



## Geïntegreerd milieubeheer

### Management of the natural environment

C. J. F. Böttcher

In de namens minister Van der Stee uitgesproken rede werd er al aan herinnerd dat de woordcombinatie "met wortel en tak" zelfs in Van Dale alleen maar voorkomt in de uitdrukking "met wortel en tak uitroeien". Het demonstreert hoe de mens er eeuwenlang vooral op uit was de natuur te beheersen en te overheersen, doch ook hoe hardnekkig die natuur is: wat je niet met wortel en tak uitroeit steekt toch de kop weer op. Met alle waardering voor het motto "leven met wortel en tak" zou ik toch willen opmerken dat wat u tot dusver op dit congres gehoord en gezien heeft veel meer omvat dan wat door dat motto wordt uitgedrukt. Om dat meerdere kort en bondig samen te vatten moet ik de woorden wortel en tak als volgt in figuurlijke zin gebruiken: er is veel aandacht besteed aan een complexe problematiek in al zijn vertakkingen, waarbij de wortels van de problemen niet werden verwaarloosd. Kortom, er is al uitvoerig ingegaan op het onderwerp van mijn voordracht: geïntegreerd milieubeheer. Ik zal dus zoveel mogelijk moeten vermijden in herhalingen te vervallen. Er is mij al veel gras voor de voeten weggemaaid; zelfs hele bomen zijn voor mijn voeten geveld. Maar bovendien neem ik aan dat u nauwelijks meer behoefte zult hebben om na al het voortreffelijke dat u geboden is nog weer een betoog van beduidende omvang aan te horen. De verzadigingsgrens zal in dit opzicht bij u bereikt of overschreden zijn. Ik zal mij dus zoveel mogelijk beperken en bij de wijze van presentatie rekening houden met die verzadiging.

Eigenlijk geneer ik mij een beetje voor het kiezen van die gezwollen titel "geïntegreerd milieubeheer", want het is een aanmatigende aanduiding. Aanmatigend omdat de activiteiten die op deze benaming aanspraak maken veelal nog pas in een beginfase verkeren, doch aanmatigend vooral ook omdat in die woorden iets doorklinkt van een arrogante houding die wel op een ouderwetse manier wordt aangeduid met de uitdrukking "de mens als rentmeester van de natuur". Men moet de gevechtskracht van de natuur niet onderschatten - zelfs de dinosaurussen hebben dat ondervonden. Doch dat neemt niet weg dat het werk van Staatsbosbeheer in de afgelopen 75 jaren aangetoond heeft dat de mens een positieve beheersbijdrage kan leveren, zij het

#### Summary

Management of the natural environment comprises management of natural resources and care for flora and fauna with emphasis on the continuation of the natural cycles and on keeping the environment free of contamination.

The reason mankind has to take large-scale measures in management of the natural environment is the result of expansive symptoms characteristic of our age: the fast rise in world population, the unbridled expansion of industry, urbanization, armament, mechanization of agriculture, explosive development of traffic and deterioration of the environment.

In this list I have avoided the word "growth". Growth is a process of development in living nature, characterized by self-regulation. It develops by a hereditary pattern of growth that can limit itself. In the listed expansive developments, self-regulation is absent.

Certain measures can only be effective if management of the natural environment is integrated in government. Hence: "Integrated management of the natural environment".

Some people like economists and industrial managers have completely wrong ideas about management of the natural environment. They consider it a luxury. In reality, one should give priority to deliberate management of the natural environment also for economic reasons. Excessive exploitation of nature and natural resources is economically fatal.

Excessive cultivation is not caused by foolishness nor shortsightedness but more by specialists failing to see the entirety. Management must prevent specialists from going too far. The prospects for integrated management of the natural environment in our country are good, though one could wish for more speedy action, to stop the process of deterioration and impoverishment. The gradual nibbling away of existing forests, parks, landscape and other scenery is evident. We see a diminution in the quality of soil, water and air and a drastic fall in the number of species of animals and plants.

nog beperkt tot kleine delen van de wereld - met als belangrijk aspect het helpen opvangen van de gevolgen van natuurrampen. De meesten van u zullen wel eens of meerdere malen een boom geplant hebben doch ik zal wel de enige hier zijn die een boom geplant heeft op de middag van 2 april 1973, toen tijdens een storm enige miljoenen bomen in ons land sneuvelden. Na het niet zonder moeite officieel planten van een flink boompje op het Amsterdamse Waterlooplein reed ik in de storm terug door Wassenaar en u kunt zich wellicht het gevoel van machteloosheid voorstellen dat ik kreeg bij de aanblik van de honderden zware bomen die daar geveld waren. En ik dacht toen aan het werk dat Staatsbosbeheer in de komende jaren te wachten stond.

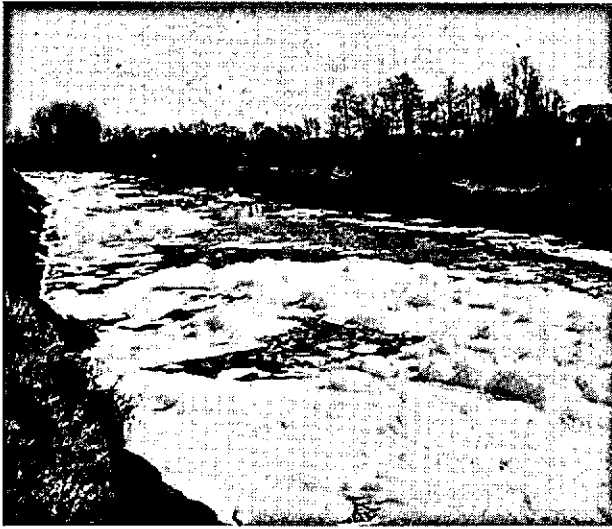
Alvorens iets over geïntegreerd milieubeheer te zeggen wil ik eerst de definitie van milieubeheer herhalen die sommigen van u al in de u uitgereikte samenvatting hebben gelezen. Volgens die definitie omvat milieubeheer o.a. het beheer van de natuurlijke hulpbronnen en de zorg voor flora en fauna, met speciale aandacht voor het instandhouden van de natuurlijke kringlopen en voor de milieuhygiëne. Dat de mensheid thans over moet gaan tot grootscheepse maatregelen op het gebied van milieubeheer op nationaal, regionaal en internationaal niveau is een gevolg van een aantal expansieve verschijnselen die kenmerkend zijn voor onze eeuw: de snelle aanwas van de wereldbevolking, de teugelloze expansie van industrialisatie, urbanisatie en bewapening, de ontwikkeling van gemechaniseerde landbouw en bio-industrie, de schier explosieve ontwikkeling van het verkeer te land, ter zee en in de lucht en de bij dit alles behorende aantasting van het milieu.

Het is u misschien opgevallen dat ik bij de opsomming van die expansieve ontwikkelingen zorgvuldig vermeden heb het woord groei te gebruiken, hetgeen wel moeite kostte want men spreekt maar al te graag en met trots van bijvoorbeeld de groei van een stad, van een bedrijf of van het BNP. Doch ik behoef er voor dit auditorium nauwelijks op te wijzen dat het eigenlijk misleidend is ongecontroleerde toeneming van iets aan te duiden met de term groei die aanvankelijk gereserveerd was voor een ontwikkelingsproces in de levende natuur, gekenmerkt door ingebouwde subtiele regelmechanismen. De groei van een mens, een blad, een bloem, een vrucht verloopt volgens een genetisch vastliggend groeipatroon dat door middel van een uiterst ingewikkeld complex van die subtiele regelmechanismen toewerkt naar een eindresultaat, een beëindigen van de groei. Bij de opgesomde expansieve ontwikkelingen daarentegen ontbreken de subtiele regelmechanismen en ontbreekt in het

bijzonder de beëindiging van de groei. Dat is belangrijk, al ben ik dan geen voorstander van een ongenueanceerde groeistop. Het heeft u misschien gehinderd dat ik, ondanks het onderwerp van dit congres, niet allereerst de boom als voorbeeld van natuurlijke groei noemde. De reden daarvoor is dat de groei van een boom of een andere plant wat minder scherp begrensd is, daar telkens nieuwe vertakkingen mogelijk zijn. Doch vanwege de zwaartekracht zijn er althans verticale grenzen: de bomen groeien niet in de hemel zegt het spreekwoord. Toegegeven moet worden dat de biologen zelf hebben bijgedragen tot vervaging van het begrip groei door de term ook te gebruiken voor de toeneming van een populatie en zelfs voor de ontwikkeling van een soort, situaties, waarin de regulatie wel complex, maar veel minder subtiel, veel grover is. Sindsdien noemen we alle expansieve of zelfs explosieve ontwikkelingen buiten de natuur groeiprocessen. Aan die expansieve ontwikkelingen, die meestal mogelijk gemaakt worden door verbeteringen van de natuurwetenschappen en de techniek, heeft de mensheid tot dusver zoveel voorrang gegeven dat hij maar weinig toegekomen is aan milieubeheer in de in het begin van mijn betoog gedefinieerde zin. Beheer van de natuurlijke hulpbronnen bijvoorbeeld is tot dusver een uitzondering geweest met verbruik en plundering van natuurlijke hulpbronnen als de regel. Te vaak ook moest de zorg voor flora en fauna wijken voor exploitatie en vernietiging van flora en fauna. Speciale aandacht voor het in stand houden van de natuurlijke kringlopen is in de praktijk nog nauwelijks meer dan een idealistische kreet. En milieuhygiëne verkeert voorlopig nog in de fase waarin het doen van metingen en andere waarnemingen, het vaststellen van normen en het voorbereiden van wettelijke bepalingen een grotere rol speelt dan het nemen van effectieve maatregelen, inclusief het toezien op de naleving van de reeds van kracht zijnde wettelijke bepalingen - met alle waardering overigens voor wat in dit opzicht al bereikt is.

Nu heb ik nog steeds niet uitgelegd wat ik precies bedoeld heb met de aanduiding *geïntegreerd* milieubeheer. Daarmee heb ik willen aanduiden dat grootscheepse maatregelen op het gebied van milieubeheer slechts dan voldoende effectief kunnen zijn als het milieubeheer is geïntegreerd in het algemene overheidsbeleid, want de activiteiten die ik heb aangeduid als milieubeheer grijpen in - of zijn althans nauw verweven met - vele andere sectoren en aspecten van het overheidsbeleid, zoals de sprekers voor mij al zo duidelijk hebben gedemonstreerd, mede aan de hand van concrete voorbeelden.

Helaas is vooral in kringen van economen en mensen uit het bedrijfsleven wijd verbreid het misverstand dat milieubeheer in economisch opzicht



Waterverontreiniging.

als het ware een luxe zou zijn. In werkelijkheid moet ook om economische redenen aan een weloverwogen milieubeheer prioriteit worden gegeven. Roofbouw op de natuur en de natuurlijke hulpbronnen is namelijk ook economisch gezien een rampzalige handelwijze. Weliswaar hebben de economen er nog wat moeite mee de geldswaarde uit te rekenen van wat de natuur gratis voor ons doet, doch ze bemerken althans hoe kostbaar het is om, nadat men teveel van het regeneratievermogen van de natuur heeft gevergd, de schade te moeten herstellen. In dit verband is het wel een ongelukkige omstandigheid dat de rekening meestal pas aan latere generaties gepresenteerd wordt. De moeilijkste component van een geïntegreerd milieubeheer is dan ook om niet te bezwijken voor de verleiding om beslissingen te nemen die op korte termijn gezien aantrekkelijk zijn - bijvoorbeeld in economisch en dus in politiek opzicht - doch die op langere termijn nadelige of zelfs desastreuze gevolgen hebben.

Nu ik het toch over de economen heb wil ik erop wijzen dat zij er aan zullen moeten wennen dat we in onze eeuw geleidelijk in het stadium gekomen zijn waarin technisch zoveel mogelijk is geworden dat in vele gevallen de vraag niet meer is: wat *kunnen* we doen, maar wat *mogen* we doen en wie beslist wat we doen. In boekjes waarin economen proberen aan andersdenkenden de grondbeginselen van hun vak uit te leggen wordt nogal eens het klassieke voorbeeld genoemd van het nut om manuren te gebruiken voor het maken van een visnet. Telt men die uren op bij de manuren gebruikt voor de directe visvangst dan is de hoeveelheid vis die gemiddeld per manuur met behulp van een

net gevangen wordt groter dan wanneer alle manuren besteed waren aan visvangst zonder net. Het is een ontroerend eenvoudig verhaaltje doch het vervolg vertelt men er niet bij: we zijn nu alrang in het stadium van varende visverwerkingsfabrieken, opsporing van visscholen door toepassing van aan de duikbootoorlog ontleende technieken, het begeleiden en opsporen van vissersschepen door oorlogsschepen en verkenningsvliegtuigen, het overvliegen van vissers tussen Rusland en de Canarische eilanden en tussen Japan en de Azoren en het onherroepelijk bereiken van de grens waar door overbevising de jaarlijkse vangst gaat afnemen ondanks de inzet van steeds meer materiaal en nog betere technieken. Het voorbeeld zou trouwens heel goed in de economieboeken passen, want het is een triest voorbeeld hoe onvoldoende aandacht voor de wet van de verminderde meeropbrengst tot ridicule situaties kan leiden, zoals ten aanzien van de walvisvangst zo indrukwekkend beschreven is in het Meadows-rapport "Limits to growth". Het is bovendien een triest voorbeeld van intereren op het "kapitaal" in dit geval de totale hoeveelheid vis die in de oceanen aanwezig is. Het verontrustende van de zojuist beschreven situatie is dat zelfs nog geen begin is gemaakt tot een internationale regeling te komen.

Overbevising en onverantwoorde ontbossing pleegt men voorbeelden te noemen van het domme, op kortzichtige wijze ingrijpen van de mens. Doch eigenlijk is het juistere ze aan te duiden als voorbeelden van het ontbreken van een doeltreffend geïntegreerd milieubeheer, op internationaal of nationaal niveau. Dat een visser meer vis wil vangen en een houthandelaar meer hout wil verkopen, een architect gebouwen wil bouwen, een ingenieur wegen of elektriciteitscentrales en een bosbouwer bossen wil bouwen is namelijk nog niet kortzichtig, doch een direct gevolg van wat men hun specialisatie kan noemen. Doch nationaal en in internationale samenwerking is een overkoepelend beleid nodig, gericht op een optimalisering en beheersing van het totaal van dergelijke activiteiten. Er moeten tegenkachten zijn die verhinderen dat de specialisten te ver gaan.

Wij zijn internationaal nog zo ver verwijderd van een geïntegreerd milieubeheer, dat ik nu maar zal terugkeren naar het thema van het congres: "bos, natuur en landschap in een dichtbevolkt land" en derhalve zal ingaan op de vraag wat in *ons land* nodig is ten aanzien van een geïntegreerd milieubeheer. Hoe in een dichtbevolkt land als het onze, waar de vrije natuur tot de meest schaarse goederen behoort, naar mijn mening geïntegreerd milieubeheer zou moeten functioneren zou ik aan de hand van een gefingeerd voorbeeld willen demonstren - iedere gelijkenis die zou kunnen bestaan met nog levende personen of werkelijke situaties zou

puur toevallig zijn.

Hier komt dan het voorbeeld van hoe geïntegreerd milieubeheer zou moeten functioneren en hopelijk eens, doch zo spoedig mogelijk zal functioneren:

Stel eens dat in het brein van een ingenieur die een leidende positie bekleedt bij een elektriciteitsbedrijf de gedachte op zou komen een noodzakelijk geachte nieuwe elektriciteitscentrale te bouwen aan een meer, gelegen in één van de mooiste natuurgebieden van ons land. Hij zou die in technisch opzicht wellicht aantrekkelijke gedachte dan allereerst gaan toetsen aan zijn geweten, omdat men hem tijdens zijn opleiding had moeten leren dat de beroepsethiek van een technisch ingenieur meer omvat dan bijvoorbeeld het tot een minimum reduceren van de kans op bedrijfsongevallen.

In het onwaarschijnlijke geval dat hij niettemin zijn plan zou willen handhaven zou hij verplicht moeten zijn, *alvorens het plan nader uit te werken of uit te laten werken*, overleg te plegen met een multidisciplinair samengesteld overlegorgaan dat voor een zorgvuldige afweging van de in het geding zijnde belangen zorgt en daarbij rekening houdt met de alternatieve mogelijkheden.

Het zou ook zo moeten zijn dat de ingenieur bij zijn medewerkers nauwelijks met een dergelijk plan aan zou kunnen komen en dat anderzijds een medewerker zich wel tien maal zou bedenken alvorens hij een dergelijk plan aan de ingenieur zou voorleggen - plannen ontstaan namelijk niet zelden allereerst in de breinen van medewerkers. Al geldt daarvoor wel bij sommige hooggeplaatsten dat medewerkers wel geacht worden ideeën te hebben doch niet geacht worden zich nog te kunnen herinneren dat ze ideeën gehad hebben, als u begrijpt wat ik bedoel. Het zou eigenlijk ook al onmogelijk moeten zijn dat een dergelijk plan zou passen in het bestemmingsplan van de regio - of misschien moet ik met het oog op de toekomst wel zeggen het gewest - waarin het bedoelde meer gelegen is en het zou onmogelijk moeten zijn dat, als een dergelijk ingrijpend plan toch nader mocht worden uitgewerkt, de beslissing in eerste instantie door de betreffende gemeente zou mogen worden genomen.

Deze onvolledige opsomming van nu nog niet bestaande barrières moge toereikend zijn om aan te tonen hoe ver we nog van een werkelijk geïntegreerd milieubeheer af zijn. Met opzet heb ik nogal de nadruk gelegd op elementen als beroepsethiek en mentaliteit. Wat allereerst nodig is om tot een geïntegreerd milieubeheer te komen is namelijk dat bij alle soorten van onderwijs, niet in het minst bij het wetenschappelijk onderwijs en de beroepsopleidingen, het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel wordt aangekweekt dat een goede samenwerking met specialisten uit andere vakgebieden mogelijk moet maken. Gelukkig is een der-

gelijke ontwikkeling in het onderwijs op gang aan het komen.

Doch ook zal nog veel moeten veranderen ten aanzien van het raadplegen van degenen die in het samenspel van krachten de belangen van landschapsinrichting en natuurbescherming moeten verdedigen. Om te beginnen geschiedt die raadpleging nog vaak in een veel te laat stadium, namelijk als de tekenaars zoveel werk hebben gedaan dat men al moeilijk meer terug kan. Maar bovendien verkeert dat te rade gaan niet zelden nog in wat ik de eerste of tweede fase zou willen noemen in het ontwikkelingsproces van het te rade gaan bij natuurbeschermers.

De eerste, nog meest primitieve fase is dat de beslissers aan de natuurbeschermers de vraag voorleggen: nu moeten jullie eens raden wat we besloten hebben. De tweede fase is dat de vraag wordt voorgelegd: nu moeten jullie eens raden wat we gaan besluiten. De derde is dat men echt om raad vraagt, doch bij voorbaat toch te weinig geneigd is er rekening mee te houden. De vierde fase is tenslotte dat men de belangen van de natuurbescherming even zwaar laat wegen als andere belangen en dat intensief overleg plaatsvindt tussen degenen die voor de verschillende tegen elkaar af te wegen belangen moeten opkomen.

Dat afwegen van die belangen behoort een vanzelfsprekendheid te worden. Met het in elkaar grijpen van de problemen - het stokpaardje van de Club van Rome - zal daarbij terdege rekening moeten worden gehouden of om het geleerd te zeggen: geïntegreerd milieubeheer betekent cybernetisch milieubeheer, waarbij de mens nog heel veel van de natuur moet leren.

Er is mijns inziens geen reden om pessimistisch te zijn over het tot stand komen van een geïntegreerd milieubeheer in ons land, misschien wel over het tempo waarin het tot stand zal komen. Doch er zijn wel meer wonderen gebeurd: als u het moderne personeelsbeleid (het woord personeelsbeleid durf ik niet te gebruiken) en de moderne sociale voorzieningen vergelijkt met de toestand van veertig jaar geleden, dan heeft u voorbeelden van wat in enige decennia kan veranderen als men maar wil.

Doch het moet nu wel snel tot stand komen, daar hebben de andere sprekers al voortdurend op gezinspeeld. Zolang het er namelijk niet is gaan twee hoogst bedenkelijke processen rustig door.

Het ene zou men het *afknabbelingsproces* kunnen noemen. Telkens wordt hier of daar, bijvoorbeeld door een gemeenteraad of een dienst, besloten weer een stukje bos, landschap of ander natuurschoon op te offeren.

Het ander is het algemene *verarmingsproces*, het over de gehele linie teruglopen van de kwaliteit van bodem, water en lucht en de afnemings van

het aantal plantensoorten en diersoorten.

Ik zou tekort schieten als ik niet op dit congres aan het slot van mijn verhaal enige opmerkingen zou maken over de plaats van het bosbeheer binnen het algemene milieubeheer. In de samenvatting heeft u al mijn stelling kunnen lezen dat bosbeheer nationaal en internationaal één van de belangrijkste pijlers van milieubeheer behoort te zijn, zodat de Europese Commissie aan Staatsbosbeheer geen beter jubileumgeschenk had kunnen aanbieden dan door in het begin van dit jaar aan de negen lidstaten een plan voor te leggen om gezamenlijk de bosbouw te bevorderen en voor dit doel middelen uit het Europese Landbouwfonds beschikbaar te stellen. Ir. Van der Meiden heeft er terecht op gewezen dat men bij de afweging van de belangen de rol die het bos bij de recreatie speelt niet te veel voorop moet stellen - het bos heeft ook vele andere belangrijke functies en misschien is wel de belangrijkste dat de bossen als het ware als de longen van een land fungeren. De eerste schets voor mijn tekst maakte ik in een weekend in augustus in Aken. Ik logeerde in een hotel dat dicht bij een omvangrijk bos ligt met onder andere prachtige beukenallees, aangelegd in de vorige eeuw en het begin van deze eeuw.

Op zondagochtend en zondagmiddag wandelde ik nu en dan in het bos. Het was één van de weinige zondagen met fraai weer in deze zomer. Er waren naar schatting enige honderden mensen in het bos, dat slechts een kwartier lopen van het centrum van de stad verwijderd is.

Diezelfde zondag begon de voetbalcompetitie.

Op de tribunes van de voetbalvelden in Aken zaten meerdere tienduizenden mensen. In de winkelstraten en winkelpromenades was het ook heel druk, want de volgende ochtend begon de Sommerschlussverkauf, de zomeruitverkoop. Op de terrassen van de vele café's was het nog drukker. En toch ben ik ervan overtuigd dat al die mensen hun bos niet graag zouden willen missen. Doch niet omdat zij ernaar snakken dagelijks in het bos te vertoeven. Het is daarom goed dat tijdens dit congres zo nadrukkelijk is gewezen op de veelzijdige functies van het bos in de menselijke samenleving. Ik verbaas me dan ook altijd weer over de relatief kleine bedragen die in de staatsbegroting worden uitgetrokken voor bosbeheer en landschapsbeheer, zoals ik me er ook altijd weer over verbaas hoe weinig we in ons land besteden aan monumentenzorg. Nu zegt men wel met een kleine variant op een bijbeltekst dat geld de wortel van alle kwaad is, doch meer toepasselijk is in dit geval het Duitse spreekwoord: "Geld macht nicht glücklich, aber haben muss man es doch".

Ik heb tijdens mijn betoog op enige misverstanden gewezen, bijvoorbeeld dat de economie de natuur als gratis gegeven mag beschouwen of dat niet nog veel gedaan zou moeten worden aan mentaliteitsverandering. Het belangrijkste misverstand is geloof ik dat sommigen denken dat we al een geïntegreerd milieubeheer hebben. Ik wens Staatsbosbeheer toe dat het integratieproces in de komende 25 jaar tot stand zal komen en dat de genoemde misverstanden met wortel en tak zullen worden uitgeroeid.