



Mei 2013

ONBEPERKT HOUDBAAR NAAR EEN ROBUUST NATUURBELEID

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling raad

Mr. H.M. (Henry) Meijdam, voorzitter
A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. (Marjolein) Demmers
E.H. (Eelco) Dykstra, MD
L.J.P.M. (Léon) Frissen
Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
Ir. M. E. (Marike) van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester
Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Nieuwe Uitleg 1
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

MEI 2013

ONBEPERKT HOUDBAAR

NAAR EEN ROBUUST NATUURBELEID

INHOUD



DEEL 1: ADVIES	8
1 Inleiding	9
2 Vraagstelling	11
3 Adviezen	13
Begrippenkader	23
DEEL 2: ANALYSE	24
1 Natuurbeleid in beweging	25
1.1 Ontwikkelingen in natuurbeleid	25
1.2 Natuurbeleid toe aan vernieuwing	27
2 Visie op natuur: natuur is een levensvoorwaarde	29
2.1 Het begrip natuur	29
2.1.1 Natuur	29
2.1.2 Relatie tussen natuur en landschap	31
2.2 Natuur betekent verantwoordelijkheden	32
2.2.1 Verantwoordelijkheid voor voortbestaan van planten, dieren en ecosystemen	32
2.2.2 Verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn	34
3 Continuïteit essentieel voor instandhouding van natuur	37
3.1 Continuïteit in beleid en betrokkenheid: stand van zaken	38
3.2 Hoe continuïteit te bereiken	39
3.2.1 Horizonbeleid voeren	40
3.2.2 Begrip voor basisvoorwaarden borgen	40
4 Ruimte als basis voor instandhouding van natuur	43
4.1 Ruimte voor natuur: stand van zaken	43
4.2 Bepalen randvoorwaarden voor natuurbeleid	48
4.2.1 Essentiële condities: oppervlakte en verbinding	49
4.2.2 Natuurlijke processen als basis voor beheer van natuur en landschap	50
4.2.3 Consequenties van sturen op essentiële condities en natuurlijke processen	52

5 Synergie met andere maatschappelijke belangen	59
5.1 Wonen, werken, recreëren en natuur	59
5.2 Water en natuur	62
5.3 Landbouw en natuur	65
5.3.1 Landbouw: agrarisch natuurbeheer	66
5.3.2 Synergie landbouw en natuur verder ontwikkelen	69
6 Governance: nieuwe arrangementen voor overheid, bedrijfsleven en burgers	75
6.1 Huidige situatie en trends rond governance van natuur	75
6.1.1 Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur	76
6.1.2 De overheid en natuur: internationalisering en decentralisatie	83
6.2 Natuur als gedeelde publieke en private verantwoordelijkheid	87
6.2.1 Naar meer maatschappelijke betrokkenheid bij natuur(beleid)	
6.2.2 Naar een heldere bestuurlijke toedeling van taken en verantwoordelijkheden	94
7 Financiering: stabiliteit voor lange termijn	99
7.1 Financieringsbronnen van natuur: stand van zaken	99
7.2 Verantwoordelijkheid voor financiering bij overheid	101
7.3 Mogelijkheden voor financiering van natuur in de toekomst	104
7.3.1 Financiering vanuit publieke middelen	104
7.3.2 Financiering via het toekennen van rechten	105
7.3.3 Financiering via het faciliteren van de samenleving	108
7.4 Gedeelde verantwoordelijkheid	109

LITERATUUR	110
-------------------	-----

BIJLAGEN	120
-----------------	-----

1 Totstandkoming advies	121
2 Uitgevoerde onderzoeken	124
3 Overzicht publicaties	126

DEEL 1 | ADVIES



INLEIDING

1

In 2010 werden in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I (Tweede Kamer, 2010) ingrijpende bezuinigingen in de rijksbegroting voor het natuurbeleid aangekondigd. Dit gaf de aanzet tot een politieke en maatschappelijke herbezinning op nut en noodzaak van natuurbeleid en op de maatschappelijke verankering ervan. De voorgestelde bezuinigingen kwamen niet alleen voort uit financiële overwegingen. Ook de maatschappelijke basis voor het natuurbeleid, dat als specialistisch en technocratisch wordt ervaren, lijkt kleiner te worden, ondanks een onverminderd maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud. Maatschappelijk onbegrip over de juridische gevolgen van de implementatie van Europese regelgeving (Vogel- en Habitatrichtlijn en Natura 2000) versterkt deze trend. Inmiddels is in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (Tweede Kamer, 2012a) uit 2012 de benadering van het natuurbeleid opnieuw veranderd en is de omvang van de bezuiniging teruggebracht.

De raad kijkt in dit advies naar het natuurbeleid en legt daarbij de nadruk op de effectiviteit en het maatschappelijk draagvlak van dit beleid, en doet aanbevelingen voor de vernieuwing ervan. De raad ziet in de resultaten van zelf geïnitieerde onderzoeken en verkenningen een bevestiging van het hoofddoel (de instandhouding van biodiversiteit) en de oorspronkelijke ambities van het Natuurbeleidsplan uit 1990 (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990). De raad wil met dit advies bijdragen aan de versterking van de wetenschappelijke basis en de maatschappelijke inbedding van het natuurbeleid.

De raad is in 2012 gestart met het opstellen van dit advies. De centrale adviesvraag is: *‘Op welke wijze kan de natuur in Nederland een duurzame toekomst worden gegeven, zowel in ecologische, maatschappelijke, financiële als bestuurlijke zin?’*. Het is een gevraagd advies uit het werkprogramma 2012 (Rli, 2012).

De Nederlandse natuur verandert snel. Een aantal soorten breidt zich uit, voor een deel als gevolg van klimaatverandering, maar ook door herstelmaatregelen en de omzetting van landbouwgrond in natuurgebied. Veel andere soorten nemen daarentegen steeds verder af, en we blijken niet in staat de juiste maatregelen te treffen om deze ontwikkeling te stoppen. Ook de Nederlandse maatschappij verandert in hoog tempo als het gaat om natuur: steeds meer burgers voelen zich verantwoordelijk voor de natuur in hun directe omgeving.

In deze nieuwe constellatie is het urgent om de vraag te beantwoorden op welke wijze we de natuur in Nederland een duurzame toekomst kunnen geven,

niet alleen in bestuurlijke en financiële zin, maar ook in de zin van ruimte voor de betrokkenheid van burgers en bedrijven.

De raad neemt in dit advies de betekenis van natuur voor mensen en de verantwoordelijkheid van de mens voor de natuur en voor de komende generaties, zoals geformuleerd in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000) als vertrekpunt. Natuurlijke processen spelen immers een cruciale rol in een gezonde leefomgeving en natuur vervult maatschappelijke functies in relatie tot onder meer gezondheid, economisch vestigingsklimaat en waterveiligheid. Daaraan worden *functionele motieven* ontleend om natuur te beschermen. De erkenning van het recht op het voortbestaan van de wilde planten en dieren die in Nederland thuishoren en het overdragen van natuurlijke hulpbronnen aan volgende generaties, zijn belangrijke *ethische motieven* voor de instandhouding van de leefomstandigheden voor wilde planten- en diersoorten in hun leefgebieden.

Voor dit advies is op verzoek van de raad een zevental onderzoeken verricht.¹ De raad heeft deze onderzoeken laten verrichten om na te gaan of er aanleiding is, dan wel mogelijkheden zijn om de uitvoering van het natuurbeleid aan te passen. De resultaten zijn onder verantwoordelijkheid van de onderzoekers gepubliceerd op de website van de Rli (www.rli.nl). Drie onderzoeken waren gericht op de ecologische effectiviteit van strategieën voor de verbetering van het natuurbeheer en de bescherming van biodiversiteit, drie onderzoeken op het maatschappelijk draagvlak voor de natuur en het natuurbeleid en één op de economische aspecten van natuur.

1 Bakker, 2012; Buijs et al., 2012; Kamphorst & Donders, 2013; Kleijn, 2012; Ovaskainen, 2012; Sijsma et al., 2013; Slobbe, 2012

VRAAGSTELLING

2

Effectiviteit van natuurbeleid

Er zijn inhoudelijke problemen met het huidige natuurbeleid. In de natuurbalansen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2009; 2012b) staat dat de achteruitgang van natuurkwaliteit in Nederland weliswaar is vertraagd en deels tot staan is gebracht, maar dat herstel uitblijft. Het gebruik van het Nederlandse landschap is sterk aan verandering onderhevig en veel ecosystemen zijn hier niet tegen bestand. Intensivering van de landbouw en het ruimtebeslag door stedelijk gebied en infrastructuur hebben geleid tot vermesting, verdroging, verzuring en versnippering. De belangrijkste factoren voor de stabiliteit van een ecosysteem zijn de omvang van het leefgebied en de continuïteit in de omstandigheden voor de soorten die er leven. Het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) verloopt niet snel genoeg om de natuurkwaliteit te verbeteren.

Nederland heeft zich met de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet gebonden aan de instandhouding van een groot aantal kwetsbare soorten en aan het beschermen van natuurgebieden die karakteristiek zijn voor de biogeografische regio's van Nederland.

De Natura 2000-gebieden zijn bedoeld om de leefomstandigheden in een groter verband te beschermen. Deze gebieden zijn niet voldoende om aan de afspraken met Europa te voldoen. De aanwijzing van Natura 2000-gebieden stuit bovendien op weerstand, evenals het omgaan met de beschermingsregels die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Die weerstand richt zich vooral op veranderingen in ruimtegebruik. De wettelijke beschermingskaders leiden tot een aanzienlijke onderzoeksverplichting en beperken de afwegingsruimte. Het eveneens ontwikkelen van de EHS moet zorgen voor meer aaneengesloten arealen met geschikte omstandigheden voor kwetsbare soorten en ecosystemen. Buiten de EHS wordt de leefgebiedenbenadering van het soortenbeleid ingezet.

De doelen van het Nederlandse natuurbeleid zijn tot in detail uitgewerkt. In zekere zin werkt de technische maakbaarheidsgedachte van waaruit Nederland werd ingericht, ook door in de aanpak van natuurherstel en natuurontwikkeling. De vraag is of de afrekenbaarheid van zo gedetailleerd gestelde doelen realistisch is. Ook zijn intensieve en kostbare beheer- en herstelmaatregelen nodig zolang kwetsbare soorten moeten leven in relatief kleine natuurterreinen. Naast het beleid voor het realiseren van voldoende leefgebied voor kwetsbare soorten in de vorm van natuurgebieden, is een andere beleidsinzet gericht op natuur (o.a. weidevogels) en natuur- en landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap in de vorm van agrarisch natuurbeheer.

Onderzoek naar agrarisch natuurbeheer wijst echter op ineffectiviteit van dit beleid.

Naast deze inhoudelijke problemen van het natuurbeleid ziet de raad organisatorische en financiële problemen. De inzet van middelen is versnipperd over veel instanties. De uitvoering van natuurbeleid is grotendeels gedecentraliseerd, terwijl de rijksoverheid zich over de verdeling van de middelen daarvoor vooral centraal moet verantwoorden. Het natuurbeleid heeft dus een complexe uitvoeringsstructuur met veel regels en kaders. De raad onderschrijft dat natuur een publieke waarde is en dat de overheid daarvoor een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid heeft. De financiering van het huidige natuurbeleid is sterk afhankelijk van rijksmiddelen. Fluctuaties in overheidsmiddelen maken het natuurbeleid kwetsbaar, terwijl private partijen die zich betrokken of medeverantwoordelijk (kunnen) voelen meer op afstand zijn komen te staan.

De decentralisatie van natuurbeleid betrof in eerste instantie vooral de uitvoering van het rijksbeleid. Inmiddels verbreedt de decentralisatie zich zodat provincies hun eigen doelen opstellen en ze (laten) realiseren. Ook ligt de verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening in het kader van de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet nu grotendeels bij de provincies. Decentrale middeleninzet biedt kansen om meer aansluiting en synergie te zoeken met partijen die medeverantwoordelijkheid willen nemen in het realiseren van natuurdoelen en –kwaliteit. Op deze manier kan er een directere band ontstaan tussen de baten en de lasten van natuur.

Samengevat constateert de raad dat de huidige uitvoering van het natuurbeleid onvoldoende ambitieus is en inhoudelijk, organisatorisch en financieel onvoldoende is toegerust om gestelde natuurdoelen te realiseren.

Maatschappelijk draagvlak

De raad heeft, zoals in de inleiding aangegeven, drie onderzoeken laten verrichten naar maatschappelijk draagvlak voor de natuur en het natuurbeleid. Daaruit blijkt een wisselend beeld, afhankelijk van de gehanteerde indicatoren. Alhoewel het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud onder de Nederlandse bevolking groot is, zijn er barsten ontstaan in het draagvlak voor het gevoerde natuurbeleid. Dit blijkt uit *quick scans* naar het draagvlak onder burgers, gebaseerd op de meest recente cijfers over betrokkenheid bij natuurbeheer, enquêtes onder de bevolking en een discoursanalyse van discussies in de (sociale) media.

ADVIEZEN

3

Advies 1: Creëer natuurnetwerken om natuur te behouden én maatschappelijk te benutten

- Hanteer horizonbeleid: leg op basis van een globale ontwikkelvisie de langetermijndoelen – als stip op de horizon – vast in overleg met parlement, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Combineer daarbij de instandhoudingsdoelen voor ecosystemen, wilde planten en dieren met andere maatschappelijke doelen van natuur, zoals de bijdrage aan het economisch vestigingsklimaat en aan de gezondheid van de Nederlandse bevolking.
 - Prioriteer in het horizonbeleid de gebiedsgerichte componenten van het natuurbeleid in achtereenvolgens het vergroten en kwalitatief verbeteren van bestaande natuurgebieden, het creëren van nieuwe natuurgebieden, het vergroten van de uitwisselingsmogelijkheden in het tussenliggend gebied en het creëren van nieuwe verbindingen.
-

Langtermijndoelen en continuïteit voor natuurnetwerken: horizonbeleid

Natuurnetwerken zijn nodig om de natuur in Nederland een duurzame toekomst te bieden en om bij te dragen aan onder meer het economisch vestigingsklimaat en aan de gezondheid van de Nederlandse bevolking. Continuïteit is wezenlijk voor natuurbeleid en –beheer. De raad stelt voor om beleid te hanteren dat vasthoudt aan langetermijndoelen bij een flexibele uitvoering van beleid, zoals tijdelijke temporisering en prioritering in tijden waarin de financiële middelen beperkt zijn. Daardoor ontstaat meer ruimte voor aanpassingen als in de loop van de jaren nieuwe inzichten daar aanleiding toe geven.

Deze aanpak moet leiden tot een aaneenschakeling van regionale Natuurnetwerken als opvolger van de EHS. Deze regionale Natuurnetwerken bouwen voort op de gerealiseerde delen van de EHS en op Natura 2000-gebieden inclusief robuuste verbindingzones. Die zijn de basis voor regionale aanpassingen en uitbreidingen. De netwerken kunnen gaan bestaan uit grotere en kleinere natuurgebieden, inclusief het tussenliggende en aangrenzende (agrarische) gebied dat door een goede kwaliteit en ‘doorlaatbaarheid’ de uitwisseling van wilde planten en dieren mogelijk maakt. De regionale Natuurnetwerken moeten aansluiten op de groen-blauwe dooradering van stad en stadsrand. Meer dan op het verbinden van natuurgebieden kan in het natuurnetwerk de nadruk liggen op oppervlaktevergroting van gebieden. De nationale overheid

faciliteert de regio's bij de vorming van de regionale Natuurnetwerken vanuit haar eindverantwoordelijkheid voor de instandhouding van wilde planten en dieren. De regionale Natuurnetwerken vormen samen een natuurnetwerk op nationaal niveau voor de duurzame instandhouding van wilde planten en dieren. Dit Natuurnetwerk voegt de huidige beschermde gebieden samen en kan daarmee het aantal gebiedscategorieën in het beleid verminderen ('ontstapeling').

Prioriteiten stellen

De raad stelt voor om, uit oogpunt van effectiviteit, in perioden met schaarse middelen in tijd en ruimte de volgende prioriteitsvolgorde te hanteren in de gebiedsgerichte componenten van het natuurbeleid:

1. oppervlaktevergroting en verbetering van de kwaliteit van bestaande natuurgebieden door het beheer en de externe milieucondities (zoals de waterhuishouding) op orde te brengen;
2. creëren van nieuwe gebieden rondom de kernen van bestaande natuurgebieden, zodat regionale Natuurnetwerken worden gecreëerd;
3. vergroten van de uitwisselingsmogelijkheden tussen de regionale Natuurnetwerken. Dit is mogelijk door verhoging van de kwaliteit en daarmee de 'doorlaatbaarheid' van het tussenliggende (agrarische) gebied;
4. creëren van nieuwe verbindingen tussen gebieden. Overweeg bij kostbare verbindingen, zoals ecoducten, van geval tot geval wat de meest effectieve besteding van middelen is: de aanleg van een verbinding of het vergroten van de oppervlakte van bestaande kernen.

In gebieden waar de effecten van de landbouw in de vorm van verontreiniging met stikstofverbindingen en bestrijdingsmiddelen, en van grootschalige effecten op de waterhuishouding niet te vermijden zijn, moeten regio's streven naar een verdere scheiding van landbouw- en natuurgebieden. Dat kan verplaatsing van landbouwbedrijven en herbestemming van natuurgebieden betekenen. Als kleine percelen met intensieve landbouw onevenredig negatieve effecten op aangrenzende natuurgebieden hebben, kunnen deze effecten weggenomen door onteigening van het betreffende bedrijf.

Zie hoofdstuk 3 in deel 2 voor een verdere toelichting op het belang van tijd voor natuur en hoofdstuk 4 in deel 2 voor een toelichting op het belang van oppervlakte voor natuur.

Advies 2: Stel natuurlijke processen centraal en stuur op condities: kompasbeheer

- Werk om de vereiste kwaliteiten voor het natuurnetwerk te realiseren en natuurbescherming minder star te maken met kompasbeheer als leidend concept, in plaats van met sterk gedetailleerde streefbeelden. Daarin wordt geen statisch eindbeeld voorgeschreven.
 - Stuur niet op in detail vastgelegde doelen, maar zorg voor de juiste condities door voor ieder landschap de voorwaarden in termen van oppervlakte, milieu en water te formuleren en daaraan te voldoen ('conditioneel sturen').
 - Geef in gebieden die sterk onder invloed staan van de mens ruimte aan natuur, binnen de voorwaarden van het primaire gebruik. Natuur wordt op deze manier een vanzelfsprekend onderdeel van het dagelijks leven en draagt daardoor bij aan het versterken van de band tussen mens en natuur.
-

Kompasbeheer is beheer waarin de ontwikkelingsrichting naar een bepaald ecosysteem of landschapstype is vastgesteld, zonder dat een statisch eindbeeld is voorgeschreven. Kompasbeheer houdt rekening met voortschrijdend wetenschappelijk inzicht en met autonome ontwikkelingen in natuur en maatschappij.

In plaats van 'sturen op output' is in het beheer 'sturen op condities' nodig. Sturen op condities wil zeggen: die ruimtelijke condities en milieu- en watercondities realiseren die een duurzame toekomst van natuur mogelijk maken. Door in elk van de Nederlandse landschappen, zowel de natuurlijke landschappen als de cultuurlandschappen, gebieden te creëren met voldoende oppervlakte voor natuur en voor natuurlijke processen, blijft de voor Nederland kenmerkende verscheidenheid van soorten, ecosystemen en landschappen in stand. 'Conditioneel sturen' kan zowel binnen het gebiedenbeleid als binnen de leefgebiedenbenadering van het soortenbeleid.

Buiten natuurgebieden komen vele natuurlijke elementen voor: in steden, in landbouwgebieden, op industrieterreinen, langs wegen en waterlopen. Deze verwevenheid van natuur met alle vormen van grondgebruik is van grote betekenis voor de mens: voor beleving, voor gezondheid en voor de regulatie van milieumomstandigheden. In steden speelt natuur een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij het voorkomen van wateroverlast of hittestress.

Advies 3: Creëer verbindingen vanuit de maatschappelijke betekenis van natuur

- Versterk de synergie van natuur met initiatieven en ontwikkelingen in andere domeinen op basis van de maatschappelijke betekenis van natuur voor gezondheid, recreatie, economisch vestigingsklimaat, waterbeheer en waterveiligheid.
 - Investeer extra in natuur op de overgang van stad naar buitengebied om natuur dichterbij burgers te brengen.
 - Herzien de regeling voor agrarisch natuurbeheer om het rendement van ingezette middelen te vergroten: door agrarisch natuurbeheer met voorrang in te zetten in grote aaneengesloten gebieden, door kansrijke vormen van agrarisch natuurbeheer zodanig aan te passen dat een positief effect op natuurwaarden mag worden verwacht en door de deelnamebereidheid van grondgebruikers voor agrarisch natuurbeheer te vergroten.
-

Wonen, werken, recreëren en natuur

Verhoging van de kwaliteit van de directe leefomgeving en de recreatie-omgeving draagt bij aan de fysieke en mentale gezondheid van mensen en (mede daardoor aan) het economisch vestigingsklimaat. Veel investeringen in de leefomgeving vinden plaats in woon- en werkgebieden in de stedelijke omgeving en in gebieden bij de stad. Als bij ontwerp, inrichting en beheer van gebieden voldoende ruimte is voor natuur, versterkt dat de synergie tussen wonen, werken, recreëren en natuur. Dat kan door bijvoorbeeld samenwerking tussen gemeentelijke gezondheidsorganisaties en groenbeheerders, evenals door samenwerking tussen bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden. Het voorkomen van onnodig belemmerende regelgeving creëert ruimte voor particuliere initiatieven in de stedelijke omgeving.

Het formuleren van streefdoelen voor het aandeel groen in het stedelijk gebied en voor de bereikbaarheid van natuur bij de stad stimuleert eveneens synergie. Dat geldt ook voor het benutten van tijdelijk niet gebruikte oppervlakte in de vorm van tijdelijke natuur. Dat hoeft volgens de raad niet tot beperkingen te leiden voor toekomstig gebruik.

Water en natuur

Synergie tussen water en natuur wordt niet alleen bereikt door integraal te plannen, maar ook door de maatregelen uit die plannen zo uit te voeren dat ze elkaar versterken. Dat geldt vooral voor de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water en van het Deltaprogramma (waterveiligheid en aanpak zoetwatervoorziening), ook in relatie tot klimaatverandering. Natuur kan vanuit dat beleid namelijk worden ingezet voor ecologisch herstel van waterlopen (natuurvriendelijke oevers), voor het

verminderen van wateroverlast door vergroting van de sponswerking in gebieden en voor vermindering van water-tekorten door hogere grondwaterstanden. Hoogwaterbescherming kan door 'bouwen met natuur', zoals gebeurt door de 'Zandmotor' voor de kust van Zuid-Holland en 'ruimte voor de rivier' langs de grote rivieren. Bouwen met natuur biedt ook in het regionale waterbeheer kansen om waterdoelen te bereiken (bijvoorbeeld vooroevers bij regionale keringen, rietoevers in boezemsystemen en beekherstel).

Door het samenvoegen van water en natuur in robuuste groen-blauwe verbindingen kunnen natuurdoelen en waterdoelen (opvang wateroverlast, aanpak zoetwatervoorziening, ecologische kwaliteitsverbetering) in synergie worden bereikt. Als provinciale plannen voor natuur en die van de waterschappen op elkaar afgestemd worden, levert dat dus grote kansen op voor synergie, in en buiten regionale natuurnetwerken.

Landbouw en natuur

Meer natuur in het agrarisch gebied leidt tot een hogere landschappelijke kwaliteit en tot meer mogelijkheden voor de uitwisseling van planten en dieren via de zones rondom en tussen kernen van bestaande natuurgebieden. Meer natuur in het agrarisch gebied zorgt voor bijvoorbeeld bestuiving en natuurlijke plaagbestrijding, waardoor agrariërs minder bestrijdingsmiddelen en meststoffen hoeven te gebruiken. Dat beperkt de negatieve effecten daarvan op de aangrenzende natuur. Dergelijke vormen van meervoudig ruimtegebruik zijn een belangrijk bestanddeel van regionale Natuurnetwerken.

De voorstellen voor 'vergroening' van de inkomenstoeslag in het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid laten de mogelijkheden zien om deze ontwikkeling te stimuleren. Deze vergroening kan inhouden dat grond voor natuur wordt gereserveerd in het kader van onder meer plaagbestrijding, natuurbeleving en recreatie. Het beheer van die natuur gebeurt dan door agrariërs in samenwerking met andere partijen (burgers, bedrijven), wat ook weer de relatie tussen boeren en burgers versterkt.

Voor versterking van de synergie tussen landbouw en natuur gebruikt de overheid het instrument 'agrarisch natuurbeheer': agrariërs krijgen een vergoeding voor natuur in agrarisch gebied. Onderzoek wijst echter uit dat dit instrument en de daarvoor ingezette middelen beperkt effectief zijn waar het gaat om instandhouding van kwetsbare soorten.

De raad pleit er dan ook voor om de regeling voor agrarisch natuurbeheer te herzien om het rendement van ingezette middelen te vergroten:

- Agrarisch natuurbeheer met voorrang inzetten in (a) gebieden met voldoende oppervlakte rond natuurgebieden met dezelfde natuurdoelen, (b) in grote aaneengesloten gebieden met de adequate abiotische condities waar nog

hoge aantallen kwetsbare soorten voorkomen, en (c) in de zones tussen natuurgebieden om de 'doorlaatbaarheid' van het agrarisch gebied te vergroten.

- Kansrijke vormen van agrarisch natuurbeheer zodanig aanpassen, dat die (naar verwachting) een positief effect op natuurwaarden hebben: in weidegevoelgebieden niet alleen het maaitijdstip aanpassen, maar ook maatregelen voor grondwaterstand en bemesting. In akkerbouwgebieden betekent dat het ontwikkelen van natuurlijke akkerranden, maar ook veel minder bestrijdingsmiddelen.
- Agrarisch natuurbeheer inzetten voor bufferzones rond kwetsbare natuurgebieden.
- Deelnamebereidheid van grondgebruikers voor agrarisch natuurbeheer vergroten door de minimale duur van de beheerscontracten aanzienlijk te verlengen.

Zie hoofdstuk 5 in deel 2 voor een uitwerking van de synergie tussen natuur en andere vormen van grondgebruik.

Advies 4: Geef ruimte aan maatschappelijke initiatieven: van government naar governance

- Hanteer bij de uitvoering van beleid 'reflexieve sturing' in plaats van 'directieve sturing'.
 - Zoek verbinding met maatschappelijke partners in 'nieuwe arrangementen voor natuurbeleid' en kies afhankelijk van de situatie als overheid de rol van ondersteuner, mediator, partner in samenwerkingsverbanden, kennisbron of regisseur.
 - Geef krachtige impulsen aan natuureducatie aan jongeren om de band van mensen met natuur duurzaam te versterken.
-

Bestuurlijke helderheid

Op ieder bestuurlijk niveau moeten de (kaders voor) verantwoordelijkheden én de ambities voor natuur helder zijn. Als het niet duidelijk is waar de overheid voor staat, is het moeilijk om ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven. Door enerzijds decentralisatie van het natuurbeleid en anderzijds Europese afspraken en regels, zijn veel taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen niet helder uitgekristalliseerd en is de bestuurlijke borging van onderdelen van het natuurbeleid niet altijd duidelijk. Dat geldt zeker voor de 'vervallen rijkstaken' uit het bestuursakkoord. Ook is er een onbalans tussen nationale doelen van het natuurbeleid en de regionaal beschikbare middelen voor de uitvoering.

De rijksoverheid houdt in de visie van de raad de eindverantwoordelijkheid voor de natuurfuncties ‘instandhouding van soorten en ecosystemen’ en ‘bestaansvoorwaarden voor de mens (*life support systems*)’. Dat komt door het schaalniveau van de natuurlijke systemen waarbinnen soorten en ecosystemen zich ontwikkelen en handhaven, en door de vaak internationale context ervan. De provincie is eindverantwoordelijk voor de natuurfunctie ‘beleving van de landschappelijke kwaliteit’ vanwege het belang voor de regionale identiteit van gebieden. De gemeente heeft tot taak om ambities en kaders te stellen voor natuur in de stad, in overgangsgebieden en voor natuur van lokaal belang in het buitengebied. Door de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid op regionaal en lokaal niveau te leggen identificeren actoren zich beter met beheer en beleid, ontplooiën ze sneller initiatieven die aansluiten bij de eigen behoeften en beleving, en ontstaan meer mogelijkheden om synergie te zoeken door integrale gebiedsgerichte oplossingen.

Invulling geven aan de publieke verantwoordelijkheid voor natuur houdt ook in dat de overheid op ieder niveau ambities formuleert die recht doen aan de maatschappelijke en intrinsieke betekenis van natuur. De overheid vertaalt die ambities in hanteerbare beleidskaders, en past die kaders ook toe. Kaders en uitvoeringspraktijken zijn echter geen vast gegeven, maar bewegen mee met de natuurlijke én met de maatschappelijke dynamiek. De overheid zal rivaliserende gebiedsclaims anders, meer integraal, moeten benaderen om tot meer maatschappelijke binding met beleid en tot breed gedragen oplossingen te komen. Klassieke sturing door de overheid, sterk geënt op de filosofie van de rationele top-downplanning, kan over het algemeen slecht omgaan met de dynamiek van publiek-maatschappelijke ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid, of met de dynamiek in de natuur zelf. Vandaar dat de raad pleit voor ‘reflexieve sturing’. Enerzijds is deze planmatig en rationeel, omdat die gebaseerd is op algemene ambities en kaders. Anderzijds kan de overheid door reflexieve sturing met creativiteit en improvisatie reageren op onzekerheden en verrassingen in de uitvoeringspraktijk.

Flexibiliteit in de uitvoering

Om in samenspraak met maatschappelijke actoren beleidsdoelen te realiseren biedt decentralisatie goede kansen. Door decentralisatie ontstaat ruimte voor synergie en flexibiliteit in de uitvoering van beleid en daarmee voor reflexief sturen. Voor de samenleving, en met name voor initiatiefnemers moet wel duidelijk zijn met welke (semi-)overheidsinstanties ze kunnen samenwerken.

Verbinding maatschappij en beleid

De groeiende rol van maatschappelijke actoren bij ontwikkelingen in de natuur en in het natuurbeleid krijgt gestalte in de ‘energieke samenleving’ (de in de maatschappij aanwezige creativiteit en innovatiekracht van burgers en bedrijven). Voor de overheid betekent dit een andere rol: terughoudend als het gaat om het direct reguleren van initiatieven, proactief in het bevorderen van de omstandigheden voor initiatieven. De overheid dient zich te richten op het versterken en faciliteren van de maatschappelijke betrokkenheid van burgers en bedrijfsleven bij natuur en landschap, door horizonbeleid, het weghalen van bestuurlijke belemmeringen en door co-financiering. Heldere communicatie over ambities van en beleidskaders voor natuur draagt daaraan bij. Het koppelen van internationale en Europese doelen en nationale doelen aan lokale praktijken (en omgekeerd) zorgt dat ‘ver-van-mijn-bed’ weer ‘om de hoek’ wordt. Het sturen op het realiseren van geschikte condities, in plaats van op het vóórkomen van specifieke soorten, maakt die ambities en kaders op ieder schaalniveau beter hanteerbaar. Sturingsinstrumenten voor het natuurbeheer dienen te zorgen voor meer prikkels voor maatschappelijke initiatieven.

Meer publiek-private samenwerking vraagt om nieuwe arrangementen. Nieuwe arrangementen voor natuurbeleid verbinden de overheid met maatschappelijke partners en andere overheden die voor specifieke gebieden en vraagstukken het meest relevant zijn. Afhankelijk van de specifieke situatie hoeft de overheid niet altijd de regie te hebben, dat kan ook de rol zijn van ondersteuner, mediator, partner in samenwerkingsverbanden of kennisbron. De overheid kan eveneens de bestaande ‘groene’ kennisinfrastructuur meer voor de samenleving laten werken en kan zorgen dat kennis voor alle betrokken partijen beschikbaar is. Voor overheidsorganisaties als Staatsbosbeheer en Dienst Landelijk Gebied, ten slotte, is het van belang dat zij ook op lokaal en regionaal niveau verbonden blijven met maatschappelijke organisatiestructuren. In alle arrangementen blijft de overheid overigens eindverantwoordelijk voor het publieke belang: een duurzame toekomst voor de natuur in ons land.

Natuureducatie

De afstand tussen natuur en het dagelijkse leven van veel kinderen leidt tot vervreemding van de natuurlijke leefomgeving en tot onderbenutting van mogelijkheden tot zelfontplooiing. De rol van de overheid, specifiek van het Ministerie van OCW, is cruciaal bij natuureducatie van met name de jeugd. Door natuureducatie krijgt de continuïteit van de maatschappelijke betrokkenheid een impuls en het stimuleert zelfontplooiing. De overheid dient ook de aanwezige private infrastructuur voor natuureducatie te stimuleren zich in te zetten.

Zie hoofdstuk 6 in deel 2 voor een uitwerking van governance.

Advies 5: Zorg voor continuïteit in de financiering van natuur

- Borg de continuïteit van de financiering voor natuur: zorg voor risicospreiding en koppeling van kosten en baten via overheidsfinanciering en arrangementen voor private financiering.
 - Ontwikkel en faciliteer een systeem van rechten en organiseer op deze wijze nieuwe financiële dragers op het niveau van de regionale Natuurnetwerken.
-

Continuïteit

Continuïteit van financiering is essentieel voor een duurzame toekomst van natuur. De huidige vormen van financiering bieden die continuïteit onvoldoende. Dat blijkt uit de bezuinigingen van de rijksoverheid en uit het feit dat ook de financiering vanuit charitas en bedrijfsleven onder druk staat.

Natuur is en blijft een publiek goed en de eindverantwoordelijkheid voor de financiering van het natuurbeleid dient bij de overheid te blijven. Los van die verantwoordelijkheid, is het echter de vraag of de overheid op langere termijn het natuurbeleid volledig zal kunnen blijven financieren op basis van de traditionele financiële arrangementen. De overheid kan de continuïteit van de financiering versterken door risicospreiding: door burgers en bedrijven sterker bij de financiering van het natuurbeleid te betrekken en door de economische baten en kosten van natuur directer aan elkaar te koppelen. Daarvoor zijn nieuwe arrangementen nodig en de overheid dient volgens de raad deze nieuwe arrangementen te faciliteren.

Systeem van rechten

In het verlengde van het voorgestelde horizonbeleid en kompasbeheer stelt de raad een systeem van rechten voor, als aanvullend instrument op directe overheidsfinanciering via publieke middelen. In zo'n systeem is het recht op een economische activiteit die mogelijk wordt gemaakt door natuur gekoppeld aan structurele financiële verplichtingen voor het duurzaam beschermen en beheren van die natuur.

Een systeem van rechten vereist een nieuwe rol van alle partijen, zowel van overheid, markt als maatschappelijke organisaties. Het is vooral belangrijk dat de overheid niet alleen zelf financiert, maar zich ook opstelt als degene die de partijen ordent en rechten toedeelt. De rechten komen in handen van maatschappelijk opererende organisaties. Dat kunnen de traditionele natuurbeschermingsorganisaties zijn, maar ook nieuwe organisaties, zoals

regionale gebiedsfondsen. De gelden die deze organisaties verdienen met de rechten, dienen in alle gevallen direct (en zonder overheidsinterventie) terug te vloeien naar bescherming en beheer van natuur en landschap.

Door de overheid toegekende rechten of concessies kunnen private middelen genereren. Dat kan vooral in nieuwe situaties waarin geen conflict kan ontstaan met gevestigde belangen. Er zijn kansrijke mogelijkheden op het gebied van bijvoorbeeld energie, ondergrondse infrastructuur, veiligheid en drinkwaterwinning. Drinkwaterwinning in de duinen illustreert waarom deze werkwijze duurzaam is: in Nederland wordt al 150 jaar drinkwater in de duinen gewonnen. In die waterwingebieden gaan bescherming van natuur en landschap en een essentiële maatschappelijke functie al jaren samen. Deze maatschappelijke functie financiert het beheer en de bescherming van de duinen.

Rechten leiden tot langdurende verplichtingen en zijn daardoor vooral geschikt om in langdurende kosten - met name voor beheer - te voorzien. Het instrument is minder effectief bij eenmalige omvangrijke investeringen, bijvoorbeeld voor verwerving van grond of voor inrichtingsmaatregelen.

In de Randstad en rondom (grote) steden is weliswaar grote schaarste aan natuur, maar er zijn tegelijkertijd grote kansen voor rechten als basis voor een nieuwe financiering. Bijvoorbeeld regionale Natuurnetwerken op de overgang van stad naar buitengebied: die kunnen economische waarde toevoegen – onder andere in recreatieve zin – en daarmee de financieringsbasis voor natuur en landschap versterken. Daarbij zijn verbanden te creëren tussen regionale beheerfondsen en de regionale Natuurnetwerken. Waardetoevoeging kan onder andere plaatsvinden door toekenning van een titel die bij het brede publiek appelleert aan natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten. Een aanwijzing als werelderfgoed is een concreet voorbeeld.

De overheid kan private bijdragen in de vorm van vrijwilligerswerk en geld ook stimuleren door gemeenschappelijk eigendom mogelijk te maken via verkoop van aandelen in gebiedsfondsen met een uitkering van het rendement in natura. Als burgers via virtuele communities betrokken worden bij gebieden en bij natuur buiten de directe woonomgeving, is *crowd funding* mogelijk. Verder kunnen fiscale voordelen de inzet van private middelen stimuleren, zoals een aftrekpost voor de inkomstenbelasting voor donaties aan natuurbeheer en voor kosten van natuurbeheer.

Zie hoofdstuk 7 in deel 2 voor een verdere toelichting op de financiering van natuur.

Begrippenkader

De raad introduceert in dit advies een aantal begrippen die samen de bepleite ontwikkelingsrichting van het natuurbeleid beschrijven. Deze begrippen duiden concepten aan die, naar de raad hoopt, voor langere tijd bruikbaar zijn en die onafhankelijk blijven van actuele politieke discussies. Deze concepten zijn nadrukkelijk niet bedoeld als een blauwdruk of nieuw planningsinstrument. Hieronder volgt een beknopte omschrijving van de concepten.

Horizonbeleid: vasthouden aan langetermijndoelen bij een flexibele uitvoering van beleid, zoals tijdelijke temporisering wanneer onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Die langetermijndoelen worden door de overheid bepaald, in overleg met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

Kompasbeheer: beheer waarin de ontwikkelingsrichting naar een bepaald ecosysteem of landschapstype is vastgesteld en voor ieder landschap de vereiste randvoorwaarden op het gebied van milieu en oppervlakte worden vervuld. Hiermee ontstaat ruimte voor autonome dynamiek met behoud van karakteristieke verscheidenheid. Dit in tegenstelling tot sturen op in detail vastgelegde doelen als de (vroegere) 'natuurdoeltypen'.

Natuurnetwerk: de combinatie van regionale Natuurnetwerken, inclusief aangrenzende agrarische landschappen, met als doel de natuur in Nederland een duurzame toekomst te geven.

Regionale Natuurnetwerken: clusters van grotere en kleinere natuurgebieden inclusief de tussenliggende en aangrenzende agrarische landschappen waarvan de landschappelijke kwaliteit en 'doorlaatbaarheid' voldoende is om de uitwisseling van wilde planten en dieren binnen het netwerk mogelijk te maken. Deze netwerken sluiten aan op de groen-blauwe dooradering in stad en buitengebied.

Natuurlijke processen: De spontane vestiging, ruimtelijke rangschikking en dynamiek van wilde planten en dieren. Natuurlijke processen kunnen ook abiotisch van karakter zijn, zoals verstuiving en overstromingen, en zich afspelen op verschillende schaalniveau's.

Reflexief sturen: reflexief wil zeggen: enerzijds planmatig en rationaal (op basis van ambities en kaders), anderzijds: interactief en adaptief (reagerend op natuurlijke en maatschappelijke dynamiek en verrassingen).

Conditioneel sturen: die ruimtelijke en milieucondities realiseren die een optimale instandhouding en verdere ontwikkeling van de natuur mogelijk maken.

DEEL 2 | ANALYSE



NATUURBELEID IN BEWEGING

1

In deel 2 van dit advies vindt u de onderbouwing en uitwerking van de in deel 1 beschreven adviezen.

1.1 Ontwikkelingen in natuurbeleid

Natuur én natuurbeleid zijn onderwerp van maatschappelijk debat. Mensen denken verschillend, en hebben dat ook altijd gedaan, over natuur en over de plaats van natuur in onze samenleving. Aan het begin van de vorige eeuw vroegen eerst individuele en vervolgens georganiseerde burgers aandacht voor het verlies aan natuur. Zij wezen op de betekenis van natuur voor de mens en op de verantwoordelijkheden van de mens voor natuur. De betrokkenheid van burgers klonk ook in de politiek door: in 1968 trad de Natuurbeschermingswet in werking. Die betekende overheidsbetrokkenheid bij natuurbescherming, eerst alleen passief via wetgeving en daarna ook actief door ontwikkelingsgericht beleid en investeringen. De intensiteit van beleid nam toe: vanaf 1990 ontwierp de overheid de Ecologische Hoofdstructuur (EHS, een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen natuurgebieden), gebieden voor natuurrecreatie rond de grote steden, en in 2004 de Nationale Landschappen. De overheid volgde niet langer maatschappelijke initiatieven, maar werd de leidende partij. Maatschappelijke organisaties zochten voor een deel aansluiting bij de overheid. Het resultaat: natuurbescherming raakte geïnstitutionaliseerd.

Polarisering van het debat over natuurbeleid

Meerdere ontwikkelingen verscherpen de reeds bestaande tegenstellingen rond het natuurbeleid, waaronder de juridificering en technocratisering van beleid en de strijd om de grond. Deze ontwikkelingen zorgen voor een kritische benadering van het natuurbeleid die, naar de mening van de raad, haaks staat op de huidige grote waardering van het Nederlandse publiek voor de natuur in haar geheel. Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker hoe belangrijk natuur is voor de gezondheid van mensen en het economisch vestigingsklimaat.

Voedselzekerheid krijgt meer maatschappelijke aandacht. De hernieuwde belangstelling voor alles wat met voedsel samenhangt, roept nieuwe vragen op over grondgebruik. De strijd tussen landbouw en natuur over grond, geluwd in de periode van inkomensterugval in de landbouw toen verkoop van grond bijdroeg aan sanering van de sector, laait weer op als gevolg van toenemende wereldvoedselprijzen.

Het welzijn van dieren wordt steeds belangrijker. Met de grotere aandacht voor natuur én voor huisdieren neemt ook de belangstelling toe voor de omgang met dieren in natuurgebieden. Het dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen, bijvoorbeeld, leidt tot een fel debat, gevoed door diepgaande verschillen in visies op natuur.

Regelgeving is soms zeer gedetailleerd. Het gevolg van die detaillering is dat de relaties tussen grondgebruikers juridificeren. Juridische conflicten over economische initiatieven leiden tot het beeld dat Nederland 'op slot' zit. Al lange tijd bestaande conflicten tussen natuur en nabijgelegen agrarisch grondgebruik hebben door de aanwijzing van bestaande gebieden als Natura 2000-gebied (in het kader van Europese regelgeving) een sterk juridische dimensie gekregen.

Het bestuur van Nederland verandert en dat heeft ook gevolgen voor het natuurbeleid. Bestuurlijk is een dichotome ontwikkeling zichtbaar: enerzijds vindt er een sterke internationalisering van het natuurbeleid plaats door de belangrijke rol die de EU in de regelgeving is gaan spelen. Anderzijds zijn er recent flinke stappen gezet in de decentralisatie van de uitvoering van het natuurbeleid, met als doel het natuurbeleid dichter bij gebieden en hun bewoners te brengen. Deze dichotomie leidt tot bestuurlijke complexiteit, haperingen en onduidelijkheden bij de uitvoering van beleid. De bezuinigingen in het kielzog van de verschillende decentralisatiegolven, zorgen voor discontinuïteit in beleid, en daarmee voor onbetrouwbaar natuurbeleid waardoor in veel gevallen gebiedsgericht beleid abrupt tot stilstand is gekomen.

Natuurbeleid technocratiseert. De behoefte aan afrekenbaarheid van publieke financiering, en aan SMART²-doelstellingen van die financiering, leidt tot technocratisering van het natuurbeleid en het natuurbeheer. De technocratische benadering van afrekenbare en gedetailleerde doelstellingen (de vroegere natuurdoeltypen en doelsoorten) dringt steeds verder door. Tegelijk neemt de betrokkenheid van burgers bij hun directe leefomgeving toe en worden beheerders meer dan voorheen uitgedaagd de wijze van beheer te motiveren en af te stemmen op de lokale wensen vanuit de maatschappij.

Natuurherstel verloopt trager dan gewenst. In de Nederlandse natuur zelf voltrekken zich snelle veranderingen. Een aantal soorten breiden zich uit, voor een deel als gevolg van klimaatverandering, maar ook door herstelmaatregelen en de omzetting van landbouwgrond in natuurgebied. Veel andere soorten nemen daarentegen steeds verder af, en we blijken niet in staat te zijn de juiste maatregelen te treffen om deze ontwikkeling te stoppen.

2 SMART: 'specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden'

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een maatschappelijke momentum dat ruimte bood voor de snelle en ingrijpende veranderingen in beleid die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

1.2 Natuurbeleid toe aan vernieuwing

Doordat in het beleid de visies en doelen zijn gehandhaafd, maar de wijze van uitvoering (bestuurlijk, financieel) drastisch in beweging is, dreigt verlies aan samenhang tussen visies, doelen en de inzet van instrumenten. Daardoor ontstaat het risico van een impasse in het beleid en dat leidt weer tot stilstand en teloorgang van wat inmiddels is bereikt. Dit is zelfs al zichtbaar: gronden die werden gereserveerd voor natuur, krijgen nu een andere bestemming, en bestaande natuurgebieden worden verkocht. Op een aantal terreinen is het reguliere beheer inmiddels gestopt, zodat verruiging plaatsvindt en veel kwetsbare soorten in hoog tempo verdwijnen.

Gebrek aan samenhang in het natuurbeleid leidt er ook toe dat het onvoldoende gebruikmaakt van de autonome dynamiek en kracht van zowel natuur als samenleving. En dat terwijl natuur voor heel veel mensen wezenlijk bijdraagt aan de kwaliteit van leven. Voor hen varieert het belang van natuur van de bescherming tegen water, de positieve invloed op hun gezondheid, een aangenaam woon- en werkklimaat, tot de beleving van een aantrekkelijk landschap waarin gefietst en gewandeld kan worden. Bovendien voelen burgers zich verantwoordelijk voor natuur en willen daar iets voor doen. De maatschappij kan die energie benutten.

Verder vinden er ook autonome veranderingen plaats in de natuur, als gevolg van de dynamiek die eigen is aan natuurlijke processen en als gevolg van veranderingen in het klimaat. Deze autonomie maakt de natuur minder maakbaar dan vaak gedacht. Pogingen de natuur - tot in detail - te sturen, kunnen tot een keurslijf leiden dat het benutten van kansen sterk beperkt, terwijl daar nu behoefte aan is. Kortom: vernieuwing van het natuurbeleid is urgent.



VISIE OP NATUUR: NATUUR IS EEN LEVENSVORWAARDE

2

Iedereen die te maken heeft met natuur denkt en werkt (expliciet en impliciet) vanuit de eigen visie op natuur. Inzicht in deze visies is een voorwaarde om elkaar te begrijpen. Daarom geeft de raad hier eerst zijn visie op natuur.

De mens is afhankelijk van zijn omgeving. Hij heeft input uit zijn omgeving nodig, fysiek en mentaal. Zonder mentale uitdaging heeft hij een saai bestaan en zonder voedsel is hem een kort leven beschoren. Natuurlijke processen reguleren de kwaliteit van water en lucht. Zonder levende biosfeer zou het CO₂-gehalte van de atmosfeer 98% zijn en dientengevolge de gemiddelde temperatuur op onze planeet 240 °C (Lovelock, 1990).

Gezond voedsel, water, een schoon milieu, beveiliging tegen wateroverlast, bewegingsruimte, beleving van een inspirerende omgeving en een gevoelde verantwoordelijkheid voor die omgeving, vormen naar de mening van de raad bestaansvoorwaarden die mensen in staat stellen goed te functioneren, zich te ontplooien en bij te dragen aan een duurzame maatschappelijke ontwikkeling. Niet alleen hier en nu, maar ook op andere plaatsen en voor komende generaties. Deze bestaansvoorwaarden zijn een maatschappelijk belang. Immers, niet alleen individuele burgers hebben daar belang bij, maar ook de samenleving als geheel.

Daarmee is natuur een belangrijk publiek goed en heeft de maatschappij de verantwoordelijkheid om de private belangen die de natuur raken af te wegen tegen het maatschappelijk belang van de natuur. Deze afwegingen vragen om een visie op de betekenis van natuur als onderdeel van onze leefomgeving en leverancier van onze bestaansvoorwaarden. Om welke natuur gaat het, wat is het belang van natuur, wat is de relatie tussen natuur en landschap, en wat betekent dat voor onze omgang met natuur?

2.1 Het begrip natuur

2.1.1 Natuur

Aan het begrip 'natuur' geeft bijna elke burger zijn of haar eigen invulling, en dat kan leiden tot strijd over de vraag welke invulling de juiste is. Voor de een is natuur al het groen in de omgeving, voor de ander gaat het om beschermde planten- en diersoorten. Voor de een is de paardenbloem op het

trottoir natuur, voor de ander alleen hetgeen niet door de mens gewijzigd is. De vele betekenissen van natuur sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar aan. De raad vat natuur breed op. Afhankelijk van de discussie kan het gaan over een natuurgebied, natuur op een bedrijventerrein of natuur in de stad. Overal kunnen zich natuurlijke processen afspelen, variërend van het straatliefdegras tussen de stoeptegels in de stad tot de machtige dynamiek van zee, strand en kwelder op Schiermonnikoog. Wanneer in dit advies over natuurlijke processen wordt gesproken, bedoelt de raad de processen die leiden tot de spontane vestiging en rangschikking van wilde planten en dieren. Dit kan gebeuren in de natuur langs de grote rivieren onder invloed van grote grazers, maar ook in de houtwallen van de Gelderse Vallei of op de Groningse akkers waar akkeronkruiden zich vestigen en grauwe kiekendieven broeden.

Een toenemende invloed van de mens leidt tot minder natuurlijke ordening, en uiteindelijk tot volledige ordening door de mens (zoals op een geasfalteerd parkeerterrein). De overgang tussen natuur en cultuur is geleidelijk, en in de praktijk van het natuurbeheer wordt een indeling gehanteerd van nagenoeg natuurlijke landschappen (bijvoorbeeld de Waddenzee), halfnatuurlijke landschappen (bijvoorbeeld heidegebieden) en cultuurlandschappen (bijvoorbeeld agrarische gebieden). Binnen alle systemen in deze reeks komt natuur voor, maar de natuurlijke processen bepalen een steeds kleiner deel van het landschap, en de mens een steeds groter deel.

Natuur wordt in het dagelijks spraakgebruik ook met andere begrippen aangeduid. Sommige begrippen zijn direct herkenbaar als synoniem voor natuur ('groen'), maar andere niet. Veel jonge mensen duiden natuur ook aan met het begrip 'frisse lucht', wat komt door de vergaande integratie van natuur met andere aspecten van hun leven. Voor jongeren staat frisse lucht voor vrijheid, voor ruimte, natuur, gezondheid, frisheid en voor individueel elan. En bovenal voor dat alles tegelijk. Natuur is geen op zichzelf staande waarde, maar is 'versmolten' met andere waarden en dat is terug te vinden in het taalgebruik van de jeugd (Van Slobbe, 2012).

Het gebrek aan invulling van het begrip 'natuur' door de overheid, is voor dit advies van specifieke betekenis. In wet- en regelgeving wordt het begrip 'natuur' niet gedefinieerd of gebruikt. De soorten en habitats waarop wet- en regelgeving van toepassing is, worden bij soortnaam en habitattype genoemd in bijvoorbeeld een Algemene Maatregel van Bestuur (Flora- en faunawet) en in bijlagen (richtlijn 92/43/EEG, de Habitatrichtlijn). Ook in andere wet- en regelgeving voor natuur (Boswet, Waterwet) staat geen definitie van het begrip natuur.

Bovenwettelijke beleidsvorming gaat uit van een breed natuurbegrip: van voordeur tot Waddenzee. De overheid acht een sluitende definitie niet eenvoudig en ook niet zinvol als het begrip zo breed wordt gehanteerd (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000).

De overheid noemt ‘natuur’ niet expliciet in de grondwet. Wel benoemt de grondwet als overheidsverantwoordelijkheid onder meer bestaanszekerheid voor de bevolking, volksgezondheid, maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding voor de burger. Natuur draagt daaraan bij.

Uit de grondrechtencatalogus van de grondwet (formulering 01-06-2004):

- De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid (artikel 20).
- De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21).
- De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid (artikel 22).
- Zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding (artikel 22).

De raad maakt een onderscheid tussen de *fysieke natuur* (‘natuur die je aan kunt raken’) en de *functies* van natuur (‘natuur vanuit bestuurlijke optiek’), zoals de functie voor de menselijke gezondheid, voor het economisch vestigingsklimaat en voor de instandhouding van wilde planten- en diersoorten (zie ook de Natuurverkenning, PBL, 2012a). De maatschappelijke besluitvorming en het maatschappelijk debat dienen naar de mening van de raad *natuurfuncties* als aangrijpingspunt te nemen, omdat daarmee de discussie over ‘natuur’ eenduidiger gevoerd kan worden én via functies ook de verbinding gelegd kan worden met belangen en belangenpartijen.

2.1.2 Relatie tussen natuur en landschap

Natuur en landschap worden vaak in één adem genoemd. Landschap is “het waarneembare deel van de aarde, dat wordt bepaald door de onderlinge samenhang en wederzijdse beïnvloeding van de factoren klimaat, reliëf, water, bodem, flora en fauna, alsmede het menselijk handelen” (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1992). In ecologisch onderzoek wordt landschap gedefinieerd als “het samenhangend geheel van ecosystemen, inclusief de interacties tussen die systemen” (Berendse, 2009).

Landschappen zijn gebieden die herkenbaar zijn op basis van gemeenschappelijke kenmerken, zoals het veenweidegebied, de wadden of het heuvellandschap in Zuid-Limburg. Het landschap biedt de context waarbinnen natuur zich kan ontwikkelen. Weidevogels bijvoorbeeld, zoals grutto en kempfaan, hebben een open weidelandschap nodig om te fourageren en te nestelen. Een heggelandschap in Zeeland biedt weer ruimte aan andere soorten, zoals braamsluiper en zomertortel. In bosgebieden komen weer hele andere soorten voor, zoals zwarte specht en boomkruis. Dit advies richt zich op het landschap voor zover dat landschap de fysieke drager is van natuur, en op landschap als drager van natuurlijke elementen van andere gebruiksfuncties, zoals sloten en houtwallen in het agrarisch cultuurlandschap. Architectonische en cultuurhistorische aspecten van het landschap zijn geen onderdeel van dit advies over natuurbeleid.

2.2 Natuur betekent verantwoordelijkheden

2.2.1 Verantwoordelijkheid voor voortbestaan van planten, dieren en ecosystemen

De maatschappelijke betekenis van natuur impliceert verantwoordelijkheden voor natuur. Die verantwoordelijkheid is gebaseerd op functionele en ethische motieven.

Functionele motieven

De *functionele* motieven voor natuurbeschoud gaan uit van de grote betekenis van natuur voor de samenleving waaronder de betekenis voor gezondheid, recreatie, economisch vestigingsklimaat, productie, regulatie en kennis.

Gezondheid: mentale ontspanning en fysieke beweging dragen bij aan de gezondheid en zijn onderdeel van de preventieve en curatieve gezondheidszorg (Gezondheidsraad en Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek, 2004; Groenewegen et al., 2012; Joye & Van den Berg, 2013). Het gebruik van natuur voor dagelijkse ontspanning hangt vooral af van de bereikbaarheid ervan en van de vraag of die natuur lopend, fietsend of alleen per auto te bereiken is. Bij een loopafstand van tien minuten en/of een fietsafstand van tien kilometer (PBL, 2009) zijn er voldoende mogelijkheden voor preventieve gezondheidszorg. Voor curatieve gezondheidszorg is nabijheid van natuur van belang voor ziekenhuizen en verzorgingstehuizen. Korte wandelingen in de natuur kunnen bijdragen aan herstel na ziekte.

Recreatie: de natuur biedt een recreatieve omgeving voor veel Nederlanders. De helft van de bevolking maakt minstens éénmaal per maand een uitstapje in de natuur (CBS, 2012a). In een derde van de vakanties wordt een bezoek aan een natuurreservaat gebracht (Nationale raad toerisme, recreatie, horeca en vrije tijd, 2012). De natuurlijke omgeving zorgt voor stressreductie, een beter humeur en een gevoel van vitaliteit als gevolg van de groenbeleving en het gevoel van verbinding met natuur (Joye & Van den Berg, 2013). Natuur zorgt daarmee voor de vervulling van hogere behoeften: de behoefte aan schoonheid, kennis, verbondenheid, wijsheid (Sijtsma et al., 2013). Natuur draagt daarmee bij aan recreatie in de betekenis van 'herstel'.

Economisch vestigingsklimaat: de aantrekkelijkheid van Nederland voor bedrijven als aangename woon- en werkomgeving wordt mede bepaald door de aanwezigheid van groengebieden. Groengebieden zijn essentieel voor een aangename leefomgeving en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven (Provincie Zuid-Holland, 2012; SER Noord-Brabant, 2012). Groen levert ook een directe bijdrage aan economische ontwikkeling (Bade, 2011). De stad en de natuur

buiten de stad bevinden zich als het gaat om welbevinden en economie in een subtiele symbiose. Voor onze welvaart zijn de agglomeratievoordelen van de stedelijke omgeving essentieel. Eén miljoen Nederlanders heeft een 'groentekort' in de dagelijkse leefomgeving, zodat ze in de vrije tijd naar gebieden buiten de directe leefomgeving gaan om het welbevinden op peil te houden in de versteende omgeving (Sijtsma et al., 2013).

Productie: natuurgebieden produceren niet alleen biomassa, zoals hout of riet, maar ook een breed spectrum aan organische verbindingen die soms voor de mens van groot belang zijn. In de Verenigde Staten bleek meer dan 70% van de nieuwegeneesmiddelen tegen kanker die recent geregistreerd zijn, gebaseerd op nieuw ontdekte secundaire plantenstoffen uit het tropisch regenwoud (Loreau et al., 2001). In Nederland zijn de verschillende soorten insecten belangrijk die een rol spelen bij de bestuiving in de fruitteelt. Ook natuurlijke vijanden zoals sluipwespen en loopkevers, die kunnen helpen bij het bestrijden van plagen en ziektes in de landbouw, zijn belangrijk.

Regulatie: natuurlijke processen reguleren de kwaliteit van water en lucht. Zonder biosfeer zou het kooldioxidegehalte in de atmosfeer 98% zijn en dientengevolge de gemiddelde temperatuur op aarde 240° C. Zonder uitgestrekte koolstofaccumulerende natuurgebieden zou het CO₂-niveau in de lucht tweemaal zo snel stijgen als op dit moment (IPCC, 2007). De klimaatregulerende werking van natuur kan de effecten van klimaatverandering in steden verminderen: de verdamping door begroeiing kan de hittestress in steden aanzienlijk verminderen en bovendien de gevolgen verminderen van de versnelde waterafvoer in het stedelijk gebied. De bodemerosie op dijken is duidelijk kleiner bij een grotere diversiteit aan plantensoorten. De sponswerking van natuur is in het algemeen van groot belang voor kwantitatief waterbeheer. Inzet van natuur voor luchtzuivering is mogelijk door het planten van bomen en de aanleg van groenvoorzieningen in de stad en langs wegen. Natuurgebieden langs rivieren en kustwateren bieden bescherming tegen overstromingen en andere ernstige vormen van waterschade.

Kennis: het DNA van levensvormen bevat informatie over de mogelijkheden om te overleven onder zeer verschillende, veelal vijandige omstandigheden. Deze informatie, het resultaat van vier miljard jaar evolutie, is van grote betekenis en biedt nog onverkende mogelijkheden om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen in ons leefmilieu.

Ethische motieven

Minstens zo belangrijk zijn de *ethische* motieven voor de instandhouding van natuur en de wilde planten en dieren die daarin thuishoren. Het recht op voortbestaan van andere soorten dan de mens wordt door het merendeel van de burgers als morele verplichting onderschreven (PBL, 2012b). Dit recht op

voortbestaan impliceert dat natuur ook de mogelijkheid krijgt zich verder te ontwikkelen en zich aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden. Dit betekent weer dat er voldoende ruimte dient te zijn om evolutie en genetische aanpassingsprocessen mogelijk te maken. Alleen dan kan aan wilde planten- en diersoorten een duurzame toekomst worden geboden.

Vele burgers voelen zich mede verantwoordelijk voor het voortbestaan van de andere soorten waarmee we deze planeet delen. Verantwoordelijkheid nemen voor natuur draagt bij aan welvaart in brede zin: materieel én immaterieel. De raad deelt dan ook het vooruitgangsgeloof niet dat er vanuit gaat dat natuur ooit vervangen kan worden door technische verworvenheden (Slobbe, 2012).

Vanuit de optiek van duurzaamheid dient volgens Brundtland (1987) de huidige generatie de natuurlijke hulpbronnen intact over te dragen aan de volgende generaties. Meer recent zijn ook dierenrechten onderwerp van maatschappelijk debat (Raad van State, 2007). Daarnaast wordt er nadrukkelijk voor gepleit het recht van kinderen om in de natuur te spelen op te nemen in het Verdrag voor de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties (Natuurcollege, 2010). Ethische motieven spelen vaak een doorslaggevende rol bij politieke keuzen. In een breder historisch perspectief neemt overigens de invloed van ethiek op onze beschaving steeds verder toe. In de loop van de negentiende eeuw werd de slavernij afgeschaft, aan het begin van de twintigste eeuw kwam een einde aan kinderarbeid en momenteel vindt een heftige discussie plaats over dierenrechten (Berendse, 2012).

De vele functies van natuur brengen de raad tot de conclusie dat natuur op elke plek een maatschappelijke behoefte vervult. Natuur is overal en heeft overal haar waarde. De multifunctionaliteit is ook de kracht van natuur: in één gebied kan natuur gelijktijdig bijdragen aan bijvoorbeeld waterveiligheid, recreatie én instandhouding van soorten.

2.2.2 Verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn

De verantwoordelijkheid voor natuur in relatie tot dierenwelzijn is een belangrijk maatschappelijk onderwerp van discussie. Verantwoordelijkheid nemen voor natuur is niet mogelijk zonder een visie op de verantwoordelijkheid voor het welzijn van wilde dieren.

Een kenmerk van natuur is dat wilde dieren autonoom zijn en zelf bepalen op welke wijze zij gebruikmaken van hun omgeving, bijvoorbeeld door zich te vestigen in specifieke gebieden. Bij dat gebruik zullen zich situaties voordoen die resulteren in perioden met minder welzijn ('welzijnstekort') die mensen kunnen interpreteren als vormen van lijden. Oorzaken voor die periodes zijn onder meer natuurlijk gedrag, zoals verspreiding naar andere gebieden met een lager voedselaanbod, natuurlijke ontwikkeling van gebieden waardoor die ongeschikt

worden, en extreme weersomstandigheden. Deze situaties komen in de natuur regelmatig voor en zijn de drijvende krachten achter de evolutie van soorten en ecosystemen. De mogelijkheid van evolutionaire ontwikkeling en genetische aanpassing is de kern van natuur. Zonder evolutionaire ontwikkeling kan op de lange duur de natuur – of meer algemeen: het leven - zich niet meer aanpassen aan de veranderende omstandigheden.

Inherent aan evolutionaire ontwikkeling zijn situaties van verminderd individueel welzijn. Evolutionaire ontwikkeling vindt onder meer plaats als gevolg van natuurlijke selectie door predatie en voedseltekorten. Zowel ten prooi vallen aan predatoren als verhongering leiden tot (periodes van) verminderd welzijn. Evolutionaire krachten die al vier miljard jaar werkzaam zijn, zorgen voor ontwikkelingen die het welzijn van individuen raken. De raad karakteriseert het verminderd welzijn als een 'evolutionair welzijnstekort': "welzijnstekort in de natuur als gevolg van de natuurlijke processen die drijvende krachten zijn achter de evolutie". Het getuigt van respect voor de autonomie van natuur om evolutionaire processen te accepteren, ook als verminderd welzijn daar onderdeel van uitmaakt. Zonder voldoende ruimte te geven aan genetische aanpassingsprocessen worden welzijnstekorten langer gehandhaafd dan noodzakelijk. Hoewel tegenintuïtief, kunnen goedbedoelde maatregelen zoals bijvoeren of het aanbieden van beschutting, op langere termijn juist leiden tot meer dierenleed.

Dit neemt niet weg dat de aard van de relatie tussen mens en dier de verantwoordelijkheid van de mens voor wilde dieren bepaalt. Als de mens individuele dieren bewust afhankelijk heeft gemaakt van de mens door bijvoorbeeld domesticatie tot (landbouw)huisdieren of door het vangen en houden van wilde dieren, is de mens volledig verantwoordelijk voor het welzijn van deze dieren. Deze verantwoordelijkheid krijgt vorm in de zorgplicht waarbij de keuze van het welzijnsniveau contextafhankelijk is. Ook daar waar de mens dieren in omstandigheden brengt – door introductie in gebieden of door verandering van omstandigheden in gebieden - die hun zelfredzaamheid beperkt, ontstaat een zorgplicht.



CONTINUÏTEIT ESSENTIEEL VOOR INSTANDHOUDING VAN NATUUR

3

Om gestelde doelen te bereiken is continuïteit in beheer en beleid essentieel, want natuur is een zaak van lange adem. Daarom zijn continuïteit van betrokkenheid bij natuur, continuïteit van condities voor natuur en continuïteit van synergie tussen natuur en andere maatschappelijke belangen onontbeerlijk. De ontwikkeling van een ecosysteem van pioniervegetatie via overgangsstadia naar een climaxvegetatie neemt vele decennia in beslag. Ook tijd is dus van groot belang. Planten- en diersoorten hebben soms tientallen jaren nodig om zich te vestigen, ook wanneer het milieu reeds voor hen geschikt is. Beleid met een lange adem is ook nodig omdat het jaren kan duren voordat verschillende maatschappelijke partners de handen ineen kunnen slaan.

Een treffend voorbeeld van beleidscontinuïteit is het Natuurbeleidsplan (1990), waarin het concept van de EHS werd geïntroduceerd. Dit beleidsconcept was meer dan twintig jaar het bindende uitgangspunt voor het Nederlandse natuurbeleid.

Discontinuïteit komt echter vaker voor. Er is een voortdurende cyclus van het beëindigen van bestaande werkwijzen, relaties en structuren en het investeren in nieuwe werkwijzen en benaderingen. De (organisatorische) gevolgen van discontinuïteit hebben een lange looptijd, zeker als veranderingen elkaar snel opvolgen, waardoor veel organisaties niet in evenwicht zijn met hun (dynamische) omgeving. Deze discontinuïteit leidt tot onzekerheid over de vraag of grote investeringen in bedrijfsmiddelen of in samenwerkingsverbanden met maatschappelijke organisaties verantwoord en rendabel zijn.

Voor de natuur leidt discontinuïteit vaak tot het versneld uitsterven van soorten, omdat veel soorten lange tijd nodig hebben om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden of zich te vestigen onder de nieuwe milieuecondities.

3.1 Continuïteit in beleid en betrokkenheid: stand van zaken

Maatschappelijke continuïteit

De maatschappelijke continuïteit is relatief sterk, getuige de stabiliteit van natuurorganisaties. In reactie op achteruitgang van de natuur en de herontdekking van de betekenis van natuur aan het begin van de vorige eeuw, is de maatschappelijke betrokkenheid gemobiliseerd in de vorm van meerdere professionele natuurorganisaties. Deze natuurorganisaties handhaven zich al lang: bijvoorbeeld sinds 1899 (Vogelbescherming) of 1905 (Natuurmonumenten). De structuur van deze particuliere sector vertoont continuïteit en een verdergaande ontwikkeling in de vorm van organisaties met specifieke doelstellingen, zoals de provinciale Landschappen (in de jaren dertig van de vorige eeuw) en de Stichting Kritisch Bosbeheer (1977). Ook de maatschappelijke motieven voor natuurbehoud vertonen continuïteit: de vanouds bekende betekenis van natuur voor gezondheid (herstellingsoorden in de natuur) en woon- en werkomgeving (voor woningen in het groen is meer belangstelling) krijgt nu weliswaar bestuurlijk meer aandacht, maar burgers handelen al vele decennia op basis van deze motieven. Vanuit deze motieven heeft de particuliere sector verbetering van natuur als consistent doel, gebruikmakend van mogelijkheden die zich voordoen.

Beleidscontinuïteit

Veranderende opvattingen over natuurbeleid en over besturen in het algemeen kunnen beleidscontinuïteit doorbreken, net als het aantreden van nieuwe bestuurders. Veranderende opvattingen over natuurbeleid kunnen een verantwoord motief zijn voor belangrijke beleidswijzigingen. Als ze gebaseerd zijn op een grondige evaluatie van het bestaande beleid, kunnen wijzigingen leiden tot beleid dat effectiever is en beter aansluit bij de maatschappelijke behoefte. Voorbeelden van gefundeerde beleidswijzigingen zijn de stap naar een offensief beleid in de vorm van de EHS en de aanscherping van de normen voor de uitstoot van ammoniak en bestrijdingsmiddelen. Daardoor zijn de beleidsdoelen beter bereikt. Beleidsaanpassingen kunnen, aan de andere kant, ook juist leiden tot het minder goed bereiken van doelen. De inhaalslag om nationale natuurregeling aan te passen aan de Habitat- en Vogelrichtlijn leidde tot discontinuïteit door onnodige verstoring van de relatie tussen natuur en bedrijfsleven en door onvoldoende voorlichting (RLG, 2002).

Recentere voorbeelden zijn het opgeven van de rijksverantwoordelijkheid voor meerdere beleidscategorieën zonder dat duidelijk is welke bestuurslaag deze verantwoordelijkheid overneemt (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011a) en de bezuinigingen van ongeveer 70% op het natuurbudget in 2010.

Ook veranderende algemene maatschappelijke opvattingen kunnen reden zijn voor discontinuïteit in beleid. In de 'Decentralisatie Impuls' van 1991 werd een deel van het natuurbeleid gedecentraliseerd. Dit werd niet ingegeven door de

inhoud van het natuurbeleid, maar door algemene bestuurlijke overwegingen. In 2005 vond een tweede decentralisatiebeweging naar de provincies plaats, onder meer voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet, en de uitvoering van natuurbeleid volgens het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) (Selnes & Kuindersma, 2006). In 2009 bleek dat de decentralisatie de beoogde doelen (nog) niet had bereikt. Provincies sloten met hun werkwijze veelal nog niet aan bij de kansen die integraal werken biedt en hun besluitvormingsruimte werd beperkt door gedetailleerde regelgeving vanuit het Rijk (PBL, 2009).

Interactie tussen maatschappelijke continuïteit en beleidsdiscontinuïteit

Veranderingen in beleid en uitvoering beïnvloeden ook de uitvoeringsorganisaties van de overheid (Dienst Landelijk Gebied en Staatsbosbeheer) en de maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij natuur (bijvoorbeeld Natuurmonumenten, provinciale Landschappen en organisaties zoals De Vlinderstichting en Sovon Vogelonderzoek Nederland). Gebrek aan beleidscontinuïteit noodzaakt maatschappelijke organisaties die samenwerken met de overheid aanpassingen te doen. De investeringen in deze aanpassingen worden niet altijd 'terugverdiend' door een hoger rendement van de samenwerking. De decentralisaties dwongen organisaties hun aandacht te verleggen van één rijksoverheid naar twaalf provinciale overheden, met alle consequenties voor hun structuur en bemensing van dien. Aanzienlijke aanpassingen in subsidieregelingen, zoals de snelle overgang van structurele subsidies naar projectsubsidies eind tachtiger jaren maakten ingrijpende aanpassingen in de werkwijze van maatschappelijke organisaties nodig. De nettobijdrage van de overheid aan het bereiken van maatschappelijke natuurdoelen is onmiskenbaar, getuige het verminderen van de achteruitgang van een aantal soorten en ecosystemen, het succes van de EHS en de verbetering van milieucondities (PBL, 2012b). Meer continuïteit in beleid zou echter het rendement van de samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties aanzienlijk vergroten.

3.2 Hoe continuïteit te bereiken

Maatschappelijke continuïteit en beleidscontinuïteit zijn essentieel voor investeringen in natuur door maatschappelijke organisaties, burgerinitiatieven, bedrijfsleven en overheden. Daarbij gaat het om continuïteit in doelen en in basisvoorwaarden voor het bereiken van die doelen. De raad ziet als basisvoorwaarden voor continuïteit van natuurbeleid: 1) betrokkenheid van burgers en bedrijven, 2) aanwezigheid van kennis en 3) beschikbaarheid van financiële middelen. Discontinuïteiten kunnen functioneel zijn om bestaande hindernissen op te ruimen, maar ze dienen de doelen en de basisvoorwaarden niet aan te tasten.

3.2.1 Horizonbeleid voeren

De raad is van mening dat continuïteit alleen voldoende gewaarborgd kan worden door langetermijndoelen te formuleren en horizonbeleid te voeren met een visie voor dertig jaar op basis van een metaconcept waarover politici, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven het in hoofdlijnen met elkaar eens zijn. Een dergelijk beleid is bestuurlijk, ecologisch en economisch duurzaam. De overheid bepaalt de doelen op een redelijk hoog abstractieniveau, geformuleerd vanuit haar publieke verantwoordelijkheid voor natuur. Een belangrijk doel is het in stand houden en herstellen van ecosystemen en landschappen en de leefgebieden van wilde planten- en diersoorten. Maar ook maatschappelijke doelen, zoals een substantiële bijdrage van natuur aan gezondheid, dienen van een dergelijke visie deel uit te maken. Het doel van een dergelijke visie moet geen statisch eindbeeld zijn: samenleving en natuur zijn tenslotte dynamisch. Nieuwe inzichten en resultaten van wetenschappelijk onderzoek kunnen leiden tot verbeteringen en aanpassingen, zolang de hoofddoelen maar niet in gevaar komen. De overheid bepaalt niet de manier waarop het doel bereikt wordt, maar wel het doel zelf en houdt daar ook aan vast. De raad acht verdere uitwerking van het voorgestelde horizonbeleid dringend wenselijk, en de onderstaande stappen zijn nodig om de noodzakelijke beleidscontinuïteit te bereiken:

1. ontwikkel een *Natuurnetwerk* op nationaal niveau (verdere uitwerking in hoofdstuk 4) als stip op de horizon, dat waar nodig steeds aangepast wordt op basis van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht, op basis van maatschappelijk gewenste natuurfuncties en de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding van soorten, ecosystemen en landschappen. Bepaal duidelijke prioriteiten in de stappen die gezet moeten worden om dit eindbeeld te realiseren met *no regret* maatregelen als startpunt;
2. verlaag het realisatietempo in tijden waarin minder financiële middelen beschikbaar zijn, maar handhaaf het einddoel.

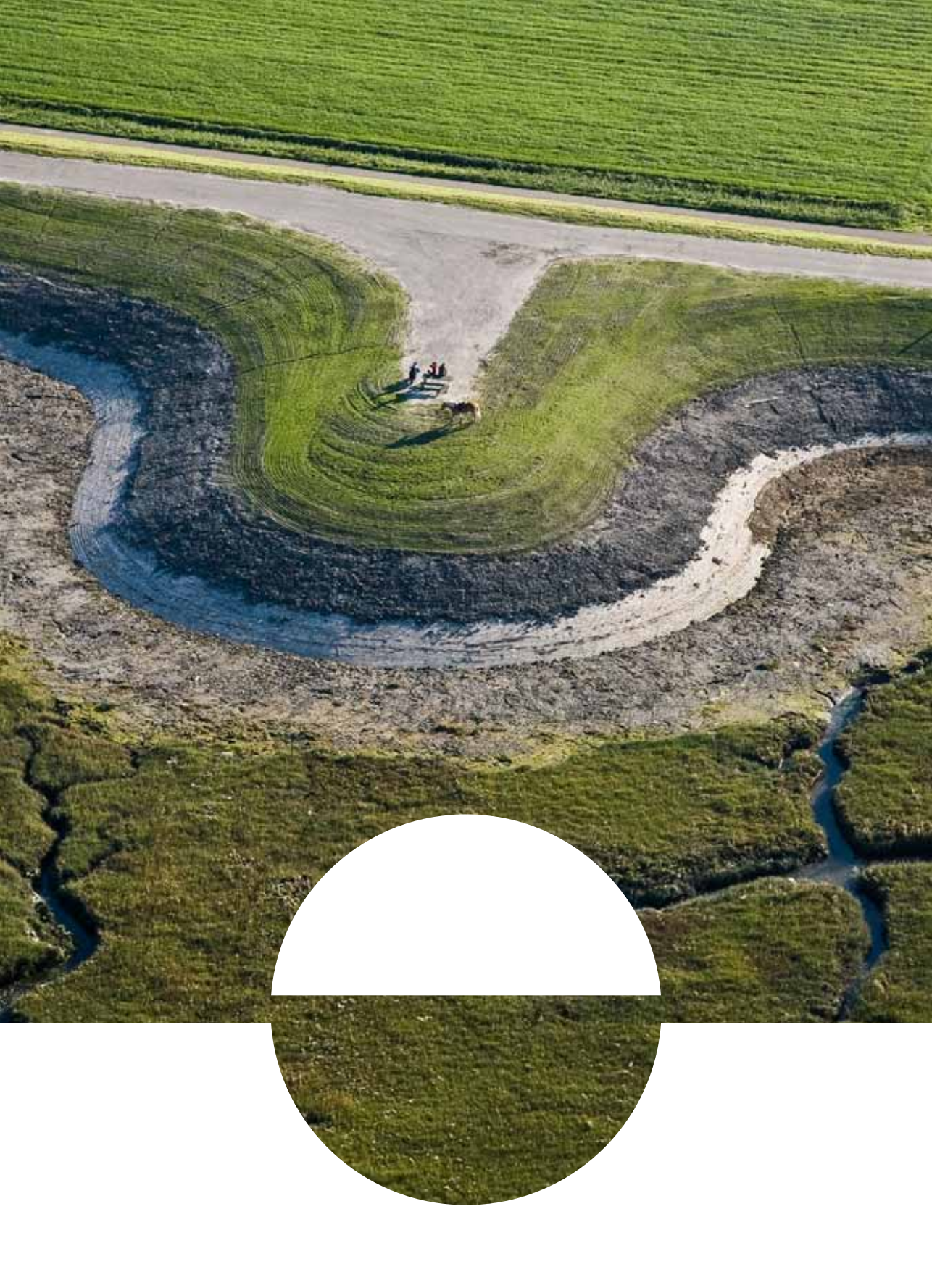
3.2.2 Begrip voor basisvoorwaarden borgen

Om continuïteit te bereiken in de basisvoorwaarden 'betrokkenheid', 'kennis' en 'financiële middelen', dient de overheid samen met maatschappelijke organisaties binnen de samenleving begrip voor deze basisvoorwaarden te ontwikkelen. Dit kan alleen als de samenleving ze een volstrekt 'logisch' uitvloeisel vindt van onze verantwoordelijkheid voor natuur.

Begrip voor het belang van 'betrokkenheid' ontstaat op basis van gevoelde 'verantwoordelijkheid voor de omgeving'. De overheid mag van de burger vragen dat die verantwoordelijkheid voor zijn omgeving neemt. De overheid kan daarvoor bij burgers duurzaam gedrag stimuleren. Investeren in natuureducatie in het basisonderwijs is daarvoor onontbeerlijk.

Bij de vormgeving van beheer, de beoordeling van effecten van ingrepen of het nemen van (mitigerende en compenserende) maatregelen hoort het bij de verantwoordelijkheid van de overheid en van andere betrokken partijen te zorgen voor voldoende ‘kennis’ om verantwoorde besluiten te kunnen nemen. Daarbij hoort ook dat gevolgen van besluiten gemonitord worden om de vergaarde kennis te toetsen en verder te ontwikkelen.

Begrip voor het belang van de continuïteit van de nodige ‘financiële middelen’ wordt versterkt wanneer duidelijk wordt gemaakt welke verliezen van natuur plaatsvinden bij het ontbreken daarvan. De bereidheid tot financiering wordt vergroot door waar mogelijk tot ‘verevening van kosten en baten’ te komen. De overheid mag de gebruiker die baat heeft bij natuur vragen mee te betalen aan de kosten voor het in stand houden van natuur. De overheid kan hiervoor zorgen door rechten toe te kennen. Dat is verder uitgewerkt in het hoofdstuk over financiering (hoofdstuk 7).



RUIMTE ALS BASIS VOOR INSTANDHOUDING VAN NATUUR

4

De mens beïnvloedt in principe elk gebied in Nederland, zowel op land als op zee. De intensiteit verschilt echter van gebied tot gebied, waardoor de autonomie van de natuur zich per gebied meer of minder manifesteert. Er zijn gebieden waar de natuur alle ruimte krijgt om zich te ontwikkelen met als belangrijkste doel de instandhouding van soorten en ecosystemen. In agrarische cultuurlandschappen en stedelijke landschappen domineren andere vormen van grondgebruik die de ontwikkeling van de natuur sterk beïnvloeden - zoals wonen, werken en voedsel-productie. In die gebieden kan de oppervlakte aan natuur weliswaar beperkt van omvang zijn, maar toch een belangrijke rol vervullen, bijvoorbeeld als onderdeel van een aangename woonomgeving of om biologische bestrijding en bestuiving van gewassen mogelijk te maken.

4.1 Ruimte voor natuur: stand van zaken

In Nederland zijn veel natuurgebieden nog te klein en te versnipperd voor de duurzame instandhouding van wilde planten- en diersoorten en ecosystemen (PBL, 2012b). De oppervlakte moet immers voldoende groot zijn om:

- ruimte te bieden aan populaties van voldoende omvang, zodat toevallige fluctuaties in de aantallen niet tot uitsterven leiden;
- voldoende ruimte te bieden aan dieren die grote territoria nodig hebben, zoals grote zoogdieren, roofvogels en andere predatoren;
- ruimte te geven aan een minimaal aantal deelpopulaties van een soort, zodat er hervestiging kan plaatsvinden, wanneer een van de deelpopulaties door veranderende omstandigheden verdwijnt. De metapopulatietheorie (Hanski & Gilpin, 1997; Ovaskainen, 2012) stelt dat minimaal vijftien tot twintig deelpopulaties per soort noodzakelijk zijn om een soort binnen een regionaal natuurnetwerk voldoende perspectief te geven;
- de negatieve effecten vanuit het omringende landbouwgebied (door ammoniak, verdroging, bestrijdingsmiddelen) op voldoende afstand te kunnen houden.

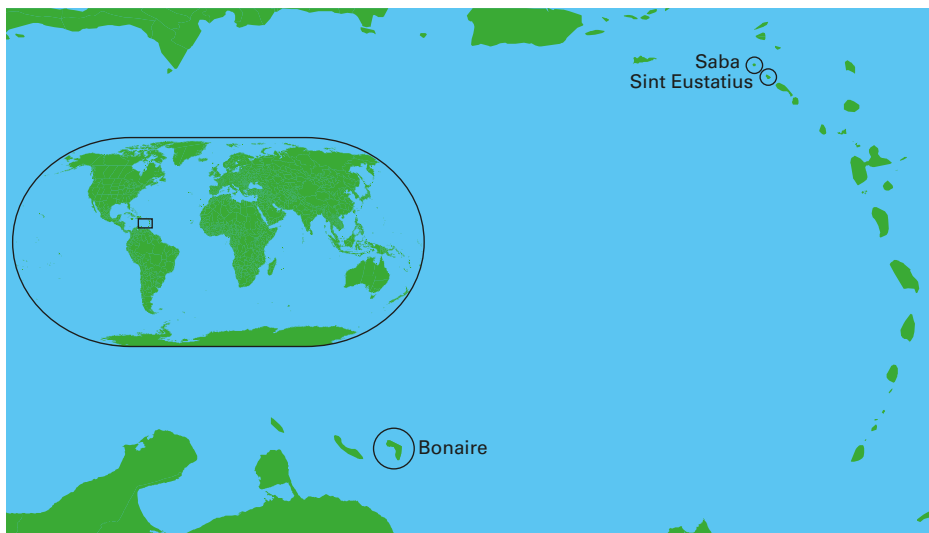
De figuren 1 tot en met 3 geven een beeld van de natuur(gebieden) op land en zee.

Figuur 1: Ecologische hoofdstructuur anno 2012



Bronnen: PBL/Compendium; PBL, 2012; IPO, 2012 Den Haag; CBS 2012.

Figuur 2: Bonaire, Saba en Sint Eustasius, met rijke natuur op de eilanden en in de zee



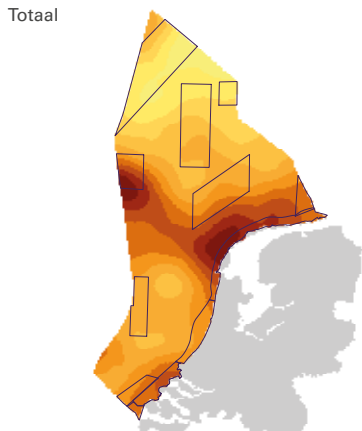
Vanaf 10 oktober 2010 is het grondgebied van Nederland uitgebreid met de BES-eilanden Bron: PBL.

Figuur 3: Biodiversiteit Noordzee 1991 - 2010 (links) en status van natuurgebieden op de Noordzee (rechts)

Biodiversiteit Noordzee, 1991 – 2010

Status van natuurgebieden op de Noordzee

Totaal



Aantal soorten (index)

Hoog Laag



Status

■ Natura 2000
■ Natura 2000, Vogelrichtlijn

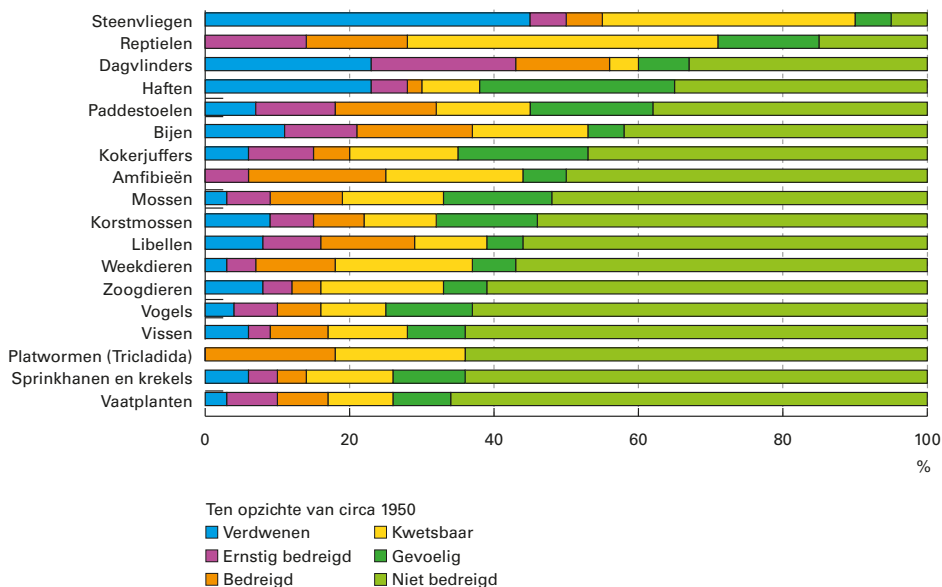
□ Gebieden met
bijzondere ecologische
waarden

Bron: PBL.

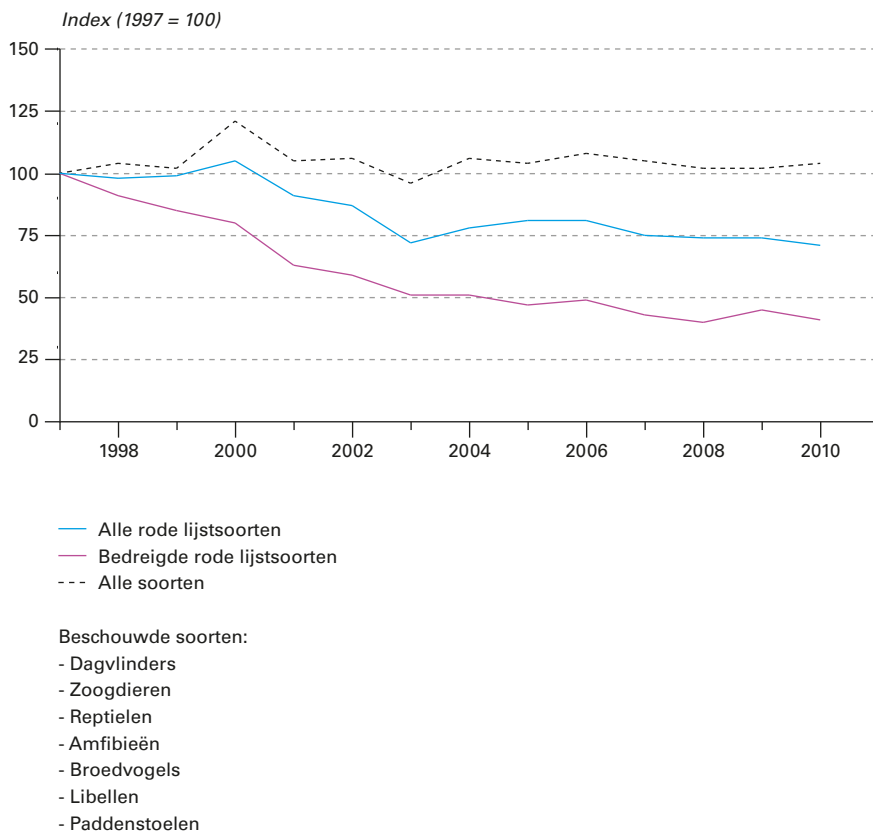
Voor natuur is niet alleen de oppervlakte van essentieel belang, maar ook de milieucondities en de waterhuishouding. De milieucondities in Nederland zijn verbeterd: de uitstoot van zwaveloxiden is sterk verminderd, en ook de emissies van stikstofverbindingen en het gebruik van pesticiden zijn afgenomen. De grote investeringen in de afvalwaterzuivering in nationaal en internationaal verband zijn effectief gebleken. De verdere verbetering van milieu- en watercondities stagneert echter op een onvoldoende niveau, zowel voor stikstof en fosfaat, als voor bestrijdingsmiddelen en voor het niveau en de chemische kwaliteit van het grondwater.

Het huidige beleid heeft op nationale schaal nog niet geleid tot de gewenste grote en aaneengesloten netwerken van natuurgebieden waarin de milieucondities voldoende zijn verbeterd om de instandhouding van soorten en ecosystemen mogelijk te maken. De beschikbare versnipperde oppervlakte voor natuur is te beperkt om de door het beleid gewenste natuurdoelen voor de instandhouding van ecosystemen en soorten te halen. Dit geldt ook voor de natuur in de gebieden die zijn aangewezen als onderdeel van het Natura 2000-netwerk (PBL, 2012b). De soortenrijkdom herstelt zich niet en blijft kwetsbaar (figuren 4 en 5).

Figuur 4: Bedreiging van soorten omstreeks 2000



Bron: LNV e.a.

Figuur 5: Populatieomvang van soorten

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

Ook in gebieden waarin andere vormen van grondgebruik domineren, en waar natuur een nevenfunctie is, schieten de genomen beleidsmaatregelen tekort. De overheid heeft zeer grote bedragen geïnvesteerd in het herstel van de natuur in agrarische gebieden, maar zonder veel resultaat. Recent analyses laten zien dat sinds 1960 75% van de broedparen van vogels in agrarische gebieden is verdwenen (Sovon, 2012). Het beperkte aantal kwetsbare soorten dat wel in agrarische gebieden voorkomt, vooral weidevogels, gaat jaarlijks verder achteruit en zal, zonder ingrijpende maatregelen, op korte termijn verdwijnen (Berendse et al., 2004; Schroeder et al., 2009). Agrarisch natuurbeheer is nauwelijks effectief. De sleutelfactoren voor veel kwetsbare soorten zijn namelijk vaak ook de

factoren die essentieel zijn voor een economisch rendabele landbouwproductie (Kleijn, 2012). Stoppen met het gebruik van bestrijdingsmiddelen of het drastisch verhogen van de grondwaterstand, bijvoorbeeld, is moeilijk te combineren met een economisch rendabele bedrijfsvoering van landbouwbedrijven. In enkele gevallen is wel een combinatie van natuur met landbouw mogelijk gebleken, zoals in Noordoost-Groningen en in de Flevopolders, waar aangepast beheer van akkerranden leidt tot hoge dichtheden van muizen en waar de nesten van grauwe kiekendieven in het graan worden beschermd. Dit akkerrandenbeheer heeft echter niet kunnen voorkomen dat de aantallen van een algemene weidevogel als de veldleeuwerik ook in deze gebieden steeds verder achteruitgaan. In stedelijke gebieden daarentegen, ontstaan steeds meer mogelijkheden voor natuur. Bewoners van de stad krijgen meer aandacht voor natuur in de vorm van stadsgroen: tuinen, groene gevels en braakliggende veldjes. Het aantal soorten in de stad en standsrand overtreft vaak het aantal soorten in het aangrenzend landelijk gebied (Zoest & Melchers, 2006).

4.2 Bepalen randvoorwaarden voor natuurbeleid

De raad stelt voor het natuurbeleid niet langer te richten op zeer gedetailleerde doelstellingen zoals de (vroegere) natuurdoeltypen en doelsoorten, maar het te concentreren op het creëren of herstellen van condities (in termen van oppervlakte, waterhuishouding en overige milieucondities) die de spontane vestiging en dynamiek van soorten en ecosystemen mogelijk maken. Indien voldaan is aan deze voorwaarden, is instandhouding van een breed spectrum van soorten en ecosystemen mogelijk – al is niet te voorspellen welke precies – en kunnen natuurfuncties adequaat worden vervuld.

De in te vullen randvoorwaarden kunnen van landschap tot landschap aanzienlijk verschillen. In nagenoeg natuurlijke landschappen is voldoende oppervlakte nodig voor grootschalige processen als verstuing, overstroming en begrazing. Door de balans tussen deze processen en voortdurende, spontane vegetatie-ontwikkeling blijft in deze landschappen een breed spectrum van ecosystemen gehandhaafd, hoewel de verhoudingen ertussen in de tijd kunnen fluctueren. Beheermaatregelen, zoals hooien, plaggen en dunnen beïnvloeden in half-natuurlijke landschappen en cultuurlandschappen de natuurlijke processen. Om deze landschappen te behouden moeten deze beheermaatregelen voortgezet worden. Iedere beheerstrategie resulteert in een specifiek landschap met zijn eigen, karakteristieke palet aan planten- en diersoorten. Alleen door de waarde van het gehele spectrum van natuurlijke, halfnatuurlijke en cultuurlandschappen te erkennen en de voor iedere landschapsvorm noodzakelijke beheersstrategie voort te zetten, kan natuurbeleid de diversiteit van wilde planten- en diersoorten in Nederland duurzaam behouden.

4.2.1 Essentiële condities: oppervlakte en verbinding

Wilde planten en dieren leven meestal in ruimtelijk van elkaar gescheiden deelpopulaties die voorkomen in een ruimtelijk mozaïek van verschillende leefgebieden. Dit is een simpele constatering, maar met vergaande consequenties voor de overleving van soorten. Als voorbeeld: een dagvlindersoort zoals de Kommavlinder, die zich kan voortplanten in voedselarme graslanden die niet al te droog en niet al te nat zijn. In droge jaren kan de soort zich in de droogste gebieden niet voortplanten en sterft daar uit, terwijl de vlinders in de natste gebieden zich uitstekend kunnen vermenigvuldigen. In natte jaren is het juist andersom en verdwijnen de deelpopulaties op de natste plekken. Een plek waar de soort is uitgestorven, blijft leeg als er geen kolonisatie vanuit naburige gebieden plaatsvindt. Dat betekent dat geschikte leefplekken niet te ver van elkaar moeten liggen. De maximale afstand verschilt per soort. De Kommavlinder bijvoorbeeld, verdwijnt uiteindelijk op plekken die meer dan een kilometer liggen van een andere plek die door Kommavlinders wordt bewoond.

Er zijn nog andere redenen om natuurgebieden van voldoende oppervlakte te beschermen. De oppervlakte van een gebied bepaalt hoeveel individuen van een soort er kunnen leven. Bij een kleinere oppervlakte en een kleiner aantal individuen zal de kans op lokaal uitsterven sterk toenemen door de schommelingen in aantallen tussen goede en slechte jaren. Bij lage aantallen neemt de rol van het toeval sterk toe, waardoor de soort sneller zal verdwijnen.

Het derde, en misschien belangrijkste, effect van oppervlakte is dat bij afnemende oppervlakte de relatieve invloed van de omgeving, meestal landbouwgebied, sterk toeneemt. In kleine natuurgebieden hebben de effecten van grondwaterstandverlaging, ammoniakemissies en het gebruik van pesticiden voor veel soorten dramatische gevolgen. In grote natuurgebieden kunnen deze negatieve effecten eenvoudiger en met substantieel lagere kosten worden gereduceerd.

Oppervlakte en verbindingen, dus mogelijkheden voor planten en dieren om zich te verplaatsen binnen landschappen, zijn pijlers van het natuurbeleid. Bij prioriteitsstelling is - voor de meeste soorten en ecosystemen - oppervlakte de belangrijkste factor (Ovaskainen, 2012). De overheid kan volgens de raad verbindingen tussen deelpopulaties van wilde planten- en diersoorten het beste realiseren door er voor te zorgen dat het tussenliggende gebied uit natuurgebied bestaat of uit agrarisch landschap van een voldoende hoge kwaliteit (groene dooradering). Dat heeft het tussenliggende gebied voldoende 'doorlaatbaarheid' om de uitwisseling van planten en dieren mogelijk te maken. Overigens is het belangrijk om te beseffen dat soorten zich op heel verschillende manieren verplaatsen. Waar voor de ene soort een houtwal of bosrand mogelijkheden voor verplaatsing biedt, is voor de andere soort een waterloopje essentieel, en voor weer andere soorten is de kustlijn van belang of de loop van de grote

rivieren. Hoewel soms specifieke maatregelen, zoals de aanleg van dassentunnels onder snelwegen, zeer effectief zijn, is het voor het gehele spectrum van soorten in de eerste plaats van belang de oppervlakte van het natuurgebied niet alleen zo groot te maken dat ze voldoende deelpopulaties van een soort kunnen bevatten, maar ook de ecologische kwaliteit van het tussenliggende agrarische gebied te vergroten.

4.2.2 Natuurlijke processen als basis voor beheer van natuur en landschap

Eén van de belangrijke karakteristieken van gebieden waar het ingrijpen van de mens zeer beperkt is, is dat natuurlijke processen plaatsvinden: spontane vegetatie-ontwikkeling en het optreden van natuurlijke verstoringen, zoals verstuiving, branden of overstromingen. Natuurlijke verstoringen voeren elke keer een deel van de vegetatie en de bodem af, waarna de ontwikkeling van het ecosysteem een nieuwe start moet maken. Door deze natuurlijke dynamiek komen verschillende ontwikkelingsstadia (van pioniervegetatie tot climaxvegetatie) naast elkaar voor. In dergelijke nagenoeg natuurlijke landschappen komen veel soorten planten en dieren voor, inclusief kwetsbare soorten (Bakker, 2012).

Ruimte voor natuurlijke processen leidt dan ook tot de aanwezigheid van de soorten die onder deze of vergelijkbare natuurlijke processen zijn geëvolueerd en daarmee in deze landschappen 'thuishoren'. Door in elk van de Nederlandse natuurlijke, halfnatuurlijke en cultuurlandschappen, een adequaat aantal gebieden met voldoende oppervlakte voor natuur te creëren, blijft de verscheidenheid aan soorten en ecosystemen in stand die kenmerkend is voor Nederland. Een voorwaarde is dat de bepalende milieucondities binnen zekere marges over een lange periode gehandhaafd worden.

In de halfnatuurlijke en cultuurlandschappen speelt gebruik door de mens een doorslaggevende rol. Ook in cultuurlandschappen zijn natuurlijke processen, binnen de mogelijkheden die het gebruik door de mens biedt, de basis voor een duurzame toekomst van de natuur. Ruimte voor spontane en verrassende ontwikkelingen draagt ook bij aan de beleving van natuur: die laten de mens ervaren dat hij deel is van een groter geheel.

Voldoende ruimte voor natuurlijke processen maakt verder vaak menselijke ingrepen om natuurlijke processen te imiteren en te sturen overbodig, zoals het in detail reguleren van de waterstand, plaggen en het verplaatsen van soorten. Hoe meer geschikte condities voor natuurlijke processen aanwezig zijn, hoe minder menselijke ingrepen nodig zijn voor de instandhouding van soorten en ecosystemen. Onvoldoende oppervlakte vraagt om herhaald ingrijpen om het lokaal verdwijnen van soorten te voorkomen. Een voorbeeld zijn kleine heide terreinen omringd door intensieve landbouw. Hier moeten regelmatig kostbare beheermaatregelen, zoals afplaggen, worden uitgevoerd om de heidevegetaties te behouden.

Kosten voor natuurbeheer komen grotendeels voort uit onnatuurlijke condities (zoals beperkte oppervlakte en een hoge atmosferische stikstofdepositie) die natuurlijke processen in de weg staan: compenserend beheer is dan nodig. Geschikte condities leiden dan ook tot lagere kosten voor natuurbeheer. Welke condities uiteindelijk nodig zijn (in termen van benodigde oppervlakte, waterkwantiteit en -kwaliteit) in landschappen, hangt af van de aard van de landschapsvormende processen, en van de soorten en de ecosystemen die aan de landschappen verbonden zijn. In het veenweidelandschap zijn dat bijvoorbeeld: landschappelijke openheid, voldoende plekken met een hoge grondwaterstand (vernatting) en schoon water in de sloten. In kwelders en duinen zijn rust en voldoende ruimte voor invloeden van zee en verstuiving belangrijke vereisten.

SMART beheer voorbij

In de jaren negentig van de vorige eeuw kwam eerst in het bedrijfsleven en daarna bij de overheid, een managementcultuur en besturingsfilosofie op met 'afrekenbare doel- en taakstellingen' die 'SMART' geformuleerd moesten zijn: 'specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden'. In vrijwel alle beheerovereenkomsten staat daarom welke soorten moeten voorkomen. De hoogte van bedragen (bijvoorbeeld bij weidevogelbeheer) werd veelal bepaald door die aantallen. Voor het bereiken van de doelen werd de subsidietermijn (meestal zes jaar) bepalender dan de ecologische mogelijkheden. De nadruk op bedrijfsmatige haalbaarheid heeft geleid tot handboeken en nota's vol streefbeelden en doelsoorten, die de basis hebben gevormd voor financieringsvormen, vastgelegd in vuistdikke formulieren. Daarmee is natuurbeheer technocratisch geworden. Sturing op condities in plaats van op specifieke soorten maakt een meer realistische en ontspannen benadering van natuurbeheer mogelijk. In het beheer kan dan gestuurd worden op condities en afgerekend op in dat kader genomen maatregelen.

Voor het beheer acht de raad het noodzakelijk over te gaan op kompasbeheer: een doelstelling op lange termijn waarmee de ontwikkelingsrichting naar een bepaald ecosysteem per landschapstype is vastgesteld. Het is essentieel niet uit te gaan van een statisch eindbeeld, maar van een richting waarbij concrete doelen in de tijd zijn aan te passen, rekening houdend met autonome ontwikkelingen die zich in de natuur en maatschappij voltrekken ('sturen op condities'). Stuur niet op in detail vastgelegde doelen als (de vroegere) 'natuurdoeltypen' of 'doelsoorten' maar schep de juiste randvoorwaarden door in ieder landschap de vereiste condities op het gebied van oppervlakte, milieu en water te herstellen ('conditioneel sturen'). In het natuurbeleid kan 'conditioneel sturen' in het kader van het gebiedenbeleid en van het soortenbeleid (de 'leefgebiedenbenadering') plaatsvinden.

Per landschap moet volgens de raad de beheerstrategie vastgesteld worden die de verschijningsvorm van dat landschap in stand moet houden. Voor een heide- en boslandschap kan die strategie bestaan uit de combinatie van het beweiden met een schaapskudde en met een zekere regelmaat afplaggen van stukjes heide, zoals dat vroeger gebeurde. In een uiterwaardenlandschap waarin de overheid wildernisnatuur kansen wil geven, kunnen runderen en paarden worden ingezet nadat een deel van de klei is afgegraven. Voor zee en estuaria is aanpassing van het exploitatieniveau een belangrijke beheersmaatregel. Juist een dergelijk spectrum aan verschillende strategieën zal in de ogen van de raad nodig zijn om de Nederlandse diversiteit aan landschapsvormen, ecosystemen en soorten te behouden. Afrekenbare doel- en taakstellingen in de vorm van afzonderlijke soorten of minimale aantallen passen hier niet bij en zijn zelfs veelal tot mislukken gedoemd. Doelstellingen voor het beheer dienen te worden geformuleerd in termen van (te herstellen) fysieke milieucondities en –processen.

De beheerder wordt niet 'afgerekend' op gehaalde natuurdoelen, maar op genomen maatregelen. Dergelijk beleid biedt ook ruimte aan de sterke autonome dynamiek van de natuur. Verspreidingsgebieden van soorten zijn immers aan continue verandering onderhevig, vaak door klimaatverandering, maar ook vaak door wijzigingen in habitats ver buiten de Nederlandse landsgrenzen. Soms leidt deze dynamiek tot winst, zoals in het geval van de vestiging van kleine zilverreiger, kraanvogel en zeearend in Nederland. In een aantal andere gevallen is het onvermijdelijk dat daardoor soorten uit Nederland verdwijnen. Dit is uiteraard geen excuus om niet te voldoen aan de condities voor oppervlakte en externe milieucondities, zoals ammoniakdepositie, bestrijdingsmiddelen en waterhuishouding.

4.2.3 Consequenties van sturen op essentiële condities en natuurlijke processen

Consequenties voor de benodigde oppervlakte

Het ontwerp van de EHS op basis van het Natuurbeleidsplan (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990) werd dertig jaar geleden gezien als de ruimtelijke voorwaarde voor het behalen van gestelde instandhoudingsdoelen. Recent wetenschappelijk onderzoek (Hanski & Gilpin 1997; Hanski & Ovaskainen, 2000; Hanski, 2005; Ovaskainen, 2012) bevestigt, naar de mening van de raad, nog steeds dat dit concept de kern dient te zijn van een effectief natuurbeleid. Nieuwe inzichten in de dynamiek van metapopulaties en de effecten van klimaatverandering vragen echter wel om verdere ontwikkeling van dit basisontwerp.

- De effectiviteit van de het tot nu toe gerealiseerde deel van de EHS is nog onvoldoende om de gestelde doelen te bereiken, omdat vaak oppervlakte en milieucondities nog onvoldoende zijn. Door snelle klimaatveranderingen is het noodzakelijk dat soorten zich kunnen aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Dit kan op twee manieren. In de eerste plaats door genetische aanpassing die alleen mogelijk is wanneer de beschikbare oppervlakte voldoende is om ruimte te bieden aan voldoende genetische variatie binnen

de betrokken soorten. De andere manier is dat soorten zich kunnen verplaatsen naar gebieden waar onder de gewijzigde omstandigheden de condities wel geschikt zijn. Ook hiervoor zijn voldoende grote gebieden en verbindingen tussen gebieden nodig.

- De omvang van gebieden binnen de EHS die nodig is om complete ecosystemen te herbergen, kan steeds nauwkeuriger worden bepaald door steeds beter bekende relaties tussen het voorkomen van kwetsbare soorten in relatie tot oppervlakte (Hanski, 2005; Harrison et al., 2012; Ovaskainen, 2012). Voor het hernieuwde ontwerp van de EHS is anno 2013 dan ook meer gereedschap beschikbaar, door de moderne metapopulatietheorie en betere kennis over de levensvoorwaarden voor soorten. Zo kan worden berekend dat de reductie van de voorgenomen EHS van 730.000 naar 650.000 ha, waarvoor enige jaren geleden voornemens bestonden, op termijn resulteert in het verlies van enkele honderden soorten (Berendse, 2012). Door dergelijke kennis kan de afstemming van doelen (instandhouding) en middelen (EHS) verder geoptimaliseerd worden.

De opgedane ervaringen met het beleid en de toegenomen kennis bevestigen de noodzaak van het basisontwerp van de EHS én van een nadere analyse van noodzakelijke aanpassingen: herijking en optimalisering van de ligging van aangewezen en bestaande gebieden en analyse van benodigde uitbreidingen op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten. De ambities dienen gehandhaafd en waar nodig aangepast te worden aan de hand van toegenomen kennis en maatschappelijke ontwikkelingen. Bij de verdere ontwikkeling van de EHS zullen de beschikbare financiële middelen zorgvuldig gekozen prioriteiten moeten worden ingezet.

Deze aanpak moet leiden tot een aaneenschakeling van regionale Natuurnetwerken als opvolger van de EHS. Deze regionale Natuurnetwerken bouwen voort op de gerealiseerde delen van de EHS en op Natura 2000-gebieden inclusief robuuste verbindingszones. Die zijn de basis voor regionale aanpassingen en uitbreidingen. De netwerken kunnen gaan bestaan uit grotere en kleinere natuurgebieden, inclusief het tussenliggende en aangrenzende (agrarische) gebied dat door een goede kwaliteit en 'doorlaatbaarheid' de uitwisseling van wilde planten en dieren mogelijk maakt. Essentieel is dat de middelen voor agrarisch natuurbeheer zodanig worden geïnvesteerd dat met name in deze agrarische landschappen de doorlaatbaarheid wordt geoptimaliseerd en dat de negatieve effecten op natuur via ammoniak, bestrijdingsmiddelen en grondwaterstandsverlaging tot een minimum worden teruggebracht. De regionale Natuurnetwerken moeten aansluiten op de groen-blauwe dooradering van stad en stadsrand. Meer dan op het verbinden van natuurgebieden kan in het natuurnetwerk de nadruk liggen op oppervlaktevergroting van gebieden. De nationale overheid faciliteert de regio's bij de vorming van de regionale Natuurnetwerken vanuit haar eindverantwoordelijkheid voor de instandhouding

van wilde planten en dieren.

De regionale Natuurnetwerken vormen samen een natuurnetwerk op nationaal niveau voor de duurzame instandhouding van wilde planten en dieren. Dit Natuurnetwerk voegt de huidige beschermde gebieden samen, en kan daarmee het aantal gebiedscategorieën in het beleid verminderen ('ontstapeling').

Relatie tussen natuurbeleid en Europese regelgeving

Hoewel aanmelding van gebieden als richtlijngebied bij de Europese Unie (EU) en monitoring van de kwaliteit van de natuur in die gebieden vraagt om gegevens op soortniveau, laat de EU het aan de lidstaten zelf over op welke wijze het beheer wordt gestuurd. De EU rekent de lidstaten af op behaalde doelen, niet op genomen maatregelen. Wel zal aannemelijk moeten worden gemaakt hoe de genomen maatregelen tot het gewenste resultaat leiden. Sturen op condities is dus niet in strijd met Europese regelgeving. Europese regelgeving wordt geassocieerd met sturen op soorten en zelfs aantallen individuen, maar dat beeld is niet juist, zoals hieronder staat.

Bij de aanmelding van gebieden voor de Vogel- en Habitatrichtlijn en bij de monitoring van de (veranderingen in) kwaliteit wordt de aanwezige natuur gedetailleerd beschreven, tot op het niveau van aanwezige soorten en voor veel soorten het (geschatte) aantal individuen (EU, 1979; EU 1992).

Voor aangemelde gebieden worden aanwijzingsbesluiten opgesteld. In deze aanwijzingsbesluiten zijn echter alleen de instandhoudingsdoelstellingen van de Vogelrichtlijn gekwantificeerd. De instandhoudingsdoelstellingen van de Habitatrichtlijn zijn kort als behouds- of verbeteringsdoelstelling geformuleerd, en de uitwerking - waaronder de mate van detaillering - wordt aan de makers van beheerplannen overgelaten.

De Europese verplichting om de soorten en habitattypen met een ongunstige staat van instandhouding zodanig te herstellen dat die gunstig wordt, heeft geleid tot het opnemen van verbeterdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten. De lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de maatregelen om behoud en verbetering te bereiken. Nederland heeft ervoor gekozen de uit de richtlijnen voortkomende verbeterdoelstellingen zoveel mogelijk binnen de Natura 2000-gebieden in te vullen, om zo te voorkomen dat ze buiten de Natura 2000-gebieden moeten worden verwezenlijkt (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2005).

De Europese Commissie stelt dat het voor een gunstige staat van instandhouding geen randvoorwaarde is dat de meeste of alle geselecteerde typische soorten van een habitatype daar ook constant aanwezig zijn. Het gaat erom dat levensvatbare populaties van typische soorten op de lange termijn in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Daarbij geeft de Europese Commissie de mogelijkheid aan van turn-over (het verdwijnen en verschijnen van soorten). Als op de lange

termijn voor elke typische soort een evenwicht bestaat tussen locale extinctie en nieuwe vestiging, verkeert het habitatype wat dit aspect betreft in een gunstige staat van instandhouding. De kwaliteit van populaties van soorten wordt afgemeten aan de voortplanting en aan de sterfte- en leeftijdsopbouw (Backes et al., 2011).

In natuurbeleid kan sturen op condities voor gebieden ook betekenen dat soorten en ecosystemen vervangen worden door andere soorten en ecosystemen. Op gebiedsniveau kan dat leiden tot het niet halen van instandhoudings- of verbeterdoelstellingen. Backes et al., (2011) beargumenteren dat er ruimte is voor wijziging van instandhoudingsdoelstellingen. De lidstaten zijn immers slechts verplicht om de meest geschikte gebieden aan te wijzen en om te zorgen voor een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen soorten en habitats. Het bepalen van de bijdrage die een bepaald gebied levert aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten en habitats, is aan de lidstaten. Daarom kunnen de lidstaten in beginsel ook wijzigingen aanbrengen in de bijdrage die een bepaald gebied moet leveren voor het behouden of herstellen van een gunstige staat van instandhouding. Wel moeten voor alle soorten en habitats waarvoor het gebied van belang is, instandhoudingsdoelen worden geformuleerd. Daar zijn echter grenzen aan, onder meer als door de wijziging van de instandhoudingsdoelstelling de coherentie van het Natura 2000-netwerk in gevaar kan komen. Dat zal zich met name voordoen als de ambities van de instandhoudingsdoelstellingen worden verminderd zonder dat de ambities van de instandhoudingsdoelstellingen in een ander gebied worden vergroot of zonder dat wordt aangetoond dat de mindere bijdrage van een gebied op een andere wijze wordt gecompenseerd, of niet nodig is om een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten toch te bereiken (Backes et al., 2011).

De raad acht de Europese regelgeving dan ook geen belemmering voor het sturen op essentiële condities en natuurlijke processen, ook als dat betekent dat zo nu en dan soorten verdwijnen en verschijnen. Dat is geen probleem als voor de lange termijn en op het goede schaalniveau voldoende perspectief blijft bestaan op het voorkomen van soorten. Langdurige afwezigheid of het risico van het verdwijnen van soorten is wel strijdig met Europese regelgeving. Wanneer echter aan de condities voor oppervlakte en de externe milieucondities is voldaan en de bij het landschap passende beheerstrategie is gevolgd, zijn alle maatregelen genomen om de betrokken soort een duurzame toekomst te geven. De bewijslast dat de juiste maatregelen zijn genomen, ligt bij Nederland, wat voldoende ecologische kennis van groot belang maakt.

In een aantal gevallen zal door verschuivingen in het areaal van de soort door klimaatveranderingen of autonome processen een soort toch uit een bepaalde regio verdwijnen. Verdergaande maatregelen, zoals herintroduceren, bijvoeren en uitschakelen van natuurlijke vijanden zijn in de meeste gevallen niet duurzaam, kunnen ten koste gaan van andere soorten en tasten de autonomie van de natuur

aan. Binnen de EU is verder overleg nodig om meer begrip en respect te laten ontstaan voor het autonome karakter van de natuur.

4.3 Benodigde stappen in aankoop, inrichting, beheer en milieu

Om vanuit de huidige situatie toe te werken naar het einddoel, is een aantal stappen nodig in aankoop, inrichting, beheer en milieu. De raad bouwt bij die stappen voort op de verworvenheden van dertig jaar gericht natuurbeleid. De raad brengt daar – om een effectieve inzet van middelen te realiseren – prioriteiten in aan, mede op basis van onderzoek dat op verzoek van de raad werd uitgevoerd (Bakker, 2012; Ovaskainen, 2012) en ander recent onderzoek (Lawton et al., 2010). Die prioriteiten zijn:

1. Oppervlakte-uitbreiding, verbetering van externe milieucondities en van beheer in bestaande natuurgebieden. Deze stap leidt tot verbetering van instandhouding van soorten en ecosystemen in bestaande gebieden en een betere kolonisatie door planten- en diersoorten van andere, nieuwe gebieden door verspreiding vanuit de bestaande kernen.

In veel natuurgebieden leidt de aanwezigheid van een beperkt aantal losse landbouwpercelen, soms zeer intensief gebruikt en als enclave gelegen binnen het natuurgebied, tot onderbenutting van de ecologische potenties en tot hoge beheerskosten. Die landbouwpercelen verhinderen mogelijkheden om de benodigde condities (bijv. waterpeil) af te stemmen op het beheer.

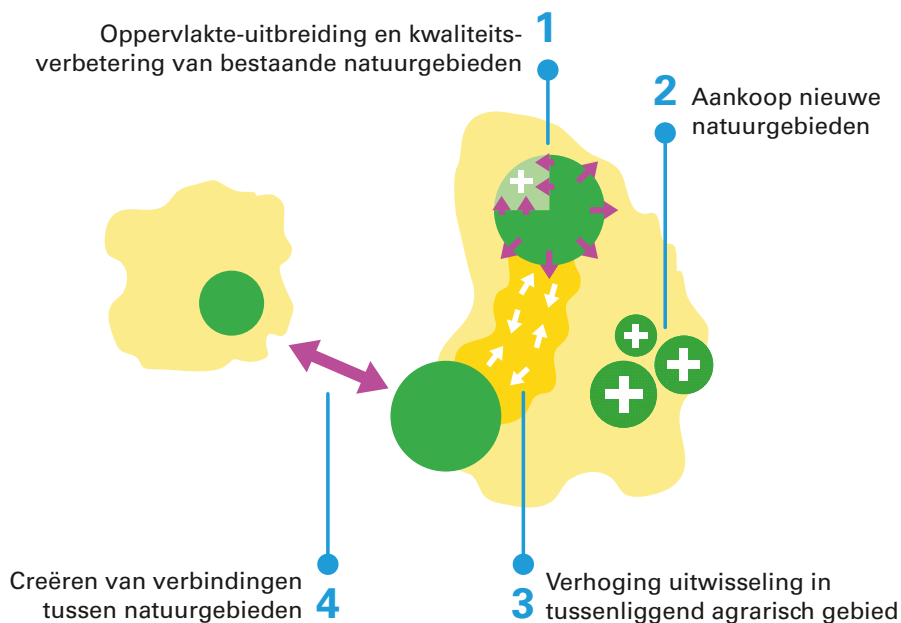
Voor die situaties bepleit de raad verruiming van de mogelijkheden om onteigening toe te passen. De beperkte financiële middelen voor beheer vergroten de urgentie van een efficiënte besteding gericht op een optimale inrichting.

Vergroten van bestaande gebieden leidt tot de instandhouding van meer soorten en ecosystemen. Het vergroten van een gebied dat ternauwernood groot genoeg is, zal meer rendement hebben dan het toevoegen van dezelfde oppervlakte aan een veel groter gebied.

2. Creëren van nieuwe gebieden in de omgeving van bestaande kernen van natuur, om regionale natuurnetwerken te creëren. Deze stap leidt tot de instandhouding van meer soorten en ecosystemen. De prioriteit ligt bij locaties dichtbij bestaande grote gebieden, omdat daarmee de grootste bijdrage wordt geleverd aan de instandhouding op een hoger ruimtelijk schaalniveau (Ovaskainen, 2012).

3. Vergroten van de uitwisselingsmogelijkheden binnen de regionale netwerken die op deze manier ontstaan. Dit is mogelijk door verhoging van de kwaliteit en daarmee de 'doorlaatbaarheid' van het tussenliggende agrarische gebied, zodat de uitwisseling van wilde planten en dieren tussen de natuurgebieden mogelijk wordt (Lawton et al., 2010), bijvoorbeeld in de vorm van heggen, houtwallen en waterloopjes. Deze stap leidt tot een groter rendement van het beheer in bestaande gebieden (Hanski & Gilpin, 1997; Ovaskainen, 2012).
4. Creëren van nieuwe verbindingen tussen gebieden. Het creëren van verbindingen die overeenkomen met de kenmerken van de te verbinden gebieden heeft uit kostenoverwegingen prioriteit boven de aanleg van 'kunstwerken' (ecoducten) die doorsnijdingen compenseren. In een tijd waarin de middelen voor natuurbeleid sterk worden teruggebracht, is heroriëntatie op de aanleg van ecoducten noodzakelijk. Per locatie moet worden gezien of andere compenserende maatregelen, zoals vergroting van oppervlakte van bestaande kernen, niet efficiënter zijn.

Figuur 6: Prioriteitsstelling bij inzet van middelen





SYNERGIE MET ANDERE MAATSCHAPPELIJKE BELANGEN

5

Natuur vervult veel maatschappelijke en vaak onmisbare functies, zoals verhoging van de kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving en van waterveiligheid. Natuur is een middel om maatschappelijke doelen efficiënt en op kwalitatief hoogstaande wijze te realiseren.

5.1 Wonen, werken, recreëren en natuur

Natuur is sterk verweven met het dagelijks leven van mensen, of het nu gaat om wonen, werken of recreëren. Elke dag maakt één op de zeven Nederlanders een recreatief ommetje, te voet of gemotoriseerd, van gemiddeld een kilometer, met op zondag een langer ommetje van 2,4 kilometer (CBS, 2012b). Acht op de tien jongeren zoekt bewust de vrije natuur op om bijvoorbeeld te fietsen, wandelen, zwemmen of schaatsen (TNS NIPO, 2009).

In Nederland leven één miljoen Nederlanders met een 'groentekort'. Vanwege dat tekort aan groen wordt jaarlijks twintig miljoen keer buiten de eigen woning overnacht (6% van het totaal aantal overnachtingen in Nederland). De stad en de natuur buiten de stad hebben dan ook een subtiele symbiose door de combinatie van welbevinden en economie. Bij mensen met voldoende middelen om hun woonwensen te realiseren, blijkt de aanwezigheid van groen een bepalende factor. Zij wonen óf in de meest stedelijke buurten van de stedelijke gemeenten, óf in de landelijke buurten van landelijke gemeenten. Het oppervlak van hun woning is vier keer zo groot als dat van een doorsneehuis, en de tuin is zestig keer zo groot. De afstand tot aantrekkelijke natuur is voor deze mensen bovendien veel korter dan vanaf de gemiddelde woning (Sijtsma et al., 2013).

Natuur in de dagelijks omgeving van mensen draagt bij aan gezondheid en welbevinden. Een rustgevende omgeving en het gevoel van verbinding met natuur zorgt voor stressreductie. Natuur in de omgeving leidt tot een beter humeur en een gevoel van vitaliteit (Joye & Van den Berg, 2013), van belang omdat op jaarbasis vier (personen met een partner) tot tien procent (alleenstaanden) last heeft van depressies (CBS, 2012c) en angststoornissen. Niet in de laatste plaats draagt natuur bij aan een grotere sociale cohesie.

Het gezondheidseffect van meer beweging in de natuur speelt met name een rol bij kinderen en ouderen (Vries et al., 2008; Groenewegen et al., 2012). Overgewicht op jonge leeftijd is een belangrijke risicofactor voor aandoeningen als suikerziekte. Het bestrijden van overgewicht bij kinderen vermindert dus ook toekomstige gezondheidskosten. De maatschappelijke kosten van overgewicht, inclusief extreem overgewicht, in Nederland bedragen momenteel meer dan 3 miljard euro per jaar (Ministerie van Infrastructuur en Milieu et al., 2012). In stadswijken met minimaal vijf ha 'groen', komt 18% minder overgewicht voor bij kinderen. In het algemeen blijkt het aantal gezondheidsklachten gerelateerd te zijn aan de afstand tot natuur in de woonomgeving (Groenewegen et al., 2012).

Door de vanzelfsprekendheid van de baten van natuur, wordt volgens de raad soms over de betekenis van die natuur heen gekeken. De intuïtieve kennis van de betekenis van natuur leidde in het verleden bijvoorbeeld tot sanatoria en zomerkampen in natuurgebieden. Voor overheidsbesluiten, ook over natuur, is grote behoefte aan kennis over die betekenis. Naar 'vanzelfsprekende relaties' wordt niet vaak onderzoek gedaan, waardoor een deel van de benodigde kennis nog ontbreekt. Daardoor komen overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld de relatie tussen natuur en gezondheid slechts langzaam van de grond.

De groene stad

'De groene stad' loont, op maatschappelijk en op economisch gebied. Dit blijkt uit de resultaten van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de publicatie 'Groen Loont met TEEB Stad'. Een van de conclusies uit dit praktijkonderzoek is dat in de deelnemende gemeenten de maatschappelijke baten van groen en water anderhalf tot twee keer hoger zijn dan de investering en de kosten van onderhoud. Er is grote winst te behalen als al vroeg in de ontwerpfase op zoek wordt gegaan naar mogelijke baten van groenontwikkeling. De uitkomsten laten zien dat een groene leefomgeving een groot netto maatschappelijk rendement oplevert, waar ook de biodiversiteit in meelift (TEEB, 2012a).

Een omgeving die positief doorwerkt in gezondheid en welbevinden, is belangrijk voor het economisch vestigingsklimaat. Het belang daarvan neemt toe door de toenemende internationale concurrentie. Provinciale investeringen in natuur en landschap in buitengebieden (Provincie Zuid-Holland, 2012; Provincie Noord-Brabant, 2012a, 2012b; Provincie Utrecht, 2012) worden dan ook vanuit overwegingen van gezondheid én economisch vestigingsklimaat gemotiveerd.

Evenwicht met een natuurlijke omgeving is belangrijk voor een gunstig werk- en vestigingsklimaat in een hoogproductieve verstedende omgeving van belang. Ruimtelijk economisch onderzoek wijst steeds vaker op de grote betekenis

van het opnemen van parken en groene, open ruimten in stedelijke planning om de aantrekkelijkheid te vergroten van stedelijke gebied als woon- en werkomgeving (zie Sijsma et al., 2013). Alleen gebieden die aantrekkelijk zijn, kunnen de agglomeratievoordelen benutten van een stedelijke omgeving. Deze agglomeratievoordelen zijn de drijvende kracht achter de nationale economie.

Bedrijventerreinen

In Nederland zijn bedrijventerreinen betrekkelijk klein (gemiddeld 27 ha), en het zijn er veel (gemiddeld acht bedrijventerreinen per gemeente). Omdat er jarenlang weinig aandacht is geschonken aan het uiterlijk en de levensduur van de terreinen, is - naar economische normen - inmiddels zo'n 30% van de 3.600 Nederlandse bedrijventerreinen verouderd.

De uitstraling van een bedrijventerrein wordt voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de openbare ruimte. Door die openbare ruimte op te waarderen met natuur is revitalisering van bedrijventerreinen mogelijk. De aantrekkelijkheid van directe werkomgeving voor medewerkers van bedrijven neemt dan toe, evenals de (uitstraling van) duurzaamheid (Snep, 2009).

Natuurfuncties bieden bedrijven ook directe economische waarde, onder meer door kostenreductie, strategische positionering tegenover concurrenten, de creatie van nieuwe markten, reputatiewinst onder consumenten en product-innovatie (TEEB voor het Nederlandse bedrijfsleven, 2012; Melman en Van der Heide (2011). Zo wordt in Nederland voor ca. 15% van het geproduceerde drinkwater (184 miljoen m³) gebruikgemaakt van het reinigend vermogen van de duinen (TEEB, 2012b).

In Nederland vinden jaarlijks in totaal circa negentig miljoen toeristische overnachtingen plaats in hotels, pensions, huisjes, campings en op jachten. Dit vertegenwoordigt een economische waarde van ongeveer 2,4 miljard euro. Ongeveer een derde van de totale overnachtingswaarde (bijna 700 miljoen euro) in Nederland is gerelateerd aan natuurgebieden: de ruimtelijke structuur van overnachtingslocaties volgt dan ook die van natuurgebieden. Veel overnachtingslocaties liggen in of in de directe nabijheid van natuurgebieden (Sijsma et al., 2013).

De recreatieve of toeristische beleving van natuurgebieden is zeer groot, maar dat is niet zo gemakkelijk in economische termen in of dichtbij die natuurgebieden te kwantificeren. Dat komt doordat ofwel de beleving helemaal niet leidt tot uitgaven (zoals bij een wandeling), ofwel doordat die leidt tot uitgaven en economische activiteiten elders (bij bijvoorbeeld de jacht-, camper- of elektrofietzenbouwer).

Synergie wonen, werken, recreëren en natuur verder ontwikkelen

De betrokkenheid van mensen bij hun directe leefomgeving is groot. De kennis over de bijdrage van natuur aan gezondheid en welbevinden, vanouds de motor voor natuur in de directe leefomgeving, wordt steeds beter wetenschappelijk onderbouwd. Daardoor ontstaan meer mogelijkheden om natuur planmatiger in te zetten voor een gezonde leefomgeving.

Synergie is gebaat bij explicitering van wensen. Door als bewoners met elkaar te formuleren wat voor leefomgeving gewenst is, ontstaan communiceerbare en daardoor na te streven doelen. Bijvoorbeeld het formuleren van minimumstreefdoelen voor het aandeel natuur in de directe omgeving, de gewenste afstand tot natuur en de wijze van ontsluiting ervan.

Natuur in de woon- en werkomgeving is voor een groot deel het domein van burgers en gemeenten. Die bezien hun leefomgeving meer integraal dan sectoraal. Dat is een goede voedingsbodem voor synergie op het gebied van wonen, werken en recreëren. Gezondheid en natuur zijn daardoor op lokaal niveau goed te koppelen: de wethouder die belast is met gezondheid heeft kortere lijnen naar de wethouder voor openbaar groen dan, mutatis mutandis, de minister van gezondheid naar de minister van natuur. Gemeenten hebben een toenemend belang bij een gezonde leefomgeving nu hun rol bij de uitvoering en financiering van sociale wetgeving toeneemt door bijvoorbeeld de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). De mogelijkheden voor een integrale benadering van natuur in (gemeente) én om (provincie) de stad nemen daardoor toe.

De provinciale verantwoordelijkheid voor regionaal economisch beleid kan een impuls geven aan synergie tussen natuur- en gezondheidsbeleid en aan economisch beleid. Voor integrale beleidsvorming bij economisch beleid en natuurbeleid op nationaal niveau zijn mogelijkheden aanwezig door de samenvoeging van de beleidsectoren economie en natuur in het Ministerie van Economische Zaken.

5.2 Water en natuur

Natuur kan helpen bij het efficiënt uitvoeren van wateropgaven. In de Kaderrichtlijn Water (EU, 2000) leidt synergie met natuur tot lagere kosten voor de uitvoering van de richtlijn. Het tegelijk aanpakken van het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Kaderrichtlijn Water is bijvoorbeeld mogelijk door meer ruimte voor water in beekdalen te combineren met natuurontwikkeling voor ecologische kwaliteitsverbetering van het oppervlaktewater. In Duitsland leidt een dergelijke aanpak tot het ontstaan van zogenaemde Waterlandschappen (Flusslandschaften). Water kan op zijn beurt bovendien verbindend werken voor

natuur, omdat bij een gezamenlijke aanpak van water en natuur de natuur zich (ook) langs lijnen en linten ontwikkelt (bijvoorbeeld in Overijssel: IJsselvallei, Vechtdal, Reggedal, Dinkeldal, Reestdal) en er geen geïsoleerde gebieden ontstaan.

Veel maatschappelijke opgaven voor water hebben een sterke relatie met natuur: water keren voor veiligheid (Hoogwaterbeschermingsprogramma), berging van (regen)water, en vasthouden van grondwater (aanpak droogte en zoetwatervoorziening). Ook voor het verbeteren van de waterkwaliteit in zowel chemisch als ecologisch opzicht (Europese Kaderrichtlijn Water) zet de overheid natuur in: in laag-Nederland zijn verspreid in het agrarisch gebied zuiveringsmoerassen aangelegd om uitspoelende meststoffen uit het water te verwijderen. Duinen zuiveren 16% van het drinkwater in Nederland. Ook in andere gebieden wordt de ondergrond gebruikt om water te zuiveren.

Natuurlijke processen in natuurgebieden vergroten de waterveiligheid: al lange tijd bestaat het inzicht dat harde waterkeringen niet overal even effectief en efficiënt zijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). De Zandmotor, de zeewering op Texel en het programma 'Ruimte voor de rivier' zijn daar voorbeelden van. De Zandmotor is een innovatieve manier van kustbescherming en kustonderhoud. Voor de kust tussen Ter Heijde en Kijkduin is een schiereiland van 128 hectare opgespoten dat extra ruimte voor natuur en recreatie biedt. Door wind, golven en stroming verspreidt het zand zich de komende twintig jaar langs de kust tussen Hoek van Holland en Scheveningen, en draagt zo bij aan de bescherming van strand en duin elders langs de kust tegen zeespiegelstijging.

Een traditionele landinwaartse dijkverhoging (Prins Hendrikdijk op Texel) is versterkt door het opspuiten van zand en het aanleggen van duinen. Met deze kustversterking ontstaat bovendien een vloeiende duinovergang tussen Texel en de Waddenzee. Aan de zeezijde worden oester- en mosselbanken aangelegd om erosie tegen te gaan. De versterking met zand zorgt voor 'nieuwe natuur': vogels vinden er een hoogwatervluchtplaats en nieuw broedgebied en zeehonden een rustplaats (Provincie Noord-Holland, 2012).

In het programma 'Ruimte voor de Rivier' speelt natuur een belangrijke rol. In dit programma, primair bedoeld voor hoogwaterbescherming, wordt rivierverruiming toegepast in plaats van dijkverhoging. Het programma bestaat uit een keten van meer dan dertig samenhangende projecten die de veiligheid van het hele rivierengebied verbeteren. De rivierverruiming wordt tegelijkertijd aangegrepen om de natuurlijke en ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied te versterken door stedelijke en landschappelijke verfraaiing, meer recreatiemogelijkheden en versterking van de economie.

Waterberging

Gebied de Onlanden werd versneld aangelegd na de wateroverlast in 1998, toen de stad Groningen geen droge voeten hield. Het is een combinatie van grootschalige natuurontwikkeling en grootschalige waterberging: 'Natte natuur voor droge voeten'. Met een investering van 1,1 miljoen euro droeg het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bij aan de aanleg die in totaal 41 miljoen euro kostte. Het gebied is de grootste klimaatbuffer van Nederland (2.000 hectare) en werd tot stand gebracht door Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, het waterschap Noorderzijlvest en de provincie Drenthe samen.

De coalitie Natuurlijke Klimaatbuffers, die bestaat uit zeven natuurorganisaties en gesteund door de rijksoverheid, ontwikkelt pilots voor klimaatbuffers: "gebieden waar natuurlijke processen de ruimte krijgen, waardoor ze meegroeien met klimaatverandering en de leefbaarheid van Nederland verbeteren". Het klimaatbufferprogramma is opgebouwd rond twintig concrete gebiedsgerichte klimaatbufferprojecten. (Organisatie Coalitie Natuurlijke Klimaatbuffers, 2012).

Synergie water en natuur verder ontwikkelen

Door de betekenisvolle bijdrage van natuur aan watervraagstukken ligt voortzetting van de huidige vergaande synergie tussen water en natuur voor de hand. Voor de relatie tussen water en natuur zijn vooral beleidsontwikkelingen bij de Kaderrichtlijn Water en het Deltaprogramma (waterveiligheid en aanpak zoetwatervoorziening) bepalend voor de mogelijkheden van synergie. Beide regelingen zijn namelijk voor het integraal werken van belang, ook in relatie tot klimaatverandering, zowel in planvorming als het onderling versterkend uitvoeren van maatregelen in de planuitvoering. Afstemming tussen provinciale planvorming voor natuurbeleid, en planvorming en uitvoering van de waterschappen biedt grote kansen voor zulke synergie, in en buiten regionale Natuurnetwerken.

Natuur kan zelfs meer dan nu worden ingezet voor ecologisch herstel van waterlopen (natuurvriendelijke oevers), voor het verminderen van wateroverlast door vergroting van de sponswerking in gebieden, en voor vermindering van watertekorten door hogere grondwaterstanden. 'Bouwen met natuur' kan zorgen voor hoogwaterbescherming. Bouwen met natuur biedt ook in het regionale waterbeheer kansen om waterdoelen te bereiken (bijvoorbeeld vooroevers regionale keringen, rietoevers in boezemsystemen en beekherstel in relatie tot de kaderrichtlijn water).

Door het samenvoegen van water en natuur in robuuste groen-blauwe verbindingen kunnen natuurdoelen en waterdoelen (opvang wateroverlast, aanpak zoetwatervoorziening, ecologische kwaliteitsverbetering) in synergie worden bereikt.

5.3 Landbouw en natuur

Twee derde van het Nederlandse grondoppervlak wordt voor landbouw gebruikt. Daardoor is landbouwgebied van groot belang voor een aantal wilde planten- en diersoorten. Daarnaast staat een groot deel van de natuurgebieden sterk onder invloed van aangrenzend agrarisch grondgebruik door ingrepen in de waterhuishouding en emissies van ammoniak en bestrijdingsmiddelen.

Synergie tussen natuur en landbouw is mogelijk, zeker van natuur met vormen van landbouw, zoals extensieve grondgebonden landbouw en biologische landbouw. Sommige vormen van natuur en natuurbeleving hangen samen met agrarisch grondgebruik en met de inrichting van een gebied als cultuurlandschap. Voorwaarden voor het in stand houden en ontwikkelen van deze natuurwaarden zijn: betrokkenheid van agrariërs, verwerking van de kosten voor natuur in de kostprijs van het geleverde product en financiering door de overheid (agrarisch natuurbeheer). Daarnaast kan agrarisch gebruik en beheer van natuurgrond winst opleveren voor natuur en een bijdrage leveren aan het bedrijfsinkomen.

Biodiversiteit in landbouwgebieden maakt belangrijke ecosysteemdiensten mogelijk zoals de bestuiving van gewassen, biologische plaagbestrijding of het vrijmaken van voedingsstoffen in de bodem (o.a. Meehan et al., 2012). Bestrijding van schadelijke insecten kan leiden tot een aanzienlijke kostenreductie (Landis et al., 2008). Op nationale schaal levert in de Verenigde Staten het gebruik van roofinsecten naar schatting meer dan 4 miljard dollar per jaar op (Losey & Vaughan, 2006). Hierin zijn de milieu- en gezondheidsvoordelen die ontstaan door het achterwege laten van bestrijdingsmiddelen, niet meegenomen. Door het streven van de landbouw om het gebruik van bestrijdingsmiddelen terug te dringen, neemt de behoefte aan biologische bestrijding toe. Op dit moment is Nederland een belangrijke exporteur van biologische bestrijdingssystemen voor kasteelten, maar er wordt verrassend weinig geïnvesteerd in onderzoek naar mogelijkheden voor biologische bestrijding in open teelten.

Er zijn ook conflicten tussen natuur en vormen van intensieve landbouw die belangrijke negatieve effecten kunnen hebben op natuur (grondwaterstand, ammoniakdepositie, pesticiden; PBL, 2012b). Andersom heeft een aantal vormen van natuur een negatief effect op de landbouw (bijvoorbeeld Akkerdistel als onkruid).

5.3.1 Landbouw: agrarisch natuurbeheer

In 1975, toen natuurbescherming nog onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris voor CRM viel, stelde de Tweede Kamer de Relatienota vast (Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk et al., 1975). Deze beleidsnota kwam voort uit de grote zorgen over de dramatische achteruitgang van natuur in het agrarische gebied. Nederland liep met deze nota ver voorop in Europa. Zelfs Engeland kwam pas in 1987 en 1991 met vergelijkbaar beleid in de vorm van de Environmentally Sensitive Areas Schemes en de Countryside Steward Schemes. Alleen is het Nederlandse beleid om de natuur in het agrarische landschap te redden op een groot fiasco uitgelopen, ondanks de goede bedoelingen. In de begintijd was het moeilijk beheerovereenkomsten met boeren af te sluiten, omdat dat bij hen op weerstand stuitte. In 1980 werden de eerste overeenkomsten afgesloten en pas na 1990 werd de oppervlakte landbouwgrond waar een overeenkomst voor gold, substantieel (meer dan 20.000 hectare).

Tegelijkertijd vond er tussen 1975 en 1990 een dramatische biologische verarming van het Nederlandse agrarische landschap plaats door de steeds verdergaande intensivering van de landbouw. De kempfaan en watersnip verdwenen vrijwel geheel van de reguliere agrarische bedrijven, en een vroeger algemene soort als de veldleeuwerik nam met meer dan 80% af. Op het moment dat aan de uitvoering van het relatienotabeleid, hoe weldoordacht ook, kon worden begonnen, was de biologische verarming al vergevorderd. De rijksoverheid besteedde in 2005 42 miljoen euro aan agrarisch natuurbeheer. Ter vergelijking: aan natuurbeheer via de terreinbeherende organisaties werd 49 miljoen euro uitgegeven (MNP, 2007), exclusief de kosten van verwerving en inrichting van gronden (1.367 euro per verworven ha; Boers & Luit, 2005).

Effectiviteit agrarisch natuurbeheer

In onderzoek dat in opdracht van de raad is uitgevoerd (Kleijn, 2012) en in ander onderzoek is aangetoond dat een groot deel van het agrarisch natuurbeheer weinig effectief was en nauwelijks bijdroeg aan het stoppen van de achteruitgang van de aantallen weidevogels (Kleijn et al., 2001; Berendse, 2004; Breeuwer et al., 2008). De discussie over effectiviteit van agrarisch natuurbeheer lijkt misschien in Nederland wat geluwd te zijn, maar internationaal laait die in volle hevigheid op (Fischer et al., 2011; Phalan et al., 2011). Argumenten voor het huidige agrarisch natuurbeheer zijn het grote oppervlak dat bestreken wordt door de landbouw en de hoge landschappelijke waarde die agrarische gebieden met een kleine soortenrijkdom toch kunnen vertegenwoordigen. Op landbouwgronden komen echter nog nauwelijks diersoorten voor die bescherming behoeven (Kleijn et al., 2006). Op de langere termijn biedt agrarisch natuurbeheer in de huidige vorm dan ook geen bijdrage aan de instandhouding van dergelijke soorten.

Verder draagt agrarisch natuurbeheer ook niet of nauwelijks bij aan de instandhouding van kwetsbare plantensoorten. Op percelen met 'botanische pakketten'

(subsidie voor de aanwezigheid van plantensoorten) komen uitsluitend algemene plantensoorten voor die zich ook zonder agrarisch natuurbeheer goed kunnen handhaven in agrarische gebieden. Instandhouding of aanleg van halfnatuurlijke landschapselementen leidt weliswaar tot aantrekkelijker landschappen, maar zelden tot een verbetering van de leefomgeving van de meest kwetsbare soorten in deze gebieden. Op korte termijn zijn ingrijpende maatregelen nodig om te voorkomen dat deze soorten verdwijnen (Schroeder et al., 2009). Stoppen met bestrijdingsmiddelen of drastisch verhogen van de grondwaterstand raakt echter een economisch rendabele bedrijfsvoering in de kern (Kleijn, 2012). Agrarisch natuurbeheer draagt wel bij aan het behoud van landschapselementen (akker- en slootranden, houtwallen en dergelijke), aan de aantallen grauwe kiekendieven in de Groningse akkerbouwgebieden en aan de instandhouding van de hamster in Nederland.

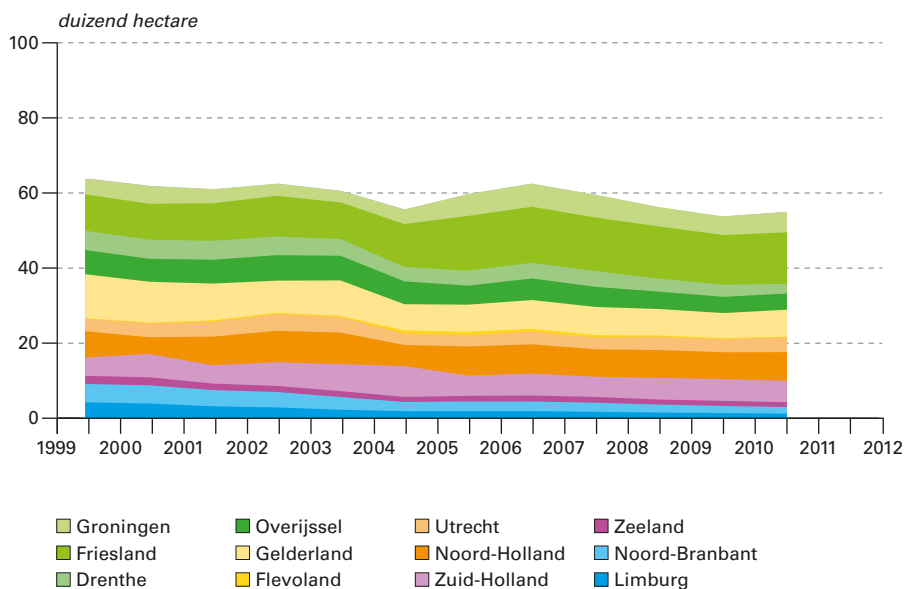
In de hele EU gaat het slecht met de vogels in agrarische gebieden: sinds 1990 is de achteruitgang meer dan 25% (PBL, 2012b). Uitgaande van een gemiddelde populatie van 36 soorten, bedroeg het verlies 0,7% per jaar in de periode 2000-2008 (Eurostat, 2009). Het Nederlandse soortenverlies is vergelijkbaar met dit gemiddelde (zie ook Centraal Planbureau et al., 2011). Sinds 1960 zijn 3,3 - 5,7 miljoen broedparen uit de Nederlandse agrarische gebieden verdwenen, een achteruitgang van 61 - 73% bij 27 (voorheen) algemeen voorkomende weidevogels. De veldleeuwerik verloor naar schatting 750.000 tot 1,1 miljoen broedparen (afname van minstens 96%) en werd in grote delen van het land een schaarse verschijning. Dan volgen patrijs (afname van 93%), zomertortel (afname van 92%), ringmus (afname van 93%) en grutto (afname van 68%). Dit rijtje laat zien dat niet alleen typische weide- of akkervogels een veer hebben moeten laten, maar dat ook van soorten van het kleinschalig cultuurlandschap meer dan twee derde van de populatie verdween (Sovon, 2012).

De snelle verarming in het agrarisch gebied staat in contrast met de Europese index voor 145 algemeen voorkomende soorten: de *Common Bird Index*. Die laat het laatste decennium juist stabilisatie en zelfs voorzichtig herstel zien. Dit geldt voor zowel Nederland als voor de EU in haar geheel (Eurostat, 2009).

Naast de beperkte effectiviteit van agrarisch natuurbeheer is er ook een gebrek aan continuïteit in het beheer. Het oppervlak dat valt onder agrarisch natuurbeheer daalt sinds 1999, hoewel er grote verschillen zijn tussen provincies (figuur 8). De meest genoemde redenen om te stoppen zijn problemen met beheer (zoals onkruidbestrijding), met inpassing in de bedrijfsvoering, met de hoogte van de vergoedingen, de bureaucratie en de verkoop van de grond waarvoor beheerovereenkomsten waren afgesloten (Wiertz et al., 2007; PBL, 2010). De pakketten met zwaardere beperkingen kunnen soms wel effectief zijn, maar vergen een ingrijpende omschakeling in de bedrijfsvoering. Een voorbeeld is botanisch grasland. Het natuurhooi dat daar vanaf komt kan maar beperkt

aan hoogproductieve runderrassen gegeven worden vanwege de lagere voedingswaarde. Een optie is om agrarische grond officieel in natuurgrond om te zetten, omdat de vergoeding van de waardedaling mogelijkheden biedt voor de financiering van de omschakeling naar een natuurbedrijf. Uit enquêtes bleek echter dat twee derde van de boeren niet bereid is aan een dergelijke functieverandering deel te nemen (Groenfonds, 2004; Geelen & Leneman, 2007).

Figuur 7: Areaal agrarisch natuurbeheer



Landelijk gezien daalt sinds 1999 het oppervlak met agrarisch natuurbeheer. In sommige provincies is er nog sprake van een stabilisatie van de oppervlakte. Bron: pbl.nl

5.3.2 Synergie landbouw en natuur verder ontwikkelen

Sommige vormen van landbouw hebben negatieve effecten op de Nederlandse natuur, bijvoorbeeld door grondwaterstandsverlaging. In Nederland daalt de milieudruk sinds de jaren negentig. Deze positieve trend stagneert echter voor bestrijdingsmiddelen en ammoniak. De recente evaluaties van de toekomstvisie duurzame veehouderij (Van Zeijts et al., 2011), van de Meststoffenwet (Willems et al., 2012) en van de nota duurzame gewasbescherming (Van Eerd et al., 2012) tonen aan dat de milieudruk de afgelopen jaren minder sterk daalt dan voorheen. Het halen van cruciale milieudoelstellingen is daardoor nog niet binnen bereik (Wamelink et al., in prep.). Veel stikstofgevoelige habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden van soorten waarvoor Nederland beschermingsmaatregelen neemt, bevinden zich op landelijk niveau dan ook in een ongunstige staat van instandhouding (Raad van State, 2012). De grootste knelpunten in de stikstofbelasting treden op in de natuurgebieden op de zandgronden van Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg. Deze natuur is zeer gevoelig voor vermessing en verdroging, terwijl juist in deze gebieden de Nederlandse varkens- en pluimveehouderij geconcentreerd is. De waterkwaliteit van regionale wateren blijft sterk achter bij de waterkwaliteit van rijkswateren (PBL, 2012b).

De voortgang in verdrogingsbestrijding blijft moeizaam. Volgens de voortgangsrapportage van het Landelijk Steunpunt Verdroging (2010) wordt verdrogingsbestrijding door de provincies wel voorbereid, maar nog niet uitgevoerd. Om deze impasse te doorbreken was in het Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG) een aantal gebieden geprioriteerd. De belangrijkste knelpunten bleken in die gebieden achterblijvende grondverwerving, een gebrek aan draagvlak in de streek, te weinig financiële middelen en een tekort aan bestuurlijke drive.

De relatie tussen landbouw en natuur hangt af van de ruimte die landbouwbedrijven binnen hun bedrijfseconomische beperkingen kunnen bieden aan natuur. Bepalend voor die relatie zijn het agrarisch natuurbeheer, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en externe effecten op natuurgebieden (zoals ammoniak, wateronttrekking en bestrijdingsmiddelen).

Effectiviteit agrarisch natuurbeheer vergroten

Het wegnemen van ineffectiviteit van het agrarisch natuurbeheer voor wat betreft de instandhouding van soorten vergroot de legitimiteit van overheidsvergoedingen, het rendement van ingezette middelen voor natuur en het inkomen van boeren. Dat kan door bepaalde vormen van agrarisch natuurbeheer, zoals weidevogelbeheer, drastisch aan te passen, de middelen voor kansarme onderdelen zoals botanisch beheer anders te besteden en door vanuit landschappelijke én productieoverwegingen (bestuiving, plaagbestrijding) meer ruimte voor natuurlijke elementen te creëren als onderdeel van het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Agrarisch natuurbeheer is uitsluitend effectief als het wordt ingezet in grotere aaneengesloten gebieden waarin de abiotische randvoorwaarden geschikt worden gemaakt of al geschikt zijn. Voor weidevogels en hamsters is het effectief om agrarisch natuurbeheer in te zetten in aansluiting op reservaatgebieden met dezelfde natuurdoelen, om het leefgebied van deze soorten voldoende groot te maken.

De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer kan vergroot worden door:

- agrarisch natuurbeheer met prioriteit in te zetten in zones rond reservaatgebieden met dezelfde natuurdoelen. Door zones te creëren rondom kernen van bestaande natuurgebieden waarin meer ruimte voor natuur binnen het agrarische landschap wordt gegeven, wordt een hogere landschappelijk kwaliteit gerealiseerd en wordt ruimte geboden aan ecosysteemfuncties, zoals bestuiving en natuurlijke plaagbestrijding, die een landbouw mogelijk maken met een geringere inzet van bestrijdingsmiddelen en meststoffen, waardoor negatieve effecten op de aangrenzende natuur drastisch beperkt worden;
- agrarisch natuurbeheer te concentreren in grote aaneengesloten gebieden waar de juiste abiotische randvoorwaarden voor weide- of akkervogels nog aanwezig zijn of kunnen worden hersteld;
- agrarisch natuurbeheer met prioriteit in te zetten om de 'doorlaatbaarheid' van het agrarische gebied tussen natuurgebieden te vergroten, zodat er meer mogelijkheden ontstaan voor de uitwisseling tussen deelpopulaties van kwetsbare soorten;
- agrarisch natuurbeheer (zoals weidevogelbeheer) drastisch aan te passen voor een positief effect op natuurwaarden: in weidevogelgebieden dienen de beheerpakketten niet alleen te gaan over aanpassing van het maaitijdstip, maar ook over substantiële maatregelen voor grondwaterstand en bemesting. In akkerbouwgebieden dienen de pakketten zich niet alleen te richten op akkerranden, maar ook op een substantiële beperking van de inzet van bestrijdingsmiddelen;
- financiering van ineffectief agrarisch natuurbeheer stop te zetten;
- deelnamebereidheid van grondgebruikers voor agrarisch natuurbeheer te vergroten door de minimale duur van de beheerscontracten aanzienlijk te verlengen voor zover dit de deelnamebereidheid van grondgebruikers niet beperkt.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid inzetten

De veranderingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid bieden een dynamiek in het beleid waarop moet worden ingespeeld om - waar mogelijk - de synergie tussen landbouw en natuur te vergroten.

De Europese Commissie stelt onder meer voor om 30% van de inkomenssteun te koppelen aan drie groene voorwaarden: vruchtwisseling, behoud van permanent grasland en de instelling van 'ecologische aandachtsgebieden'. Bij het laatste denkt de Commissie aan bestemming van 7% van het bedrijfsareaal

voor ecologische doelen (uitgezonderd blijvend grasland) (Van Zeijts et al., 2011; Westhoek et al., 2012; Van Doorn et al., 2012). Door deze ruimtelijke reservering kunnen sommige natuurfuncties, waaronder de instandhouding van soorten, worden gerealiseerd omdat landbouwfuncties, anders dan bij agrarisch natuurbeheer, in deze gebieden afwezig zijn. Sleutelfactoren voor een effectieve inzet van deze ecologische aandachtsgebieden zijn: of ze meerjarig of permanent uit productie worden genomen, wat de wijze van beheer is, hoe de regionale kenmerken benut worden en wat de ruimtelijke samenhang is met bestaande natuurgebieden om migratie van soorten tussen deze natuurlijke elementen in het agrarische gebied en natuurgebieden mogelijk te maken. Kleinschalige landschappen kunnen een extra impuls krijgen wanneer de 7% ingevuld wordt door het blijvend aanleggen van extra landschapselementen (Van Zeijts et al., 2011; Westhoek et al., 2012; Van Doorn et al., 2012).

Op gebiedsniveau is veel winst voor landbouw én natuur te halen door de reserveringen per bedrijf samen te voegen tot aaneengesloten gebieden (PBL, 2012b). Dat maakt afstemming van de verkaveling van landbouwpercelen op agrarische productie mogelijk en leidt voor natuur tot grotere eenheden die het landbouwgebied op een adequaat schaalniveau dooraderen. Deze invulling van de ruimtelijke reservering kan ook benut worden om de relaties tussen boeren en burgers en tussen burgers, boeren en natuur te versterken. Capaciteit in grond, arbeid, kennis en andere middelen combineren door goede samenwerking, betekent op gebiedsniveau een verdere impuls voor sociale netwerken.

De voorstellen van de Europese Commissie bieden volgens de raad kansen voor meer synergie tussen landbouw en natuur (zie ook Westhoek et al., 2012). Boeren kunnen dan in samenwerking met andere partijen (burgers) het beheer van natuurlijke elementen in het agrarische gebied uitvoeren, wat de relatie tussen boeren en burgers versterkt. Deze nieuwe agrarische landschappen maken deel uit van de nieuwe regionale Natuurnetwerken en bieden meer ruimte bieden aan natuurbeleving en recreatie. In deze zones kunnen landbouw- en natuurfuncties elkaar versterken. Het is volgens de raad dan ook verstandig om beschikbare middelen voor agrarische natuurbeheer zoveel mogelijk in deze zones in te zetten.

Wrijvingen tussen landbouw en natuur verminderen

Op langere termijn zullen landbouwgebieden die zich volledig richten op productie van biomassa (voedsel, siergewassen, energiegewassen) vanwege de verdergaande intensivering van de bedrijfsvoering waarschijnlijk geen bijdrage meer leveren aan natuurfuncties als instandhouding van kwetsbare soorten en ecosystemen (Kleijn, 2012). Toch mogen de externe effecten van deze intensieve landbouwproductie geen afbreuk doen die maatschappelijke functies van natuur. Verdergaande reductie van de emissies van meststoffen en bestrijdingsmiddelen blijft daarom noodzakelijk.

De ruimte voor natuur is momenteel te beperkt voor de instandhouding van veel soorten en ecosystemen. Economische ontwikkeling zonder negatieve effecten op de instandhouding kan nu dan ook alleen plaatsvinden door extra investeringen (in tijd en geld). Op lokale en regionale schaal wordt daardoor op projectniveau veel energie besteed aan de afstemming van economische belangen op natuurbelangen (bijvoorbeeld de programmatische aanpak stikstof, PAS). Deze inzet, inclusief de investeringen in natuurbeheer, leidt echter niet tot voldoende en tijdige verbetering van de instandhouding (PBL, 2012b).

De raad ziet als oplossing een verdere scheiding van functies door in grotere gebieden ruimte te geven aan natuur. De paradox is dat door ruimte te maken voor natuur ten koste van andere grondgebruiksfuncties, vooral landbouw, voor die grondgebruiksfuncties juist meer milieuruimte ontstaat om zich verder te ontwikkelen. De beschikbare ruimte voor de landbouw wordt kleiner, maar op de resterende oppervlakte worden de productiemogelijkheden groter. Door meer ruimte te reserveren voor natuur en een verdere scheiding aan te brengen tussen natuur en intensieve landbouw, wordt de weg vrijgemaakt voor verdere productieverhoging in de landbouw. Dat levert een bijdrage aan economische en andere maatschappelijke doelen, zoals voedselvoorziening en voedselzekerheid.

Verplaatsing van landbouwbedrijven en herbestemming van natuurgebieden kan voor de scheiding van functies in een aantal gevallen nodig zijn. In sommige situaties, als kleine percelen met intensieve landbouw een onevenredig negatief effect op aangrenzende natuurgebieden hebben, kan onteigening deze effecten wegnemen. De spanning tussen publieke belangen (herinrichting van gebieden) en private belangen (individuele bedrijven) vergt politieke keuzen. De uitvoering van de gemaakte keuzen vraagt om een zorgvuldige omgang met de private belangen.

Een dergelijke ontwikkeling is niet alleen noodzakelijk, maar in de ogen van de raad ook mogelijk. Er is in ons land voldoende ruimte om de maatschappelijke doelen van natuur en van landbouw (met de publieke belangen biodiversiteit, voedselvoorziening en voedselzekerheid) naast elkaar te dienen. De relatie tussen productie van grondstoffen en voedselvoorziening wordt zo sterk bepaald door efficiëntie in de keten (door inefficiëntie gaat in de keten de helft van de oorspronkelijke productie verloren), door gebruik van dierlijke eiwitten, inzet van biomassa voor energieproductie en door (toekomstige) innovaties, dat de beschikbaarheid van landbouwgrond maar ten dele de mogelijkheden voor een duurzame voedselvoorziening bepaalt. Voedselvoorziening en natuur gaan daarom op nationaal en zeker op Europees niveau goed samen (RLG, 2009).

Natuur- en landbouwbelangen zijn op elkaar af te stemmen door de dynamiek in transacties van het grondgebruik zodanig te stimuleren dat er een ruimtelijke configuratie ontstaat waarin natuur en landbouw grotere eenheden vormen en de

negatieve interacties tussen landbouw en natuur worden beperkt. De regionale natuurnetwerken inclusief de aangrenzende agrarische landschappen waarin de bedrijfsvoering combinatie met natuurfuncties wel mogelijk maakt, spelen hierbij een belangrijke rol. Herbestemming van natuurgebieden voor dat doel is in sommige situaties onvermijdelijk, evenals verplaatsing van landbouwbedrijven.



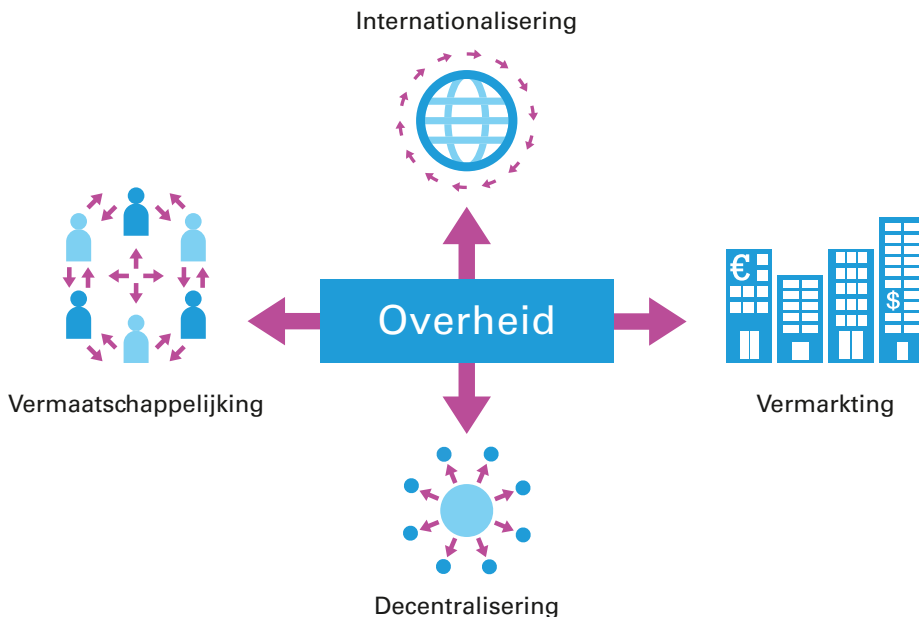
GOVERNANCE: NIEUWE ARRANGEMENTEN VOOR OVERHEID, BEDRIJFSLEVEN EN BURGERS

6

6.1 Huidige situatie en trends rond governance van natuur

Bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid voor natuur zijn vele publieke en private partijen betrokken: internationale, nationale en regionale overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en individuele burgers. Om de ordening van taken en verantwoordelijkheden en de ontwikkelingen daarin te kunnen beschrijven en duiden, hanteert de raad een model met twee hoofdasen: een horizontale as die de maatschappelijke actoren in hun relaties onderling en met de betrokken overheden beschrijft, en een verticale as die de verhouding tussen de verschillende overheidslagen weergeeft; zie figuur 8.

Figuur 8: Relatie tussen maatschappelijke actoren en overheden (horizontale as) en tussen overheden (verticale as)



Volgens de raad dient het helder te zijn vanuit welk belang welke partij welke taak op zich neemt, en in welke mate die taakuitoefening bijdraagt aan het verwezenlijken van maatschappelijke doelen voor natuur. De ordening van verantwoordelijkheden en taken in het natuurbeleid is volop in beweging. De verhouding tussen overheid en samenleving en tussen overheden onderling beweegt zich langs beide assen.

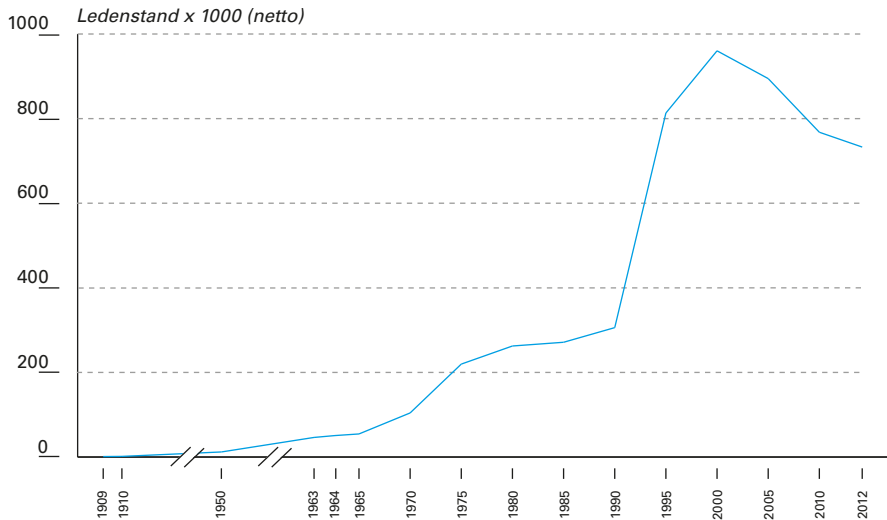
6.1.1 Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

De beweging langs de horizontale as is die van *vermaatschappelijking en vermarkting*. Natuurbeleid zoals wij dat nu kennen is ontstaan na het uitkomen van het Natuurbeleidsplan (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990) waarin de EHS werd geïntroduceerd. Aanvankelijk lag de nadruk op het verwerven van grond door natuurbeheerorganisaties en Staatsbosbeheer, en was er slechts een bescheiden rol voor boeren en particuliere landeigenaren weggelegd. Die rol werd groter na de laatste eeuwwisseling, toen de overheid het subsidiesysteem voor natuurbeheer voor particulieren herzag en de verwerving meer concentreerde op natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingsszones. In 2000 publiceerde het Ministerie de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000). Daarin lag de nadruk op de functies van natuur voor de mens en op het streven de samenleving en de markt meer bij de zorg voor natuur te betrekken. Parallel aan deze ontwikkeling is er die van de terugtrekkende overheid: de overheid streeft naar beperking van haar eigen taken bij het realiseren van de publieke verantwoordelijkheid. Er is nog een ontwikkeling: die van de 'energieke samenleving', waarin initiatieven in de samenleving (mede) invulling geven aan maatschappelijke verantwoordelijkheden (Hajer, 2011). Met name provinciale overheden krijgen steeds meer aandacht voor draagvlak en vermaatschappelijking en zij betrekken burgers ook bij het formuleren van beleid (Kamphorst & Donders, 2013).

Door deze beweging krijgt de verwezenlijking van het maatschappelijke belang meer en meer vorm door het handelen van maatschappelijke actoren en marktpartijen en relatief minder door het handelen van de overheid. Deze 'vermaatschappelijking' en 'vermarkting' ontslaat de overheid overigens niet van haar eindverantwoordelijkheid voor (de borging van) publieke belangen (Swanenvleugel, 2012).

Betrokkenheid van burgers

Een mijlpaal in de betrokkenheid van burgers bij bescherming van natuur is de oprichting van de Vereniging Natuurmonumenten in 1906. Als we de ontwikkeling van het ledental van Natuurmonumenten als indicator gebruiken, heeft de maatschappelijke betrokkenheid een grote groei doorgemaakt, zoals blijkt uit figuur 9.

Figuur 9: Ontwikkeling ledenaantal Vereniging Natuurmonumenten

Bron: Natuurmonumenten.

Een televisieactie van Natuurmonumenten in de jaren negentig van de vorige eeuw leidde tot een explosieve groei. Rond 2000 telde de vereniging bijna een miljoen leden. Daarna nam het aantal leden weer af tot ongeveer 770.000. Het totale aantal lidmaatschappen van de gezamenlijke natuurorganisaties had in 2003 een piek met 4,1 miljoen leden en daalde sindsdien licht tot 3,8 miljoen in 2012 (Vroege Vogels, 2012). Er heeft zich verder een verschuiving voorgedaan van landelijke naar regionale organisaties. Van ongeveer 2002 tot 2010, bijvoorbeeld, nam het aantal donateurs van de provinciale Landschappen toe met ruim 20%. Het aantal leden van natuur- en milieuorganisaties (in cijfers voor 2010 van het Sociaal en Cultureel Planbureau 3,6 miljoen in 2010) is belangrijk groter dan de aantallen burgers die lid zijn van een politieke partij (0,3 miljoen) of van een vakbond (1,9 miljoen), en vergelijkbaar met het aantal mensen dat lid is van een sportvereniging (3,9 miljoen) (SCP, 2011a). Ook internationaal gezien is een relatief groot percentage van de Nederlandse bevolking lid van een natuurorganisatie.

Niet alleen zijn veel Nederlanders lid van een natuurorganisatie, maar Nederlanders zijn ook gulle gevers voor natuur: tussen 2001 en 2009 nam het percentage van de giften per huishouden aan goede doelen dat besteed wordt aan natuur, milieu en dierenbescherming, toe van 8% tot 11% (SCP, 2011a). Het draagvlak is dus onverminderd groot.

Dat uit zich onder meer in actieve betrokkenheid bij lokaal natuurbeheer, beleidsparticipatie, burgerinitiatief en vrijwilligerswerk (Buijs et al., 2012). Beleidsparticipatie van burgers komt vaak voort uit verzet tegen lokale natuur-aantasting of verandering van het natuurbeheer. Protestgroepen groeien uit tot burgerinitiatiefgroepen of vrijwilligersgroepen die samen met natuurorganisaties werken aan natuurbeheer. Burgerinitiatieven komen ook voort uit de wens vorm te geven aan persoonlijke idealen en aan de wens tot zingeving, uit een gevoel van verbondenheid met een gebied of plek (zoals bijvoorbeeld bij ontwikkeling van natuur in de stad, zie kader) of een combinatie ervan. Vrijwilligerswerk kan bestaan uit natuurbeheerwerk als zagen, snoeien, aanplanten, natuur-inventarisatie (tellingen) en natuureducatie. In Nederland zijn ongeveer 75.000 vrijwilligers actief bij groene organisaties, relatief veel ten opzichte van andere Europese landen. Dit aantal groeit bovendien, met name in natuur- en landschapsbeheer. Het aantal vrijwilligers dat actief is in natuureducatie en -inventarisatie (tellingen), is al jaren redelijk stabiel. Over de ontwikkeling en omvang van burgerinitiatieven zijn nauwelijks of geen gegevens beschikbaar.

Burgerinitiatieven voor natuur in de stad

Actieve betrokkenheid van burgers blijkt bijvoorbeeld uit de groei van ‘stedelijke natuur’, (bewoners)initiatieven voor natuur of groen in de stad (braakliggende grond omvormen tot tijdelijk park, bijvoorbeeld), maar ook geveltuintjes (ANWB, 2013). Dit zijn vaak ad-hocinitiatieven die niet gekoppeld zijn aan instituties. Deze initiatieven zijn ook ecologisch van betekenis. Uit onderzoek dat de laatste vijftien jaar naar natuur in de stad is gedaan, is gebleken dat er veel meer soorten in steden voorkomen dan in eerste instantie werd aangenomen. De stad biedt ook bijzondere omstandigheden: het is er gemiddeld een graad warmer dan buiten de stad, het is minder vochtig en minder zonnig en er is veel verharding. De ecosystemen in de stad zijn vaak instabiele, dynamische systemen met vooral pioniersoorten.

Draagvlak voor natuur manifesteert zich ook op andere terreinen: in onderzoek (Buijs et al., 2012) naar attitudes ten opzichte van natuur, naar diversiteit van natuurbeelden (zie kader) en naar het belang dat gehecht wordt aan natuur-recreatie. Bezoek aan natuurgebieden biedt mensen positieve ervaringen met natuurbeleving. 80% van de Nederlanders bezoekt dan ook minimaal een keer per jaar een groen gebied. Die ervaringen zijn een belangrijke voedingsbodem voor hun betrokkenheid bij natuur. Het is daarom niet verbazingwekkend dat uit de analyse naar voren komt dat er weinig draagvlak is voor bezuinigingen op natuur. Bij een onderzoek in 2010 vond slechts 10% van de respondenten dat er bezuinigd mag worden op natuur en milieu (Van Groenestein & Verheggen, 2010). In een onderzoek naar de prijs die Nederlandse bevolking bereid is te

betalen om de natuur te beschermen (SCP, 2011b), vindt ruim twee derde van de ondervraagden de aandacht voor natuur niet overdreven. Ook vindt een derde van de ondervraagden dat natuurbescherming economische vooruitgang mag beperken.

Natuurbeelden van burgers versus die van beleidsmakers

95% van de Nederlanders, zowel deskundigen als burgers, waardeert natuur en vindt natuurbescherming in algemene zin belangrijk (Buijs et al., 2012). Veel conflicten over natuurbescherming gaan dan ook niet zozeer over het belang van natuur, maar vooral over de manier waarop natuur beheerd wordt. Burgers redeneren veel meer vanuit een arcadisch natuurbeeld, waardoor landschappelijke diversiteit veel hoger gewaardeerd wordt dan ruige landschappen. Daarnaast komt veel weerstand voort uit de tegenstelling tussen het beschermen van abstracte en holistische entiteiten als habitats of ecosystemen en de concrete bescherming van individuele dieren en planten.

Burgerbetrokkenheid kent een aantal trends. Het debat, bijvoorbeeld, is de afgelopen jaren gepolariseerd, waardoor kritiek op het natuurbeleid meer op de voorgrond kwam. Ook naar aanleiding van de uitvoering van natuurbeleid zijn op lokaal en regionaal niveau meer kritische geluiden te horen. Toch heeft de polarisatie ook nieuwe betrokkenheid veroorzaakt, onder meer in de vorm van burgerinitiatieven. Daarnaast verandert de relatie tussen burgers en overheid. De overheid had in het verleden te maken met eisende en klagende burgers, terwijl nu juist vormen van partnerschap ontstaan tussen overheid en burgers.

Betrokkenheid van bedrijven

Het bedrijfsleven besteedt de laatste jaren meer aandacht aan natuur als onderdeel van het thema duurzaamheid. Initiatieven als Leaders for Nature (van International Union for the Conservation of Nature, IUCN), gericht op biodiversiteit en ecosystemen, geven blijk van de groeiende betrokkenheid van (grote) bedrijven bij natuur. Bedrijven zien steeds meer het belang in van bijdragen aan natuurontwikkeling en –beheer. Zij erkennen in toenemende mate de afhankelijkheid van mens en maatschappij van biodiversiteit en erkennen de functies van natuur voor bijvoorbeeld schoon water en schone lucht.³ Bovendien worden bedrijven door toeleveranciers en afnemers van hun producten en diensten aangesproken op ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ (Harms & Overbeek, 2011).

3 Zie bijvoorbeeld het Platform Biodiversiteit en Bedrijfsleven: dertig natuurorganisaties en Nederlandse bedrijven zoeken samen naar mogelijkheden om het verlies van biodiversiteit tegen te gaan.

Bedrijven zijn vooral geneigd bij te dragen wanneer daarmee reputatieschade kan worden voorkomen, of juist als het een positief duurzaam imago oplevert. Voorbeelden zijn samenwerkingsverbanden met natuurorganisaties en donaties daaraan: ongeveer een derde van de inkomsten van natuurorganisaties komt van bedrijven (mondelinge informatie Groenfonds, 2012). Bedrijven sponsoren of geven vooral aan lokale doelen (Harms & Overbeek, 2011). Ten opzichte van andere goede doelen wordt door bedrijven aan natuur wel minder besteed dan aan bijvoorbeeld sport. Natuurorganisaties zoeken samenwerking met bedrijven om teruglopende publieke financiering aan te vullen, maar ook omdat maatschappelijk draagvlak belangrijker wordt als legitimatie voor hun maatschappelijke functie en hun profilering in de regio.

In hoeverre samenwerking tussen bedrijven en natuurorganisaties daadwerkelijk tot stand komt, hangt volgens Harms en Overbeek (2011) af van een aantal voorwaarden. Ten eerste moet er interesse zijn voor een wederzijds gebruik van middelen (financiën, communicatiestrategieën en imago, commerciële, fysieke en ecologische kennis, arbeid en consumenten- en ledennetwerken) en van deskundigheid. Een bedrijf kan bijvoorbeeld door samenwerking toegang krijgen tot relevante kennis. Het ledennetwerk van maatschappelijke organisaties kan helpen om nieuwe potentiële consumentennetwerken aan te boren. De natuurorganisatie kan op haar beurt geïnteresseerd zijn in bepaalde middelen en competenties van bedrijven, of in consumentennetwerken om de eigen naamsbekendheid te vergroten.

Ten tweede moeten de partners gezamenlijk projecten willen definiëren om in te investeren. In het verleden leverden bedrijven namelijk hoofdzakelijk een financiële bijdrage, maar tegenwoordig stellen bedrijven steeds meer eisen aan de tegenprestaties van natuurorganisaties. De partners werken die tegenprestatie gezamenlijk uit. Dit leidt bovendien tot het opbouwen van een relatie op basis van vertrouwen waarin ook de uitwisseling van kennis, netwerken en mankracht een rol spelen. Er zijn echter nog niet veel van dergelijke relaties (zie het kader hiernaast). Een belangrijke reden voor terughoudendheid bij natuurorganisaties is de vrees de eigen identiteit al te zeer te verbinden met die van het betreffende bedrijf.

Voorbeelden van samenwerking tussen bedrijven en natuurorganisaties

Projecten:

- Het Natuurcollectief, waarin Zuid-Hollands Landschap met De Friesland Zorgverzekeraar samenwerken. Het doel is meer mensen actief en dichtbij huis van de natuur laten blijven genieten.
- Samenwerking tussen de Rabobank en de twaalf Landschappen in streekfondsen ter ondersteuning van concrete projecten of werkzaamheden die bijdragen aan het mooi houden van specifieke gebieden. Bijvoorbeeld financiering van een rondtrekkende schaapskudde met een herder. Maar ook ondersteuning van het opknappen van monumentale bomen, of het plaatsen van bankjes op plekken met mooi uitzicht.
- Samenwerking tussen Landal Greenparks en Natuurmonumenten: Natuurmonumenten verzorgt natuureducatie in de parken en Landal geeft korting aan leden van Natuurmonumenten.
- Samenwerking tussen het VSB Fonds en het Zuid-Hollands Landschap bij grondverwerving en ontwikkeling van nieuwe natuur langs de Diefdijk. Het doel is verschillende natuurgebieden met elkaar te verbinden.

Op strategisch en beleidsmatig niveau:

- Leaders for Nature is een lerend en actiegericht netwerk voor professionals en leidinggevenden uit het bedrijfsleven rondom drie thema's: ecosystemen, duurzame bedrijfsvoering en leiderschap, met als doel het 'ecosysteemdenken' te integreren in de corebusiness van bedrijven.

Betrokkenheid van natuurbeheerorganisaties en particuliere eigenaren

Verschillende partijen beheren natuurgebieden; de grootste zijn de terrein-beherende organisaties (TBO's) zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Er zijn daarnaast ook tal van particuliere grondeigenaren in het landelijk gebied actief: boeren, particuliere eigenaren van verpachte landbouwgronden, van bossen en landgoederen. Hieronder vallen ook kerkgenootschappen en beleggers. De TBO's richten zich vooral op het beheer van bossen en natuurterreinen. Zij hebben ruim 400.000 ha grond in beheer, ongeveer twee derde deel van alle grond van de EHS. Particuliere eigenaren, aangesloten bij de Federatie Particulier Grondbezit (FPG), hebben gezamenlijk 200.000 ha landbouwgronden, verpacht bezit, bossen, natuurterreinen en landgoederen in bezit en beheren circa een derde deel van de EHS (FPG, 2010). Bij de uitbreiding van het areaal natuur in de EHS was er aanvankelijk geen rol toebedeeld aan particuliere eigenaren. In 2004 is echter afgesproken dat particuliere eigenaren 40% van de te realiseren nieuwe natuur (ongeveer 43.000 ha) ontwikkelen. Afwaardering van de grond en inrichting van het nieuwe natuurgebied werd dan financieel gecompenseerd via subsidies. Dit leverde echter jaarlijks slechts 1.000 ha nieuwe natuur op die

ontwikkeld was door particulieren, volgens de 'Verklaring van Linschoten' door inadequate beheervergoedingen (Terreinbeherende organisaties, 2009).

Bij de TBO's is de belangrijkste trend de teruglopende publieke financiering door bezuinigingen vanuit de overheid. Op dit moment bestaat ongeveer een derde van de inkomsten van de organisaties uit subsidies, een derde uit giften en een derde uit eigen inkomsten uit activiteiten op hun terreinen, denk aan houtverkoop, excursies, vakantiehuisjesverhuur (persoonlijke mededeling Groenfonds, 2013). Staatsbosbeheer neemt onder de TBO's een aparte plaats in, door de rijksbijdrage in de kosten. Maar die loopt terug. De organisatie zet daarom steeds meer in op het genereren van eigen inkomsten: in vijf jaar tijd groeiden die met 38% (van 37 miljoen euro in 2006 naar 51 miljoen euro in 2011). Deze eigen inkomsten komen uit bijvoorbeeld houtkap, recreatie, verhuur en verlening van erfpacht en opstal (zie bijvoorbeeld Trouw, 2012a).

Ruim vijftig natuurorganisaties hebben eind september 2012 het initiatief genomen tot een radicaal andere koers: ze willen minder afhankelijk worden van subsidies en ontwikkelen daarom een gemeenschappelijke visie, bijvoorbeeld één brancheorganisatie voor natuur. Hun ambitie is: in vijftien jaar tijd de soortenrijkdom in Nederland verdubbelen. Daarnaast willen de natuurorganisaties in hun werkzaamheden relaties leggen met gezondheidszorg, waterveiligheid, energievoorziening en klimaatadaptatie (Trouw, 2012b).

Weerstand bij de uitvoering van natuurbeleid

Hoewel de betrokkenheid van de burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij natuur nog altijd groot is, stuit de uitvoering van het natuurbeleid op weerstand (zie bijvoorbeeld NRC Handelsblad, 2012) en onder burgers wordt de beleving sterker dat de bescherming van natuurbelangen economische ontwikkeling in de weg zit. 'Nederland zit op slot' is het gevoel. Subsidiëring van natuur en natuurontwikkeling die beperkingen oplegt aan de economische ontwikkeling kunnen politiek op minder steun rekenen onder invloed van de economische recessie. Burgers ervaren een grote afstand tot natuurbeleid doordat natuurdoelen vaak in specialistische termen geformuleerd zijn die het grote publiek niet altijd begrijpt, en doordat decentrale belanghebbenden vaak niet betrokken zijn bij de centrale vaststelling van doelen.

Bij de uitvoering van natuurbeleid blijken natuurdoelen regelmatig te rivaliseren met andere claims op gebiedsprocessen, en mogelijke toekomstige natuurontwikkeling wordt gezien als een bedreiging voor de bestaande landbouwstructuur en bedrijfsontwikkeling in het gebied. De grote hoeveelheid natuurgerelateerde beleidsopgaven in het landelijk gebied versterkt dat gevoel van bedreiging. De uitvoering van natuurbeleid is verder vaak een zich langdurig voortslepend proces, omdat grondverwerving voor natuur afhangt van de bereidwilligheid van vele spelers. De financiering van natuurontwikkeling is

vaak complex en tijdrovend. De lange procesgang rond natuurontwikkeling komt het draagvlak, ten slotte, niet ten goede.

6.1.2 De overheid en natuur: internationalisering en decentralisatie

Een tweede beweging in de ordening van verantwoordelijkheden en taken voor natuur is die langs de verticale as, die van *internationalisering* en *decentralisatie*. Sinds de jaren zeventig wordt in toenemende mate nationaal natuurbeleid internationaal gecoördineerd, bijvoorbeeld in het Biodiversiteitsverdrag (UN, 1992) en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (EU, 1979 en EU, 1992). Ook ander Europees beleid, zoals de Kaderrichtlijn Water (EU, 2000) en het gemeenschappelijk landbouwbeleid, geeft sterk richting aan het nationale natuurbeleid en de uitvoering daarvan.

In Nederland was vóór 1990 het natuurbeleid vooral centraal geregeld: het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij had eigen provinciale afdelingen en met de Dienst Landelijk Gebied en Staatsbosbeheer eigen uitvoerende organisaties. Sinds de Decentralisatie Impuls van 1991 wordt de beleidsuitvoering steeds meer aangestuurd vanuit de provincies en is ook de financiering ervan via het ILG en het Provinciefonds onder regie van de provincies gekomen. De uitvoeringsorganisaties zijn grotendeels zelfstandige organisaties geworden. De belangrijkste motivatie achter de decentralisatie is het bestuur dicht bij de burger te brengen en de synergie in gebiedsgerichte uitvoering te optimaliseren.

Door internationalisering en decentralisatie groeit de bestuurlijke afstand tussen het nationale en internationale niveau enerzijds en het decentrale niveau anderzijds. Deze groeiende afstand betekent een nieuwe uitdaging voor de afstemming en verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheidslagen. Ook groeit de afstand tussen het generieke, sectoraal geformuleerde beleid op nationaal niveau en de regionale integrale uitvoering, waar synergie en afstemming gezocht moet worden met andere beleidssectoren en andere spelers. De samenhang tussen het beleid van verschillende overheidslagen en beleidssectoren is dan ook niet vanzelfsprekend. Niet alleen de betrokkenheid van de overheid bij natuur en de vormgeving van natuurbeleid speelt zich op verschillende schaalniveaus af, dat geldt ook de ontwikkeling van natuur. Voor de uitvoering van natuurbeleid is een goed samenspel tussen overheden op de verschillende schaalniveaus dan ook cruciaal.

Op Europees niveau zijn er richtlijnen voor beleid en uitvoering van natuurbeheer in de lidstaten, waarvan de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de daaropvolgende aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de Kaderrichtlijn Water de belangrijkste zijn.⁴

⁴ Nota bene: richtlijnen en beleid voor internationale handel en voor producten die invloed hebben op de ontwikkeling van biodiversiteit elders, zoals het CITES-verdrag of productie van biobrandstoffen, worden in dit advies buiten beschouwing gelaten.

Internationale verdragen en regelgeving over natuur

- Ramsar-Verdrag(UNESCO, 1971): internationaal verdrag over de bescherming van waardevolle wetlands
- CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora, 1973): verdrag over het beperken of verbieden van handel in (producten afkomstig van) bedreigde plant- en diersoorten
- Bonn-conventie (UN, 1979): internationaal verdrag met het doel migrerende diersoorten te beschermen
- Bern-conventie (CoE, 1979): verdrag van de Raad van Europa speciaal gericht op bescherming van soorten en leefgebieden waarvan het behoud de samenwerking van meerdere staten behoeft
- United Nations Convention on biological diversity (UN, 1992): raamwerk-verdrag over de wereldwijde bescherming van biodiversiteit, het duurzaam gebruik van biologische hulpbronnen en de eerlijke verdeling van de opbrengsten uit die bronnen
- Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (EU 1979, 1992), uitmondend in de aanwijzing van een beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden
- European Biodiversity Strategy (EC, 2011), met de doelstelling het verlies aan biodiversiteit en ecosysteemdiensten in 2020 tot staan te brengen.

Bovendien zijn er verplichtingen voortkomend uit ander internationaal beleid van natuur kunnen raken. De meest relevante daarvan zijn:

- Kaderrichtlijn Water (EU, 2000): Europese richtlijn die eisen stelt aan de waterkwaliteit van de Europese wateren vanaf 2015
- Gemeenschappelijk landbouwbeleid: beleid voor marktordening in de landbouw en plattelandsontwikkeling, waarin subsidies gekoppeld kunnen worden aan onder meer doelstellingen met betrekking tot natuur.

Nederland is door de jaren heen actief bezig geweest om in internationaal en in Europees verband afspraken te maken over beleid en doelen voor natuur (zie bijvoorbeeld Van der Zouwen, 2006). Een Europees kader voor de ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid biedt immers ontegenzeggelijk een aantal belangrijke voordelen: een Europese kaderstelling, zoals de Habitatrichtlijn, draagt bij aan een *level playing field* voor bedrijven in Europa in relatie tot beperkingen die natuur (en milieu) aan economische activiteiten oplegt. Ook is dan goede afstemming met ander Europees beleid, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) mogelijk. Europees beleid verhoogt verder de effectiviteit van maatregelen in eigen land als over de grens een vergelijkbaar beschermingsniveau geldt.

Een belangrijk deel van het natuurbeleid in Nederland komt dus tot stand in interactie met Europese regelgeving, met name de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Het doel van deze richtlijnen is de biologische diversiteit in de lidstaten te waarborgen door een gemeenschappelijk kader te scheppen voor de instandhouding van de habitats voor de planten en dieren die van communautair belang zijn. De lidstaten wijzen daartoe beschermingszones aan die gezamenlijk het Natura 2000-netwerk vormen. In deze zones nemen de lidstaten alle nodige maatregelen om de instandhouding van de habitats te waarborgen en om achteruitgang of een aanzienlijke verstoring van soorten te voorkomen. Bovendien moeten de lidstaten het beheer bevorderen van de landschapselementen die essentieel zijn voor de migratie, de geografische verdeling en de genetische uitwisseling van soorten. Ook stellen de lidstaten een systeem in van strikte bescherming van bepaalde bedreigde dier- en plantensoorten. Nederland heeft 166 Natura 2000-gebieden, met een gezamenlijk oppervlak van ruim 1,75 miljoen hectare (Regiegroep Natura 2000, 2013). Ongeveer een derde daarvan is land, de rest is water.

De sterke koppeling tussen nationaal beleid en Europese doelen biedt duidelijkheid aan belanghebbenden en vormt een heldere legitimatiegrond. Toch kleeft er ook een aantal nadelen aan. Door het natuurbeleid volledig op te hangen aan Europese kaders krijgt het natuurbeleid een sterk sectorale en juridische focus, terwijl de uitvoering juist een integrale en flexibele aanpak vergt. Het risico ontstaat daardoor dat de ruimte voor regionale differentiatie en het creëren van regionale binding met natuur wordt beperkt. Dat feit draagt bij aan het gevoel dat natuurbeleid ervaren van buiten wordt opgelegd, regelgedreven en technocratisch is, en niet bijdraagt aan de lokale en regionale natuurlijke leefomgeving. Wat niet helpt is dat bij Natura 2000 de participatie van belanghebbenden bij uitvoeringsbeslissingen niet expliciet geregeld is, in tegenstelling tot bij de Kaderrichtlijn Water. Als kaders voor natuur beperkingen stellen aan andere maatschappelijke activiteiten of ingaan tegen regionale voorkeuren, is het verleidelijk afstand te nemen van de 'elders vastgelegde' kaders (Buijs et al., 2012) en zich er tegen af te zetten.

De vraag is dus hoe Europees sectoraal natuurbeleid en regionale integrale uitvoering elkaar kunnen versterken en welke rol de nationale overheid daarin vervult.

Binnen Nederland is decentralisatie een belangrijke tendens bij de bestuurlijke toedeling van taken en verantwoordelijkheden in het natuurbeleid, net als bij veel andere beleidsterreinen. De gedachte is dat de betrokkenheid van de burger bij beleid en uitvoering daarmee beter gediend wordt, en dat integrale regionale oplossingen voor complexe ruimtelijke problemen dan beter tot stand kunnen komen. Bij decentrale aansturing zou de uitvoering efficiënter en dus goedkoper zijn. Wil decentralisatie succesvol zijn, dan moet zij volgens de raad wel een aantal

voorwaarden voldoen (Rli, 2011):

- Er is voor alle publieke belangen die spelen sprake van een eenduidige toedeling van taken en verantwoordelijkheden aan bestuurslagen.
- Er is een duidelijk onderscheid tussen taken en verantwoordelijkheden.
- Het is duidelijk waar verantwoordelijkheden en taken betrekking op hebben.
- De toedeling is voor het publiek inzichtelijk en hanteerbaar.
- De betrokken bestuursorganen beschikken over de bevoegdheden, expertise en financiële middelen om die taken en verantwoordelijkheden uit te oefenen.

De huidige bestuurlijke toedeling van taken en verantwoordelijkheden is vastgelegd in het Bestuursakkoord 2011-2015 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011) tussen Rijk en provincies (waaronder het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011, en de verduidelijking daarop van 7 december 2011. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011a en 2011b). Hierin staat dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor het voldoen aan de aangegane internationale verplichtingen op het gebied van biodiversiteit. In het akkoord zijn deze verplichtingen niet nader gespecificeerd, maar de rijksoverheid gaat ervan uit dat hieraan wordt voldaan door adequaat beheer van de EHS en van de Natura 2000-gebieden.

Binnen het Bestuursakkoord zijn de provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van de EHS: vaststelling, inrichting en beheer. Het Rijk stelt als voorwaarde dat deze activiteiten in dienst staan van het bereiken van de internationale doelen. Welke gebieden tot de EHS behoren, wordt vastgelegd in provinciale verordeningen. Zo nodig kan het Rijk bij Algemene Maatregel van Bestuur tot die vastlegging overgaan.

Als 'vervallen rijkstaken' zijn in het Bestuursakkoord genoemd:

- 'Overige natuur'
 - Grondgebonden landbouw: gebiedsmaatregelen en gebiedsinrichting
 - Duurzaam ondernemen (pilots)
 - Landelijke routenetwerken
 - Toegankelijkheid/wandelen over boerenland
 - Nationale landschappen
 - Nationale parken
 - Landschap generiek
 - Milieukwaliteit EHS
 - Duurzaam bodemgebruik
 - Reconstructie zandgebieden
 - Leefbaarheid
 - Recreatie om de stad
 - Robuuste verbindingen
-

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de overige internationale verplichtingen voor instandhouding van soorten. In 2016 is een evaluatie gepland waaruit moet blijken of dit beleid inderdaad leidt tot de beoogde instandhouding van soorten en ecosystemen.

Het is opmerkelijk dat het Rijk in het Bestuursakkoord expliciet afstand doet van verantwoordelijkheden en taken voor andere natuurdoelen dan die voor instandhouding van soorten en ecosystemen. Deze verantwoordelijkheden en taken worden aangeduid als 'vervallen rijkstaken', zie kader. Het Bestuursakkoord laat in het midden of deze verantwoordelijkheden dan wel taken door andere overheden kunnen worden opgepakt.

De natuurbeheertaken in de voormalige nationale parken zijn toebedeeld aan de provincies, als onderdeel van de herijkte EHS. De educatieve en voorlichtende functies en de organisatorische verbanden tussen de nationale parken zijn expliciet niet onder de verantwoordelijkheid van de provincies gebracht, maar of het Rijk hierin zal voorzien, is niet duidelijk ('vervallen rijkstaak').

De provincies hebben aangegeven de verantwoordelijkheid en regie op zich te willen nemen voor de uitvoering van de EHS, maar ze stellen nadrukkelijk dat het nationale niveau financieel (mede)verantwoordelijk dient te zijn. De Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur, die voor het Interprovinciaal overleg (IPO) een voorstel heeft ontwikkeld voor de provinciale uitwerking van het Bestuursakkoord, stelt dat de rolverdeling tussen de overheden in het akkoord scherp is afgebakend (Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur, 2012). Het Bestuursakkoord biedt echter onvoldoende middelen voor de uitvoeringstaken voor de herijkte EHS en de internationale verplichtingen in het kader van Natura 2000. Bovendien is de ontwikkelopgave als gevolg van Europese verplichtingen bijna tweemaal zo groot als de overeengekomen 17.000 ha verwerving en 40.000 ha inrichting uit het Bestuursakkoord, aldus het IPO.

Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateert een tekort aan financiële middelen: het regeerakkoord 'Bruggen slaan' biedt kansen van het kabinet-Rutte II om de internationale doelstellingen op termijn dichterbij te brengen (in het begrotingsakkoord van het kabinet Rutte-II worden extra middelen voor natuurbeheer toegevoegd aan het Provinciefonds). Toch schat het PBL het beleidstekort voor 2020 op 40% (PBL, 2012c).

6.2 Natuur als gedeelde publieke en private verantwoordelijkheid

Publieke verantwoordelijkheid

Natuur is een collectief goed: individuen zijn niet uit te sluiten van het gebruik ervan waardoor de baten van natuur tot op grote hoogte niet individualiseerbaar zijn. De kosten dus ook niet. Het voorzien in natuur dient de belangen van de

burgers en de verantwoordelijkheid daarvoor ligt dan ook bij de overheid. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) noemt, naast het verevenen van niet-individualiseerbare kosten en baten, ook andere mogelijke motivaties voor overheidsverantwoordelijkheid: het compenseren van marktfalen, het tegemoetkomen aan het belang van een gedeeld waardenstelsel en een grotere efficiëntie door publieke uitvoering.

Al deze overwegingen gelden voor de natuurfuncties 'instandhouding van soorten en ecosystemen', 'life support system' en 'beleving van landschappelijke kwaliteit' en dus is er voor deze functies naar de mening van de raad sprake van een publiek belang. Andere natuurfuncties (gezondheid, waterveiligheid) kunnen, maar hoeven geen publieke verantwoordelijkheid te zijn. Zo kan bijvoorbeeld natuur weliswaar bijdragen aan stressreductie en daarmee doelen van het gezondheidsbeleid ondersteunen. Maar in bepaalde gevallen is stressreductie wellicht effectiever en efficiënter te realiseren door bijvoorbeeld medicatie. Dit geldt ook voor andere publieke belangen waaraan natuur zou kunnen bijdragen: waterzuivering (ook te bereiken met chemische technieken) of waterveiligheid (ook te bereiken met harde waterkeringen).

Aanmerking als publiek belang betekent overigens niet per se dat de overheid natuur dan ook helemaal zelf moet realiseren. Andere (private) partijen kunnen ook bijdragen aan het verwezenlijken van het publieke belang. Private partijen kunnen zich bijvoorbeeld verantwoordelijk voelen – en/of door de maatschappij verantwoordelijk worden gesteld – voor de bijdrage van natuur aan maatschappelijke doelen als 'gezondheid/kwaliteit van leven' en 'economisch vestigingsklimaat', omdat baten van natuur aan hen toevallen.

De overheid kan invulling geven aan de publieke verantwoordelijkheid door ambities te formuleren, kaders te stellen en partijen met elkaar te verbinden, door stimulering en regelgeving (inclusief handhaving en monitoring), door reguliere bijdragen in de beheerkosten van derden of door zelf te beheren. Welke van deze mogelijkheden de overheid inzet, is maatwerk.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen voor natuur- (gebieden) treedt frequent op door de multifunctionaliteit van natuur: meerdere doelen, van zowel publieke als private aard, kunnen gelijktijdig en op dezelfde plaats worden gerealiseerd. Ook kan één natuurgebied meerdere doelen (zoals beleving en instandhouding) op meerdere schaalniveaus (lokaal, regionaal, nationaal) dienen waardoor veel verschillende partijen baat hebben bij dit natuur-gebied. Bij natuur kan de verantwoordelijkheid in veel situaties gespreid zijn over meerdere partijen en dus is er sprake van samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen. De verantwoordelijkheidsverdeling over publieke en private partijen is, ten slotte, geen statisch gegeven, maar kan verschuiven in de tijd.

Strategieën voor de borging van het publieke belang natuur

Twee strategieën voor de bestuurlijke en maatschappelijke organisatie van het publieke belang natuur spelen een rol: het bieden van ruimte aan de energieke

samenleving (op de horizontale as) en het versterken van de samenhang tussen verschillende overheidslagen tot een bestuurlijke ruggengraat (op de verticale as) (zie figuur 8).

In de 'horizontale strategie' van de energieke samenleving gaat het om het faciliteren en eventueel helpen activeren van het maatschappelijk potentieel. Voor het Rijk ligt daar de taak een 'kompas' te bieden en tegelijkertijd maatschappelijke initiatieven niet te frustreren: dus een samenhangende visie bieden op duurzaamheid en innovatie en daarvan afgeleid op natuur, én tegelijk ruimte geven aan en vertrouwen op de burger en op maatschappelijke initiatieven. Vermaatschappelijking van natuurbeleid gaat niet uitsluitend over nieuwe financieringsbronnen, maar ook over verbreding van natuurbeleving, alternatieve natuurbeelden en creativiteit (Kamphorst & Donders, 2013). Op die manier worden de maatschappelijke energie, het leervermogen en ondernemerschap van de samenleving gericht op het in Nederland verwezenlijken van natuur die voorziet in alle maatschappelijke natuurfuncties.

In de 'verticale strategie' van de bestuurlijke ruggengraat biedt de overheid kaders waarbinnen publieke doelen voor natuur worden gerealiseerd en waarin nationale belangen en internationale afspraken vertaald worden in regionale opgaven.

Beide strategieën staan niet los van elkaar: om interactie tussen de bestuurlijke, verticale strategie en de maatschappelijke, horizontale strategie op ieder schaal-niveau te bewerkstelligen, zijn vernieuwende concepten voor samenwerking en sturing nodig.

6.2.1 Naar meer maatschappelijke betrokkenheid bij natuur(beleid)

Versterken van de band tussen mens en natuur

De basis voor betrokkenheid bij natuur is de band tussen mens en natuur, die zich met name vormt in de jeugd. Om continuïteit van betrokkenheid te bereiken, moet iedere nieuwe generatie de betekenis van natuur begrijpen. Ervaringen met natuur in de kindertijd zijn van bijzonder groot belang voor de rest van de levensloop. Natuureducatie speelt daarin een cruciale rol, naast het lokale aanbod van natuur en de mogelijkheden om natuur dichtbij huis te beleven. Natuur geeft mensen positieve ervaringen op het gebied van recreatie en natuurbeleving. Die ervaringen zijn een belangrijke basis voor draagvlak voor natuur en natuurbehoud én voor de bijdrage van natuur aan zelfontplooiing.

Natuureducatie

Natuureducatie vergroot de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, zowel in termen van algemeen draagvlak als van inzet en waardering van burgers voor natuur. Daarnaast leidt natuureducatie tot individuele zelfontplooiing, een gezonde leefstijl en bewustwording van de betekenis van natuur als

bestaansvoorwaarde (Van Koppen, 2012; zie ook hoofdstuk 3). Natuureducatie is niet per se gebonden aan formele onderwijssituaties (school of andere opleidingsvorm), maar kan ook onderdeel zijn van activiteiten die op de eerste plaats andere doelen beogen, zoals natuurbeheer- en beschermingsactiviteiten. Natuureducatie kan op verschillende manieren plaatsvinden, en in verschillende levensfasen. Onderzoek wijst uit dat natuureducatie, bijvoorbeeld in de vorm van activiteiten in de natuur (veldwerk, excursies, schooltuin) het meeste effect heeft op kinderen in de basisschoolleeftijd, en dat de effecten zich ook doen gelden op de langere termijn (Van Koppen, 2012). Zowel de integratie van natuureducatie in de klas, aansluiting van natuureducatie op de kerndoelen voor het basisonderwijs⁵, als de ondersteuning van buiten-activiteiten dragen dus bij aan een grotere betrokkenheid bij natuur in de latere fasen van iemands leven.

Natuureducatie is een naar de mening van de raad een rijksverantwoordelijkheid, als onderdeel van de basisvorming (en daarmee van het Ministerie van OCW). In de geestelijke bagage van mensen hoort inzicht in natuur, net als inzicht in rekenen, volgens de raad. De uitvoering ligt bij meerdere (meest lokale) partijen: lokale overheid, maatschappelijke organisaties zoals het Instituut voor Natuureducatie en Duurzaamheid, Landschapsbeheer en bij ouders en scholen.

Meer aandacht voor stedelijke natuur, voor natuur in overgangsgebieden tussen stad en platteland en in buitengebieden met een lokale betekenis versterkt de band tussen mensen en natuur. Juist in de overgangszones tussen stad en platteland komen burgers in contact met de natuur en bestaan verschillende maatschappelijke functies van natuur naast elkaar. Daarbij gaat de relatie stad-land twee kanten op. Burgers bereiken via de stadsrand natuur, recreatie, agrarische bedrijven en groene landschappen. De natuur op haar beurt kan via de stadsrand de stad bereiken, waardoor groen de stad in gehaald kan worden. De stadsparken zijn klassieke 'groene plekken', maar ook waterverbindingen kunnen gebruikt worden, of stadslandbouw. Geleidelijke overgangen tussen stad en land versterken de interactie tussen maatschappij en natuur.

Maatschappelijke coalities

Om in de maatschappelijke functies van natuur te kunnen voorzien, dienen niet alleen overheden en natuurorganisaties, maar ook bedrijven en burgers betrokken te zijn bij de bescherming en realisatie van natuur en landschap (Harms & Overbeek, 2011). Initiatieven vanuit de samenleving moeten daarvoor de ruimte krijgen. Deze initiatieven winnen aan kracht wanneer coalities ontstaan tussen partijen en organisaties, zoals tussen natuur- en landschapsorganisaties, burgerinitiatieven en bedrijven. Om tot een succesvolle maatschappelijke

5 Hierdoor kan het positief bijdragen aan kernvaardigheden, zoals rekenen en taal.

coproductie te komen is wel een zekere mate van representativiteit van het initiatief vereist (naar Buijs et al., 2012): de betreffende ontwikkeling moet over een voldoende lange periode gedragen worden door een relevante groep en compatibel zijn met andere wensen die leven onder de bevolking. Cultuurverschillen tussen burgers, overheden en instituties moeten overbrugd worden en er moet met name erkenning zijn van emotionele argumenten en van persoonlijke binding met de directe leefomgeving, zaken die vooral voor burgers van groot belang zijn. De nagestreefde natuurdoelen moeten, ten slotte, verenigbaar zijn.

De kans van slagen van dergelijke coalities neemt toe wanneer ‘sterke partijen’ betrokken zijn bij het initiatief: partijen met doorzettingskracht/macht en/of met voldoende vermogen. Zo’n sterke partij kan een waterschap zijn, maar ook een waterzuiveringsbedrijf, een kabelbedrijf of een exploitant van leidingen. Dergelijke partijen hebben vanuit hun vermogen tot investeren of vanuit hun grote (publieke, economische) belang (bijvoorbeeld waterveiligheid) voldoende doorzettingskracht om ervoor te zorgen dat projecten ook werkelijk van de grond komen.

Organisatie van maatschappelijke initiatieven

Analyse van de vermaatschappelijking van natuurbeleid laat zien dat er veel modellen zijn om die te organiseren:

- Eén van de mogelijkheden is een samenwerkingsverband tussen maatschappelijke organisaties, overheid en burgers. Een voorbeeld is de samenwerking tussen Stichting Landschapsbeheer Gelderland, gemeente Voorst en burgers, waarbij de gemeente kaders schept en de Stichting Landschapsbeheer als intermediair fungeert die de burgers mobiliseert en begeleidt bij landschapsbeheer.
- Een andere invulling van intermediairschap is een netwerkorganisatie zoals GreenWish, gespecialiseerd in de begeleiding van individuen bij initiatieven op het gebied van duurzaamheid, inclusief natuur.
- Andere modellen brengen mensen met initiatieven bij elkaar via evenementen (bijvoorbeeld Beursvloer Brabant) of digitale netwerken, zoals Groen Dichterbij, of www.natuurwerk.nl.
- Wanneer bedrijven betrokken zijn ontstaan andere modellen; bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden met maatschappelijke organisaties rondom sponsoring, fondsvorming en financiering van de aanleg van natuur.

De overheid kan het maatschappelijk potentieel stimuleren door bijvoorbeeld:

- aandacht te besteden aan kleinschalige natuurprojecten (bijvoorbeeld tijdelijke natuur op een braakliggende bouwplaats) naast de grotere. De afbreukrisico's, voor de initiatiefnemer en voor het publieke belang

(bij voorbeeld in de vorm van verlies aan draagvlak voor een bepaalde ontwikkeling), zijn kleiner, de ruimte voor de burger is groter en er is sneller resultaat (Hajer 2011). Hierdoor kunnen de deelnemende partijen sneller leren van ervaringen. Daarnaast sluiten 'lichtere' natuurprojecten beter aan bij de visies op natuur- en landschap van burgers en bedrijven, die kunnen afwijken van beleidsmatig vastgestelde visies;

- een inspirerende visie en een hanteerbaar kader te formuleren als oriëntatiepunten voor burgerinitiatieven: de overheid stelt een doel op de langere termijn als 'stip op de horizon';
- initiatieven mee te laten liften met grotere projecten, zoals waterveiligheid, waterkwaliteit en infrastructuur, of met andere grote(re) ingrepen in het landschap, zoals leidingen en kabelnetwerken, en aan te haken bij 'grote spelers', zoals het waterschap en waterleidingbedrijven.

Een voorbeeld van samenwerking tussen maatschappelijke partijen en overheden op landelijke en regionale schaal is de opstelling van de zogenoemde manifesten, zoals het landelijk manifest 'Natuur, Landschap en Economie voor een Vitaal Platteland' uit 2010 (ANWB et al., 2010), of het Gelders manifest 'Begrenzing EHS' uit 2011 (Provincie Gelderland, 2011).

De overheid en maatschappelijke uitvoering: nieuwe arrangementen en reflexieve sturing

Actieve maatschappelijke betrokkenheid bij de uitvoering heeft een eigen dynamiek, die een aanpassing vraagt in het denken en doen van de overheid over samenwerking en sturing. De overheid beschouwt, volgens Hajer (2011), de samenleving teveel als 'object', waardoor de dynamiek in die samenleving onvoldoende benut wordt. De overheid heeft een nieuwe sturingsfilosofie nodig om die dynamiek optimaal te benutten, om de dynamiek in de samenleving consequenter centraal te stellen en om aansluiting te zoeken bij wat burgers beweegt.

De raad is dan ook van mening dat nieuwe arrangementen nodig zijn voor samenwerking tussen overheden en maatschappij om bestuurlijke ambities en maatschappelijke initiatieven met elkaar te verbinden. In die arrangementen participeren de bestuurlijke en maatschappelijke actoren die voor specifieke gebieden en vraagstukken het meest relevant zijn en die hun eigen rollen, taken en verantwoordelijkheden weten af te bakenen en te delen (Arnouts et al., 2012). De rol van de overheid in die arrangementen kan verschillende vormen aannemen en dat hoeft niet altijd de leidende rol te zijn. Zo kan de overheid ondersteunend zijn als aanbieder van kennis, of als mediator tussen partijen. In andere situaties is de overheid partner in samenwerkingsverbanden. De betrokkenheid is maximaal wanneer de overheid een regierol op zich neemt. Het kan ook gaan om generieke faciliteiten, zoals zorgdragen voor kennisinfrastructuur, monitoring of natuureducatie. Van belang is dat de overheid deze verschillende rollen erkent (en

er naar handelt) en vormgeeft als ‘nieuwe arrangementen voor natuurbeleid’. Klassieke sturing door de overheid, die sterk geënt is op de filosofie van de rationele top-down planning, leent zich over het algemeen slecht voor de dynamiek van dergelijke publiek-maatschappelijke ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid, of voor de dynamiek in de natuur zelf. Vandaar dat de raad pleit voor wat in de governance- en transitie managementliteratuur ‘reflexieve sturing’ wordt genoemd (Arts et al., 2006; Hendriks & Grin, 2007; Voss et al., 2009). Deze is enerzijds planmatig en rationeel, omdat die gebaseerd is op algemene ambities en kaders, anderzijds kan die met creativiteit en improvisatie reageren op onzekerheden en verrassingen in de uitvoeringspraktijk.

Handelingsperspectieven voor vermaatschappelijking

De overheid kan de vermaatschappelijking van natuurbeleid en de uitvoering ervan ondersteunen door:

- (bestaande) maatschappelijke betrokkenheid van burgers en bedrijfsleven bij natuur en landschap (door onder meer horizonbeleid, groene deals, weghalen van bestuurlijke belemmeringen en co-financiering) te faciliteren en versterken;
 - voor heldere communicatie te zorgen over ambities van en kaders voor natuurontwikkeling;
 - het koppelen van internationale en Europese doelen en rijksdoelen aan lokale praktijken (en omgekeerd) zodat ‘ver-van-mijn-bed’ weer ‘om de hoek’ wordt;
 - sturingsinstrumenten voor het natuurbeheer zodanig vorm te geven dat prikkels ontstaan voor - de zelfordening van - maatschappelijke initiatieven;
 - heldere aanspreekpunten binnen de overheden te bieden voor maatschappelijke initiatieven;
 - te komen tot nieuwe arrangementen voor publiek-private samenwerking binnen het natuurdomein;
 - bestaande ‘groene’ kennisinfrastructuur te benutten door deze (nog) meer in dienst van de samenleving te stellen en door te zorgen voor kennis-overdracht aan particuliere beheerders;
 - bij reorganisatie van overheidsorganisaties oog te houden (Staatsbos-beheer, Dienst Landelijk Gebied) voor de verbinding met, dan wel aansluiting bij maatschappelijke organisatiestructuren;
 - natuureducatie in het basisonderwijs, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW, nieuw leven in te blazen. Additionele investeringen zijn daarvoor noodzakelijk;
 - impulsen te geven aan de al aanwezige private infrastructuur voor natuureducatie.
-

6.2.2 Naar een heldere bestuurlijke toedeling van taken en verantwoordelijkheden

De steeds grotere rol die maatschappelijke actoren krijgen bij het realiseren van publieke doelen zoals natuur, past in het paradigma van de terugtrekkende overheid. Er zijn echter grenzen aan dat paradigma, enerzijds door de gewenste doelmatigheid van de uitvoering, en anderzijds door de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het voorzien in het publieke belang van natuur (systeemverantwoordelijkheid). Het is immers aan de overheid om kaders te bieden en samenhang te bewaren, zodat zij haar verantwoordelijkheid waar kan maken. Naar de mening van de raad is er behoefte aan een anders opererende overheid bij natuur, met als taken:

- het vaststellen van de ambities voor het publiek belang natuur, zowel in termen van biodiversiteit als in termen van natuurfuncties;
- het stellen van kaders waarbinnen maatschappelijke actoren en overheden zelf bijdragen aan het realiseren van die ambities;
- het verbinden van initiatieven om samenhang te bereiken en synergie te bevorderen.

Door op ieder bestuurlijk schaalniveau expliciet te zijn over ambities, maken overheden herkenbaar waar het publieke belang ligt. Dat versterkt de verbondenheid tussen publiek en beleid en nodigt maatschappelijke partijen uit te participeren. De kaders waarbinnen beleid en uitvoering tot stand komen, zijn gericht op het bieden van ruimte aan maatschappelijke initiatieven die bijdragen aan het verwezenlijken van de ambities. Kaders en uitvoeringspraktijken zijn echter geen vaste gegevens, maar die bewegen mee met de natuurlijke én met de maatschappelijke dynamiek. Kaders betekenen echter ook grenzen, en de overheid moet niet schromen het publieke belang van natuur te stellen boven andere belangen, als dat nodig is.

Structuur bestuurlijke toedeling

Het oppakken van deze taken door de overheid vraagt om een stevige ‘bestuurlijke ruggengraat’, ten eerste in *structurele* zin: het is aan de overheid om te zorgen voor de verbinding tussen internationale, sectorale doelen en regionale, integrale uitvoering. De verantwoordelijkheden en taken van de verschillende overheidslagen moeten helder beschreven en afgebakend zijn en aan elkaar gerelateerd, en zo een kader bieden aan maatschappelijke activiteiten. De raad acht het van belang dat regering en parlement stappen zetten om te komen tot zo’n heldere afbakening voor natuur. Daar valt in ieder geval onder hoe om te gaan met de ‘vervallen rijkstaken’ uit het Bestuursakkoord.

Op *Europees niveau* is de ambitie geformuleerd voor behoud van soorten en habitats op Europese schaal. De EU stelt daartoe kaders vast voor natuur (Vogel- en Habitatrichtlijn, Biodiversiteitsverdrag) en aangrenzende beleidsterreinen (Kaderrichtlijn Water, gemeenschappelijk landbouwbeleid).

De *rijksoverheid* heeft in de visie van de raad de eindverantwoordelijkheid voor de natuurfuncties ‘instandhouding van soorten en ecosystemen’ en ‘bestaansvoorwaarden voor de mens (*life support systems*)’. Het schaalniveau van natuurlijke systemen waarin soorten en ecosystemen zich ontwikkelen en handhaven en de vaak internationale context waarbinnen doelen gesteld en afspraken gemaakt worden, leidt ertoe dat hier de verantwoordelijkheid toekomt aan de centrale overheid. Het betreft de realisatie van internationaal overeengekomen doelen en nationale doelen. Voor (nationale) publieke doelen betreffende andere natuurfuncties dan instandhouding en *life support*, zoals de bijdrage aan gezondheid, is in deze visie een leidende rol voor het Rijk alleen aan de orde indien vanuit bijvoorbeeld het nationale gezondheidsbeleid (of waterbeleid) natuur als in te zetten ‘instrument’ wordt gezien.

Het Rijk is ook verantwoordelijk voor het stellen van kaders waarbinnen het Natuurnetwerk wordt ontwikkeld. Nationale ruimtelijke vastlegging daarvan (op hoofdlijnen) is doelmatig, gezien de bovenregionale en internationale relaties. Ook gaat een sterke signaalfunctie uit van een stevige nationale verankering van de natuurlijke kerngebieden van Nederland. Het kabinet heeft deze lijn gevolgd door in de (ontwerp-)Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte de EHS aan te merken als nationaal belang.

Daarnaast hoort het tot de taken van het Rijk de internationale samenwerking binnen onder meer de EU en de *Convention on Biological Diversity* vorm te geven, nationale en internationale afspraken in regionale opgaven te vertalen, ruimte te bieden aan integrale oplossingen met andere beleidsopgaven, en ondersteuning te bieden aan kennisontwikkeling en natuureducatie.

De *provincie* heeft de eindverantwoordelijkheid voor de natuurfunctie ‘beleving van landschappelijke kwaliteit’, vanwege het belang voor de regionale identiteit van gebieden, met eigen kaders voor de uitvoering. Deze functie draagt bij aan de regionale identificatie van burgers en bedrijven met het natuurbeleid en vormt een voedingsbodemp voor betrokkenheid bij de regionale natuur. De provincie heeft tot taak belangen te koppelen en partijen te verbinden in evenwichtige en integrale gebiedsprocessen. Ook is de provincie de aangewezen bestuurslaag voor de regie op de uitvoering, omdat daar de afweging van ruimtelijke belangen op een regionaal schaalniveau centraal staat, zie ook het Bestuursakkoord 2011-2015 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011) en de Commissie-Lodders (Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 2008) over de decentralisatie van taken van de rijksoverheid naar provincies. Daarbij hoort wel dat de provincie ook over de financiële middelen en over voldoende beleidsvrijheid beschikt om deze bijdrage aan nationale doelen te kunnen realiseren, en over de benodigde bevoegdheden en instrumenten. Daar waar regionale of lokale voorkeuren bestaan of verschillen in natuurproblematiek biedt decentralisatie de ruimte voor beleidspluriformiteit.

Regionaal en lokaal vindt uitwerking plaats van kaders en beleidsrichtingen in gebiedsgerichte commissies en landinrichtingscommissies. Door de regie over de uitvoering op regionaal niveau neer te leggen, ontstaat de mogelijkheid die te koppelen aan andere (regionale) doelen (zoals op het gebied van waterhuishouding, economische ontwikkeling, omgang met demografische ontwikkeling van vestigingsklimaat en profilering van de regionale identiteit) en draagvlak te verwerven voor provinciaal beleid. Voorwaarde is een goede afstemming van de uitvoeringsagenda's van de betrokken publieke en private organisaties (bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, Dienst Landelijk Gebied, waterschappen, Natuurmonumenten, Landschappen en particuliere eigenaren). Samenwerking tussen maatschappelijke partners en andere regionale overheden (inclusief lokale overheden) krijgt vorm in een verscheidenheid aan 'nieuwe arrangementen voor natuur'. Kenmerkend voor dit uitvoerende niveau is dat afstemming en synergie wordt gezocht tussen de gebiedsfuncties landbouw, natuur, water, recreatie, bebouwing en sociaal-economische versterking gericht op vitaliteit van het buitengebied.

Het is van belang dat in de uitvoering de verbinding wordt verhelderd tussen natuurdoelen en de doelen van de andere gebiedsfuncties. 'Welk perspectief in het natuurbeleid is zinvol voor andere handelingsperspectieven?' is dan een belangrijke vraag. Natuurbeleid krijgt zo meerwaarde voor andere gebiedsfuncties. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) laat zien hoe de uitvoering van natuurbeleid, waterhuishouding en economische ontwikkelingskansen kunnen samenhangen en daardoor synergie opleveren: door de condities voor natuur te verbeteren (oppervlakte, waterbeheer) ontstaat robuuste natuur die de gevolgen van economische ontwikkeling kan dragen. Daarvoor zou de PAS ook ingezet kunnen worden voor andere dan Natura 2000-gebieden.

De *gemeente* heeft tot taak om ambities en kaders te stellen voor natuur in de stad, in overgangsgebieden en voor natuur van lokaal belang in het buitengebied. Dit komt tot uiting in het ruimtelijke-ordeningsbeleid van de gemeenten en in relatie tot vormgeving van inrichting en beheer van de openbare ruimte (wonen, werken, openbaar groen). Het exploiteren van natuurfuncties (zoals voor waterbeheer, stadsklimaat en ook het versterken van sociale verbanden) kan op lokaal niveau concreet vorm krijgen en daarmee ook bijdragen aan de invulling van andere lokale verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid (mondelinge informatie GGD Rotterdam, 2012) en sociaal beleid.

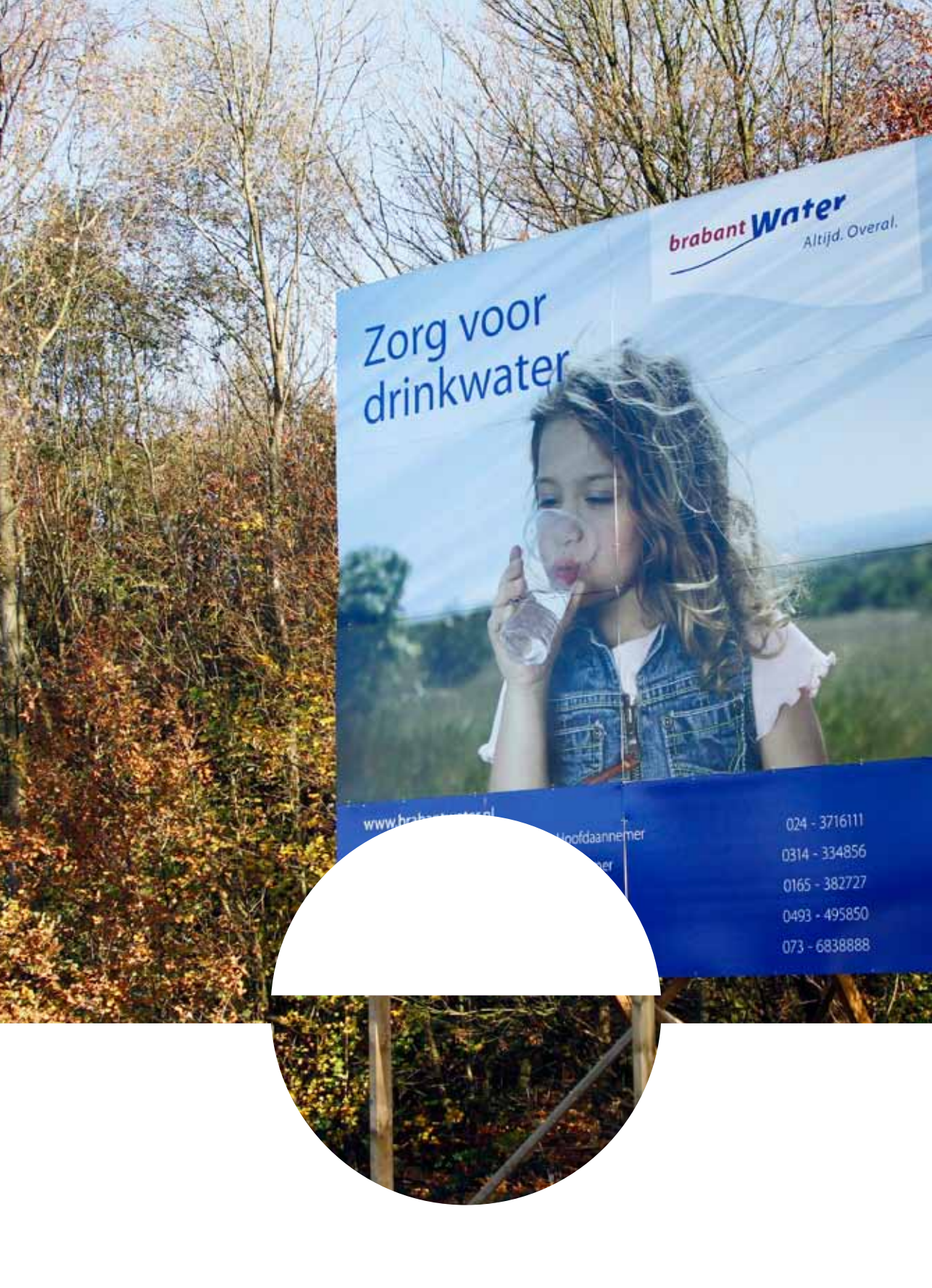
De gemeente heeft ook tot taak de betrokkenheid bij natuur te stimuleren als basis voor burgerinitiatieven. Samenwerkingsverbanden tussen lokale natuurorganisaties en scholen, bijvoorbeeld, kunnen natuureducatie stimuleren.

Bestuurlijke ruggengraat bij de uitvoering

Bestuurlijke ruggengraat wordt ook gevraagd in de zin van *mentaliteit*: de overheid moet staan voor het publieke belang en bereid zijn verantwoordelijkheid te nemen waar dat nodig is. De uitvoering van natuurbeleid blijkt altijd weerbarstig. Dat geldt zowel voor de uitvoering door de overheid als voor initiatieven van maatschappelijke actoren. In paragraaf 6.2.1 staat wat de overheid kan doen om de betrokkenheid van de maatschappij te stimuleren en om tot concrete uitvoeringsarrangementen te komen met en tussen maatschappelijke partners. Een tweede strategie is zoveel mogelijk verbinding en synergie te zoeken met andere belangen en vraagstukken die spelen in ruimte, volksgezondheid, veiligheid, economie. Tenslotte is een realistische omgang met weerstanden in de uitvoering van belang: enerzijds zoeken naar mogelijkheden om aan bezwaren tegemoet te komen, anderzijds waar nodig het publieke belang van natuur laten prevaleren boven private belangen. Verwerving van gronden voor natuur, bijvoorbeeld, gebeurt bij voorkeur op basis van vrijwilligheid. Maar als er breed maatschappelijk draagvlak is voor realisatie van een bepaalde groene zone en realisatie vastloopt op grondverwerving, moet de overheid bereid zijn meer dwingende instrumenten in te zetten. Dat kan bijvoorbeeld dwingende kavelruil zijn en in laatste instantie onteigening voor natuurontwikkeling. Het advies 'De Mythologie van Onteigening' van de Raad Landelijk Gebied (2008) geeft handvatten die nog steeds actueel zijn voor de inzet van onteigenings-instrumentarium voor de realisatie van de EHS.

De raad ziet als ontwikkelingsrichting:

- het prioriteren bij de uitvoering, ook financieel, van die projecten waarbij synergie met andere beleidsdoelen te behalen is. Een voorbeeld is de gezamenlijke uitvoeringsactiviteiten door de Dienst Landelijk Gebied, de provincies en waterschappen: het waterschap heeft de provincie nodig voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, de provincie heeft het waterschap nodig voor Natura 2000. Door het koppelen van agenda's in ruimte en tijd ontstaan kansen voor synergie;
- ruimte maken voor een flexibele ontwikkeling van natuurareaal in ruimte en tijd en op die manier perspectief te bieden aan burgers en bedrijven om daaraan bij te dragen of er in mee te gaan. Starheid in de uitvoering wordt als bedreigend ervaren en leidt tot weerstand;
- in een zo vroeg mogelijk stadium helderheid bieden aan grondeigenaren over toekomstige ontwikkelingen in natuur en welke schaduwwerking daar voor hen al dan niet vanuit gaat;
- waar het publiek belang inbreuk vereist op privaat eigendomsrecht, moet de overheid maximaal betrouwbaar zijn.



brabantWater
Altijd. Overal.

Zorg voor
drinkwater



www.brabantwater.nl

Hoofdaannemer

ner

024 - 3716111

0314 - 334856

0165 - 382727

0493 - 495850

073 - 6838888

FINANCIERING: STABILITEIT VOOR LANGE TERMIJN

7

Continuïteit van financiering⁶ van natuur is essentieel voor een duurzame toekomst van natuur. De huidige vormen van financiering bieden onvoldoende continuïteit. Dat blijkt uit de bezuinigingen van de rijksoverheid en uit de druk op financiering vanuit charitas en bedrijfsleven. De overheid is verantwoordelijk voor de financiering van het publieke belang natuur, en kan daarvoor combinaties van meerdere instrumenten inzetten: financiering vanuit collectieve middelen en het creëren van condities om financiering door andere partijen (maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers) mogelijk te maken en te stimuleren.

7.1 Financieringsbronnen van natuur: stand van zaken

Vanuit het rijksbudget 2012 wordt ongeveer 400 miljoen euro aan natuurbeleid besteed, onder andere voor het beheer van natuurterreinen, de aankoop van grond voor de realisatie van de EHS en het oplossen van milieuknelpunten (Tweede Kamer, 2011; Tweede Kamer 2012a; PBL, 2012c). Dat is bij elkaar ongeveer 0,16% van de totale rijksuitgaven in 2012 (245,3 miljard euro; Miljoenennota 2012). De rijksoverheidsbijdrage voor natuurbeleid werd in het regeerakkoord van 2010 met 400 miljoen euro verminderd van 600 miljoen euro naar 200 miljoen euro. In het Lenteakkoord, bestendigd in het regeerakkoord van 2012, is deze korting verminderd met 200 miljoen euro.

De provincies besteedden gezamenlijk in de periode 2009 tot 2011 gemiddeld 190 miljoen euro per jaar. Dit gemiddelde is beïnvloed door forse incidentele bijdragen in 2010 van Gelderland en Noord-Brabant. Voor 2014 voorzien de provincies in hun meerjarenbegrotingen in totaal ongeveer 150 miljoen euro uit eigen middelen voor natuur. Hierin zijn de extra beleidsimpulsen verwerkt die enkele provincies voor de collegeperiode 2011-2015 hebben afgesproken. (PBL, 2012b).

Ook vanuit andere beleidsterreinen draagt de overheid bij aan natuur. Rijksinvesteringen voor onder meer droogtebestrijding en milieukwaliteit

⁶ Onder 'financieren' wordt verstaan het verkrijgen van middelen, en niet het lenen van geld met aflossing en rente.

komen voor een deel ten goede aan natuur door de daaruit voortvloeiende betere water- en milieuecondities. Uitgaven voor bijvoorbeeld waterveiligheid (Tweede Deltaprogramma) leiden door synergie in de vorm van eco-engineering ('bouwen met natuur') tot natuur, bijvoorbeeld bij de Zandmotor. Ook andere vormen van eco-engineering hebben een dergelijk effect (Oesterriif, Oesterdam en Rietmoerassen; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Het gaat om aanzienlijke bedragen, waarvan het aandeel aan 'natuur' niet scherp is af te bakenen. Het kan overigens wel substantieel zijn. Zo is voor 2012 1,1 miljard euro begroot voor onderhoud aan dijken en waterkeringen en de verdere versterking van de kust (Tweede Kamer, 2011b).

Aan preventieve maatregelen zoals leefstijlvoorlichting, wordt binnen de zorg bijna een half miljard euro uitgegeven (Post et al., 2010). Het promoten van wandelen in de natuur, wat bijdraagt aan - de maatschappelijke functievervulling van - natuur, maakt hier een (zeer klein) deel van uit.

Private inkomsten in de groene sector stegen van 98 miljoen euro in 2006 naar 126 miljoen euro in 2010. De afgelopen drie jaar blijft dat bedrag redelijk stabiel. Van de giften komt een deel uit kansspelopbrengsten, waaronder van de Postcodeloterij. Het percentage private inkomsten van 'groene goede doelen' ten opzichte van het totaal aan goede doelen is tussen 2006 en 2010 licht gedaald van 13,7% naar 13,2%. De daling van het percentage private inkomsten komt vooral door een stijging van de totale private inkomsten in de groene sector tussen 2006 en 2010. (PBL, 2012b). De groene goede doelen vormen de kleinste sector ten opzichte van andere goede doelen.

De uitgaven van natuurorganisaties als Natuurmonumenten en de twaalf Landschappen worden ongeveer voor een derde deel gefinancierd door de overheid (subsidies), een derde door het bedrijfsleven (sponsoring, samenwerking) en een derde door burgers (contributies, legaten, Postcodeloterij). Daar vallen uitgaven en inkomsten van gebouwexploitatie (monumenten) ook onder, zo blijkt uit de jaarverslagen (persoonlijke mededeling Groenfonds, 2013).

Charitas vindt ook plaats in de vorm van vrijwilligerswerk en het bieden van ruimte voor natuur op eigen grond. Bedrijven kunnen bijdragen in de vorm van 'werk met werk' waarbij natuur ontstaat of wordt onderhouden in het kader van het productieproces van het bedrijf (TEEB, 2012b).

Koppeling tussen kosten en baten in financiering van natuur

Natuur heeft waarde, maar de financieringsmogelijkheden voor natuur worden beperkt door het ontbreken van een effectieve koppeling tussen kosten en baten van natuur. Dat komt doordat die niet in één hand zijn, maar in handen van een zeer groot aantal betrokkenen waartussen weinig verbanden bestaan. De wandelaar geniet van een wandeling in een gebied dat wordt onderhouden door een natuurorganisatie waarvan hij geen donateur is. Hoewel er mogelijkheden

voor verevening bestaan (zoals door entreeheffing), blijkt verevening van kosten en baten van natuur toch in veel situaties een bottleneck. Verevening vindt daarom vaak plaats via de algemene middelen, als overheidsbijdrage aan het beheer. Een voorbeeld van een koppeling tussen kosten en baten is de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) waarbij investeringen in natuur (om een solide basis voor de instandhoudingsdoelstellingen te leggen) leiden tot nieuwe economische ontwikkelingsruimte (Tweede Kamer, 2012b).

De afgelopen jaren zijn er veel studies uitgevoerd naar de waarde van natuur en landschap. Daarvoor zijn vooral binnen het kader van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) methoden ontwikkeld om ook de waarde van natuur en landschap in geld uit te drukken. Maar zelfs als een economische waarde toegekend wordt aan bijvoorbeeld de gezondheidsbaten van een boom, of aan ecosysteemdiensten van stedelijk groen, dan kan dat nog niet als directe basis dienen voor de financiering van aanleg en beheer. Zoals een wethouder op een congres over MKBA's voor het bepalen van de waarde van landschap ooit zei: "Het landschap kan misschien wel 6 miljard euro waard zijn, maar hoe kom ik nu aan 150.000 euro per jaar voor het beheer van mijn buitengebied". MKBA's dragen overigens wel bij aan afwegingen bij de inzet van algemene middelen en daarmee aan de koppeling tussen lasten en baten via de algemene middelen.

7.2 Verantwoordelijkheid voor financiering bij overheid

De overheid is vanuit zijn verantwoordelijkheid voor natuur (zie hoofdstuk 6 over governance) ook verantwoordelijk voor de financiering van natuur, en kan daarvoor meerdere instrumenten in combinatie inzetten: financiering vanuit collectieve middelen en het creëren van condities om financiering door andere partijen (maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers) mogelijk te maken en te stimuleren. Voor sommige natuurfuncties zijn de baten overigens wel individualiseerbaar, zoals bij de zuiveringsfunctie in de drinkwaterleidingduinen. Daar ontstaat dan ook de mogelijkheid om de gebruikers van deze natuurfunctie direct te betrekken bij de financiering ervan.

Natuur is een breed begrip. De overheid is niet verantwoordelijk voor elke vorm van natuur, zoals voor de spreekwoordelijke paardenbloem in de straat of voor een natuurgebied van een particulier. Wel heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor natuur die collectieve belangen dient, zoals de instandhouding van soorten en ecosystemen, de gezondheid van de mens of de beleving van het landschap.

Het is niet realistisch te verwachten dat de overheid de langetermijndoelstellingen zoals in dit advies verwoord, op basis van de traditionele financiële arrangementen (als enige) kan financieren. Voor continuïteit en risicospreiding is het dan ook

van wezenlijk belang dat burgers en bedrijven sterker bij de financiering van het natuurbeleid betrokken worden. In aanvulling op de traditionele arrangementen (financiering vanuit belastinginkomsten) zijn nieuwe arrangementen nodig. De overheid heeft daarin vooral de rol van facilitator: de partij die condities schept voor private bijdragen in de financiering.

De opgave

Bij de financiering zijn zowel zekerheid als omvang van belang, waarbij de raad het bereiken van zekerheid van financiering als grootste opgave ziet. De raad concludeert namelijk dat de huidige financieringsstructuren in het natuurbeleid weinig zekerheid bieden voor continuïteit op de lange termijn. Deze onzekerheid staat haaks op de benodigde continuïteit voor behoud en ontwikkeling van natuur en landschap, bijvoorbeeld voor de jaarlijks benodigde beheermaatregelen, het vasthouden en ontwikkelen van kennis en het faciliteren van betrokkenheid van burgers. Financiering van natuur dient te zijn afgestemd op de tijdsbestek waarop natuur zich ontwikkelt, die waarop de ruimtelijke condities kunnen worden gecreëerd. Onzekerheid over inkomsten betekent gemiste kansen en discontinuïteit kan leiden tot irreversibele kapitaalvernietiging. De komende jaren is het dus vooral zaak om een duurzame financiering voor natuurbeheer te realiseren, op een logische, eenvoudige en consistente wijze.

Voor de vraag of duurzame financiering gevonden kan worden op basis van belastinginkomsten of van nieuwe arrangementen op basis van natuurbaten voor private partijen, is een onderscheid tussen investering (herstel en oppervlaktevergroting van gebieden) en onderhoud (beheer) relevant.

Kosten voor het beheer zijn voor een deel terug te verdienen, en het is vanuit het oogpunt van continuïteit verstandig de kosten nadrukkelijk te spreiden over overheid, charitas en bedrijfsleven. De overheid moet vanuit zijn verantwoordelijkheid borg staan voor de kosten voor het onderhoud (beheer), en zelf naast charitas en bedrijfsleven ook bij dragen. Onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt ook het faciliteren en stimuleren van financiering door private partijen.

De benodigde financiering is afhankelijk van de ambities voor natuur en de efficiëntie bij het realiseren van die ambities. Voor dit advies is het horizonbeleid uitgangspunt; een doel dat werkenderwijs bereikt wordt en dat op grond van wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke ontwikkelingen verder vorm krijgt. De benodigde financiën zijn alleen voor de kortere termijn aan te geven. Het bedrag komt deels uit de huidige beleidsvoornemens uit het Onderhandelingsakkoord over het natuurbeleid tussen Rijk en provincies en de verdere uitwerking daarvan door de 'Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur' (2012) in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Deze commissie berekent de jaarlijkse gemiddelde kosten voor beheer, effectgerichte maatregelen

en Faunafonds op 190 miljoen euro (waarvan 141 miljoen euro voor terreinbeheer, 30 miljoen euro voor effectgerichte maatregelen en 16 miljoen euro voor het Faunafonds). De kosten voor de harde juridische verplichtingen voor verwerving en inrichting die onderdeel uitmaken van de Ontwikkelopgave schat de commissie op in totaal 2,014 miljard euro. Andere onderdelen van de ontwikkelopgave (internationale verplichtingen voor Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water en soortenbescherming) zullen tot nog meer kosten leiden.

Door de voorstellen in dit advies zullen naar de verwachting van de raad de incidentele investeringen voor inrichting van gebieden in de toekomst hoger zijn, en de structurele kosten voor beheer lager. Structurele kosten van beheer kunnen onder andere worden verminderd door eenmalige investeringen zoals afgraven, verzilten, getij toelaten, afgraven, vernatten of een zomerkade doorsteken. Successie van bestaande biotopen wordt door dergelijke maatregelen tegengegaan, waardoor soms gedurende enkele decennia geen vervolfbeheer nodig is. Voorwaarde daarvoor is in ieder geval dat de betreffende gebieden groot genoeg zijn om ingrijpen mogelijk te maken.

Technologische ontwikkelingen (mechanisatie, intensivering), schaalvergroting (schaalvoordelen) en specialisatie kunnen bijdragen aan kostenvermindering, onder meer door samenwerking in de administratieve organisatie en het inschakelen van gespecialiseerde loonwerkers in het natuurbeheer (PBL, 2012a). Fysiek opschalen en ontsnipperen van natuurterreinen biedt naar verwachting ook mogelijkheden voor goedkoper beheer. Onderzoek zal moeten aantonen in hoeverre (en in welke mate) dit effect optreedt.

Horizonbeleid gaat uit van handhaving van het einddoel (de stip op de horizon), ook bij tijdelijke verlaging van het realisatietempo in tijden waarin minder financiële middelen beschikbaar zijn. Het rendement van al gedane investeringen om de einddoelen te realiseren wordt dan wel behouden. Verlaging van het uitvoeringstempo met minder middelen en dezelfde doelen heeft wel een ondergrens. Er is een zekere continuïteit nodig om bijvoorbeeld gerealiseerde kwaliteiten (bijvoorbeeld via beheer) en de bestaande kennis en ervaring in stand te houden, en om perspectief te blijven bieden aan betrokken partijen. De omvang van de behoefte aan middelen daarvoor is plaats- en tijdgebonden. De raad is van mening dat monitoring van de gevolgen van lagere financiering nodig is om ongewenste effecten tijdig te signaleren en dus tijdig maatregelen te kunnen nemen.

7.3 Mogelijkheden voor financiering van natuur in de toekomst

7.3.1 Financiering vanuit publieke middelen

De verantwoordelijkheid van de verschillende overheidsniveaus voor natuur (zie hoofdstuk 6) impliceert dat, waar private middelen daar niet in voorzien, ontwikkeling en beheer mogelijk worden gemaakt vanuit publieke middelen. Dat kan via subsidies, bij voorkeur met een lange looptijd (dertig jaar) waardoor de effectiviteit van de publieke middelen wordt vergroot. De bijdrage kan ook plaatsvinden door van fiscale voordelen zoals aftrekposten voor de inkomstenbelasting voor donaties aan charitas, voor particuliere uitgaven aan natuurbeheer, fiscale groenregeling (Groenfonds, 2012). Het instrument van fiscale voordelen mobiliseert (meer dan subsidies) de inzet van privaat geld, terwijl met subsidies betere afstemming op te bereiken doelen beter mogelijk lijkt. Een mix van instrumenten biedt beide voordelen.

Voor integrale beleidsvorming bij economisch beleid en natuurbeleid zijn mogelijkheden aanwezig door de samenvoeging van de beleidsectoren economie en natuur in het Ministerie van Economische Zaken, en door de decentralisatie van zowel het regionaal economisch beleid als het natuurbeleid naar de provincies. De maatschappelijke synergie tussen deze beleidsterreinen kan hiermee een beleidsmatige en financiële invulling krijgen. Zoals eerder aangeven zijn de maatschappelijke bestedingen voor onder meer waterveiligheid en gezondheid zeer omvangrijk en van een andere orde dan het budget voor het natuurbeleid. Daar waar de natuurfuncties deze maatschappelijke doelen via synergie kunnen ondersteunen, ontstaan dus al snel goede perspectieven om 'werk met werk' te maken.

Integrale financiering wordt ook op Europees niveau nagestreefd (Kettunen et al., 2011). De Europese Commissie zet in op het beschikbaar stellen van financiële middelen voor Natura 2000 via vooral niet-specifieke natuur- en landschapsfondsen. De belangrijkste Europese fondsen die door de lidstaten kunnen worden benut voor maatregelen voor Natura 2000 vallen grotendeels onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Tot de belangrijkste andere fondsen behoren het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO/EAFRD), de Structuur- en cohesiefondsen (zoals het Europese fonds voor regionale ontwikkeling, EFRD), het Visserijfonds, het LIFE+-fonds (specifiek voor natuur- en milieu) en het Zevende Kaderprogramma (specifiek voor onderzoek). De doelen voor Natura 2000-gebieden blijken met heel verschillende sectoren geïntegreerd te kunnen worden: land- en bosbouw, recreatie/toerisme, waterwinning en waterbeheer/zuivering, kustverdediging, havenuitbreiding, biomassaproductie, visserij (Kettunen et al., 2011). Bij nadere analyse van een aantal van de gebieden waarin sprake is van 'integraal beheer' blijkt dit beheer (sociaal- economische) meerwaarde voor de gebieden op te leveren. Voorbeelden zijn: de beschikbaarheid van nieuwe financiële middelen voor een gebied of

een regio, het tegengaan van de leegloop van een gebied en/of de versterking van de sociale cohesie, ter versterking van de lokale of regionale economie (Van Apeldoorn, 2012).

7.3.2 Financiering via het toekennen van rechten

Het financiële instrumentarium dat naar de mening van de raad de komende jaren als aanvullend instrument mede aan de basis van de bescherming van natuur en landschap zou moeten staan, is een systeem van economische rechten gekoppeld aan maatschappelijke plichten. Daardoor wordt voorzien in de gezochte verevening van kosten en baten. De plichten krijgen de vorm van aanleg en beheer, de rechten vormen de duurzame basis voor het beheer en worden toegekend door de overheid. Rechten leiden tot langdurende verplichtingen en zijn daarmee vooral geschikt om in langdurende kosten - met name voor beheer - te voorzien en minder effectief voor eenmalige omvangrijke investeringen, bijvoorbeeld voor verwerving van grond of inrichtingsmaatregelen.

Diverse financiële studies, onder meer van Bade c.s.⁷, hebben aangetoond dat in en rond natuurgebieden veel geld wordt verdiend in de recreatieve sector, de gezondheidszorg en in andere economische sectoren. Ook is bekend dat onroerend goed in een groene omgeving meer geld waard is dan in een niet-groene omgeving, en dat een huis sterk in waarde stijgt als bijvoorbeeld een gebied dichtbij wordt aangewezen als nationaal park. Deze waardecreatie wordt vooralsnog echter niet aangewend voor investeringen in de instandhouding van dit groene kapitaal. Door de waardecreatie als recht te verschaffen aan de exploitant, kan daaraan de plicht worden gekoppeld bij te dragen aan natuur. Voorbeelden zijn het recht om te jagen of te vissen, of het recht om een eendenkooi te exploiteren. Modernere vormen zijn octrooirecht, uitzendrechten, melkquota en CO₂-rechten. De financiële waarde van deze rechten bestaat uit de mogelijkheid opbrengsten te genereren bij de uitoefening ervan, vaak over hele lange termijnen. Vaak verstrekt de overheid rechten via veilingen of om niet, waardoor alleen eenmalig of zelfs geen middelen beschikbaar zijn voor het in stand houden van het kapitaal. Door het verstrekken van rechten te koppelen aan structurele verplichtingen, kunnen rechten een rol spelen bij de financiering van het beheer van het landschap. Een bekend voorbeeld is de zuivering en winning van drinkwater in de duinen, waar in ruil voor het recht om de duinen te gebruiken om drinkwater te zuiveren, de drinkwaterbedrijven de duinen moeten beschermen en beheren. Dit is een goed voorbeeld, omdat het duidelijk maakt dat recht (drinkwaterwinning) en plicht (natuurbeheer) vaak nauw met elkaar samenhangen, zonder tegenstrijdige belangen. Een ander bekend voorbeeld is het recht dat goede doelen van de overheid hebben gekregen om een loterij te

7 De werkwijze met behulp van rechten is, evenals het concept 'kompasbeheer' en het concept 'horizonbeleid', afkomstig van Tom Bade, onder meer vastgelegd en uitgelegd in 'Het groot rechtenboek der Vaderlandsche Natuurbescherming' (Bade, 2011) en het essay 'De natuur verdient beter' (Bade et al., 2011).

starten. De concessies voor loterijen waren vroeger volledig in handen van de overheid, maar nu kunnen door dit recht talloze goede doelen (waaronder natuur-beschermingsorganisaties) hun exploitatie rond krijgen of nieuwe projecten starten.

Anders dan subsidies voor beheer, die veelal een looptijd hebben van vier tot maximaal zes jaar en waarvan tussentijds vaak de voorwaarden veranderen, hebben rechten een lange looptijd en daardoor dragen ze bij aan de continuïteit en de vertrouwensbasis tussen overheid en rechthebbende. De lange looptijd dwingen overheden ook om ver vooruit te kijken en bieden de rechthebbende vrijwaring van wisselende beleidslijnen en daarmee de mogelijkheid om duurzame investeringen te doen. Rechten vergroten dan wel verlengen dan ook de investeringskracht van het bedrijfsleven, vooral vanwege de zekere omgeving die zij creëren.

De introductie van rechten als financieringsmiddel lijkt op het eerste gezicht beperkt te worden door het feit dat veel (eigendoms)verhoudingen al vast liggen. De huidige (ruimtelijke) dynamiek is echter groot genoeg om situaties te creëren voor dergelijke rechten. Alleen al op ruimtelijk gebied worden dagelijks vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen aangevraagd (rechten dus) waaraan de overheid via 'aanvullende eisen' maatschappelijke plichten zou kunnen koppelen. Indicatief is het aantal aangevraagde (grote en kleine) omgevingsvergunningen: in Nederland jaarlijks ongeveer 250.000 (Schmidt & Kersten, 2012).

Een uitwerking van het systeem van rechten verder zou kunnen zijn dat bij gebiedsontwikkeling een zone van enkele kilometers rond een natuurgebied wordt opgenomen waarin de beheerder van het natuurgebied rechten kan verkrijgen om bijvoorbeeld een aantal restaurants, hotels of woningen te realiseren in samenwerking met ondernemers, op basis van wederzijds belang bij de instandhouding van de groene infrastructuur. Kansen voor financiering met behulp van rechten liggen niet alleen op het gebied van toerisme en recreatie, maar ook op het gebied van de traditionele nutsvoorzieningen (energie, water, ondergrondse infrastructuur, enzovoort). Zo is voor de Krimpenerwaard voorgesteld dat boeren (collectief) windmolens opzetten op leegstaande bedrijventerreinen, waarvan de opbrengsten ten goede komen aan weidevogelbeheer elders (Triple E, 2011).

Een aanpak zoals die in het technologiebeleid gebruikelijk is, lijkt ook geschikt voor het inzetten van rechten. In het technologiebeleid levert de overheid vaak tijdelijk een bijdrage aan onderzoek en implementatie. Na een aantal jaar moet een bepaald marktaandeel zijn bereikt en dan wordt de bijdrage verminderd of gestopt. Terreinbeheerders zouden in het geval van natuur in bestaande of nieuwe situaties middelen kunnen krijgen, maar ze zouden binnen bijvoorbeeld vijf jaar (in samenwerking met diezelfde overheid) voldoende rechten moeten hebben

verworven om voor een deel financieel op eigen benen te staan. Dat legt een duurzame basis onder bescherming en beheer.

Invulling van de overheidsrol

Introductie van een systeem van rechten vereist een nieuwe rolverdeling onder alle partijen: overheid, markt en maatschappelijke organisaties. Traditionele termen als privatisering of vermarkten zijn hier niet van toepassing. Wat vooral belangrijk is, is dat de overheid zich opstelt als degene die de markt ordent en rechten toedeelt (in plaats van geld verdeelt). Deze rechten komen in handen van maatschappelijke opererende organisaties. Dit kunnen de traditionele natuurbeschermingsorganisaties zijn, maar ook nieuwe organisaties, gebiedsfondsen of misschien wel maatschappelijke nv's. Als het mechanisme maar is dat de gelden die worden verdiend met de rechten direct (en zonder overheidsinterventie) terugvloeien naar bescherming en beheer van natuur en landschap.

Het uitgeven van rechten door de overheid is mogelijk in situaties waarin de overheid zeggingsmacht heeft via het bieden van bijvoorbeeld beleidsruimte of het afgeven van vergunningen. Ook zijn situaties denkbaar waarbij in gezamenlijke gebiedsontwikkeling door overheden en private partijen op basis van vrijwilligheid afspraken worden gemaakt over structurele bijdragen aan het beheer, in ruil voor rechten op bijvoorbeeld vormen van vruchtgebruik in dat gebied. Bijvoorbeeld een betere verkaveling van landbouwgrond via vrijwillige kavelruil.

Om via rechten mogelijkheden voor financiering te kunnen genereren, kan de overheid nieuwe dynamiek creëren, bijvoorbeeld door bestaande natuurgebieden een bepaalde 'status' te geven. Zo is bekend dat alleen al door het geven van de status 'nationaal park' aan een gebied de recreatieve inkomsten toenemen en de waarde van huizen in de omgeving stijgt. Met name in de Randstad zijn er door schaarste aan functionele natuur kansen voor waardetoevoeging door toekenning van een titel die bij het brede publiek appelleert aan natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten. Regionale Natuurnetwerken kunnen op deze wijze economische waarde toevoegen – onder andere in recreatieve zin – en daarmee de financieringsbasis voor natuur en landschap versterken.

Rechten zijn zowel op heel lokale schaal als op nationale schaal mogelijk. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld door het verlenen van horecaverGUNningen rechten koppelen aan natuurbeheer, maar het Ministerie van Economische Zaken zou dit heel goed kunnen doen voor grootschalige projecten op het gebied van energie. Bijvoorbeeld door een gebied op de Noordzee te financieren met behulp van windenergie (al dan niet in de Noordzee).

Een systeem van rechten vraagt om een (wettelijke) grondslag en om een systeem van overdracht van verkregen middelen naar de beheerder. Met het uitgeven van rechten door de overheid is genoeg bruikbare ervaring opgedaan (CO₂ heffing, melkquota, waterzuivering in de duinen) om de inzet van rechten als instrument verder te ontwikkelen voor financiering van natuurbeheer. Ook de inzet van rechten tussen private partijen zoals al plaatsvindt, biedt daarvoor bruikbare mogelijkheden.

7.3.3 Financiering via het faciliteren van de samenleving

In de 'energieke samenleving' (Hajer, 2011; zie ook hoofdstuk 6) wordt door initiatieven in de samenleving (mede) invulling gegeven aan maatschappelijke verantwoordelijkheden. Dat kan ook gelden voor financiering van natuur. Om initiatieven te mobiliseren, is het van belang inzicht te hebben in de motieven en wensen van zowel burgers als bedrijven als het gaat om natuur. Zij zijn immers op grond van uiteenlopende motieven betrokken bij natuur. Kennis over die motieven biedt de overheid de mogelijkheid om goed aan te sluiten op de samenleving.

De totale omvang van de charitasmarkt lijkt weliswaar toe te nemen als reactie op verminderde publieke uitgaven, maar daar lijkt natuurbescherming minder van te profiteren dan bijvoorbeeld gezondheidszorg of ontwikkelingssamenwerking (PBL, 2012a). De particuliere bijdrage aan de inkomsten van terreinbeheerders is over de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleken. Mede tegen de achtergrond van licht teruglopende ledenaantallen mag er niet van worden uitgegaan dat die stroom ineens veel groter kan worden bij verhoging van de inspanningen daarvoor. Ook de huidige financiële crisis zal het werven van fondsen uit de particuliere sector niet vergemakkelijken (PBL, 2012a).

Waar nog wel uitbreidingsruimte in lijkt te zijn, is in de tijd en arbeid die burgers beschikbaar stellen. Het gaat dan vooral om vrijwilligerswerk voor landschapsonderhoud, monitoring van flora en fauna en burgerinitiatieven voor natuurbescherming. De omvang van deze betrokkenheid en de toe- of afname daarvan zijn echter onvoldoende bekend om de potentiële bijdrage van burgers en bedrijven in harde cijfers uit te drukken (Buijs et al., 2012).

De overheid kan de betrokkenheid van burgers 'te gelde maken' worden door laagdrempelige mogelijkheden te bieden voor het meedoen aan de ontwikkeling en het beheer van natuur, gekoppeld aan natuureducatie en met sociale activiteiten voor 'community building'. Dergelijke investeringen in tijd kunnen gecombineerd worden met het genereren van financiële middelen, zoals *crowd funding*: via virtuele communities burgers betrekken bij gebieden buiten de directe woonomgeving en ze daarmee – ook in financiële zin – verbinden met natuur ver weg. *Social media* zijn voor dergelijke instrumenten van toenemend belang. Betrokkenheid kan in de vorm van *gemeenschappelijk eigendom* van

natuur in de omgeving van burgers: door verkoop van aandelen in gebiedsfondsen of investeringsfondsen voor gebieden, met een uitkering van het rendement in natura. De overheid kan bijdragen vanuit het bedrijfsleven – ook vanuit landbouwbedrijven – onder meer stimuleren door die bijdragen zichtbaar te maken voor burgers, bijvoorbeeld door een systeem van certificering van bedrijven ('natuur-inclusieve bedrijven'). Waardering vanuit de overheid voor private inzet voor natuur werkt namelijk stimulerend.

7.4 Gedeelde verantwoordelijkheid

De multifunctionaliteit van natuur leidt in veel gevallen tot gedeelde verantwoordelijkheid voor natuur(gebieden) tussen publieke en private partijen: meerdere doelen, zowel publieke als private, kunnen gelijktijdig en op dezelfde plaats worden gerealiseerd. Ook kan één natuurgebied meerdere doelen (zoals beleving) op meerdere schaalniveaus (lokaal, regionaal, nationaal) dienen waardoor veel verschillende partijen baat hebben bij dit natuurgebied (Sijtsma et al., 2013). Dat leidt tot samenwerkingsverbanden tussen overheden en private partijen, waarvan bundeling van beschikbare middelen in 'regionale gebiedsfondsen' onderdeel kan zijn. Administratief is wel een scheiding tussen publieke en private middelen nodig, omdat over de besteding van publieke middelen en private middelen op verschillende wijzen verantwoording afgelegd moet worden.

Regionale gebiedsfondsen kunnen geld aantrekken door bijvoorbeeld de verkoop van aandelen, met een uitkering van het rendement in natura. Zo kan betrokkenheid van burgers bij gebieden vertaald worden in financieel commitment. Ook kunnen regionale gebiedsfondsen de financiële markt op gaan en middelen op nationale of internationale schaal aanspreken. Dit financieringsmodel kan vooral op lokale schaal effectief zijn, bijvoorbeeld in aansluiting op regionale Natuurnetwerken. De besteding van deze middelen via 'regionale gebiedsfondsen' kan leiden tot grotere effectiviteit, bijvoorbeeld door samenwerking tussen uitvoerende partijen als voorwaarde voor financiering te hanteren.

De overheid kan door het ontwikkelen en vooral monitoren van opgedane ervaringen met gebiedsgerichte fondsvorming bijdragen aan efficiënte benutting van financieringsbronnen.

LITERATUUR



ANWB, Federatie Particulier Grondbezit, de twaalf Landschappen, LTO Nederland, Natuurmonumenten, Natuurlijk Platteland Nederland, RECRON & Staatsbosbeheer (2010). Landelijk manifest '*Natuur, Landschap en Economie voor een Vitaal Platteland*'. (Z.p.)

ANWB (2013). *Groen is rustgevend, draagt bij aan luchtkwaliteit, welzijn en werkt geluiddempend*. (initiatief van de ANWB voor geveltuintjes). Geraadpleegd januari 2013 via www.anwbgeveltuin.nl

Apeldoorn, R.C. van, (2011). *Natura 2000 en recreatie: Voorbeelden van activiteiten in en nabij Natura 2000-gebieden*. Alterra rapport 2160. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Arnouts, R.C.M., Arts, B.J.M., Kamphorst, D.A. & Tatenhove, J.P.M. van (2012). *Innovatieve governance-arrangementen in het groene domein: Over vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens*. WOt-paper 17. Wageningen: Alterra Wageningen UR/ Forest and Nature Policy Group/ Environmental Policy Group.

Arts, B. P., Leroy, P. & Tatenhove, J. van (2006). *Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change*. In Public Organization Review 6 (p.93–106). Springer Science + Business Media.

Backes, C.W., Veen, M.P. van, Beijen, B.A., Freriks, A.A., Hoek, D.C.J. van der & Gerritsen, A.L. (2011). *Natura 2000 in Nederland: Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bade, T. (2011). *Het groot rechtenboek der vaderlandsche natuurbescherming: Over rechten, geld en vertrouwen als basis voor de Nederlandse natuurbescherming*. Arnhem: Kenniscentrum Triple E.

Bade, T., Smid, G. & Houben, S. (2011). *De natuur verdient beter: De Economische Hoofdstructuur als kans*. Arnhem: Kenniscentrum Triple E.

Bakker, J.P. (2012). *Effectiviteit van natuurbeheer*. Centre for Ecological and Evolutionary Studies. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Berendse, F. (2009). *The ecology of communities, ecosystems and landscapes*. Wageningen: Wageningen UR.

Berendse, F. (2012). *Natuurbeleid in Nederland*. Openbaar Bestuur 21 (6), 16-21.

Berendse, F., Chamberlain, D., Kleijn, D. & Schekkerman, H. (2004). *Declining biodiversity in agricultural landscapes and the effectiveness of agri-environment schemes*. Ambio 8, 499-502.

Boers, A. & Luijt, J. (2005). *Uitgaven- en kosteneffect van een koerswijziging in het natuurbeleid van LNV*. Rapport 6.05.20. Den Haag: LEI.

Breeuwer, A., Berendse, F., Willems, F. Foppen, R., Teunissen, W., Schekkerman, H. & Goedhart, P. (2009). *Do meadow birds profit from agri-environment schemes in Dutch agricultural landscapes?* Biological Conservation 142, 2949-2953.

Brundtland Report (1987). *Our common future*. Published by World Commission on Environment and Development, Bern: WCED.

Buijs, A., Langers, F., Mattijssen, T. & Salverda, I. (2012). *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie*. Alterra-rapport 2362. Wageningen.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012a). *Toerisme en recreatie in cijfers 2012*. Voorburg: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012b). *CBS Statline. Indicator bodemgebruik gewijzigd tot 12 december 2012*. Geraadpleegd februari 2013 via <http://statline.cbs.nl>.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012c). *Gezondheid en zorg in cijfers*. Voorburg: CBS.

Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). *Monitor Duurzaam Nederland 2011*.

CITES (1973). *Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora*. Washington.

Council of Europe (1979). *Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats*. Bern.

Doorn, A.M. van, Melman, T.C.P., Geertsema, W., Elbersen, B.S., Prins, H., Stortelder, A.H.F. & Smidt, R.A. (2012). *Vergroening van het GLB door Ecological Focus Area's: Verkenning van doelen, randvoorwaarden, kosten en baten*. Alterra-rapport 2296. Wageningen.

Eerd, M. van, Dam, J. van, Tiktak, A., Vonk, M., Wortelboer, R. & Zeijts, H. van (2012). *Evaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Europese Commissie (2011). *Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*. COM, 244 final, Brussel.

Europese Unie (1979). *Richtlijn 79/409/EEG van de Raad, inzake het behoud van de vogelstand (vogelrichtlijn)*. Brussel.

Europese Unie (1992). *Richtlijn 92/43/EEG van de Raad, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (habitatrichtlijn)*. Brussel.

Europese Unie (2000). *Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (kaderrichtlijn water)*. Brussel.

Eurostat (2009). *Agricultural statistics. Main results 2007-2008*. Brussel.

Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur (2012). *Provincies, natuurlijk!* Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur': Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave en de daarvoor beschikbare gronden.

Federatie Particulier Grondbezit (2010). *Geef de particulier de ruimte: Pleidooi voor een sterke rol van de particuliere eigenaar bij de uitvoering van het beleid voor natuur en landschap*. Apeldoorn: NetzoDruk.

Fischer, J., Batary, P., Bawa, K.S., Brussaard, L., Chappell, M.J., Clough, Y., Daily, G.C., Dorrough, J., Hartel, T., Jackson, L.E., Klein, A.M., Kremen, C., Kuemmerle, T., Lindenmayer, D.B., Mooney, H.A., Perfecto, I., Philpott, S.M., Tschardt, T., Vandermeer, J., Wanger, T.C. & Von Wehrden, H. (2011). *Conservation: limits of land sparing*. Science 334, 593-593.

Geelen, J. & Leneman, H. (2007). *Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren: Uitkomsten van een marktonderzoek*. WOT Werkdocument 69. Wageningen: Geelen Consultancy/ LEI.

Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008). *Ruimte, regie en rekenschap*. Rapport van de Commissie-Lodders, Den Haag.

Gezondheidsraad & Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (2004). *Natuur en gezondheid: Invloed van natuur op sociaal, psychisch en lichamelijk welbevinden*. Den Haag.

Groenestein, T. van & Verheggen P.P. (2010). *Onderzoeksrapportage peiling over belang van natuur onder de Nederlandse bevolking*. Amsterdam: Motivaction.

Groenewegen, P.P., Van den Berg, A.E., Maas, J., Verheij, R. & De Vries, S. (2012). *Is a green residential environment better for health? If so, why?* Annals of the Association of American Geographers.

Groenfonds (2004). *Belangstelling voor particuliere natuuraanleg: Uitkomsten van een marktonderzoek*. Nationaal Groenfonds/Geelen Consultancy.

Groenfonds (2012). *De toekomst van de natuur: Vier korte analyses over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de natuursector in Nederland*.

Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hanski, I. (2005). *The Shrinking World: Ecological Consequences of Habitat Loss*. Oldendorf: International Ecology Institute.

Hanski, I. & Gilpin, M.E. (1997). *Metapopulation Biology: Ecology, Genetics, and Evolution*. San Diego: Academic Press.

Hanski, I. & Ovaskainen O. (2000). *The metapopulation capacity of a fragmented landscape*. Nature 404, 755-758.

Harms, B. & Overbeek, M.M.M. (2011). *Bedrijven aan de slag met natuur en landschap: relaties tussen bedrijven en natuurorganisaties* Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011. WOt-werkdocument 237. Wageningen: LEI Wageningen UR.

Harrison, P. J., Hanski, I. & Ovaskainen, O. (2012). *Bayesian state-space modeling of metapopulation dynamics in the Glanville fritillary butterfly*. Ecological Monographs: in press.

Hendriks, C.M. & Grin, J. (2007). *Contextualizing reflexive governance: the politics of Dutch transitions to sustainability*. Journal of environmental policy en planning 9:3, 333-350.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2007). *IPCC Forth Assessment Report (AR4)*. Geneva.

Joye, Y. & Van den Berg, A.E. (2013). *Restorative environments*. In: *Environmental psychology: an introduction*. In Steg, L. and Berg, A.E. van den (Eds.), pp. 57-66. Oxford.

Kamphorst, D. & Donders, J. (2013). *Politieke discoursen over natuurbeleid en draagvlak: Een quick scan naar discoursen over natuurbeleid in landelijke en provinciale politieke debatten ten tijde van het kabinet Rutte I*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Kettunen, M., Baldock D., Gantioler, S., Carter, O., Torkler, P., Arroyo Schnell, A., Baumuellner, A., Gerritsen, E., Rayment, M., Daly, E. & Pieterse, M. (2011). *Assessment of the Natura 2000 co-financing arrangements of the EU financing instrument: A project for the European Commission – final report*. Brussels: Institute for European Environmental Policy.

Kleijn, D. (2012). *De effectiviteit van Agrarisch Natuurbeheer*. Wageningen: Alterra, Centrum voor Ecosystemen.

Kleijn, D., Baquero R.A., Clough, Y., Díaz, M., De Esteban, J., Fernández, F., Gabriel, D., Herzog, F., Holzschuh, A., Jöhl, R., Knop, E., Kruess, A., Marshall, E. J. P., Steffan-Dewenter, I., Tschardtke, T., Verhulst, J., West T.M. & Yela, J. L. (2006). *Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries*. Ecology Letters 9, 243-254.

Kleijn, D., Berendse, F., Smit, R. & Gilissen, N. (2001). *Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes*. Nature 413, 723-725.

Koppen, C. van (2012). *Natuureducatie: kennis en beleid*. Paper voor Rli. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Landelijk Steunpunt Verdroging (2010). *Verdrogingsbestrijding in Nederland, voortgangsrapportage 2009*. Utrecht.

Landis, D.A., Gardiner, M., Van der Werf, W. & Swinton, S.M. (2008). *Increasing corn for biofuel production reduces biocontrol services in agricultural landscapes*. P Natl Acad Sci USA 105, 20552–20557.

Lawton, J. H., Brotherton, P. N. M., Brown, V. K., Elphick, C., Fitter, A. H., Forshaw, J., Haddow, R. W., Hilborne, S., Leafe, R. N., Mace, G. M., Southgate, M. P., Sutherland, W. J., Tew, T. E., Varley, J. & Wynne, G. R.. (2010). *Making space for nature: A review of England's wildlife sites and ecological network*. Report to Defra.

Loreau, M., Naeem, S., Inchausti, P., Bengtsson, J., Grime, J.P., Hector, A., Hooper, D.U., Huston, M.A., Raffaelli, D., Schmid, B., Tilman, D. & Wardle, D.A. (2001). *Biodiversity and Ecosystem Functioning: Current Knowledge and Future Challenges*. In: Science Vol. 294 no. 5543 pp. 804-808. 26 October 2001.

Losey, J. E. & Vaughan. M. (2006). *The economic value of ecological services provided by insects*. BioScience 56, 311–323.

Lovelock, J.E. (1990). Hands up for the Gaia hypothesis. Nature, 344, 100-102.

Meehan, T.D., Werling, B.P., Landis & D.A., Gratton, C. (2012). *Pest-Suppression Potential of Midwestern Landscapes under Contrasting Bioenergy Scenarios*. PLoS ONE 7(7).

Melman, Th.C.P. & Heide, C.M. van der (2011). *Ecosysteemdiensten in Nederland: verkenning betekenis en perspectieven: Achtergrondrapport bij Natuurverkenning 2011. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOt-rapport 111*, Wageningen: Alterra Wageningen UR/ LEI Wageningen UR.

Milieu- en Natuurplanbureau (2007). *Natuurbalans 2007*. Bilthoven.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*. Den Haag.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, Ministerie van Landbouw en Visserij & Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1975). *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud 1974-1975*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011a). *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011b). *Aanvulling op het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Buitenlandse Zaken & Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Biodiversiteit werkt: Programma Biodiversiteit van de ministeries van IenM, BuZa en EL&I*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Zachte werken met harde trekken: Toepassingen van eco-engineering in de waterbouw*. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005). *Natura 2000 Contourennotitie: Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen*. Den Haag.

Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (1990). *Natuurbeleidsplan 1990*. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1992). *Nota Landschap*. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur: Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). *3e Kustnota traditie, trends en toekomst*. Den Haag.

Nationale raad toerisme, recreatie, horeca en vrije tijd (2012). *Gastvrij Nederland. Kerncijfers gastvrijheideconomie 2012*.

Natuurcollege (2010). *Prinses Irene in de bres voor nieuw kinderrecht*. Persbericht 27-09-2010.

Natuurmonumenten (2010). *Manifest voor een vitaal platteland*. Geraadpleegd februari 2013 via <http://www.natuurmonumenten.nl>.

NRC Handelsblad (2012). *De natuurbeweging moet op zoek naar nieuwe vrienden*. 13 juni 2012, pp 4-5.

Organisatie Coalitie Natuurlijke Klimaatbuffers (2012). *Tussenrapportage 2010-2012*.

Ovaskainen, O. (2012). *Strategies for Improving Biodiversity Conservation in the Netherlands: Enlarging Conservation Areas vs. Constructing Ecological Corridors*. Helsinki.

Phalan, B., Onial, M., Balmford, A. & Green, R.E. (2011). *Reconciling food production and biodiversity conservation: land sharing and land sparing compared*. Science 333, 1289-1291.

Planbureau voor de Leefomgeving (2009). *Natuurbalans 2009*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *De staat van de ruimte 2010: De herschikking van stedelijk Nederland*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Planbureau voor de Leefomgeving (2012a). *Natuurverkenning 2010-2040: Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Planbureau voor de Leefomgeving (2012b). *Balans van de Leefomgeving 2012*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Planbureau voor de Leefomgeving (2012c). *Analyse van de milieu- en natuureffecten van Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Planbureau voor de Leefomgeving (2013). *PBL-reviews op de voor Rli uitgevoerde studies ten behoeve van een advies over Natuur & Landschap*. PBL publicatie 1010. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Post, N.A.M., Bekker-Grob, E.W. de, Mackenbach, J.P. & Slobbe, L.C.J. (2010). *Kosten van preventie in Nederland 2007*. Bilthoven: RIVM.

Provincie Gelderland (2011). *Gelders manifest 'Begrenzing EHS': Met natuur- landbouw- landschapsorganisaties, waterschappen en de provincie*.

Provincie Noord-Brabant (2012a). *56 miljoen voor Brabantse Landschappen van Allure*. Persbericht 13 nov 2012.

Provincie Noord-Brabant (2012b). *Brabant: uitnodigend groen: Integrale provinciale natuur- en landschapvisie 2011-2012*.

Provincie Noord-Holland (2012). *Solide zeewering met nieuwe natuur voor Texel*. Persbericht 6 nov 2012.

Provincie Utrecht (2012). *Utrecht start nieuwe projecten voor versterking landelijk gebied*. Persbericht 28 aug 2012.

Provincie Zuid-Holland (2012). *36 miljoen extra voor groenprojecten in Zuid-Holland*. Persbericht 10 sept 2012.

Raad van State (2007). *Advies betreffende Voorstel van wet van de leden Halsema en Van Gent houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een zorgplicht voor het welzijn van dieren, met memorie van toelichting*. Nummer advies W01.06.0536/I.

Raad van State (2012). *Voorlichting met betrekking tot de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*. Nummer Advies W15.12.0046/IV. Bijlage bij Kamerstukken vergaderjaar 2011-2012, 30 654, nr. 102.

Raad voor het Landelijk Gebied (2002). *Voorkomen is beter*. Utrecht: Raad voor het Landelijk Gebied.

Raad voor het Landelijk Gebied (2008). *De mythologie van onteigening*. Utrecht: Raad voor het Landelijk Gebied.

Raad voor het Landelijk Gebied (2009). *Braakliggend veld*. Utrecht: Raad voor het Landelijk Gebied.

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011). *Omgevingswet: kans voor kwaliteit. Briefadvies over fundamentele herziening omgevingsrecht*. Den Haag: Raden voor de leefomgeving en infrastructuur.

Regiegroep Natura 2000 (2013). *Voortgang*. Geraadpleegd januari 2013 via <http://www.natura2000.nl/pages/voortgang.aspx>.

Schmidt, A.M. & Kersten, P.H. (2012). *Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht. Nieuwe ontwikkelingen en de huidige praktijk*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Schroeder, J., Hinsch, M., Hooijmeijer, J. & Piersma, T. (2009). *Faillissement dreigt voor Nederlandse weidevogelbeleid*. De Levende Natuur 110, 333-338.

Selnes, T. & Kuindersma, W. (2006). *Ruimte voor elkaar: Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid*. Den Haag: LEI.

Slobbe, Th. van, (2012). *Hoezo natuur? Toekomstverkenning natuurbeleving en -betrokkenheid in Nederland*. Stichting wAarde.

Snep, R.P.H. (2009). *Biodiversity conservation at business sites - options and opportunities*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Sijtsma, F. J., Daams M.N. & Hoekstra J.C. (2013). *Waardering en financiering van de Nederlandse natuur: Argumenten voor grootschalige innovatie in private financiering van natuur, onder blijvende eindverantwoordelijkheid van het Rijk*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2011a). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2011b). *Burgerperspectieven 2011/4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal-Economische Raad Brabant (2012). *Economie en natuur in Brabant: Samen slimmer investeren!* Het Raveleijn beraad (Commissie economie en natuur).

Sovon (2012). Vogelbalans 2012. Thema Boerenland. Nijmegen: Sovon.
Swanenvleugel, B. (2012). *Mogelijkheden voor vermaatschappelijking in het fysieke domein*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

TEEB (2012a). *Groen Loont met TEEB Stad*. Deventer.

TEEB (2012b). *TEEB voor het Nederlandse bedrijfsleven*. Deventer.

Terreinbeherende organisaties (2009). *Verklaring van Linschoten: Gezamenlijke verklaring van Federatie Particulier Grondbezit, Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied, Natuurlijk Platteland Nederland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, De 12 Landschappen, Nationaal Groenfonds*. 27 mei 2009. Linschoten.

TNS NIPO (2009). *De Nederlander en de natuur*. Amsterdam.

Triple E (2011). *Grenzen aan de krimp*. Arnhem: Triple E Producties.

Trouw (2012a). *Steeds meer eigen omzet voor Staatsbosbeheer*. 4 oktober 2012.

Trouw (2012b). *Natuurclubs gooien roer radicaal om*. 29 september 2012.

Tweede Kamer (2010). *Concept regeerakkoord en concept gedoogakkoord ten behoeve van de kabinetsformatie 2010*. Brief van de informateur aan de Tweede Kamer van 30 september 2010. Vergaderjaar 2010-2011, 32417, nr.14. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2012*. Vergaderjaar 2011-2012, 33000 XIII, nr.1. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (XII) voor het jaar 2012*. Vergaderjaar 2011-2012, 33000 XII, nr.1. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2012a). *Eindverslag informatieronde ten behoeve van de kabinetsformatie 2012*. Brief van de informateurs aan de Tweede Kamer van 29 oktober 2012. Vergaderjaar 2012-2013, 33410, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2012b). *Bijlage bij Kamerstuk 33037 nr. 42, Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*. Concept definitieve versie t.b.v. Raad van State, Versie: 9 februari 2012. Den Haag: Den Haag: Sdu.

UNESCO (1971). *Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat*. Ramsar, Iran.

United Nations (1979). *Convention on the conservation of migratory species of wild animals*. Bonn.

United Nations (1992). Convention on biodiversity. Rio de Janeiro.

Voss, J.P., Smith, A. & Grin, J. (2009). *Designing long-term policy: rethinking transition management*. Policy Sciences 42:275-302 Springer Science+Business Media.

Vries, S. de, Winsum-Westra, M. van, Vreke, J. & Langers, F. (2008). *Jeugd, overgewicht en groen: Nadere beschouwing en analyse van de mogelijke bijdrage van groen in de woonomgeving aan de preventie van overgewicht bij schoolkinderen*. Alterra-rapport 1744. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Vroege Vogels (2012). *De Vroege Vogels Parade*. <http://vroegevogels.vara.nl/> 7 december 2012

Wamelink, G.W.W., De Knecht, B., Pouwels, R., Schuiling, C., Wegman, R.M.A., Schmidt, A.M., Van Dobben, H.F. & Sanders, M.E. (in prep.). *Considerable bottlenecks for Natura 2000-habitats and -species in the Netherlands*. Landscape Ecology.

Westhoek, H., Zeijts, H. van, Witmer, M., Berg, M. van den, Overmars, K., Esch, S. van der & Bilt & W. van der (2012). *Greening the CAP An analysis of the effects of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020*. PBL publication number: 500136007. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Wiertz, J., Sanders, M.E., & Kranendonk, J.M. (red.) (2007). *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer*. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. Bilthoven Milieu- en Natuurplanbureau.

Willems, J., Van Schijndel, M., Van Grinsven, H., Kragt, F., Van Zeijts, H., Van Dam, J., Van den Born, G.J., & Van der Sluis, S. (2012). *Evaluatie Meststoffenwet 2012: Syntheserapport*. Rapport 500252001. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Zeijts, H. van, Overmars, K., Van der Bilt, W., Schulp, N., Notenboom, J., Westhoek, H., Helming, J., Terluin, I. & Janssen, S. (2011). *Greening the Common Agricultural Policy: impacts on farmland biodiversity on an EU scale*. PBL publication number: 500136005. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Zoest, J. van & Melchers M. (2006). *Leven in de stad*. KNNV Uitgeverij, Zeist.

Zouwen, M.W. van der (2006). *Nature policy between trends and traditions: dynamics in nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Donana and the Veluwe*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

BIJLAGEN



1 TOTSTANDKOMING ADVIES

Samenstelling van de raadscommissie en projectteam

Voorzitter

De heer mr. G.J. Jansen, van september 2011 tot mei 2012

Mevrouw A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven, vanaf september 2012

Commissieleden

Prof. dr. B. Arts, hoogleraar Bos- en natuurbeleid, Wageningen UR

Drs. T. Bade, directeur Triple E

Prof. dr. F. Berendse, hoogleraar Natuurbeheer en planteneecologie, Wageningen UR

Prof. dr. S.M.M. Kuks, vanaf december 2011, watergraaf Regge en Dinkel, bijzonder hoogleraar Universiteit Twente

Samenstelling van het projectteam

Ir. D. Blom, projectmedewerker van september 2011 tot maart 2013

Dr. B.H. van Leeuwen, projectleider

Ir. B.B.W. Thorborg, projectmedewerker

S.J. Vaupel Kleijn, projectassistent vanaf februari 2012

C.I.A. de Vries, projectassistent van september 2011 tot februari 2012

Drs. G. Wenneker, projectmedewerker van februari 2012 tot december 2012

Geraadpleegde deskundigen en instanties

Voor de voorbereiding van dit advies is een kennisbijeenkomst gehouden met het Planbureau voor de Leefomgeving en de Wageningen UR, en zijn expertmeetings gehouden met als aanwezigen:

Kennisbijeenkomst 23 januari 2012

Dr. A.E. Buijs, Wageningen UR

Ir. P.M. van Egmond, Planbureau voor de Leefomgeving

Dr. A. Hinsberg, Planbureau voor de Leefomgeving

Prof. dr. ir. C.S.A. van Koppen, Wageningen UR

Drs. R. van Oostenbrugge, Planbureau voor de Leefomgeving

Ir. M.M.M. Overbeek, LEI, Wageningen UR

Dr. E. Turnhout, Wageningen UR

Dr. M.P. van Veen, Planbureau voor de Leefomgeving

Drs. J. Wiertz, Planbureau voor de Leefomgeving

Expertmeeting 12 juni 2012

Ir. H.A. Boeschoten, Staatsbosbeheer
Drs. R. Kwak, Vogelbescherming
T.J. Slob, Veelzijdig Platteland
Drs. T. van Slobbe, Stichting wAarde
M.E.G. Visscher, Stichting Geldersch Landschap en Kasteelen
R. van Woudenberg, Federatie Particulier Grondbezit

Expertmeeting 13 juni 2012

Mr. C.N. de Boer, Dunea
I. Gelsing, RECRON
Ir. G.J.P. Jansen, Bosschap
Ing. P.A.J. van Kessel, Van Berkel
Drs. H.G.J. Litjens, ZLTO
Dr. F. Woudenberg, GGD Amsterdam

Voorts zijn gesprekken gevoerd met:

Dr. ir. H. Baan, Interprovinciaal Overleg
Prof. dr. C.W. Backes, Universiteit Maastricht
Ing. J.M.C.T. van den Berg, Staatsbosbeheer
Ir. J. van den Bogaard, GGD Rotterdam-Rijnmond
Drs. R.P. van Brouwershaven, Ministerie van Economische Zaken
A.M. Burger, Ministerie van Economische Zaken
J.J. van Dijk, gedeputeerde Provincie Gelderland
Drs. L.J. van der Heiden, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Drs. W. Helmer, Stichting Ark
Drs. J.J.C. van den Hout, gedeputeerde Provincie Brabant
Dr. A. van Iersel, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dr. E. Knegtering, Ministerie van Economische Zaken
Mr. W.J. Kooy, Nationaal Groenfonds
Drs. R.W. Krol, gedeputeerde Provincie Utrecht
Drs. E. Lubberink, Interprovinciaal Overleg
Drs. A.N.A.M. Mulders, Ministerie van Economische Zaken
Drs. R.W. Munniksma, gedeputeerde Provincie Drenthe
Ir. J.M. Osinga, Provincie Overijssel
Ir. G. de Peuter, Ministerie van Economische Zaken
Ing. M.J. Roos, Staatsbosbeheer
Ir. J.M. Rutten, Ministerie van Economische Zaken
Prof. dr. M.G.C. Schouten, Staatsbosbeheer
D. Teeling, IVN Consulentenschap Zuid-Holland
Dr. D.A. Wensing, IUCN
Drs. R.B.M. Wouters, Ministerie van Economische Zaken
Ir. F.J. van Zadelhoff, IUCN

Externe reviewers

Prof. dr. Mr. M.A.P. Bovens, Universiteit Utrecht

Prof. dr. J.J. van Duijn, Nationaal Groenfonds

Dr. M.P. van Veen, Planbureau voor de Leefomgeving

2 UITGEVOERDE ONDERZOEKEN

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur heeft voor dit advies de volgende onderzoeken geëntameerd.

1 Optimalisatie oppervlakte en verbinding - Prof. Otso Ovaskainen, Universiteit Helsinki

Modelmatig onderzoek naar de invloed van habitatgrootte en de mate van verbinding op biodiversiteit. Dit onderzoek stelt onder meer dat in de Nederlandse gefragmenteerde situatie verwerving en herstel zou zich moeten focussen rond kerngebieden in het bestaande netwerk, zodat grotere gebieden ontstaan. Gebiedsgrootte en verbindingen zouden geoptimaliseerd moeten worden tot regionale netwerken gericht op biodiversiteitsdoelen op nationale en internationale schaal. Het rendement van ecoducten is soortspecifiek en beperkt (Ovaskainen, 2012).

2 Effectiviteit van natuurbeheer - Prof. dr. J.P. Bakker, Universiteit Utrecht
Over de effectiviteit van (verschillende vormen van) natuurbeheer, en op de mogelijkheden om door eenmalige investeringen in gebieden structurele beheerskosten te verlagen/effectiviteit van beheer te verhogen. Conclusie is dat optimalisatie van het beheer mogelijk is bij betere afstemming van het type beheer op schaalgrootte, condities, ruimtelijke structuur. Toegang tot kennis en kunde, monitoring en de organisatie van het beheer vragen extra aandacht (Bakker, 2013).

3 Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer - Dr. ir. D. Kleijn, Wageningen UR
Specifiek onderzoek naar de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. Door de grootte van agrarische gebieden is de bijdrage aan natuurontwikkeling in potentie groot, evenals de landschappelijke waarde. Voor optimaal agrarisch natuurbeheer vanuit ecologische optiek zijn van belang: de grootte van gebieden, continuïteit van het beheer, de aanwezigheid van half-natuurlijke landschapselementen (voor planten), en de motivatie van boeren. Agrarisch natuurbeheer lijkt voor planten een stuk minder effectief (vergeleken met natuurreserveaten) dan voor dieren/vogels (Kleijn, 2012).

4 Natuurwaardering en financiering van natuur - Dr. F.J. Sijsma, Universiteit Utrecht

Over de relatie tussen (regionale) economie en natuur en mogelijke nieuwe financierings-grondslagen. Het beschrijft de ruimtelijke structuur van waardering van natuur op lokaal, regionaal en nationaal niveau, en de regionale economische betekenis van natuur in cijfers uit eigen beschikbaar onderzoek en voorbeelden.

Vervolgens wordt gezocht naar een financiële grondslag voor natuur in relatie tot de regionaal economische betekenis. Het onderzoek gaat in op o.a. een hernieuwde belangstelling voor erfpacht constructies, combinaties van rechten en plichtenrechten; een extra impuls aan de toeristenbelasting; mogelijkheden voor koppelingen met de WOZ waarde (Sijtsma et al., 2013).

5 Draagvlak voor natuur - Dr. A.E. Buijs, Alterra

Over de ontwikkeling van het draagvlak voor natuur en natuurbeleid in Nederland. Ingegaan wordt op maatschappelijke discourses, draagvlak voor lokale en landelijke praktijk van natuurbeheer, verschuiving van betrokkenheid van burgerparticipatie naar self governance, trends in actieve en mentale betrokkenheid (recreatie en beleving, landschapsvoorkeuren) (Buijs et al., 2012).

6 Politieke discourses over natuur en draagvlak - Dr. D.A. Kamphorst, Wageningen UR

Een quick scan naar de discourses over natuurbeleid en draagvlak in de landelijke en regionale politiek en de verhouding met het draagvlak voor natuur(beleid) waargenomen in de maatschappij. Een deel van de samenleving wil het natuurbeleid meer eigendom van de samenleving maken en vindt het 'oude' natuurbeleid erg overheidsgericht. In landelijke politiek discussies speelt de wens voor lokale afwegingsruimte en ruimte voor natuurbeelden en belevingswaarde van natuur voor burgers een beperkte rol. In het provinciale beleid en debat speelt de natuurbeleving van burgers een grotere rol en provincies sluiten meer aan bij ontwikkelingen in het draagvlak van de maatschappij (Kamphorst en Donders, 2013).

7 Toekomstverkenning natuurbeleving en –betrokkenheid - Drs. T. Van Slobbe, Stichting wAarde

Over de trends in de beleving van natuur door jongeren. Ingegaan wordt op het geloof in vooruitgang waardoor natuur niet meer essentieel wordt geacht voor (over)leven, natuurvervaging, integratie van natuur met andere aspecten van het leven en zelforganisatie. De consequenties daarvan voor het beleid worden in beeld gebracht (Slobbe, 2012).

Review onderzoeken

Deze onderzoeken zijn gereviewed door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2013).

De onderzoeken en het resultaat van de review zijn als pdf-bestand beschikbaar op de site www.rli.nl.

3 OVERZICHT PUBLICATIES

2012

Keep moving towards sustainable mobility, oktober 2012, (Rli/EEAC)

2013

Ruimte voor duurzame landbouw, maart 2013 (Rli 2013/01)

Colofon

Eindredactie

Catherine Gudde, Paradigma Producties

Fotoverantwoording

Cover: Hollandse Hoogte, Siebe Swart

Pagina 28: Buitenbeeld, Luc Hoogenstein

Pagina 37: Hollandse Hoogte, Michael Kooren

Pagina 42: Hollandse Hoogte, Phernambucq

Pagina 58: KINA

Pagina 74: Hollandse Hoogte, William Hoogteyling

Pagina 98: Hollandse Hoogte, Bert Spiertz

Grafisch ontwerp

2D3D Design

Druk

Ando bv, Den Haag

Publicatie RLI 2013/02

Mei 2013

Film

Een film met de titel 'Onbeperkt houdbaar' geeft kort de kern van het advies weer.

Productie: CCCP, Rotterdam. De film is beschikbaar via www.rli.nl of YouTube.

Vertaling

Het advies is vertaald in het Engels en te downloaden via www.rli.nl.

DBF Communicatie, Alphen aan de Rijn

ISBN 978-90-77166-49-9

NUR 740

