

Biodiversiteit: de introductie van een nieuw begrip in beleid en onderzoek

Sandra Rientjes

Sandra Rientjes is werkzaam bij het European Centre for Nature Conservation in Tilburg als programmacoördinator. Zij heeft in 1998 (onder persoonlijke titel) onderzoek gedaan naar de introductie van het begrip biodiversiteit in het natuurbeleid en het ecologisch onderzoek in Nederland. Dit onderzoek werd uitgevoerd in samenwerking met dr. C.L. Kwa van de Vakgroep Wetenschapsdynamica van de Universiteit van Amsterdam.

Adres: ECNC
Postbus 1352
5004 BJ Tilburg
T (013) 466 32 40
e-mail: rientjes@ecnc.nl.

Samenvatting

Het begrip biodiversiteit is de afgelopen tien jaar een steeds grotere rol gaan spelen in beleid, onderzoek en maatschappelijke discussies inzake het natuurlijk milieu. Analyse van de introductie van dit begrip in Nederland toont aan, dat men in de onderzoeksweld en de natuurbeweging in meer of mindere mate kritisch was, terwijl men in beleidskringen al snel waardering had voor biodiversiteit als beleidsconcept. Het door de Nederlandse overheid ontwikkelde biodiversiteitsbeleid blijkt echter niet radicaal te verschillen van het al in gang gezette natuurbeleid. Biodiversiteitsbeleid bouwt voort op bestaande tendensen: een streven naar het concreter en toetsbaar maken van het natuurbeleid enerzijds, en naar draagvlakvergroting en maatschappelijke consensus anderzijds. Dit artikel analyseert de samenhang tussen deze beleidstendensen, macrosociale ontwikkelingen, en de manier waarop het begrip biodiversiteit is ingevuld. Ook de rol die het begrip biodiversiteit kan spelen bij de totstandkoming van (vertoog)coalities wordt belicht.

1 Inleiding

Het begrip biodiversiteit heeft een bliksemcarrière achter de rug. De term is nog geen vijftien jaar oud, maar is volledig ingeburgerd in het spraakgebruik. In sommige kringen is het zelfs al *not done* om nog te praten over natuurbescherming: dat wordt gezien als een ouderwets en beetje kneuterig begrip.

Het zou voor de hand liggen om een artikel over het succes van het begrip biodiversiteit en de gevolgen van de introductie van dit begrip in het beleid, te beginnen met een definitie. Helaas is er geen algemeen geaccepteerde definitie: de term wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd en gebruikt. Biodiversiteit wordt omschreven als een 'pseudo-cognate' term: een term waaraan min of meer intuïtief een betekenis wordt gegeven, terwijl een definitie ontbreekt. 'Gebruikers' gaan ervan uit dat anderen aan de term dezelfde betekenis toekennen als zijzelf (Gaston 1996). Biodiversiteit is een goed voorbeeld van een 'fuzzy' of 'ill-defined' concept.

In de praktijk wordt het begrip biodiversiteit op drie verschillende manieren uitgelegd: ten eerste als een *theoretisch-ecologisch concept* over de structuur van 'de verscheidenheid van leven'. Meestal

wordt deze weergegeven als een piramide van genen, soorten en ecosystemen. Daarnaast wordt er over biodiversiteit gesproken als een *meetbare eigenschap* van de natuur, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar manieren om het begrip te operationaliseren. Tot slot is biodiversiteit ook een *sociaal-politiek construct*. In die benadering is biodiversiteit geen neutrale wetenschappelijke term, maar een begrip dat nauw verband houdt met een aansporing om actie te ondernemen tot het beschermen van de verscheidenheid van de het leven op aarde. (ibid.) Kenmerkend voor biodiversiteit als sociaal-politiek construct is ook de nadruk die wordt gelegd op de utilitaristische en economische waarde van biodiversiteit.

Ontstaan en context van het begrip biodiversiteit

In de loop van de jaren tachtig vond er een verandering plaats in het denken over natuurbescherming. Van oudsher lag de nadruk op het beschermen van 'prominente' soorten en gebieden, dit verschoof naar het beschermen van hele ecosystemen. Ook gingen sociaal-economische overwegingen een grotere rol spelen, omdat de ervaring inmiddels had geleerd dat het niet mogelijk was om een natuurgebied adequaat te beschermen als de omwonenden in armoede en honger leefden. Deze veranderde benadering wordt wel 'new environmentalism' genoemd (Wilson 1996).

In deze context begon het begrip 'biologische diversiteit' op te duiken; in eerste instantie in publicaties die de aandacht vestigden op het tempo waarin het tropische regenwoud verloren ging, en op het uitsterven van soorten die van het regenwoud afhankelijk zijn. De Amerikaanse Academy of Sciences organiseerde in september 1986 het National Forum on BioDiversity, waarin de vermaarde bioloog E.O. Wilson een prominente rol speelde. Deze bijeenkomst wordt vaak gezien als de doorbraak van het begrip biologische diversiteit in bredere kring en in ieder geval is de verkorte roepnaam 'biodiversiteit' daar bedacht (Wilson 1988). Het Forum riep op tot een mondiale campagne om het verlies aan biodiversiteit te keren; wetenschappelijk onderzoek zou daarbij een belangrijke (zo niet de belangrijkste) rol moeten spelen. Ook wees het Forum stelselmatig en met grote nadruk op het economische belang van biodiversiteit als grondstof en hulpbron.

Hoewel het Forum veel publiciteit kreeg en de proceedings wetenschappelijke bestsellers werden, sloeg het begrip biodiversiteit niet onmiddellijk aan in de ecologie. Het aantal wetenschappelijke publicaties over het onderwerp bleef de eerste jaren beperkt.¹ Dat wil niet zeggen dat er na het BioDiversity Forum niets meer gebeurde rondom het begrip biodiversiteit; de activiteit vond echter voornamelijk plaats in beleidskringen, want al in 1992 werd op de milieuconferentie in Rio het Verdrag inzake Biologische Diversiteit ondertekend. Ook het Verdrag heeft veel aandacht voor de economische dimensie van biologische diversiteit. In artikel 1 wordt direct al aangegeven dat het Verdrag niet alleen tot doelstelling heeft om biodiversiteit te *beschermen*, maar juist ook om het duurzaam *gebruik* van biodiversiteit veilig wil stellen (UNEP 1992).

2 De introductie van het begrip biodiversiteit in beleid en onderzoek

Het Nederlandse natuurbeleid

In de jaren voor het totstandkomen van het Verdrag was er in Nederland weinig activiteit rondom het begrip biodiversiteit. Dat het begrip op zich wel bekend was, blijkt uit initiatieven rondom het tropische regenwoud van onder meer het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en het Wereld Natuurfonds.²

In deze periode verschenen wel twee beleidsdocumenten, die bepalend waren voor het Nederlandse natuur- en milieubeleid: het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) (Ministerie VROM 1989) en het Natuurbeleidsplan (NBP) (Ministerie LNV 1990). Het eerste NMP hield zich verre van het groene milieu, en richtte zich vrijwel uitsluitend op de fysisch-chemische milieukwaliteit. Het Natuurbeleidsplan luidde een veranderde benadering in het natuurbeheer in. De nadruk lag niet meer op soorten maar op ecosystemen en op het creëren van de Ecologische Hoofd Structuur: een aaneengesloten netwerk van waardevolle natuurgebieden. Geen van beide documenten noemde het begrip biologische diversiteit, waaruit af te leiden valt, dat Nederlandse beleidmakers weinig toepassingsmogelijkheden zagen voor een begrip dat in hun perceptie waarschijnlijk meer te maken had met de vernietiging van het tropisch regenwoud dan met natuurbeheer in Nederland.

Door de ondertekening van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit werd men in het Nederlandse beleid echter gedwongen iets te gaan doen met dit nieuwe begrip dat, hoewel er in het Verdrag een definitie was opgenomen,³ nog veel ruimte voor interpretatie en dus onduidelijkheid overliet. Er is ook geen sprake van geweest dat het begrip biodiversiteit de Nederlandse beleidsmakers heeft 'veroverd', dat zij één voor één dan wel en bloc zijn 'bekeerd' tot de biodiversiteitsbenadering. De ondertekening van het Verdrag maakte de introductie van het begrip biodiversiteit in Nederland domweg tot een beleidsrealiteit. In zekere zin is biodiversiteitsbeleid 'het beleid waar niemand om gevraagd had': de introductie van biodiversiteitsbeleid in Nederland is een voorbeeld van een situatie waarin een onderwerp zijn weg vindt naar de beleidsagenda, zonder als zodanig op de publieke agenda te hebben gestaan en na een slechts zeer kort, min of meer pro forma verblijf op de politieke agenda ten tijde van de ondertekening en ratificatie van het Verdrag.⁴

Continuïteit

Omdat LNV met het Natuurbeleidsplan net een nieuwe koers had ingezet in het natuurbeleid, waren in eerste instantie veel acties erop gericht om het begrip biodiversiteit zonder al te veel structurele veranderingen te integreren in het ingezette beleid. Al vóór de ondertekening van het Verdrag was LNV bezig om de wat abstracte ecosysteemoriëntatie van het NBP via het *Handboek Natuurdoeltypen* (Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer 1995) en de nota *Ecosystemen in Nederland* (LNV 1995) te vertalen in concrete en toetsbare doelstellingen voor beheer van natuurgebieden. Het begrip biodiversiteit werd simpelweg meegenomen in dit proces dat, zo blijkt uit interviews met Nederlandse beleidsmakers,⁵ gezien werd als de enige logische operationalisering van het Natuurbeleidsplan. Het begrip werd niet als verstoring ervaren. Integendeel, men ervoer het Verdrag als een steun in de rug van het ingezette beleid: 'Bij de operationalisering (...) is het Biodiversiteitsverdrag gewoon aangegrepen. Verscheidenheid, de term uit het Natuurbeleidsplan, is toen vervallen en biodiversiteit geworden (...). Dat was gewoon handig' (medewerker Ministerie LNV).

Biodiversiteit als ill-defined concept

De beleidsmakers hadden weinig belangstelling voor exacte definiëring van het begrip biodiversiteit. De interpretatie van het *begrip* op zich was voor hen niet zo relevant; hen ging het vooral om het *Verdrag* inzake Biodiversiteit en de consequenties van het Verdrag voor het Nederlandse beleid. Men hechtte meer belang aan een goede en vooral toetsbare, beleidstechnische operationalisering dan aan een sluitende definiëring. Het ontbreken van een strak omliggende, algemeen geaccepteerde definitie van het begrip biodiversiteit werd meer als een voordeel dan als een nadeel gezien. Een strakke definitie zou de manoeuvreerruimte beperken en kunnen leiden tot conflicten met andere groeperingen binnen de samenleving.

'Het begrip biodiversiteit geeft veel ruimte voor eigen interpretatie, maar dat is ook bewust zo gedaan. (...) Die fase moet je benutten om het begrip te laten leven bij een specifieke groep. (...) Dat vind ik bijzonder waardevol als tegengas van biologisch-ecologisch, bèta-wetenschappelijke tendensen, mensen die nerveus worden omdat biodiversiteit niet tot op de laatste komma gedefinieerd is, en die vinden dat dat door de overheid moet gebeuren voordat het Verdrag van waarde is. Dat is een volstrekt verouderde benadering' (medewerker Ministerie LNV).

Vernieuwing in beleid

In eerste instantie was men binnen de Nederlandse overheid van mening dat Nederland eigenlijk door het Natuurbeleidsplan al voldeed aan de bepalingen van het Verdrag inzake Biodiversiteit. Deze overtuiging is ook terug te vinden in het *Strategisch plan van aanpak biodiversiteit* (LNV 1995b), waarin de lijnen voor het Nederlandse biodiversiteitsbeleid werden gezet. Vooral de plannen tot het ontwikkelen van een Ecologische Hoofd Structuur zag men als een wezenlijke bijdrage aan de bescherming van de biodiversiteit in Nederland. Van lieverlee werd echter duidelijk, dat de implementatie van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit meer voeten in de aarde zou hebben dan het simpele vervangen van de in het NBP gebruikte term 'verscheidenheid' door biodiversiteit. Het werd ook duidelijk dat het ontwikkelen van biodiversiteitsbeleid aantrekkelijk

ke mogelijkheden gaf. Zo voelde men zich onder de vlag biodiversiteit minder afhankelijk van intrinsieke waarde en andere ethische overwegingen als motivatie voor natuurbescherming en zag men meer mogelijkheden om ook functionele en economische waarde te gebruiken als argumenten voor de bescherming van de levende natuur. Ook was men van mening dat biodiversiteit meer mogelijkheden bood om het beleid kwantitatief te operationaliseren (o.a. door het ontwikkelen van biodiversiteitsindicatoren) dan de term natuur.

'Ik denk dat je meer in staat bent om het [begrip biodiversiteit] operationeel te maken – zowel kwalitatief als ook kwantitatief – dan het begrip natuur, zonder dat je raakt aan hele diepe visies en motivaties van mensen' (medewerker RIVM).

Binnen LNV kwam men tot de conclusie dat zowel het begrip biodiversiteit als het Verdrag door hun associatie met duurzame economische exploitatie meer mogelijkheden boden om in discussie te komen met andere sectoren.

'Denk maar eens aan het visserijbeleid (...) Het traditionele uitgangspunt was veiligstellen van de visserij, van inkomens. De hoeveelheid vis had daar natuurlijk wel mee te maken, maar was geen expliciet doel. Na de totstandkoming van het Biodiversiteitsverdrag is het dat duidelijk wel' (medewerker Ministerie LNV).

VROM zag biodiversiteit als een mogelijkheid om het milieubeleid een ecologische dimensie te geven, en ging meer aandacht geven aan de zogeheten 'life support'-functie van biodiversiteit: de bijdrage die organismen door hun rol in afbraakprocessen, zuurstofproductie enzovoort leveren aan het leefbaar houden van de planeet.

Al met al werd biodiversiteit als beleidsconcept steeds positiever gewaardeerd. Overigens waren volgens de beleidmakers sommige groepen minder gecharmeerd van het begrip biodiversiteit: delen van de natuur- en milieubeweging vanwege de sterke nadruk op functionaliteit, en in mindere mate de wetenschappelijke onderzoekswereld vanwege het ontbreken van een goed doordachte definitie.

'Met name bij de milieu- en natuurbeweging is de vrees geuit dat met het benadrukken van de functionele waarde van biodiversiteit de intrinsieke waarde uit het oog wordt verloren en dat er dus straks een keus gemaakt gaat worden tussen beest x en beest y, en dat als één van de twee niet van waarde wordt bevonden, dan kan-ie wel weg' (medewerker Ministerie VROM)

Wezenlijke beleidsveranderingen?

Ondanks deze positieve waardering voor het begrip biodiversiteit, waren de beleidmakers van mening dat de introductie van het begrip niet tot wezenlijke beleidsveranderingen had geleid. Het begrip werd aangegrepen als een kans om ontwikkelingen te ondersteunen die men al eerder in gang had gezet of al langer wenselijk achtte: 'Er zitten nieuwe beleidsrichtingen in de lucht, en dan is er zo'n begrip en dan grijp je dat, en daar ga je dan iets mee doen' (medewerker Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer).

Deze nieuwe beleidsrichtingen vielen in twee groepen uiteen: ten eerste was daar het streven naar grotere toetsbaarheid van natuurbeleid door het formuleren van concrete doelstellingen en de ontwikkeling van indicatoren en toetsingsparameters, dat al met de totstandkoming van het Natuurbeleidsplan was begonnen. Ten tweede was er de wens tot het initiëren van een breed maatschappelijk discours over natuur en natuurbescherming, waarbij zo veel mogelijk groepen betrokken zouden worden.

Overigens stelde men zichzelf de vraag of deze twee beleidsrichtingen wel met elkaar te verenigen waren. In concreto vroeg men zich af, wat bij een meer consensus gerichte benadering van het natuurbeleid de 'bottom-line' is, met andere woorden: binnen welke harde (beleids)kaders het maatschappelijk discours zich kan afspelen.

'Maar het moet niet omslaan in een pure netwerk benadering. Je kunt niet zeggen, alle biodiversiteit is goed. Zo simpel is het zeker ook weer niet. Er is wel degelijk een normatieve component. Het participatieve element hoort er wel bij, en is nodig om resultaten te bereiken' (medewerker Staring Centrum).

Evaluatie biodiversiteitsbeleid

De conclusies van de geïnterviewde beleidsmakers komen in grote lijnen overeen met de evaluatie van het Strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit (SPA), dat in 1998 op verzoek van de overheid wordt uitgevoerd (AidEnvironment 1998). Deze evaluatie leidde tot de conclusie dat weliswaar een daadwerkelijke bijdrage was geleverd aan inzetten van nieuwe beleidslijnen en het versterken van bestaande beleidslijnen, maar dat op een aantal gebieden de resultaten toch nog duidelijk te wensen overlieten. De successen lagen vooral op het gebied van beleidsondersteunend onderzoek en bevordering van de randvoorwaarden voor het inzetten van instrumenten, en op het gebied van toenemende samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties. Er werden echter lacunes geconstateerd op het gebied van inbouw van het begrip biodiversiteit in een aantal beleidsvelden, zoals het reguliere landbouwbeleid, en het economische, technologie- en handelsbeleid. Ook werd gesteld dat het SPA nog niet had geleid tot grotere effectiviteit van maatregelen die gericht waren op opheffen van de factoren die gezien werden als de bedreiging van biodiversiteit, zoals vermessing, versnippering, vervuiling, verdroging en niet-duurzame exploitatie. De oorzaak hiervoor zag men vooral in het feit dat binnen het SPA de nadruk nog vooral lag op beleidsvoorbereiding.

Gevolgen voor het ecologisch onderzoek

De positieve geluiden over biodiversiteit uit het beleid staan in contrast met het gebrek aan enthousiasme in de wetenschapswereld. Een zoekactie in de Nederlandse Onderzoeksdatabank⁶ en bestudering van onderzoeksplannen van de drie instellingen die een leeuwendeel van het Nederlandse ecologisch onderzoek voor hun rekening nemen (IBN: Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek; NIOO: Nederlands Instituut voor Oecologisch Onderzoek; en LUW: Landbouw Universiteit Wageningen), geven aan dat men in de Nederlandse onderzoekswereld niet voor in de rij staat om zich te profileren als biodiversiteitsonderzoeker (LUW 1998, 1998a; NIOO 1998; IBN 1998). Dit is niet verwonderlijk, want het begrip biodiversiteit bood wetenschappelijk weinig nieuws. Om terug te komen op de drievoudige betekenis van biodiversiteit: het *theoretische concept* van de piramide van

genen, soorten en ecosystemen was in de ecologie al lang bekend; als *meetbare eenheid* had biodiversiteit veel overeenkomsten met het in de ecologie eveneens al lang gangbare begrip verscheidenheid, en als *politiek construct* viel het buiten het directe aandachtsveld van wetenschapsbeoefenaars. De interesse voor het begrip biodiversiteit in de Nederlandse ecologische onderzoekswereld kwam dan ook maar langzaam op gang en werd vooral geïnitieerd door de overheid, die voor het beleid relevant onderzoek wilde stimuleren. Dit streven van de overheid leidde in 1998 tot het totstandkomen van het Stimuleringsprogramma Biodiversiteit, een door het nwo gecoördineerd onderzoeksprogramma (nwo 1998).

'Het is via het beleid gekomen. In beleidsstukken verscheen het woord, dus [kregen we te horen] "als je een projectvoorstel schrijft en je kunt het woord gebruiken, doe het dan maar, want het spreekt klaarblijkelijk beleidsmakers aan" (medewerker IBN).

Uit de interviews bleek dat ook anno 1998 de belangstelling voor het begrip biodiversiteit nog voornamelijk was ingegeven door het feit dat er onderzoeksgelden voor het thema werden vrijgemaakt. Er is echter geen sprake van vergroting van de budgetten voor ecologische en natuuronderzoek, maar van een herverdeling en herlabelling van budgetten. De gelden voor biodiversiteitsonderzoek zijn onttrokken aan andere financieringsprogramma's, zodat instituten genooddakt zijn biodiversiteitsonderzoek te gaan uitvoeren om hun voortbestaan veilig te stellen (RMNO e.a. 1997).

'Als wij indienen, dan is het gewoon een pot geld, en dan kunnen we een aio binnenhalen. Als ik eerlijk ben is het zo' (medewerker NIOO).

Pas in een later stadium gingen de onderzoekers voordelen zien: onder de noemer biodiversiteitsonderzoek werd het ecologisch onderzoek in een ruimer perspectief geplaatst dat verschillende onderzoekslijnen met elkaar verbond, en er werden andere accenten geplaatst, zoals aandacht voor de rol die biodiversiteit speelt voor het functioneren van ecosystemen.

'Wetenschappelijk voegt het weinig toe. Het is geen stap voorwaarts. Wel leidt het tot meer politieke belangstelling voor het vraagstuk. Ook komt er meer geld beschikbaar voor onderzoek naar proces-aspecten in de ecologie. (...) Een positief punt van biodiversiteit vind ik dat we nu gedwongen zijn na te gaan wat de gevolgen zijn voor het functioneren van ecosystemen' (medewerker LUW).

Binnen het ecologisch onderzoek is men dan ook niet geïnteresseerd in een inhoudelijke afbakening van het begrip biodiversiteit als zodanig. Biodiversiteit wordt heel pragmatisch gelijkgesteld met de thematiek die valt binnen het raamwerk van financieringsprogramma's op het gebied van biodiversiteit.

'Wat we wel gedaan hebben is het definiëren van begrippen, omdat er van de meest eenvoudige begrippen zoals habitat of ecosysteem verschillende definities zijn. (...) Daar hebben we een begrippenlijst van gemaakt maar het begrip biodiversiteit is daar nooit in terecht gekomen. (...) Maar ik denk dat dat inmiddels duidelijker is. Dat komt natuurlijk ook omdat wij nu een programma hebben dat biodiversiteit heet. Dat geeft dan al weer aan dat alles wat daar onder hangt te maken heeft met biodiversiteit' (Medewerker IBN).

De meningen waren verdeeld over de vraag of de introductie van het begrip in de praktijk geleid had tot veranderingen in het onderzoek, of in de toekomst tot veranderingen zou leiden. Sommige onderzoekers meenden dat multidisciplinair onderzoek en intensivering van het onderzoek naar de rol die diversiteit speelt in het functioneren van ecosystemen, concrete nieuwe ontwikkelingen zijn ten gevolge van het specifiek alloceren van onderzoeksgelden. In andere gevallen denkt men dat er meer sprake is van herlabelen van bestaand onderzoek.

'Vaak heeft het toch dat karakter van "we kletsen het er wel naar toe", je gebruikt de juiste terminologie, en als het goed is krijgen we een pot met geld' (medewerker N100).

3 Analyse

In de voorgaande paragrafen is een beschrijving gegeven van de manier waarop het begrip biodiversiteit 'verwerkt' is in het Nederlandse beleid en het (beleidsondersteunende) onderzoek met betrekking tot beheer en bescherming van het natuurlijk milieu. Vanuit een meer theoretisch perspectief zijn de beschreven ontwikkelingen in verband te brengen met bredere ontwikkelingen binnen de samenleving, en met het totstandkomen van verhoogcoalities rondom milieuproblematiek.

Natuur, milieu en de moderne samenleving

Hoewel in het dagelijks spraakgebruik natuur- en milieubeleid vaak in één adem worden genoemd, zijn er een aantal wezenlijke verschillen. Milieuverontreiniging is een kwantificeerbaar probleem, dat zich leent voor objectieve, universeel geldige normstelling, waarbij gezondheidsrisico's voor de mens vaak een belangrijk normstellend criterium zijn. Bovendien zijn milieuproblemen vaak door technologisch ingrijpen op te lossen. Zware-metalen gehalte in het rivierwater boven de Europese norm? Bouw een zuiveringsinstallatie!

Het begrip natuur leent zich veel minder voor operationalisering in dergelijke termen. Er zijn geen algemeen aanvaarde normen die duidelijk maken welke natuur geacht wordt aanwezig te zijn op een bepaalde locatie (een Europese norm die het vereiste aantal otters per vierkante kilometer voorschrijft is moeilijk voor te stellen). Bovendien zijn 'natuurproblemen' doorgaans niet door uitsluitend technologische ingrepen op te lossen, maar vereisen ze vaak meer fundamentele en structurele veranderingen in de maatschappelijke praktijk.

Milieuzorg kan door een kosten-batenanalyse economisch verantwoord worden: het is vrij makkelijk om uit te rekenen wat het de maatschappij kost als rivierwater zo verontreinigd is, dat het niet meer voor drinkwaterbereiding kan worden gebruikt. Met natuurbescherming ligt dat anders. Het is veel complexer – zo niet onmogelijk – om te berekenen wat de kosten zijn als dezelfde rivier geen geschikte habitat meer is voor de otter. Traditioneel wordt natuurbescherming dan ook gemotiveerd door een beroep te doen op ethische of esthetische waarden, of door te verwijzen naar de intrinsieke waarde van de natuur. Van economische of functionele argumenten werd tot zeer recent geen gebruik gemaakt.

Al met al oogt het natuurbeleid minder 'hard' dan het milieubeleid: de doelstellingen zijn vager en subjectiever, de argumentatie is minder zakelijk, de calculeerbare 'winst' voor de samenleving minder in het oog springend. Kortom: natuurbeleid is minder 'modern' dan milieubeleid. Hier is mogelijk een verklaring te vinden voor het feit dat men in West-Europa meer succes heeft met de bestrijding van de waterverontreiniging, dan met herstel van de natuur:⁷ de moderne maatschappij is beter geëquipeerd om met milieuproblemen om te gaan.

De modernisering van natuurbescherming

Het is niet geheel toevallig dat het begrip biodiversiteit zijn opwachting maakte tijdens de economische recessie in de jaren tachtig, toen veel regeringen de nadruk legden op vrijemarkteconomie en overheidssubsidies snel verminderden. De introductie en het succes van het begrip biodiversiteit lijkt te maken te hebben met de wens van vooral beleidsmakers wereldwijd om 'harde' argumenten tot hun beschikking te hebben, zowel in hun pogingen om natuurbescherming een prominente plek op de maatschappelijke en politieke agenda te geven, als in de interdepartementale strijd om budgetten en menskracht. Om dat te realiseren is men in de natuurbescherming de afgelopen twee decennia meer en meer het gesprek met de moderne samenleving aangegaan in de taal die die samenleving spreekt. Dit is fraai verwoord door J.D. Nations – een spreker op het BioDiversity Forum:

'If we want to hold on to our planets biological diversity, we have to speak the vernacular, And the vernacular is utility, economics, and the well-being of individual human beings' (Nations 1988).

In dit 'vernacular' is biodiversiteit één van de best in het gehoor liggende en meest gebruikte woorden. Het trekt natuurbescherming uit de sfeer van ethiek en esthetiek, en presenteert het als een zakelijk, zelfs economisch belang, dat te vergelijken is met de zorg voor drinkwater. Dit versterkt de positie (en de status) van het natuurbeleid: van luxe wordt het noodzaak. Biodiversiteit als 'meetbare eenheid' bood ook probleemloos ruimte aan het al langer levende streven om beleid op een kwantitatieve manier te operationaliseren en indicatoren en

indexen te ontwikkelen voor natuurkwaliteit. Kortom: gepresenteerd als 'biodiversiteitsmanagement' oogt het natuurbeleid concreter, toetsbaarder en is het meer te vergelijken met milieubeleid. Natuurbescherming is gemoderniseerd.

Deze voordelen van het begrip biodiversiteit spreken vooral aan bij beleidsmakers, en zijn voor de natuurbeweging minder relevant. De particuliere natuurbeweging heeft in mindere mate behoefte aan utilitaristische en economische argumenten om anderen te overtuigen van het nut van natuurbescherming. De natuurbeweging in Nederland werkt voor een groot deel door aankoop van gebieden. Zijn die gebieden eenmaal in eigendom, dan hoeft de beweging niemand meer te overtuigen van het nut om de natuur op dat terrein te beschermen. De beweging is echter wel afhankelijk van leden – zowel financieel als voor het beheer van haar gebieden. Deze leden worden meestal gemotiveerd door een liefde voor de natuur en een geloof in de intrinsieke waarde van de natuur – niet door de functionele of economische waarde.

Postmoderne natuurbescherming?

Het begrip biodiversiteit wordt ook op een andere manier in het beleid toegepast. Meer en meer gaat men ervan uit dat adequate bescherming van de natuur niet mogelijk is zonder brede maatschappelijke acceptatie. Ook is men tot de conclusie gekomen dat 'de gewone man' vaak een ander beeld heeft van wat 'mooie' natuur is dan de professionele natuurbeschermers en ecologen. Omdat een sluitende definitie van biodiversiteit ontbreekt en de term ook minder (natuur-)historische bagage met zich meedraagt dan het begrip 'natuur', kan ze ook ruimte bieden aan andere natuurbeelden.

Daarnaast is het bekend dat 'ill-defined', 'fuzzy' of 'pseudo-cognate' concepten voordelen bieden als het erom gaat coalities te vormen tussen groepen. Dergelijke vertoogcoalities komen vaak voor rondom milieuproblematiek, en bestaan uit groepen met verschillende belangen en verschillende manieren om problemen onder woorden te brengen. Een fuzzy concept heeft het voordeel dat er ruimte is om deze verschillen onder te brengen zonder dat er fundamentele belangentegenstellingen of interpretatieverschillen ontstaan (Hajer 1995). Hajer stelt dat er in vertoogcoalities vaak sprake is van een centrale metafoor, die ontstaat als een bepaalde

vertelling (*story line*) keer op keer wordt herhaald en daardoor bijna een ritueel karakter krijgt. Zo'n vertelling is een reductie van de vaak complexe problematiek waar het de vertoogcoalitie om gaat. De actoren die de vertoogcoalitie vormen, hebben allen nog steeds hun eigen belangen en hun eigen persoonlijke interpretatie van de vertelling, maar ze staan allemaal achter de vertelling en houden zo de coalitie in stand (*ibid.*).

Het begrip biodiversiteit kan gezien worden als een reductie van de complexe problematiek van de achteruitgang van 'de natuur', en de even complexe verhouding tussen natuur en samenleving die daar achter schuilgaat. In een dergelijk perspectief is biodiversiteit een vertelling in een vertoogcoalitie die beleidmakers, wetenschappers, milieubeweging, en sociale en economische sectoren verenigt.

Onder de vlag van biodiversiteitsbeleid slaat men in Nederland dus een koers in naar rationalisering, normering en objectivering van natuurbescherming, maar tegelijkertijd ook een koers naar subjectivering en liberalisering van het natuurbeeld. Hier is een afspiegeling te zien van de tegengestelde tendensen die sommige sociologen binnen de moderne samenleving zien. Aan de ene kant is er hypermoderniteit: een tendens naar hightech-technocratie en ultrarationaliteit. Aan de andere kant is er postmoderniteit: een tendens naar minder centrale sturing, versnippering van discoursen en zingevingssystemen, waarin ieder zijn eigen wereld creëert, en zijn eigen kaders heeft voor zingeving en waardering.⁸

4 Discussie en conclusies

Er zijn een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen bij de ontwikkelingen in de natuurbescherming rondom het begrip biodiversiteit, en vooral bij de mate waarin deze ontwikkelingen gebaseerd zijn op realistische verwachtingen.

Ten eerste is daar het streven tot modernisering van de natuurbescherming. Een cruciale vraag is of er in de *daadwerkelijke positie* van natuurbescherming binnen de moderne samenleving nu wezenlijk iets is veranderd. Natuurbeschermers zijn dan wel bereid om economisch belang en functionele waarde te gebruiken als argumenten voor natuurbescherming, maar zijn deze argumenten ook valide en overtuigend? Al enige jaren geleden is aangetoond dat een moratorium op de walvisvangst

totdat de populatie een duurzaam commercieel jachtobject is geworden, economisch gezien minder rationeel is dan om op walvissen te blijven jagen totdat ze uitgestorven zijn, en de winst vervolgens goed te investeren (Clarke, geciteerd in Ehrenfeld 1988). Ook wat betreft de functionele waarde van biodiversiteit zijn er een aantal valkuilen. Wat is het minimum aantal soorten dat nodig is voor het adequaat functioneren van de biosfeer? Het is niet ondenkbaar dat er nog veel soorten kunnen verdwijnen voordat er echt problemen ontstaan (Rörsch 1997).

Ook is er een kanttekening te plaatsen bij het feit dat binnen het biodiversiteitsbeleid zowel een hypermoderne als een postmoderne koers wordt gevaren. Sommige geïnterviewden vragen zich mijns inziens terecht af of dit wel verenigbaar is. Hypermoderniteit heeft veel te maken met professionele expertise. Het ontwikkelen van biodiversiteitsindicatoren en het analyseren van de rol die biodiversiteit speelt voor het functioneren van ecosystemen is een zaak voor specialisten. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de biodiversiteit die volgens de professionals het meest de moeite van het beschermen waard is, ook die biodiversiteit zal zijn die door 'de leken' het meest wordt gewaardeerd. De microbiële 'cryptobiota' mogen dan van elementair belang zijn voor het goed functioneren van de biosfeer, hun aibaarheidsfactor is vrij laag.

En dan is er nog de rol van biodiversiteit als centrale vertelling in een vertoogcoalitie. De geïnterviewde beleidmakers lieten zich vaak positief uit over de mogelijkheden om rondom het begrip biodiversiteit coalities te bouwen. Het is echter nog niet duidelijk op welke schaal dat ook is gebeurd. Uit de evaluatie van het Strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit blijkt dat er binnen de overheid sprake is van een coalitie rondom de 'vertelling' biodiversiteit (AidEnvironment 1998). Maar daarbuiten? Ondanks onderlinge belangentegenstellingen en conflicten, delen beleidmakers een flink aantal belangen. De vraag is of het begrip biodiversiteit als centrale vertelling sterk genoeg is om ook groepen waarmee men minder gemeen heeft binnen de coalitie te krijgen, én te houden. De onderzoekers bevinden zich nu binnen de coalitie, maar niet uit volle overtuiging en ook de natuurbeweging houdt enige afstand. Cruciaal is echter of het begrip biodiversiteit voldoende aantrekkingskracht

heeft op groepen wier belangen soms loodrecht op die van de natuurbeschermers lijken te staan, zoals de landbouw en de transportsector. Het feit dat natuurbeschermers nu bereid zijn om in economische termen te praten, zal zonder meer een positieve uitwerking hebben wanneer men met dergelijke groepen in gesprek wil komen. Maar daadwerkelijke coalitievorming is heel wat stappen verder.

Concluderend

Hoewel het begrip biodiversiteit op zich niet wezenlijk vernieuwend is, bleek het een perfecte vlag voor bredere ontwikkelingen in het natuurbeleid, die al in gang waren voordat het begrip ter tafel kwam. Deze ontwikkelingen staan niet los van ontwikkelingen in de samenleving als geheel. De opkomst van het begrip biodiversiteit moet echter niet gezien worden als de oorzaak van deze veranderingen in het beleid, noch als een direct gevolg ervan. De beste conclusie is, dat biodiversiteit de *veroorzaking* van deze veranderingen is.

De omarming van het begrip biodiversiteit door beleidmakers is ook te zien als een poging tot verbale vernieuwing: door de introductie van nieuwe termen hoopt men het discours in een andere richting te sturen en een hernieuwde samenspraak tussen actoren mogelijk te maken (Van Twist 1996). De praktijk wijst echter uit dat het beleid door de

introductie van nieuwe termen niet echt gestuurd kan worden. Een nieuwe term die 'aanslaat', heeft wel bepaalde gevolgen, maar deze zijn onvoorspelbaar. Edelman spreekt in dit verband over 'words that succeed and policies that fail' (Edelman 1977).

De vraag blijft in hoeverre de introductie van biodiversiteitsbeleid structurele gevolgen zal hebben voor de manier waarop er in Nederland met de natuur wordt omgegaan. Tot op heden blijft de positie van de natuur in de (post)moderne samenleving precar. We worden regelmatig geconfronteerd met berichten dat de kwaliteit van de natuur in Nederland en daarbuiten nog steeds achteruitgaat.⁹ Het is een goede zaak dat beleidmakers nu bereid zijn om onder de noemer biodiversiteit met maatschappelijke sectoren in discussie te treden over de economische en functionele waarde van natuur en in die zin de ivoren toren verlaten. Maar zullen de maatschappelijke sectoren bereid zijn de utilitaristische waarde van natuur te accepteren en hun handelen daarop af te stemmen – zeker aangezien er enige twijfel is over de wetenschappelijke en economische 'hardheid' van dergelijke redeneringen? Het is onduidelijk in hoeverre het mogelijk zal zijn om ooit echt los te komen van ethische overwegingen als de basis van natuurbescherming en natuurbeleid.

Noten

1 Een zoekactie in de literatuurdatabase Biosis naar publicaties met de term 'biodiversiteit' of 'biologische diversiteit' in de titel geeft aan, dat in de periode 1986-1992 het aantal publicaties niet boven de 100 steeg. Pas na totstandkoming van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit is er een snelle stijging, tot ongeveer 400 publicaties in 1997.

2 Het Wereld Natuurfonds organiseerde in 1989 de workshop Biologische diversiteit: onze natuurlijke levensverzekering. Het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking verwees in het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (1991) naar het begrip biodiversiteit.

3 Biodiversiteit wordt in het Verdrag als volgt gedefinieerd: "Biological diversity" means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological com-

plexes of which they are part: this includes diversity within species, between species and of ecosystems.'

4 Vanzelfsprekend is de achteruitgang van de natuur in Nederland wel een onderwerp op de publieke agenda, maar de specifieke problematiek die de achtergrond vormde voor de totstandkoming van het begrip biodiversiteit en het Verdrag (de extinctiecrisis in het tropisch regenwoud), is een probleem dat zich buiten de landsgrenzen afspeelt en dat door de ontwikkeling van biodiversiteitsbeleid in Nederland niet wordt beïnvloed. Zie voor meer informatie over het onderwerp 'agenda setting' bv. Howlett en Ramesh (1995) of Van de Graaf en Hoppe (1996).

5 Voor dit onderzoek zijn in de periode augustus-december 1998 acht onderzoekers en ambtenaren geïnterviewd die uit hoofde van hun functie de introductie van het begrip biodi-

versiteit van nabij hebben meegemaakt. Zij waren werkzaam bij: Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer, Landbouw Universiteit Wageningen, Ministerie LNV, Ministerie vrom, Nederlands Instituut voor Oecologisch Onderzoek, RIVM, Staring Centrum. 6 Gezien de brede definitie van het begrip biodiversiteit kan in theorie een niet onaanzienlijk deel van het wetenschappelijke spectrum qua thematiek tot het biodiversiteitsonderzoek worden gerekend. Maar een klein deel van de projecten die tot biodiversiteitsonderzoek gerekend zouden kun-

nen worden, krijgt in de praktijk ook dat label mee. In totaal zijn er in de Nederlandse Onderzoeks Databank niet meer dan 45 projecten waar de term biodiversiteit specifiek wordt vermeld in titel of samenvatting.

7 Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 5 en 9 van het rapport van het European Environment Agency over het milieu in Europa (1995).

8 Zie bijvoorbeeld Bauman (1992).

9 Zie bijvoorbeeld European Environment Agency (1995); RIVM (1998).

Literatuur

AidEnvironment, 1998, *Evaluatie strategisch plan van aanpak biologische diversiteit*, Amsterdam: AidEnvironment.

Bauman, Z., 1992, *Intimations of postmodernity*, London: Routledge.

Edelman, M., 1977, *Political language: Words that succeed and policies that fail*, New York: Academic Press.

Ehrenfeld, D., 1988, 'Why put a value on biodiversity?' In: Wilson, E.O. (red.), *Biodiversity*, Washington: National Academy Press.

European Environment Agency, 1995, *Europe's environment: The Dobbris Assessment*, 1995, Copenhagen: European Environment Agency.

Gaston, K.J., 1996, 'What is biodiversity?' In: Gaston, K.J. (red.), *Biodiversity: A biology of numbers and difference*. Oxford: Blackwell, 1-12.

Graaf, H. van de en R. Hoppe, 1996, *Beleid en politiek*, Bussum: Coutinho.

Hajer, M.A., 1995, *The politics of environmental discourse*, Oxford: Clarendon.

Howlett, M. en M. Ramesh, 1995, *Studying public policy*, Oxford: University Press.

Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer, 1995, *Handboek Natuurdoeltypen*, Wageningen: IKC-N.

Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, 1998, *Jaarverslag 1997*, Wageningen: IBN.

Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, 1998a, *Informatie op WorldWideWeb*.

Landbouwwuniversiteit Wageningen, 1998, *Informatie op WorldWideWeb*.

Landbouwwuniversiteit Wageningen. z.j. *Onderzoeksplan leerstoelgroep natuurbeheer en plantenecologie*. Wageningen: LUW. Ministerie LNV, 1990. *Natuurbeleidsplan*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie LNV, 1995, *Ecosystemen in Nederland*, Den Haag: LNV.

Ministerie LNV, 1995b, *Strategisch plan van aanpak biologische diversiteit: Nederlandse uitwerking van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit*, Den Haag: LNV.

Ministerie vrom, 1989, *Nationaal Milieu-Beleidsplan: Kiezen of verliezen*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Nations, J.D., 1988, 'Deep ecology meets the developing world'. In: Wilson, E.O. (red.), *Biodiversity*, Washington: National Academy Press, 69-82.

Nederlands Instituut voor Oecologisch Onderzoek, 1998, *Onderzoeksplan*, Heeteren: NIOO.

Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, 1998, *Biodiversiteit: Brochure*, S.l.: NWO.

Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek en Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek, 1997, *Leven in verscheidenheid: Advies voor het stimuleringsprogramma biodiversiteit*, Den Haag: RMNO.

RIVM, 1998, *Natuurbalans 1998*, Bilthoven: RIVM.

Rörsch, A., 1997, 'Niet alleen inzetten op functionaliteit'. In: *BioNieuws* 3: 4-5.

Twist, M. van, 1996, 'Taal als uiting van bestuurlijke cultuur'. In: O. van Heffen, P.J. Klok en M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*, Assen: Van Gorcum.

UNEP, 1992, *Convention on biological diversity*, Geneva: UNEP.

Wilson, E.O., 1996, 'Introduction'. In: Abe, T. e.a. (red.), *Biodiversity: An ecological perspective*, New York: Springer, 1-5.

Wilson, E.O., 1988, 'Editors foreword'. In: Wilson, E.O. (red.), *Biodiversity*, Washington: National Academy Press, v-vii.