

### Herijking van het natuurbeleid

Volgens het recente regeerakkoord ontkomt ook het natuur- en landschapsbeleid in Nederland niet aan bezuinigingen. In de media en met name in het dagblad Trouw wordt hierover heftig gedebatteerd. De meeste natuurbeschermers reageren sterk afwijzend. Naast de bezuinigingen wil het kabinet ook de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) herijken. Het PBL vindt dat zo'n herijking zinvol kan zijn, omdat de realisatie van de oorspronkelijk geplande EHS op grote problemen stuit.

In dit artikel zal niet ingegaan worden op de gevolgen van de voorgestelde bezuinigingen voor natuur en landschap. Om deze gevolgen goed in beeld te brengen, moeten de voorstellen eerst nog nader worden ingevuld. Wel laat een eerste analyse zien dat door de ingezette beleidswijziging m.b.t. de EHS het risico groter wordt dat Nederland de Europese natuurdoelen niet zal realiseren (PBL, 2010a). Centrale vraag in dit artikel is of zodanig op de bezuinigingen kan worden ingespeeld dat de hoofdoelen van het beleid alsnog gerealiseerd kunnen worden. We behandelen eerst de successen en de uitdagingen van het natuurbeleid. Wat heeft het opgeleverd en waarin schiet het tekort? Vervolgens willen we toelichten welke adviezen het PBL heeft gegeven om de geconstateerde beleidstekorten op te lossen. Het gaat hierbij met name om de adviezen in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (IBO-Natuur) en de Brede Heroverwegingen (CPB & PBL, 2010).

#### Natuurbeleid: successen en uitdagingen

Hoe staat de Nederlandse natuur er voor? Het natuurbeleid richtte zich lange tijd vooral op het beschermen van gebieden met bijzondere natuurwaarden. In de jaren 70 van de vorige eeuw kwam daar de aandacht voor de afnemende natuurwaarden in het agrarische gebied bij. Met het Natuurbeleidsplan werd begin jaren 90 een nieuwe

koers ingezet gericht op het ontwikkelen van natuurwaarden, onder meer via het omzetten van landbouwgrond in natuurgebied. De hoofddoelstelling van het natuurbeleid van de afgelopen twintig jaar is: duurzame instandhouding en herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. In de praktijk richtte het Nederlandse natuurbeleid zich vooral op realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en bescherming van de biodiversiteit. Daarmee is de trend van afname van het areaal natuur omgebogen naar een toename. Gecombineerd met onder meer het gevoerde milieubeleid heeft dit geleid tot herstel van planten- en diersoorten (figuur 1). Dit geldt vooral voor soorten die minder gevoelig zijn voor ongunstige milieu- en ruimtecondities. Van soorten die gevoeliger zijn, gaan de populaties nog steeds achteruit.

Hoewel de oppervlakte EHS tot nu toe nog steeds stijgt, is het tempo waarin dat gaat zo laag, dat de beoogde ruim 725.000 hectare in 2018 niet gerealiseerd zal worden. Vooral de inrichting van verworven natuur en de oppervlakte particulier natuurbeheer blijven sterk achter op schema. Daar komt bij dat het agrarisch natuurbeheer een gebrek aan continuïteit kent en in zijn huidige vorm slechts een beperkte bijdrage kan leveren aan het realiseren van de gestelde ecologische doelen. Extra druk op het halen van die doelen ontstaat doordat de milieucondities

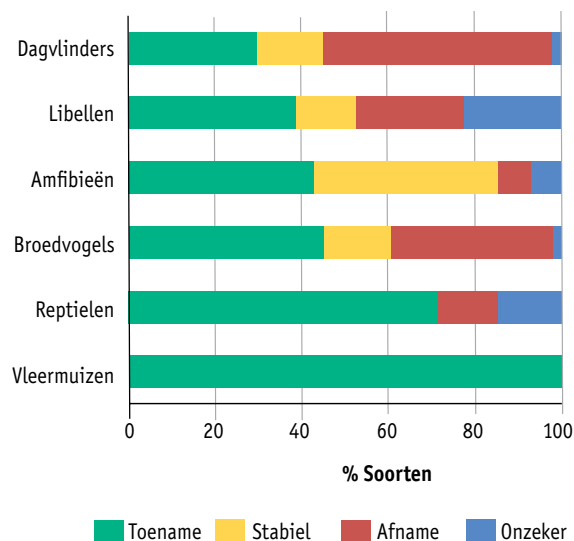
KEIMPE WIERINGA &  
RIJK VAN  
OOSTENBRUGGE

Ir. K. Wieringa Planbureau van de Leefomgeving, Postbus 303, 3720 AH Bilthoven  
keimpe.wieringa@pbl.nl  
Drs. R. van Oostenbrugge  
Planbureau van de Leefomgeving

Foto Pieter de Vries  
Buiten-Beeld/HH.  
Rottumerplaat, voorbeeld van internationaal belangrijke (delta)natuur.

**Figuur 1** verandering van de faunapopulatie 1990-2008. Soortgroepen in Nederland laten grote verschillen zien in de verhouding tussen het aantal soorten waarvan de populatie toeneemt, en het aantal soorten waarvan de populatie afneemt (PBL, 2010b)

**Figure 1** change of the fauna population 1990-2008. Groups of species in The Netherlands show great differences in the ratio between species with a growing and a declining population (PBL, 2010b).



minder verbeteren dan nodig is (PBL, 2009). Zouden de milieucondities wel op orde komen, dan nog zouden de gestelde natuurdoelen niet volledig gerealiseerd kunnen worden. Belangrijke oorzaak is de manier waarop de EHS nu wordt gerealiseerd, waardoor het versnipperd karakter van de Nederlandse natuur blijft bestaan. De ruimtelijke samenhang van de EHS is daardoor voor veel diersoorten onvoldoende en biedt hen geen garantie op een duurzaam voortbestaan. Een ander probleem waar het natuurbeleid tegenaan loopt is de geringe aandacht in de ruimtelijke ontwikkeling voor natuur buiten de EHS. Ten slotte is de legitimatie van natuurbehoud op nationale schaal vooral gebaseerd op de intrinsieke waarde van (schaarse) soorten en natuurtypen. De sociale, economische en ecologische nutswaarden van natuur spelen slechts een beperkte rol in de ruimtelijke ontwikkeling. Niet alle problemen van het natuurbeleid kunnen hier aan bod komen. Eén probleem mag echter in het kader van dit

artikel niet onvermeld blijven: ook het oude natuurbeleid kampt met budgettaire tekorten. Deze tekorten hebben niet zozeer betrekking op de lopende begroting voor uitbreiding en inrichting van de EHS, maar op de realisatie van de doelen in de toekomst: het op orde brengen van de milieucondities en de bekostiging van het natuurbeheer. Deze laatste post heeft een structureel karakter – aankoop en inrichting is eenmalig, beheer blijft nodig – en neemt evenredig toe met de omvang van de EHS. De nog benodigde investeringen voor de ‘oude’ EHS worden geschat op circa € 4 miljard in de periode tot 2027 (Werkgroep IBO-Natuur, 2010), die voor beheer van natuur tot en met 2018 op circa € 400-700 miljoen en na 2018 op circa € 100-270 miljoen per jaar. Voor al deze posten is nog geen financiële dekking gevonden en is er dus sprake van tekorten.

Bovenstaande bevindingen waren niet nieuw, maar voor het vorige kabinet aanleiding om het beleidsterrein door te lichten. In 2009 startte het Ministerie van Financiën een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur. Dit onderzoek heeft een wettelijke grondslag. De vraagstelling luidde: “Hoe kan de biodiversiteit zo doeltreffend en efficiënt mogelijk worden zeker gesteld? In hoeverre zijn de doelstellingen haalbaar (bijvoorbeeld met betrekking tot de Natura 2000-gebieden en het soortenbeleid), is aanpassing nodig van het ingezette beleidsinstrumentarium en van de wijze waarop dat instrumentarium in de praktijk wordt toegepast?” Het PBL en Wageningen UR-Alterra waren adviseur bij dit onderzoek. Wieringa (PBL) en Opdam (WUR) schreven op verzoek van de IBO-werkgroep een discussienotitie (Opdam & Wieringa, 2010). De resultaten van deze notitie zijn opgenomen als bijlage bij het eindrapport en een groot aantal conclusies zijn ‘omarmd’ door de IBO-werkgroep. Wat was de inhoud van het advies?

## Wegen naar een nieuw natuurbeleid

Sinds de lancering van het natuurbeleid in 1991 heeft de wetenschap niet stil gestaan. De oude deterministische visie op natuur met de nadruk op evenwichten ontwikkelt zich tot een meer dynamische waarbij verandering in tijd en ruimte en het toeval een grote rol spelen. Die ontwikkeling in denken was al ingezet voordat we goed begrepen hoe klimaatverandering doorwerkt, maar past prima binnen het huidige tijdsbeeld waarin ecosystemen en populaties dynamischer worden.

Hoe sterker de dynamiek in de natuur, hoe meer ruimtelijke samenhang nodig is. Naarmate de robuustheid en de ruimtelijke samenhang van de EHS sterker worden, biedt deze betere mogelijkheden voor risicospreiding en het herstel van planten- en diersoorten. De ruimtelijke samenhang kan bijvoorbeeld toenemen door de EHS te koppelen aan het landschapsbeleid. In het advies zijn drie ‘kijkrichtingen’ uitgewerkt voor versterking van de EHS: robuuste natuur, deltanatuur en de ecosystemendienstenbenadering. De laatste vonden de adviseurs gelet op de stand van de kennis geen beleidsoptie voor de korte termijn en is daarom niet opgenomen in het IBO-eindrapport.

### Robuuste natuur

Deze kijkrichting – in het IBO-eindrapport “hoog en droog; robuuste nationale ruggengraat” genoemd – stelt de geplande EHS centraal. In feite is in deze kijkrichting het oude beleid aangevuld met maatregelen die de EHS klimaatbestendig maken en met een strategie om het natuurbeleid te integreren in de ruimtelijke planning. De landelijke en Europese doelen van het natuurbeleid en de daarop gebaseerde indicatoren (Rode Lijsten, soorten- en habitatselectie, Natura 2000, enzovoort) gelden als uitgangspunt. ‘Robuuste natuur’ zet in op de realisatie van grote eenheden natuur en het versterken van de ruimtelijke samenhang in knelpuntzones. De EHS krijgt zo de maximale biodiversi-



teit: duurzame instandhouding van Natura 2000-soorten en -habitats is mogelijk, maar ook van het merendeel van de nationale doelsoorten, waar dat nu niet lukt vanwege de uitvoeringspraktijk. Ten opzichte van het oude natuurbeleid vallen sommige natuurtypen af, zoals multifunctionele bossen en natuur in kleinschalige landschapselementen.

Figuur 2 geeft een eerste indruk van de ruimtelijke uitwerking van de kijkrichting robuuste natuur. Het totale areaal is ongeveer even groot als de nu geplande EHS, maar er zijn aanzienlijke verschillen in de ruimtelijke verdeling van de hectares.

### Deltanatuur

In deze kijkrichting – in het IBO-eindrapport: “Nederland bolwerk van deltanatuur in Europa” – ligt de nadruk sterk

**Figuur 2** voor de duurzame instandhouding van Natura 2000-habitats en -soorten is bescherming van de Natura 2000-gebieden onvoldoende. Op diverse plekken is uitbreiding van natuur nodig. Daarnaast zijn zones nodig waar gebruiksfuncties worden afgestemd op de doelen van de Natura 2000-gebieden. Die zones zijn hier aangeduid als beïnvloedingsgebieden (MNP, 2007).

**Figure 2** for the sustainable conservation of Natura 2000 habitats and species, protection of the Natura 2000 areas is insufficient. On various locations expansion of nature is needed. Also zones where uses are aligned to the targets of the Natura 2000 areas are necessary. These zones are indicated as ‘beïnvloedingsgebieden’ (MNP,2007).

**Figuur 3** in de kijkrichting Deltanatuur gaat het vooral om inheemse natuur die elders in Europa of de wereld relatief weinig voorkomt. Het gaat om meer dan alleen natuur van kust en rivieren maar ook om hogere stuwwallen in het laagland, zoals de Veluwe met internationaal belangrijke stuifzanden en heiden. In deze eerste schets ontbreekt nog de unieke natuur die voorkomt in de Noordzee.

**Figure 3** in the option Delta Nature the focus is on indigenous nature which is rare elsewhere in Europe or the world. It encompasses more than just the nature of coastal areas and rivers but also high moraines in low lands, like the Veluwe with international renowned drift-sands and heath.

op de potenties van Nederland om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van internationaal belangrijke biodiversiteit. Het eerste uitgangspunt is dat deze biodiversiteit vooral verbonden is met het deltakarakter van ons land en bijvoorbeeld gevonden wordt in moerasnatuur, kwelders, duinen, rivier- en heidenatuur. Van deze natuur bevat Nederland bovengemiddeld veel in vergelijking met de rest van Europa. Het tweede uitgangspunt is dat meer ruimte wordt geboden aan dynamiek in die deltanatuur. Het gaat dan vooral om verstuing (duinen/heide), overstroming (en daarbij behorende processen als erosie, sedimentatie en meandering), kwel en natuurlijke wisselingen in waterpeil.

Binnen de kijkrichting Deltanatuur ligt het accent op landschapsecologische samenhang. Dit betekent bijvoorbeeld dat volledige stroomgebieden een natuurlijker karakter krijgen en relaties worden hersteld bijvoorbeeld tussen het Drents Plateau enerzijds en de Waddenzee en het IJsselmeer anderzijds. Deze kijkrichting zal vooral de dynamische natuur opleveren die van nature bij een deltagebied hoort. Internationaal sterk bedreigde soorten en habitats (kwelders, brakwatermilieus, enzovoort) zullen hier sterk van profiteren. Verder zijn er veel mogelijkheden voor het mee koppelen van (kust)veiligheid, waterberging en -zuivering, recreatie en groen of blauw wonen en werken. Figuur 3 geeft een ruimtelijke uitwerking voor deze kijkrichting.

Uit een eerste analyse van beide kijkrichtingen blijkt dat de biodiversiteit in beide varianten hoger is dan bij het oude natuurbeleid. Deltanatuur scoort minder dan Robuuste Natuur doordat een aantal natuurtypen minder prioritair zijn. Door de grotere gebieden in beide varianten is het makkelijker om milieucondities te verbeteren waardoor de uitgaven lager zijn dan bij de uitvoering van het oude beleid. De verwachting is dat de beheeruitgaven in de variant Deltanatuur op termijn ook lager zullen zijn dan van het oude beleid.



## Brede Heroverwegingen

Op het moment dat het IBO-eindrapport openbaar werd (maart 2010), waren net de Brede Heroverwegingen gestart, een operatie om te komen tot forse bezuinigingen op de rijksuitgaven, waarbij het gehele kabinetsbeleid tegen het licht werd gehouden. Omdat een aantal IBO-conclusies ook financiële gevolgen had, besloot het toenmalige kabinet om definitieve conclusies pas te trekken na de heroverwegingsronde.

Eind 2009 had het kabinet twintig werkgroepen ingesteld om de verschillende beleidsterreinen door te lichten. Eén werkgroep hield zich bezig met Leefomgeving en Natuur. Het PBL was samen met het Centraal Planbureau extern adviseur van deze werkgroep. De bezuinigingsopties zijn



Foto **Bas van de Riet**, Landschap Noord-Holland. Nabij Purmerend Weidevenne. De rietlanden in de Purmerringvaart zijn habitat voor noordse woelmuis en zeldzame rietvogels als roerdomp en snor. Dit onderdeel van de robuuste verbindingzone 'van Kust tot Kust' (verbinding duinen met IJsselmeer) wordt belemmerd door de snelweg A7.

geïventariseerd door de departementen. Het CPB en PBL hebben deze opties iteratief becommentarieerd en de uiteindelijk gekozen opties doorgerekend op hun gevolgen voor milieu, natuur en economie (PBL & CPB, 2010).

De werkgroep heeft verschillende bezuinigingsvarianten ontwikkeld zonder een voorkeur uit te spreken (Ministerie van Financiën, 2010). De zogeheten variant Maatschappelijk, Efficiënt en Solide (MES) levert als enige een 20% netto bezuiniging op in 2015, zoals de opdracht was. Een expliciete visie zit er niet achter; de variant heeft een hoog 'kaasschaafgehalte'. Er zijn realistische bezuinigingen gezocht op de verschillende begrotingsartikelen en alle departementen moesten een evenredig aandeel leveren. Het regeerakkoord heeft deze variant min of meer overgenomen en aangevuld met enkele andere bezuinigingen, zoals op de robuuste verbindingzones.

De IBO-bevindingen komen terug in een andere variant die bekeken is, de zogeheten ruimtelijke variant EHS. Deze bestaat uit drie vergezichten: de twee IBO-kijkkrich-

tingen, Robuuste Natuur en Deltanatuur, aangevuld met Robuuste Natura 2000, een koppeling van EHS hectares aan en een centrering rond Natura 2000-gebieden. In een inleidend commentaar op deze variant, die dus niet gekozen is, veronderstelt het PBL, "dat de rijksoverheid zich de komende jaren bezint op een nadere beslissing over de vergezichten voor de lange termijn" (Ministerie van Financiën, 2010).

In de ruimtelijke variant voor de EHS wordt de oude EHS-doelstelling in feite losgelaten, omdat de rijksoverheid binnen een aantal jaren (mogelijk) een nieuw doel wil formuleren dat inhoudelijk en qua realisatiejaar verschilt. Dit zou de keuze uit een van de IBO-varianten kunnen zijn. In dit licht bezien is het verstandig om kritisch te kijken naar de huidige realisatie van de EHS en om prioriteit te geven aan die onderdelen van de EHS die naar verwachting ook deel zullen gaan uitmaken van een eventueel herziene EHS. Weliswaar komt de biodiversiteit hiermee onder druk te staan, maar dat zou ook gebeurd

Foto **Wouter Pattyn**  
Buiten-Beeld/HH.  
Natuurreservaat  
Demerbroeken, België. De  
sociale, economische en  
ecologische nutswaarden  
van natuur, zoals water-  
zuivering door moeras- en  
rietland, spelen slechts  
een beperkte rol in de  
ruimtelijke ontwikkeling.



zijn bij voortzetting van het oude beleid. Als op termijn een natuurbeleid wordt vormgegeven dat meer rekening houdt met de natuurlijke dynamiek in de natuur door de ruimtelijke samenhang verder te vergroten, kunnen de maatschappelijke kosten mogelijk substantieel lager worden en kan, tegelijkertijd, meer biodiversiteit worden gerealiseerd dan bij het oude beleid.

In de door de heroverwegingswerkgroep onderzochte, maar door het kabinet niet gekozen, ruimtelijke variant EHS worden de oude rijksbudgetten voor natuurbehoud tot 2018 bevroren op 495 miljoen euro per jaar. Dit geld wordt zo optimaal mogelijk ingezet voor biodiversiteit en vooral gebruikt voor behoud van bestaande natuur en verwerving van resterende Natura 2000-gebieden en een beperkt aantal andere *no-regret* gebieden vooral de zogenoemde ontbrekende snippers in grote natuurgebieden. De afronding van een netwerk gericht op het optimaal functioneren van de Natura 2000-gebieden zorgt voor een substantiële verbetering van de daar al hoge natuurkwaliteit. De ruimtelijke

variant EHS scoort daarom licht beter dan het oude, ongewijzigde beleid. De score is onder andere hoger door de voorgestelde afrondingsaankopen voor bestaande natuurgebieden. Door verbetering van milieu- en watercondities kan op termijn wel substantiële winst worden geboekt, maar plannen hiervoor zijn nog niet vastgesteld. De vraag is ook of de hiermee gepaard gaande investeringen wel door de overheid gefinancierd moeten worden of dat het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ zou moeten gelden.

### Conclusies

- Het concept van de EHS, als ruimtelijk samenhangend netwerk, biedt in een land waar natuur sterk versnipperd is de beste perspectieven voor het behoud en herstel van biodiversiteit. Ook met de nieuwe wetenschappelijke inzichten over de dynamiek in de natuur en de klimaatverandering is het concept nog steeds adequaat.
- In de afgelopen decennia zijn er allerlei uitvoeringsproblemen ontstaan in het natuurbeleid. Hierdoor worden

---

de beoogde natuurdoelen niet gerealiseerd. Ook zijn er in de toekomst financiële tekorten te verwachten om de EHS volledig te realiseren, in te richten en te beheren.

- Milieu- en natuurbeleid is een zaak van lange adem. Door de economische en financiële crisis lijkt dit beleid onder druk te komen. Uit de IBO-rapportage en de (niet gekozen) varianten van de Brede Heroverwegingen spreekt echter geen radicale koerswijziging maar eerder een eigentijdse bijstelling, nuancering en aanpassing. Het regeerakkoord spreekt van een herijking van het natuurbeleid en mogelijk van een kleinere EHS in 2018. Het is op het moment van schrijven van dit artikel nog onduidelijk of er in 2018 definitief een kleinere EHS zal zijn of dat de politieke agenda nog ruimte biedt voor een andere invulling. In dat laatste geval zou de periode tot 2018 als een pas op de plaats kunnen worden beschouwd.
- Een herijking van het natuurbeleid is nodig omdat zich nieuwe maatschappelijke uitdagingen voordoen, zoals de voedselcrisis, klimaatverandering en demografische ontwikkelingen, zoals regionale bevolkingskrimp en andere behoeftes aan groen en landschap.
- Behoud van biodiversiteit is een van de drijfveren voor het natuurbeleid. Andere drijfveren zijn het bieden van recreatieve diensten en het benutten van natuurlijke

hulpbronnen en processen, zoals waterberging, waterzuivering en CO<sub>2</sub>-vastlegging. Deze functionele rol van natuur krijgt in het huidige Nederlandse beleid nog weinig aandacht.

- Een sterker accent op de functionele rol van natuur maakt het gemakkelijker om combinaties te zoeken met andere sectoren, zoals landbouw, energieproductie en beveiliging tegen wateroverlast. Dit kan leiden tot een efficiënter ruimtegebruik, een breder maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid en mogelijk ook bezuiniging op (overheids)uitgaven.
- Niet altijd zal een combinatie met andere sectoren mogelijk zijn. Dan zijn voor behoud en ontwikkeling van natuur en landschap ook sectorale instrumenten nodig, zoals wet- en regelgeving en (mede)financiering door de overheid. Het maken van dergelijke keuzes is vooral een politieke opgave. Binnen die keuzes kunnen nog accenten worden aangebracht, zoals op belangrijke biodiversiteit in internationaal verband of juist op recreatiegroen. Het PBL draagt wetenschappelijke informatie aan zodat het voor politici en beleidsmakers duidelijk is welke consequenties hun keuzes hebben. Het PBL doet dit o.m. met de Natuurverkenning 2011, waarvan enkele tussenproducten nu al toegankelijk zijn via [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl).

---

## Literatuur

**Ministerie van Financiën, 2010.** Rapport Brede Heroverweging 2: Leefomgeving en natuur. Ruimte voor leven. Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Beleidsonderzoek. Den Haag. Ministerie van Financiën.

**MNP, 2007.** Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland. Publicatienummer 500127001/2007. Bilthoven. Milieu- en Natuurplanbureau.

**Opdam, P & K. Wieringa, 2010.** Wegen naar een nieuw natuurbeleid; een bijdrage voor discussie. Publicatienummer 500414003. Den Haag/Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.

**PBL, 2009.** Natuurbalans 2009. Publicatienummer 500402017. Den Haag/Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.

**PBL, 2010a.** Eerste analyse Regeerakkoord. Brief aan SG VROM, d.d. 12 oktober 2010. Den Haag/Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.

**PBL, 2010b.** Balans van de Leefomgeving 2010. Publicatienummer 500206001. Den Haag/Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.

**PBL & CPB, 2010.** Beoordeling bezuinigingsvoorstellen op het terrein van Leefomgeving en Natuur. Bilthoven/Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau .

**Werkgroep IBO-natuur, 2010.** Eindrapportage van de werkgroep IBO natuur. Interdepartementaal beleidsonderzoek 2008-2009 nr. 2.