> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Ministerie van Economische Zaken
Directeur-Generaal Natuur en Regio
Mw. ir. A Burger
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

**College van Rijksadvieseurs**

Korte Voorhout 7
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag
www.collegevanrijksadviseurs.nl

**Contactpersoon**
Prof. ir. Eric Luiten

M 06-10949546
eric.luiten@rgd.minbzk.nl

**Kenmerk**
RBM 130730-1

archiefkopie

Datum 30 JULI 2013

Betreft advies Natuurambitie Grote Wateren

Zeer geachte mevrouw Burger,

Op uw verzoek breng ik met deze brief advies uit over de recent voltooide beleidsverkenning "Natuurambitie Grote Wateren". Het advies is tot stand gekomen mede op basis van de startbijeenkomst en een plenaire discussie met de projectgroep waarin ik mijn observaties heb kunnen uitspreken en toelichten en waarvan ik – tot mijn genoegen – elementen terugvind in de tekst. Voorliggend advies vormt het sluitstuk van mijn bijdrage aan de beleidsverkenning.

Allereerst passen complimenten voor het geleverde werk in verhouding tot de beschikbare tijd. Ik was sceptisch over de verwachting dat dit werk in een half jaar kon worden verricht maar het blijkt te kunnen en met een zeer bevredigend resultaat. In mijn ogen is met deze nota een belangrijke inhoudelijke stap gezet in de herijking van het Rijksbeleid ten aanzien van de natuur in Nederland. Daarover hieronder meer. Voorts beschouw ik het verschijnen van deze nota als een substantiële bijdrage aan de Deltabeslissingen voor de grote wateren die nu in voorbereiding zijn. Ik wil u de komende maanden helpen om het gedachtegoed uit deze beleidsverkenning in het Deltaprogramma te verankeren.

Daarnaast beschouw ik deze verkenning ook als een helder teken van de politiek-bestuurlijke tijd: het Rijk kiest ervoor zijn verantwoordelijkheid voor het rijkswater expliciet te maken in de verwachting dat andere overheden en organisaties dat voor hun eigen domein ook zullen doen.

**Een hernieuwde benadering**

De verkenning ademt een vrije ecologische geest, waarin ik doelen en aspecten herken uit de jaren 1980 en 1990, toen de nationale natuurbescherming zichzelf 'opnieuw uitvond' rond het thema natuurontwikkeling. Het Natuurbeleidsplan en de Ecologische Hoofdstructuur vormden de beleidsmatige vertalingen van die nieuwe koers. Nieuw is dat u het vertrouwen in een natuur die zelf het beste weet waar ze heen wil, nu integraal op haar ecologische, ruimtelijke en maatschappelijke, merites onderzoekt en projecteert op de Nederlandse wetlands. In dat verband heeft het me verbaasd dat u dat in de inleiding nuanceert door te schrijven dat de inzet is om zo dicht mogelijk bij het huidige natuurbeleid te blijven. In mijn ogen wordt dat natuurbeleid namelijk gedomineerd door kwantitatief soortenbeleid en door sectoraal beschermingsbeleid, waardoor het natuurbeleid de afgelopen jaren juist zijn contact met en betekenis voor andere ruimtelijke sectoren en voor de samenleving in algemene zin is kwijtgeraakt. De dynamische, geïntegreerde, optimistische inzet die door de beleidsverkenning wordt uitgedragen typeer ik als een aperte en wat mij betreft gunstige trendbreuk in de richting van meer nieuwsgierigheid in de kracht van de natuurlijke systemen en meer pragmatiek bij het implementeren van de ambities.

In dat verband nog een kanttekening bij de tekst. U schrijft dat u uitgaat van een benadering waarin natuurlijke processen zo veel mogelijk ruimte wil bieden. Ik wil u adviseren deze benadering te refraseren in termen van dat u ernaar streeft voor de grote wateren de systeemeigenschappen richtinggevend te laten zijn voor de te verwachten ecologische kwaliteit. Het gaat u volgens mij niet om ruimtebeslag maar om ecologische robuustheid en veerkracht. Deze benadering heeft twee interessante, maar ook gevoelige consequenties.

**Twee cruciale implicaties**

Ten eerste is het concept van biodiversiteit al jaren leidend bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het natuurbeleid. Daarbij wordt in mijn ogen onterecht voorbijgegaan dat biodiversiteit op mondiaal niveau een zeer terechte doelstelling is maar dat die doelstelling niet onbemiddeld kan worden opgelegd op de schaalniveaus van landen, landschappen, terreinen en locaties. Toch is dat wat er gebeurt, met als gevolg dat het succes van natuurbeleid en –beheer wordt afgemeten aan veelheid en variatie, en het natuurlandschap een gefragmenteerd en moeizaam in stand te houden patchwork is geworden.

Aansluiting bij en vertrouwen op de natuurlijke regionale systemen, zoals u terecht bepleit, betekent iets voor de formulering van primaire natuurdoelen. Mijn advies is dat u met wetenschappelijke onderzoekers en vertegenwoordigers van het natuurbeheer in gesprek gaat over de terminologie en semantiek rond het natuurbeleid. Concepten als biostabiliteit en biodifferentiatie komen volgens mij dichter in de buurt van uw vergezicht dan biodiversiteit.

Ten tweede verhoudt uw benadering zich spannend tot het juridisch-planologisch-administratieve universum van Natura 2000 en Habitatrichtlijnen. Veel van de onvrede bij ruimtelijke investeerders (publiek en privaat) over de effecten van natuurbeleid betreft de starre interpretatie van de internationale regelgeving met betrekking tot natuur. Uw verkenning omhelst de eigen wetten van de watersystemen, die zich laten doorzien en zo nodig bijsturen. De implicaties daarvan zijn dat het beschermen en benutten van ecosystemen ook een meer dynamische attitude ten aanzien van de regelgeving rechtvaardigt. Natura 2000 zou niet langer een statische factor maar een variabele in de ecologische vergelijking moeten worden. In mijn beleving is de Nederlandse overheid daar zelf aan zet door voorbeelden te produceren waaruit blijkt dat een dynamische inzet van de regelgeving meer kwaliteit en stabiliteit oplevert dan een statische inzet.

**Robuustheidanalyse**

Tot slot een paar opmerkingen over het object van verkenning, de grote wateren. Het voert in het kader van dit advies te ver om uitgebreid in te gaan op de sfeerbeelden, onderbouwing en gevolgen van de verkenningen per deelsysteem. Er zijn twee elementen die aandacht vragen bij de territoriale uitwerking van deze verkenning. Ze zijn te begrijpen als een vraag naar een robuustheidanalyse. Ten eerste de implicaties van de uitspraken per watersysteem voor het gehele samenhangende rijkswatersysteem. Er bestaan structurele oorzaak-gevolgrelaties (in hydrologische en ecologische zin) tussen rivierengebied en IJsselmeer, tussen kust en deltawateren en tussen kust en Waddenzee. En de verdeling van rivierwater heeft natuurlijk grote gevolgen voor de ontwikkeling van uiterwaardennatuur en voor de ecologische potenties van de benedenstroomse systemen. Maar ook de andere kant op geredeneerd rijzen vragen op: welke gevolgen heeft deze benadering voor de regionale watersystemen? In hoeverre zijn de hydrologische effecten van een nieuwe natuurbenadering voor de Rijkswateren inpasbaar in de verschillende deelstroomgebieden hogerop in het watersysteem? Wat betekent dat voor waterberging, waterkwaliteitsbeheer, ecohydrologische verbanden in de secundaire en tertiaire waterstructuren?

Ten tweede is de confrontatie met de andere vormen van watergebruik een noodzakelijk stap bij de uitwerking van deze verkenning. U schrijft bijna stenografisch iets op over de mate waarin andere sectoren zich kunnen verplaatsen in het streefbeeld, maar het lijkt me van groot belang dat deze analyse preciezere vormen aanneemt, vooral met betrekking tot die sectoren die zich bevinden op het kritieke pad van de natuurambitie. Ik denk aan de beroepsvaart, de mossel- en kokkelvisserij, de agrarische zoetwatervoorziening, de vaarrecreatie en het kusttoerisme.

**Advies**

Tegen de achtergrond van bovenstaande observaties en optiek adviseer ik u het volgende:
Werk de beleidsverkenning verder uit in de richting van beleidsvorming voor de periode 2014-2020. U schrijft in de nota dat de vervolgstappen nog niet geheel duidelijk zijn. Mijn advies is de vervolgstappen te richten op de uitwerking van de robuustheidanalyse naar het nationale en het regionale niveau en naar de andere gebruikers van de grote wateren, en op de implementatie en integratie van deze nieuwe ambities in het Deltaprogramma.

Ga met de wetenschap, de terreinbeherende organisaties en de provinciale overheid in gesprek over de fundamentelere dimensies van uw visie. Richt u zich daarbij met name op de ontwikkeling van nieuwe terminologie en op de consequenties van de benadering voor de toepassing van Europese regelgeving.

Start parallelle beleidsverkenningen voor andere rijkstaken en rijkseigendommen op het vlak van natuurbescherming, zowel territoriaal als thematisch. Ik ben van harte bereid u daarbij te adviseren want deze beleidsverkenning smaakt naar meer!

Hoogachtend en met een hartelijke groet.
Namens het College van Rijksadviseurs,

**College van Rijksadvieseurs**

**Kenmerk**
RBM 130730-1

Prof. ir. Eric Luiten
Rijksadviseur Landschap en Water