

Natuurbalans 2002

Natuurbalans 2002

MILIEU- EN NATUURPLANBUREAU

met medewerking van:

Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ)

Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer
en Afvalwaterbehandeling (RIZA)

rivm
Rijksinstituut
voor Volksgezondheid
en Milieu

 STICHTING DLO

KLUWER 

ISBN 90 14 08868.X
ISSN 1388-834X
NUR 940

© RIVM Bilthoven
natuurbalans@rivm.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912j het Besluit van 20 juni 1974, Stb 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient u zich te richten tot: Kluwer, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn.

Bestelinformatie:

Kluwer
Postbus 4
2400 MA Alphen aan den Rijn
Telefoon: (0570) 67 33 44
Fax: (0570) 69 15 55
Email: info@kluwer.nl

Voorwoord

De voor u liggende, vijfde Natuurbalans is opgesteld door het Milieu- en Natuurplanbureau, een samenwerkingsverband van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en de Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek. Aan deze Natuurbalans werkten ook het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling mee, evenals het Rijksinstituut voor Kust en Zee. Veel informatie is afkomstig van andere organisaties, zoals de Particuliere Gegevensbeherende Organisatie's, de Dienst Landelijk Gebied en de Landelijke Service bij Regelingen. Tevens is in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg een enquête uitgevoerd onder de provincies naar de voortgang van de regionale uitvoering van het beleid.

Het thema van deze Natuurbalans is de 'sociaal-economische betekenis van natuur en landschap', oftewel 'natuur voor mensen'. Vanwege dit thema heeft ook de Stichting Recreatie Kennis en Innovatiecentrum een bijdrage geleverd en is gebruik gemaakt van onderzoek dat in opdracht van de ANWB is uitgevoerd.

Samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt gewerkt aan een verdere versterking van de feitelijke basis van de Natuurbalans. Deze basisinformatie is te vinden in het Natuurcompendium op internet (www.natuurcompendium.nl). Het Natuurcompendium op internet zal eind oktober worden geactualiseerd.

Ik wil iedereen die aan deze Natuurbalans heeft bijgedragen hartelijk danken.

Mede namens de stichting DLO,



prof. ir. N.D. van Egmond,
Directeur Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM

Inhoudsopgave

VOORWOORD 5

SAMENVATTING 9

1 INLEIDING 23

SIGNALLEN OVER NATUUR EN LANDSCHAP 27

2 SAMENLEVING EN NATUUR 29

2.1 Recreëren in het groen en op het water 29

2.2 Genieten van landschappen: de Noordzee als voorbeeld 32

2.3 Mensen actief voor natuur en landschap 33

2.4 Groen en water voegen waarde toe aan huizen 34

2.5 Oogsten uit de natuur 36

3 HET LANDELIJK GEBIED 39

3.1 Het gebruik van het landelijk gebied verandert 39

3.2 Natuur en landschap in het landelijk gebied veranderen 41

3.3 Het rivierengebied verandert 47

4 KWALITEIT VAN NATUURGEBIEDEN 51

4.1 Doorsnijding en versnippering 52

4.2 Milieucondities voor natuur op het land 57

4.3 Natuurwaarden in de Noordzee en Waddenzee 60

EVALUATIE VAN HET BELEID 65

5 BELEID VOOR NATUURGEBIEDEN OP HET LAND 69

5.1 De Ecologische Hoofdstructuur op de kaart 69

5.2 Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur 76

5.3 Bescherming van natuurgebieden 80

5.4 Milieubeleid voor natuur 88

6 BELEID VOOR DE GROENE RUIMTE 97

6.1 Groen in en om de steden 98

6.2 Behoud en ontwikkeling in Belvedere-gebieden 103

6.3 Gebiedsgericht landschapsbeleid 108

6.4 Ontwikkelen van natuur met agrarisch natuurbeheer 111

7	BELEID VOOR DE NATUUR IN EN OM HET WATER	117
7.1	Natuur en landschap in het beleid voor de grote rivieren	118
7.2	Beleid voor natuur in de regionale wateren	124
7.3	Natuur en landschap in het beleid voor de Noordzee en Waddenzee	130
8	SOORTENBELEID	137
8.1	Bescherming van dier- en plantensoorten	137
8.2	Stimulerend soortenbeleid	144
	THEMA	149
9	NATUUR OP WAARDE SCHATTEN – DE SOCIAAL-ECONOMISCHE BETEKENIS VAN NATUUR	153
9.1	De functies van natuur en landschap	154
9.2	Sociaal-economische betekenis van natuur in het beleid	157
9.3	Breed natuurbegrip vraagt helder natuurbeleid	161
	<i>Referenties</i>	165
	<i>Afkortingen</i>	170
	<i>Colofon</i>	172

SAMENVATTING

Combineren waar het kan, kiezen waar het moet

Mensen in Nederland vinden natuur belangrijk. Rust, openheid en stilte worden zeer gewaardeerd. Maar deze worden ook steeds schaarser. Oorzaken daarvan zijn de grote bevolkingsdichtheid en de hoge economische dynamiek in Nederland, die zich onder andere uiten in een intensiever grondgebruik.

Er bestaat een principiële spanning tussen collectieve belangen als rust en groen, en de individuele vraag naar ruimte voor wonen, werken en mobiliteit. Een mogelijke oplossing hiervoor is meerdere functies op één plek te combineren. Die aanpak is vaak kansrijk, maar niet altijd. In het laatste geval moet er worden gekozen tussen functies. Natuur en landschap blijken dan echter vaak de strijd om de ruimte te verliezen. Want hoewel natuur en landschap ook – weliswaar amper in geld uit te drukken - economische en sociale waarden hebben, prevaleren toch vaak de directe economische belangen van bedrijvigheid, wonen en mobiliteit. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van natuur en landschap.

De overheid speelt een belangrijke rol bij de bescherming van collectieve waarden van haar burgers, maar ze heeft ook een internationale verantwoordelijkheid voor de bescherming van de unieke natuur- en landschapswaarden die in Nederland voorkomen dankzij haar ligging aan de kust en in de delta van rivieren. Dit komt tot uiting in Europese regelgeving, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Voor het nieuwe kabinet is het de uitdaging om een balans te vinden tussen het publieke en particuliere eigendom en beheer van natuurgebieden, waarbij zo efficiënt mogelijk wordt voldaan aan de nationale doelstellingen en internationale verplichtingen, en gebruik wordt gemaakt van kansen die ontstaan door het grotere aanbod van landbouwgronden en regelingen om groen te financieren uit bouwactiviteiten. Aan de keuze tussen publiek of particulier eigendom en beheer zijn onvermijdelijk consequenties verbonden voor de realisatie van natuurdoelen en de toegankelijkheid van natuur. Het ruimtelijk beleid, dat onder andere zal worden vastgelegd in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, biedt mogelijkheden om de collectieve waarden van natuur en landschap voldoende tegenwicht te geven tegen economische ontwikkelingen en zo ruimtelijke contrasten te bewaren. Daarnaast vergt een efficiëntere doorwerking van het Europese soortenbeleid in het beleid van het Rijk en de regionale overheden, een investering in kennis over de leefgebieden en de overlevingsvoorwaarden van de te beschermen soorten.

Natuur op waarde schatten

Waarde van natuur groot maar niet geheel in geld uit te drukken

Natuur en landschap ontlenen hun totale waarde enerzijds aan zichzelf (de intrinsieke waarde) en anderzijds aan hun betekenis voor welvaart en welzijn van de mens (de sociaal-economische waarde). Die waarde is echter amper in geld uit te drukken.

In Nederland worden jaarlijks vele dagtochten gemaakt met als doel ontspanning in natuur en landschap. Natuur is de meest populaire bestemming voor ruim 90 procent van de respondenten in een onderzoek naar voorkeuren voor recreatiebestemmingen. De bereikbaarheid van het recreatiedoel is daarbij belangrijk. Stedelingen zouden bijvoorbeeld meer gebruik maken van de groenvoorzieningen als die beter bereikbaar waren. De toegevoegde waarde van natuurgebonden recreatie wordt geschat op 8 miljard euro.

Mensen waarderen een aantrekkelijke, groene of waterrijke woonomgeving en zijn bereid daarvoor 4 tot 30 procent extra voor hun woning te betalen. Lagere inkomensgroepen beschikken doorgaans over minder openbaar groen in hun directe woonomgeving dan hogere inkomensgroepen.

‘Natuur voor Mensen’ komt moeizaam op gang

De rijksoverheid wil meer aandacht voor de belevings- en gebruikswaarden van natuur en landschap voor de mens: het natuurbeleid ‘verbreedt’. Dit betekent het combineren van functies. De uitwerking van het beleid is op dit punt tot nu toe weinig concreet. De rijksoverheid geeft niet duidelijk genoeg aan in hoeverre ze zelf verantwoordelijkheid neemt voor het bereiken van de doelen van het ‘verbrede’ natuurbeleid, of dat ze dit aan andere overheden of aan particulieren overlaat. Bij de keuze tussen rijksoverheid, andere overheden of particulieren is het van belang te bepalen of (inter)nationale collectieve waarden in het geding zijn, waarvoor de rijksoverheid, bijvoorbeeld in internationale afspraken, verantwoordelijk is.

Opties voor het beleid

- *Mogelijkheden en randvoorwaarden aangeven voor het combineren van functies waar natuur en landschap deel van uit maken.*
- *Bepalen welke natuurgebieden en landschappen internationaal en nationaal dermate waardevol zijn dat de rijksoverheid verantwoordelijkheid moet nemen voor de bescherming ervan.*

Groen in en om de stad

Groot tekort aan groen in en om de grote steden

Met name in de dichtbevolkte Randstad bestaat een groot tekort aan recreatief groen. Hoge ruimtedruk en daardoor hoge grondprijzen, en de geringe mobiliteit op de grondmarkt maken hier verwerving van grond voor recreatief groen moeilijk. Grondprijzen

gaan omhoog door de kans op een wijziging van een ‘groene’ naar een ‘rode’ bestemming (woningen, bedrijventerreinen). Duidelijkheid over het blijvende karakter van een groene bestemming heeft daarom een matigend effect op grondprijzen en verlaagt de kosten verbonden aan groen in en om de stad.

Omdat het groen een meerwaarde oplevert voor woningen en bedrijventerreinen, zijn private partijen bereid bij te dragen aan de financiering ervan. De uitvoering van het beleid kan daarom gedeeltelijk tot stand komen in de vorm van publiek-private samenwerking.

Opties voor het beleid

- *Duidelijkheid bieden over de groene bestemming van gronden nabij steden.*
- *Met een integraal ontwerp vanaf het begin rood en groen in nieuwe woonwijken ontwikkelen.*
- *Projecten alleen gunnen aan marktpartijen die de groene component helpen ontwikkelen.*

Het landelijk gebied

Aantrekkelijkheid voor de recreant is afgenomen

De belevingswaarde van het landelijk gebied is achteruitgegaan door verstedelijking, toename van de eenvormigheid en het verdwijnen van kleinschaligheid. Recreanten waarderen vooral het kleinschalige, gevarieerde landschap, met een afwisseling van houtwallen, beken en open stukken. De mogelijkheden om het agrarisch gebied voor recreatie te gebruiken zijn beperkt. In de afgelopen decennia is bijvoorbeeld het aantal onverharde wegen in het boerenland afgenomen; bovendien is recreatief medegebruik van landwegen in veel gevallen verboden.

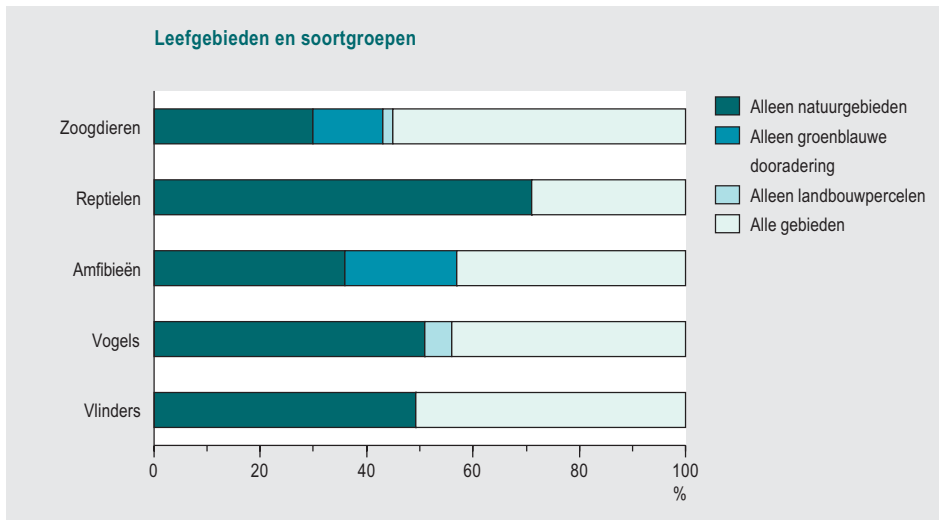
Aantrekkelijkheid van het landelijk gebied voor planten en dieren afgenomen

De ontwikkelingen in het landelijk gebied hebben geleid tot een afname in het aantal soorten planten en dieren. Zo verdwijnen bijvoorbeeld de weidevogels op steeds meer plaatsen. Veel diersoorten, waaronder soorten die beschermd zijn volgens Europese richtlijnen, zijn in hun voortbestaan afhankelijk van het landelijk gebied buiten de natuurgebieden (*figuur 1*).

Landschapsbeleid heeft open einden

In de nota Belvedere zijn gebieden aangewezen op grond van hun hoge cultuurhistorische waarde. De nota pleit voor ruimtelijke bescherming van gebieden waar de hoge ruimtedruk een bedreiging vormt voor cultuurhistorische waarden. Een aantal Belvedere gebieden staat op de lijst van Werelderfgoed van Unesco. Nederland heeft zich verplicht deze gebieden afdoende te beschermen.

In de (nog niet vastgestelde) Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt voorgesteld een beperkt aantal Belvedere-gebieden onder het beschermingsregime van de groene



Figuur 1 Veel diersoorten, waaronder soorten die beschermd zijn volgens Europese richtlijnen, zijn in hun voortbestaan afhankelijk van het landelijk gebied buiten de natuurgebieden. Ze komen daar onder andere voor in houtwallen, slootkanten en dergelijke: de zogenaamde groenblauwe dooradering.

contouren te brengen. Hiermee zou ongeveer een kwart van de voor Nederland karakteristieke en nog gave cultuurlandschappen ruimtelijk worden beschermd. Het is echter niet duidelijk of groene contouren in het nieuwe ruimtelijke beleid blijven bestaan.

Agrarisch natuurbeheer populair

De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer heeft als doel het in stand houden en ontwikkelen van natuur en landschap op landbouwgronden door agrariërs. Deze regeling wordt voor een deel gefinancierd door de Europese Unie in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De taakstelling is om tot het jaar 2020 90.000 hectare beheergebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren en 45.000 hectare daarbuiten. Het areaal waarop boeren met subsidie onder deze regeling natuur beheren groeide van ruim 20.000 hectare in 1991 tot bijna 87.900 hectare in 2001. Hiermee is 65 procent van de taakstelling gerealiseerd.

Agrariërs ervaren ook knelpunten die hen ervan weerhouden contracten af te sluiten. De onduidelijkheid over de continuïteit van regelingen, de trage en ingewikkelde procedures en vooral de late beslissingen en uitbetalingen zijn reden voor frustratie. Het draagvlak voor agrarisch natuurbeheer en het vertrouwen in de overheid worden erdoor ondermijnd.

Daarnaast vrezen agrariërs dat deelname aan agrarisch natuurbeheer belemmeringen met zich meebrengt om hun bedrijf verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld wanneer natuurwaarden die dankzij het beheer ontstaan, een vorm van planologische bescherming krijgen die het vervolgens onmogelijk maakt om het bedrijf uit te breiden of te

intensiveren. Het wegnemen van dergelijke potentiële beperkingen kan wellicht het enthousiasme voor agrarisch natuurbeheer verder vergroten, maar staat tegelijkertijd op gespannen voet met het doel natuurwaarden te realiseren waarvoor continuïteit in beheer een basisvoorwaarde is.

Ecologische effectiviteit agrarisch natuurbeheer onvoldoende bekend, economische bijdrage gering

Over de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer bestaat veel discussie. De thans beschikbare onderzoekresultaten leiden niet tot eensluidende conclusies. Uitsluitel is ook moeilijk te geven, omdat de effecten niet systematisch worden gemonitord en geëvalueerd.

Verschillende provincies hebben de beheergebieden waarbinnen contracten kunnen worden afgesloten niet gekoppeld aan de EHS. Hierdoor verkleint de kans dat agrarisch natuurbeheer op plaatsen wordt ingezet die voor een samenhangende EHS gunstig zijn.

De inkomsten uit agrarisch natuurbeheer vormen slechts een marginale aanvulling op het bedrijfsresultaat van landbouwbedrijven. Agrarisch natuurbeheer draagt daardoor nauwelijks bij aan de doelstellingen van het beleid voor plattelandsontwikkeling, die erop gericht zijn de economische basis van het platteland te verbreden, conform het beleid van de Europese Unie.

Agrarische natuurverenigingen spelen een belangrijke rol in de praktijk van het agrarisch natuurbeheer. Ze zijn bijvoorbeeld vrijwel onmisbaar om overeenkomsten af te kunnen sluiten voor weidevogelbeheer en voor het beheer van aaneengesloten netwerken van natuurlijke elementen in het landelijk gebied. Het voortbestaan van agrarische natuurverenigingen staat echter onder druk omdat de Europese Unie, als co-financier, de intermediare rol die de verenigingen spelen als fraudegevoelig bestempelt.

Aankoop van natuurgebieden of agrarisch natuurbeheer?

De nieuwe regering heeft het voornemen om het budget voor de aankoop van natuurgebieden voor de EHS te verlagen ten gunste van particulier natuurbeheer, zo blijkt uit het Strategisch Akkoord. Zij wil met deze maatregel binnen enkele jaren een bedrag van 90 miljoen euro per jaar bezuinigen. Het argument is dat het subsidiëren van particulier beheer goedkoper is dan aankoop. De bezuiniging betekent dat per jaar ongeveer 2500 hectare minder grond kan worden aangekocht. Dit is ongeveer de helft van de huidige jaarlijkse realisatie van nieuwe natuur.

Het regeringsvoornemen komt op een moment dat het aanbod van grond en het realisatietempo van de EHS toenemen. Als de overheid een aankoopkans voorbij moet laten gaan, kan dat betekenen dat grote delen van de EHS in handen van particulieren blijven.

‘Particulier natuurbeheer’ kan ingevuld worden door langdurige beheerovereenkomsten, met functieverandering van de grond in ‘natuur’, af te sluiten met eigenaren van grond in plaats van deze gronden te verwerven. Hier levert de verschuiving van aankoop

naar beheer nauwelijks besparing op, omdat de overheid de waardedaling van de grond moet afkopen. Bovendien zijn tot en met 2001 nog slechts voor 280 hectare binnen de EHS overeenkomsten gesloten (1,5 procent van de taakstelling). Het animo voor deze vorm van beheer lijkt in 2002 echter toe te nemen.

Met 'particulier natuurbeheer' kan ook de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer bedoeld worden. Een verschuiving van aankoop van gronden voor natuurontwikkeling naar deze vorm van beheer betekent dat de doelen voor de natuurkwaliteit worden bijgesteld: omdat de agrarische hoofdfunctie van de grond blijft bestaan, kan slechts een beperkt deel van de gewenste natuurkwaliteit worden gerealiseerd. Ook is door de korte contracttermijn van zes jaar de continuïteit op langere termijn onzeker, terwijl natuurontwikkeling continuïteit vereist. Tevens is de locatie van het agrarisch natuurbeheer niet altijd gekoppeld aan de EHS.

Opties voor het beleid

- *Kleine natuurlijke elementen in het landelijk gebied herstellen, zoals bosjes, houtwallen, slootranden en kronkelende beken. Dat leidt tot hogere landschapswaarden en hogere natuurwaarden, en maakt het landelijk gebied aantrekkelijker voor de recreant. Voor de natuurwaarde is het belangrijk om de kleine elementen als een netwerk te verbinden.*
- *De toegankelijkheid van het landelijk gebied voor de recreant vergroten.*
- *Zorgen voor ruimtelijke bescherming van een selectie van Belvedere-gebieden, waaronder gebieden op de lijst van Werelderfgoed van Unesco, om te voorkomen dat internationale cultuurhistorische waarden worden aangetast door ruimtelijke ontwikkelingen.*
- *De resultaten van agrarisch natuurbeheer systematisch monitoren en evalueren. Dat biedt duidelijkheid over het resultaat, en kansen om deze vorm van beheer te verbeteren. Dit is des te belangrijker nu de nieuwe regering ervoor kiest het aankoopbudget voor natuur te verminderen ten gunste van particulier natuurbeheer.*
- *De agrarische beheergebieden situeren als buffergebieden om en tussen de natuurgebieden van de EHS. Daardoor kan milieu- en natuurwinst worden geboekt voor die natuurgebieden.*
- *De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer klantvriendelijker uitvoeren, zodat het animo ervoor kan toenemen.*
- *Inspelen op het verhoogde grondaanbod door als overheid grond aan te kopen voor de EHS, dan wel randvoorwaarden formuleren bij de aankoop van gronden in de EHS door particulieren.*

Natuurgebieden

Natuurgebieden versnipperd

Veel planten- en diersoorten hebben het in Nederland moeilijk omdat hun leefgebied versnipperd is geraakt. Leefgebieden hebben daardoor het karakter van 'eilanden' gekregen, waarin soorten met geïsoleerde populaties voorkomen. Als er geen onderlinge

uitwisseling tussen populaties mogelijk is, zijn zij kwetsbaarder voor uitsterven. Ook kleinere gebieden spelen, mits van voldoende kwaliteit, en deel uitmakend van een netwerk, een belangrijke rol.

Wegen doorsnijden natuurgebieden en verminderen de levensvatbaarheid van populaties van dieren. Goede faunapassages heffen de barrièrewerking van wegen deels op, maar daarvoor is wel een goede constructie en goed onderhoud noodzakelijk. De helft van de dassentunnels werkt bijvoorbeeld niet door constructiefouten en achterstallig onderhoud.

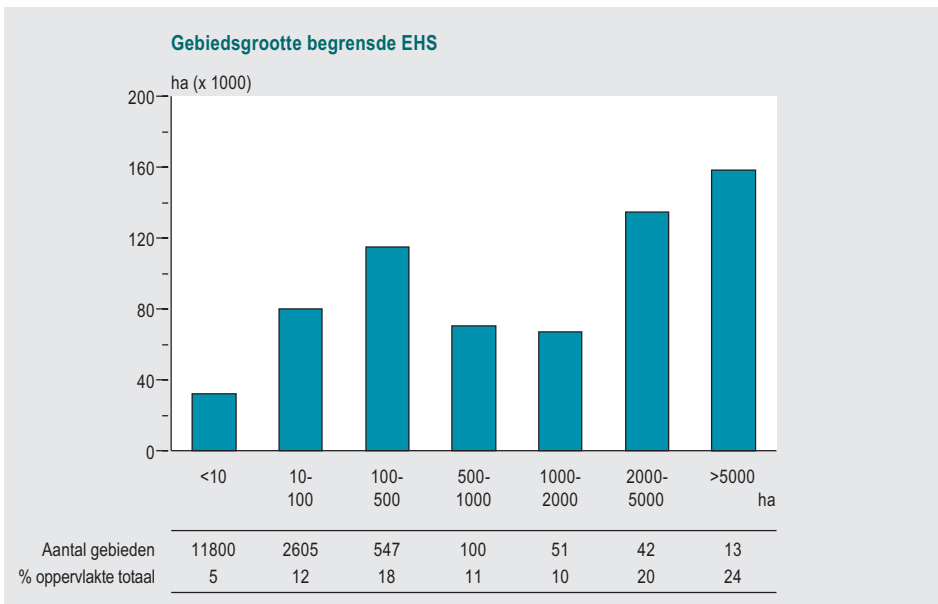
Ecologische Hoofdstructuur vrijwel begrensd, Europese richtlijngebieden deels aangewezen

Het beleid voor de EHS is ontwikkeld om meer samenhang tussen natuurgebieden te realiseren. Hiermee wordt beoogd natuurwaarden, waarvoor Nederland ook internationaal verantwoordelijk is, veilig te stellen.

De provincies lijken erin te slagen de EHS vóór het streefjaar 2005 geheel begrensd te hebben en vastgelegd in gebiedsplannen en streekplannen. Daarna moet de EHS nog als gebied met ‘bestemming natuur’ worden vastgelegd in het gemeentelijke bestemmingsplan om planologische bescherming, die bindend is voor de burger, te realiseren. Vanwege de doorlooptijd die nodig is om bestemmingsplannen aan te passen, ligt het niet voor de hand dat in 2005 de EHS volledig ruimtelijk is veiliggesteld.

De nu begrensde EHS is versnipperd (*figuur 2*) en de volledige uitvoering van de robuuste verbindingen tussen natuurkerngebieden is nog onzeker, omdat de financiering

Figuur 2 De begrensde Ecologische Hoofdstructuur op het land is versnipperd.



niet rond is. De functies toegekend aan regionale wateren op grond van de Wet op de waterhuishouding enerzijds en de ligging van de EHS anderzijds, zijn niet overal goed met elkaar afgestemd.

Nederland is een van de weinige landen van de Europese Unie waarin de aanwijzing van Vogelrichtlijn-gebieden vrijwel compleet is. De aanmelding van gebieden voor de Habitatrichtlijn is nog niet afgerond.

Tempo realisatie EHS omhoog, maar achter op schema

Ongeveer 30 procent van de ‘nieuwe natuur’ in de EHS is gerealiseerd. Het realisatietempo (aankoop en inrichting) van de EHS is omhoog gegaan. Met het huidige tempo - en afgezien van de ombuigingsplannen van het nieuwe kabinet - is realisatie in 2025 haalbaar, maar niet in het streefjaar 2018. Het aanbod van grond neemt de laatste jaren in veel provincies toe; sommige provincies geven aan dat het beschikbare budget nu limiterend is voor de grondaankoop.

Natuur, landschap en ‘Ruimte voor de rivier’: passen en meten

Veiligheid en bescherming tegen wateroverlast spelen een belangrijke rol in het beleid voor de grote rivieren. Natuurontwikkelingsprojecten in en om de grote rivieren passen zich aan bij de eisen van de beleidslijn ‘Ruimte voor de rivier’. Natuur blijft als doel overeind, maar de natuur die ontwikkeld wordt, verschuift naar dynamischere en nattere typen, ten koste van bijvoorbeeld rivierbos en hoogwatervrije terreinen. Plaatselijk komen daardoor ook bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden onder druk te staan, omdat voor de rivier kenmerkende elementen of zelfs hele gebieden worden afgegraven.

Ingrepen binnen het kader van de beleidslijn ‘Ruimte voor de Rivier’ moeten in veel gevallen worden getoetst aan de Habitat- en Vogelrichtlijn, die op behoud van bestaande natuurwaarden zijn gericht. Natuurontwikkeling en ‘Ruimte voor de rivier’ kunnen op gespannen voet staan met natuurbehoud.

Bescherming van natuurgebieden onduidelijk

Natuurgebieden in Nederland kunnen worden beschermd tegen ruimtelijke ingrepen door ze aan te wijzen als onderdeel van de EHS, als speciale beschermingszone onder de Vogel- of Habitatrichtlijn of als Beschermd Natuurmonument. De EHS op het land bestaat voor ongeveer 40 procent uit gebieden die ook vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn.

In veel gevallen waarbij ingrepen in beschermende natuurgebieden worden voorbereid, heeft de overheid voorafgaand aan de belangenafweging al strategische beslissingen genomen waaruit de dwingende redenen worden ontleend die het groot openbaar belang van de ingreep in of nabij een natuurgebied rechtvaardigen. Vaak ontbreekt echter de argumentatie hoe het natuurbelang is afgewogen tegen de overige belangen, terwijl de Habitatrichtlijn en het beschermingsregime van de EHS hier wel om vragen.

In de praktijk worden initiatiefnemers en het bevoegd gezag geconfronteerd met een complex systeem van kaders, waarmee zij rekening moeten houden bij de beoordeling van ingrepen. Behalve met de *gebiedsgerichte bescherming*, zoals hierboven genoemd, moeten zij rekening houden met *soortbescherming*. Er blijkt verwarring te bestaan over het juist toepassen van de afwegingskaders; die verwarring wordt in de hand gewerkt doordat een definitieve aanwijzing ontbreekt van Habitatrichtlijn-gebieden, en door het feit dat de begrenzing van de EHS nog niet definitief is.

De bescherming op grond van de aanwijzing als EHS of van de Habitatrichtlijn verschilt van elkaar. Als beide beschermingsregimes voor een gebied gelden, is men in de praktijk geneigd alleen op de Habitatrichtlijn te toetsen, omdat die ‘zwaarder’ wordt geacht. Vanuit de Habitatrichtlijn zijn de kwaliteiten waarop moet worden afgewogen echter alleen gericht op dieren en planten en hun leefomgeving, terwijl de bescherming van de EHS ook landschappelijke en voor het recreatief gebruik relevante aspecten betreft in de beoordeling.

Milieukwaliteit blijft natuurkwaliteit belemmeren

Het aantal zeldzame planten van voedselarme milieus neemt nog steeds af, terwijl de algemene planten van voedselrijke milieus in aantal blijven toenemen. De afname in de milieukwaliteit heeft tussen 1950 en 1995 geleid tot een halvering in het voorkomen van plantensoorten. Ongeveer 90 procent van de natuur in Nederland wordt momenteel belast met te hoge deposities van verzurende stoffen en stikstof. Ook al worden de doelstellingen voor depositie van verzurende stoffen en stikstof gehaald die zijn gesteld voor 2010, dan nog zal 70 tot 80 procent van de Nederlandse natuur een te hoge belasting ondervinden. De uitvoering van het verdrogingsbeleid heeft zijn doelen niet gehaald door onder andere onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en taakverdeling, onvoldoende samenwerking en gebrek aan operationele en meetbare doelen.

Het milieubeleid gaat voor de bestrijding van verdroging, verzuring en vermessing uit van een EHS die bestaat uit grote, aaneengesloten natuurgebieden die goed gebufferd zijn tegen milieudruk. De begrensde EHS bestaat echter slechts voor de helft uit dergelijke gebieden (groter dan 1000 hectare). De bescherming van kleinere natuurgebieden tegen nadelige invloeden van buiten is moeilijker, omdat er meer randeffecten zijn.

Onvoldoende samenhang in beleid en uitvoering

Het natuur- en landschapsbeleid heeft zich in de loop van de jaren ontwikkeld tot een complex geheel. Het natuurbeleid kent een *gebiedsgericht beleid* en een *soortenbeleid* die elkaar deels overlappen en deels aanvullen. Natuur- en landschapsbeleid heeft te maken met internationale, landelijke, regionale en lokale doelen en regelgeving. Het op *natuurontwikkeling* gerichte Nederlandse beleid spoot niet goed met het op *natuurbehoud* gerichte Europese beleid.

Het succes van het natuurbeleid is sterk afhankelijk van het slagen van het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening, het milieu en water. Daarvoor moeten ten eerste de natuurdoelen zo helder en duidelijk omschreven zijn, dat ze in het andere beleid makke-

lijk kunnen worden vertaald en overgenomen. Met de huidige natuurdoelen in het nationale beleid is dat niet het geval. Deze natuurdoelen worden in meer detail uitgewerkt op provinciaal niveau. Dat is op zich geen probleem, mits er duidelijke landelijke afspraken worden gemaakt hoe dit gebeurt en er monitoring en evaluatie plaatsvinden om het uiteindelijke resultaat te vergelijken met de landelijke doelen. Tot nu toe ontbreekt het echter aan dergelijke landelijke samenhang.

Het natuurbeleid verwijst herhaaldelijk naar milieu-, water- en ruimtelijk beleid als voorwaardenscheppend voor het bereiken van de doelen. Maar dat voorwaardenscheppend beleid formuleert doelstellingen die niet conform het natuurbeleid zijn. Voorbeelden zijn de vereiste milieucondities voor de Ecologische Hoofdstructuur die volgens het natuurbeleid in 2018 gerealiseerd moeten zijn. In het nationale milieubeleid wordt echter 2030 als streefjaar genoemd.

Bovendien zijn de beleidsdoelen op rijksniveau te weinig concreet en toetsbaar om een goede doorwerking naar de andere overheden te bewerkstelligen; dat is bijvoorbeeld te zien bij het verdrogingsbeleid en het Belvedere-beleid. De belangen op regionaal en lokaal niveau verschillen van die op nationaal niveau, waardoor de optelsom van alle regionale prestaties niet tot het gewenste nationale doel hoeft te leiden. Ook ontbreken duidelijke kaders voor de regionale uitwerking en een goede regie en taakverdeling. Het gevolg is dat nationale doelen blijven steken in ambities. Er is een gat tussen het nationale beleid op papier en de werkelijkheid bij de uitvoering. De toenemende invloed van de Europese Unie op het Nederlandse natuur-, water- en milieubeleid noopt tot het formuleren van een beter 'afrekenbaar' en realistischer beleid dan het tot nu toe, vooral in termen van ambities geformuleerde beleid.

Uitvoering van rijksbeleid wordt als weinig klantvriendelijk ervaren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Subsidieregelingen natuurbeheer. Ook zijn de gaten die ontstaan zijn door de overgang van de regeling 'Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging' en het 'Besluit Projectbijdragen Waardevolle Cultuurlandschappen' naar de 'Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid', niet stimulerend voor de voortgang van lokale en regionale initiatieven. Hetzelfde geldt voor het onduidelijke vervolg op de proeftuinen Kwaliteitsimpuls Landschap.

Opties voor het beleid en de uitvoering

- *De ruimtelijke samenhang binnen de Ecologische Hoofdstructuur vergroten.*
- *Aandacht blijven besteden aan gebiedsgerichte maatregelen en effectgerichte maatregelen, die gezien de actuele generieke milieukwaliteit en de beperkte vooruitzichten op verbetering essentieel blijven voor de overlevingskansen van gevoelige natuur.*
- *Duidelijkheid in het beleid scheppen door het beleid interdepartementaal beter af te stemmen en afrekenbare doelstellingen te formuleren, door te zorgen voor een betere regie bij de uitwerking op regionaal niveau, en door het beleid onder landelijke regie te monitoren en te evalueren.*

- *Zorgen voor continuïteit in de uitvoering van beleid op lokaal en regionaal niveau, bijvoorbeeld door duidelijkheid te bieden over het vervolg van de proefprojecten 'Robuuste verbindingen' en proeftuinen 'Kwaliteitsimpuls Landschap', en de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid te laten aansluiten op aflopende regelingen.*
- *Faunapassages goed construeren en onderhouden.*
- *Zorgen voor een goede afstemming tussen natuur- en waterbeleid op regionaal niveau.*
- *Evenwicht aanbrengen tussen 'Ruimte voor de rivier', het realiseren van de doelen voor natuurontwikkeling, en behoud van bestaande natuur- en landschapswaarden in het rivierengebied.*
- *Mogelijkheden nagaan om binnendijs ruimte te reserveren voor rivierbossen.*

Soortenbeleid

Bescherming van populaties of individuen

De ruggengraat voor het soortenbeleid in Nederland is de EHS. Voor diverse soorten moeten echter ook buiten de EHS maatregelen genomen worden, omdat de EHS daarin niet of onvoldoende voorziet. Het soortbeschermingsdeel van de Vogel- en Habitatrichtlijn is daartoe in de nieuwe Flora- en faunawet opgenomen. Deze nieuwe wet, die zijn werking in de praktijk nog moet bewijzen, heeft een veel bredere strekking dan de Europese richtlijnen en beschermt een groter aantal soorten, zowel zeldzame als algemeen voorkomende (*figuur 3*). Ook beschermt de wet elk *individu* van een soort. Vanuit het oogpunt van duurzaam behoud van soorten is het echter belangrijk om aandacht te schenken aan de instandhouding van levensvatbare *populaties*.

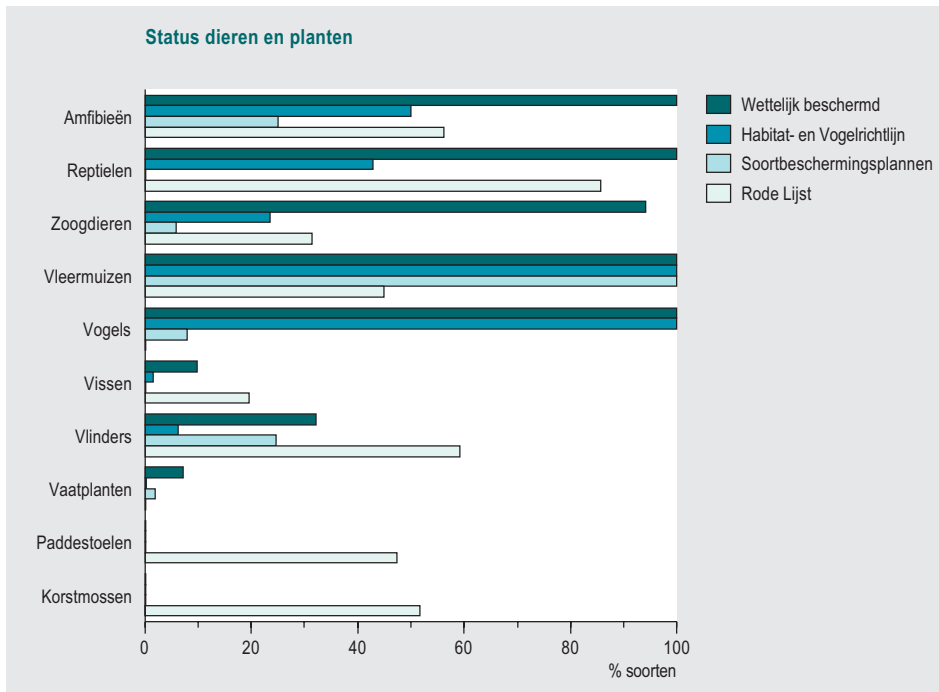
Het is nog niet duidelijk hoeveel ruimte de Europese richtlijnen geven voor een soortenbeleid dat is gericht op bescherming van populaties in plaats van individuen. Maar zolang het belang van het voorkomen van een enkel individu van een soort voor het voortbestaan van de soort als geheel niet bekend is, zal die ruimte er zeker niet zijn.

Uitwerking soortenbeleid vraagt om informatie

Er is veel behoefte aan informatie over de verspreiding van beschermde dieren en planten en er is ecologische kennis nodig om de juiste afweging tussen economie en ecologie te kunnen maken bij ontheffingsverzoeken. Alleen als deze kennis beschikbaar is, kan de Flora- en faunawet gericht worden ingezet voor de bescherming van dieren en planten, en de duurzame instandhouding ervan realiseren zonder onnodige belemmeringen op te werpen voor economische ontwikkelingen. Ook is er behoefte aan het identificeren van kernleefgebieden voor bepaalde soorten op grond van ecologische criteria, zo nodig in aanvulling op de EHS. Het is niet bekend of de begrensde EHS wel voor alle soorten op de gunstigste plaats ligt.

Bouwwereld en natuurbescherming slaan handen ineen

Onlangs hebben verschillende soortbeschermende organisaties en vertegenwoordigers van de bouwwereld een intentieverklaring ondertekend met als doel conflicten te voor-



Figuur 3 Ongeveer 1 procent van alle in het wild levende soorten dieren en planten in Nederland is op een of andere manier beschermd.

komen. De partijen zijn het met elkaar eens dat bedreigde soorten in Europa dienen te worden veiliggesteld en dat goed ondernemerschap betekent dat daar rekening mee gehouden wordt. Op grond van de doelstelling om duurzame instandhoudingscondities voor soorten te realiseren, pleiten de partijen voor een overheidsbeleid dat daarvoor de juiste randvoorwaarden creëert en een ondernemerschap dat daar bij planvorming rekening mee houdt.

Waar staat de zeggekorfslak voor?

Over de zeggekorfslak is veel te doen omdat zijn leefgebied dreigt te verdwijnen of sterk zal veranderen bij aanleg van de A73 nabij Swalmen. De zeggekorfslak is een diersoort dat bescherming geniet onder de Habitatrichtlijn. Hij valt onder de soorten die van Europees belang zijn en waarvoor de instandhouding de aanwijzing van beschermde natuurgebieden vraagt. De soort komt op verschillende plaatsen in West-Europa voor, maar is overal zeldzaam. In Nederland komt de slak behalve in het Swalmdal ook voor in het Roerdal en het dal van de Geleenbeek.

De zeggekorfslak kan niet los worden gezien van het bijzondere karakter van de Elzenbroekbossen

waarin hij leeft. Dit zijn bossen waarin bronsystemen en kwelstromen een sleutelrol vervullen en die alleen voorkomen in beekdalen langs hogere gronden, zoals aan de rand van het hoogterras van de Maas ten oosten van Swalmen.

Het voortbestaan van de zeggekorfslak en de gehele levensgemeenschap waar hij deel van uitmaakt is afhankelijk van het gehele landschappelijke systeem van hogere en lagere gronden met kwel in de beekdalen. De achteruitgang van de soort in heel West-Europa wordt geweten aan de toenemende ontginning van de moerassige broekbossen in dergelijke beekdalen.

Soortbeschermingsplannen vullen beleid aan, maar middelen zijn beperkt

Soortbeschermingsplannen, één van de instrumenten uit het soortenbeleid, bieden de mogelijkheid om de relatie te leggen tussen soortenbeleid, overig natuur- en landschapsbeleid en het ruimtelijk, water- en milieubeleid. In het Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid (2000-2004) hebben het Rijk, de provincies en de soortbeschermingsorganisaties afspraken gemaakt over een gezamenlijke inzet voor het soortenbeleid. In het programma wordt vastgesteld dat er voor 150 soorten aanvullende plannen nodig zijn om ervoor te zorgen dat zij in Nederland kunnen blijven voortbestaan. Het programma voorziet in het ontwikkelen van plannen en maatregelen voor de 80 meest bedreigde soorten.

De coördinatie van de uitvoering van de soortbeschermingsplannen is in handen gelegd van een groot aantal instanties. Het voorgenomen tempo van 5 plannen per jaar wordt weliswaar gehaald, maar dit tempo is erg laag in vergelijking met de 150 soorten waarvoor plannen moeten worden gemaakt. Ook zijn de beschikbare middelen te gering om de benodigde ecologische gegevens te genereren en alle in de plannen voorgestelde maatregelen uit te voeren.

Opties voor het beleid

- *Informatie genereren en beschikbaar stellen over de verspreiding van soorten, kernleefgebieden, ecologische effecten van ingrepen.*
- *De effectiviteit van het soortenbeleid vergroten door een betere integratie met het gebiedsgerichte beleid en door in de planvorming vanaf het begin rekening te houden met leefgebieden van soorten. Dit zal uiteindelijk kostenbesparend werken, omdat projecten daarop vooraf kunnen inspelen en niet meer hoeven te worden stilgelegd vanwege een onverwacht opgedoken individu van een soort.*
- *Daarnaast moeten de milieukwaliteit en de hydrologische omstandigheden zodanig zijn dat natuurgebieden ook daadwerkelijk als leefgebied voor bedreigde planten en dieren kunnen fungeren.*

1 INLEIDING

De Natuurbalans is een jaarlijkse rapportage van het Milieu- en Natuurplanbureau. Het belangrijkste doel van de Natuurbalans is politici en beleidsmakers te informeren over de actuele toestand van natuur en landschap en over de voortgang van het beleid op dat terrein. Daarbij staat het beleid dat de rijksoverheid maakt centraal. Gezien zijn verantwoordelijkheid voor het natuur- en landschapsbeleid, gaat veel aandacht uit naar het beleid van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Maar ook beleid van andere departementen, voor zover relevant voor natuur en landschap, komt aan de orde.

Het thema van de Natuurbalans 2002 is de *sociaal-economische betekenis* van natuur en landschap, gezien vanuit een breed welvaartsbegrip. Het gaat daarbij om de vraag wat natuur betekent voor de Nederlanders, welke functies natuur en landschap voor de samenleving vervullen en hoe natuur en gebruiksfuncties in de beperkte ruimte die Nederland biedt, optimaal gecombineerd kunnen worden.

Natuur voor mensen

Belangrijke taken van het natuur- en landschapsbeleid zijn het beschermen van biodiversiteit, cultuurhistorie en bijzondere landschappen. Natuur en landschap herbergen echter ook andere waarden. Ze vormen een aantrekkelijk decor om in te wonen, werken en recreëren. Nederlanders blijken natuur dan ook belangrijk te vinden. Maar niet alleen daarom ligt het voor de hand om functies zoals recreatie, wonen en werken te combineren met natuurbehouddoelen; die combinatie levert ook een mogelijke oplossing op voor de ruimteproblemen in Nederland.

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000a) is duidelijk te zien dat het natuurbeleid zich verbreedt. De nota formuleert niet alleen doelstellingen zoals bescherming van biodiversiteit en landschappen, maar ook doelen die zich richten op de sociaal-economische betekenis van natuur en landschap. In het themadeel van deze Natuurbalans (*hoofdstuk 9*) komt de vraag aan de orde hoe het staat met de uitvoering van deze verbreding.

De sociaal-economische betekenis van natuur en landschap komt ook aan bod in de andere delen van de Natuurbalans. Zo worden kansen verkend die combinaties van verschillende gebruiksfuncties bieden, maar ook de bedreigingen die kunnen ontstaan door een dergelijk multifunctioneel gebruik van natuur en landschap. Voor gebieden waar natuur de hoofdfunctie is, beschrijft de Natuurbalans hoe sterk die functie staat tegenover andere functies, en hoe de natuurfunctie doorwerkt naar ander beleid van de rijksoverheid en dat van andere overheden.

Streven naar meer groen

In het dichtbevolkte en verstedelijkte Nederland hebben de inwoners slechts een beperkte hoeveelheid bos en natuur tot hun beschikking: per persoon niet meer dan 300

vierkante meter, minder dan een derde van het oppervlak waarover Nederlanders in het begin van de twintigste eeuw nog konden beschikken. Zonder natuurbeleid zou de oppervlakte bos en natuur overigens nog verder zijn afgenomen, tot circa 260 vierkante meter per persoon.

Door uitvoering van het nu geldende natuurbeleid kan de hoeveelheid groen de komende jaren toenemen, tot ongeveer 350 vierkante meter per persoon in 2020. Dat gebeurt onder andere door de Randstadgroenstructuur te realiseren. Die is bedoeld om rond de steden de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten en te zorgen dat er voldoende groen voor recreatie dichtbij huis ontstaat.

Daarnaast zorgt ook de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur ervoor dat de hoeveelheid groen toeneemt. Het doel van de Ecologische Hoofdstructuur is een samenhangend netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden te realiseren. Voor de Nederlandse overheid is de Ecologische Hoofdstructuur een belangrijk middel om aan haar internationale verplichtingen tegemoet te komen. Het concept, dat in het Natuurbeleidsplan van 1990 werd geïntroduceerd (LNV, 1990), is gebaseerd op het inzicht dat het verlies aan natuurkwaliteit vooral voortkwam uit de versnippering van natuurgebieden en de achteruitgang van de milieukwaliteit. Door natuurgebieden onderling te verbinden en te streven naar grotere, aaneengesloten natuurgebieden, verbeteren de condities voor natuurbehoud aanzienlijk.

Beleid in beweging

Het natuur- en landschapsbeleid is door het recente verschijnen van nieuwe nota's sterk in beweging. Doordat nota's zoals 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' nog maar kort geleden verschenen zijn, is het daarin vastgestelde beleid ook nog maar pas van start gegaan. Dat maakt dat evaluatie van het beleid slechts op enkele onderdelen mogelijk is.

Een belangrijke rol in de uitwerking van beleidsvoornemens spelen bovendien de nog vast te stellen Planologische Kernbeslissingen (PKB's): de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VIJNO) en het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR2). Van beide nota's waren ten tijde van het samenstellen van deze Natuurbalans al delen verschenen: van de VIJNO deel 3 (VROM, 2001b) en van het SGR2 deel 1 (LNV, 2002). Daaruit blijkt de koers die de vorige regering voor ogen had. Het Strategisch Akkoord van het nieuwe Kabinet maakt het echter waarschijnlijk dat de inhoud van beide nota's zal wijzigen. Het beleid van deze nota's wordt daarom in deze Natuurbalans niet beoordeeld. De Natuurbalans 2002 beperkt zich tot een evaluatie van het vastgestelde beleid. Wel wordt nagegaan wat de consequenties zijn wanneer beleidskeuzen uitblijven voor onderdelen van het natuur- en landschapsbeleid. Dit betreft soms beleidskeuzes die in de VIJNO en het SGR2 wel gemaakt zijn. Ook wordt kort ingegaan op de mogelijke gevolgen van het Strategisch Akkoord voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.

Soortenbeleid

In april 2002 werd de Flora- en faunawet van kracht. Deze wet vormt een wettelijke basis voor de uitvoering van het soortenbeleid, dat zich richt op de bescherming en het

behoud van planten- en diersoorten. In de Flora- en faunawet zijn de soortbeschermings-paragrafen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn opgenomen. Om aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn (EEG, 1992) tegemoet te komen, staat bovendien ook een herziening van de Natuurbeschermingswet op stapel. Een belangrijk aspect van het soortenbeleid is het maatschappelijk draagvlak dat nodig is om de instandhouding van soorten en hun leefgebieden duurzaam te kunnen laten samengaan met de sociaal-economische activiteiten van mensen.

Het soortenbeleid in Nederland biedt de mogelijkheid om buiten wettelijk beschermde natuurgebieden - in het multifunctioneel gebruikte landelijk gebied - bescherming te bieden aan planten- en diersoorten die daar voorkomen. Een aanzienlijk deel van de beschermde planten- en diersoorten is voor zijn voortbestaan mede afhankelijk van het landelijk gebied. De Natuurbalans evalueert de twee pijlers van het soortenbeleid: wettelijke bescherming en stimulerende maatregelen.

Opbouw van de balans

Net als de voorgaande balansen is ook deze Natuurbalans verdeeld in drie hoofdonderdelen.

Het eerste deel, 'Signalen over natuur en landschap' presenteert in de *hoofdstukken 2, 3 en 4* feiten en trends over natuur en landschap en waar mogelijk de oorzaken daarvan. In *hoofdstuk 2* staat de relatie tussen samenleving en natuur centraal; *hoofdstuk 3* gaat in op de veranderingen in het landelijk gebied; *hoofdstuk 4* belicht de kwaliteit van de natuurgebieden. De Natuurbalans 2002 richt zich vooral op onderwerpen die aansluiten op de interactie tussen samenleving en natuur en landschap, het thema van deze balans. Het Natuurcompendium op internet (www.natuurcompendium.nl) biedt een breder overzicht.

Het tweede deel, 'Evaluatie van het beleid' (*hoofdstukken 5, 6, 7 en 8*), geeft een analyse van de voortgang van het beleid. Aan de orde komen: het beleid voor natuurgebieden op het land (*hoofdstuk 5*), de multifunctionele groene ruimte (*hoofdstuk 6*), de natte natuur (*hoofdstuk 7*) en het soortenbeleid (*hoofdstuk 8*).

De Natuurbalans sluit af met een hoofdstuk waarin dieper wordt ingegaan op het thema: de sociaal-economische betekenis van natuur en landschap vanuit een breed welvaarts-perspectief (*hoofdstuk 9*).

Net als in de Natuurbalans 2001 is in deze Natuurbalans geen hoofdstuk opgenomen dat toekomstige ontwikkelingen verkent. De reden daarvoor is dat kortgeleden de tweede Natuurverkenning van het Natuurplanbureau is verschenen. Deze publicatie gaat uitgebreid op toekomstige ontwikkelingen in (RIVM, 2002a).

Signalen over natuur en landschap



Het eerste deel van de Natuurbalans gaat over trends en feiten. Dit deel geeft ‘signalen’ over de toestand van natuur en landschap. In deze Natuurbalans ligt de nadruk daarbij op signalen die iets zeggen over de sociaal-economische betekenis van natuur en landschap - het thema van deze Natuurbalans – oftewel het *gebruik* dat mensen maken van natuur en landschap en de consequenties daarvan.

De waarde die de samenleving toekent aan natuur en landschap staat centraal in het eerste hoofdstuk van dit deel (*hoofdstuk 2*). Die waarde is maar ten dele in geld uit te drukken en kan bijvoorbeeld bestaan uit de mate waarin mensen genieten van natuur en landschap. De belevingswaarde is vooral van belang bij de eerste onderwerpen die in *hoofdstuk 2* aan bod komen: recreatie, vrijwilligerswerk in natuur en landschap en wonen in het groen. Visserij en bosbouw gebruiken de natuur voor de productie van goederen die verhandelbaar zijn. Deze directe vorm van gebruik komt ook aan de orde in dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 3 gaat in op het landelijk gebied, dat wordt gekenmerkt door multifunctioneel gebruik. Economische functies gaan er samen met ecologische en sociaal-culturele. Veranderingen in de economische functies en verschuivingen tussen die functies onderling veroorzaken veranderingen in het landelijk gebied. Die veranderingen staan centraal in dit hoofdstuk. Eerst wordt ingegaan op de afnemende betekenis van de landbouw en de toenemende betekenis van het landelijk gebied voor recreatie en ‘wonen in het groen’. Deze functies stellen eisen aan de kwaliteit van het landelijk gebied. De landschappelijke vervlakking, die de afgelopen decennia in het landelijk gebied is opgetreden, maakt echter dat het niet overal aan die kwaliteitseisen voldoet. Door deze vervlakking zijn ook planten en dieren uit het landelijk gebied verdwenen. Daarom liggen in het landelijk gebied kansen om verbetering van de landschappelijke, belevings- en natuurwaarden samen op te laten gaan.

In natuurgebieden lijkt op het eerste gezicht sprake van een monofunctioneel gebruik: natuur is er immers de hoofdfunctie. In een land als Nederland gaat dat echter niet op; ook in natuurgebieden is het gebruik multifunctioneel, omdat ze voor een groot deel zijn opengesteld voor recreatie en omdat ze deel uitmaken van een landschappelijk mozaïek van gebruiksfuncties die elkaar onderling beïnvloeden. Zo ondervinden natuurgebieden gevolgen van verdroging en vermesting, terwijl de bron daarvan buiten het gebied zelf ligt. Ook versnippering van natuurgebieden heeft effecten op de natuurwaarde. Die versnippering ontstaat doordat er gebieden met andere functies, zoals landbouw, wonen of bedrijvigheid, tussen natuurgebieden liggen. Ook wegen doorsnijden natuurgebieden. *Hoofdstuk 4* gaat na welke effecten de versnippering heeft op de kwaliteit van de natuurgebieden. In dit hoofdstuk wordt ook stilgestaan bij de effecten van het multifunctionele gebruik van de zoute wateren op de natuurkwaliteit.

2 SAMENLEVING EN NATUUR

Mensen vinden natuur in Nederland belangrijk. Wat ze onder natuur verstaan varieert daarbij van een bank in een stadspark tot de uitgestrekte wildernis van de Biesbosch. Voor de een is natuur een omgeving voor sportieve bezigheden, voor de ander vormt de natuur een decor voor sociale activiteiten, zoals eten en drinken. Natuur is ontmoetingsplaats en biedt ontspanning. Voor weer een ander zijn natuurgerichte activiteiten, zoals genieten van de natuur (foto's maken, vogels bestuderen), het doel in de natuur. Iedereen kijkt op zijn of haar eigen manier naar natuur en landschap.

Natuur herbergt verschillende kwaliteiten in zich: de aantrekkelijkheid voor wonen en recreatie, de fascinatie voor natuurlijke dynamiek, de waarde van stilte, duisternis en leegte en de internationale allure van de Nederlandse natuur (Klijn *et al.*, 1999). Dat natuur aantrekkelijk is voor wonen en recreatie wordt duidelijk uit de keuzen die mensen maken voor bepaalde woonplaatsen en voor dagtochten naar 'natuurlijke' bestemmingen. Ook uit economische factoren, zoals de huizenprijzen en de omzet in de horeca, valt af te leiden dat mensen in bepaalde gebieden graag wonen en recreëren. Andere kwaliteiten die mensen aan natuur toekennen zijn minder makkelijk te kwantificeren of in geld uit te drukken, zoals de fascinatie voor natuurlijke dynamiek en de waarde van stilte, duisternis en leegte. Maar er blijkt wel overeenstemming te zijn over wat 'mooi' is: openheid, afwisseling, pittoreske boerderijen in 'traditionele' landschappen, en de zee.

Uit de veelheid van waarden van natuur voor de mens worden er in dit hoofdstuk een aantal geselecteerd: het recreëren in het groen of op het water (*paragraaf 2.1*); het genieten van natuur en landschap (*paragraaf 2.2*); het actief meewerken om kennis over natuur te verzamelen en natuurwaarden te behouden (*paragraaf 2.3*); het wonen in het groen (*paragraaf 2.4*) en het oogsten van producten uit de natuur (*paragraaf 2.5*). Uit diverse onderzoeken komen deze waarden voor de mens als belangrijk naar voren.

2.1 Recreëren in het groen en op het water

- *Natuur- en landschapsgebonden dagtochten zijn populair.*
- *Afstand en bereikbaarheid spelen een grote rol bij het benutten van recreatienatuur: ze moet op korte afstand liggen van de woning of het vakantie-adres.*
- *Natuur- en landschapsgebonden recreatie is een belangrijke economische factor.*

Nederlanders trekken er regelmatig op uit; jaarlijks maken we een kleine miljard dagtochten. De helft van de tochten blijft binnen 10 km van huis; voor bijna 45 procent zijn ze natuur- en landschapsgebonden (CBS, 1997). Het merendeel van deze tochten vindt plaats op het land. Aan waterrecreatie wordt 3 procent van alle dagtochten besteed.

Wat zijn de populairste activiteiten die mensen in de natuur ondernemen? Anno 2002 zijn dat vooral wandelen en fietsen, maar het aantal andere activiteiten, van mountainbi-

king tot teambuilding in de Biesbosch, neemt toe. 'Kwieke senioren' brengen veel tijd in de open lucht door, veelal wandelend en fietsend. De vrijetijdsbesteding van allochtonen is overigens opvallend anders dan die van autochtone Nederlanders (Schmeink en Ten Wolde, 1998; Jókövi, 2000). Allochtonen wandelen en fietsen minder vaak dan autochtonen. Allochtone gezinnen brengen doorgaans langere tijd in een stadspark door dan autochtone gezinnen, bijvoorbeeld met picknicken, barbecuen of voetballen, en bezoeken minder vaak natuurgebieden en agrarisch gebied. Het aantal ouderen en allochtonen onder de bevolking van Nederland neemt toe.

Onderzoek naar de meest populaire recreatiebestemmingen onderstreept het belang van natuur- en landschapsgebonden recreatie (Jókövi en Schöne, 1998). Een hoge voorkeur hebben 'in de natuur genieten van de omgeving, de planten en de dieren' (als voorkeur genoemd door 92 procent, ook werkelijk een of meer keer gerealiseerd door 85 procent van de respondenten), 'de stad in en u daar vermaken met uw partner of met anderen' (87 procent, gerealiseerd 89 procent) en 'samen met anderen in het water, bij het water, op het ijs' (86 procent, gerealiseerd 73 procent). Deze activiteiten hebben een hogere voorkeur dan het bezoek van attracties (80 procent, gerealiseerd 67 procent). Overigens blijkt dat in de periode tussen 1991 en 2000 het aandeel mensen dat een bezoek brengt aan natuur-, bos- en recreatiegebieden met ongeveer 10 procent gedaald is (SCP, 2001). Dat komt mede doordat er een grotere variatie is ontstaan aan vrijetijdsbestedingen.

Afstand en bereikbaarheid spelen een belangrijke rol bij het benutten van recreatievoorzieningen (De Boer en Visschedijk, 1994). Voor stedelingen geldt dat een te grote afstand tot groene voorzieningen ertoe leidt, dat een deel van de bewoners het groen niet gebruikt, hoewel ze er wel in geïnteresseerd zijn.

Wat mensen zoeken of verwachten in de natuur, varieert. Uit onderzoek komt naar voren dat zij vooral behoefte hebben aan fascinatie, ontspanning, schoonheid, rust en vrijheid (Luttik *et al.*, 1999). De behoefte aan rust en stilte wordt gehinderd door geluiden die niet bij de omgeving horen. Momenteel geldt dat ongeveer 40 procent van de gebieden in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een geluidbelasting van meer dan 40 dB(A) ondervindt. Bij overschrijding van die waarde kan worden gesproken van een aantasting van de stiltekwiteit van een gebied. Deze akoestische aantasting wordt veroorzaakt door 'niet omgevingseigen bronnen' zoals de luchtvaart, het railverkeer en vooral het wegverkeer.



Al fietsend genieten mensen van natuur en landschap (Foto: Roel Hoeve).

Natuur: van belang voor welzijn, geschikt voor sport

De Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland heeft dit voorjaar een enquête uit laten voeren onder 1103 kiesgerechtigde Nederlanders naar verschillende aspecten van natuurbeleving en natuurbeleid. De enquête is uitgevoerd door het NIPO (Duijser en Frerichs, 2002).

Iets meer dan twee op de drie Nederlanders noemen "een gezond leven" het allerbelangrijkste welzijnsaspect in het leven. Natuur wordt hierbij tamelijk tot heel belangrijk voor het welzijn gevonden. Natuur is in het onderzoek niet alleen de bossen, heide, meren, duinen, het strand, rivieren en uiterwaarden, enz., maar ook de groenvoorziening in en om de stad.

Bijna negen op de tien Nederlanders geven aan wel eens in de natuur te komen om te wandelen,

te fietsen, paard te rijden of om een andere sportieve activiteit te ondernemen. Driekwart gaat wel eens in de Nederlandse natuur op vakantie, terwijl ruim de helft in de Nederlandse natuur tot rust komt.

Men is in ruime meerderheid tevreden met de hoeveelheid natuur die er in Nederland is om een bepaalde activiteit te ontplooien. Alleen de hoeveelheid natuur voor het "tot rust komen" en het "bekijken van planten en dieren" blijft achter (circa 65 procent noemt de hoeveelheid natuur hiervoor (ruim) voldoende). Voor sportieve bezigheden zijn er volgens de Nederlanders mogelijkheden te over. Alle percentages die hierop betrekking hebben, schommelen rond de 90 procent.

Natuur- en landschapsgebonden recreatie is een economisch belangrijke factor. Recreanten doen bestedingen bij omliggende horeca, detailhandel en recreatie-ondernemingen (excursies, verhuur van faciliteiten e.d.). De toegevoegde waarde van de bedrijvigheid die gerelateerd is aan recreatie in bos- en natuurgebieden op het land wordt geschat op rond de 5 miljard euro. De toegevoegde waarde van watergerelateerde vormen van recreatie en toerisme is berekend op ongeveer 3 miljard euro (Bron: LEI, NEI, RIZA en RIKZ).

Een deel van de bestedingen van de watersporters betreft zaken zoals de aanschaf en het onderhoud van een surfplank of boot. In 1997 besteedden watersporters 109 miljoen euro aan de jachtbouw, 138 miljoen euro in de groothandel en 122 miljoen euro in de detailhandel. Watersportgerelateerde dienstverlening leverde 184 miljoen euro op (Stichting Recreatie, 2002).

De aanbieders van recreatiemogelijkheden in het groen en op het water zijn divers: overheden (Rijk, provincie, gemeenten, waterschappen), (verblijfs)recreatiebedrijven, landgoedeigenaren, boeren, waterleidingbedrijven en de natuurbeheerorganisaties. De natuur wordt door overheid, burger en natuurbeheerders steeds meer gezien als iets wat er ook voor de mensen is en wat dus in belangrijke mate bereikbaar en toegankelijk moet zijn (RLG, 1998). Toch zijn niet alle natuurgebieden geheel toegankelijk. De reden daarvoor is dat recreatie nadelig kan zijn voor kleine en versnipperde populaties van planten en dieren; daardoor kan de instandhouding van soorten in gevaar komen. Vaak wordt bij openstelling daarom het zoneringsprincipe toegepast: een gebied wordt ingedeeld in deelgebieden met verschillende ruimtelijke 'accenten' voor natuur, recreatie en eventueel andere functies. Een casestudie voor de Amsterdamse Waterleidingduinen geeft aan, dat de gemiddelde kans op het vóórkomen van lokale populaties planten en dieren aanzienlijk kan afnemen (tot 60 procent afname) door recreatie. Door 'zoning' kan dit aanmerkelijk verbeteren (afname tot maximaal 10 procent) (Pouwels en Vos, 2001).

2.2 Genieten van landschappen: de Noordzee als voorbeeld

- *Duinen, strand en zee worden om hun natuurlijkheid gewaardeerd.*
- *Nederlanders voelen een grote verbondenheid met de Noordzeekust als natuurelement en als recreatieplaats.*

De Noordzeekust is populair voor dagtochten en vakanties. Zo trokken de Noordzeebadplaatsen in 2001 opnieuw de meeste vakantiegangers tijdens de lange vakanties in Nederland. Vooral de provincie Zeeland was in trek.

In het kustgebied kunnen drie zones worden onderscheiden, met ieder hun eigen belevingswaarden: de duinen, het strand en de zee, en de badplaatsen (Rooijers, 2000). Recreanten waarderen vooral de natuurlijkheid van duinen, strand en zee. Specifiek kunnen worden genoemd: het ervaren van de weidsheid en openheid van de zee en van natuurkrachten; het spel van wind, water en zand. Daarnaast stellen mensen de rust en stilte van vooral de duinen op prijs. Minpunt daarbij is de beperkte toegankelijkheid van de duinen. Mensen geven aan dat zij het strand gezelliger vinden dan de duinen, maar de keerzijde is dat velen de grote drukte als negatief beoordelen. Een dergelijke tegenstelling kenmerkt ook de beleving van de badplaatsen: enerzijds waarderen mensen de gezelligheid, bedrijvigheid en recreatieve mogelijkheden, anderzijds vormen drukte, commercialisering en vervuiling een negatief aspect. Vervuiling wordt overigens ook als negatief aspect van de duinen genoemd.

Hoe mensen de Noordzeekust beleven, wordt duidelijk uit de resultaten van een enquête door de ANWB onder zowel leden als niet-leden (ANWB, 2002). Veel respondenten (59 procent) geven aan zich verbonden te voelen met de Noordzee en een groot deel van de respondenten (89 procent) vindt dat de Noordzee een belangrijke rol speelt binnen de Nederlandse samenleving. Van de respondenten bezoekt 63 procent de Nederlandse Noordzeekust één keer per jaar of vaker; de meerderheid komt er enkele keren per jaar. De meest genoemde reden om de kust te bezoeken is het maken van een (strand)wandeling. Hierbij genieten mensen van natuurkracht, uitzicht en rust. In de zomer komt men met name naar het strand om te zonnen en te zwemmen. Slechts een kleine groep bezoekers gebruikt het strand en het water om te sporten. Verder geeft 93 procent van de respondenten uit het ANWB-onderzoek aan het (zeer) belangrijk te vinden dat de Noordzee(kust) in de huidige staat behouden blijft. In lijn hiermee zouden mensen slechts beperkte steun geven aan activiteiten zoals woningbouw, aanleg van een vliegveld en militaire oefeningen op en langs de kust, terwijl visserij, natuur en recreatie onomstreden zijn en door meer dan 80 procent van de respondenten ondersteund zouden worden. Hier tussenin vallen activiteiten zoals havenuitbreiding, zandwinning en plaatsing van windturbines, die door 50 tot 65 procent van de respondenten ondersteund zouden worden.



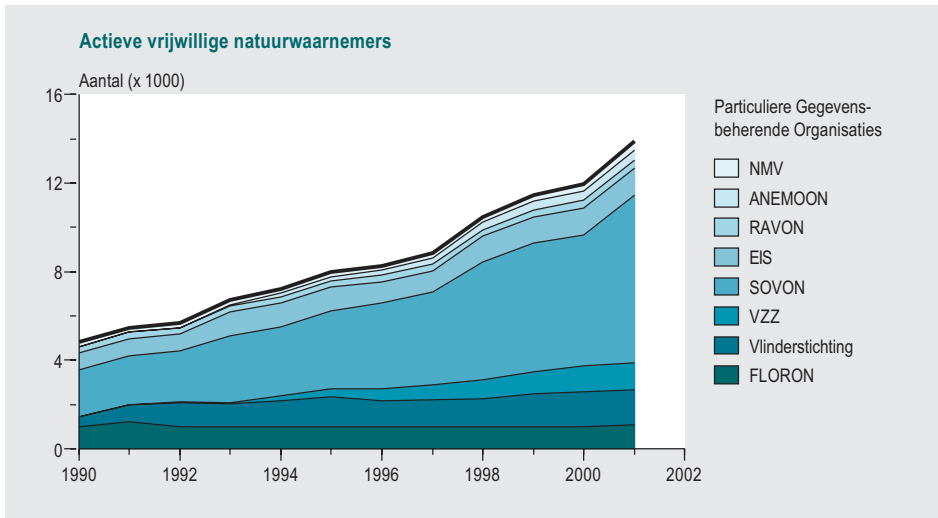
Mensen beleven de weidsheid en openheid van de Noordzee (Foto: Roel Hoeve).

2.3 Mensen actief voor natuur en landschap

- *Een groeiende groep vrijwilligers zet zich actief in voor natuur en landschap.*
- *Er is een kloof tussen wat jongeren vinden dat er voor natuur en landschap gedaan moet worden en wat zij daar zelf aan willen doen.*

Een groeiende groep mensen is bereid zich actief in te zetten voor natuur en landschap. Terreinen waarop de bijdrage van vrijwilligers essentieel is, zijn landschapbeheer, weidevogelbescherming, natuureducatie en het monitoren van natuur. Voor landschapsbeheer gaat het om meer dan 20.000 vrijwilligers, die gezamenlijk zo'n 400.000 uur per jaar in landschapsonderhoud steken. In het weidevogelbeheer gaat het om ongeveer 11.000 mensen. In het kader van natuureducatie zijn er ongeveer 1500 gidsen in Nederland en nemen gemiddeld per jaar 120.000 mensen deel aan wandelingen met deze gidsen. Tenslotte zijn er op dit moment bijna 14.000 mensen actief betrokken bij natuurmonitoring (figuur 2.1, RIVM, 2001a). Een deel van deze laatste groep mensen verzamelt informatie voor het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), dat informatie levert over veranderingen in het voorkomen van doelsoorten ten behoeve van het rijksbeleid.

De hoeveelheid tijd en energie die boeren in natuurbeheer willen steken verschilt (Van den Ham en Ypma, 2000). Onder melkveehouders willen 'geïnspireerde verbreders' (18 procent) landbouw en natuur in hun bedrijf integreren, vaak vanuit idealistische motieven. In deze groep bevinden zich veel biologische boeren. 'Rationele verbreders' (52 procent) besluiten op rationele gronden om natuur in de bedrijfsvoering op te nemen. De 'groeiers' (30 procent) tenslotte vinden vooral een economisch efficiënte voedselpro-



Figuur 2.1 Aantal natuurwaarnemers verenigd in de particuliere gegevensverzamelende en gegevensbeherende organisaties: FLORON (planten), Vlinderstichting (vlinders en libellen), VZZ (zoogdieren), SOVON (vogels), EIS (ongewervelden), RAVON (vissen, reptielen en amfibieën), ANEMOON (zeedieren) en NMV (paddenstoelen) (Bron: VOFF).

ductie van belang. Daartoe achten zij schaalvergroting en intensivering noodzakelijk, terwijl natuur- en landschapswaarden ondergeschikt zijn.

Jongeren vinden ruimte voor de natuur en bescherming van natuurgebieden belangrijk, maar geven aan zelf niet actief te willen zijn voor natuur en landschap. Wel natuur sparen, maar zelf niets inleveren: de meeste jongeren leggen geen verband tussen de ruimte- en milieuproblematiek enerzijds en hun eigen (toekomstige) leefwereld anderzijds. Zij zijn zich blijkbaar onvoldoende bewust van de koppeling tussen eigen handelen en de effecten daarvan op natuur en landschap, die ze zeggen te willen sparen.

2.4 Groen en water voegen waarde toe aan huizen

- *In een groene omgeving of nabij water is de prijs van huizen 4 tot 30 procent hoger dan elders*
- *Hogere inkomensgroepen beschikken doorgaans over meer openbaar groen rondom de woning dan lagere inkomensgroepen*

Mensen hechten waarde aan een aantrekkelijke, groene woonomgeving. Dat ze bereid zijn daarvoor te betalen komt tot uiting in een hogere huizenprijs voor woningen in een groene omgeving. Afhankelijk van de ligging in het groen of aan water zijn huizen 4 tot 12 procent duurder. Naar schatting zijn kopers bereid gemiddeld 7 procent meer te betalen voor hun woning, als deze direct grenst aan openbaar groen of water. Een vrij uitzicht op de open ruimte leidt tot 12 procent meerwaarde, terwijl de aanwezigheid van

De verscholen Baten van Natuur.

In april 2002 verscheen, in opdracht van de coalitie Nederland Natuúrlijk, een rapport van ECORYS-NEI, waarin de resultaten van een onderzoek naar de verscholen baten van natuur worden gepresenteerd.

In het onderzoek is geprobeerd de waarde van natuur voor verschillende sectoren in de maatschappij in geld uit te drukken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de waarde van natuur voor de gezondheid, voor recreatie en toerisme en voor wonen.

Dat natuur bijdraagt aan de gezondheid van de mens is bekend. Wandelen, spelen en sporten in de natuur leidt tot een lager ziekteverzuim en hogere arbeidsproductiviteit.

In het rapport worden de baten van natuur voor de gezondheidszorg geschat op een jaarlijkse besparing van 2 miljard euro op de kosten voor medische zorg en maatschappelijk werk (7 procent van de totale begroting van volksgezondheid).

Toerisme en recreatie in de natuur hebben volgens het rapport in 2000 naar schatting 6,5 tot 7,7 miljard euro opgeleverd. Het betreft de bestedingen van recreanten en toeristen wanneer ze natuurgebieden bezoeken, en de reiskosten die ze maken om bij die gebieden te komen.

De meerwaarde die natuur jaarlijks verleent aan huizen wordt in dit rapport geschat op 450 tot 1,350 miljoen euro per jaar (zie ook paragraaf 2.4). Dit komt omdat mensen belang hechten aan een natuurlijke leefomgeving om in te wonen.

In het rapport worden nog enkele andere waarden van natuur belicht, zoals voor de productie van grondstoffen en goederen, en voor de waterhuishouding.

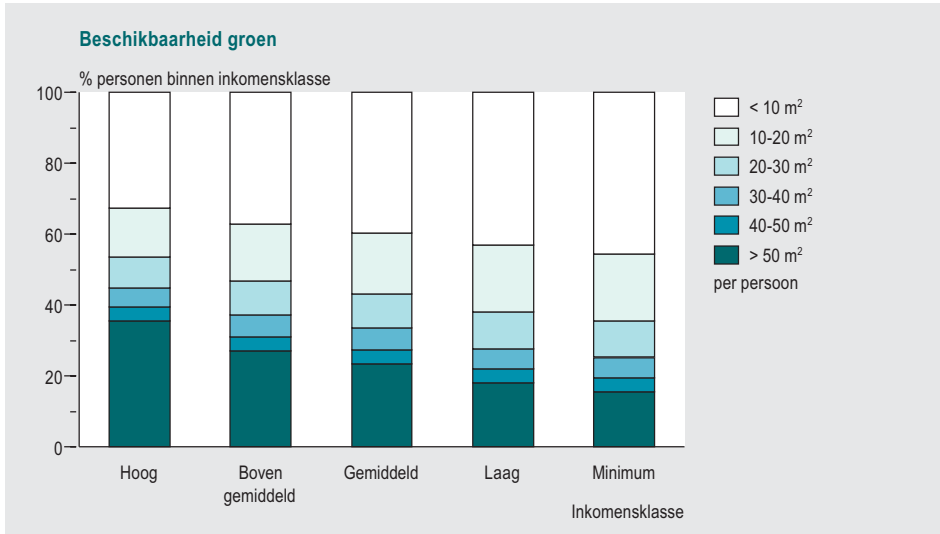
De 'ethische' waarde van natuur (natuur om de natuur: intrinsieke waarden van dieren en planten; natuur voor volgende generaties) is moeilijk in geld uit te drukken.

Bron: ECORYS / NEI, 2002

aantrekkelijke natuur in de buurt van de woonplaats een meerwaarde oplevert van 5 tot 10 procent. Een bijzonder geval zijn huizen met tuinen grenzend aan water dat in verbinding staat met een recreatieplas; voor deze woningen kan de meerwaarde oplopen tot bijna 30 procent. (Luttik en Zijlstra, 1997; Van Leeuwen, 1997).

Niet iedereen kan zich een groene woonomgeving veroorloven. In *figuur 2.2* is weergegeven hoeveel openbaar toegankelijk groen er per persoon beschikbaar is in de directe omgeving van de woning, per inkomensklasse. Het gaat hier over openbaar groen en niet over privétuinen of landbouwgebieden. Er bestaat een duidelijk verband tussen inkomensklasse en beschikbaarheid van openbaar groen: de hogere inkomensklassen beschikken doorgaans over meer openbaar groen in de woonomgeving dan de lagere. Juist de lagere inkomensklassen zijn afhankelijk van openbaar groen, omdat zij doorgaans geen of kleine privétuinen hebben bij de woning.

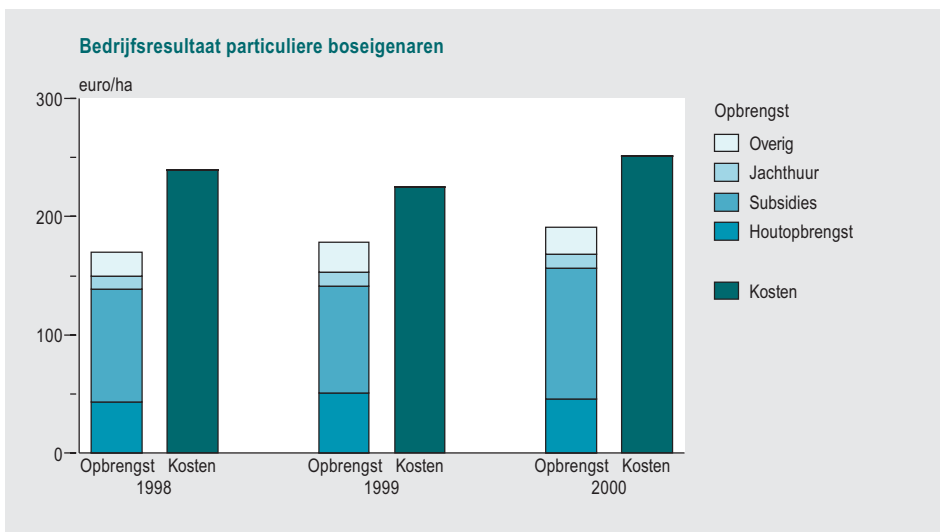
Uit de figuur blijkt ook dat mensen soms kiezen voor een woonomgeving met weinig openbaar groen. Ruim dertig procent van de personen in de hoogste inkomensklasse heeft minder dan tien vierkante meter per persoon openbaar groen rond de woning. Aangenomen wordt dat de hogere inkomensklassen kunnen kiezen voor een woonomgeving met veel of weinig openbaar groen, in tegenstelling tot de lagere inkomensklassen.



Figuur 2.2 Beschikbaarheid van openbaar toegankelijk groen per persoon nabij de woning, per inkomensklasse (Bron: Alterra, CBS, RIVM).

2.5 Oogsten uit de natuur

- De Nederlandse zee- en kustvisserij bracht in 2000 500 miljoen euro op, maar deze opbrengst is wel ten koste gegaan van toekomstige visbestanden.
- Bosbouw is in Nederland zuiver economisch gezien niet winstgevend, maar ontleent zijn waarde vooral aan de betekenis voor natuur, recreatie en schoon grondwater.



Figuur 2.3 Opbrengsten en kosten van particulier bosbeheer (Bron: Berger et al., 2001).



De visserij is afhankelijk van de natuurlijke productie van vis (Foto: Roel Hoeve).

De natuur levert goederen die verhandelbaar zijn, bijvoorbeeld vis en hout. Dit is de productiewaarde van de natuur. In de zeevisvangst is de mens geheel afhankelijk van de natuurlijke productie, in de mosselkwekerij wordt de broedval uit de natuur geogst en worden de mosselen verder opgekweekt.

De Nederlandse zee- en kustvisserij had in 2000 een opbrengst van 500 miljoen euro (Van Wijk *et al.*, 2000). Deze opbrengst is echter deels ten koste gegaan van de draagkracht van natuurlijke vispopulaties. Paragraaf 4.3 van deze Natuurbalans geeft aan dat overbevising tot uitputting van visbestanden leidt. Deze uitputting heeft ook voor de economische waarde gevolgen: visverboden zoals in 2001, toen delen van de Noordzee afgesloten werden om het kabeljauwbestand te laten herstellen, leiden tot daling van de opbrengsten.

Houtproductie is in Nederland uit puur economisch gezichtspunt niet winstgevend (*figuur 2.3*). De totale inkomsten van bosbeheer wegen niet op tegen de kosten en komen voor het grootste deel uit subsidies, waaronder subsidies voor openstelling van bossen. Bosbouw en bosbeheer onlenen hun waarde vooral aan de betekenis van bossen voor planten, dieren en recreatie. Ook is bos een veilige vorm van bodemgebruik in infiltratiegebieden voor grondwater. Er is in bossen weinig risico voor bodem- en grondwaterverontreiniging. In Nederland wordt 60 procent van het leidingwater geproduceerd uit grondwater.

3 HET LANDELIJK GEBIED

Het landelijk gebied is door de mens zo ingericht dat het geschikt is voor landbouw. In het verleden kon de mens niet anders dan aansluiten bij de mogelijkheden die de bodem en het natuurlijke landschap boden. Daardoor ontstonden kenmerkende verschillen in het grondgebruik, typerende verkavelingspatronen en landschapselementen, zoals heggen, poelen, knotbomen, kaden, dijken en sloten, en streekeigen boerderijtypen.

In de 20ste eeuw is het gebruik van het landelijk gebied door ondermeer de mechanisatie van de landbouw steeds verder geïntensiveerd. Hierdoor zijn een aantal kenmerkende verschillen tussen regio's verdwenen. Door ruilverkavelingen bijvoorbeeld is de perceelsgrootte overal toegenomen en zijn tal van landschapselementen en streekeigen boerderijtypen verdwenen.

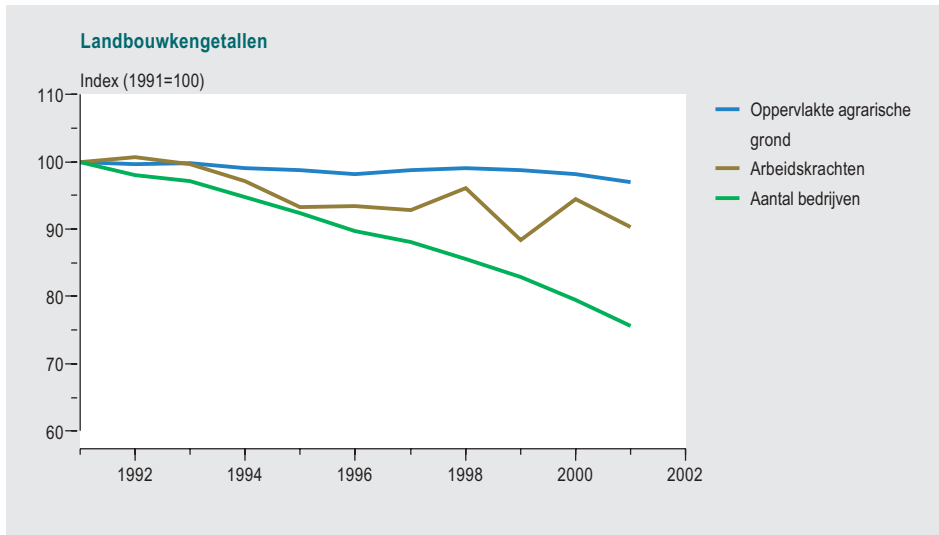
De veranderingen gaan door. Agrarische activiteiten nemen in betekenis af, terwijl functies zoals recreatie en wonen in het groen toenemen. Vanuit stad- en dorpskernen en vanuit bestaande bedrijven breidt de bebouwing zich uit. De hoge waterstanden van 1993 en 1995 en de dreiging van nog hogere waterafvoeren bij klimaatverandering hebben de vraag weer actueel gemaakt hoe we ons tegen overstromingen moeten beschermen.

In dit hoofdstuk worden de veranderingen in het gebruik van het landelijk gebied (*paragraaf 3.1*) en de veranderingen in natuur en landschap (*paragraaf 3.2*) zichtbaar gemaakt. Vervolgens wordt in *paragraaf 3.3* dieper ingegaan op de veranderingen in het rivierengebied.

3.1 Het gebruik van het landelijk gebied verandert

- *Door schaalvergroting in de landbouw neemt het aantal bedrijven af; het agrarisch grondgebruik daalt licht.*
- *Biologische landbouw groeit, maar in 2001 besloeg deze vorm van landbouw nog geen 2 procent van het landbouwareaal.*
- *Het belang van recreatie neemt toe; de toegankelijkheid van het landelijk gebied zou aanzienlijk kunnen verbeteren.*
- *Het aantal vrijkomende boerderijwoningen is onvoldoende om aan de vraag ernaar te voldoen.*

Het landelijk gebied neemt een groot stuk van Nederland in beslag, ongeveer 80 à 90 procent van de oppervlakte aan land. De landbouw heeft hiervan circa driekwart van de oppervlakte in gebruik (LEI, 2002). In het landelijk gebied woont ongeveer 40 procent van de Nederlandse bevolking; ongeveer driekwart van die bewoners vindt er ook emplooi. De belangrijkste werkgever is niet de landbouw (260.000 banen), maar de dienstensector (ruim 1 miljoen banen) en de handel en industrie (800.000 banen). De



Figuur 3.1 Afname in areaal agrarisch gebied, arbeidskrachten en aantal bedrijven in de landbouw (Bron: CBS, LEI).

ontwikkelingen in de landbouw worden gekenmerkt door een voortgaande vermindering van het totaal aantal bedrijven, schaalvergroting van de overgebleven bedrijven en een uitstoot van arbeidskrachten. In het afgelopen decennium is het aantal bedrijven met 30 procent, het aantal arbeidskrachten met 10 procent en het landbouwareaal met 3 procent afgenomen (figuur 3.1).

Een andere ontwikkeling in het landelijk gebied is de groei van de biologische landbouw. Deze vorm van landbouw gebruikt geen kunstmest en geen gewasbeschermingsmiddelen, maar stelt wel net zulke hoge eisen aan de waterhuishouding als gangbare landbouw. Het aantal biologische landbouwbedrijven is tussen 1991 en 2001 ruim verdubbeld. In 2001 telde het CBS 1024 gecertificeerde bedrijven. In 2000 en 2001 kwamen er jaarlijks rond de 120 gecertificeerde bedrijven bij. Het tempo van omschakeling van traditionele naar biologische landbouw ligt op 30-43 gecertificeerde bedrijven per jaar over de periode 1985-1999. De biologische landbouw omvat nu bijna 2 procent van het landbouwareaal. Vergeleken met andere Europese landen zit Nederland met dit percentage in de middenmoot. Oostenrijk (ruim 8 procent) en Finland (ruim 5 procent) kennen het grootste aandeel, Griekenland (rond de 0,5 procent) kent het laagste aandeel.

Een derde ontwikkeling is dat het belang van het landelijk gebied voor recreatie toeneemt. Voor recreanten is vooral het kleinschalige, gevarieerde boerenlandschap, met een afwisseling van houtwallen, beken en open stukken, aantrekkelijk. De mogelijkheden om het agrarisch gebied voor recreatie te gebruiken, zijn echter beperkt. Her en der spelen boeren in op de recreatiebehoefte, bijvoorbeeld door overnachtingsmogelijkheden aan te bieden of door het stallen van rijpaarden. De openbare wegen in het landelijk gebied zijn wel toegankelijk voor recreatief verkeer, maar zijn, zeker voor wandelaars,

niet erg aantrekkelijk. Dit komt doordat in de afgelopen decennia het aantal onverharde wegen in het boerenland is afgenomen en recreatief medegebruik van particuliere landweggetjes in veel gevallen verboden is. Bovendien zijn de verbindingen van stad naar ommeland verslechterd (Stichting Wandelplatform LAW, 1997 en 2000).

Tot slot neemt het wonen in het groen toe. Er komen boerderijwoningen vrij door de daling van het aantal boerenbedrijven in het landelijk gebied. Vooral in het westen van het land is er grote belangstelling om deze boerderijwoningen als woonhuis te gebruiken. In totaal maken boerderij- en tuinderswoningen ongeveer 2 procent van het totale woningbestand in Nederland uit. In de periode 1998-2000 waren er naar schatting 13.000 gezinnen met belangstelling voor een boerderijwoning, terwijl er maar ruim 7.000 vrij kwamen. Uit regionaal onderzoek (Van der Vaart, 1999 en 2000) blijkt dat ongeveer 80 procent van de voormalige boerderijen een herbestemming als woning vond. Slechts 10 à 20 procent van de boerderijen wordt opnieuw gebruikt als niet-agrarisch bedrijfspand.

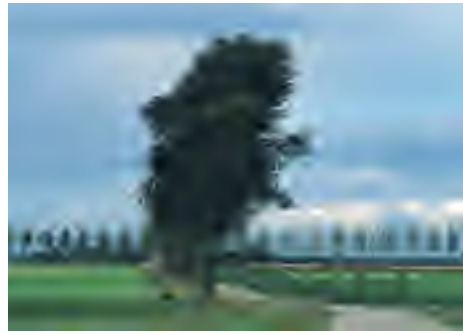
3.2 Natuur en landschap in het landelijk gebied veranderen

- *Opgaand groen en van nature slingerend water, belangrijke kenmerken van het landschap, zijn in de 20ste eeuw sterk afgenomen.*
- *Met het verdwijnen van deze landschapselementen en de onderlinge samenhang tussen deze elementen zijn ook veel hieraan gebonden planten en dieren verdwenen en is de belevingswaarde achteruitgegaan. Herstel kan driemaal winst opleveren: voor het landschap, de beleving en de natuur.*
- *Het aantal weidevogels daalt nog steeds; het aantal uitgekomen nesten van de grutto is de afgelopen vijf jaar onvoldoende geweest om sterfte te compenseren.*

Landschapswaarden

De waarden van het landschap hebben betrekking op herkenbaarheid van de ontstaansgeschiedenis en eigenheid van het landschap. Het gaat om verkavelingspatronen, openheid of geslotenheid, het voorkomen van bomenrijen of hakhoutbosjes, slingerende beken en natuurlijk reliëf. Het Nederlandse landschap laat zich in zeven landschapstypen onderverdelen: heuvelland, zandgebieden, hoogveenontginningen, rivierengebied, zeekleigebied, laagveengebied en droogmakerijen.

Het kenmerkende ‘uiterlijk’ van elk landschapstype vindt zijn oorsprong in zijn ontstaansgeschiedenis. Die heeft geleid tot een open of juist gesloten karakter, tot karakteristieke verkavelingspatronen en boerderijvormen en tot het vóórkomen van kenmerkende landschapselementen zoals dijken, bomenrijen, heggen en houtwallen, sloten en beken. De dijken, bomenrijen, heggen en houtwallen worden in de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ (LNV, 2000a) groene dooradering van het landelijk gebied genoemd, en sloten en beken de blauwe dooradering, omdat ze een fijnmazig netwerk tussen de landbouwpercelen vormen. In de hoogveenontginningen, het zeekleigebied en het laagveen-

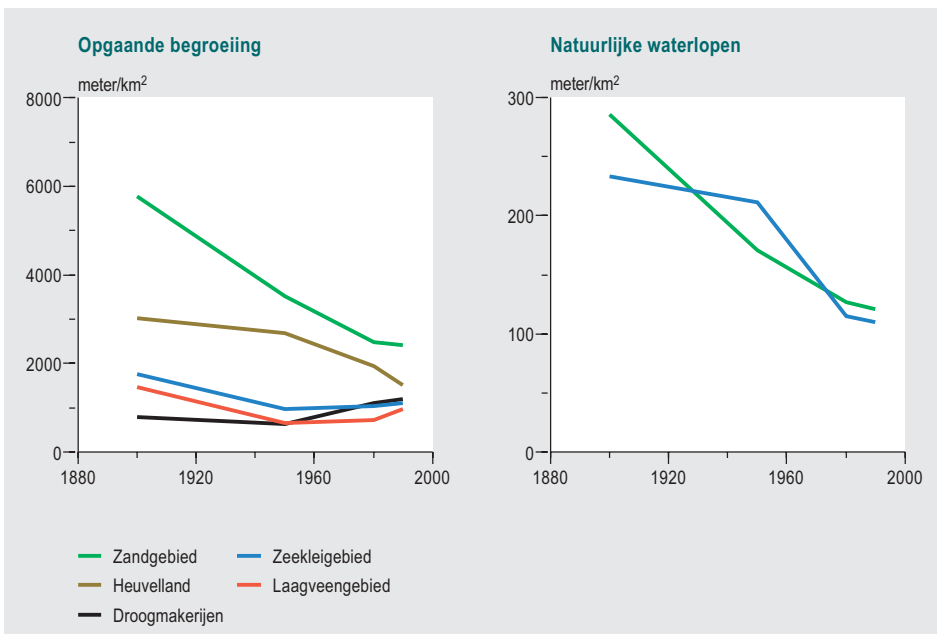


Een kleinschalig landschap met houtwallen is karakteristiek voor het zandgebied (foto links). Een open, weids landschap zoals hier in de Noordoostpolder is karakteristiek voor de droogmakerijen (foto rechts) (Foto's: Roel Hoeve).

gebied is het aantal oorspronkelijke landschapselementen zodanig afgenomen, dat de historische identiteit niet meer weerspiegeld wordt. De kenmerkende afwisseling tussen klein- en grootschaligheid van het heuvelland, het rivierengebied en het zuidelijk zeekleigebied is eveneens afgenomen, vooral door afname van de grootschalige delen.

In het begin van de 20ste eeuw was er een duidelijk verschil zichtbaar in de dichtheid van lijnvormige opgaande begroeiing in de zeven landschapstypen (figuur 3.2). In het heuvelland en vooral het zandgebied was de dichtheid hoog, en in het zeekleigebied, het

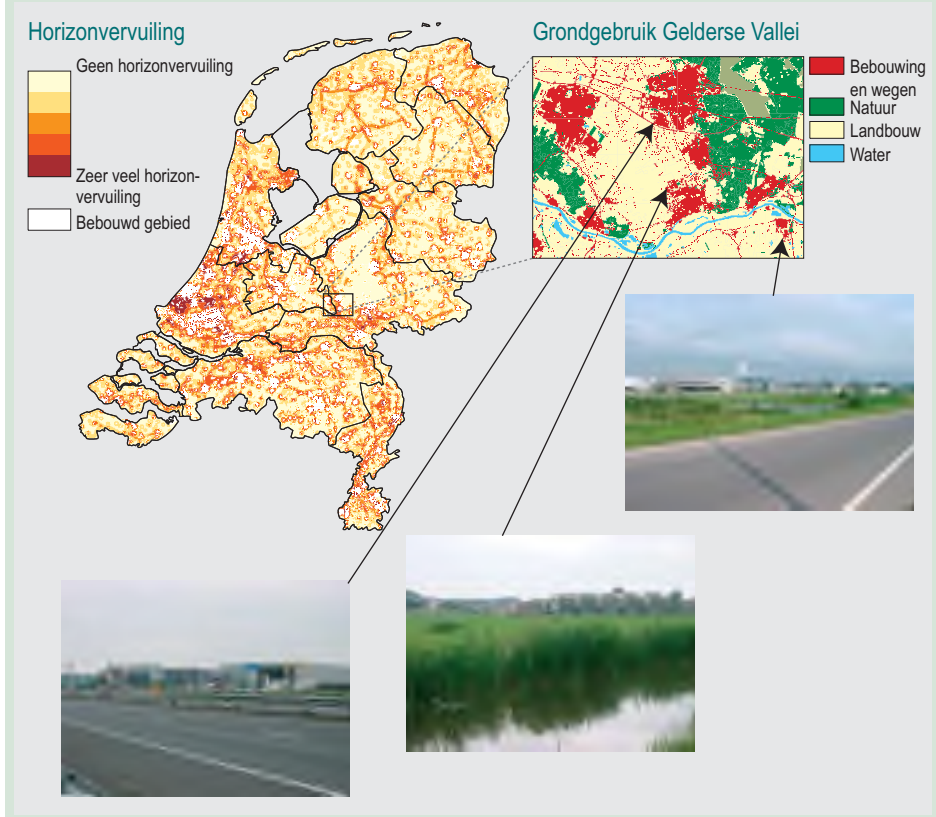
Figuur 3.2 Ontwikkeling van lijnvormige, opgaande begroeiing en afname van natuurlijke, kronkelende waterlopen in het Nederlandse landschap.



Het landschap versnipperd

Het landelijk gebied raakt door bebouwing in steeds kleinere eenheden opgedeeld. Grote aaneengesloten 'groene' cultuurlandschappen worden opgedeeld in kleine stukjes groen, omringd door nieuwbouwwijken en bedrijventerreinen. Deze ontwikkeling speelt het sterkst in de Randstad, zoals de horizonvervuilingskaart laat zien. In

het noorden en het oosten van het land bestaan nog grote aaneengesloten eenheden landelijk gebied. Zoals uit de kaart blijkt, trekken wegen horizonvervuiling aan, vaak in de vorm van bedrijventerreinen. Ook dorpen en steden vormen steeds meer aaneengesloten linten, doordat ze aan elkaar groeien.



laagveengebied en de droogmakerijen laag. In de loop van de 20ste eeuw zijn die uitersten naar elkaar toe gaan lopen: er is een sterke afname in het zandgebied en het heuvel-land, en juist een lichte toename in de drie van oorsprong 'open' landschapstypen. Deze ontwikkeling gaat in ieder geval tot 1995 (het laatste meetpunt) door. *Figuur 3.2* toont ook de afname in de hoeveelheid natuurlijke, kronkelende waterlopen per km² in het zeekleigebied en het zandgebied.

In grootschalige landschappen wordt de openheid steeds meer ingeperkt. Juist in deze open landschappen zijn bouwwerken zoals (spoor)wegen, woningen of bedrijventerreinen van grote afstand zichtbaar. Van een dergelijke horizonvervuiling is op veel plekken in open landschappen sprake (zie *kadertekst*). De aanleg van bos voor recreatiedoeleinden leidt ook tot verlies van kenmerkende openheid. Dit is een dilemma in de laagveen-

gebieden rond de Randstad, waar een tekort is aan groen voor recreatie rondom de steden (RIVM, 2000a).

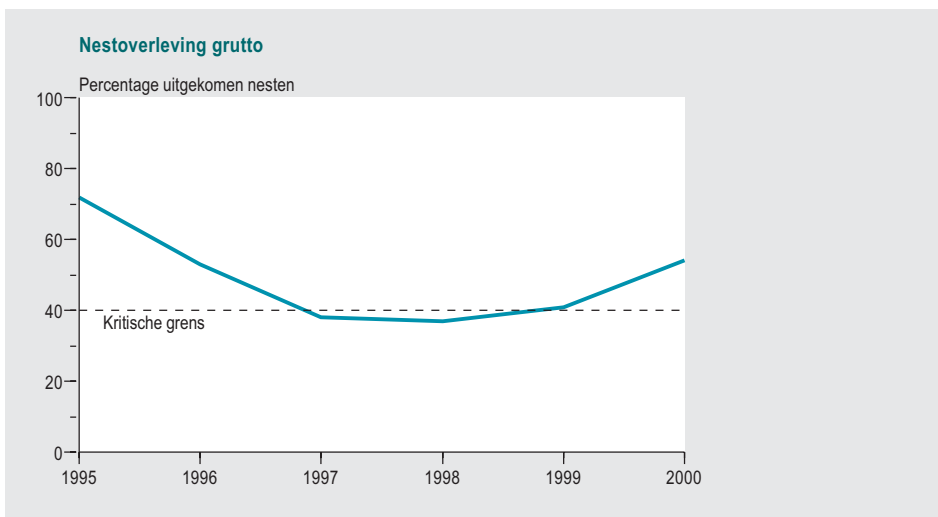
Natuurwaarden

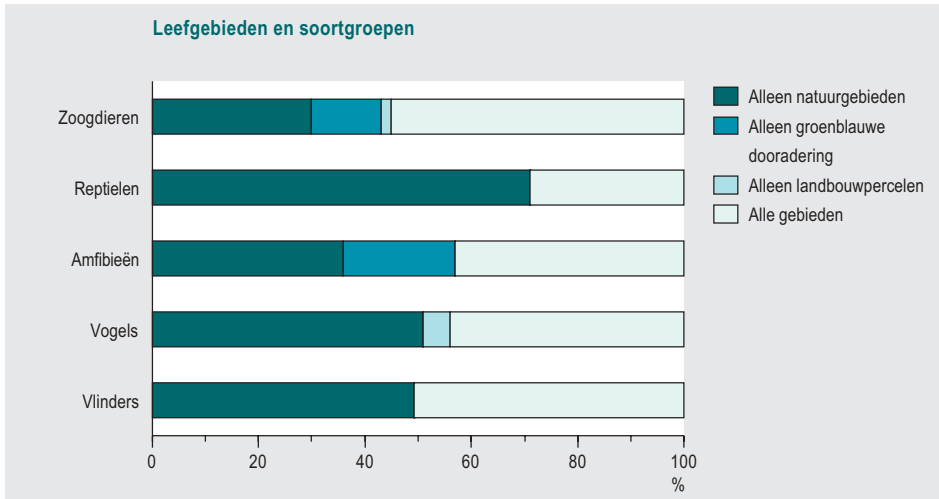
In het landelijk gebied komen vele soorten planten en dieren voor in verschillende leefgebieden. Deze bepalen de natuurwaarden van het landelijk gebied. Landbouwpercelen bieden leefruimte voor weidevogels, de groen-blauwe dooradering tussen die percelen biedt leefgebied voor dieren en planten die aan een extensief gebruikte omgeving zijn gebonden.

Het Nederlandse agrarische gebied is befaamd om zijn weidevogels, die op en langs landbouwpercelen broeden. Zo broedt een groot percentage van de wereldpopulatie grutto's in Nederland. Ondanks inspanningen van het agrarisch natuurbeheer verdwijnen de weidevogels echter op steeds meer plaatsen (RIVM, 2001a; zie ook *paragraaf 6.4* over agrarisch natuurbeheer). Voor het voortbestaan van de weidevogels is een aantal factoren van belang, waaronder geschikte broedgebieden en voldoende rust, resulterend in voldoende jongen om de sterfte te compenseren. Ten aanzien van het laatste punt ligt voor de grutto de kritische grens bij 40 procent uitgekomen nesten, dat wil zeggen nesten waarvan tenminste één ei uitkomt. Dit broedresultaat werd in 1997 en 1998 niet gehaald; in 1999 en 2000 net wel (*figuur 3.3*).

De groen-blauwe dooradering biedt een geschikt leefgebied voor dieren en planten, in de vorm van water en groene kruid-, struik- en bosstroken. Daarnaast vormt de groen-blauwe dooradering een netwerk waarin dieren en planten zich kunnen verspreiden door het landelijk gebied. Als leefgebied is de groen-blauwe dooradering in het bijzonder voor zoogdieren en amfibieën van belang (*figuur 3.4*). Een aantal soorten wordt (ook

Figuur 3.3 Nestoverleving van de grutto: aandeel nesten waarin tenminste één ei uitkomt (Bron: CBS, SOVON).

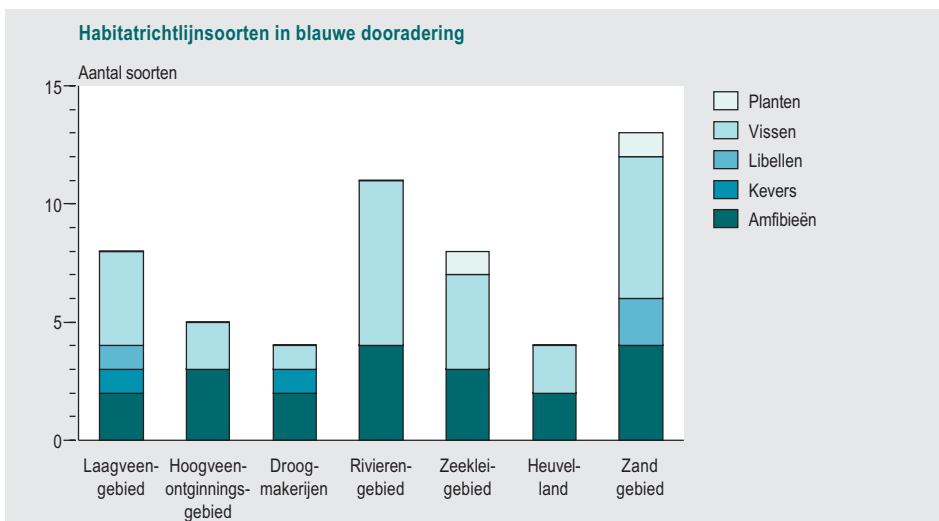




Figuur 3.4 Voor vijf diergroepen is aangegeven of ze in Nederland gebonden zijn aan natuurgebieden, aan de groen-blauwe dooradering of dat ze een brede verspreiding hebben.

buiten de natuurgebieden) beschermd in het kader van soortbeschermingsregelingen, zoals de Flora- en faunawet en de Europese Habitatrichtlijn (zie hoofdstuk 8). *Figuur 3.5* geeft een beeld van het voorkomen van in het water levende Habitatrichtlijnsoorten in de blauwe dooradering van het landelijk gebied. De vissen en amfibieën domineren, waarbij soorten zoals bijvoorbeeld kleine modderkruiper en rugstreeppad regelmatig worden aangetroffen. Het rivierengebied en het zandgebied herbergen grotere aantallen Habitatrichtlijnsoorten dan de andere gebieden.

Figuur 3.5 Aantal soorten uit de Habitatrichtlijn dat leeft in en om het water in het landelijk gebied (Bron: RAVON, provincie Zeeland, NHGLimburg, Limnodata Neerlandica, RIVM).

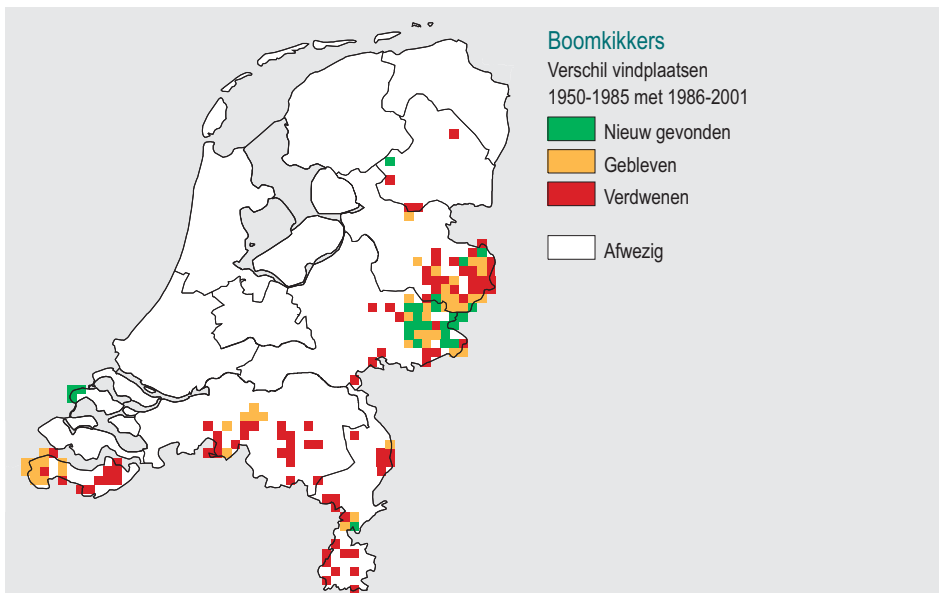




De boomkikker heeft poelen en struikgewas nodig (Foto: Roel Hoeve).

Voor de netwerkfunctie van de groen-blauwe dooradering is de dichtheid en verbondenheid van de dooradering bepalend. Zo is de afstand tussen poelen en struwelen een kritische factor voor amfibieën, zoals de kamsalamander en de boomkikker. De kolonisatiekansen van lege poelen door kamsalamanders halveert, als de afstand tot de dichtstbijzijnde poel toeneemt van 300 meter naar 800 meter (Vos, 1999). De boomkikkerpopulatie neemt onder meer af, doordat er geen ruimtelijk netwerk is van geschikte wateren voor de voortplanting in combinatie met struikgewas (figuur 3.6).

Figuur 3.6 Verandering in vóórkomen van de boomkikker tussen de perioden 1950-1985 en 1986-2001 (Bron: RAVON).



Door herstel van leefgebieden is in Twente en de Achterhoek de laatste tien jaar herstel van de boomkikkerpopulatie ingezet.

Ook voor het vóórkomen van planten is een goed verbonden netwerk essentieel. Planten komen tot vijf keer vaker voor wanneer natuurlijk beheerde sloten en slootoevers (bijvoorbeeld in het kader van agrarisch natuurbeheer) in één aaneengesloten stuk van het landschap bij elkaar liggen, dan wanneer een zelfde hoeveelheid beheerde sloten verspreid over het gehele landschap voorkomt (Geertsema, 2002).

3.3 Het rivierengebied verandert

- *De identiteit en verscheidenheid van het rivierenlandschap zijn achteruit gegaan doordat het totale areaal met karakteristieke landschapselementen sterk is afgenomen.*
- *Voor herstel van ooibos zijn er mogelijkheden langs de Maas, de IJssel en in binnendijkse gebieden.*

De inrichting van het rivierengebied staat sterk in de belangstelling na de uitzonderlijk hoge waterstanden van 1993 en 1995. Inmiddels is het besef gegroeid dat klimaatverandering in Nederland zal leiden tot hoge waterstanden, wat maatregelen ter bescherming tegen overstromingen noodzakelijk maakt. Zo worden inrichtingsplannen voor het rivierengebied bijgesteld volgens de beleidslijn ‘Ruimte voor de Rivier’ (zie *paragraaf 7.1*). De grote rivieren hebben karakteristieke natuur- en landschapswaarden en maken deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur. Inzicht in de oorspronkelijke verschillen in landschap tussen de rivieren kan houvast bieden, wanneer een type inrichting wordt nagestreefd waarbij de bescherming tegen overstroming gewaarborgd is in combinatie met herstel van de landschapsidentiteit en -verscheidenheid.

Achteruitgang van het rivierenlandschap

Van oorsprong waren er grote verschillen tussen de rivieren in de Rijn-Maasdelta (zie *kadertekst*). Elke rivier had zijn karakteristieke patroon van landschapselementen. Veel van de karakteristieke landschapselementen zijn verloren gegaan. De voornaamste oorzaak hiervan is intensivering van het grondgebruik (*figuur 3.7*). Hierdoor zijn bijvoorbeeld langs de Maas natuurlijke graslanden, moerassen en natuurlijke oevers afgenomen. Opvallend is hier het relatief grote aandeel bebouwing in de uiterwaarden en het verlies aan diversiteit in bostypen. Langs de IJssel zijn de kenmerkende stroomdalgraslanden en uiterwaardgeulen achteruitgegaan. Hardhoutooibos daarentegen is vaak blijven bestaan. Langs de Waal zijn de typische kenmerken van een dynamische rivier, zoals nevengeulen, natuurlijke rivieroeveren en zachthoutooibos, verloren gegaan. Verder is door het verlies aan getijdenbeweging in het Haringvliet de omvang van natuurlijke rivieroeveren en moeras sterk verkleind.

Veel van de genoemde karakteristieke landschapselementen zijn als leefgebied van bedreigde soorten in het rivierengebied van belang. *Figuur 3.8* geeft aan dat momenteel

Kenmerkende verschillen in het rivierengebied



De IJssel kronkelt door het landschap bij Deventer (Foto: De Jong).

De historische verschillen tussen de rivieren in de Rijn-Maasdelta zijn terug te voeren op de verschillen in dynamiek en de ondergrond van deze rivieren.

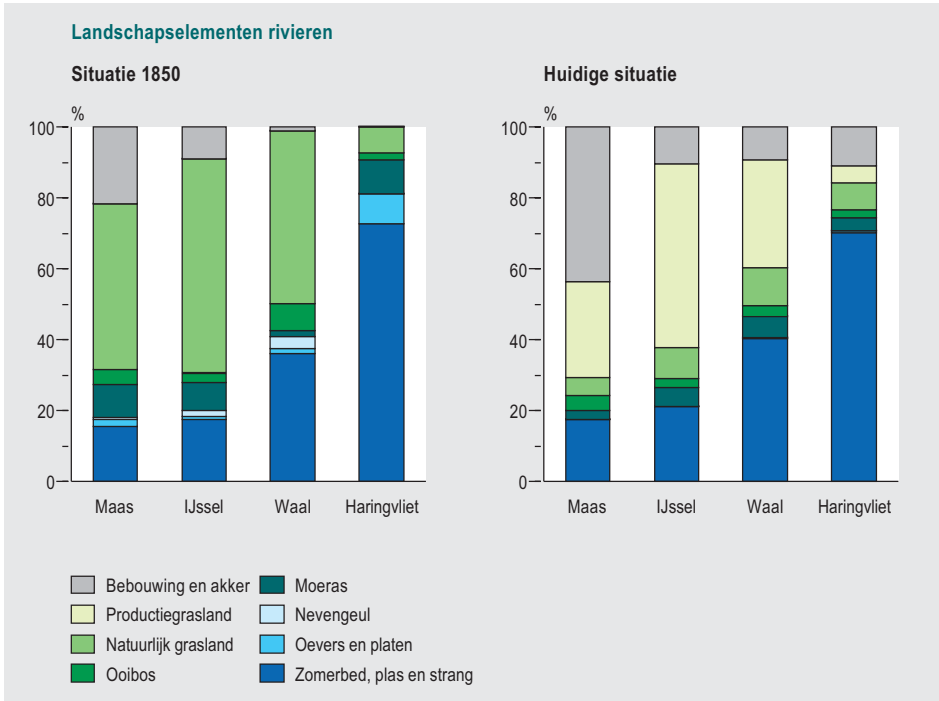
- De Maas in Limburg staat model voor een rivier die in een dal stroomt. Vandaar dat er naast natuurlijke graslanden ook veel hoger gelegen akkers voorkomen. Door het meanderen (kronkelen) van de Maas komen er natuurlijke rivieroeveren voor en relatief veel moeras in afgesneden oude rivierlopen.
- De IJssel ligt aan de stroomopwaartse kant van de delta en heeft minder hooggelegen akkers en meer strangen en nevengeulen. Het geringe aandeel natuurlijke rivieroeveren langs de IJssel

laat zich verklaren door een 'passieve' meandering: sinds de Middeleeuwen heeft de IJssel haar bedding nauwelijks meer verlegd.

- De Waal is juist de meest dynamische rivier en kenmerkt zich dan ook door een bredere bedding, het voorkomen van veel nevengeulen en strangen en door brede natuurlijke oevers, die na hun ontstaan begroeid raakten met zacht-houtoibos.
- Het Haringvliet staat model voor een rivier aan de zeewaartse kant van de delta. Hier zijn de uiterwaarden relatief smal. Door de getijdendynamiek zijn graslanden beperkt van omvang gebleven, en zijn natuurlijke rivieroeveren en moeras dominant.

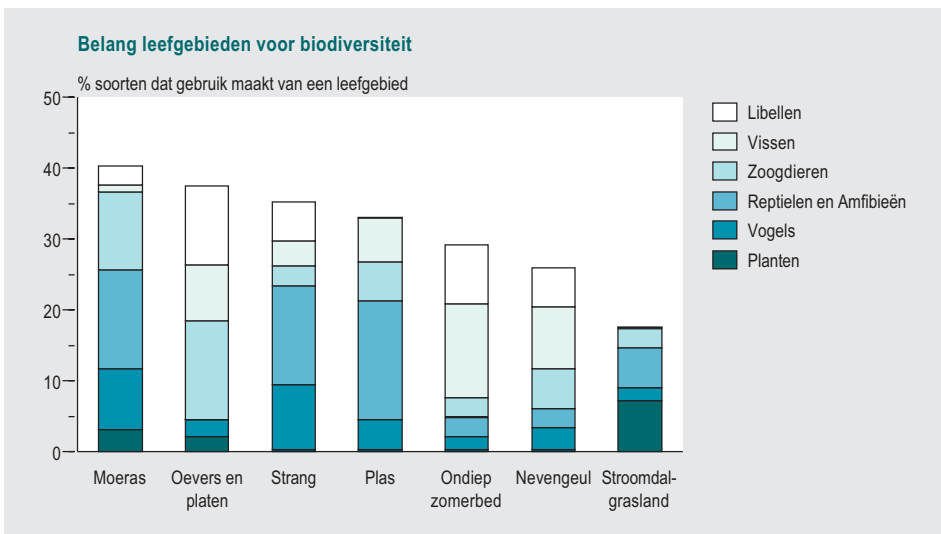
een- tot tweevijfde van de bedreigde soorten in het rivierengebied gebonden is aan natuurlijke elementen zoals moerassen, oevers en strangen (Lenders *et al.*, 2001). De achteruitgang van deze landschapselementen verkleint het leefgebied van bedreigde soorten. Zo rapporteert RAVON (2002) dat alleen langs de IJssel en Overijsselse Vecht nog buitendijkse populaties van de knoflookpad worden aangetroffen.

Het areaal oibos is langs de rivieren beperkt, terwijl deze bossen toch kenmerkend zijn voor het rivierenlandschap. Dit komt vooral doordat in het huidige smalle stroombed van de rivieren meestal geen plaats is voor bossen, omdat ze de waterafvoer belemme-



Figuur 3.7 Grondgebruik en landschapselementen langs de rivieren in een historische situatie rond 1850 (links) en in de huidige situatie. De Maas en IJssel vertegenwoordigen landinwaarts gelegen riviertrajecten, het Haringvliet een nabij de monding gelegen traject en de Waal heeft een tussenpositie (Bron: RIZA, Alterra).

Figuur 3.8 Belang van leefgebieden langs de rivier voor aan rivieren gebonden, bedreigde soorten (Bron: BIO-SAFE: zie Lenders, 2002).



ren. De beste kansen voor de ontwikkeling van ooibos liggen langs de IJssel en de Grensmaas, waar meer ruimte voorhanden is. Ook binnendijks is er plaats voor dergelijke bossen. Goede kansen liggen ook in retentiegebieden die piekafvoeren van de rivier moeten afvlakken. Voorwaarde voor de ontwikkeling van oobossen is wel dat deze gebieden ook buiten piekafvoeren af en toe onder water staan.

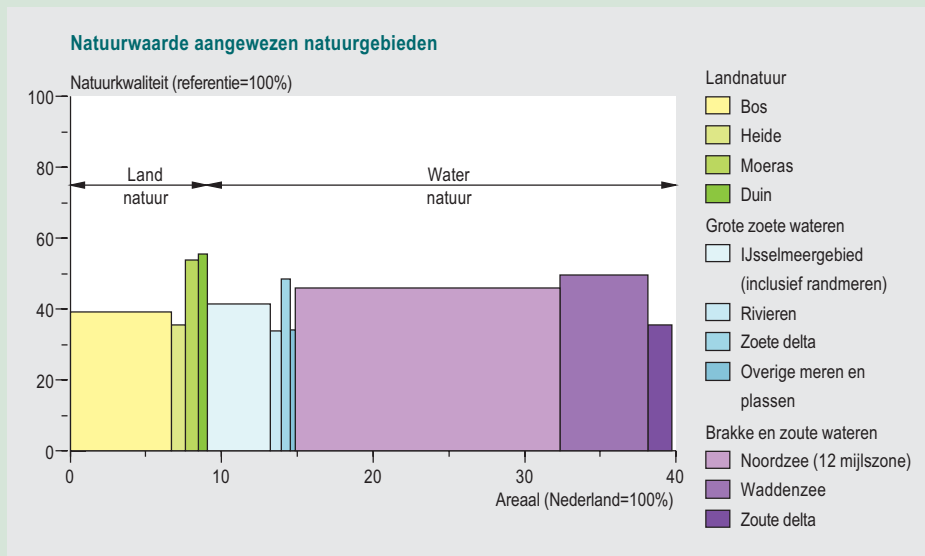
4 KWALITEIT VAN NATUURGEBIEDEN

Een goede kwaliteit van natuurgebieden vraagt om een goede ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit. Een goede *ruimtelijke* kwaliteit is aanwezig als er voldoende samenhang bestaat tussen habitats, waardoor er uitwisseling tussen populaties van een soort kan plaatsvinden. Onvoldoende samenhang vermindert de uitwisseling tussen populaties, waardoor ze kwetsbaarder worden en kunnen uitsterven. Het belang van goede leefgebieden voor de overleving van soorten is internationaal erkend. Zo streeft de Europese Unie naar een samenstel van natuurgebieden, Natura 2000 genaamd, in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (zie *paragraaf 5.3*).

Een goede *milieukwaliteit* betekent vooral voldoende water van goede kwaliteit en een beperkte aanvoer van voedingsstoffen via water en lucht. Een slechte milieukwaliteit is direct van invloed op de natuurkwaliteit; als de milieukwaliteit achteruitgaat, is dat te merken aan de flora en fauna in een gebied.

In de natte natuurgebieden hebben gebruiksfuncties, zoals visserij en scheepvaart, grote invloed op de ecologische kwaliteit. Een te hoge gebruiksdruk heeft negatieve effecten

Natuurwaarde



De natuurwaardegraadmeter geeft de toestand van de Nederlandse natuur aan in termen van de natuurkwaliteit en het areaal. De natuurkwaliteit is een maat voor de huidige toestand van een ecosysteem, in vergelijking met een goed ontwikkeld (half)natuurlijk ecosysteem van rond 1900, en

berekend op basis van een aantal kenmerkende soorten. De graadmeter wordt uitgebreid toegelicht in de tweede Natuurverkenning (RIVM, 2002a).

op de natuurkwaliteit. Daarnaast speelt de overmatige toevoer van voedingsstoffen een rol, vooral in de meren en de kustzone. De natuurkwaliteit van de zoete wateren is in de Natuurbalans 2001 aan de orde geweest (RIVM, 2001a). Dit jaar komen de Noordzee en de Waddenzee aan bod.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat doorsnijding en versnippering (*paragraaf 4.1*) en milieudruk (*paragraaf 4.2*) voor effecten hebben op de landnatuur en hoe gebruiksfuncties de zoute wateren beïnvloeden (*paragraaf 4.3*).

4.1 Doorsnijding en versnippering

- *Veel moerassen zijn zo versnipperd dat ze weinig of geen levensvatbare populaties bevatten van rietvogels en grotere moerasinsecten.*
- *In Noord-Holland en Friesland maakt het gebrek aan ruimtelijke samenhang tussen moerassen de beschermde noordse woelmuis kwetsbaar. In Zeeland bevindt zich daarentegen wel een goed verbonden netwerk voor de noordse woelmuis.*
- *Wegen doorsnijden natuurgebieden en verminderen de levensvatbaarheid van populaties van dieren.*
- *Goede faunapassages heffen de barrièrewerking van wegen deels op; de helft van de dassentunnels werkt echter niet door constructiefouten en achterstallig onderhoud.*

Veel soorten staan in Nederland onder druk omdat hun leefgebied is versnipperd. Die leefgebieden zijn daardoor ‘eilanden’ geworden, waar losstaande populaties van soorten voorkomen. Voor levensvatbare populaties is een minimumomvang noodzakelijk om uitsterven zo veel mogelijk uit te sluiten. Er zijn in Nederland maar enkele natuurgebieden zo groot, dat ze op zichzelf de ruimtelijke voorwaarden kunnen bieden aan de doelsoorten die er voorkomen. De beste voorbeelden daarvan zijn de Veluwe en het systeem van de Waddenzee met Waddeneilanden. Maar zelfs een gebied als de Veluwe is nog zo doorsneden door wegen, dat die voorwaarden niet ten volle worden gerealiseerd. De benodigde omvang van een leefgebied kan tot stand worden gebracht door een aantal kleinere leefgebieden onderling te verbinden tot netwerken, waarin dieren tussen kernen van leefgebieden heen en weer kunnen pendelen.

In deze paragraaf worden de effecten beschreven van versnippering en doorsnijding op de kwaliteit van natuurgebieden. Voor de beschrijving van versnippering worden moerasgebieden in Nederland als voorbeeld genomen. Effecten van versnippering zijn ook in andere natuurgebieden waar te nemen.

Moerasgebieden als kwetsbare eenheden natuur

De Nederlandse delta vervult een sleutelrol als het gaat om de natuurkwaliteit van moerasgebieden in Noordwest-Europa. Niet alleen heeft Nederland een groot aandeel in de oppervlakte moerassen, ook verspreiden soorten zich vanuit Nederlandse naar buitenlandse moerassen. Dat laatste bleek bijvoorbeeld na de aanleg van Zuidelijk Flevoland, toen zich daar in korte tijd een groot areaal rietmoeras ontwikkelde, de Oostvaarders-

Gevolgen van versnippering en doorsnijding

Versnippering en doorsnijding scheiden populaties van een dier- of plantensoort van elkaar. Daardoor vindt geen onderlinge uitwisseling plaats en kunnen schommelingen in populatiegrootte in het ene deel niet meer door populaties van het andere deel worden opgevangen. Dit verhoogt de kans op uitsterven en verlaagt daarmee de levensvatbaarheid van de populaties. Niet voor niets is 'gunstige staat van instandhouding van populaties' een centraal begrip in de Europese Habitatrichtlijn.

De gevoeligheid van een soort voor versnippering hangt af van:

- De *afstanden* tussen natuurgebieden. Soorten verschillen sterk in afstanden die ze kunnen

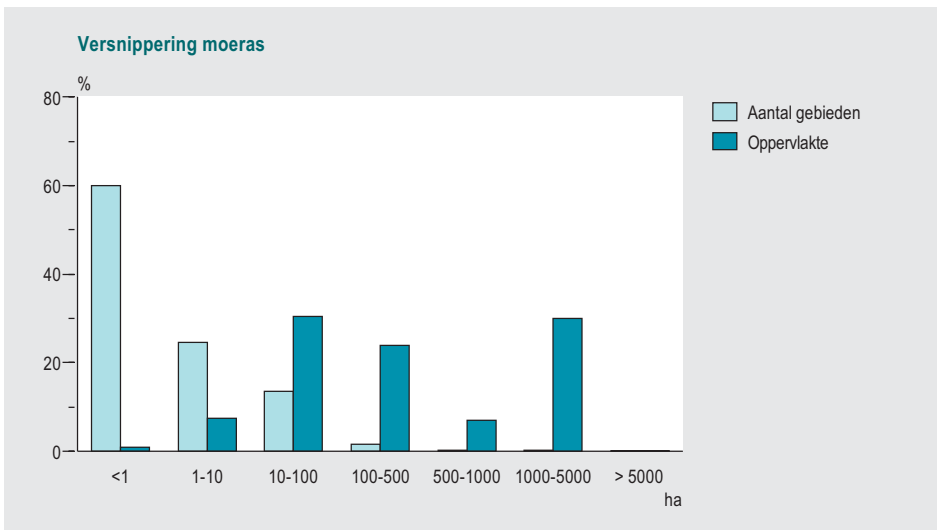
overbruggen. Soorten met een beperkt verspreidingsvermogen, zoals kleine zoogdieren, amfibieën en vele insecten, hebben in de Nederlandse situatie de grootste problemen.

- Het *landgebruik* tussen natuurgebieden. Bij soorten die zich over het land of door het water bewegen wordt de uitwisseling belemmerd door barrières, zoals wegen, spoorwegen, stuwen, etc., en door gebieden met intensieve landbouw of bebouwing.
- De *grootte* van de natuurgebieden. Soorten verschillen in de hoeveelheid ruimte die ze nodig hebben om bijvoorbeeld voldoende voedsel te vinden. Sommige soorten, zoals de das, hebben grotere gebieden nodig om een levensvatbare populatie te vormen.

plassen. Het gevolg was een sterke toename van zeldzame rietvogelsoorten zoals het baardmannetje, de roerdomp en de bruine kiekendief, die tot ver buiten onze grenzen merkbaar was.

In Nederland zijn er echter maar weinig grote of onderling goed verbonden moerassen die een leefgebied vormen voor dergelijke soorten. Meer dan 80 procent van de moerassen bestaat uit gebieden kleiner dan 10 hectare (*figuur 4.1*). Dit is veel te klein voor levensvatbare populaties van rietzangers (ten minste 50 ha nodig), grote karekieten (minstens 350 ha nodig) en roerdommen (minstens 750 ha nodig). Al deze soorten zijn sinds 1950 sterk afgenomen (RIVM, 2001a). Voor de grote karekiet is de situatie zelfs

Figuur 4.1 Versnippering van moerassen in Nederland.



kritiek te noemen. Er is slechts één kerngebied waar de helft van alle exemplaren nestelt, namelijk de Randmeren in Noordwest-Overijssel. Maatregelen, gericht op verbetering en herstel van de habitatkwaliteit, zijn voor alle rietvogels nodig.

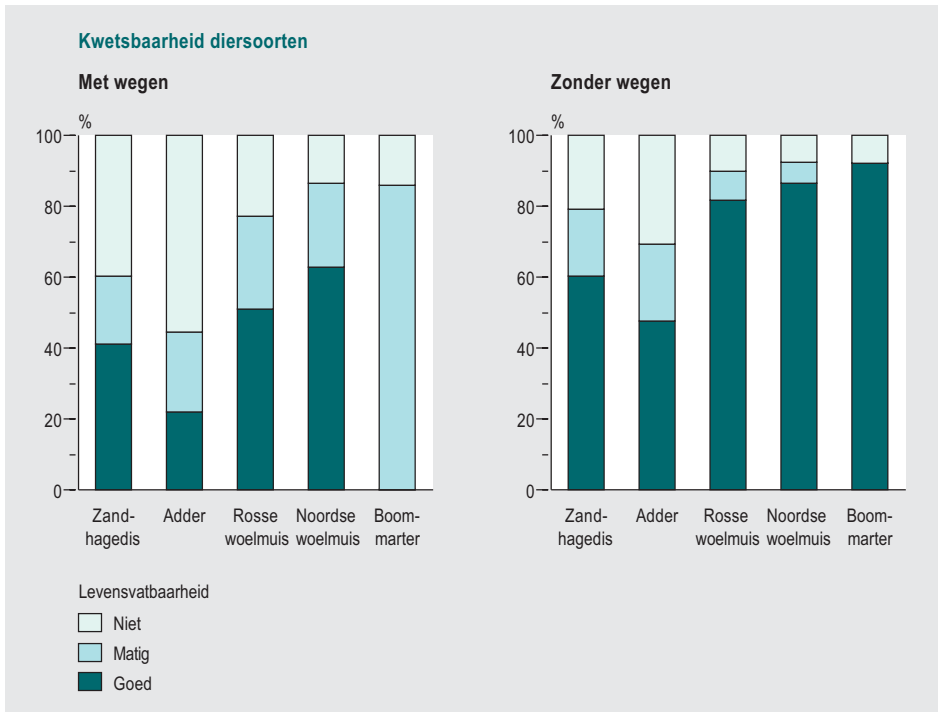
In versnipperde gebieden lijkt de veerkracht van populaties minder. Door de versnippering blijkt de rietzangerpopulatie kwetsbaarder geworden voor droogte in Afrika (Foppen, 2001). Het aantal rietzangers is bijvoorbeeld begin jaren tachtig sterk teruggelopen door droogte in het Afrikaanse overwinteringsgebied. In weinig versnipperde gebieden konden populaties zich sneller herstellen dan in versnipperde gebieden. Voor de Nederlandse rietzangers vormen de opgetreden droogteperiodes in Afrika tot nu toe geen bedreiging. Als de frequentie van droogteperiodes echter door klimaatveranderingen verder toeneemt, kan dit ertoe leiden dat de rietzanger uit delen van Nederland verdwijnt. Om dit te voorkomen zou natuurontwikkeling erop gericht moeten zijn goed verbonden moerasgebieden te creëren.

Behalve rietvogels ondervinden ook insecten hinder van de versnippering van moerasgebieden. Insecten zoals moeraslibellen en –vlinders verdwijnen meer en meer uit kleinere moerassen in de duinen, polders en hogere zandgronden en worden vrijwel alleen nog aangetroffen in de grotere laagveenmoerassen, zoals de Wieden, Weerribben en het Vechtplassengebied. Moerassen zijn zo klein en zo sterk door hun omgeving beïnvloed dat zelfs insecten met een klein leefgebied zich niet meer kunnen handhaven. Dit geldt bijvoorbeeld voor beschermde soorten als de groene glazenmaker, de gevlekte witsnuitlibel, de grote vuurvlinder en de zilveren maan, maar ook voor de in de Habitatrictlijn voorkomende gestreepte waterroofkever. Als deze grote insecten verdwijnen, zullen ook vogels die deze insecten eten, zoals de grote karekiet, verdwijnen.

De versnippering en achteruitgang van moerasgebieden leiden ook tot achteruitgang van de noordse woelmuis, die vooral voorkomt in Friesland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland. De Nederlandse ondersoort is beschermd via de Europese Habitatrictlijn. De woelmuis leeft in zeer natte moerassen, die regelmatig overstromen. In het hele leefgebied blijken het gebrek aan ruimtelijke samenhang van dergelijke moerassen en het ontbreken van regelmatige overstromingen knelpunten voor de levensvatbaarheid van de woelmuispopulaties. In de Zeeuwse delta is de situatie relatief goed; hier zijn dan



De Nederlandse noordse woelmuis is uniek en kenmerkend voor moerassen (Foto: Roel Hoeve).



Figuur 4.2 Het aandeel van het leefgebied van enkele diersoorten dat niet, matig of goed levensvatbare populaties bevat, in de huidige situatie en in een referentiesituatie zonder wegen.

ook sterke kernpopulaties aanwezig. In Noord-Holland zijn de geringe oppervlakte van de leefgebieden en de geïsoleerde ligging beperkende factoren. In Friesland lijkt naast versnippering het ontbreken van regelmatige overstromingen in het leefgebied beperkend en wordt de noordse woelmuis verdrongen door andere soorten.

Doorsnijding door wegen

Veel natuurgebieden in Nederland worden doorsneden door wegen, spoorwegen en langgerekte wateren. Deze doorsnijdingen kunnen barrières vormen voor dieren en planten. De mate waarin een weg een hindernis vormt, verschilt per soort. Zo kan een drukke weg een ernstige barrière zijn voor lopende en kruipende dieren, terwijl vogels geen hinder ondervinden. Doorsnijding door wegen heeft een negatief effect op de levensvatbaarheid van populaties (figuur 4.2). De negatieve effecten worden sterker voor dieren met een grotere actieradius, zoals de boommarter.

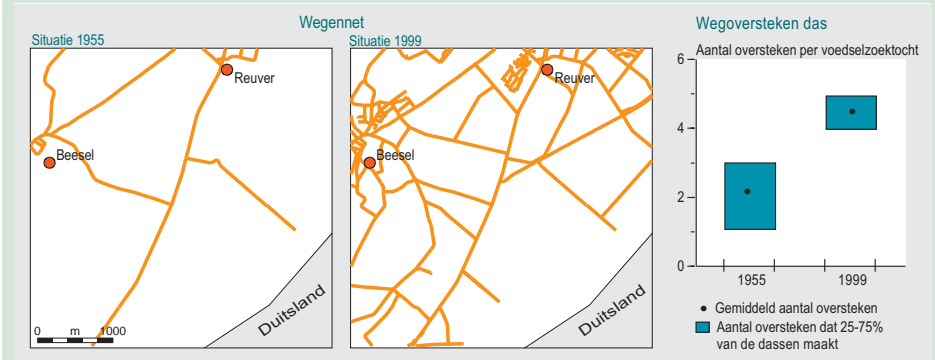
De mate van doorsnijding is in de afgelopen decennia sterk toegenomen doordat de dichtheid van het wegennet hoger geworden is. Als gevolg hiervan lopen dieren een grotere kans aangereden te worden tijdens de trek naar voortplantingsplaatsen (bijvoorbeeld padden) en tijdens voedselzoektochten (bijvoorbeeld das en egel; zie figuur 4.3 en kadertekst).



Wegen vormen voor sommige dier- en plantensoorten een lastig passeerbare barrière (foto links). Dit vermindert bijvoorbeeld de levensvatbaarheid van populaties van de boommarter (Foto's: Roel Hoeve).

Langs 15 procent van het hoofdwegennet (1900 km) kan het aanleggen van faunapassages negatieve effecten snel opheffen. Bij de knelpunten langs het overige gedeelte van het hoofdwegennet zijn aanvullende maatregelen in het landschap nodig om populaties te verbinden. Als bij de aanleg van wegen reeds rekening gehouden wordt met faunapassages, kunnen negatieve barrière-effecten verminderen. Faunapassages moeten wel goed toe- en doorgankelijk zijn om de barrièrewerking van wegen op te heffen. Dit vergt een goede constructie en goed onderhoud. Inspectie van dassentunnels laat zien dat de helft daarvan constructiefouten of achterstallig onderhoud kent. Daarmee wordt het doel van de investering in de passage niet bereikt (figuur 4.4).

Dassen op zoek naar voedsel moeten meer wegen oversteken dan vroeger

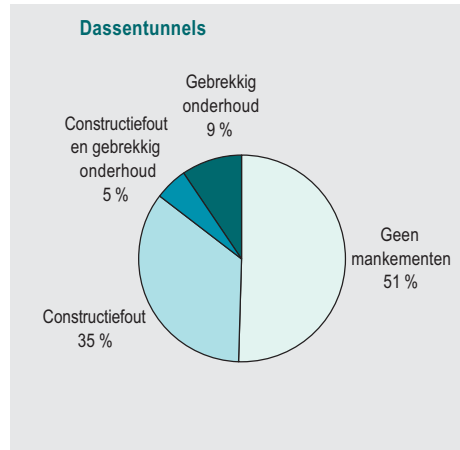


De dichtheid van het wegennet is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Wat dit voor de das in een lokale situatie betekent, wordt duidelijk als de situatie in 1955 wordt vergeleken met die in 1999 voor een gebied in Midden-Limburg. Dassen passeren wegen tijdens voedselzoektochten; tijdens elke oversteek lopen ze de kans om overreden te worden. De schatting is dat hierdoor momenteel jaarlijks 25 procent van de dassen

sterft. Een analyse van het aantal wegen dat een das tijdens voedselzoektochten moet oversteken laat zien dat dit aantal in een halve eeuw tijd verdubbeld is. In 1955 maakte een das 1 tot 3 oversteeken tijdens een voedselzoektocht, in 1999 lag dit aantal tussen de 4 en 5 oversteeken. Omdat ook de verkeersdruk op de wegen is gestegen, betekent dit dat de kans op overrijding extra sterk gestegen is.



Figuur 4.3 Aantal dassen dat jaarlijks als verkeersslachtoffer wordt gemeld. De stijging is mede het gevolg van het toegenomen aantal dassen (Bron: Das en Boom).



Figuur 4.4 Toestand dassentunnels in 2001, met geconstateerde gebreken die het gebruik van de tunnels belemmeren (Bron: Das en Boom, 2002).

4.2 Milieucondities voor natuur op het land

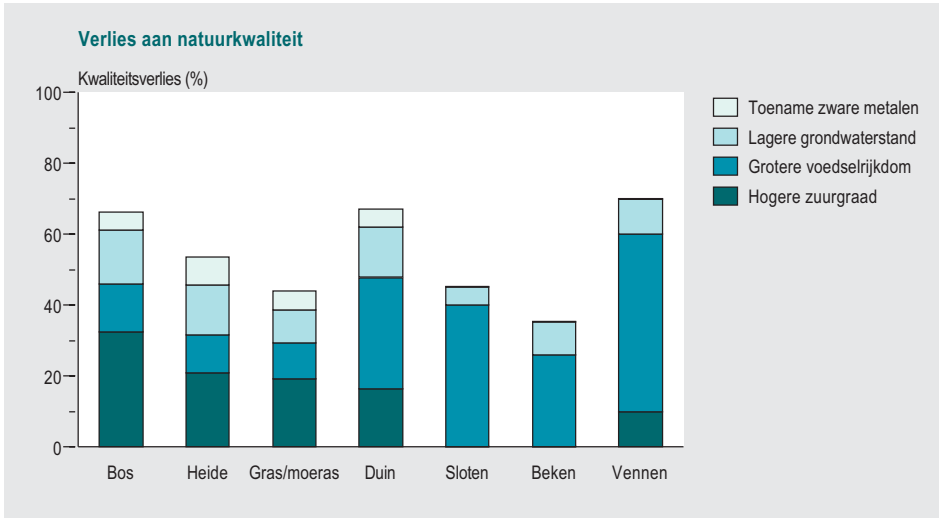
- De hoge milieudruk leidt nog steeds tot achteruitgang van de natuurkwaliteit.
- Planten van voedselarme milieus worden steeds zeldzamer. Planten van voedselrijke milieus worden steeds algemener.

De verslechterde milieukwaliteit heeft tot een verlies aan natuurkwaliteit geleid, vooral door de te hoge voedselrijkdom en het zuurder worden van bodem en water, de verlaging van de grondwaterstand (verdroging) en de aanwezigheid van milieugevaarlijke stoffen (figuur 4.5). De slechte milieukwaliteit heeft er toe geleid dat de natuurkwaliteit, afgemeten aan de kans op het voorkomen van plantensoorten, tussen 1950 en 1995 is gehalveerd. Planten zijn voor groei en ontwikkeling rechtstreeks afhankelijk van de kwaliteit van lucht, bodem en water.

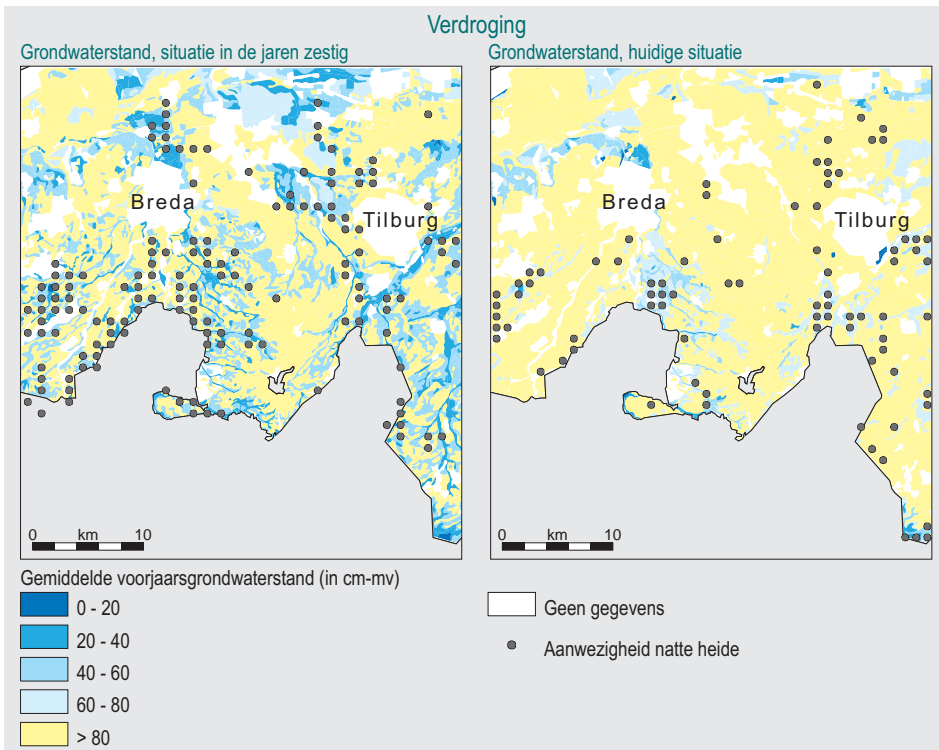
In deze paragraaf worden de effecten van verdroging en de toename in voedselrijkdom verder uitgewerkt. Zie voor meer informatie over het milieubeleid *paragraaf 5.4*.

Effecten van verdroging

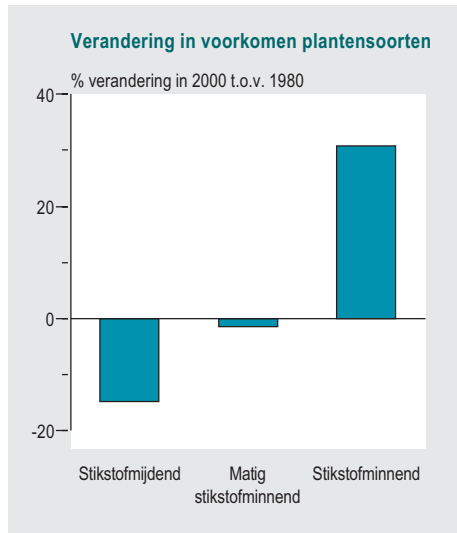
Verdroging van natuur ontstaat als er onvoldoende grond- of oppervlaktewater van goede kwaliteit beschikbaar is voor de aanwezige natuur. Een gebied wordt ook als verdroogd aangemerkt als water van een andere, gebiedsvreemde kwaliteit wordt aangevoerd om een te lage grond- of oppervlaktewaterstand te compenseren. Meer dan 40 procent van de Nederlandse plantensoorten is direct afhankelijk van het grondwater. Natuurdoelen zoals natte heide, beekdalbossen en natte schraalgraslanden zijn gevoelig voor verdroging. Binnen Europa bevat Nederland een van de kerngebieden van natte heide, maar door verdroging is het areaal natte heide sinds het begin van de vorige eeuw afgenomen.



Figuur 4.5 Natuurkwaliteit in 1995 ten opzichte van 1950, berekend als de kans op voorkomen van plantensoorten in reactie op het zuurder worden van bodem en water, de toename van voedselrijkdom, de daling van de grondwaterstand en de aanwezigheid van zware metalen.



Figuur 4.6 Verdroging rond Breda en Tilburg, geïllustreerd aan de hand van de daling van de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand en de verspreiding van natte heide (Bron: Alterra; FLORON, 2002).



Figuur 4.7 Toe- en afname in voorkomen van plantensoorten over de periode 1980 tot 2000, per voedselrijkdomklasse (Bron: Tamis et al., 2001).

De mate van verdroging wordt in *figuur 4.6* geïllustreerd aan de hand van daling van de grondwaterstand in een gebied rond Breda en Tilburg. Uit de kaartbeelden blijkt de grootschaligheid van de daling van de grondwaterstand. De belangrijkste oorzaken van de verdroging in dit gebied zijn diepere ontwatering van landbouwgronden door ruilverkaveling en landinrichtingsprojecten in de periode tussen 1950 en 1990. Daarnaast zijn effecten van grondwaterwinning aangetoond (Kremers en Van Geer, 2000). Met het droger worden van het gebied is de verspreiding van grondwaterafhankelijke natuur afgenomen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar aan de afname van natte heide en kenmerkende soorten daarvan, zoals beenbreek en kleine zonnedauw. Verdroging wordt, naast vermessing en grondgebruiksverandering, beschouwd als een van de belangrijkste oorzaken van deze achteruitgang.

Effecten van verzuring en vermessing

Planten van voedselarme milieus gaan nog steeds achteruit in Nederland, terwijl soorten van voedselrijke milieus juist vooruitgaan. Zeldzame soorten worden zeldzamer en algemene soorten worden algemener. De zeldzame plantensoorten, die in beleidskaders als doelsoorten aangewezen zijn, komen veelal in voedselarme milieus voor. De trend van de afgelopen 20 jaar (*figuur 4.7*) is een voortzetting van een ontwikkeling die al voor 1980 begon. De toegenomen bemesting en de hoge depositie van stikstof zijn belangrijke oorzaken (RIVM, 2000b). De huidige depositie van stikstof overschrijdt nog steeds het voor veel natuurtypen gewenste depositieniveau (RIVM, 2002b; zie ook *paragraaf 5.4*).

4.3 Natuurwaarden in de Noordzee en Waddenzee

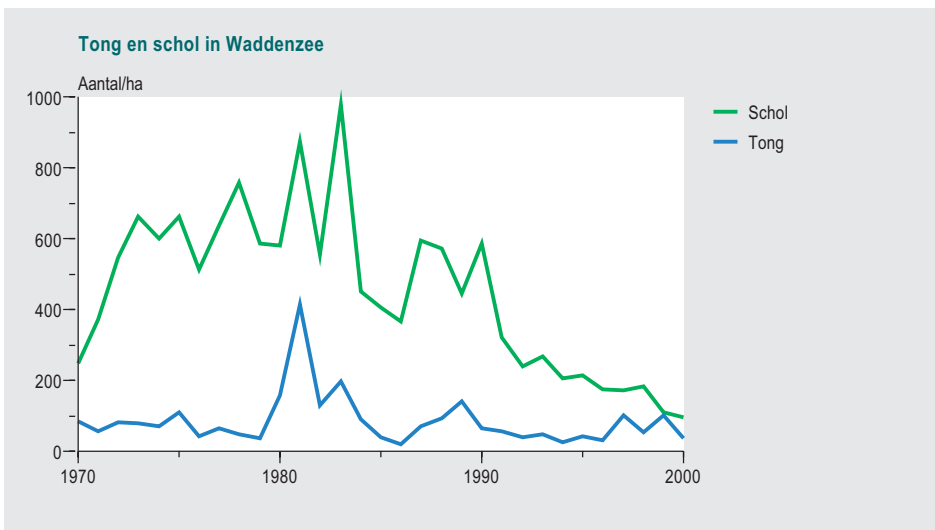
- Door de hoge visserijdruk bevinden enkele commerciële vissoorten zich nabij of onder hun voorzorgsniveau en zijn langlevende bodemdieren zeldzaam geworden.
- Mosselbanken in de Waddenzee herstellen zich na maatregelen tegen overbevissing.
- Kokkelbanken in beviste gebieden bevatten weinig grotere kokkels.
- Het aantal olievlekken op de Noordzee neemt af, evenals de grootte van de vlekken. Hierdoor daalt ook de vogelsterfte door oliebevuilding.
- Bloei van schuimalg treedt nog steeds op door de voedselverrijking van de kustwateren.

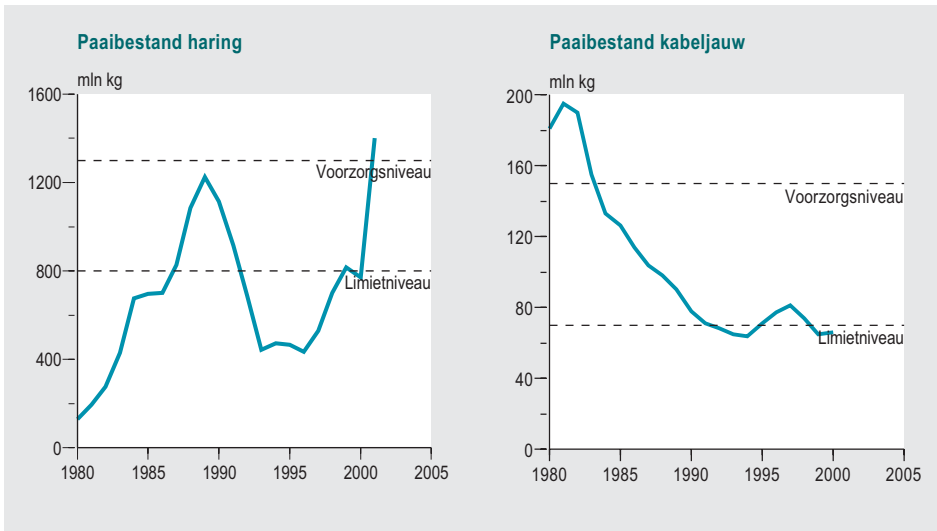
Biodiversiteit vissen en bodemfauna

De zoute wateren dragen in onderlinge samenhang bij aan de natuurwaarde van de Noordzee als geheel: dieren planten zich in het ene deel voort (de paaiplaatsen), terwijl de jongen elders opgroeien en de volwassenen door het hele gebied trekken. Bescherming van biodiversiteit betekent daarom bescherming van het geheel. Enkele soorten, met name haring en kabeljauw, zijn kwetsbaar doordat ze specifieke paaiplaatsen kennen, waar ze op vaste tijden terugkeren. Het aantal paaiplaatsen van haring was in de periode 1976-1992 veel lager dan in de periode daarvoor als gevolg van overbevissing.

De Waddenzee, de Delta en de kustzone van de Noordzee hebben een belangrijke functie als 'kinderkamer'. In de Waddenzee is de hoeveelheid jonge schol vanaf halverwege de jaren tachtig steeds verder teruggelopen. Dit duidt op een afname van deze vissoort en kan er bovendien ook op duiden dat de Waddenzee voor deze vis minder belangrijk of aantrekkelijk is geworden om nog onbekende redenen. Ook in de kustzone trekt de jonge schol naar dieper water weg. Daarentegen zijn de aantallen jonge tong in de Waddenzee de afgelopen decennia constant gebleven, met een piek halverwege de jaren tachtig (figuur 4.8).

Figuur 4.8 Hoeveelheid jonge tong en jonge schol in de Waddenzee (bron: RIVO).





Figuur 4.9 Paaibestanden van Noordzeeharing en kabeljauw. Het voorzorgsniveau is een minimum dat een duurzame visserij garandeert, het limietniveau is een omvang waaronder de productie van voldoende nakomelingen in gevaar komt (Bron: RIVO).

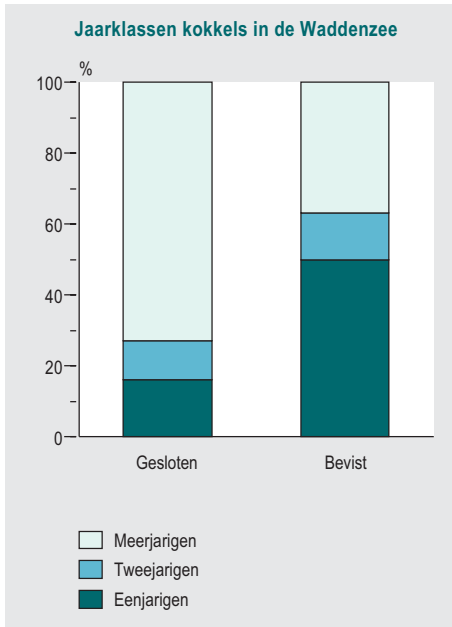
De genoemde gebieden kennen daarnaast hoge aantallen bodemdieren, die weer voedselzoekende vogels aantrekken. Dit geldt ook voor andere ondiepere delen van de Noordzee, zoals het Friese Front, de centrale Oestergronden, de Klaverbank en de Doggersbank.

Veel van de commerciële vissoorten zitten onder het voorzorgsniveau dat duurzame visserij garandeert. Enkele daarvan, zoals de kabeljauw, zitten zelfs onder het limietniveau, waardoor de productie van nakomelingen in gevaar komt (figuur 4.9). Daarentegen is de Noordzeeharing gestegen naar een niveau boven het voorzorgsniveau. Deze sterke stijging is niet zichtbaar bij de haring van de zuidelijke Noordzee en het Kanaal.

De bodemfauna en bodembewonende vissen hebben sterk te lijden onder de bodembevoerende visserij. Veel langlevende en zich langzaam voortplantende soorten zijn zeldzaam geworden of verdwenen: ze krijgen niet meer de kans om voor voldoende nakomelingen te zorgen om de stand op peil te houden. Dit geldt bijvoorbeeld voor roggen: de sterke afname van roggen valt samen met het begin van de boomkorvisserij (RIVM, 2001a).

De Waddenzee

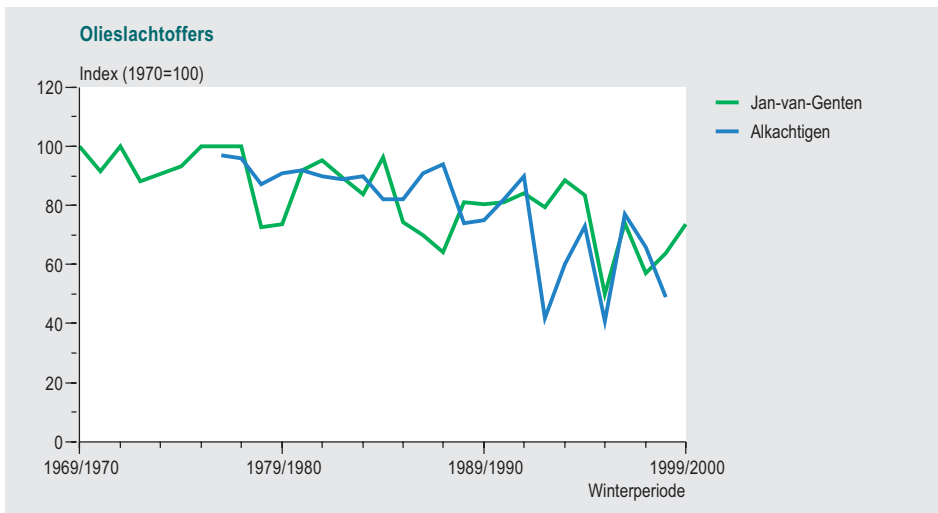
De Waddenzee geldt als het grootste oorspronkelijke natuurgebied in Nederland. Het heeft specifieke landschapselementen zoals geulen en platen, droogvallende mosselbanken en natuurlijke kwelders. Het gebied is voor voedselzoekende vogels van internationaal belang vanwege de rijkdom aan waddieren zoals wormen en schelpdieren. Mossels en kokkels worden voor de menselijke consumptie bevestigd. Door visserij waren droog-



Figuur 4.10 Verdeling van kokkels over jaarklassen in de Waddenzee in voor visserij open-gestelde gebieden (70 procent van het wad) en gesloten gebieden (30 procent).

vallende mosselbanken, die landschappelijk en als voedsel voor vogels van belang zijn, tussen 1985 en 1989 verdwenen. Na beperkingen van de visserij hebben mosselbanken zich kunnen herstellen, wat in 2002 resulteerde in meer dan 1650 hectare banken, die één winter overleefd hebben, en ruim 700 hectare oudere banken. Kokkelbanken zijn ook belangrijk als voedsel voor vogels, maar vormen geen zichtbare landschappelijke structuur. Door bevissing neemt het aandeel oudere kokkels af (figuur 4.10).

Figuur 4.11 Afname in aantal stookolieslachtoffers onder alkachtigen en jan-van-genten op de Noordzee (Bron: Werkgroep olieslachtoffers).

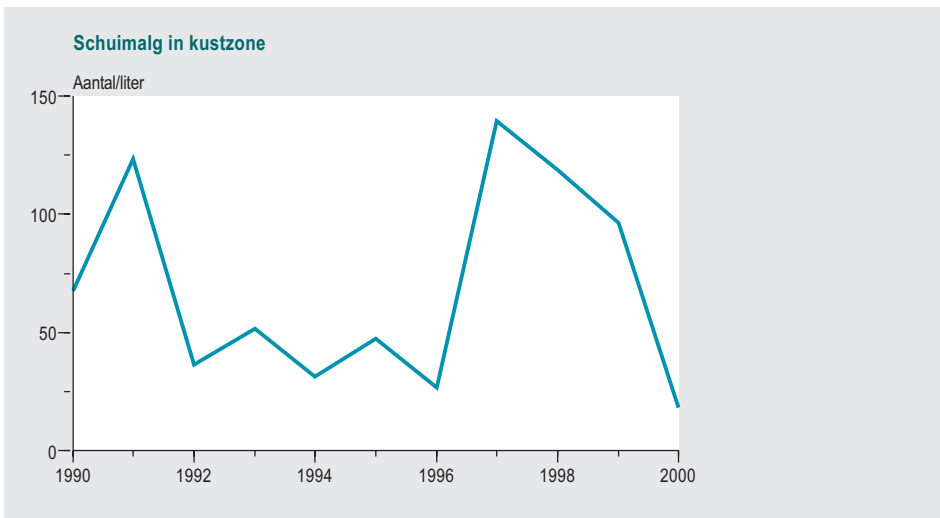




*Schuim op het strand als gevolg van afgestorven algen
(Foto: RIKZ).*

In de winter van 2001/2002 is er, net als in voorgaande jaren, een grote sterfte geweest onder de schelpdieretende eidereenden. De gevonden dode dieren waren mager, wat een gebrek aan schelpdieren van voldoende kwaliteit doet vermoeden. In 2003 wordt een studie naar de effecten van schelpdiervisserij op het wad afgerond. Deze studie moet onder andere inzicht geven in de oorzaken van de vogelsterfte. Momenteel zijn in de Waddenzee (en in de Oosterschelde) een aantal gebieden permanent gesloten voor de kokkelvisserij.

Figuur 4.12 Aantallen van de schuimalg Phaeocystis in de kustzone. De grote aantallen zorgen voor schuim op het strand (Bron: RIKZ).



Kustbroedvogels

De Nederlandse kustzone is van internationaal belang voor kustbroedvogels zoals kluut, bontbekplevier en strandplevier, vier soorten sterns en zeven soorten meeuwen. Met uitzondering van de meeuwen zijn het soorten van schaars begroeide gebieden in een dynamische omgeving. De natuurlijke dynamiek van de kustzone is echter sterk afgenomen (de kustlijn is vastgelegd voor kustverdediging), waardoor er geen nieuwe geschikte broedgebieden ontstaan. Bovendien verdwijnen de oude broedgebieden door afslag of begroeiing. Daarnaast vormen ruimtebeslag en rustverstoring door onder meer industrie en recreatie een bedreiging. Alle soorten, behalve de meeuwen, zijn achteruitgegaan en daarom op de Nederlandse Rode Lijst van bedreigde soorten geplaatst. Kustbroedvogels reageren positief op herstelmaatregelen. Van het toelaten van meer dynamiek, zoals bijvoorbeeld gepland in het Haringvliet, wordt dan ook een positief effect verwacht. Punt van zorg blijft de verstoring door mensen.

Olieslachtoffers

Niet-natuurlijke vogelsterfte treedt op door bevuiling met olie en andere stoffen die worden geloosd door schepen. Het aantal olievlekken op de Noordzee en hun omvang zijn tussen 1992 en 2000 afgenomen. Het aantal olieslachtoffers onder alkachtigen en jan-van-genten is sinds eind jaren zeventig 50 tot 75 procent afgenomen (*figuur 4.11*).

Algenbloei in de kustzone

Door verrijking van het kustwater met stikstof en fosfor kan overmatige bloei optreden van bepaalde algensoorten. De stikstof-concentratie in kustwateren is sinds 1985 nog maar weinig afgenomen. Wel is de fosfor-concentratie in deze periode met ongeveer de helft gedaald (RIVM, 2002b). Door de blijvend hoge concentraties van deze stoffen is de 'schuimalg' *Phaeocystis* toegenomen. Deze schuimalg vertoont piekjaren en produceert na afsterven grote hoeveelheden schuim op het strand, wat door recreanten negatief wordt beoordeeld (*figuur 4.12*).

Evaluatie van het beleid



Het tweede deel van de Natuurbalans analyseert, zoals gebruikelijk, de *voortgang van het beleid* voor natuur en landschap. Onder voortgang wordt daarbij verstaan: de ontwikkeling van beleidsvisies, de vertaling van het beleid in concrete maatregelen, en de effecten van de genomen maatregelen.

Het thema van deze Natuurbalans, de sociaal-economische betekenis van natuur en landschap, speelt ook in dit deel een rol. De centrale beleidsnota voor natuur en landschap, de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000a), kiest immers nadrukkelijk voor een verbreding van het beleid om 'beter recht te doen aan de betekenis van natuur voor de samenleving'.

Die betekenis komt tot uiting in het gebruik dat mensen maken van natuur en landschap. Natuur en landschap vervullen dan ook vrijwel altijd meerdere functies. Zo recreëren mensen in natuurgebieden en in het landelijk gebied, terwijl die gebieden andere hoofd-functies hebben dan recreatie: bescherming van biodiversiteit in natuurgebieden en voedselproductie in het landelijk gebied. In een vol land als Nederland biedt dit multi-functionele gebruik in veel gevallen een aantrekkelijke oplossing voor ruimteproblemen, maar niet altijd.

Er bestaan ook duidelijke accentverschillen in het gebruik van gebieden. Niet alle functies laten zich overal combineren. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' komen zulke accentverschillen tot uiting in de beleidsprogramma's. Het programma 'Groots Natuurlijk' verwoordt het beleid voor gebieden met hoofdfunctie natuur. Daarnaast zijn er programma's voor natuur in het landelijk gebied, de natte natuur en natuur in stedelijke gebieden. Terwijl in het programma Groots Natuurlijk de nadruk ligt op de zelfstandige waarde van de natuur, die een eigen plek claimt op het grondgebied van Nederland, ligt in de andere programma's sterker de nadruk op combinaties van functies.

Naast de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur', voert het Rijk ook in andere nota's beleid dat relevant is voor natuur en landschap. Voor de natuur op en om het water is bijvoorbeeld de Vierde Nota waterhuishouding (V&W, 1998) van belang. Verder formuleert de nota Belvedere (OC&W, 1999) beleid voor cultuurhistorische waarden in het landschap.

Ook het beleid voor de ruimtelijke ordening is van belang voor natuur en landschap. Vooral de twee nieuwe nota's die in ontwikkeling zijn: de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VIJNO) en het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR2), zullen veel invloed hebben op natuur en landschap. De VIJNO en het SGR2 zijn echter nog niet vastgesteld. Zoals in *hoofdstuk 1* al is aangegeven, worden deze nieuwe nota's daarom niet in de evaluatie betrokken, maar wordt er wel naar verwezen als het gaat om beleidskeuzes die nog gemaakt moeten worden.

Het milieubeleid heeft eveneens belangrijke consequenties voor de kwaliteit van natuurgebieden. Het Rijk heeft het milieubeleid vastgelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4; VROM, 2001a), dat overigens slechts ten dele het derde NMP vervangt.

De mogelijke gevolgen van het Strategisch Akkoord van de nieuwe regeringspartijen voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) komt in *paragraaf 5.2* aan de orde.

Structuur van deel twee: 'Evaluatie van het beleid'

Dit deel van de Natuurbalans is in grote lijnen ingedeeld volgens de opbouw van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. De hoofdstukken hebben de beleidsprogramma's uit 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' als vertrekpunt, maar richten zich nadrukkelijk ook op het beleid van andere departementen dat noodzakelijk is om de ambities uit deze programma's waar te maken.

Hoofdstuk 5 behandelt het beleid voor natuurgebieden op het land: de gebieden met hoofdfunctie natuur. Centraal daarin staat de voortgang van het beleid voor de realisatie van de EHS uit het Natuurbeleidsplan, dat voortgezet is in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. De EHS is het belangrijkste instrument om het Nederlandse natuurbeleid te verwezenlijken. *Hoofdstuk 5* evalueert niet alleen de vorderingen in begrenzing, verwerving en inrichting, maar ook de wijze waarop bescherming is geregeld, en de mate waarin het milieubeleid erin slaagt de vereiste milieucondities te realiseren.

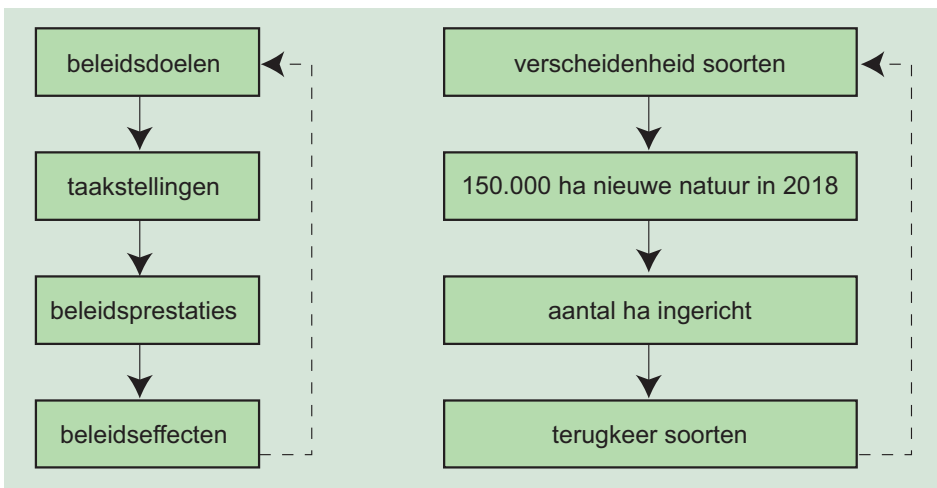
Hoofdstuk 6 richt zich op de groene ruimte buiten de natuurgebieden van de EHS. Daartoe wordt zowel 'groen' in het landelijk gebied als in het stedelijk gebied gerekend. De groene ruimte is de 'arena' waarin functies zoals wonen, landbouw, recreatie, natuur en landschap samenkomen. Aan de orde komt de vraag in hoeverre het beleid erin slaagt elke functie tot zijn recht te laten komen. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de steeds vaker gehanteerde gebiedsgerichte aanpak, waarin de rijksoverheid haar bemoeienissen beperkt tot het formuleren van doelen en het aanbieden van instrumenten, en de daadwerkelijke uitvoering van het beleid overlaat aan de gebruikers van de groene ruimte.

In *hoofdstuk 7* komt het beleid voor de 'natte' natuur aan bod. Voor een aantal natte natuurgebieden heeft Nederland een internationale verantwoordelijkheid. Natte natuurgebieden zijn systemen die elders in Europa minder voorkomen dan in Nederland. Een groot gedeelte van deze gebieden maakt daarom deel uit van de EHS en is tevens aangewezen als Vogel- of Habitatrichtlijn-gebied. Ze vervullen echter ook andere maatschappelijke functies. Transport, visserij en recreatie, maar ook veiligheid en bescherming tegen wateroverlast spelen een belangrijke rol in het beleid voor natte natuurgebieden. In *hoofdstuk 7* staat het effect van dit beleid op natuur en landschap centraal.

Het laatste hoofdstuk van het deel *Evaluatie van het beleid (hoofdstuk 8)* staat los van de gebiedsgerichte indeling van de eerdere drie hoofdstukken. Het behandelt het beleid gericht op de bescherming van specifieke planten- en diersoorten: het soortenbeleid. Het soortenbeleid is een aanvulling op het gebiedenbeleid (zoals het EHS-beleid), en komt voort uit de erkenning dat met gebiedenbeleid alléén de instandhouding van soorten niet voldoende gegarandeerd is. In *hoofdstuk 8* worden de twee pijlers van het soortenbeleid geanalyseerd: de wettelijke bescherming en de stimulerende maatregelen.

Beleids-effectketen

Het beleid wordt in deze Natuurbalans geëvalueerd op basis van de zogenoemde beleids-effectketen (zie *schema*). De keten beoogt niet alleen *prestaties* op het gebied van taakstellingen te evalueren, zoals het inrichten van natuurgebieden, maar ook de *effecten* die dat heeft op het realiseren van doelen, zoals de terugkeer van soorten. Overigens is het niet altijd mogelijk de cyclus van de keten volledig te doorlopen. De effecten van het beleid zijn namelijk nog niet altijd zichtbaar in een verbeterde natuur- en landschapskwaliteit. Daarvoor is veel beleid nog te kort van kracht. Bovendien is het niet altijd mogelijk om te bepalen of in het veld geconstateerde veranderingen het gevolg zijn van beleidsinspanningen of een autonoom karakter hebben. In die gevallen moet de beleidsevaluatie noodzakelijkerwijs beperkt blijven tot de beleidsprestaties, zoals het aantal verworven hectaren natuurgebied.



Beleids-effectketen (linker kolom) met voorbeeld (rechter kolom).

5 BELEID VOOR NATUURGEBIEDEN OP HET LAND

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) bestaat zowel uit land als uit water. In dit hoofdstuk staan de natuurgebieden op het land centraal. Natuur in en om het water komt aan de orde in *hoofdstuk 7*. De natuurgebieden op het land bestaan in Nederland uit grote en kleine natuurterreinen die ruimtelijk van elkaar gescheiden zijn. Om meer samenhang tussen deze terreinen te realiseren, is begin jaren negentig het beleid voor de EHS ontwikkeld. Door een samenhangend netwerk van natuurgebieden van hoge kwaliteit te realiseren, worden natuurwaarden veiliggesteld waarvoor Nederland ook internationaal verantwoordelijk is. Bovendien is de EHS belangrijk voor de openluchtrecreatie; het beleid streeft er dan ook naar natuur en recreatie maximaal te laten samengaan.

Rijk en provincies leggen vast welke gebieden onderdeel uitmaken van de EHS. Dit zijn bestaande bossen en natuurgebieden, nieuwe natuur en verbindingzones om de ruimtelijke samenhang te vergroten. Tot de EHS rekent de rijksoverheid ook 90.000 hectare gebieden met agrarisch natuurbeheer, die als hoofdfunctie weliswaar landbouw hebben, maar die een aangepast, natuurgericht beheer kennen om natuurwaarden te realiseren en te versterken (LNV, 2000a). Het EHS-beleid en het water- en milieubeleid moeten worden afgestemd, omdat voor de beoogde natuurkwaliteit de juiste milieu- en watercondities aanwezig dienen te zijn.

Paragraaf 5.1 gaat in op de manier waarop de begrenzing van de EHS tot stand komt en geeft aan wat de voortgang daarbij is. *Paragraaf 5.2* geeft weer in hoeverre de realisatie van nieuwe natuur door verwerving en inrichting van gronden op schema ligt.

De manier waarop de EHS beschermd is op grond van planologische en wettelijke instrumenten, komt aan de orde in *paragraaf 5.3*. Natuurgebieden hebben niet allemaal dezelfde vorm van bescherming. De gevolgen die dit in de praktijk heeft, worden in deze paragraaf besproken.

Tot slot gaat *paragraaf 5.4* in op de mate waarin het milieubeleid erin slaagt om de condities voor een EHS van hoge kwaliteit te realiseren.

5.1 De Ecologische Hoofdstructuur op de kaart

- *De provincies zijn ver gevorderd met de begrenzing van de netto EHS; het lijkt haalbaar om vóór 2005 de EHS geheel begrensd te hebben en vastgelegd in natuurbiedsplannen en streekplannen.*
- *Gezien de lange doorlooptijd van de procedures voor aanpassing van gemeentelijke bestemmingsplannen is het onwaarschijnlijk dat een volledige planologische veiligstelling van de EHS in 2005 zal zijn gerealiseerd.*

- *Binnen de netto EHS ontbreekt nog op veel plaatsen de beoogde ecologische samenhang tussen natuurgebieden.*
- *Voor uitvoering van de robuuste verbindingzones zijn nog onvoldoende middelen beschikbaar.*

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is globaal, als ‘bruto-EHS’, weergegeven in het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995). De EHS omvat bestaande natuur anno 1990, nieuwe natuur (voormalige categorieën reservaatgebieden en natuurontwikkelingsgebieden) en te ontwikkelen of te versterken verbindingzones. Van de beheergebieden voor agrarisch natuurbeheer, waarbinnen 6-jarige contracten worden afgesloten met boeren om binnen hun bedrijfsvoering rekening te houden met natuurwaarden, valt 90.000 hectare binnen de EHS. Deze vorm van beheer komt aan de orde in *paragraaf 6.4*.

Met de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ (LNV, 2000a) zijn aan het EHS-beleid zogenoemde ‘robuuste verbindingzones’ toegevoegd. Het aanbrengen van deze zones is bedoeld als aanvullend instrument om tot meer samenhang tussen natuurgebieden in Nederland te komen.

Het is de taak van de provincies om de EHS, inclusief verbindingzones en beheergebieden, nader te begrenzen. De provincies stellen niet alleen de areaalgrenzen van de EHS formeel vast, maar ze geven ook op gebiedsniveau de kwaliteitsdoelen voor de EHS aan, als uitwerking van de globalere, landelijke natuurdoelen die het Rijk aangeeft (LNV, 2000a en 2002).

Doel- en taakstellingen van het beleid

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) moet een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden worden. Het beleid voor de EHS is gestart met het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) en overgenomen in de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ (LNV, 2000a). Deze laatste nota stelt dat de EHS in 2005 volledig moet zijn begrensd en ruimtelijk veiliggesteld tot op het niveau van de gemeentelijke bestemmingsplannen. Ook geeft deze nota aan dat de EHS in 2018 volledig moet zijn ingericht, dat de vereiste milieuoedities moeten zijn gerealiseerd en dat het duurzaam beheer van gebieden en soorten moet zijn gewaarborgd.

Het streven van de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ is dat in 2020 de robuuste verbindingzones zijn gerealiseerd, waardoor de ruimtelijke samenhang van de EHS wordt versterkt. Met inbegrip van de (robuuste) verbindingzones en de 90.000 hectare gebieden met agrarisch natuurbeheer zal de totale EHS uit ongeveer 750.000 hectare gaan bestaan (LNV, 2000a). Als belangrijke stap in het realisatieproces heeft het Rijk met de provincies afgesproken dat in 2001 de natuurgebiedsplannen, waarin de begrenzing van de EHS en de na te streven kwaliteitsdoelen zijn vastgelegd, klaar zijn.

De nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ geeft aan dat de ruimtelijke samenhang van de EHS nog onvoldoende gestalte krijgt om de condities voor duurzame



Het edelhert is afhankelijk van een groot, aaneengesloten leefgebied (Foto: Roel Hoeve).

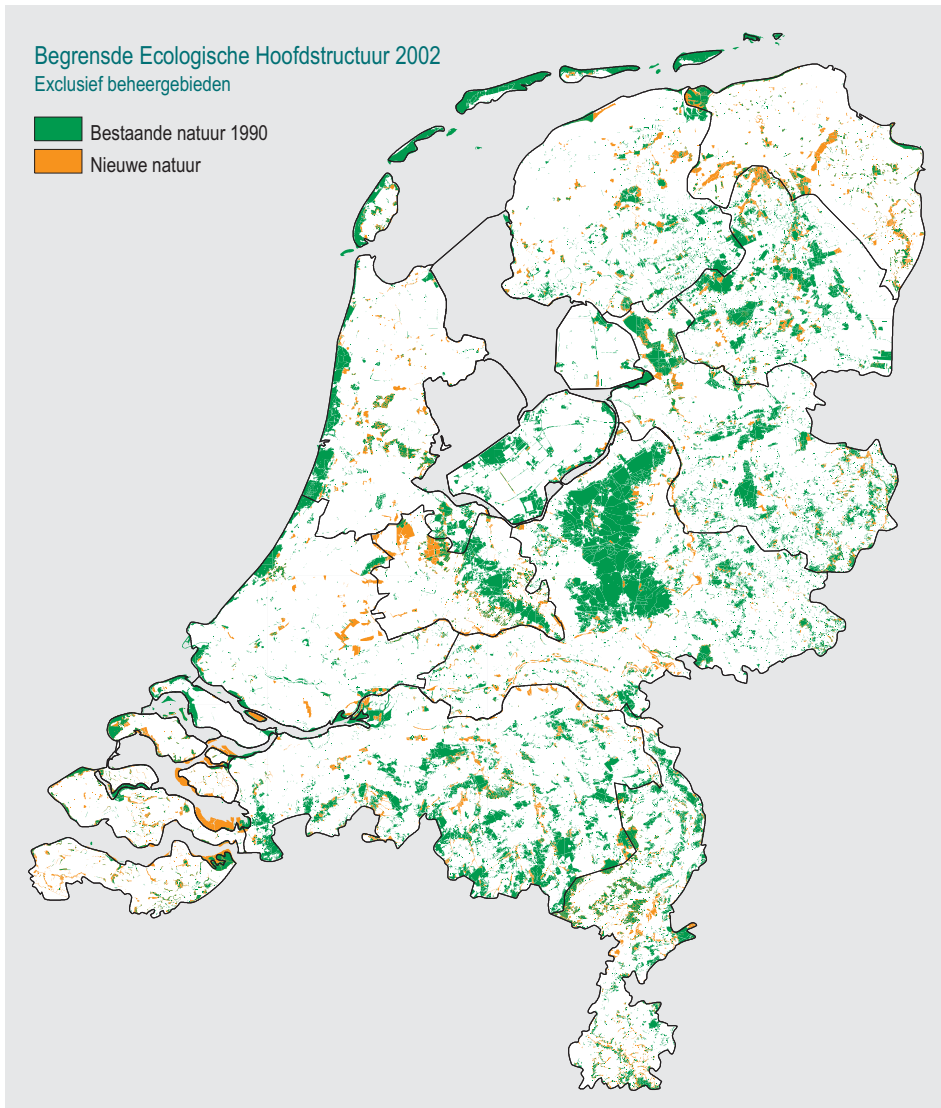
instandhouding van veel dieren en planten te garanderen. Om de samenhang te vergroten, wordt in de nota voorgesteld om, ter versterking van de al bestaande doelstelling van 25.000 hectare aan ecologische verbindingen, een beperkt aantal robuuste verbindingzones aan te leggen. Deze zones moeten grote natuurgebieden en boscomplexen verbinden en zijn één kilometer tot enkele kilometers breed. Naast de natuurfunctie kennen ze ook een functie voor de recreatie, voor het waterbeheer en ter versterking van landschappelijke identiteit. De ambitie van het Rijk is om vóór 2020 circa 27.000 hectare aan robuuste verbindingen te realiseren. Daarmee wordt ook ongeveer de helft van de oorspronkelijk geplande ecologische verbindingen aangelegd. In totaal gaat het dus om ongeveer 39.500 hectare verbindingzones.

Onderdeel van het rijksbeleid is ook de zorg voor de implementatie van de Europese verplichtingen. Voor het natuurbeleid zijn dit met name de Vogel- en Habitatrictlijn die onder meer moeten leiden tot een ecologisch netwerk op het grondgebied van de Europese Unie (de Natura 2000-gebieden). Op grond van de Vogelrichtlijn wijst Nederland gebieden aan voor zeldzame, kwetsbare of anderszins bedreigde vogelsoorten. De Habitatrictlijn verplicht Nederland gebieden aan te melden ter bescherming van in de richtlijn genoemde leefgebiedtypen en wilde dier- en plantensoorten. Zodra de Europese Unie akkoord is met de aanmelding worden Habitatrictlijn-gebieden formeel door de Europese Unie aangewezen.

Beleidsprestaties

De meeste natuurgebiedsplannen zijn vrijwel gereed (IPO, 2002). De laatste plannen worden waarschijnlijk dit jaar vastgesteld. Doordat er weinig richtlijnen zijn voor het opstellen van de natuurgebiedsplannen, lopen de plannen uiteen. De looptijd en het ambitieniveau van de natuurgebiedsplannen variëren sterk (RIVM, 2001a). Deze diversiteit aan plannen leidt tot een complexe situatie, die evaluatie van de beleidsvoortgang op landelijk niveau lastig maakt. Er zijn tussen de rijksoverheid en de provincies geen afspraken gemaakt over de evaluatie van de plannen en de monitoring van beleidseffecten.

Dat het vaststellen van de natuurgebiedsplannen door de provincies meer tijd heeft gekost dan was voorzien, komt doordat zij veel geïnvesteerd hebben in het verkrijgen van draagvlak en in een zorgvuldige bezwarenbehandeling. Provincies worden, als ze



Figuur 5.1: De Ecologische Hoofdstructuur, zonder de gebieden met agrarisch natuurbeheer, zoals deze door de provincies per 1 januari 2002 is begrensd (Bron: DLG).

proberen draagvlak te vinden voor de EHS, vaak geconfronteerd met een veelheid aan partijen en belangen. Volgens een aantal provincies is gegeven deze situatie de realisatie van de EHS op basis van vrijwilligheid vrijwel onmogelijk. Onteigening is dan een laatste instrument om essentiële gebieden aan de EHS toe te voegen.

De provincies geven aan (IPO, 2002) dat de EHS voor bijna 95 procent in plannen begrensd is (*figuur 5.1*). Evaluatie van de voortgang van de begrenzing wordt bemoeilijkt doordat bij aanvang van het EHS-beleid (LNV, 1990) de arealen op dat moment bestaande natuur niet als uitgangssituatie zijn vastgelegd.

De meeste provincies geven aan dat de EHS planologisch is vastgelegd in de streekplannen. De mate waarin de EHS planologisch is vastgelegd in gemeentelijke bestemmingsplannen, is niet bekend. Er bestaat geen centraal overzicht van de ouderdom en wijzigingen van de bestemmingsplannen. In de Natuurbalans 2000 (RIVM, 2000a) werd een conclusie getrokken over bestemmingsplannen in de provincie Gelderland: in de bestemmingsplannen is de bestaande natuur planologisch goed beschermd, maar dit geldt niet voor de nieuwe natuur. Pas wanneer de EHS als functie natuur is vastgelegd in het gemeentelijk bestemmingsplan, geldt een planologische bescherming die bindend is voor de burger. Vanwege de doorlooptijd die nodig is om bestemmingsplannen aan te passen, ligt het niet voor de hand dat in 2005 de EHS volledig ruimtelijk is veiliggesteld tot op bestemmingsplanniveau.

De uitwerking van ecologische verbindingzones verloopt in de meeste provincies voorspoedig (IPO, 2002). Tot nu toe is ongeveer 6000 km aan ecologische verbindingen uitgewerkt; bij een gemiddelde breedte van 25 meter komt dit neer op ongeveer 15.000 hectare. Over de robuuste verbindingen heeft het Rijk met de provincies afgesproken dat de provincies de plannen in het voorjaar van 2002 gereed hebben. Deze plannen zijn inmiddels ambtelijk voorbereid. Bestuurlijke besluitvorming wordt in de loop van het jaar verwacht. De financiering zien de provincies echter als een knelpunt. Niet alleen omdat de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' slechts voor de helft van de beoogde 27.000 hectare in financiering voorziet, maar ook omdat dit budget alleen bedoeld is voor de verwerving van gronden. Voor de inrichting van de robuuste verbindingzones en de uitvoering van 'ontsnipperende' maatregelen is nog geen financiering.

De implementatie van de Europese richtlijnen heeft ertoe geleid dat Nederland 79 speciale beschermingszones heeft aangewezen in het kader van de Vogelrichtlijn. Nederland is hiermee een van de weinige landen van de Europese Unie waarin de aanwijzing vrijwel compleet is. De aanmelding van gebieden voor de Habitatrichtlijn daarentegen is nog niet afgerond. Nadat de Europese Commissie in 2000 heeft geoordeeld dat de lijst van aangemelde gebieden nog aanpassingen vergt, zijn er geen vorderingen gemaakt. In vergelijking met de overige landen van de Europese Unie behoort Nederland tot de grote groep van landen waarvan de aanmelding nog incompleet is.



Ecologische verbindingzone langs de Smalle Beek in Wouw (Foto: Maria Witmer).

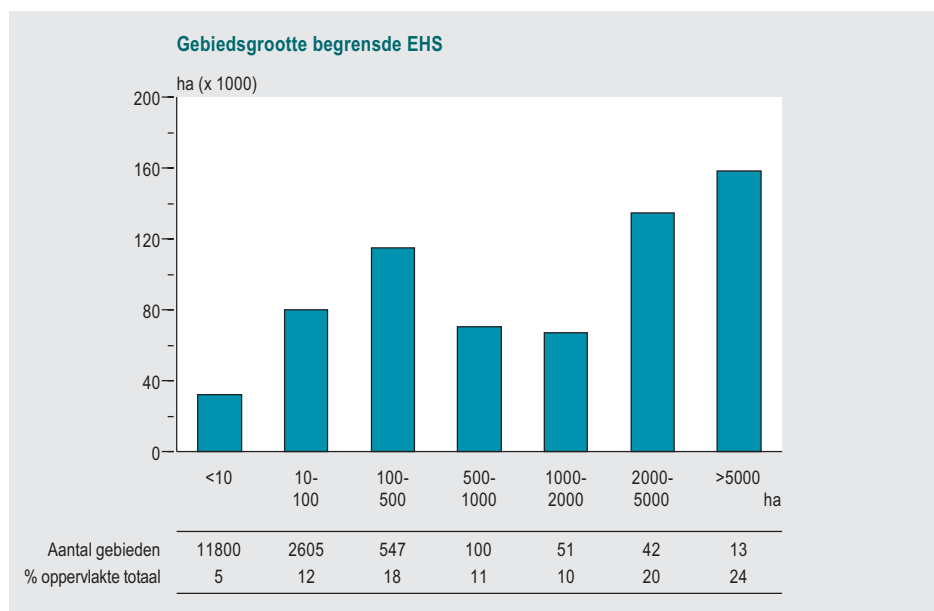


De Sallandse Heuvelrug in Overijssel is aangemeld als Habitatrictlijn-gebied (Foto: Roel Hoeve).

Effecten van het beleid

De EHS is als beleid ontwikkeld om de versnippering van de natuur een halt toe te roepen. Bij de uitwerking door de provincies van de bruto naar de netto EHS heeft de EHS onvoldoende ruimtelijke samenhang gekregen: ruim 15 procent van de EHS is opgebouwd uit gebieden kleiner dan 100 hectare. Van de andere kant blijkt dat bijna 25 procent van de oppervlakte van de EHS op het land bestaat uit aaneengesloten natuurgebieden van meer dan 5000 hectare (figuur 5.2). In het tweede Structuurschema Groene Ruimte deel 1 (LNV, 2002), worden gebieden die op minder dan 400 meter van elkaar liggen ook als samenhangend beschouwd. Hiermee is in figuur 5.2 geen rekening gehouden.

Figuur 5.2 Verdeling van de gebieden in de door de provincies begrensde Ecologische Hoofdstructuur naar grootteklassen. Aangegeven zijn per grootteklasse het totaal aantal hectaren, het aantal gebieden en het percentage van de totale oppervlakte begrensde EHS.



De grootteverdeling van gebieden binnen de EHS is een indicatie voor de nog gebrekkige ruimtelijke samenhang. Belangrijker is de vraag wat dit gebrek aan samenhang ecologisch betekent. Hierover ontbreekt momenteel de kennis. Op basis van ervaringen in het veld kan wel gezegd worden dat kleine gebieden hoge natuurwaarden kunnen herbergen. Veel populaties van dieren en planten zijn door het ontbreken van grote natuurgebieden voor hun voortbestaan afhankelijk van een netwerk van kleinere gebieden. In een netwerk is onderlinge uitwisseling van dieren en planten tussen de gebieden mogelijk, waardoor de populaties als geheel minder kwetsbaar zijn om uit te sterven. Ook kleinere gebieden spelen, mits ze van voldoende kwaliteit zijn, een belangrijke rol in een dergelijk netwerk. In *paragraaf 4.1* wordt ingegaan op de effecten van versnippering op de natuurkwaliteit van moerassen.

Veel natuurgebieden zijn intern versnipperd, omdat ze worden doorsneden door wegen (zie *paragraaf 4.1*). Binnen grote natuurgebieden kan voor bepaalde natuurtypen ook sprake zijn van interne versnippering. Een voorbeeld van zo'n natuurtype is heide: kleine heideterreintjes kunnen binnen een groot natuurgebied van elkaar geïsoleerd vóórkomen, waardoor uitwisseling van aan heideterreinen gebonden dieren en planten wordt bemoeilijkt. Interne versnippering in grotere gebieden wordt ook in de hand gewerkt doordat soms landbouwenclaves in grotere natuurgebieden liggen.

In de Nederlandse situatie, die wordt gekenmerkt door netwerken van relatief kleine natuurgebieden, is het een lastige opgave om binnen deze natuurgebieden de juiste milieu- en watercondities te creëren. Kleine gebieden ondervinden door hun grote lengte aan randen ten opzichte van hun oppervlakte relatief veel invloed van landbouwactiviteiten buiten hun grenzen. Daarom kunnen aangepaste vormen van landbouw in de beïnvloedingsgebieden in dergelijke situaties een positieve werking hebben op de natuurkwaliteit (zie *paragraaf 5.4*)

Om het probleem van de onvoldoende ruimtelijke samenhang van de EHS te ondervangen zijn in de 'Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000a) robuuste verbindingen aangekondigd als aanvullend beleidsinstrument. Het is echter nog te vroeg om te beoordelen of dit aanvullend beleid leidt tot meer samenhang en verbetering van de kwaliteit van de EHS.

Doordat de begrenzing van de EHS in gebiedsplannen is vastgelegd, heeft deze begrenzing een formele status gekregen. Met deze formele status is echter niet zeker gesteld dat de EHS binnen deze begrenzing ook gerealiseerd zal worden; bezitters van grond binnen de begrenzing zijn namelijk niet verplicht om rekening te houden met de natuurdoelstellingen.

5.2 Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur

- *Het realisatietempo van de EHS gaat omhoog, maar ligt nog altijd achter op schema. Dat de realisatie achterblijft, heeft vooral te maken met het tempo van inrichten en ruilen van gronden.*
- *Het aanbod van grond neemt in veel provincies toe, in sommige provincies zodanig, dat de beschikbare middelen voor aankoop de beperkende factor zijn.*
- *Het langjarig particulier beheer van nieuwe natuur blijft ver achter op de taakstelling.*

Om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren moet de bestaande oppervlakte aan natuur worden uitgebreid met nieuwe natuur. Dat gebeurt merendeels door gronden te verwerven binnen de netto begrensde EHS. Vervolgens worden de verworven gronden ingericht en overgedragen aan zogenaamde eindbeheerders (onder andere Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen). Pas na instelling van het juiste beheer draagt deze nieuwe natuur bij aan versterking van de natuurfunctie van de EHS.

Taakstellingen en maatregelen van het beleid

Het op het land gelegen deel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zal uiteindelijk bestaan uit een samenhangend stelsel van natuurgebieden. Dit betekent onder meer dat in de periode tot 2018 de bestaande natuur moet zijn behouden en ongeveer 150.000 hectare nieuwe natuur moet zijn gerealiseerd. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000a) gaat voor het realiseren van deze taakstelling uit van minimaal 5.550 en gemiddeld 6.500 hectare nieuwe natuur die jaarlijks wordt ingericht en overgedragen aan de eindbeheerder. Voor ruim 19.000 hectare van het beoogde areaal nieuwe natuur geldt dat de overheid langdurige beheerovereenkomsten afsluit met particuliere grondeigenaren, in plaats van ze te verwerven.

Begin dit jaar heeft het (vorige) kabinet beleid vastgesteld waarmee de mogelijkheden om vastgoed aan te kopen, worden verruimd. Met deze al in de Nota Grondbeleid aangekondigde verruiming kan het Rijk, los van de formele taakstellingen, anticiperend grond aankopen. Dergelijke anticiperende aankopen kunnen worden gedaan voor alle functies. Het kan bijvoorbeeld gaan om strategische aankopen van gronden met het oog



Inrichting van een nieuw natuurgebied (Foto: Roel Hoeve).

op het publieke voornemen om natuur en infrastructuur aan te leggen. Dergelijke aankopen mogen worden gedaan onder de volgende voorwaarden:

- Het moet aantoonbaar zijn dat de aankoop een doelmatiger resultaat oplevert dan toepassing van de reguliere procedures.
- De aankoop moet nodig zijn voor de uitvoering van nog door het kabinet vast te stellen beleid, of er moet sprake zijn van een unieke aankoopkans.

Als aan de voorwaarden is voldaan, kunnen de aankopen worden gefinancierd uit de departementale begrotingen of via de sinds 2001 geldende leenfaciliteit anticiperend aankopen. Daarvoor is vanaf 2002 jaarlijks op de begroting 34 miljoen euro beschikbaar. De minister van Financiën toetst de voorstellen op de voorwaarden die aan de verruiming van het aankoopbeleid zijn verbonden en is door de Tweede Kamer hierop aanspreekbaar.

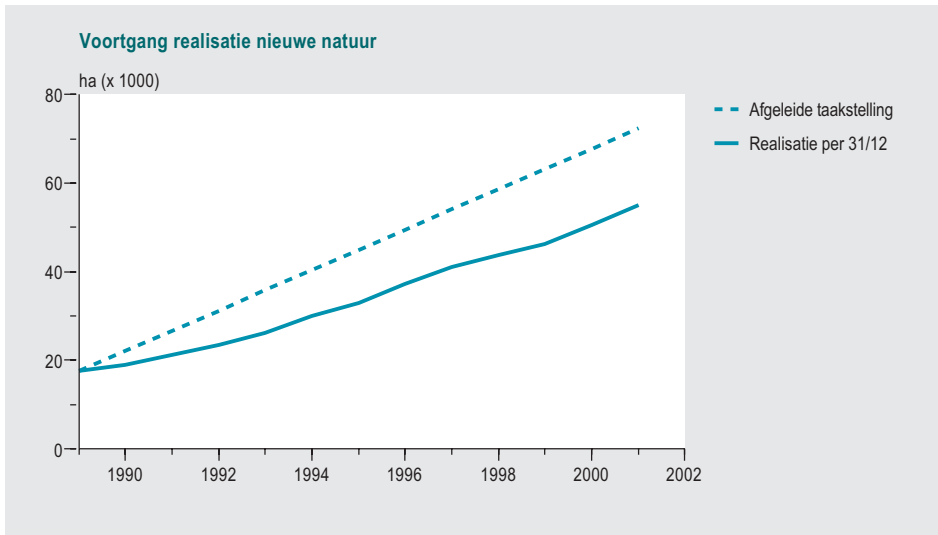
In het Strategisch Akkoord voor het nieuwe kabinet (CDA, LPF, VVD, 2002) wordt de rijksoverheid als verantwoordelijke genoemd voor de ontwikkeling van de EHS. Er wordt een accentverschuiving voorgesteld van de aankoop van gronden voor de EHS naar particulier, agrarisch natuurbeheer en een bezuiniging op de rijksbegroting van 90 miljoen euro per jaar op het aankoopbudget voor de EHS vanaf 2005 (in 2003 en 2004 respectievelijk 70 en 80 miljoen euro). Bij het huidige prijspeil betekent dit ongeveer 2.500 hectare per jaar minder grond aankopen, ongeveer de helft van de jaarlijkse realisatie van nieuwe natuur. Uit het Strategisch Akkoord blijkt niet dat er meer geld beschikbaar komt voor beheer. De accentverschuiving kan betekenen dat in de beoogde periode minder natuur wordt aangelegd, andere natuur wordt nagestreefd, namelijk meer agrarische natuur, of dat de realisatie van de EHS extra vertraging oploopt.

Beleidsprestaties en effecten

Per 31 december 2001 was ruim 55.000 hectare nieuwe natuur gerealiseerd en resteerde er nog een taakstelling van ongeveer 95.000 hectare.

De oppervlakte nieuwe natuur die in het jaar 2001 is gerealiseerd, bedraagt ruim 4.500 hectare. Daarmee is het aantal gerealiseerde hectares voor het tweede opeenvolgende jaar hoger dan in voorafgaande jaren. In *figuur 5.3* is de voortgang afgezet tegen de lineaire realisatie die nodig is om de einddoelstelling van het Rijk in 2018 te halen.

Ondanks de versnelling in het realisatietempo de afgelopen twee jaar, is het tempo nog steeds te laag om de doelstelling van een volledig ingerichte EHS in 2018 te halen. Blijft de gemiddelde realisatie van de afgelopen drie jaren gehandhaafd, dan zal de taakstelling van overdracht van gronden aan de eindbeheerders rond 2025 zijn gerealiseerd. Het ministerie van LNV gaat er in een briefwisseling met de Tweede Kamer (LNV, 2000b) van uit dat verwerving van gronden tot en met 2018 duurt. In dat jaar moet echter volgens de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' de EHS al volledig zijn gerealiseerd, dus inclusief inrichting en overdracht van gronden aan eindbeheerders. Er is dus geen eenduidigheid in de beleidsdoelstellingen als het gaat om het tempo waarin de EHS wordt begrensd en ingericht en er is onduidelijkheid over de financiering voor aankoop na 2018.



Figuur 5.3. Realisatie van nieuwe natuur, afgemeten aan de oppervlakte grond overgedragen aan de eindbeheerders (Bron: DLG).

Het grondaanbod is de afgelopen twee jaar voldoende om de jaarlijkse taakstelling van aankoop voor natuur te realiseren. Voor 2002 geven sommige provincies aan dat er merkbaar sprake is van een groter grondaanbod, maar niet in alle gevallen zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar om hierop te kunnen inspelen. Toch lijkt de balans te zijn dat het realisatietempo van de EHS toeneemt door een combinatie van een groter grondaanbod, beschikbaarheid van voldoende middelen, een actief grondverwerfingsbeleid en meer planologische duidelijkheid.

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) heeft ook gronden aangekocht, die nog niet zijn overgedragen aan de eindbeheerders. Het ging eind 2001 om ongeveer 17.000 hectare. Dit betreft gronden waarvoor nog inrichtingsmaatregelen nodig zijn en zogenaamde 'ruilgronden' buiten de netto EHS, die kunnen worden geruild met grondeigenaren binnen de netto EHS.

Particuliere overeenkomsten voor langdurig beheer van de Ecologische Hoofdstructuur zijn nog nauwelijks afgesloten: in 2001 zijn overeenkomsten gesloten voor 138 hectare. In totaal was eind 2001 het beheer van ongeveer 280 hectare EHS op deze manier geregeld, maar dat is slechts 1,5 procent van de taakstelling in 2018 (19.200 hectare). Ook zijn voor 255 hectare bossen die buiten de begrensde EHS liggen, overeenkomsten afgesloten.

De interesse voor deze vorm van beheer lijkt echter toe te nemen. In 2002 waren er tot juni voor 985 hectare aanvragen binnen (Bron: DLG en LASER).

Effecten van beleid

De Ecologische Hoofdstructuur heeft een centrale plaats in het natuurbeleid. Het begrenzen en inrichten van de EHS moet ertoe leiden dat de kwaliteit van de natuur in Nederland toeneemt en de samenhang wordt vergroot. In het algemeen duurt het lang voordat de inspanningen voor de EHS zichtbaar effect hebben in het veld. In de Natuurbalans 2001 werd geconstateerd dat vooral nattere gebieden al zichtbaar profiteren van de toevoeging van nieuwe natuur aan bestaande kernen. Voorbeelden daarvan zijn de Rottige Meente in Friesland, de Burchtkampen in Flevoland en Friesland buitendijks. Ook in de uiterwaarden is er sprake van successen, doordat natuurontwikkeling tot de vestiging van veel plantensoorten leidt. Successen van natuurherstel zijn er in beekdalen in Drenthe en Limburg, in de duinen, in hoogveengebieden van Oost-Nederland en in Brabant (plan Lobelia).

Het ministerie van Defensie beheert ongeveer 30.000 hectare terrein in Nederland. Veel van deze terreinen liggen op de hoge zandgronden van Gelderland en Noord-Brabant en zijn onderdeel van de EHS. De militaire oefenterreinen kennen al gedurende lange tijd een beheer waarbij ook aandacht is voor natuurwaarden. Het is opvallend dat deze terreinen zeldzame dieren en planten herbergen die elders niet of nauwelijks voorkomen. Dit wordt in verband gebracht met de afwisseling in de structuur van deze terreinen als gevolg van de verschillende vormen van doorgaans extensief militair gebruik.

In het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen wordt voorgesteld om 5000 hectare militaire oefenterreinen buiten militair gebruik te stellen en de overige terreinen efficiënter te gaan gebruiken. De af te stoten terreinen die eigendom zijn van Defensie, worden aangeboden aan het ministerie van LNV tegen prijzen voor gronden waarop de bestemming natuur rust. Indien het efficiënter gebruik van de overige militaire oefenterreinen leidt tot een intensievere benutting dan kan dit gevolgen hebben voor het recreatief medegebruik en de natuurwaarden van deze overgebleven militaire oefenterreinen.

Het landgoed Grote Meer te Ossendrecht is recentelijk eigendom geworden van Natuurmonumenten (Foto: Maria Witmer).

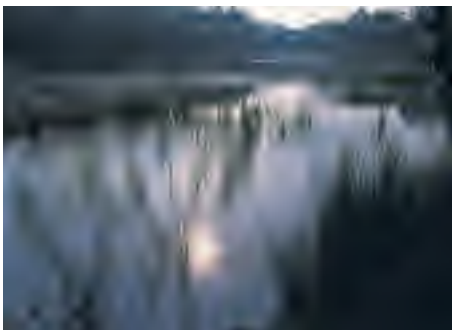


5.3 Bescherming van natuurgebieden

- *Als een natuurgebied zowel onder het beschermingsregime van het Structuurschema Groene Ruimte (SGR1) als van de Habitatrichtlijn valt, wordt bij mogelijk schadelijke ingrepen vaak alleen het afwegingskader van de Habitatrichtlijn toegepast. Dat heeft het nadeel dat essentiële kwaliteiten die door het SGR1 worden beschermd niet worden meegenomen in de beoordeling.*
- *In de praktijk is grote behoefte aan toegankelijke informatie over de natuurwaarden en overige waarden van een gebied en aan een handreiking hoe effecten van ingrepen op deze waarden kunnen worden bepaald.*
- *In veel gevallen waarbij het natuurbelang wordt afgewogen tegen andere belangen, heeft de overheid voorafgaand aan de belangenafweging al strategische beslissingen genomen waaruit nut en noodzaak van de ingreep volgen. Alternatieven voor de reden van de ingreep zijn daardoor bij de afweging niet meer aan de orde, terwijl dit wettelijk wel vereist is.*

Investeren in natuur zonder goede bescherming van die natuur is dweilen met de kraan open. Natuurgebieden in Nederland kunnen worden beschermd door ze aan te wijzen als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), als speciale beschermingszone onder de Vogel- of Habitatrichtlijn (Natura 2000) of door ze aan te wijzen als beschermd natuurmonument. Vanwege de grote overlap tussen de eerste twee vormen van aanwijzing, betekent dit in de praktijk dat momenteel ongeveer 40 procent van de EHS op het land ook bescherming geniet op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

De EHS-gebieden worden beschermd op basis van de planologische kernbeslissing over het eerste Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995) en de doorwerking daarvan in provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. De gebieden die onder de Vogel- of Habitatrichtlijn vallen (de Natura 2000-gebieden) worden wettelijk beschermd op het niveau van de Europese Unie. Als in deze gebieden ingrepen worden gepland, dan zijn de beschermingsformules uit de Habitatrichtlijn van toepassing (*tabel 5.1*).



Het Dwingelderveld is aangemeld als Habitatrichtlijn-gebied (Foto: Roel Hoeve).

Tabel 5.1. De verschillende vormen van bescherming van natuurgebieden die onderdeel zijn van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) of zijn aangewezen onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Natura 2000).

	EHS	Natura 2000
Bescherming	Indirect bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening, via planologische doorwerking	Direct bij wet, nu via EU Richtlijnen, in de toekomst via herziene Natuurbeschermingswet
Bescherming tegen ingrepen verankerd in	Structuurschema Groene Ruimte 1995	Habitatrichtlijn 1992
Bevoegd gezag	Provincies, gemeenten	Ministerie LNV

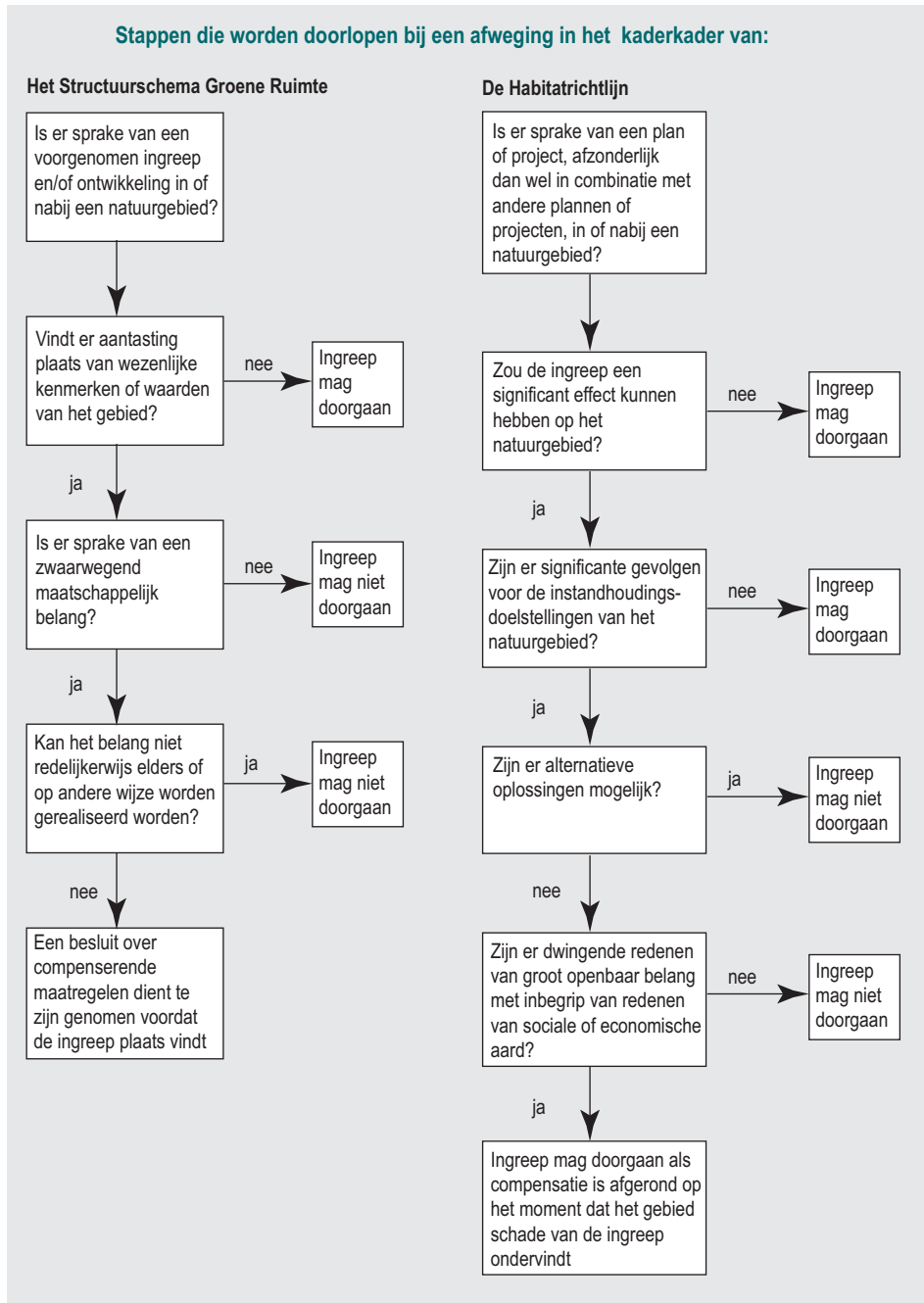
Deze paragraaf evalueert de werking van de bescherming van natuurgebieden bij voorgenomen ingrepen die tot aantasting van de gebieden kunnen leiden. Deze bescherming is geregeld in het eerste Structuurschema Groene Ruimte (SGR1) of de Habitatrichtlijn. Belangrijk element binnen beide afwegingskaders is het 'nee, tenzij'-beginsel: ingrepen die schade berokkenen aan een gebied zijn niet toegestaan, tenzij er andere zwaarwegende belangen zijn die de ingreep rechtvaardigen. De centrale vraag in deze paragraaf is wat de verschillen zijn tussen beide afwegingskaders en hoe ze in de praktijk werken.

Doelstellingen en maatregelen van het beleid

Uitgangspunt van de Europese Unie en de rijksoverheid is het duurzaam behoud van natuurgebieden als leefomgeving voor dieren en planten. Als er plannen zijn voor ruimtelijke ingrepen in of nabij beschermde natuurgebieden, moet het bevoegd gezag daarover een besluit nemen. Daarbij moet het gezag de belangen die zijn gediend met de ruimtelijke ingreep, verplicht afwegen tegen de waarden van natuur, landschap en beleving van het betreffende gebied.

Hoe deze afweging wordt gemaakt, is vastgelegd in een procedure: achtereenvolgens worden een aantal stappen doorlopen (figuur 5.4). Allereerst wordt bepaald of de voorgenomen ingreep gevolgen kan hebben voor de kwaliteiten van het gebied. Als de voorgenomen ingreep inderdaad negatieve gevolgen kan hebben, wordt vervolgens een afweging gemaakt van de natuurbelangen tegen de overige belangen. Indien het bevoegd gezag op basis van deze afweging toch besluit tot de ingreep, moeten de schadelijke effecten gecompenseerd worden.

Bij de concrete uitwerking van de afwegingsprocedure zijn er verschillen tussen EHS-bescherming en bescherming op grond van de Habitatrichtlijn. Die verschillen hebben bijvoorbeeld betrekking op de beoordelingscriteria en de consequenties die aan de afweging worden verbonden. Er wordt dus een andere afweging gemaakt voor de gebieden die zijn begrensd als Ecologische Hoofdstructuur dan voor Natura 2000-gebieden. De belangrijkste verschillen zijn:



Figuur 5.4. Schematische weergave van de stappen die moeten worden doorlopen bij de besluitvorming over ruimtelijke ingrepen in beschermde natuurgebieden volgens het eerste Structuurschema Groene Ruimte en de Habitatrichtlijn.

- De kwaliteiten van een gebied waarop de ingreep beoordeeld wordt, zijn voor Natura 2000 de natuurlijke en halfnatuurlijke leefgebieden, en leefgebieden van specifieke dier- en plantensoorten op grond waarvan de gebieden zijn aangewezen. Bij de EHS gaat het om meer algemene en integraal omschreven wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied, zoals bodem, waterhuishouding en landschapstructuur. Ook openheid en rust kunnen als kwaliteiten van een gebied zijn aangemerkt. De afweging op grond van de Habitatrichtlijn (in de Natura 2000-gebieden) is dus sectoraal, vanuit het perspectief van dieren en planten en hun leefomgeving, terwijl op grond van het SGR1 (in de EHS) een brede integrale afweging wordt gemaakt.
- Bij de beoordeling van de effecten van een ingreep hanteert de Habitatrichtlijn het voorzorgprincipe. Er moet worden aangetoond dat de ingreep niet negatief uitwerkt. Dus er moet ook een afweging worden gemaakt indien er een aannemelijke kans is op negatieve gevolgen. De afweging volgens het SGR1 gaat ervan uit dat moet worden aangetoond dat een ingreep de wezenlijke waarden en kenmerken van het gebied aantast.
- Als het echt niet anders kan en de ingreep vindt plaats, dan moeten de gevolgen worden gecompenseerd. Deze compensatie is het sluitstuk van de besluitvorming. De Habitatrichtlijn kent alleen fysieke compensatie, die niet noodzakelijkerwijs in de nabijheid van de ingreep moet worden gerealiseerd maar wel betrekking heeft op dezelfde waarden als waarvoor het gebied is aangewezen. Het SGR1 vraagt fysieke compensatie bij voorkeur in de nabijheid van de ingreep, maar biedt ook de mogelijkheid tot financiële compensatie. De Habitatrichtlijn gaat ervan uit dat het resultaat van compensatie moet zijn bereikt op het moment dat het natuurgebied schade van de ingreep ondervindt. In het SGR1 wordt alleen vermeld dat het besluit over compenserende maatregelen dient te zijn genomen voordat de ingreep plaatsvindt.
- Over de te compenseren effecten bestaan grote verschillen tussen de Habitatrichtlijn en het SGR1. Conform de Habitatrichtlijn dienen alle mogelijke negatieve effecten op de natuurwaarden gecompenseerd te worden; uitgangspunt zijn de maximaal te verwachten negatieve effecten. Volgens het SGR1 mogen, indien er sprake is van zowel positieve als negatieve effecten, deze onderling worden verrekend. Per saldo moet deze verrekening hetzelfde opleveren aan natuurwaarden als er vóór de ingreep aan natuurwaarden bestond.

Beleidsprestaties

De toepassing van de beide afwegingskaders is geanalyseerd aan de hand van een aantal cases (*tabel 5.2*). Hieruit blijkt ondermeer dat er sprake is van voortschrijdend inzicht in het juist toepassen van beide afwegingskaders. Een voorbeeld van een project dat procedureel goed is uitgevoerd, is de planvorming voor de Tweede Maasvlakte.

Soms ontstaat verwarring over het juist toepassen van de afwegingskaders, doordat de status van een gebied niet altijd duidelijk is: valt het onder de Habitatrichtlijn of onder het SGR1? Voor een deel is deze verwarring te wijten aan het ontbreken van een definitieve aanwijzing van Habitatrichtlijn-gebieden en voor een deel aan het ontbreken van de definitieve begrenzing van de EHS. Onduidelijkheid ontstaat ook doordat het om-

Tabel 5.2 Kenmerken van de bestudeerde cases waarbij sprake is van ingrepen in of nabij beschermde natuurgebieden.

Casus	Bevoegd gezag	Relatie met beschermd gebied	Type ingreep
Randweg Tilburg	gemeente	doorsnijdt EHS, nabij Habitatrichtlijn-gebied	aanleg weg
TT-Assen	gemeente / provincie	nabij EHS en Habitatrichtlijn-gebied	aanleg en aanpassen recreatieve voorzieningen en infrastructuur
Stichtse brug	gemeente	nabij EHS en Vogelrichtlijn-gebied	aanleg bedrijventerrein
Vaart IV/VI	gemeente	nabij EHS en Vogelrichtlijn-gebied	aanleg bedrijventerrein
Windmolenpark Delfzijl	gemeente	nabij Vogel- en Habitatrichtlijn-gebied	aanleg windmolenpark
Rijksweg A-74	Rijk	doorsnijdt EHS, nabij Vogel- en Habitatrichtlijn-gebied	aanleg rijksweg
2de Maasvlakte	Rijk	ligging in de EHS, nabij Vogel- en Habitatrichtlijn-gebied	aanleg industrie- en haven-terrein
Near Shore Windpark	Rijk	ligging in de EHS, nabij Vogel- en Habitatrichtlijn-gebied	aanleg windmolenpark in zee
Hanzelijn	Rijk	doorsnijdt EHS en Vogelrichtlijn-gebied	aanleg spoorlijn

streden is dat lagere overheden het afwegingskader uit het SGR1 toepassen. Overigens gelden de genoemde onduidelijkheden niet voor dat deel van Natura 2000 dat is aangegeven onder de Vogelrichtlijn.

In veel van de cases die zijn bestudeerd om de toepassing van de afwegingskaders te beoordelen, valt nauwelijks te achterhalen aan welke kwaliteiten de gebieden getoetst zijn. Enerzijds blijkt het bij de EHS te gaan om integrale gebiedskwaliteiten die in algemene termen beschreven zijn, en die daardoor moeilijk te operationaliseren zijn. In de praktijk vindt de beoordeling dan ook vooral plaats op grond van de gevolgen voor planten en dieren. In het geval van het Near Shore Windpark is daarentegen ook de openheid van de zee, en de betekenis hiervan voor de beleving, in de beoordeling meegewogen. Tegelijkertijd blijkt dat er voor de Natura 2000-gebieden weliswaar meer duidelijkheid is over de te beschermen kwaliteiten van het gebied, maar dat de informatie hierover niet of moeilijk toegankelijk is. Tot slot is op grond van de Habitatrichtlijn een belangrijk beoordelingscriterium of de geplande ingreep inbreuk veroorzaakt op de duurzame instandhoudingscondities voor de dieren en planten waarvoor het gebied is aangewezen. In de praktijk is er echter nog weinig duidelijkheid over de vraag welke condities dit precies zijn en hoe inbreuk hierop moet worden beoordeeld.

In projecten waarbij de geplande ingreep plaatsvindt in of nabij *zowel* EHS- als Natura 2000-gebieden, wordt in veel gevallen slechts een van beide afwegingskaders toegepast. Vaak betekent dit dat er een afweging plaatsvindt conform de Habitatrichtlijn, vanuit de veronderstelling dat met het toepassen van dit algemeen als ‘zwaarder’ beoordeeld

kader ook tegemoet wordt gekomen aan een afweging conform het SGR1. In zulke gevallen moeten echter beide afwegingskaders worden gehanteerd, omdat de beoordelingscriteria op essentiële punten van elkaar verschillen. De keuze voor het afwegingskader van de Habitatrictlijn heeft tot gevolg dat essentiële kwaliteiten van het gebied als onderdeel van de EHS niet worden meegenomen in de beoordeling.

Bij de discussie over ‘nut en noodzaak’ van geplande ingrepen in de natuur wordt bij veel onderzochte cases verwezen naar voorafgaande strategische beslissingen, zoals de Tweede Maasvlakte, de Randweg Tilburg, de Rijksweg A-74, en het Near Shore Windpark. Aan deze eerdere beslissingen worden dan de dwingende redenen ontleend die het groot openbaar belang van de voorgenomen ingreep in of nabij een natuurgebied rechtvaardigen. Nergens wordt echter de argumentatie gegeven hoe het natuurbelang is afgewogen tegenover de genoemde overige belangen, terwijl de Habitatrictlijn en het SGR1 een dergelijke afweging wel vragen.

In de meeste gevallen waarin het afwegingskader wordt doorlopen, wordt ook verkend wat de mogelijkheden zijn voor compensatie. Het is moeilijk om te evalueren hoe deze verkenning van compensatiemogelijkheden verloopt, omdat in de bestudeerde cases hierover nog nauwelijks besluitvorming heeft plaatsgevonden. Compensatie is overigens bedoeld als sluitstuk van de besluitvorming; in de praktijk blijkt echter dat mogelijkheden voor compensatie al worden verkend voordat het bevoegd gezag een besluit heeft genomen over de vraag of het de ingreep toestaat. Dit is mede een gevolg van toenemende participatieve planvorming. Het gevolg is wel dat de mogelijkheden van compensatie soms vroegtijdig een rol spelen in het vaak complexe besluitvormingsproces waarbij veel partijen betrokken zijn.



De Putse Moer, Kalmthoutse Heide (Foto: Maria Witmer).

Ruimtedruk op de Ecologische Hoofdstructuur maakt keuzes noodzakelijk

De Nieuwe Kaart van Nederland is gebaseerd op informatie die is aangeleverd door ontwerp bureaus, gemeenten, provincies en overige (rijks)diensten (Stichting De Nieuwe Kaart van Nederland, 2002). In deze kaart staan alle plannen voor nieuwe ontwikkelingen in bebouwing en infrastructuur. De zogenaamde 'harde plannen' zijn vóór 2010 in een ver gevorderd stadium van de besluitvorming.

De 'harde plannen' van de Nieuwe Kaart van Nederland zijn over de begrensde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gelegd. Voorbeeldsgewijs is nagegaan waar de uitbreiding en intensivering van bebouwing en infrastructuur ruimtelijk overlappen met de begrensde EHS.

Geplande stadsuitbreiding Lelystad



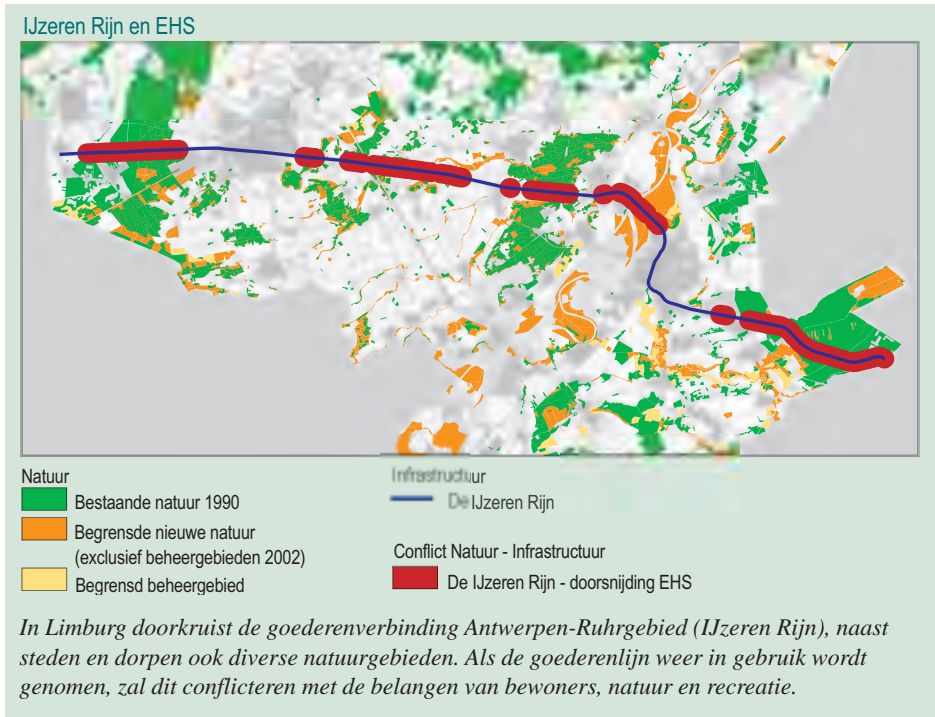
- | | |
|---|-----------------------------------|
| Natuur | Stad |
| Bestaande natuur 1990 | Plan werkfunctie |
| Begrensde nieuwe natuur (excl. Beheergebieden 2002) | Plan woonfunctie |
| Conflictsituaties | Verkeersontsluiting Lelystad-Zuid |

Aan de zuidkant van Lelystad zijn woningbouw en verkeersontsluitingen gepland binnen en tegen de bestaande EHS, nabij en in de Oostvaardersplassen.

Hilversum omringd door EHS



Hilversum ligt geheel ingesloten door natuur. Deze draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. Echter, iedere uitbreiding van bebouwing of infrastructuur, zoals bijvoorbeeld een extra ontsluitingsweg, zal tot een afweging met de belangen van natuur en landschap leiden.



Nederland heeft de verplichting om de Europese richtlijnen te implementeren in nationale wetgeving. Er ligt dan ook een voorstel voor wijziging van de Natuurbeschermingswet, om daarmee uitvoering te geven aan de gebiedsbescherming die de Habitatrichtlijn voorschrijft. De verwachting is dat door de verplichting om Europese richtlijnen te verankeren in nationale wetgeving de verschillende huidige afwegingskaders meer op elkaar zullen worden afgestemd. Er blijft echter een belangrijk verschil bestaan tussen het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn en dat van het SGR: beide gaan uit van een andere soort kwaliteiten van een gebied, op grond waarvan de effecten van een ingreep moeten worden beoordeeld. In de Habitatrichtlijn zijn deze kwaliteiten specifiek benoemd en gericht op dieren en planten en hun leefomgeving. Indien de effecten van ingrepen op een gebied uitsluitend op grond van deze richtlijn worden beoordeeld, leidt dat tot een verschraling in de afweging, omdat het SGR – anders dan de Habitatrichtlijn – ook landschappelijke en voor het recreatief gebruik relevante aspecten in de beoordeling betreft.

In de praktijk worden initiatiefnemers en het bevoegd gezag met een complex systeem van kaders geconfronteerd, waarmee zij rekening moeten houden als ze ingrepen in beschermde natuurgebieden beoordelen. Naast de hierboven genoemde Habitatrichtlijn en het Structuurschema Groene Ruimte moeten zij ook rekening houden met de beschermde natuurmonumenten en de soortbescherming. Er ligt dan ook een opgave bij de rijksoverheid, om enerzijds de verschillende afwegingskaders zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, en anderzijds te werken aan het hanteerbaar maken van de ver-

schillende kaders. Dit kan door duidelijkheid te scheppen over de interpretatie van in de afweging belangrijke begrippen, zoals bijvoorbeeld ‘significant effect’, ‘wezenlijke waarden en kenmerken van een gebied’ en ‘duurzame instandhouding’. Een belangrijke taak is verder nog het beschikbaar maken van informatie over de kwaliteiten van beschermde natuurgebieden enerzijds en van kennis over de effecten van ingrepen hierop anderzijds.

5.4 Milieubeleid voor natuur

- *De tot nu toe geformuleerde gebiedsdoelen in het gebiedsgerichte milieubeleid stellen onvoldoende heldere eisen aan de kwaliteit van milieu en water voor de natuur.*
- *Voor de sturing op hoofdlijnen zijn de globale omschrijvingen van natuurdoelen toereikend. Voor sturing op de milieukwaliteit ten behoeve van natuur in een bepaald gebied kan beter worden uitgegaan van het gedifferentieerde stelsel van natuurdoeltypen.*
- *Het verdrogingsbeleid is tekortgeschoten door onder andere onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en taakverdeling, onvoldoende samenwerking en een gebrek aan operationele en meetbare doelen. De aandacht voor wateroverlast en veiligheid biedt nieuwe kansen voor de verdrogingsbestrijding, evenals de Reconstructiewet en het gebiedsgerichte milieubeleid.*
- *Het milieubeleid gaat voor bestrijding van verdroging, verzuring en vermessing uit van een EHS die uiteindelijk bestaat uit grote, aaneengesloten natuurgebieden, die goed gebufferd worden tegen milieudruk. Echter slechts circa 55 procent van de EHS bestaat uit deze grote gebieden. De versnippering van de overige 45 procent vraagt om extra ruimtelijke of extra milieumaatregelen.*

Het milieubeleid scheidt samen met het ruimtelijke beleid de randvoorwaarden voor de kwaliteit van de natuur. De milieukwaliteit in natuurgebieden is vaak onvoldoende door verdroging, verzuring en vermessing. Hierdoor kunnen de natuurdoelen die het natuurbeleid stelt, niet worden gerealiseerd. De vereiste milieukwaliteit hangt immers samen met de gewenste natuurkwaliteit.

Milieudoelstellingen voor natuur

In de nota ‘Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur’ (LNV, 2000a) is als doelstelling geformuleerd dat in 2018 de vereiste milieucondities voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gerealiseerd zijn en dat in 2020 de milieukwaliteit zodanig is dat deze geen belemmering vormt om de kwaliteitsdoelen binnen de EHS te bereiken. Op de langere termijn zijn volgens deze nota vanuit de gewenste natuurkwaliteiten de volgende milieucondities noodzakelijk:

- gemiddelde depositie op Nederland maximaal 400 mol potentieel zuur per hectare per jaar;
- opheffen van de verdroging van natuurterreinen.

Deze milieudoelstellingen zijn gericht op het bereiken van een voor de natuur duurzame situatie en gaan daarmee aanzienlijk verder dan de tussendoelstellingen voor 2010 uit het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4; VROM, 2001a). Met die tussendoelstellingen is namelijk slechts 20 tot 30 procent van de landnatuur in de EHS beschermd tegen de negatieve invloed van verzuring en vermessing.

Voor de oppervlaktewateren en kustwateren worden ecologische doelen geformuleerd als uitwerking van de Europese Kaderrichtlijn Water. In 2015 dienen alle wateren een ‘goede ecologische toestand’ of een ‘goed ecologisch potentieel’ te hebben bereikt, met uitstelmogelijkheid tot 2023, maar niet voor gebieden die vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen (zie *kadertekst* over de Kaderrichtlijn in *paragraaf 7.1*)

Het NMP4 heeft in het algemeen het jaar 2030 voor ogen als streefjaar om vergaande milieudoelstellingen te halen. Het beschrijft voor de landbouw in relatie tot natuur een aanpak langs twee sporen. Het eerste spoor is een langetermijnspoor met het jaar 2030 als horizon, dat als doel heeft te voldoen aan de vereiste milieucondities voor de natuur, met uitzondering van de meest kwetsbare natuurgebieden zoals vennen, levend hoogveen en zeer voedselarme bossen. Die zijn ook met de milieuambities in 2030 niet volledig beschermd. Het tweede spoor is een aanpak op kortere termijn met als horizon het jaar 2010, waarin extra generiek beleid voor de landbouw wordt ontwikkeld en extra beleid voor specifieke natuurgebieden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen grote natuurgebieden (groter dan 1000 – 2000 hectare) en kleine natuurgebieden die deel uitmaken van de EHS. Binnen de grote natuurgebieden en de zone hieromheen zal de landbouw vanaf 2010 alleen mogen produceren binnen milieurandvoorwaarden, die voortvloeien uit de daar geldende natuurambities.

Consequenties van de in NMP4 aangepaste doelstellingen

Wat betekenen de nieuwe milieudoelstellingen concreet voor de streefjaren waarin deze moeten zijn bereikt? Uitgaande van de nu bekende gegevens over de begrenzing van de EHS per januari 2002 (bijna 95 procent van de EHS is begrensd) bestaat circa 55 procent van het areaal uit natuurgebieden groter dan 1000 hectare. Voor dit deel van de EHS wordt het streefjaar 2020 uit de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ om goede milieucondities te bereiken dus tien jaar vervroegd, althans voor zover het milieudruk door de landbouw betreft. Voor de gebieden kleiner dan 1000 hectare, die circa 45 procent van de EHS uitmaken, wordt het streefjaar met tien jaar vertraagd.

In het NMP4 vraagt het Rijk aan de provincies zich ervoor in te zetten, dat de EHS in 2030 zal bestaan uit grote, aaneengesloten gebieden. Aangezien de EHS echter nu al voor bijna 95 procent is begrensd, zal dit alleen mogelijk zijn door extra hectaren aan de EHS toe te voegen of de al vastgestelde begrenzingen van de EHS aan te passen.

Koppeling van milieukwaliteit aan natuurkwaliteit

Over de hoeveelheid en kwaliteit van de verschillende typen natuur in de EHS die in 2018 gerealiseerd moeten zijn, heeft het Rijk afspraken gemaakt met de provincies. De provincies hebben deze afspraken vastgelegd in kaarten met daarop de beoogde natuur-

doeltypen. De kaarten vormen de basis voor de provinciale natuur- en beheergebiedsplannen die worden vastgesteld voor de subsidieverlening uit het Programma Beheer. Natuurdoeltypen zijn dermate specifiek omschreven, dat er eisen voor de kwaliteit van milieu en water aan kunnen worden gekoppeld (Van Hinsberg *et al.*, 2001). Impliciet geven deze kaarten dus ook de gewenste milieukwaliteit weer.

De status van de natuurdoeltypenkaarten varieert. In de ene provincie is het een ambtelijke werkkaart terwijl andere provincies de kaart bestuurlijk hebben vastgesteld. De meeste provincies geven aan dat zij de kaarten met natuurdoeltypen gebruiken om het sectorale natuurbelang vast te stellen aan het begin van de maatschappelijke afweging met andere belangen. Natuurdoeltypen kunnen dus worden bijgesteld afhankelijk van de haalbaarheid. In de provinciale Milieubeleidsplannen, Waterhuishoudingsplannen en Streekplannen worden de abiotische randvoorwaarden vastgelegd voor de realisatie van de gewenste natuurkwaliteit.

LNV heeft de natuurdoeltypen gebundeld tot circa 30 globaal beschreven natuurdoelen. Aan deze natuurdoelen zijn landelijke taakstellingen in arealen gekoppeld. Omdat een natuurdoel meestal is samengesteld uit meerdere natuurdoeltypen, bestrijkt het natuurdoel een breed scala aan milieu-eisen. In *tabel 5.3* is dit geïllustreerd voor de atmosferische depositie van stikstof. In de tabel zijn bovendien de doelen uit NMP3 en NMP4 en de huidige gemiddelde depositie aangegeven.

Uit de tabel blijkt dat de natuurdoelen een breed milieuspectrum hebben. Dit betekent dat als de gewenste milieucondities worden ontleend aan de natuurdoelen, het onduidelijk blijft welke milieucondities worden nagestreefd: die van het meest kwetsbare natuurdoeltype, het minst kwetsbare natuurdoeltype of ertussenin. Zonder landelijke doelstellingen voor de arealen van meest kwetsbare natuurdoeltypen binnen de natuurdoelen en zonder nadere afspraken over het omgaan met de verschillende milieu-eisen binnen een natuurdoel, bestaat de kans dat op gebiedsniveau gekozen wordt voor minder strenge milieu-eisen. Deze afweging maken de provincies. De meest kwetsbare natuur, die meestal ook nog eens kleine oppervlakten beslaat, zal dan mogelijk onvoldoende beschermd worden. Ook in het landelijke milieubeleid wordt immers de bescherming van de meest kwetsbare natuur tot in 2030 niet voorzien (NMP4; VROM, 2001a).

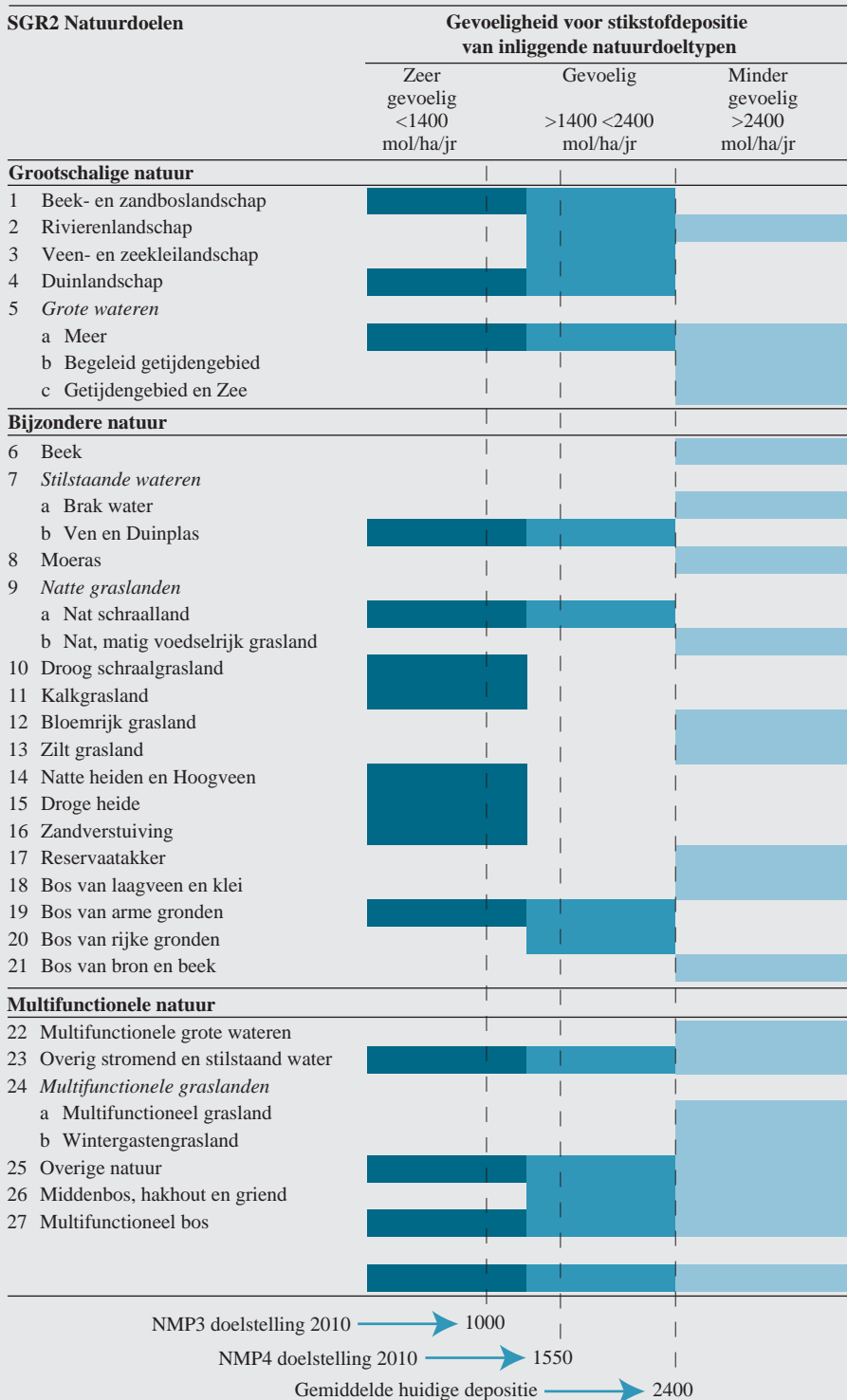
Uit de tabel blijkt verder dat er grote verschillen bestaan tussen de huidige belasting, de doelstellingen en de kritische belasting. Verder valt op te merken dat er binnen de klasse *zeer gevoelig* (<1400 mol N/ha/jr) kwetsbare natuur voorkomt die nog aanzienlijk hogere eisen stelt aan de maximale stikstofdepositie.

Gebiedsgericht milieubeleid

In het bestuurlijk overleg tussen Rijk en provincies is afgesproken dat de provincies een regierol hebben bij de regionale inrichting van het landelijk gebied.

Een eerste uitwerking van dit sturingsmodel is vastgelegd in de Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied 2002 – 2005 (IPO *et al.*, 2002) en het bij-

Tabel 5.3. Natuurdoelen en de kritische stikstofbelasting van de inliggende natuurdoeltypen (Bron: Bal et al., 2001).





Ronde zonnedaauw, kenmerkend voor de natte heide (Foto: Roel Hoeve).

behorende uitvoeringscontract dat in februari 2002 is afgesloten. Deze overeenkomst is gericht op bescherming van een aantal kwetsbare functies in het landelijk gebied, te weten natuur, bos en landschap, recreatie en wonen, landbouw en (drink)water. De provincies leggen jaarlijks aan het Rijk verantwoording af over de in het voorgaande jaar behaalde beleidsprestaties en de besteding van middelen. Het Rijk is er, in samenwerking met de provincies, voor verantwoordelijk operationele doelen te definiëren. Die doelen worden zo veel mogelijk geformuleerd in arealen waar maatregelen worden genomen. Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen vastgesteld voor vermindering van de milieudruk. Daardoor is het vooralsnog niet mogelijk om vast te stellen of de maatregelen tot voldoende vermindering van milieudruk en verbetering van de milieukwaliteit leiden. Een positieve ontwikkeling is dat de provincies in 2002 een zogenoemde nulmeting zullen uitvoeren, waarmee de huidige omgevingskwaliteit wordt vastgelegd.

De provincies werken de afspraken uit de bestuursovereenkomst uit in een Gebiedsplan. Voor de uitvoering daarvan zijn middelen beschikbaar via de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB). Een van de uitgangspunten voor toekenning van subsidies is dat de doelstellingen zo veel mogelijk worden geformuleerd in toetsbare termen. Dat is onvoldoende het geval als de gewenste water- en milieuocondities voor natuur worden gebaseerd op de globale natuurdoelen. Met het gebruik van de natuurdoeltypen wordt beter voldaan aan de eis tot toetsbaarheid.

Formulering van milieudoelen op basis van natuurdoeltypen sluit ook beter aan bij het Programma Beheer. De beheervergoedingen uit dit programma zijn immers ook gebaseerd op de realisatie van natuurdoeltypen. De mate waarin terreinbeheerders die natuurdoeltypen kunnen realiseren, hangt voor een groot deel af van de milieuocondities ter plaatse (Wamelink *et al.*, 2000). De terreinbeheerder heeft daarop meestal geen invloed, maar het Rijk, de provincie of het waterschap hebben dat wel.

Verdrogingsbeleid

De doelstelling van het verdrogingsbeleid is het areaal verdroogd natuurgebied in 2000 met 25 procent en in 2010 met 40 procent te reduceren ten opzichte van het referentiejaar 1985 (NW4; V&W, 1998; NMP3; VROM, 1998). In het NMP4 (VROM, 2001a) staat dat in de directe omgeving van de EHS 200.000 tot 300.000 hectare landbouw-

areaal zal moeten vernatten. Om de volledige EHS tegen verdroging te beschermen zou eigenlijk circa 500.000 hectare moeten vernatten, waarvan ongeveer de helft in gebruik is als landbouwgronden buiten de EHS (RIVM, 2001a). De verdrogingsbestrijding kan vergemakkelijkt worden door grote, aaneengesloten natuurgebieden te creëren, omdat er dan minder randzones zijn met gebieden waar de landbouw andere eisen stelt aan de waterhuishouding (RIVM, 2001b). Sinds circa 1990 is in totaal naar schatting 350 miljoen euro uitgegeven aan de bestrijding van de verdroging.

Op 1 januari 2000 was voor 53 procent van het areaal verdroogd gebied op enigerlei wijze actie ondernomen. In datzelfde jaar was in circa 3 procent van het verdroogde areaal de waterhuishouding volledig hersteld, in circa 30 procent van het areaal was de waterhuishouding wel verbeterd maar nog niet volledig hersteld. Het doel om in 2000 een volledig herstel in 25 procent van het verdroogde natuureareaal gerealiseerd te hebben, is niet gehaald.

Uit een evaluatie van het beleid (Van Vliet *et al.*, 2002) komt naar voren dat onvoldoende duidelijk is welke rollen en verantwoordelijkheden het Rijk, de provincies en waterschappen hebben in het verdrogingsbeleid, en dat er onvoldoende is samengewerkt om een gemeenschappelijk doel te halen. Bovendien zijn gemeenten er nog niet voldoende van doordrongen dat zij via hun bestemmingsplannen en verordeningen eveneens een belangrijke rol kunnen spelen in de verdrogingsbestrijding.

In de Vierde Nota waterhuishouding (V&W, 1998) heeft het Rijk de provincies gevraagd de doelstellingen voor de verdrogingsbestrijding concreet te maken door uiterlijk in 2002 het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) vast te stellen voor hun provincie. Het GGOR is het resultaat van een afweging tussen de verschillende van het grond- en oppervlaktewater afhankelijke belangen. Daarbij geeft de provincie de richting aan en werken de waterschappen het GGOR verder uit. De bepaling van het GGOR is zowel technisch (het bepalen van de ruimtelijke interacties via grond- en oppervlaktewater) als bestuurlijk (de afweging tussen functies) complex. Het proces neemt daarom meer tijd dan verwacht. De meeste provincies geven aan dat het GGOR waarschijnlijk tussen 2004 en 2010 wordt vastgesteld.

Naast het GGOR bieden ook het Waterbeleid voor de 21e eeuw (V&W, 2000c) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (V&W, 2002) kansen om een nieuwe impuls te geven aan de verdrogingsbestrijding, vooral in combinatie met 'water vasthouden'.

De al genoemde Bestuursovereenkomst Inrichting Landelijk Gebied (IPO *et al.*, 2002) en de reconstructieplannen bieden eveneens mogelijkheden om de verdroging aan te pakken. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn: het formuleren van heldere en operationele water- en natuurdoelen via de systematiek van natuurdoeltypen en GGOR, het maken van afspraken over de monitoring van verdroging en het verbeteren van de beleidsprocessen door duidelijke kaders te stellen en te investeren in samenwerking tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

Verzurings- en vermestingsbeleid

Depositie van stikstof veroorzaakt verzuring en vermesting van natuurgebieden. De gemiddelde depositie bedroeg in 2001 2400 mol/ha/jaar stikstof en 3100 mol/ha/jaar potentieel zuur. Voor veel natuurdoelen is dit te hoog. Ongeveer 90 procent van de natuur in Nederland wordt daardoor overbelast met potentieel zuur en stikstof (RIVM, 2002b). Ook al worden de doelstellingen die voor 2010 zijn gesteld gehaald (NMP3, VROM, 1998), dan nog zal 70 tot 80 procent van de Nederlandse natuur overbelast zijn.

Depositie van stikstof op natuur wordt in Nederland voor ruim de helft veroorzaakt door ammoniak uit de Nederlandse landbouw. Omdat ammoniak een geringe ruimtelijke verspreiding heeft vanaf de emissiebron, is gebiedsgericht beleid een kansrijk instrument om die overbelasting terug te dringen. De Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV), die medio april 2002 van kracht is geworden, is bedoeld om de ammoniakemissie in een zone van 250 meter rond kwetsbare natuurgebieden te bevesten en nieuwe vestiging van bedrijven tegen te gaan. Bestaande bedrijven mogen wel worden overgenomen.

Kwetsbare gebieden zijn gebieden die binnen de Ecologische Hoofdstructuur liggen én op 31 december 2001 zijn aangemerkt als gevoelig voor verzuring in het kader van de Interimwet Ammoniak en Veehouderij. De beperking voor bestaande veebedrijven in de 250 meter zone houdt in dat de emissies niet mogen groeien boven het niveau van het aantal dieren uit hun milieuvergunning maal een emissiefactor. Melkveebedrijven mogen wel groeien tot een maximum per bedrijf van 110 melkkoeien en bijbehorend jongvee. Ook voor biologische bedrijven geldt een uitzonderingspositie. Per saldo zal de WAV een beperkte reductie van de ammoniakemissie opleveren. Naar verwachting zal namelijk op termijn een deel van de bedrijven uit de 250-meterzone vertrekken wegens gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden.

De reductie van de ammoniakemissie zal de komende jaren vooral komen van de verplichting de dieren in emissie-arme stallen te huisvesten. Het Besluit Ammoniakemissie Huisvesting Veehouderij bepaalt dat varkens- en kippenhouders bij nieuwbouw of renovatie emissie-arme stallen moeten bouwen. Voor bestaande stallen geldt dat ze uiterlijk per 2008 emissie-arm moeten zijn. Voor vleeskuikens geldt dit per 2010.



De hoge bemesting van bijvoorbeeld maïsakkers leidt tot hoge concentraties voedingsstoffen in grond- en oppervlaktewater en afname van de natuurkwaliteit (Foto: Roel Hoeve).

De Reconstructiewet, die net als de WAV in april 2002 is aangenomen, heeft mede als doel de emissies te reduceren. In het kader van deze wet kunnen provincies in de intensieve veegebieden reconstructieplannen indienen bij het Rijk. Per 2003 kunnen deze plannen in werking treden. De Reconstructiewet biedt de mogelijkheid om de verschillende problemen op het gebied van verspreidingsrisico's van veeziekten, natuur, landschap, milieu en ruimtelijke kwaliteit, integraal aan te pakken. De plannen worden uitgevoerd door speciaal daarvoor in het leven geroepen provinciale commissies. Uiteindelijk moeten de reconstructieplannen binnen twaalf jaar gerealiseerd zijn. Het kabinet heeft hiervoor 500 miljoen euro gereserveerd. De grote natuurgebieden en de zones eromheen die binnen de reconstructiegebieden vallen, maken deel uit van het plan (NMP4).

Tot slot kan ook de opkoopregeling van veebedrijven bijdragen aan een vermindering van vermesting en verzuring. Deze regeling is echter niet specifiek gericht op de bescherming van natuurgebieden. De effecten van de opkoopregeling voor landnatuur zijn dan ook beperkt. De depositie op landnatuur daalt door deze regeling gemiddeld over Nederland met circa 4 procent van de totale stikstofdepositie. Het areaal overbelaste landnatuur neemt door deze regeling dan ook nauwelijks af. Lokaal zorgt deze regeling voor grotere reducties in depositieniveaus.

6 BELEID VOOR DE GROENE RUIMTE

De groene ruimte heeft van oudsher en bij uitstek een multifunctioneel karakter. Economische, ecologische en sociaal-culturele functies zijn er sterk met elkaar verbonden. De mate waarin deze functies met elkaar verbonden zijn verschilt echter. Zo vervult de groene ruimte in en om de stad vooral een sociaal-culturele en economische functie. Groen vergroot de leefbaarheid in de stad, biedt ruimte voor recreatie en draagt bij aan de waarde van huizen. Stedelijk groen vervult echter ook ecologische functies.

In het landelijk gebied vervult de groene ruimte op veel plaatsen een economische functie, vanwege de voedselproductie. Het landelijk gebied biedt echter ook ruimte voor recreatie en voorziet in leefgebieden voor planten en dieren. Door de grote ruimtedruk dreigen economische functies er echter de andere te gaan overheersen. Dat veroorzaakt een afname van natuur- en landschapskwaliteit, zoals deze en vorige Natuurbalansen laten zien. De groene ruimte wordt daardoor minder geschikt voor het vervullen van ecologische en sociaal-culturele functies.

Deze trend is volgens het Rijk niet te keren door maatregelen om de groene ruimte meer te beschermen (LNV, 2000a; OC&W, 1999). Daarvoor is de economische dynamiek in Nederland te groot. In het beleid voor de groene ruimte is de aandacht daarom verschoven van *behoud* van waarden naar het *ontwikkelen* ervan. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' introduceert daarvoor de 'ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie', waarin ruimtelijke dynamiek wordt aangegrepen om de kwaliteit van natuur en landschap te vergroten. Ook het beleid voor cultuurhistorie, waarin tot voor kort het behoud van waarden centraal stond, mikt sinds het verschijnen van de nota Belvedere op 'behoud door ontwikkeling'. Dat houdt in dat het Rijk wil bevorderen dat cultuurhistorische waarden als integraal onderdeel in nieuwe plannen worden meegenomen.

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is nog maar kort geleden verschenen, waardoor het beleid nog niet altijd tot zichtbare effecten heeft geleid. Veel beleid uit deze nota wordt bovendien pas uitgewerkt in de nog niet vastgestelde Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VIJNO) en het eveneens nog niet vastgestelde tweede



Het landelijk gebied biedt ruimte voor zowel voedselproductie als voor natuur en recreatie (Foto: Maria Witmer).

Structuurschema Groene Ruimte (SGR2). Het nieuwe beleid zet echter ook reeds langer bestaand beleid voort. De voortgang daarvan, en van het nieuwe beleid dat al wel wordt uitgevoerd, komt in dit hoofdstuk aan bod.

Beleid dat gedeeltelijk voortbordurt op reeds bestaand beleid is dat voor groen in en om de stad. De doelen hiervoor uit de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ worden gedeeltelijk gerealiseerd met het bestaande beleid voor de Randstadgroenstructuur en de Strategische Groenprojecten. De voortgang van dit beleid komt in *paragraaf 6.1* aan de orde.

Paragraaf 6.2 evalueert het beleid voor cultuurhistorie van de nota Belvedere (OC&W, 1999). In deze nota zijn zogenoemde Belvedere-gebieden aangewezen op basis van hun cultuurhistorische waarden. Deze nota is drie jaar geleden verschenen en de uitvoering van het beleid is al gestart. Dit maakt het mogelijk enige aspecten van dit beleid te evalueren. Het concept van het beleid uit de nota Belvedere is ‘behoud door ontwikkeling’. Bij de evaluatie wordt gekeken in hoeverre dit daadwerkelijk vorm krijgt.

Het beleid uit de nota Belvedere wordt onder andere uitgewerkt in de zogenoemde Belvedere-projecten. In deze projecten werken gebruikers van het landelijk gebied samen om de cultuurhistorische kwaliteit van het landelijk gebied te verhogen. Ook voor ander beleid voor het landelijk gebied wil het Rijk het initiatief bij de bewoners en regionale en lokale overheden leggen. Het Rijk stelt daarvoor instrumenten en middelen ter beschikking. *Paragraaf 6.3* gaat in op de ervaringen die daarmee reeds zijn opgedaan in Waardevolle Cultuurlandschappen en in de zogenaamde proeftuinen. In de proeftuinen wordt geëxperimenteerd met de Kwaliteitsimpuls Landschap uit de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’.

Ook via de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) van het Programma Beheer is al ervaring opgedaan met de uitvoering van natuurbeleid door de gebruikers van het gebied zelf. Zo biedt deze regeling agrariërs de mogelijkheid om bij te dragen aan het ontwikkelen en beheren van natuur en landschap in het landelijk gebied en in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In *paragraaf 6.4* wordt de voortgang van deze subsidieregeling geëvalueerd.

6.1 Groen in en om de grote steden

- *Er is te weinig groen rond de grote steden in de Randstad. De realisatie van nieuw groen verloopt traag. Hoge grondprijzen en de geringe mobiliteit op de grondmarkt maken verwerving van grond moeilijk. Het scheppen van duidelijkheid over de groene bestemming kan grondverwerving vergemakkelijken.*
- *De ‘rood-voor-groen’-regelingen, waarin de realisatie van groen wordt gefinancierd uit bouwactiviteiten, blijken succesvol. Dat geldt vooral voor realisatie van lokale groenprojecten, maar ook regionale projecten kunnen met ‘rood voor groen’-regelingen tot stand komen.*



Groen in en om de stad maakt het mogelijk om dicht bij huis te recreëren (Foto: Joep Dirx).

De kwaliteit van de leefomgeving wordt mede bepaald door de aanwezigheid van goed bereikbaar groen, zowel in de privé-sfeer (tuinen), als in de vorm van openbare voorzieningen (parken, recreatiegebieden, sportterreinen). Inwoners van steden blijken de beschikbaarheid van groen in hun directe omgeving hoog te waarderen.

Met name in de Randstad, waar grote bewoningsconcentraties aanwezig zijn, bestaat een tekort aan recreatief groen dicht bij de steden (De Vries en Bulens, 2001). Dat tekort dreigt verder op te lopen doordat steden groeien, en met het toenemende aantal inwoners, ook de behoefte aan groen toeneemt. De groei van groenvoorzieningen blijft achter bij de groei van woonwijken.

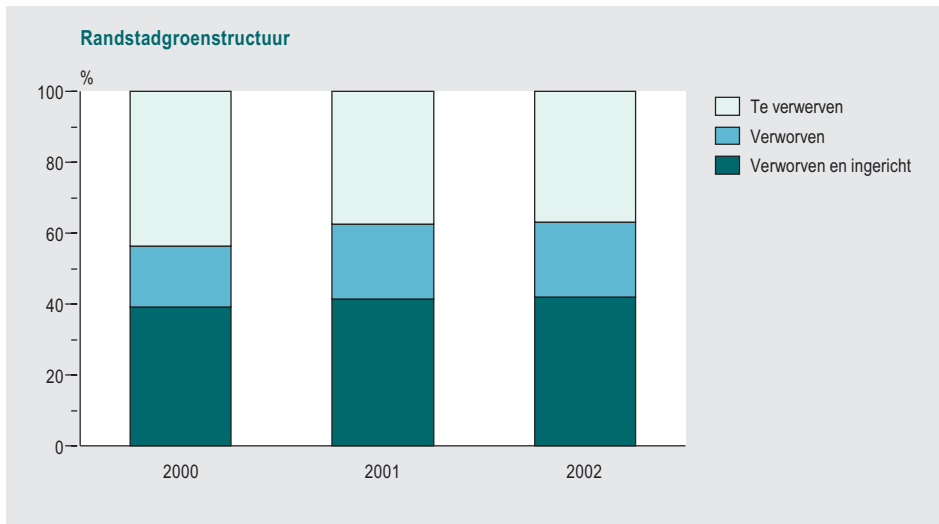
Het Rijk heeft een aantal beleidslijnen ontwikkeld om bestaande en toekomstige tekorten van de hoeveelheid groen in de Randstad en bij de overige grote steden op te lossen. Een van die beleidslijnen is de Randstadgroenstructuur. Een andere beleidslijn loopt via het programma 'Groen In en Om de Stad' (GIOS). Hierin werken de ministeries van LNV en VROM, in het kader van het grotestedenbeleid, gezamenlijk aan een verbetering van de situatie rond de dertig grote steden (G30).

Stedelijk groen komt gedeeltelijk tot stand in de vorm van publiek-private samenwerking. Deze samenwerking houdt in dat private partijen bijdragen aan de realisatie van 'groen' uit de budgetten voor realisatie van 'rode' functies (woningen, bedrijventerreinen).

Doel- en taakstellingen van het beleid

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000a) formuleert het Rijk de volgende doelstelling voor groen in en om de stad; in 2020 moet de kwaliteit van de leefomgeving aanzienlijk verbeterd zijn, onder andere door de oppervlakte recreatief aantrekkelijk en toegankelijk groen te vergroten met 10.000 hectare, aanvullend op de Randstadgroenstructuur.

Met het beleid voor de Randstadgroenstructuur uit het eerste Structuurschema Groene Ruimte (SGR1) wil het Rijk in 2013 een oppervlakte van circa 13.000 hectare groen rond de steden in de Randstad gerealiseerd hebben (LNV, 1995). De uitvoering daarvan vindt gedeeltelijk plaats in zogenaamde Strategische Groenprojecten.



Figuur 6.1 Realisatie van de Randstadgroenstructuur door verwerving en inrichting (stand op 1 januari van het genoemde jaar) (Bron: LNV, 2000d; DLG).

Het doel van het GIOS-programma is de leefbaarheid van de dertig grote steden (de G30) te verbeteren door nieuw groen aan te leggen en bestaand groen te renoveren.

Beleidsprestaties Randstadgroenstructuur

Om de Randstadgroenstructuur te realiseren worden gronden verworven en ingericht als recreatiegroen. Van de ruim 13.000 hectare groen die in de periode 1985 - 2013 tot stand moet komen, was begin 2002 43 procent ingericht (figuur 6.1). De periode waarin de Randstadgroenstructuur tot stand moet komen is echter inmiddels voor 60 procent verstreken. De verwerving van gronden ligt, met 64 procent, wel op het beoogde schema. In 2000 kon een grote stap worden gezet in de grondverwerving. Toen werd, verspreid over een aantal gebieden, een areaal van 810 hectare verworven. Dit lijkt echter een incident te zijn geweest (RIVM, 2001a). In 2001 werd slechts 82 van de beoogde 460 hectare verworven. Als de grondverwerving in dit tempo doorgaat dreigt de realisatie van de Randstadgroenstructuur vertraging op te lopen.

Ook de grondverwerving voor de Strategische Groenprojecten verloopt moeizaam. Zo is in het Strategisch Groenproject 'Utrecht en omstreken' slechts de helft van de benodigde hoeveelheid grond verworven (IPO, 2002).

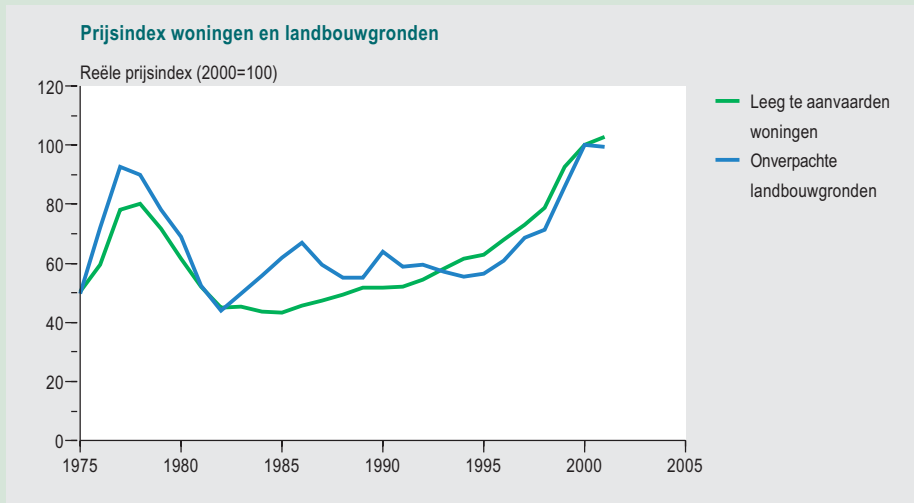
Oorzaken van de moeizame verwerving voor zowel de Randstadgroenstructuur als de Strategische Groenprojecten zijn de hoge ruimedruk en de hoge grondprijzen, een probleem dat zich vooral in de Randstad manifesteert. Duidelijkheid over de groene bestemming van de grond kan de mogelijkheden om grond te verwerven vergroten. Grondprijzen blijken namelijk in hoge mate te worden bepaald door de kans op een wijziging van een groene naar een rode bestemming. Zo'n bestemmingswijziging veroor-

zaakt namelijk een prijsstijging - bouwgrond is tot vijf maal meer waard dan grond met een agrarische bestemming. Duidelijkheid over het blijvende karakter van een groene bestemming kan daarom een matigend effect hebben op grondprijzen en vergroot wellicht de beschikbaarheid (zie *kadertekst*).

Beleidsprestaties GIOS

Het GIOS-programma wordt uitgevoerd via convenanten die het Rijk en de grote steden afsluiten als uitvloeisel van het grotestedenbeleid. Uit inventarisaties blijkt dat inmid-

De ontwikkeling van grondprijzen



Prijswontwikkeling van landbouwgrond en woningen (Bron: NVM/CBS).

Vanaf 1998 tot en met 2001 stegen de gemiddelde prijzen voor landbouwgrond van 24.000 tot 37.300 euro per hectare, een toename van 55 procent. Deze stijging vond vooral in de eerste drie jaren plaats. In 2001 vlakke de groei af tot 4 procent. Met name in de Randstad blijken grondprijzen hoog; ze lopen daar, afhankelijk van de bestemming van de grond, op tot 100.000 euro per hectare.

Het mechanisme dat grondprijzen bepaalt wordt sterk beïnvloed door economische groei. Bij zekerheid over een blijvende landbouwbestemming zijn grondprijzen gelijk aan de verwachte oogstbrenngsten. Die zekerheid is er echter niet in Nederland. Er bestaat bijna altijd kans op een bestemmingswijziging. Bestaande en potentiële grondeigenaren schatten die kans in en brengen hem in verband met de omvang van de winst of het verlies in geval van een bestemmingswijziging. Prijzen voor grond met een rode bestemming zijn tot vijf maal hoger dan die voor grond

met een groene bestemming. De marktprijs van een willekeurig perceel waar een bestemmingswijziging mogelijk is, is opgebouwd uit enerzijds de verwachte opbrengstwaarde uit de landbouw en anderzijds uit de ingeschatte kans op een vermogensstijging die ontstaat door een bestemmingswijziging. Tijdens een hoogconjunctuur, wanneer de gezinsinkomens stijgen, neemt de ruimtevrage voor verstedelijking toe. Dat heeft doorgaans direct effect op de prijzen van onroerend goed. Het gevolg is dat de prijzen van woningen en van landbouwgronden min of meer gelijktijdig stijgen of dalen.

Op dit mechanisme bestaan kleine uitzonderingen. Zo steeg de agrarische grondprijs tijdelijk wat extra door het in 1986 steeds duidelijker wordende mestbeleid. In 2001 bleven de grondprijzen achter bij de ontwikkeling van de prijzen van bestaande woningen – die ook in 2001 nog met 8 procent in prijs toenamen – door naar alle waarschijnlijkheid de mond- en klauwzeercrisis.

dels 939 sterk uiteenlopende groenprojecten op stapel staan, zowel in als rondom de steden (Visschedijk en Gerritsen, 2001; Bezemer en Visschedijk, 2002). Deze projecten leiden tot de aanleg of herinrichting van parken, bossen, recreatiestrandjes, speelgelegenheden en fiets- en wandelpaden. Daarnaast worden ook recreatieve verbindingen gerealiseerd tussen de stad en het buitengebied.

Om gemeenten ertoe aan te zetten afspraken te maken over voldoende groen in rode plannen, neemt het ministerie van LNV tegenwoordig actief deel aan de verstedelijkingsgesprekken die het ministerie van VROM voert met de G30. Vooral nog heeft de betrokkenheid van LNV ertoe geleid dat er een ‘groene paragraaf’ voorkomt in de intentiedocumenten, die uit de gesprekken volgen. De volgende stap is dat de afspraken over het groen worden vastgelegd in regioconvenanten.

Financiering van ‘groen’ door ‘rood’

Omdat het groen een meerwaarde oplevert voor woningen en bedrijventerreinen, zijn private partijen soms bereid bij te dragen aan de financiering ervan: de zogenaamde ‘rood voor groen’-constructie. De realisatie van groenvoorzieningen kan worden vergemakkelijkt door ze samenhangend met bouwactiviteiten te ontwikkelen.

Uit een recente enquête blijkt dat 9 van de 68 geïnterviewde gemeenten mede door de ‘rood voor groen’-constructie landschapsontwikkeling – behoud, aanleg en beheer van groen buiten de bebouwde kom – financieren (Overbeek *et al.*, 2002). Deze regelingen maken gebruik van opslagen op bouwgrondprijzen of bouwwerken, of van compensatie van groen, dat verloren is gegaan door de aanleg van ‘rood’.

Ecologie in het stadsgroen van Amsterdam

De groengebieden in en rond een grote stad als Amsterdam vertonen een grote variatie. Ze bestaan niet alleen uit parken en bossen, maar ook uit volkstuincomplexen, begraafplaatsen en sportterreinen. Ze worden meer of minder intensief gebruikt door de Amsterdammers, maar herbergen ook natuurwaarden, waardoor planten en diersoorten zelfs tot in de drukke binnenstad nog een geschikt leefgebied kunnen vinden. In de binnenstad van Amsterdam komen bijvoorbeeld 100 tot 150 verschillende plantensoorten voor. Ook sommige vlindersoorten blijken de binnenstad bepaald niet te mijden. Voor veel vogels en amfibieën blijken kleine groengebieden met een gevarieerde begroeiing en oeverbegroeiingen langs waterpartijen, al geschikte leefgebieden te kunnen bieden.

In zijn algemeenheid blijkt de soortenrijkdom in het stedelijke groen van Amsterdam van binnen naar buiten toe te nemen. De over het algemeen grotere en minder geïsoleerd liggende

groengebieden aan de randen van de stad bieden aan meer soorten geschikte leefgebieden dan die in de binnenstad. Verder naar buiten, het agrarisch gebied in, neemt de soortenrijkdom weer af (Gemeente Amsterdam, 2002).

Volkstuincomplexen maken deel uit van het groen in en om de stad (Foto: Joep Dirkx).



Tabel 6.1 Voorbeelden van financiering van groen met rood

Locatie	Rode bronnen
Etten-Leur	<ul style="list-style-type: none"> • Lokaal groenfonds waarin jaarlijks ongeveer 22.500 euro wordt gestort, uit een opslag van 0,22 euro per m² bouwgrond
Gemert Bakel	<ul style="list-style-type: none"> • Opslag op bouwgrondprijs voor particulieren (1 euro per m²) • Heffing op horizonvervuilende bedrijven • 150% compensatie van groen bij aanleg van een nieuw bedrijventerrein (provinciale regel)
Leiden, Warmond en Oegstgeest	<ul style="list-style-type: none"> • Bufferfonds uit wijkexploitatie ter financiering van nieuw natuurgebied
Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk (HAL-gebied)	<ul style="list-style-type: none"> • Meerwaardefonds regionaal groen dat de aanleg van een groene loper tussen de drie gemeenten financiert uit de opslag van 2.269 euro per nieuw te bouwen huis
Wateringse veld	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds Bovenwijkse voorzieningen voor extra groen en een fietsroutenetwerk, te financieren uit nieuwbouwproject
Stadsregio Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> • Verevenings- of omslagfonds voor het financieren van bovenregionale groenprojecten; per nieuw te bouwen huis wordt een bedrag van 6.807 euro in dit fonds gestort

Bronnen: Overbeek *et al.* (2002); Van Middelkoop *et al.* (2001); Van Uum en De Visser (2001).

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat vooral de financiering van lokaal groen via rood goede mogelijkheden biedt. Hier is sprake van een direct belang: de waarde van de nieuwe verstedelijking wordt immers vergroot door de aanwezigheid van groen in de directe omgeving. Aangezien medefinanciering doorgaans alleen mogelijk is als er sprake is van profijt en causaliteit, lijkt het moeilijker om regionaal groen te financieren uit verstedelijking dan lokaal groen. Toch zijn er voorbeelden bekend van projecten waarin dit wel gelukt is (zie tabel 6.1).

6.2 Behoud en ontwikkeling in Belvederegebieden

- *Het beleid uit de nota Belvedere blijkt goed door te werken in het rijks- en provinciale beleid. De doorwerking naar het gemeentelijke beleid en de concrete uitwerking in planvorming is echter nog beperkt.*
- *Voor een selectie van Belvedere-gebieden, waaronder enkele gebieden die op de Werelderfgoedlijst van Unesco staan, wordt in de nota Belvedere planologische bescherming voorgesteld. Deze planologische bescherming moet in de nieuwe ruimtelijke nota's worden uitgewerkt.*
- *Het Rijk heeft het concept 'behoud door ontwikkeling' zeer summier uitgewerkt in de nota Belvedere. Dat bemoeilijkt de concrete uitvoering van het beleid.*

Belvedere-gebieden zijn gebieden met hoge cultuurhistorische waarden. Die waarden worden bedreigd door ruimtelijke ontwikkelingen, zoals is beschreven in de Natuurba-lans 2001. Toch streeft het Rijk in Belvedere-gebieden niet naar strikte bescherming van deze waarden. Het kiest ervoor een beleid te voeren waarin het erkennen en herkenbaar houden van cultuurhistorische identiteit het uitgangspunt is voor verdere ontwikkelin-gen. De gedachte daarachter is dat cultuurhistorische en ruimtelijke belangen elkaar kunnen versterken: de cultuurhistorie kan baat hebben bij een ruimtelijk economische vitalisering, en de ruimtelijke kwaliteit kan worden verhoogd door een zorgvuldig gebruik van de cultuurhistorische waarden. Een bijzondere categorie van Belvedere-gebieden zijn de gebieden die op de lijst staan van Werelderfgoed van UNESCO (OC&W, 1999).

Doelstellingen van het beleid

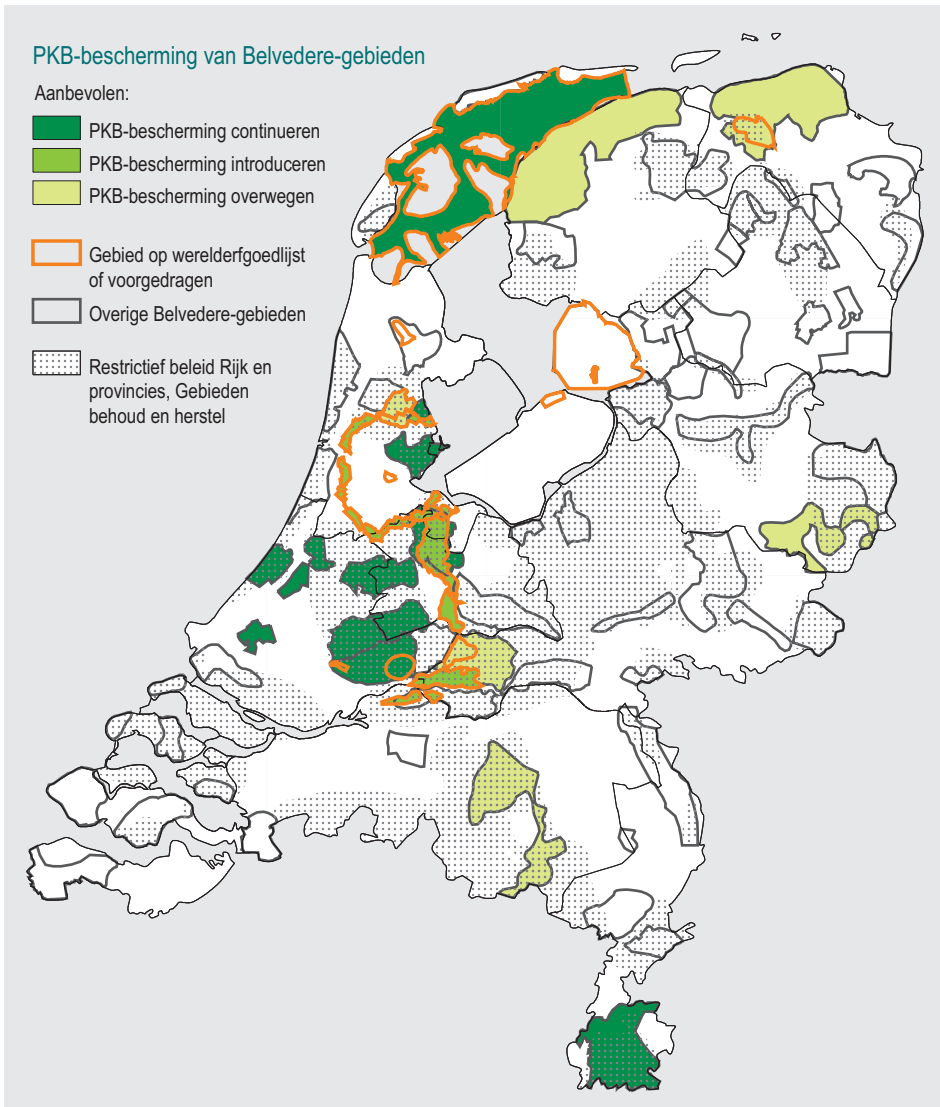
De centrale doelstelling van het beleid uit de nota Belvedere is de cultuurhistorische identiteit van een gebied sterker richtinggevend te laten zijn voor de inrichting van dat gebied. Het Rijk kiest nadrukkelijk niet voor een restrictief beleid dat nieuwe ontwikke-lingen tegenhoudt. Alleen voor een selectie van gebieden, waar grootschalige ruimtelij-ke ingrepen of veel kleine ingrepen worden verwacht, stelt het Rijk voor om de moge-lijkheden voor planologische bescherming te bezien in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VIJNO).

Beleidsprestaties

Uit een evaluatie van het Belvedere-beleid blijkt dat dit beleid goed doorwerkt op rijks- en provinciaal niveau (Smaal en Soepboer, 2001). Verdere doorwerking van het Belve-dere-beleid in gemeentelijke bestemmingsplannen, landinrichtingsplannen of recon-structieplannen is echter nog gering. De centrale doelstelling van de nota Belvedere is daardoor voor slechts een klein gedeelte gerealiseerd. Daarbij moet wel in oenschouw worden genomen dat het Belvedere-beleid nog maar kort, sinds 1999, van kracht is.

In achttien Belvedere-gebieden heerst zo veel ruimtelijke dynamiek, dat behoud door ontwikkeling onvoldoende garanties biedt voor het voortbestaan van cultuurhistorische waarden. De nota Belvedere beveelt voor die gebieden ruimtelijke bescherming aan in een planologische kernbeslissing (PKB), om ontwikkelingen tegen te kunnen gaan die cultuurhistorische waarden bedreigen. De nota maakt daarbij onderscheid in drie catego-rieën: PKB-bescherming continueren, introduceren of overwegen. In de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ wordt aangekondigd dat deze bescherming zal wor-den uitgewerkt in de VIJNO en het tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2).

De meeste van de achttien Belvedere-gebieden die voor ruimtelijke bescherming in aan-merking komen, zijn in het huidige ruimtelijke beleid beschermd via een PKB (*figuur 6.2*). Ze maken namelijk deel uit van de ‘Restrictieve gebieden’ van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VROM, 1991) of van ‘Gebieden behoud en herstel bestaande landschapskwaliteit’ uit het eerste Structuurschema Groene Ruimte (*tabel 6.2*). Voor de Westelijke Waddenzee geldt het regime van de PKB-Waddenzee (VROM, 1994).



Figuur 6.2 Belvedere-gebieden die al dan niet in aanmerking komen voor PKB-bescherming volgens de nota Belvedere en de huidige PKB-bescherming (Bron: VROM, 1991; VROM, 1994; LNV, 1995; OC&W, 1999).

Zowel het beleid voor restrictieve gebieden als voor de ‘Gebieden behoud en herstel’ bestaande landschapskwaliteit’ wordt naar verwachting in het nieuwe ruimtelijke beleid van de VIJNO en SGR2 niet voortgezet. In de VIJNO-PKB 3 worden de meeste Belvedere-gebieden die nu in restrictieve gebieden liggen, onder het beschermingsregime van de groene contouren gebracht, waarmee ruimtelijke bescherming gecontinueerd wordt. Het is echter niet duidelijk of de groene contouren een plaats krijgen in de definitieve versie van de VIJNO.

Tabel 6.2 PKB-bescherming van Belvedere-gebieden. In de tabel wordt aangegeven voor welke gebieden de Nota Belvedere voorstelt om PKB-bescherming te continueren, te introduceren of te overwegen en hoe die bescherming in het huidige ruimtelijke beleid is geregeld.

Geselecteerde Belvedere-gebieden	PKB-bescherming		
	Continueren	Introduceren	Overwegen
Westelijke Waddenzee	X ¹	X	
Fries en Gronings terpengebied (incl. Middag-Humsterland**)			X ⁽³⁾
Zuid-Twente			X ⁽³⁾
De Beemster*			X ^{2, 3}
Zeevang en Waterland	X ^{2, 3}		
Stelling van Amsterdam*		X ³	
Vecht en Vechtplassengebied	X ^{2, 3}		
Nieuwe Hollandse Waterlinie**		X ⁽³⁾	
Nieuwkoop-Harmelen	X ^{2, 3}		
Lopikerwaard-Krimpenerwaard	X ^{2, 3}		
Tieler- en Culemborgerwaard			X ⁽³⁾
Den Haag – Wassenaar	X ²		
Oud-Ade	X ²		
Zoeterwoude-Weipoort	X ⁽³⁾		
Midden-Delfland	X ²		
Alblasserwaard (inclusief molens van Kinderdijk*)	X ^{2, (3)}		
Dommeldal			X ³
Heuvelland	X ^{2, 3}		

* Op Werelderfgoedlijst van UNESCO.

** Op voorlopige lijst van Werelderfgoed.

¹ In huidige beleid beschermd in PKB-Waddenzee.

² In huidige beleid beschermd door Restrictieve gebiedenbeleid.

³ In huidige beleid beschermd door beleid Gebieden behoud en herstel bestaande landschapskwaliteit.

⁽³⁾ In huidige beleid gedeeltelijke beschermd door beleid Gebieden behoud en herstel bestaande landschapskwaliteit.

In de overige gebieden waarvoor de nota Belvedere ruimtelijke bescherming voorstelt, kan die wellicht geboden worden met de, in de VIJNO geïntroduceerde, Nationale en Provinciale landschappen. Het is echter nog niet duidelijk hoe deze precies worden uitgewerkt.

Overigens zal, met het onder het beschermingsregime van de groene contouren brengen van enkele Belvedere-gebieden, slechts ongeveer een kwart van alle voor Nederland karakteristieke en gave cultuurlandschappen ruimtelijk worden beschermd (RIVM, 2002a).

Van de gebieden die volgens de nota Belvedere voor PKB-bescherming in aanmerking komen, maken ook gebieden deel uit die op de lijst van Werelderfgoed van Unesco staan. Nederland heeft een internationale verplichting op zich genomen dit werelderfgoed afdoende te beschermen. Het gaat om de Beemster, de Stelling van Amsterdam en de molens van Kinderdijk in het Belvedere-gebied Alblasserwaard. Voor Schokland, dat ook op de lijst staat, beveelt de nota Belvedere geen PKB-bescherming aan.

Voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie, een van de Belvedere-gebieden die Nederland wil nomineren voor de lijst van Werelderfgoed, beveelt de nota Belvedere aan PKB-bescherming te introduceren. De nominatie zal alleen in plaatsing uitmonden als UNESCO de bescherming van het erfgoed als afdoende heeft beoordeeld.

Cultuurhistorisch erfgoed bestaat vaak uit ensembles van verschillende soorten elementen: landschappelijke, archeologische en gebouwde. Landschappelijke elementen kunnen alleen met planologische instrumenten, zoals een PKB, beschermd worden. Er is geen ander instrumentarium voor beschikbaar. Om gebouwen en archeologische elementen te beschermen zijn er wel andere instrumenten, namelijk de Monumentenwet en de Wet Bodembescherming.

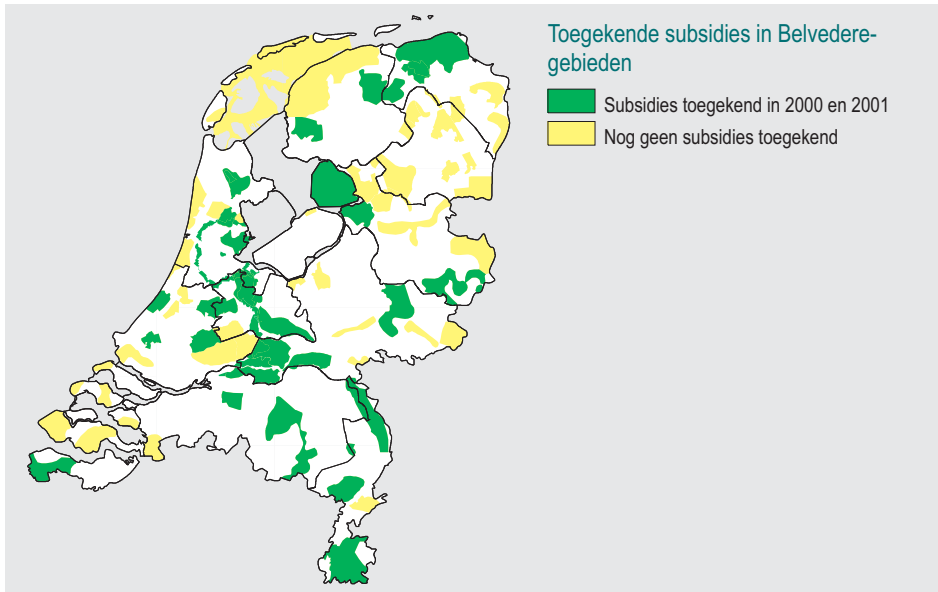
De meeste aandacht krijgt de nota Belvedere door de zogenaamde Belvedere-projecten. Het animo daarvoor is groot. Voor de eerste ronde van de Subsidieregeling Belvedere, in 2000, werden 179 projecten ingediend. Daarvan werden er slechts 37 goedgekeurd. In 2001 werden minder projecten ingediend, namelijk 125. Daarvan werden er 48 goedgekeurd. Er was in 2001 ruim 5,8 miljoen euro beschikbaar voor Belvedere-projecten, waarvan 2,3 miljoen euro aan projecten kon worden toegekend (OC&W, 2000).

De afgekeurde projecten voldoen niet aan de eisen die aan Belvedere-projecten worden gesteld. Ze missen bijvoorbeeld de vereiste relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening en hebben vaak een teveel op het traditionele behoud gericht karakter. Het concept 'behoud door ontwikkeling' komt onvoldoende tot zijn recht in de ingediende projecten volgens de adviescommissie-Belvedere, die de projecten beoordeelt. Een probleem daarbij is dat het concept nauwelijks in de nota Belvedere is uitgewerkt, zodat de uitwerking ervan wordt overgelaten aan de opstellers van projectvoorstellen. Die blijken daar veel moeite mee te hebben.

Inmiddels zijn de criteria voor toekenning van Belvedere-subsidie verduidelijkt. Om betrokkenen te helpen het concept 'behoud door ontwikkeling' concreet in te vullen, worden verder ook cursussen, excursies en discussiebijeenkomsten georganiseerd. Bovendien wordt overwogen om potentiële indieners bij hun aanvraag te gaan begeleiden. Wellicht lukt het dan ook beter om de gewenste evenwichtige regionale spreiding



Het 'Fort by Rynauwen' maakt deel uit van de Nieuwe Hollandse Waterlinie (Foto: Joep Dirks).



Figuur 6.3. Belvedere-gebieden waar in 2000 en 2001 subsidies zijn toegekend voor Belvedere-projecten (Bron: Projectbureau Belvedere).

van projecten te bewerkstellingen. Die wordt nu nog niet gerealiseerd omdat er met name in het noorden, oosten en zuidwesten van Nederland nog veel gebieden zijn waar geen projecten zijn ingediend of goedgekeurd (figuur 6.3).

6.3 Gebiedsgericht landschapsbeleid

- *Het realiseren van nieuw gebiedsgericht beleid blijkt gebaat bij reeds bestaande organisatiestructuren.*
- *In acht proeftuinen experimenteren gebiedscommissies met de Kwaliteitsimpuls Landschap. Na een voortvarende start stagneren de plannen door onduidelijkheid over zowel het nog te ontwikkelen instrumentarium als de consequenties van de in de experimenteerfase gemaakte afspraken.*

Het ministerie van LNV zette voor het eerst in op een gebiedsgerichte ‘bottom-up’ aanpak van behoud en versterking van landschapskwaliteit met het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL’s) uit het eerste Structuurschema Groene Ruimte. Deze gebiedsgerichte aanpak hanteert LNV ook voor de Kwaliteitsimpuls Landschap uit de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’.

Doel- en taakstellingen van het beleid

Door te kiezen voor een ‘bottom-up’-benadering wil het Rijk draagvlak creëren voor het uitvoeren van beleid. Deze aanpak gold in de WCL’s en zal ook worden toegepast voor

de Kwaliteitsimpuls Landschap. In de WCL's beoogde het Rijk de gebiedsspecifieke kwaliteiten van de gebieden te behouden en te versterken. Er waren geen taakstellingen gedefinieerd. Met de Kwaliteitsimpuls Landschap moet in 2020 minimaal 400.000 hectare landelijk gebied een aanzienlijke opknapbeurt hebben gekregen door gerichte investeringen in aanleg, herstel en beheer van 40.000 hectare kenmerkende landschapselementen, de zogenaamde groen-blaauwe dooradering. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' biedt financiële dekking voor de aankoop van de eerste helft van het beoogde areaal van de kwaliteitsimpuls.

Beleidsprestaties

Het WCL-beleid was voor LNV de eerste proeve van een integrale gebiedsgerichte aanpak. In de Natuurbalans 2001 werd geconstateerd dat dit beleid een gunstig effect heeft (RIVM, 2001).

Het WCL-beleid wordt in 2002 beëindigd. Daarmee komt ook een einde aan het Besluit Projectbijdragen Waardevolle Cultuurlandschappen, waaruit projecten konden worden gefinancierd. Dat betekent echter niet dat de in de gebieden ontstane overlegstructuren ophouden te bestaan. Er blijkt namelijk een groot draagvlak voor het in stand houden ervan. De gebiedscommissies zetten hun activiteiten voort. In de WCL's is daarmee een duurzaam draagvlak ontstaan om de landschappelijke kwaliteit te vergroten.

Een belangrijke factor in het succes van het WCL-beleid bleek de aanwezigheid van een gebiedsloket of een gebiedsmakelaar: personen of bureaus die functioneerden als centraal punt, waar kennis aanwezig was en van waaruit een stimulerende werking uitging om initiatieven te ontplooiën.

Om de activiteiten te kunnen voortzetten zoeken de vroegere WCL's nieuwe financieringsbronnen. Van groot belang daarvoor is de nieuwe Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB). Doordat de SGB in de tijd echter niet goed aansluit op het Besluit Projectbijdragen Waardevolle Cultuurlandschappen, dreigen projecten te stagneren.

Goed functionerende organisatiestructuren blijken een stimulans voor uitvoering van nieuw gebiedsgericht beleid. Zo ontstonden de initiatieven voor de proeftuinen van de Kwaliteitsimpuls Landschap vaak in gebieden waar al organisatiestructuren bestonden, zoals in WCL's of gebieden waar agrarisch natuurbeheerverenigingen actief zijn. In



De Kwaliteitsimpuls Landschap wil aanleg, herstel en beheer van kenmerkende landschapselementen bevorderen (Foto: Maria Witmer).



Figuur 6.4 De acht proeftuinen waar geëxperimenteerd wordt met de Kwaliteitsimpuls Landschap.

deze proeftuinen werkt een brede coalitie van provincies, gemeenten, waterschappen, landbouworganisaties, agrarisch natuurbeheerverenigingen, organisaties voor landschapsbeheer en recreatie en lokale natuur- en milieuverenigingen aan plannen om groen-blauwe dooradering te realiseren. Er zijn tot nu toe in totaal acht proeftuinen opgezet (*figuur 6.4*).

Doel van deze proeftuinen is om te experimenteren met de wijze waarop de Kwaliteitsimpuls Landschap kan worden uitgevoerd. De ervaringen die daarmee worden opgedaan, zullen doorwerken in de definitieve regelingen.

In het algemeen lijkt er voldoende draagvlak te zijn voor aanleg en beheer van de groen-blauwe dooradering. Er treedt niettemin vertraging op bij het opstellen van uitvoeringsplannen. Deze zijn niet, zoals oorspronkelijk bedoeld, in mei 2002 gereed gekomen, maar zullen nu uiterlijk in september 2002 worden ingediend.

De vertraging komt voort uit de vele onduidelijkheden rond de Kwaliteitsimpuls Landschap. De proeftuinen moeten niet alleen beleid uitvoeren, zoals in de WCL's, maar ook het beleid helpen ontwikkelen. Welke instrumenten daarbij ingezet kunnen worden en in welke mate instrumenten kunnen worden aangepast is echter nog onduidelijk. Een voorbeeld is het Programma Beheer, dat in de huidige vorm weinig geschikt is voor aanleg en beheer van groen-blauwe dooradering. Daarvoor zouden namelijk, in plaats van contracten voor individuele landschapselementen, contracten afgesloten moeten kunnen worden voor aaneengesloten netwerken van elementen. Bovendien bestaat er bij grondeigenaren onduidelijkheid over mogelijke planologische consequenties van de aanleg van landschapselementen. Deze onduidelijkheden maken dat het aanvankelijke enthousiasme, met name bij landeigenaren, omslaat in een afwachtende houding. Het experiment in de proeftuinen eindigt in 2003.

6.4 Ontwikkelen van natuur met agrarisch natuurbeheer

- *Er bestaat veel animo voor agrarisch natuurbeheer. Agrariërs ervaren echter ook knelpunten die hen ervan weerhouden daadwerkelijk overeenkomsten af te sluiten, zoals trage en starre procedures, late beslissingen en uitbetalingen en het uitblijven van zekerheid over de continuïteit van Programma Beheer.*
- *Agrariërs vrezen voor blijvende consequenties van agrarisch natuurbeheer. Het bieden van garanties tegen blijvende consequenties staat echter op gespannen voet met de realisatie van natuurwaarden die gebaat zijn bij continuïteit.*
- *De overheid erkent de belangrijke rol van agrarisch natuurbeheerverenigingen in de realisatie van agrarisch natuurbeheer. Het functioneren van deze verenigingen wordt echter bemoeilijkt door Europese regelgeving.*
- *De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer staat ter discussie. Doordat er geen systematische monitoring plaatsvindt, is het moeilijk algemeen geldende uitspraken te doen over de mate waarin agrarisch natuurbeheer bijdraagt aan de realisatie van het natuurbeleid.*
- *Agrarisch natuurbeheer draagt binnen de huidige regelingen nauwelijks bij aan een bredere economische basis voor de landbouw.*

Het grootste gedeelte van het landelijk gebied in Nederland bestaat uit landbouwgrond (ongeveer twee miljoen hectare). Hoewel het landbouwkundig gebruik van deze gebieden voorop staat, voorziet het landelijk gebied ook in essentiële leefgebieden voor planten en dieren (*paragraaf 3.2*). Het agrarisch cultuurlandschap biedt bovendien ruimte voor recreatie.

De ontwikkelingen in de agrarische sector zetten de natuur- en landschapswaarden in het landelijk gebied echter onder druk. Door schaalvergroting en het intensieve gebruik van de grond zijn veel halfnatuurlijke begroeiingen opgeruimd of in kwaliteit achteruitgegaan.

Tegelijkertijd neemt ook het relatieve belang van de landbouw af (*paragraaf 3.1*). Daarmee zou ook het typische karakter van het agrarische cultuurlandschap, met geploegde akkers en groene weilanden, kunnen verdwijnen. Ook elders in Europa staat het voortbestaan van agrarische cultuurlandschappen onder druk door de afnemende betekenis van de landbouw.

In het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie (EG, 1999) wordt steeds meer nadruk gelegd op het ontwikkelen van plattlandsgebieden door economische activiteiten buiten de landbouwsector te bevorderen, basisvoorzieningen voor plattlandsbewoners in stand te houden en dorpsvernieuwing te steunen. Op basis van het door de lidstaten opgesteld Plattlandsontwikkelingsplan (POP) draagt de EU bij aan het nationale beleid.

Nederland besteedt de voor uitvoering van het POP (LNV, 2001b) beschikbare gelden voor ongeveer de helft aan natuur- en landschapsbeheer, onder andere via de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). In deze paragraaf wordt de voortgang van het agrarisch natuurbeheer geëvalueerd en bezien in relatie tot de uitvoering van het Europese beleid voor plattelandontwikkeling.

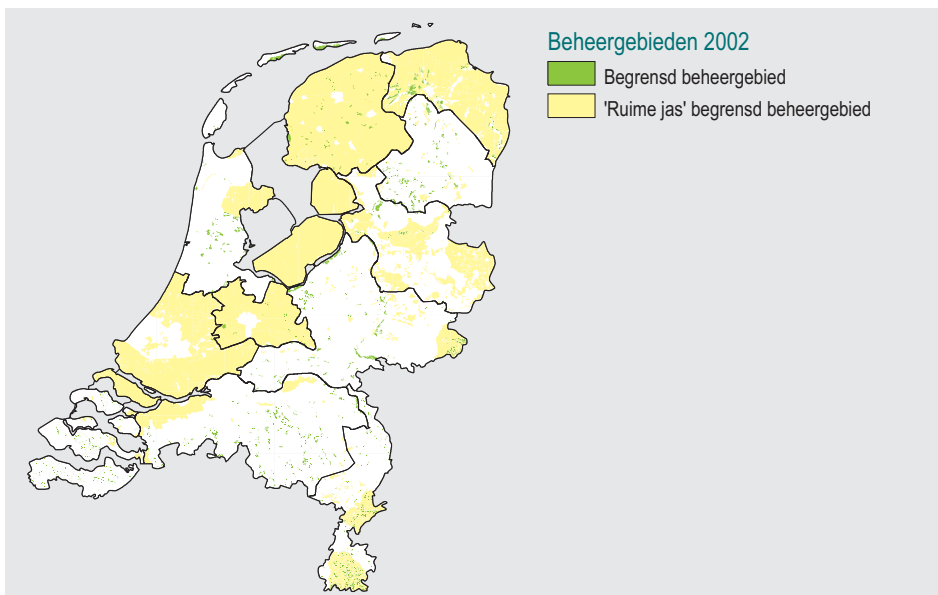
Doel en taakstellingen van het beleid

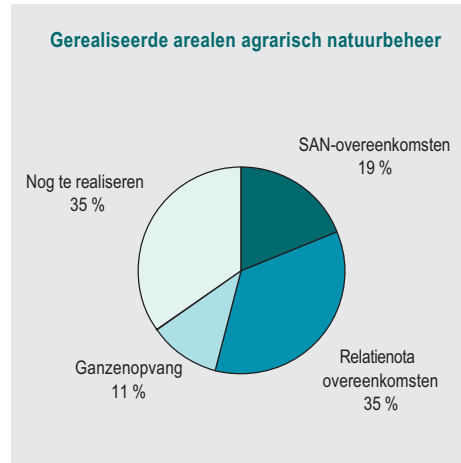
Een van de instrumenten waarmee het Rijk de doelen uit het POP wil verwezenlijken is de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) uit het Programma Beheer. Het doel van deze regeling is dat agrariërs op landbouwgronden natuur en landschap ontwikkelen en instandhouden. De SAN biedt de mogelijkheid om in zogenaamde beheergebieden contracten voor agrarisch natuurbeheer af te sluiten. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' heeft als taakstelling opgenomen om tot 2020 in totaal 90.000 hectare beheergebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren en 45.000 hectare daarbuiten.

Beleidsprestaties

Agrarisch natuurbeheer is mogelijk in beheergebieden, waarvan de begrenzing door de provincies wordt vastgesteld. De provincies hebben er voor gekozen om een gedeelte van de voor de EHS gereserveerde ruimte buiten de bruto EHS te begrenzen. Met deze zogenaamde 'ruime jas' begrenzingen (figuur 6.5) zijn gebieden voor agrarisch natuurbeheer aangewezen, die soms zelfs de hele provincie omvatten. Het gevolg daarvan kan echter zijn dat agrarisch natuurbeheer geen bijdrage levert aan het aaneengesloten netwerk van natuurgebieden dat met de EHS tot stand zou moeten komen.

Figuur 6.5 Begrenzing van de beheergebieden (Bron: DLG).





Figuur 6.6 Gerealiseerde arealen agrarisch natuurbeheer (Bron: LASER, DLG, Faunafonds).

De ‘ruime jas’ begrenzings bieden echter wel veel agrariërs de gelegenheid om contracten voor agrarisch natuurbeheer af te sluiten. Het animo daarvoor blijkt groot. Het areaal waarop boeren natuur beheren groeide van ruim 20.000 hectare in 1991 (Engelsma en Waardenburg, 1994) tot bijna 87.900 hectare in 2001. Hiermee is 65 procent van de taakstelling uit de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ gerealiseerd (figuur 6.6).

Het agrarisch natuurbeheer bevindt zich in een overgangsfase waardoor verschillende regelingen worden toegepast. Van het agrarisch natuurbeheer vindt 29 procent plaats op basis van SAN-overeenkomsten (LNV, 2001a), 54 procent op basis van de relatienota-regeling (RBON) en 17 procent op basis van de ganzenopvang uit het Faunafonds. Het is de bedoeling, dat eind 2005 alle overeenkomsten zijn overgegaan naar de SAN van het Programma Beheer.

Met de groei van het areaal groeit ook het aantal deelnemers aan agrarisch natuurbeheer. Waren dat er in 1998 nog ruim 7000, in 1999 was hun aantal al toegenomen tot circa 11.000 (LEI, 2000). De motivatie om deel te nemen aan agrarisch natuurbeheer varieert van betrokkenheid bij natuurbehoud tot de mogelijkheid om extra inkomsten te genereren uit percelen die weinig bruikbaar zijn in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door hun ongunstige ligging, slechte waterhuishouding of vanwege beperkingen door milieuwetgeving.

Agrariërs die besluiten om contracten voor agrarisch natuurbeheer af te sluiten, blijken over het algemeen jonger dan gemiddeld en hebben vaker dan gemiddeld een opvolger voor hun bedrijf. De perspectieven voor de continuïteit van agrarisch natuurbeheer lijken daarmee goed.

Ondanks het animo om deel te nemen, ervaren agrariërs ook knelpunten die hen ervan weerhouden contracten af te sluiten. Deze knelpunten zijn onder andere: onduidelijk-

heid over de continuïteit van regelingen, de trage, ingewikkelde en starre procedures en vooral de late beslissingen en uitbetalingen door het Rijk. Hierdoor worden het draagvlak voor agrarisch natuurbeheer en het vertrouwen in de overheid ondermijnd.

Daarnaast vrezen agrariërs dat deelname aan agrarisch natuurbeheer leidt tot belemmeringen in de ontwikkeling van hun bedrijf. Deze belemmeringen zouden bijvoorbeeld kunnen ontstaan wanneer natuurwaarden, die dankzij het beheer ontstaan, een vorm van planologische bescherming krijgen, die vervolgens uitbreiding van het bedrijf onmogelijk maakt. Door dergelijke potentiële beperkingen weg te nemen, kan het enthousiasme voor agrarisch natuurbeheer wellicht verder vergroot worden. Tegelijkertijd staat dit echter op gespannen voet met het doel natuurwaarden te realiseren waarvoor continuïteit vaak een basisvoorwaarde is.

Agrarische natuurverenigingen

Veel deelnemers aan agrarisch natuurbeheer bundelen hun activiteiten in Agrarische natuurverenigingen (ANV's). Het aantal ANV's is vanaf het begin van de jaren 90, toen de eerste verenigingen ontstonden, sterk gegroeid tot ruim 100 nu (IPO, 2002). Het totale werkgebied van de ANV's beslaat met ruim 500.000 hectare ongeveer een kwart van de oppervlakte agrarische cultuurgrond (Oerlemans *et al.*, 2001).

De ANV's spelen een belangrijke rol in de praktijk van het agrarisch natuurbeheer. Ze blijken bijvoorbeeld vrijwel onmisbaar om overeenkomsten af te kunnen sluiten voor de pakketten voor weidevogelbeheer, die een minimum areaal van 100 hectare vereisen. De verenigingen spelen daarnaast een rol in het verspreiden van kennis over beheer en subsidieregelingen onder agrariërs. De behoefte daaraan blijkt groot. Bovendien vormen ANV's een duidelijk aanspreekpunt voor zowel agrariërs als het Rijk. In het werkgebied van een ANV is veelal de helft van de agrariërs lid. Ze waarderen de gezamenlijke aanpak. ANV's vergroten daardoor het draagvlak voor agrarisch natuurbeheer. Bovendien helpen ANV's de, vaak als star ervaren, eisen van het Programma Beheer toe te passen in de specifieke situatie in het terrein. De aanwezigheid van een organisatiestructuur, zoals die van een ANV, blijkt overigens ook een stimulans voor deelname aan ander gebiedsgericht beleid (zie *paragraaf 6.3*).

Het Rijk onderkent de belangrijke rol die ANV's spelen en kent ze faciliteiten toe. Zo krijgen collectieve aanvragen van ANV's voorrang bij het toekennen van beheersubsidies. Ook verleent het Rijk subsidies voor het opstarten van ANV's met de Regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden (ROS). Deze regeling is onlangs verruimd.

Ondanks de positieve rol van de ANV's staat het voortbestaan van deze verenigingen onder druk. Dit komt doordat de Europese Unie, co-financier van het Programma Beheer, bezwaar maakt tegen de praktijk waarin ANV's namens hun leden contracten afsluiten, de beheervergoeding daarvoor ontvangen en die vervolgens aan de deelnemende leden uitbetalen. Volgens de Europese Unie is deze intermediaire rol fraudegevoelig.

Ecologische effecten van agrarisch natuurbeheer

De effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer staat ter discussie. Doordat er geen systematische monitoring plaatsvindt is het moeilijk algemeen geldende uitspraken te doen over de mate waarin agrarisch natuurbeheer bijdraagt aan een grotere biodiversiteit. Recent wetenschappelijk onderzoek wijst echter uit dat de natuurwaarden in percelen met en zonder een beheerovereenkomst nauwelijks verschillen (Kleijn *et al.*, 2001).

Dit betekent niet dat agrarisch natuurbeheer geen positief effect zou kunnen hebben. Daarvoor moet echter wel aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Zo is het voor de vestiging van veel plantensoorten noodzakelijk dat het nutriëtniveau verder wordt verlaagd. Dat is namelijk nog te hoog, hoewel het agrarisch natuurbeheer al wel voor een aanzienlijke reductie zorgt (Hinsberg en Kros, 1999).

De vestiging van plantensoorten zal bovendien verbeteren als percelen waarvoor contracten worden afgesloten, niet geïsoleerd in het landschap liggen maar een netwerk vormen (Geertsema, 2002). ANV's kunnen mogelijk een rol spelen bij het realiseren van zo'n netwerk. Daarnaast blijkt het te lonen om contracten af te sluiten met een langere looptijd dan nu het geval is, of te garanderen dat contracten worden verlengd. Dat biedt ook kansen voor een verdere toename van de soortenrijkdom van aan perceelsranden gebonden dieren, zoals insecten en muizen.

Agrarisch natuurbeheer heeft een positief effect op het broedsucces van weidevogels. Dat is echter nog niet voldoende groot om de achteruitgang van soorten, zoals de grutto, te stoppen (*paragraaf 3.2*). Het broedsucces kan nog verder toenemen als de maaidatum verder wordt uitgesteld dan in veel beheerpakketten het geval is, bijvoorbeeld tot midden juni. Ook de ruimtelijke ligging van de beheerde percelen kan invloed uitoefenen op de effectiviteit van het beheer. Onduidelijk is echter nog wat de meest optimale ruimtelijke verdeling is (Opdam en Geertsema, 2002). Ook voor weidevogels blijkt de continuïteit van het beheer essentieel (Beintema *et al.*, 1995).

Effecten van agrarisch natuurbeheer voor plattelandontwikkeling

In het Plattelandontwikkelingsplan (POP) geeft het Rijk de volgende hoofddoelen aan voor plattelandontwikkeling: een duurzame landbouw met meer economische dragers dan alleen voedselproductie, een hogere kwaliteit van natuur en landschap, het bevorde-



Het beheer van akkerranden kan hogere natuurwaarden opleveren als percelen in een netwerk bijeen liggen (Foto: Roel Hoeve).



Agrarisch natuurbeheer wordt ook wel gezien als middel om een bredere economische basis aan de landbouw te bieden (Foto: Roel Hoeve).

ren van recreatie en toerisme, het omschakelen naar een duurzaam waterbeheer en het bevorderen van leefbaarheid (LNV, 2001b).

Voor de uitvoering van het POP stelt de Europese Unie budget beschikbaar aan Nederland (zie *paragraaf 9.2*) Dat wordt deels besteed aan de subsidies voor agrarisch natuurbeheer. Het doel van agrarisch natuurbeheer is natuur- en landschapsbehoud en -ontwikkeling. Agrarisch natuurbeheer wordt echter ook wel als een van de middelen gezien om een bredere economische basis te bieden aan de landbouw, zodat deze zijn rol als beheerder van het cultuurlandschap kan blijven vervullen.

In de praktijk blijken de economische effecten van agrarisch natuurbeheer echter gering. De inkomsten uit beheerovereenkomsten vormen slechts een marginale aanvulling op het bedrijfsresultaat van landbouwbedrijven (*tabel 6.3*). Hoewel de uitkomsten voor een specifiek bedrijf kunnen afwijken van het gemiddelde in de tabel, blijkt dat agrarisch natuurbeheer in zijn algemeenheid nauwelijks een bijdrage levert aan de op verbreding van de economische basis gerichte doelstellingen uit het plattelandsontwikkelingsbeleid.

Tabel 6.3. De hoogte van vergoedingen uit agrarisch natuurbeheer ten opzichte van het gezinsinkomen van bedrijven met agrarisch natuurbeheer, naar bedrijfstype en boekjaar. Het gezinsinkomen fluctueert als gevolg van prijsschommelingen. De hoogte van de beheervergoedingen doet dat ook.

Bedrijfstype	Aandeel van bedrijven met agrarisch natuurbeheer t.o.v. bedrijven zonder (in procenten)	Gezinsinkomen (x 1000 euro)	Totale vergoeding uit agrarisch natuurbeheer per bedrijf (x 1000 euro)
<i>Akkerbouw</i>			
1998/1999	9	75	2,1
1999/2000	8	48	2,7
<i>Melkveehouderij</i>			
1998/1999	17	40	2,5
1999/2000	23	39	3,2

Bron: BedrijvenInformatieNet LEI

7 BELEID VOOR DE NATUUR IN EN OM HET WATER

De internationale betekenis van de Nederlandse natuur schuilt vooral in de natte systemen: wateren en moerassen met hun oevers, uiterwaarden en de kust. Veel natte natuurgebieden zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn van de Europese Unie (LNV, 2000a). De watergebieden en waterrijke gebieden hebben echter niet alleen een functie voor natuur en landschap, maar vervullen ook tal van economische en sociale functies, zoals transport, visserij en recreatie.

Verder spelen de veiligheid en bescherming tegen wateroverlast een belangrijke rol in het beleid voor deze gebieden. In 2000 is het Kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' verschenen, bestaande uit 3 nota's: 'Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21ste eeuw' (V&W, 2000c); 'Ruimte voor de rivier' (V&W, 2000b) en de '3e Kustnota' (V&W, 2000a). Met het beleid in deze nota wordt een lijn doorgetrokken die is ingezet met de Vierde Nota waterhuishouding (V&W, 1998) en die nu bepalend is voor het beleid voor de waterkwantiteit.

Daarnaast zal de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (Europees Parlement, 2000) de komende jaren een belangrijke stempel drukken op het waterbeleid. Voor de integratie van natuur- en waterbeleid is deze richtlijn van groot belang, omdat deze vastlegt wat de beleidsdoelen worden voor de ecologische kwaliteit van grondwater, zoete oppervlaktewateren, kustwateren en de 'overgangswateren' tussen zoet en zout.

Dit hoofdstuk gaat over horizontale afstemming tussen natuur-, ruimte- en waterbeleid voor de zoete wateren en over multifunctioneel gebruik van de Noordzee en de Waddenzee. Niet alle grote wateren worden besproken, maar een selectie hieruit.

In de paragraaf over het beleid voor de grote rivieren (*paragraaf 7.1*) staat de vraag centraal wat de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' betekent voor natuurontwikkeling en landschap. Ook wordt ingegaan op de gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water.

Paragraaf 7.2 gaat over de regionale wateren. Aan bod komt de horizontale afstemming van beleid voor water, ruimte en natuur. Ook wordt ingegaan op de kansrijkheid van waterberging in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Ten slotte gaat *paragraaf 7.3* in op het beleid voor de Noordzee en de Waddenzee. Gebruik en bescherming van deze natuurkerngebieden staan hierbij centraal.

7.1 Natuur en landschap in het beleid voor de grote rivieren

- *Natuurontwikkelingsprojecten in en nabij de grote rivieren leiden tot vele hectares nieuwe natuur. De projecten worden aangepast aan de eisen van de beleidslijn ‘Ruimte voor de rivier’. Het ontwikkelen van natuur blijft als doel overeind, maar het accent verschuift naar meer dynamische en nattere typen natuur ten koste van bijvoorbeeld rivierbos en hoogwatervrije terreinen.*
- *Binnen de natuurontwikkelingsprojecten komen plaatselijk bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden onder druk te staan, omdat voor de rivier kenmerkende elementen of hele gebieden worden afgegraven.*
- *Voorgenomen ingrepen op grond van de beleidslijn ‘Ruimte voor de Rivier’ staan soms op gespannen voet met de Habitat- en Vogelrichtlijnen, die vooral op natuurbehoud zijn gericht.*

Het rivierenbeleid van de laatste jaren kenmerkt zich doordat zich voortdurend nieuwe inzichten en beleidslijnen opeenstapelen. Zo lopen er sinds 1990 natuurontwikkelingsprojecten in de uiterwaarden van de grote rivieren. Na de hoge waterstanden in 1993 en 1995 is de aandacht verbreed van grootschalige natuurontwikkeling naar ‘Ruimte voor de rivier’. Daarna volgde de aanwijzing van grote delen van het rivierengebied als gebied dat onder de Vogel- en Habitatrichtlijn valt, met nadruk op bestaande natuurwaarden. De Europese Kaderrichtlijn Water (Europees Parlement, 2000) is nog niet geïmplementeerd, maar ook hiermee zal bij de uitvoeringsprojecten binnen enkele jaren rekening moeten worden gehouden. Deze opeenvolgende veranderingen in het beleid hebben uiteraard hun invloed op de planvorming en uitvoering van de projecten.

Doel- en taakstellingen van het beleid

De grote rivieren gelden als kerngebied en als natuurontwikkelingsgebied van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ (LNV, 2000a) geeft aan dat uiterlijk in 2018 de inrichting en het beheer van het rivierengebied gericht moeten zijn op de kwaliteitsdoelen voor de EHS en dat hierover afspraken moeten worden gemaakt met de beheerders. In 2010 moeten de oppervlakte en kwaliteit van natte natuur in en langs de grote rivieren aanzienlijk zijn toegenomen en moet duurzaam gebruik gewaarborgd zijn, aldus de nota.

Daarnaast bepaalt de nota dat het Programma voor herstel en inrichting van rijkswateren wordt versneld. Dit programma vloeit voort uit de Derde Nota waterhuishouding (V&W, 1989b) en is vooral gericht op de vorm en inrichting van de wateren met hun oevers. Ook wordt, aldus de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’, met behulp van ICES-geld 3000 tot 4000 hectare nieuwe natuur aangelegd langs Rijntakken en Maas in de periode tot 2015, in aanvulling op de EHS en NURG (Nadere Uitwerking voor het Rivierengebied; Stuurgroep Rivierengebied, 1991). De NURG is een door provincies en Rijk opgestelde ruimtelijke visie voor het grootste deel van het bedijkte rivierengebied. Onder NURG-vlag worden 7000 hectare uiterwaarden als natuurgebied ingericht. De NURG vormt het kader waarbinnen diverse natuurontwikkelingsprojecten

plaatsvinden, zoals de Gelderse Poort en Fort Sint Andries. Op grond van zowel de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' als de NURG wordt in totaal 10.000 tot 11.000 hectare nieuwe natuur ontwikkeld, extra ten opzichte van de EHS.

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' geeft ook aan dat de verplichtingen van de Europese Kaderrichtlijn Water worden nagekomen. Deze Kaderrichtlijn wordt richtinggevend voor de kwaliteitsdoelen voor de natte natuur. De Kaderrichtlijn schrijft voor dat in 2015 in wateren de 'goede ecologische toestand' of het 'goed ecologisch potentieel' moet zijn bereikt. In 2006 moet nationaal en internationaal zijn vastgesteld hoe deze doelstellingen concreet gestalte krijgen. Lidstaten kunnen in eerste instantie ieder voor zich deze kwaliteitsdoelen formuleren, volgens het systeem dat de Kaderrichtlijn voorschrijft, maar vervolgens moeten de doelstellingen tussen de lidstaten onderling worden afgestemd.

De Europese Kaderrichtlijn Water legt ook een koppeling met het beleid dat de Habitat- en Vogelrichtlijn voorschrijven. Voor het rivierengebied is deze koppeling van belang, omdat grote delen van dit gebied zijn aangemeld of aangewezen op basis van deze laatste twee richtlijnen. Bij het vaststellen van de kwaliteitsdoelen voor de natuur in en om de grote rivieren - op grond van de Kaderrichtlijn - zal dus rekening gehouden moeten worden met de instandhoudingsdoelen van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Voor ingrepen binnen het kader van 'Ruimte voor de Rivier' geldt bovendien, dat deze zowel aan de Kaderrichtlijn Water als aan de Habitat- en Vogelrichtlijn moeten worden getoetst (zie *kadertekst*).

Voor het beleid ten aanzien van de grote rivieren is ook de Vierde Nota waterhuishouding van belang (V&W, 1998). Deze nota meldt dat 'natuurstreefbeelden' voor de grote rivieren van kracht blijven, ook al wordt er in het beleid ingezet op meer ruimte voor de rivier. In latere nota's verschuift dit standpunt: daarin wordt het belangrijker geacht om natuurdoelen aan te passen aan de eisen van de waterafvoer en -berging. Overigens wordt nergens in de Vierde Nota waterhuishouding vermeld wat de bedoelde natuur-streefbeelden zijn. Weliswaar zijn er natuurstreefbeelden uitgewerkt in de visie Nadere Uitwerking Rivierengebied (Stuurgroep Rivierengebied, 1991) en kent elk project zijn eigen natuurstreefbeeld, maar de nota geeft geen totaaloverzicht van natuurstreefbeelden.



Nevengeulen, zwarte populier en rietgras zijn typerend voor de uiterwaarden van de IJssel (Foto: Roel Hoeve).

De Kaderrichtlijn Water

De Europese Kaderrichtlijn water (Europees Parlement, 2000) is in het jaar 2000 van kracht geworden en heeft als doel een kader vast te stellen voor de bescherming van zoet oppervlaktewater, 'overgangswater' tussen zoet en zout, kustwateren (tot 1 zeemijl, oftewel 1,85 km vanaf de laagwaterlijn) en grondwater. Hiermee beoogt de Kaderrichtlijn:

- aquatische ecosystemen en de watervoorziening van terrestrische ecosystemen te beschermen en te verbeteren;
- het duurzaam gebruik van water te bevorderen;
- het aquatische milieu te beschermen en te verbeteren;
- de verontreiniging van het grondwater te verminderen en te voorkomen;
- de gevolgen van overstroming en droogte af te zwakken.

Onder de Kaderrichtlijn moet Nederland een beheerplan opstellen voor elk van de vier stroomgebieden waar het deel van uitmaakt (Maas, Schelde, Rijn en Eems). De ambitie ligt bij *internationale* stroomgebiedbeheerplannen, maar in elk geval moeten er voor de *nationale* delen van de stroomgebieden beheerplannen komen.

Voor de uitwerking en uitvoering van 'Ruimte voor de rivier' bevat de Kaderrichtlijn ook belangrijke informatie. Zo schrijft de richtlijn voor dat het maatregelenprogramma dat bij de beheerplannen hoort, maatregelen moet omvatten 'om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met het bereiken van de vereiste ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel'. Vorm en inrichting van een watersysteem mogen dus geen belemmering zijn voor de ecologische kwaliteit van wateren.

De Kaderrichtlijn wordt richtinggevend voor de ecologische doelstellingen en kwaliteit van de

wateren. De overheid moet wateren aanwijzen als 'natuurlijk', 'sterk veranderd' of 'kunstmatig'. Voor die drie kwalificaties gelden vervolgens verschillende doelstellingen. Zo moet voor de *natuurlijke* wateren in 2015 een toestand zijn bereikt die licht mag afwijken van de natuurlijke, onverstoorde staat, de 'goede ecologische toestand'. Wateren die door ingrepen sterk zijn *veranderd*, zoals de randmeren, en wateren die geheel *kunstmatig* zijn, zoals kanalen en sloten, moeten een toestand bereiken die licht mag afwijken van datgene wat gegeven de hydromorfologische randvoorwaarden haalbaar is: het 'goed ecologisch potentieel'. Voor grondwater betekent dit dat de kwantitatieve en chemische toestand tenminste goed moeten zijn, voor oppervlaktewater dat zeker de ecologische en chemische toestand goed moeten zijn. Er is uitstel mogelijk met goede argumenten, maar niet voor beschermde gebieden. In 2006 moeten de 'goede ecologische toestand' en het 'goed ecologisch potentieel' zijn vastgesteld.

Naar verwachting zal in Nederland de monitoring in stroomgebieden moeten worden aangepast ten behoeve van de rapportage aan de Europese Unie over de uitvoering van de Kaderrichtlijn. De maatlat waarop lidstaten straks worden beoordeeld is nog volop in ontwikkeling.

De Kaderrichtlijn Water schrijft verder voor dat de lidstaten aandacht moeten besteden aan gebieden die bijzondere bescherming behoeven. Tot deze gebieden behoren de gebieden die zijn aangewezen op basis van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Hiertoe behoren ook de nutriëntengevoelige gebieden (gebieden die niet tegen grote hoeveelheden voedingsstoffen kunnen) zoals verwoord in de richtlijn voor behandeling van stedelijk afvalwater en in de nitraatrichtlijn.

De Vierde Nota waterhuishouding vermeldt ook dat de nieuwe aanpak om bescherming tegen overstroming te bieden, kansen oplevert om riviergebonden natuur te creëren. Deze stelling wordt in de nota niet nader uitgewerkt. Wel vermeldt de nota dat riviergebonden natuur, zoals oobossen en ruigten, het beste in gebieden kan worden gesitueerd waar deze natuur waterafvoer niet in de weg staat.

Belangrijk voor het groterivierenbeleid is ook het kabinetstandpunt 'Ruimte voor de rivier' (V&W, 2000b). Dit kabinetstandpunt noemt duurzame bescherming tegen overstroming als belangrijkste doel van het waterbeleid. Waar mogelijk wordt dit doel, aldus het standpunt, gerealiseerd in combinatie met het behoud van landschap, natuur en cul-

tuurhistorie en de ontwikkeling van nieuwe natuur. In de later vastgestelde nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ wordt eveneens aangekondigd dat de natuurdoelstellingen voor het rivierengebied zullen worden afgestemd op de randvoorwaarden die uit veiligheidsoogpunt gelden (LNV, 2000a). Dit kan ten koste gaan van oorspronkelijke natuurdoelen indien er onvoldoende ruimte wordt gereserveerd voor zowel natuurontwikkeling als waterberging (Milieu- en Natuurplanbureau, 2001).

Beleidsprestaties

Eind 2001 was van de 7000 hectare nieuwe natuur die in het kader van de NURG wordt aangelegd in de uiterwaarden, 4225 hectare (60 procent) aangekocht, waarvan 1750 hectare (25 procent) ook ingericht. De grondverwerving ligt daarmee op schema, maar de inrichting loopt achter. Voor een deel komt dit door problemen met verwerking van verontreinigde grond, een erfenis uit het verleden toen het rivierwater en het meegevoerde en in de uiterwaarden afgezette slib sterker dan nu waren verontreinigd met zware metalen en organische verbindingen. Daarnaast leidt het kabinetstandpunt ‘Ruimte voor de rivier’ ertoe dat de inrichting van het rivierengebied heroverwogen wordt; ook daardoor lopen een aantal uitvoeringsprojecten vertraging op (CIW, 2002).

De nieuwe beleidsdoelstellingen sluiten niet altijd aan op de bestaande; daardoor kunnen de gestelde natuurdoelen in gevaar komen. Rivierbossen bijvoorbeeld – een van de bestaande natuurdoelen – remmen de waterafvoer, waardoor extra ruimte voor de rivier nodig is, of uiterwaarden moeten worden afgegraven ter compensatie. Rivierbossen vormen geen belemmering als ze in gebieden voorkomen waarin het water tijdelijk wordt geborgen en waar snelle doorstroming niet van belang is. Maar als rivierbossen in zulke gebieden worden gelokaliseerd, is wel extra ruimte nodig, mogelijk buiten het winterbed van de rivier. Een andere bedreiging voor natuurwaarden in het rivierenlandschap is dat de natuur die hoort bij hoogwatervrije terreinen, afneemt als men uiterwaarden afgraaft. Zonder extra investeringen in ruimte bestaat dan ook het gevaar dat niet het hele spectrum aan natuurdoelen binnen het rivierengebied wordt gerealiseerd.

Het blijkt dat bij de ontwikkelingsprojecten het behoud van bestaande waarden in de loop van het proces weer belangrijker wordt, mede onder invloed van de Vogel- en Habitat richtlijnen die gericht zijn op natuurbehoud, en onder druk van bestaande belangen in het rivierengebied.



Conflict tussen bestaande en nieuwe belangen in de uiterwaarden (Foto: Maria Wimer).

Door de ontwikkelingen in het rivierengebied – het graven van nieuwe geulen, afgraven van oeverwallen, kades en hele gebieden – zal het rivierenlandschap sterk veranderen. In zulke gevallen staat het belang van behoud van waarden als cultuurhistorie en herkenbaarheid van de geschiedenis tegenover het belang van de veiligheid en het belang om nieuwe landschappen en nieuwe natuur te ontwikkelen.

De gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water zijn nog niet volledig bekend. De implementatie van de Kaderrichtlijn is nog volop in gang. In nationale en internationale werkgroepen worden adviezen opgesteld die de Europese Commissie moet vaststellen, onder andere over de indeling van wateren in ‘natuurlijk’, ‘sterk veranderd’ en ‘kunstmatig’ en over de invulling van de ecologische doelstellingen. Het ministerie van Ver-

Van natuurontwikkeling naar ruimte voor de rivier

‘Eiland van Dordrecht’, de ‘Afferdenschen en Deestsche Waarden’ en de ‘Rijnwaardens Uiterwaarden’ zijn drie uitvoeringsprojecten in het rivierengebied. Alledrie zijn gestart als natuurontwikkelingsproject. Het gebied ‘Eiland van Dordrecht’ overlapt deels met het Nationaal park de Biesbosch. Het is een strategisch groenproject als onderdeel van de Randstad-groenstructuur, dat bij de start als hoofddoelstellingen had, de EHS te versterken en de recreatiemogelijkheden te vergroten. De Afferdenschen en Deestsche Waarden liggen langs de Waal bij Druten. Zij zijn grotendeels aangewezen als natuurontwikkelingsgebied binnen de EHS. De Rijnwaardens Uiterwaarden liggen in de Gelderse poort en zijn eveneens aangewezen als strategisch groenproject, met zowel natuur als recreatie als doel.

In al deze drie projecten is besloten om nu al in de inrichtingsplannen rekening te houden met de in de toekomst verwachte grotere afvoer van rivierwater, vooruitlopend op de politieke besluitvorming over ‘Ruimte voor de Rivier’. De oorspronkelijke plannen zijn of worden daarom aangepast en krijgen in plaats van primair een natuurontwikkelingsdoel nu een gecombineerde doelstelling van natuurontwikkeling én rivierverruiming.

Voor al in de twee strategische groenprojecten valt daarbij op dat bij het ontwikkelen van alternatieven voor rivierverruiming natuur, landschap en recreatie als doelen even belangrijk blijven als rivierverruiming. Maar het type nieuwe natuur dat wordt beoogd, verandert: het gaat nu om meer dynamische natuur zoals getijdengebied, open water, grasland en ruigten, slikken en moeras, en minder om bos, hooiland en hoogwatervrije terreinen.

Bij het project ‘Gelderse poort’ zijn in de loop van het planvormingsproces de bestaande natuurwaarden steeds belangrijker geworden. Onder invloed van onder meer boerenbelangen en de aanwijzing als Habitat- en Vogelrichtlijn-gebied is men van plan de bestaande natuurwaarden te behouden. Het inrichtingsplan wordt gemaakt via interactieve planvorming met betrokkenen en bewoners. Deze blijken een voorkeur te hebben voor het behoud van aanwezige natuur en landschap en zo min mogelijk afgravingen. Ook blijkt dat de laagdynamische natuur een grote waarde heeft (V&W, 2001). Omdat er voldoende ruimte overblijft voor waterafvoer en waterberging, sluit het inrichtingsplan nu aan bij de wensen van betrokkenen en bewoners.

In de ‘Afferdenschen en Deestsche Waarden’ gaan een deel van de bestaande aardkundige waarden als oeverwallen en riviergeulen, verloren. Oeverwallen worden ‘verlaagd’ en nieuwe nevengeulen aangelegd.

Natuurontwikkeling in de Afferdenschen en Deestsche Waarden (Foto: Roel Hoeve).



keer en Waterstaat voert de regie over het nationale traject en zal in de toekomst rapporteren aan de Europese Commissie over het behalen van de doelstellingen. De Kaderrichtlijn lijkt echter nog niet altijd doorgedrongen te zijn in lopende beleidstrajecten. Zo loopt de uitwerking van ‘Ruimte voor de Rivier’ grotendeels als apart spoor naast het implementatietraject van de Kaderrichtlijn.

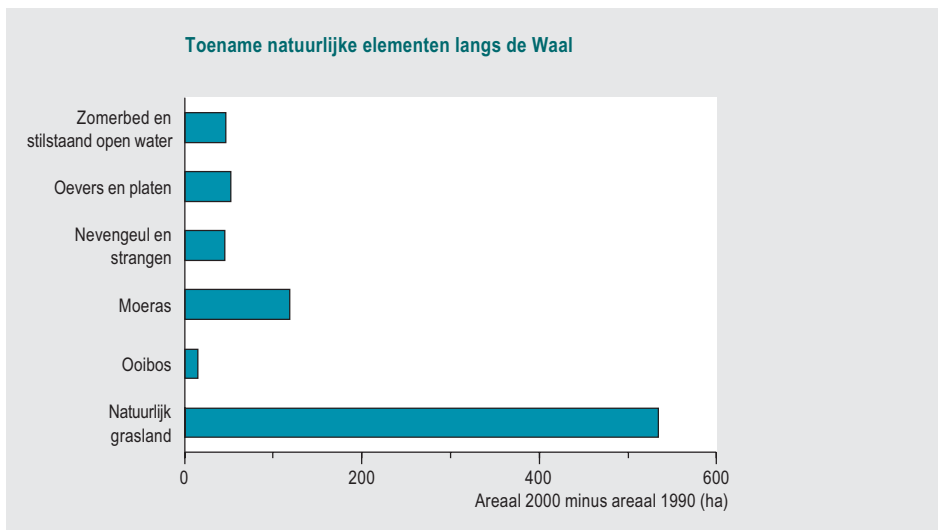
Het is nog niet duidelijk in hoeverre de natuurdoeltypen, die de regionale kwaliteitsdoelen zijn in het Nederlandse natuurbeleid (Bal *et al.*, 2001), kunnen fungeren als ecologische kwaliteitsdoelen voor de Europese Kaderrichtlijn Water. In 2002 wordt onderzocht in hoeverre de systematiek van deze natuurdoeltypen overeenkomt met de doelen van de Kaderrichtlijn. Nederland zal in ieder geval volgens de systematiek van de Kaderrichtlijn aan de Europese Commissie moeten rapporteren.

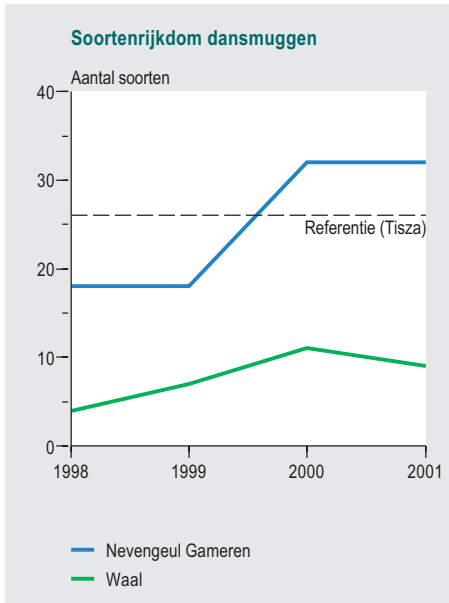
Effecten van beleid

Figuur 7.1 geeft een overzicht van de resultaten van natuurontwikkelingsprojecten langs de Waal. De oppervlakten aan riviergebonden natuurlijke elementen vóór de start van deze projecten (1990) wordt vergeleken met die na uitvoering ervan (2000). Er is vooral een toename van natuurlijk grasland en moeras, ooibos neemt het minste toe. Doelen om aan te refereren ontbreken.

Herstel van nevengeulen gebeurt ondermeer om de diversiteit van de leefomgeving voor organismen en de daarmee samenhangende soortenrijkdom te vergroten. Dansmuggen zijn representatief voor de kwaliteit van de leefomgeving in nevengeulen. De soortenrijkdom van dansmuggen, die als larve op de bodem van de geul leven, is binnen enkele jaren na herstel van de geul gestegen tot een niveau dat vergelijkbaar is met een natuur-

Figuur 7.1 Effecten van natuurontwikkelingsprojecten langs de Waal (Bron: RIZA).





Figuur 7.2 Verloop van de soortenrijkdom van dansmuggen in het zomerbed van de Waal en in een nevengeul bij Gameren, na herstel van de nevengeul rond 1998 (Bron: RIZA).

lijke rivier zoals de Tisza in Hongarije (figuur 7.2). De herstelde nevengeul is een factor drie soortenrijker dan het hoofdbed van de Waal.

7.2 Beleid voor natuur in de regionale wateren

- De functies die aan regionale wateren zijn toegekend op grond van de Wet op de waterhuishouding, zijn niet overal goed afgestemd met de ligging van de EHS.
- In de visie van het Rijk zijn de grotere regionale meren natuurkerngebieden. Een aantal van deze meren valt onder de Vogel- of Habitatrichtlijn. Toch is een deel van deze meren niet begrepsd als EHS en heeft niet de functie natuur.
- Bij de huidige stagnatie van de algemene milieukwaliteit kan een betere ruimtelijke bescherming de haalbaarheid van de natuurdoelstellingen in de regionale wateren vergroten.
- De mogelijkheden voor waterberging in de begrepsde netto EHS zijn voor regionale wateren beperkt. Er zijn kansen in natuurontwikkelingsgebieden.
- Er liggen kansen voor samengaan van waterberging, natuur en recreatie buiten de EHS in de te ontwikkelen 'groen-blauwe dooradering', in de robuuste verbindingzone 'natte as', en in 'groen in en om de stad'.

Provincies hebben de taak om landelijk beleid uit te werken op regionale schaal en om daarbij waterbeleid, natuurbeleid en ruimtelijk beleid op elkaar af te stemmen. Deze beleidsterreinen hebben ieder aparte, eigen planningscycli met eigen procedures en tijdspaden. Als een drietrapsraket beginnen deze cycli met een *nationaal* plan dat vervolgens wordt uitgewerkt naar *provinciaal* niveau en tenslotte naar *lokaal* niveau. Op

landelijk niveau houden verschillende departementen zich met deze drie beleidsterreinen bezig, op provinciaal niveau doorgaans verschillende afdelingen binnen de provinciale organisatie en op lokaal niveau waterschappen en gemeenten. Het vergt een voortdurende alertheid, inspanning en overleg om de verschillende beleidsterreinen met elkaar te laten 'sporen'. Juist op regionaal en lokaal niveau, bij de uitwerking en uitvoering van beleid, komen tegenstrijdigheden en onvolkomenheden in het beleid aan het licht.

Doel- en taakstellingen van het beleid

Bij de doel en taakstellingen van het beleid voor natuur in de regionale wateren speelt het begrip 'functie' een centrale rol. Op basis van de Wet op de waterhuishouding (V&W, 1989a) kennen provincies functies toe aan regionale wateren, en koppelen daaraan doelstellingen voor waterkwaliteit, inrichting en beheer. Waterschappen werken die doelstellingen vervolgens uit in hun waterbeheerplannen.

Het begrip 'functie' in de waterhuishouding is te vergelijken met het begrip 'bestemming' in de ruimtelijke ordening, maar met minder dwingende status voor de burger. De toekenning van de functie 'natuur' aan een water betekent dat er hoge ecologische doelstellingen worden nagestreefd. Dit kan betekenen dat er specifiek op het natuurbehoud gerichte maatregelen worden genomen of dat er natuurontwikkeling plaatsvindt.

Op basis van het eerste Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) en het eerste Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995) zijn provincies bezig met de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ook hier gaat het om een functie 'natuur' die zowel aan land als aan water wordt toegekend, met eraan gekoppeld een planologische bescherming, doelstellingen voor de kwaliteit van natuur en milieu, en maatregelen voor natuurbescherming en -ontwikkeling.

Vanuit het oogpunt van haalbaarheid, efficiëntie en effectiviteit is het logisch om de toekenning van de functie natuur op grond van de Wet op de waterhuishouding en de begrenzing van de EHS op elkaar af te stemmen. Gezien de samenhang tussen land en water ligt het voor de hand dat wateren in natuurgebieden ook de functie natuur hebben, en andersom is de haalbaarheid van de functie natuur voor een water groter als ook de aangrenzende gebieden en grote delen van het stroomgebied de bestemming natuur hebben. De stroomgebiedbenadering van de Europese Kaderrichtlijn Water (Europees Parlement, 2000) bevestigt de noodzaak om het ruimtegebruik in het stroomgebied mede in beschouwing te nemen voor het bereiken van een goede ecologische kwaliteit van het water.

De landelijke nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' geeft aan dat natuurontwikkeling in de EHS en waterberging samen kunnen gaan. Voor de regionale wateren zijn de provincies en waterschappen de eerst aangewezen overheden om de mogelijkheden hiervoor na te gaan.



De kleine watersalamander leeft zowel op het land als in het water. Zijn voorkomen is een teken van een gezonde leefomgeving op het land en in het water (Foto: Roel Hoeve).

Afstemming tussen de functie natuur, de EHS en Vogel- en Habitatrictlijn-gebieden voor regionale wateren

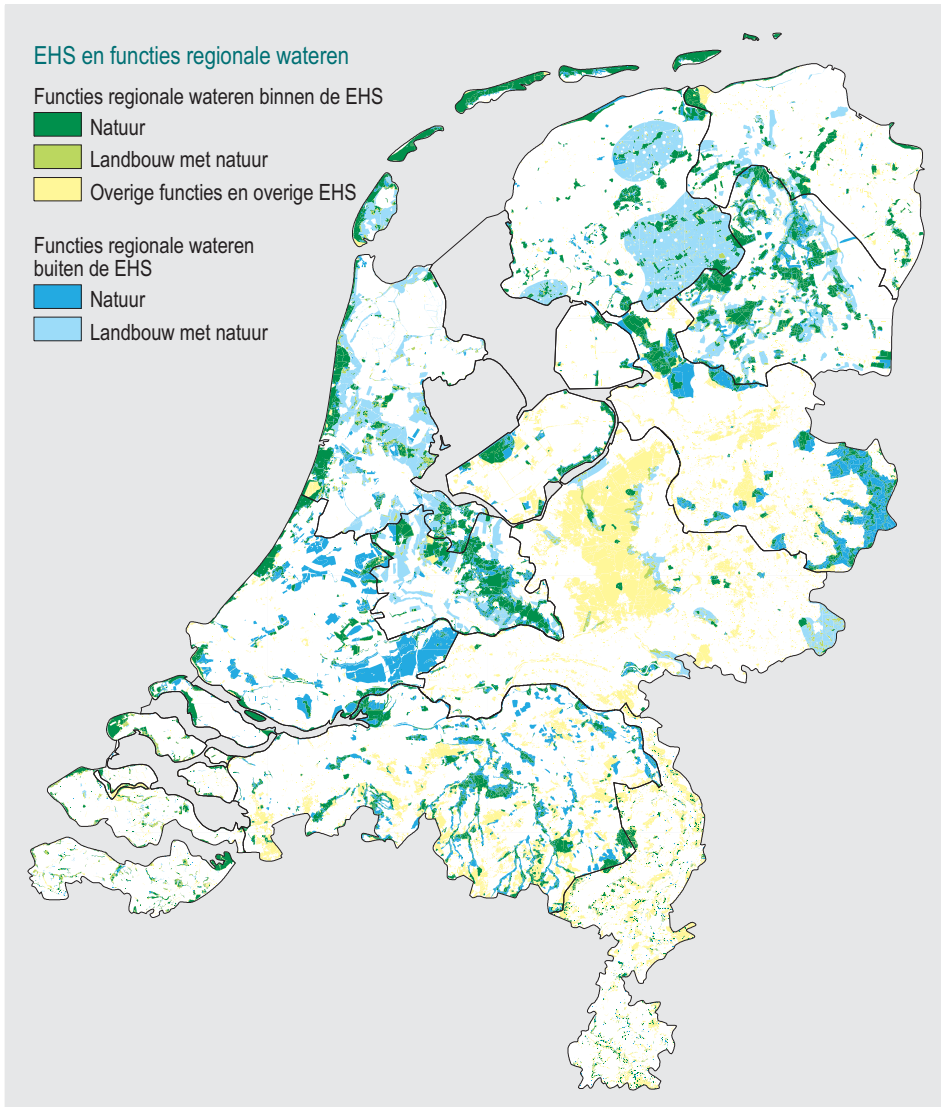
De functies van en doelstellingen voor regionale wateren zijn vastgelegd in provinciale waterhuishoudingsplannen en omgevingsplannen. De provincies bepalen, in overleg met waterschappen, welke functies zij onderscheiden en welke ecologische doelstellingen zij nastreven. Het gevolg is dat tussen provincies grote verschillen bestaan in functies, doelstellingen en methodes.

Figuur 7.3 laat een landelijk beeld zien van de regionale wateren die een functie natuur toegekend hebben gekregen. Het beeld in *figuur 7.3* is gebaseerd op de meest recente provinciale waterhuishoudings- en omgevingsplannen en gestandaardiseerd volgens het advies van de Commissie Intergraal Waterbeheer (CIW, 2001; RIVM, 2002c; RIVM, 2002d). Naast de functie natuur komt ook een samengestelde functie ‘landbouw met natuur’ voor. Op de kaart is ook de begrenzing van de EHS aangeven, zoals die per 1 januari 2002 bekend was bij de Dienst Landelijk Gebied. Deze krijgt haar informatie van de provincies.

Grote delen van de wateren en gebieden met de functie natuur liggen buiten de EHS, andersom hebben wateren in delen van de EHS niet altijd de functie natuur. Dit laatste geldt vooral voor de lijnvormige wateren als sloten en beken. Vennen, meren en plassen binnen de EHS hebben doorgaans wel de functie natuur.

Het toekennen van de functie natuur aan wateren is niet gebonden aan een maximaal areaal, zoals de EHS. Dit verklaart dat buiten de EHS op de kaart grote gebieden voorkomen waarbinnen de wateren de functie natuur hebben. Blijkbaar komen in deze gebieden toch dusdanige natuurwaarden voor dat de toekenning van deze functie gerechtvaardigd is.

Een aantal grotere regionale meren valt geheel of gedeeltelijk onder de Vogel- of Habitatrictlijn (EEG, 1979 en 1992). Dit zijn onder meer enkele Friese meren, de Wieden en de Weerribben en enkele plassen in de westelijke veengebieden. Het Rijk beschouwt de grotere regionale meren als kerngebieden van de EHS (LNV, 1990). Toch valt slechts een deel van deze meren binnen de door de provincies begrensde EHS. Voor de Friese meren geldt bijvoorbeeld dat alleen de oevers onderdeel uitmaken van de EHS, terwijl



Figuur 7.3 Regionale wateren met de functie 'natuur' of 'landbouw met natuur' vergeleken met de begrensdde EHS (Bron: DLG en provincies).

het water zelf de functie 'boezem' heeft en het waterbeheer vooral gericht is op de landbouw en de scheepvaart.

Ruimtelijke bescherming van waterlopen

Water stroomt veelal. Hierdoor hebben niet alleen de gebieden die direct aan water grenzen invloed op de natuurkwaliteit van dat water, maar het hele stroomgebied van het desbetreffende water speelt een rol. Daarom kan het belangrijk zijn om een ruimtegebruik te stimuleren dat het milieu weinig belast in stroomgebieden van beken en

waterlopen met een natuurfunctie; dat kan een goede gebiedsgerichte aanvulling zijn op generieke milieumaatregelen, zeker nu de verbetering in de waterkwaliteit vooral door diffuse verontreiniging stagneert (RIVM, 2002b). Kansen voor dit aanvullende beleid liggen in de reconstructiegebieden. Ook is het mogelijk om een dergelijk verantwoord grondgebruik te stimuleren in de gebieden waar water zal worden vastgehouden volgens de beleidslijn ‘Anders omgaan met water’ (V&W, 2000c).

In laag Nederland heeft 15 procent van de stroomgebieden waar de meeste waterlopen een hoofdfunctie natuur hebben, een type grondgebruik waarbij de natuurdoelstellingen redelijkerwijs gehaald kunnen worden. Bij deze analyse is aangenomen dat landbouw en bebouwing ongunstig zijn voor de haalbaarheid van de natuurfunctie van het desbetreffende water en dat natuurgebieden wel gunstig zijn. Landbouw en grootschalige bebouwing stellen eisen aan het waterpeil die afwijken van een natuurlijke situatie, kunnen het water verontreinigen met een overdaad aan voedingsstoffen en toxische stoffen zoals bestrijdingsmiddelen, en kunnen het afvoerregime nadelig beïnvloeden.

In hoog Nederland heeft 25 procent van de stroomgebieden van beken met een natuurfunctie een grondgebruik dat gunstig is voor die natuurfunctie. Het betreft vrijwel alleen de uiterste bovenlopen van beken, dus kleine stroomgebieden. Maar ook (delen van) midden- en benedenlopen van beken kunnen een natuurfunctie hebben. Met het stroomafwaarts gaan wordt het stroomgebied groter en daarmee de kans dat er een voor de natuurfunctie ongunstig type bodemgebruik voorkomt.

Mogelijkheden voor waterberging in de begrensde EHS

Het beleid voor waterkwantiteit, beschreven in de nota ‘Anders omgaan met water’, is kort samen te vatten in de volgende drie stappen: water vasthouden, water bergen en water afvoeren. Door het uitvoeren van de eerste twee stappen zal naar schatting 400.000 hectare gebied tijdelijk of permanent natter worden (V&W, 2000c).

Het InterProvinciaal Overleg (IPO) heeft gebieden begrensd die het meest geschikt zijn om water te bergen tijdens wateroverlast in de regionale watersystemen (Duel *et al.*, 1999). Het betreft 800.000 hectare zoekgebied, wat veel ruimer is dan het areaal dat uiteindelijk voor waterberging zal worden benut. De waterschappen werken uit waar precies de waterbergingsgebieden zullen komen.



De Mosbeek in Mander, Overijssel, een beek met natuurfunctie (Foto Roel Hoeve).

Ruim 80.000 hectare van het gebied waar mogelijkheden voor waterberging worden gezocht (10 procent van het totale zoekgebied) valt samen met de per 1 januari 2002 begrensde EHS. Bij ruim de helft van dit overlappende gebied gaat het om bestaande natuurgebieden anno 1990 en bij krap de helft gaat het om reservaatgebieden en natuurontwikkelingsgebieden. Inmiddels zijn bij de uitwerking van het beleid deze twee laatstgenoemde categorieën samengevat tot een nieuwe categorie 'nieuwe natuur'.

Het blijkt dat in ruim 20 procent van de overlap tussen zoekgebied en EHS (17.500 hectare), natuur aanwezig is die voor waterberging zeker niet geschikt is: kwelgebieden en voedselarme natuur, zie *kadertekst*. In het overblijvende deel van de overlap tussen zoekgebied en EHS, 62.500 hectare, zijn er kansen voor waterberging, mits ook daar rekening wordt gehouden met de bestaande natuur. De slechte kwaliteit van het overstromingswater kan bijvoorbeeld een belemmering zijn. De beste kansen voor een goed

Wanneer is waterberging nadelig of gunstig voor natuur?

Bij waterberging staat een natuurgebied gedurende een beperkte periode (enkele dagen tot enkele weken) onder water. Op korte termijn kan de zuurstofloosheid die hierdoor ontstaat, ertoe leiden dat sommige planten direct afsterven, terwijl andere in hun ontwikkeling worden benadeeld. Bovendien kunnen dieren verdrinken. Daarnaast is overstroming met voedselrijk water nadelig voor vegetaties die afhankelijk zijn van kwelwater (opwaarts gerichte grondwaterstroom) of voedselarme omstandigheden, zoals schrale hooilanden. Deze soorten natuur zijn in Nederland schaars en worden dan ook beschermd (RIVM, 1998).

Er zijn echter ook natuurtypen die juist baat hebben bij regelmatige perioden met overstroming. Dit zijn vooral de meer dynamische natuurtypen, zoals riet- en zeggemoerassen in combinatie met stukken open water. Deze kunnen goede leefgebieden zijn voor moerasvogels als de roerdomp en grote karekiet, en zoogdieren als de bever. Door de ontwatering en ontginningen voor de landbouw is dit type natuur sterk in areaal gereduceerd. Ook internationaal gezien staat deze vorm van dynamische natuur sterk onder druk van vooral de landbouw en worden de overblijvende gebieden daardoor steeds waardevoller (LNV, 2000a).

In Nederland zijn er mogelijkheden om het areaal met dynamische, natte natuur te vergroten door de ontwikkeling hiervan te combineren met het bergen van water. Deze natuur kan goed tegen voedselrijkdom en is niet afhankelijk van kwelwater. Dit type natuur mag echter niet verdrogen

gedurende perioden zonder waterberging en moet regelmatig (minimaal eens in de 5 jaar) onder water staan (Platteeuw & Iedema, 2001). Bij de mogelijkheid om deze natuur te combineren met waterberging moeten de kanttekeningen worden gemaakt dat in natte gebieden die al gevuld zijn met water de mogelijkheid om nog meer water te bergen beperkt is en dat in droge perioden moerassen veel water verdampen, waardoor het watertekort in deze gebieden extra groot wordt.

Het ministerie van LNV heeft in samenwerking met het ministerie van V&W, terreinbeheerders en waterschappen een meerjarig pilotprogramma gestart om praktijkervaring op te doen met de combinatie van waterberging en natuur, om op grond daarvan de kansen en randvoorwaarden te kunnen aangeven voor deze combinatie van functies.

De bever leeft in moerassen (Foto: Roel Hoeve).



samengaan van natuur met waterberging in de EHS liggen in de natuurontwikkelingsgebieden. Hier kan immers natuur worden ontwikkeld die speciaal afgestemd is op waterberging. Ook de Raad voor het Landelijke Gebied pleit in zijn advies 'Bergen met Beleid' voor waterberging buiten de bestaande natuurgebieden (RLG, 2001a).

Kansen voor het combineren van waterberging met natuur vanuit sociaal-economisch gezichtspunt

Het CPB (2000) heeft een verkennende maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd van twee manieren om wateroverlast in poldersystemen in laag Nederland tegen te gaan: enerzijds op de 'klassieke', technische manier van water keren en afvoeren, en anderzijds op de nieuwe 'ruimte voor water'-manier, waarbij gebieden tijdelijk gebruikt worden voor waterberging.

Uit het onderzoek blijkt dat de direct in geld uit te drukken kosten van ruimtelijke maatregelen hoger zijn dan van de 'klassieke' technische maatregelen. Toch blijkt dat de balans doorslaat in het voordeel van ruimtelijke maatregelen, als ook gekeken wordt naar maatschappelijke baten zoals grotere duurzaamheid, grotere flexibiliteit en betere beheersbaarheid van risico's, grotere natuurwaarden en grotere recreatieve aantrekkelijkheid. Hiervoor is het nodig dat waterberging en andere functies worden gecombineerd, en dat de niet in geld uit te drukken winsten zichtbaar worden gemaakt. Er moet naar de alternatieve mogelijkheden worden gekeken vanuit de drie invalshoeken: economisch, sociaal en ecologisch.

Kansrijk is vooral een koppeling van waterberging met de aanleg van 'groen-blauwe dooradering': een samenhangend netwerk door het landelijk gebied van landschapselementen als watergangen met hun oevers, poelen, brede bermen, kleine bospercelen en onverharde paden. Ook een combinatie met 'groen in en om de stad' biedt mogelijkheden, evenals het samen op laten gaan van de ontwikkeling van de robuuste verbindingzone 'natte as' met waterberging.

Ook voor het hoger gelegen deel van Nederland, waar beken het water afvoeren, is het maatschappelijk een reële optie om wateroverlast te beperken met ruimtelijke in plaats van technische maatregelen, zo blijkt uit onderzoek (HKV & Alterra, 2000). Het is niet alleen mogelijk water te bergen in overloopgebieden, maar het is ook mogelijk om het water langer vast te houden in de bovenlopen van het stroomgebied. Dit laatste biedt een combinatiemogelijkheid met het tegengaan van droogteschade in de landbouw en met de bestrijding van verdroging in natuurgebieden.

7.3 Natuur en landschap in het beleid voor de Noordzee en de Waddenzee

- *Op de ministersconferentie in Bergen is afgesproken dat in de Noordzee beschermde gebieden worden aangewezen en dat er internationaal zal worden samengewerkt op het gebied van de ruimtelijke planning voor de Noordzee.*

- *Zowel in nationaal als in internationaal verband worden ecosysteendoelen voor de Noordzee opgesteld. Deze twee trajecten moeten in overeenstemming met elkaar worden gebracht.*
- *De Derde Nota Waddenzee bevat beleid dat deels wel en deels geen versterking is van het bestaande natuur- en landschapsbeleid.*

De Waddenzee is al vele jaren een erkend natuurgebied; het natuurbeleid voor de Noordzee staat nog in de kinderschoenen. In de Noordzee hebben altijd de gebruiksfuncties voorop gestaan. Er bestaan verschillende relaties tussen de Noordzee en de Waddenzee. Zo is bijvoorbeeld de Waddenzee kraam- en kinderkamer van diverse vissoorten, ook commerciële, en liggen paaiplaatsen in de Noordzee. Deze relaties pleiten voor een samenhangend beleid op relevante onderdelen.

De belangrijkste actuele beleidsontwikkelingen op het gebied van de zoute wateren in relatie tot natuur en landschap, zijn het concreet uitwerken van het natuurbeleid voor de Noordzee en de nieuwe Planologische Kernbeslissing Waddenzee. Ook hebben de Noordzeelanden een aantal afspraken gemaakt over de bescherming van de Noordzee.

Doel- en taakstellingen van het beleid

De Nederlandse Noordzee en Waddenzee zijn kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur. De hele Waddenzee is aangewezen als wetland onder het verdrag van Ramsar, is een Vogelrichtlijn-gebied en is aangemeld als Habitatrichtlijn-gebied. Voor het stuk Noordzee grenzend aan de Zuid-Hollandse en Zeeuwse Delta (de Voordelta) geldt hetzelfde. Daarnaast is het stuk Noordzee grenzend aan de Waddenzee aangewezen als Vogelrichtlijn-gebied.

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' staat dat de kwaliteitsdoelen voor alle zoute wateren in 2005 moeten zijn geformuleerd en dat uiterlijk in 2018 de inrichting en het beheer hierop gericht moeten zijn, om de natte natuur te versterken en duurzaam gebruik te waarborgen. Voor de Noordzee moeten in 2002 al ecologische kwaliteitsdoelen zijn geformuleerd als basis voor afspraken met economische sectoren over het gebruik van de Noordzee. Met deze beleidsinspanningen sluit de overheid aan bij bestaande nationale en internationale beleidstrajecten, zoals de herziening van het visserijbeleid van de Europese Unie in 2003, aldus de nota (LNV, 2000a).

Het unieke karakter van de Waddenzee moet in 2010 in internationaal verband zijn veiliggesteld. Ook moet waar nodig het gebruik in evenwicht gebracht worden met het ecologisch functioneren, zo stelt de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. Verder blijkt uit de nota dat de kokkel- en mosselvisserij in 2003 worden geëvalueerd in relatie tot natuur. Daarnaast stelt 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' dat het unieke karakter van het Waddengebied als wetland behouden moet blijven en dat er geen bodemdaling mag plaatsvinden als gevolg van gasboringen. Bij twijfel vinden geen gasboringen plaats (LNV, 2000a).

De nota geeft ook aan dat Nederland actief gehoor zal geven aan de inspanningsverplichtingen van de Europese Kaderrichtlijn Water om in 2010 een goede ecologische kwaliteit te bereiken. De Kaderrichtlijn Water heeft hier betrekking op de overgangswateren van zoet naar zout en op de kustzee tot één zeemijl (1,85 km) vanaf de laagwaterlijn. Ook moet de kust van de Noordzee en Waddenzee in 2010 dynamischer worden, met herstel van droog-nat- en zoet-zoutovergangen (LNV, 2000a).

Van de Derde Nota Waddenzee is eind 2001 deel 3 (het kabinetstandpunt) van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Waddenzee verschenen (VROM, 2001c). Het hierin voorgestane beleid vormt op sommige onderdelen wel en op andere onderdelen geen versterking van het bestaande natuur- en landschapsbeleid. In de nieuwe PKB worden bebouwing, en zeewaartse uitbreiding en nieuwvestiging van havens in de Waddenzee uitgesloten en is ter bescherming van landschappelijke waarden een maximale hoogte van de bebouwing op het vasteland ingesteld. Ook is in de PKB (deel 3) de visserij met sleepnetten (garnalenvisserij) op bepaalde droogvallende delen verboden. Hiermee wordt de stagnatie in het herstel van natuurlijke mosselbanken aangepakt.

Daar staat tegenover dat volgens het kabinetstandpunt militaire activiteiten nabij Den Helder kunnen worden uitgebreid en de plaatsing van windmolens nabij de Afsluitdijk mogelijk wordt gemaakt. De op de ministersconferentie in Esbjerg (1991) afgesproken instelling van referentiegebieden in de Waddenzee, waarin exploitatie van hulpbronnen achterwege blijft, krijgt nog geen gestalte.

De PKB is nog niet politiek vastgesteld. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is een aantal moties aangenomen die tot doel hebben de bescherming van natuur en landschap te versterken. Het betreft moties over onder meer de plaatsing van windmolens, het al dan niet toelaten van gasboringen en de uitbreiding van militaire activiteiten.

De weidsheid van de Waddenzee (Foto: Roel Hoeve).



In maart 2002 is in Bergen, Noorwegen, de vijfde Noordzee-Ministersconferentie gehouden. De Europese Commissie was hier ook vertegenwoordigd. Tijdens de conferentie zijn onder andere de volgende afspraken gemaakt:

- Het belang van een ecosysteembenadering is benadrukt. Er zijn afspraken gemaakt om ecologische kwaliteitsdoelstellingen (EcoQO's) toe te passen in een proefproject. De resultaten hiervan zullen in 2005 worden geëvalueerd.
- Afgesproken is dat uiterlijk in 2010 een netwerk van 'marine protected areas' is aangewezen. In deze zeereservaten mogen geen activiteiten plaatsvinden die in conflict zijn met de ecologische doelstellingen.
- De ministers hebben bevestigd dat zij de verplichtingen voortvloeiend uit de Europese Vogel- en Habitatrictlijn volledig zullen nakomen. De Nederlandse delegatie heeft daarbij geen voorbehoud gemaakt. In de Verklaring van Bergen is voorts een uitnodiging aan de bevoegde autoriteiten opgenomen om de praktische aspecten van toepassing van de betrokken richtlijnen buiten de territoriale wateren van de EU-lidstaten te bestuderen.
- Er wordt nadruk gelegd op de noodzaak om in het visserijbeleid rekening te houden met het ecosysteem en om de gevolgen van de verschillende visserijtakken voor het ecosysteem nader te onderzoeken. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat dit niet leidt tot te hoge visserijdruk elders. De komende herziening van het gemeenschappelijke visserijbeleid van de Europese Unie is bij uitstek de gelegenheid om ecologische doelstellingen in het visserijbeleid te integreren.
- De ministers zijn overeengekomen dat de volledige implementatie van de Europese richtlijnen voor nitraten en afvalwater en de Europese Kaderrichtlijn Water noodzakelijk is, onder meer teneinde in 2010 een gezond marien ecosysteem te verkrijgen waarin eutrofiëring (overmatige voedselrijkdom) niet optreedt.

Beleidsprestaties

In het rapport 'Met de natuur in zee' (Bisseling *et al.*, 2001) worden ecosysteendoelen voor de Noordzee beschreven. Daarmee is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een natuurbeleid voor de Noordzee. De ecosysteendoelen zijn echter niet politiek vastgesteld.

De Noordzeelanden hebben afgesproken EcoQO's (Ecological Quality Objectives) te gebruiken om de toestand van het Noordzee-ecosysteem te beoordelen. EcoQO's zijn meetbare doelen voor de ecologische kwaliteit van het ecosysteem Noordzee. Deze EcoQO's kunnen over het algemeen goed worden gebruikt als graadmeters bij de realisatie van de ecosysteendoelen zoals die geformuleerd zijn in het rapport 'Met de natuur in zee'. Wel moeten bij de verdere beleidsvorming op het gebied van het beheer van de Noordzee het Nederlandse beleid en de internationale afspraken op elkaar afgestemd worden.

De toepassing van de Vogel- en Habitatrictlijn in de kustgebieden blijkt in de praktijk niet zonder problemen te verlopen. Zo zijn, door het dynamische karakter van de kust, de natuurwaarden aan natuurlijke fluctuaties onderhevig, wat het moeilijker maakt om de gevolgen van plannen en projecten te beoordelen. Het lijkt erop dat de instandhoudingsdoelstellingen die in de richtlijnen geformuleerd zijn, met deze complicatie onvol-

Herintroductie van zeegras in de Waddenzee

Groot en klein zeegras kwamen van oudsher voor in de Waddenzee en in de Zeeuwse delta. Groot zeegras besloeg in de Waddenzee zelfs een gebied tot 15.000 hectare. Dit groot zeegras vormde een 'onderwaterwoud' dat een uitstekende schuilplaats voor vissen en ook foerageergebied en kinderkamers voor talrijke zeeorganismen bood. Daarnaast hebben zeegrasvelden een stabiliserende invloed op hun omgeving doordat sediment minder snel opwerfelt en golfactiviteit wordt gedempt.

De redenen voor het verdwijnen van het zeegras zijn niet geheel duidelijk. Een mogelijke oorzaak is dat er een parasiet is opgetreden; een andere mogelijkheid die wordt genoemd is de aanleg van de Afsluitdijk. Sindsdien is spontaan herstel waarschijnlijk uitgebleven doordat het water te troebel bleef, de bodem onbeschermd was tegen de werking van het water, de nutriëntenbelasting hoog was en visserij een belemmering vormde voor hervestiging. De hervestiging wordt daarnaast belemmerd doordat zaadbronnen vrijwel ontbreken of zodanig liggen dat zaden zich hier

vandaan niet verspreiden naar potentieel geschikte gebieden.

Inmiddels is een deel van de ongunstige omstandigheden verbeterd. Delen van de Waddenzee zijn gesloten voor de visserij en het water is helderder geworden door minder opwoeling van slib en afname van de eutrofiëring. Er lijken daarom goede kansen te bestaan voor herstel van zeegrasvelden.

Omdat spontane vestiging niet te verwachten is, wordt in 2002 in de Waddenzee een proef gestart met het herintroduceren van groot zeegras. Op een geschikte locatie wordt gezorgd voor voldoende beschutting, waarna vervolgens jonge planten van elders worden aangeplant. Doel van deze proef is meer kennis te vergaren over de mogelijkheden voor herintroductie van groot zeegras. Daarnaast kunnen door de experimenten wellicht kernen van groot zeegras ontstaan, van waaruit op termijn zich meer zeegras ontwikkelt. De resultaten van de proef met de herintroductie van zeegras zullen in 2005 worden geëvalueerd. Bron: Katwijk *et al.*, 2001.

doende rekening houden. Verder zijn de instandhoudingsdoelstellingen nog niet vastgelegd in beheerplannen, zoals de Habitatrichtlijn voorschrijft. Ook bestaat nog onduidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het ministerie van LNV en het ministerie van Verkeer en Waterstaat, als bevoegd gezag over de rijkswateren. Ten slotte is ook de toepassing van de richtlijnen buiten de territoriale wateren nog niet uitgewerkt.

De maatregelen om het behoud en ontstaan van stabiele mosselbanken te bevorderen, onder andere in de Waddenzee, zijn tegelijk bedoeld om de ontwikkeling van zeegrasvelden te stimuleren (zie *kadertekst*). Om gebieden met zeegrasvelden en gebieden met een aanzienlijke potentie voor het ontstaan van zeegrasvelden te sparen, worden deze dan ook uitgesloten van de kokkel- en mosselzaadvisserij in het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren 1999-2003 (LNV, 1999). Ook in de nieuwe PKB Waddenzee is een doelstelling geformuleerd voor het vergroten van het areaal zeegrasvelden.

De aanpak van andere problemen valt echter buiten het toepassingsgebied van de PKB Waddenzee. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de teruggang van rodelijstsoorten als dwergstern en strandplevier. Met de Waddeneilandgemeenten worden op dit moment afspraken gemaakt om de rustplaatsen van deze vogels beter te beschermen.

Ook een verdere verbetering van de waterkwaliteit is met de PKB niet mogelijk, omdat eutrofiërende stoffen vooral via de Noordzee, de Rijn en het IJsselmeer worden aangevoerd. Wel kan de stroomgebiedenbenadering van de Europese Kaderrichtlijn Water hier een stap in de goede richting zijn.

Van invloed op de kwaliteit van de Waddenzee als natuurlijke omgeving zijn ook gasboringen. De vorige Tweede Kamer had besloten geen gasboringen in de Waddenzee te laten plaatsvinden. In het Strategisch Akkoord, dat de basisafspraken bevat voor de nieuwe regering, is dat besluit omgezet naar een opschorting van gasboringen voor een periode van tien jaar (CDA, LPF, VVD, 2002).

8 SOORTENBELEID

Op initiatief van de Raad van Europa is in 1979 het Verdrag van Bern vastgesteld. Dit verdrag is bedoeld om Europese wilde dier- en plantensoorten en hun leefgebieden te beschermen. Nederland heeft dit verdrag ondertekend en geratificeerd; het is in 1982 in werking getreden. Vervolgens heeft het Verdrag van Bern model gestaan voor de Europese Habitatrichtlijn, die in 1992 tot stand is gekomen. Deze Habitatrichtlijn heeft rechtstreekse consequenties voor het Nederlandse beleid: hij moet in de nationale wetgeving van alle lidstaten van de Europese Unie worden vastgelegd.

Het motief voor het Verdrag van Bern is de erkenning dat wilde dier- en plantensoorten in hun natuurlijke leefomgeving deel uitmaken van het Europees natuurlijk erfgoed met esthetische, wetenschappelijke, culturele, recreatieve, economische en intrinsieke waarden, en dat dit erfgoed bewaard en doorgegeven moet worden aan toekomstige generaties. Het Verdrag van Bern vormt een van de uitgangspunten van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000a). Deze nota stelt dat in 2020 levensvatbare populaties aanwezig moeten zijn van alle soorten, die ten tijde van het in werking treden van het Verdrag van Bern (dus in 1982) van nature in Nederland aanwezig waren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het Nederlandse beleid dat zich richt op dier- en plantensoorten. Dit soortenbeleid onderscheidt zich van het gebiedsgerichte beleid, dat in Nederland met name gestalte krijgt in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het EHS-beleid heeft als doel om de levensvatbaarheid van wilde populaties dier- en plantensoorten te vergroten door de ruimtelijke samenhang en de kwaliteit van natuurgebieden te verbeteren. Op dit gebiedsgerichte natuurbeleid gaat *hoofdstuk 5* nader in. Het soortenbeleid is gebaseerd op de erkenning dat zowel binnen als buiten de EHS aanvullende maatregelen nodig zijn voor de instandhouding van soorten, omdat het gebiedsbeleid niet of onvoldoende toereikend is. Het zijn deze aanvullende maatregelen die worden samengevat als het soortenbeleid.

Het soortenbeleid kent twee pijlers: de wettelijke bescherming en de stimulerende maatregelen. Dit hoofdstuk besteedt achtereenvolgens aandacht aan beide aspecten.

8.1 Bescherming van dier- en plantensoorten

- *De Flora- en faunawet geeft niet alleen bescherming aan zeldzame en bedreigde dier- en plantensoorten, maar ook aan algemeen voorkomende soorten. Doordat de wet in dit opzicht onvoldoende selectief is, krijgen de zeldzame en bedreigde soorten niet de gewenste prioriteit.*
- *De bescherming van planten- en diersoorten is vooral gediend bij een benadering waarbij de populatie van een soort centraal staat, en niet de individuele planten en dieren. De uitvoerbaarheid van en het draagvlak voor het soortenbeleid staan onder druk, doordat de nadruk ligt op de bescherming van individuele dieren en planten.*

In deze paragraaf komen de wettelijke kaders aan de orde die zich richten op de soortbescherming. Centraal staat hierbij welke dieren en planten wettelijke bescherming genieten, hoe de bescherming is geregeld en wat de ervaringen in de praktijk zijn. Buiten beschouwing blijven de onderdelen van de Flora- en faunawet die handelen over de jacht en de schadebestrijding.

Doelstellingen en maatregelen van het beleid

De Flora- en faunawet (van kracht sinds 1 april 2002) regelt de bescherming van wilde dier- en plantensoorten. In deze wet zijn de voormalige Jacht- en Vogelwet, en de soortbeschermingsparagrafen uit de Natuurbeschermingswet opgegaan. Tevens is een deel van de verplichtingen geïmplementeerd die Nederland heeft op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Beide richtlijnen verplichten de Europese lidstaten niet alleen om soorten te beschermen, maar ook om de natuurlijke leefgebieden van soorten te beschermen door speciale beschermingszones aan te wijzen (zie *paragraaf 5.3*).

De Flora- en faunawet gaat uit van de intrinsieke waarde van wilde dieren en planten. Concreet betekent dit dat de wet verbiedt om dieren te doden of hun rust- of verblijfplaats te verstoren (via verbodsbepalingen). Ook legt de wet de zorgplicht van de burger voor flora en fauna vast.

De Flora- en faunawet beschermt alle in het wild voorkomende zoogdieren, amfibieën, reptielen en vogels en een deel van de in het wild voorkomende vissen, planten en ongewervelden (zoals schelpdieren en insecten); in totaal zijn ongeveer 250 planten- en diersoorten en vrijwel alle inheemse vogelsoorten beschermd. Op de verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet kan echter een uitzondering worden gemaakt voor dieren die

De Flora- en faunawet beschermt alle in het wild voorkomende vogels, zoals bijvoorbeeld de Rotgans (Foto: Roel Hoeve).



Nederland voldoet aan haar internationale verplichtingen door Habitatrichtlijnsoorten, zoals de rugstreeppad te beschermen in de Flora- en faunawet (Foto: Roel Hoeve).



schade kunnen veroorzaken. Met name van de grote groep ongewervelden is slechts een klein gedeelte beschermd. Daardoor geniet uiteindelijk ongeveer één procent van alle in Nederland voorkomende wilde planten en dieren wettelijke bescherming.

Het is mogelijk om bij voorgenomen ruimtelijke ingrepen af te wijken van de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet door middel van een ontheffing. Er wordt alleen ontheffing verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan ‘een gunstige staat van instandhouding’ van de beschermde planten- en diersoorten. Voor de soorten van bijlage IV van de Europese Habitatrichtlijn (EEG, 1992) en bedoeld in de Vogelrichtlijn (EEG, 1979) gelden extra voorwaarden. Voor Nederland betreft dit ongeveer 60 planten- en diersoorten uit bijlage IV en vrijwel alle inheemse vogelsoorten. Deze extra voorwaarden zijn rechtstreeks ontleend aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en houden in, dat de ontheffing slechts wordt ‘verleend wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat’ en wanneer het gaat om een ‘belang’ dat specifiek in de Flora- en faunawet wordt genoemd. Belangen die volgens deze wet een ontheffing rechtvaardigen, zijn ondermeer onderzoek, onderwijs, repopulatie en herintroductie, het onderhoud van wateren, waterkanten, oevers en graslanden en ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’. Onder dwingende reden van groot openbaar belang worden ook redenen van sociale of economische aard begrepen. Voor vogels echter kunnen de dwingende redenen van groot openbaar belang geen redenen zijn om een ontheffing te verlenen.

Door de zogenaamde ‘hamsterzaak’ (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002) is meer duidelijkheid ontstaan over de precieze betekenis van de hierboven genoemde voorwaarden. Zo dient de initiatiefnemer bij een onderzoek naar andere bevredigende oplossingen niet alleen andere locaties te onderzoeken, maar ook te kunnen aantonen dat niet op een andere wijze kan worden tegemoetgekomen aan het doel dat hij met het plan beoogt. Verder moeten de gegevens, op grond waarvan de ontheffing wordt verleend, actueel zijn.

Beleidsprestaties

De Flora- en faunawet heeft onder meer als doel er voor te zorgen dat Nederland voldoet aan de Europese verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Mocht dat onvoldoende het geval zijn, dan gelden de bepalingen uit deze richtlijnen rechtstreeks. Vergelijking van de teksten van de Flora- en faunawet met de Vogel- en Habitatrichtlijn wijst

Status van dier- en plantensoorten in het natuurbeleid

Het natuurbeleid kent verschillende beleidsmatige en wettelijke kaders waaraan dier- en plantensoorten een beschermde status ontlenen. Deze status geldt echter alleen voor een beperkt aantal groepen dieren en planten, waar het natuurbeleid zich met name op richt (*figuur*). Het grootste deel van de naar schatting 35.000 soorten die in Nederland voorkomen, kent geen enkele status. Zo is, met uitzondering van veel vlinders en libellen en een enkele kever, geen enkel insect beschermd.

De belangrijkste beleidsmatige en wettelijke kaders die bescherming bieden aan soorten zijn:

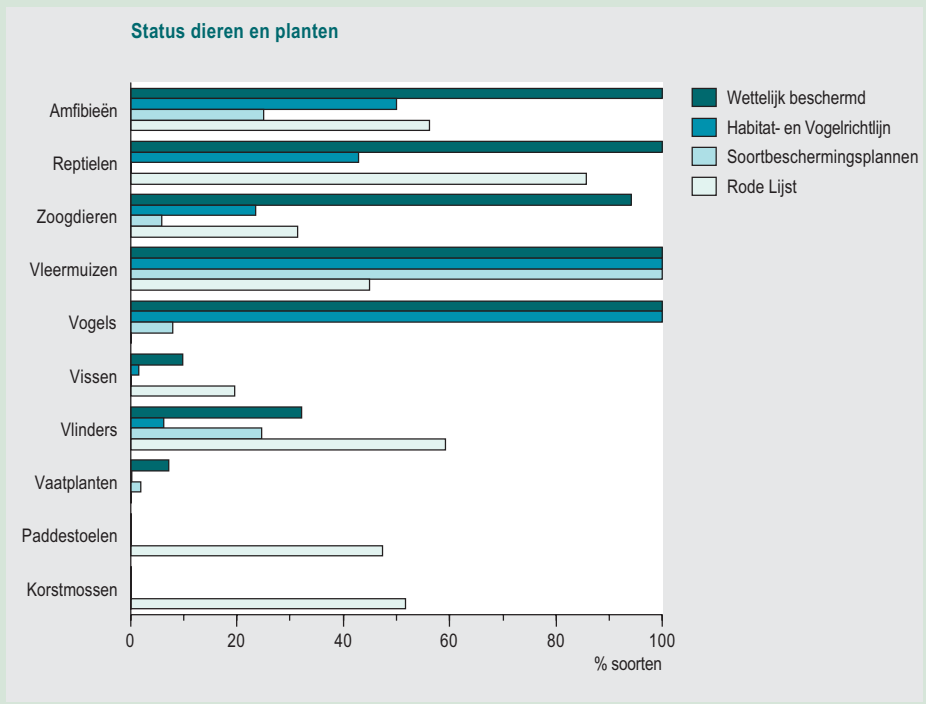
Flora- en faunawet: Voor bijna alle zoogdieren, vogels, vissen, amfibieën, reptielen en een aantal insecten, slakken en vaatplanten, geldt wettelijke bescherming op grond van de Flora- en faunawet. Dit houdt in dat deze soorten niet mogen worden gedood of gevangen, of in geval van planten geplukt, en dat hun rust- en voortplantingsplaatsen niet mogen worden verstoord. Er gelden

enkele algemene ontheffingsclausules in verband met de jacht en de schadebestrijding.

Habitatrichtlijn: Dit is een richtlijn van de Europese Unie, gericht op zowel de bescherming van het leefgebied als op directe bescherming van dieren en plantensoorten. De richtlijn kent onder meer twee bijlagen met lijsten van soorten die van Europees belang zijn. Bijlage II somt de soorten op, waarvoor speciale beschermingszones moeten worden aangewezen. Bijlage IV somt de soorten op, waarvoor geen gebieden hoeven worden aangewezen, maar die wel bescherming genieten (EEG, 1992).

Vogelrichtlijn: Deze richtlijn van de Europese Unie richt zich alleen op de bescherming van vogels. Ook in deze richtlijn staat een leefgebiedenbenadering voorop. Daarnaast genieten vogels algemene bescherming door een verbod op het doden of vangen, op het verstoren van vogels in de broedtijd, op het rapen van eieren en op het verstoren van nestgelegenheden (EEG, 1979).

Voor vier verschillende wettelijke kaders en beleidskaders geeft de figuur aan, in welke mate verschillende soorten aan deze kaders status ontlenen. De figuur beperkt zich tot een aantal belangrijke groepen dieren en planten in het natuurbeleid. Per groep is het aantal soorten dat een status heeft, als percentage van het totaal aantal soorten, weergegeven.



Rode Lijst: De soorten die vermeld staan op de Rode Lijst, genieten op grond daarvan geen wettelijke bescherming. De lijsten, die gepubliceerd worden in de Staatscourant, geven aan welke soorten bedreigd zijn en in welke mate. Wettelijk is vastgelegd dat de overheid zich inzet voor de bescherming van deze soorten en dat zij het onderzoek daartoe bevordert. Rode Lijsten worden opgesteld voor groepen van dieren en planten waarover voldoende bekend is over hun voor-

komen en de veranderingen daarin. Criteria die daarbij worden gehanteerd, zijn: zeldzaamheid, trendmatige verandering en internationale betekenis.

Soortbeschermingsplan: Een plan dat tot doel heeft om aan te geven welke activiteiten nodig zijn om de populatie(s) van één of meer bedreigde soorten in Nederland veilig te stellen (zie *tabel 8.1*).

erop, dat deze nagenoeg letterlijk met elkaar overeenkomen. De soortbeschermingsartikelen lijken in juridische zin correct geïmplementeerd.

De bij de Flora- en faunawet betrokken organisaties, zoals provincies, natuurorganisaties en het VNO/NCW, plaatsen nogal wat kritische kanttekeningen. De belangrijkste kritiek is dat de wet te weinig *selectief* is in de bescherming die hij biedt, en ook dat er te weinig handvatten zijn om de wet in de praktijk te kunnen toepassen.

Met 'gebrek aan selectiviteit' wordt bedoeld dat de wet een groot aantal soorten beschermt. Daarbij gaat het niet alleen om zeldzame soorten, maar ook om vrij algemeen voorkomende soorten, waarvoor in strikte zin telkens een ontheffing moet worden aangevraagd bij, bijvoorbeeld, het verstoren van het leefgebied. Daarnaast heeft het gebrek aan selectiviteit te maken met het feit dat de wet elk *individu* van een soort beschermt, terwijl de doelstelling van het natuurbeleid is om levensvatbare *populaties* van soorten in stand te houden. Verschillende partijen vragen zich af of het beschermen van elk individu in alle gevallen nodig en wenselijk is. Ook de Raad voor het Landelijk Gebied geeft aan dat het accent op dit moment op de bescherming van individuele organismen ligt. De raad stelt voor om in de uitwerking van de regelgeving het behoud van populaties meer centraal te stellen (RLG, 2002).

Een probleem dat naar voren komt bij de eerste ervaringen met de Flora- en faunawet, is dat in de wet begrippen staan die in de praktijk niet goed hanteerbaar zijn. Begrippen zoals 'dwingende redenen van groot openbaar belang', 'significant effect' en 'instandhouding populatie' blijken lastig eenduidig te vertalen naar praktijksituaties. Zo is de beschikbaarheid van informatie over de verspreiding van soorten van groot belang. Deze gegevens zijn voor bepaalde soorten wel en voor andere soorten weer niet of beperkt aanwezig. Maar ook al zijn de gegevens aanwezig of verzameld, dan is het nog de vraag hoe deze gegevens moeten worden geïnterpreteerd om aan te kunnen geven of de instandhouding van de populatie wel of niet in het geding is.

Een effect van de Flora- en faunawet is dat de aandacht voor beschermde soorten lijkt te zijn toegenomen. Sinds enige tijd neemt bij concrete projecten en bij gemeenten de behoefte toe aan kennis over de aanwezigheid van beschermde soorten. Ook wordt meer dan voorheen vroegtijdig geïnventariseerd of er beschermde soorten aanwezig zijn op bouwlocaties. Dit is volgens de betrokken partijen een positieve ontwikkeling ten

opzichte van de eerdere situatie, waarin soorten op grond van de wet weliswaar beschermd waren, maar deze wettelijke bescherming in de praktijk weinig aandacht kreeg.

Ecologische profielen van beschermde soorten

Een groot aantal soorten kent op dit moment wettelijke bescherming. Een voorbeeld daarvan zijn de soorten die opgenomen zijn in de bijlagen van de Habitatrictlijn. Bijlage IV van deze richtlijn bevat soorten die strikte bescherming behoeven.

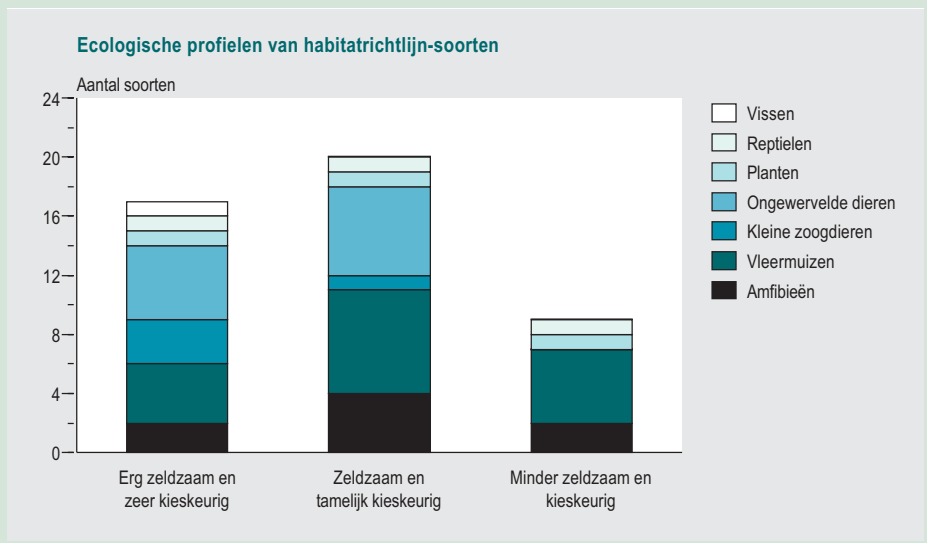
Vanuit een ecologisch perspectief valt op dat deze soorten onderling verschillen in de mate van kieskeurigheid voor de kwaliteit van de leefomgeving en in de verspreiding die zij in Nederland hebben. Als uitersten gelden aan de ene kant de soorten die hoge eisen stellen aan hun leefomgeving en een zeer beperkte verspreiding hebben, en aan de andere kant de minder kieskeurige soorten met een grotere verspreiding. Uiteraard kunnen de verschillende beschermde soorten een ecologisch profiel hebben op een glijdende schaal tussen deze uitersten in.

De *figuur* geeft een overzicht van de ecologische profielen van de in Nederland voorkomende soorten van bijlage IV van de Habitatrictlijn. Tot de minder zeldzame en minder kieskeurige soorten behoren vooral een aantal vleermuizen, amfibieën

en reptielen. De ongewervelde dieren en kleine zoogdieren van bijlage IV hebben doorgaans een beperkte verspreiding en zijn gebonden aan een bepaalde leefomgeving. Veel van deze meer kwaliteit-specifieke leefomgevingen zijn waarschijnlijk beperkt tot natuurgebieden. Dit kunnen kleine geïsoleerde gebieden zijn.

Maatschappelijke activiteiten (zoals de aanleg van infrastructuur, de bouw van huizen of de aanleg van een industrieterrein) kunnen botsen met de aanwezigheid van beschermde diersoorten. In geval van de Habitatrictlijn is er een grotere kans dat dit gebeurt met de minder zeldzame en kieskeurige soorten dan met soorten die erg zeldzaam en zeer kieskeurig zijn en beperkt zijn tot natuurgebieden. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat knelpunten tussen sociaal-economische ontwikkeling en natuurbescherming regelmatig in het nieuws komen bij aantastingen van het leefgebied van minder zeldzame soorten uit bijlage IV van de Habitatrictlijn, zoals de kamsalamander en de zandhagedis.

Indeling beschermde dier- en plantensoorten van Habitatrictlijn bijlage IV naar kieskeurigheid voor de leefomgeving en verspreiding over Nederland (gebaseerd op informatie van RAVON, VZZ, EIS, FLORON en RIVM).



Veel van de bij de praktijk van de wet betrokken partijen zijn er voorstander van om op grond van ecologische criteria *kernleefgebieden* voor bepaalde soorten te identificeren, zonodig in aanvulling op de Ecologische Hoofdstructuur. Binnen deze gebieden zouden deze soorten dan extra beschermd zijn, terwijl buiten deze gebieden de bescherming minder (of zelfs afwezig) zou kunnen zijn. Bijkomend voordeel zou zijn, dat in deze kernleefgebieden dan ook actiever en gericht stimulerend soortenbeleid mogelijk is. Nadeel is echter dat voor bepaalde soorten, zoals weidevogels, het erg moeilijk is om duidelijke kernleefgebieden te begrenzen. Verder is ook voor een dergelijk beleid voldoende ecologische informatie over de verspreiding van soorten nodig. In hoeverre deze benadering een meer effectievere aanpak van het soortenbeleid kan zijn, is in dit kader niet verder onderzocht.

Verschillende maatschappelijke partijen geven aan dat het belangrijk is dat er een helder soortenbeleid bestaat, dat ook duidelijkheid verschaft over de vraag hoe met dat beleid in een dynamische samenleving kan worden omgegaan. Bij de praktische omgang met dat beleid moet recht worden gedaan aan enerzijds de gewenste sociaal-economische ontwikkelingen, en anderzijds de bescherming van dier- en plantensoorten. Onlangs heeft de Raad voor het Landelijk Gebied over het soortenbeleid een advies uitgebracht (RLG, 2002). De Raad pleit voor een krachtig soortenbeleid, gericht op de realisatie van duurzame instandhoudingscondities van populaties van soorten. Een belangrijk element hiervan is dat bij de planning en uitvoering van ruimtelijke ingrepen vanaf het begin ook

Waar staat de zeggekorfslak voor?

Over de zeggekorfslak is veel te doen, omdat zijn leefgebied dreigt te verdwijnen of sterk zal veranderen bij aanleg van de A73 nabij Swalmen. De zeggekorfslak is een diersoort die bescherming geniet onder de Habitatrichtlijn. Het is een van de soorten op de lijst in bijlage II van deze richtlijn. Dat zijn soorten die van Europees belang zijn, en waarvoor beschermde natuurgebieden moeten worden aangewezen. De soort komt op verschillende plaatsen in West-Europa voor, maar is overal zeldzaam. In Nederland komt de slak behalve in het Swalmdal ook voor in het Roerdal en het dal van de Geleenbeek.

De zeggekorfslak kan niet los worden gezien van het bijzondere karakter van de elzenbroekbossen waarin hij leeft. Dit zijn bossen waarin bronsystemen en kwelstromen (opwaartsgerichte grondwaterstromen) een sleutelrol vervullen en die alleen voorkomen in beekdalen langs hogere gronden, zoals aan de rand van het hoogterras van de Maas bij Swalmen. De zeggekorfslak leeft in de moerasbegroeiing van de elzenbroekbossen en voedt zich met schimmels die parasiteren op de moerasplanten. Het kalkrijke kwelwater in deze bossen is van vitaal belang voor zowel deze moerasplanten als de overleving van de zeggekorf-

slak. Het relatief warme kwelwater voorkomt dat de slakjes 's winters bevroren in hun overwinteringsplaatsen net boven de grond.

Het voortbestaan van de zeggekorfslak en van de gehele levensgemeenschap waar hij deel van uitmaakt, is afhankelijk van het totale landschappelijke systeem van hogere en lagere gronden met kwel in de beekdalen. De achteruitgang van de soort in heel West-Europa wordt geweten aan de ontginning van de moerassige broekbossen in dergelijke beekdalen.

Het leefgebied van de zeggekorfslak bij Swalmen (Foto: Jos Notenboom).



aandacht is voor het behouden en versterken van de duurzame instandhoudingscondities van soorten. Dit voorkomt conflicten over individuen van een soort, terwijl de aandacht van het natuurbeleid gericht is op de instandhouding van levensvatbare populaties. Nederland kan dan ook vanuit zijn internationale verantwoordelijkheid constructief invulling geven aan een geloofwaardig natuurbeleid (RLG, 2002).

De Flora- en faunawet is een complexe wet die, zoals gezegd, nog maar kort geleden in werking is getreden. Met de werking van de wet moet nog in de praktijk ervaring worden opgedaan. Het is daarom nog te vroeg om de werking van de wet te evalueren als instrument voor de bescherming van soorten en populaties wilde dieren en planten. Wel kan worden vastgesteld dat er veel behoefte bestaat aan informatie over de wet zelf, aan informatie over de verspreiding van beschermde dieren en planten en over de ecologische kennis die nodig is om, in geval van ontheffingsverzoeken, de juiste afwegingen te kunnen maken.

8.2 Stimulerend soortenbeleid

- *Soortbeschermingsplannen, een van de instrumenten uit het soortenbeleid, zijn bedoeld om condities te scheppen voor de duurzame instandhouding van bedreigde planten en dieren. Ze vormen een aanvulling op het gebiedsgerichte beleid. Het daadwerkelijke effect van soortbeschermingsplannen als aanvulling op dat beleid, valt moeilijk in te schatten.*
- *In de praktijk dragen soortbeschermingsplannen ertoe bij dat het draagvlak voor het natuurbeleid bij diverse bevolkingsgroepen vergroot wordt. Tot vergroting van de aandacht van soorten die bescherming waard zijn, hebben bijvoorbeeld de soortbeschermingsplannen voor dagvlinders, vleermuizen, de das en de kerkuil bijgedragen.*
- *Het soortbeschermingsbeleid straalt weinig daadkracht uit; kansen om daadwerkelijk iets voor duurzame instandhouding van soorten te betekenen, blijven liggen. Dat komt vooral door het grote aantal soorten waarvoor soortbeschermingsplannen zijn beoogd, doordat het ontbreekt aan voldoende regie en doordat er slechts beperkte middelen beschikbaar zijn.*

Een belangrijk instrument van het soortenbeleid zijn de soortbeschermingsplannen. Andere instrumenten zijn de eerdergenoemde Rode Lijsten met bedreigde of speciaal gevaar lopende dier- en plantensoorten. Deze lijsten vormen enerzijds een graadmeter voor de effectiviteit van het soortenbeleid en geven anderzijds de informatie voor eventuele aanpassingen van dit beleid.

Doelstellingen van het beleid

In het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid (LNV *et al.*, 2000) hebben het Rijk, de provincies en de soortenbeschermende organisaties afspraken gemaakt over een gezamenlijke inzet voor het soortenbeleid. In het programma wordt vastgesteld dat er voor 150 soorten aanvullende maatregelen nodig zijn op het gebiedsbeleid om ervoor te zorgen dat ze in Nederland kunnen blijven voortbestaan. Het programma voor-

Tabel 8.1 Overzicht van tot nu toe gereedgekomen soortbeschermingsplannen.

Naam van het plan	Inwerking-treding	Aantal soorten	Coördinerende organisatie(s)
Das	1984	1	LNV
Muurplanten	1988	15	LNV
Vleermuizen	1988	21	LNV
Otter	1989	1	LNV
Dagvlinders	1990	15	LNV
Patrijs	1991	1	LNV
Korhoen	1991	1	LNV
Lepelaar	1994	1	LNV / Vogelbescherming
Kerkuil	1996	1	Vogelbescherming
Hamster	1999	1	LNV Directie Zuid
Steenuil	1999	1	LNV / Vogelbescherming
Vroedmeesterpad en geelbuikvuurpad	2000	2	Provincie Limburg / LNV Directie Zuid
Grote vuurvlinder	2000	1	Vlinderstichting
Moerasvogels	2000	13	Vogelbescherming
Akkerplanten	2000	14	Provincies gezamenlijk
Grauwe kiekendief	2000	1	Provincies Groningen en Flevoland
Groene glazenmaker	2001	1	Provincie Utrecht
Veenvlinders	2001	3	Vlinderstichting
Veldparelmoervlinder	2001	1	Vlinderstichting
Boomkikker	2001	1	RAVON
Knoflookpad	2001	1	RAVON

ziet in het ontwikkelen van plannen en het nemen van maatregelen voor de 80 meest bedreigde soorten, en in het opstellen en actualiseren van Rode Lijsten (zie *kadertekst* over status van dier- en plantensoorten in het natuurbeleid).

Om inzicht te krijgen in de mate van bedreiging van allerlei dier- en plantensoorten, worden internationaal de Rode Lijsten gehanteerd. In de Flora- en faunawet is vastgelegd dat LNV dergelijke lijsten voor Nederland opstelt en dat onderzoek en werkzaamheden worden uitgevoerd, die nodig zijn om de soorten op deze lijsten te beschermen en te beheren.

Beleidsprestaties

Het instrument soortbeschermingsplan is al oud. Het eerste plan, dat voor de das, dateert van 1984. Sinds de totstandkoming van het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid in 2000 is het vervaardigen van soortbeschermingsplannen in een stroomversnelling geraakt. In *tabel 8.1* staat een overzicht van de plannen en informatie over de uitvoering van deze plannen.

De plannen die voor de komende jaren op stapel staan, richten zich in toenemende mate op maatregelen voor leefgebieden van verschillende soorten tegelijkertijd; voorbeelden zijn de plannen voor moerassen (planning 2001/2002) en beeksystemen (planning 2002/2003). Ook is er een verschuiving van plannen die uitmonden in enkele acties die

voornamelijk op beheer gericht zijn, naar plannen die een analyse van de problemen geven met een mogelijke oplossingsrichting en uitgewerkt actieprogramma (LNV *et al.*, 2000).

Voor de uitvoering van het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid is jaarlijks ongeveer 1,82 miljoen euro van het Rijk beschikbaar. Daarnaast zetten de provincies eigen middelen in. De ambities in de plannen zijn volgens betrokkenen echter te groot om ze met de beschikbare middelen te realiseren.

Bij de uitvoering van soortbeschermingsplannen zijn bedenkingen te formuleren. De plannen zijn weinig taakstellend en de uitvoering is afhankelijk van de goede wil van lagere overheden en particuliere organisaties. De coördinatie van de uitvoering van de soortbeschermingsplannen is in handen gelegd van een groot aantal verschillende instanties. De uitvoering van de plannen is niet wettelijk verplicht, noch is er een bestuurlijke verantwoordingsplicht over de bereikte resultaten.

Bovendien is het soortenbeleid, ondanks de impuls die het heeft gekregen in het Meerjarenprogramma, nog weinig geïntegreerd met de andere onderdelen van het natuurbeleid. Zo is de relatie tussen soortenbescherming en gebiedsbescherming niet uitgewerkt. Daarnaast is niet duidelijk hoe 'duurzame condities voor instandhouding van populaties van soorten', een centraal begrip in de Habitatrichtlijn, in het Nederlandse natuurbeleid is uitgewerkt. Een helder beeld van wat nodig is om elke soort duurzaam in stand te houden is eveneens nodig voor een effectieve afstemming met het water-, milieu- en ruimtebeleid.

De provincies spelen een grote rol in de uitvoering van het soortenbeleid. Zij voorzien het probleem dat zij niet toekomen aan het formuleren en uitvoeren van een actief en doeltreffend soortenbeleid, doordat hun capaciteit al wordt uitgeput door grote aantallen ontheffingsaanvragen op grond van de Flora- en faunawet voor de bestrijding van diersoorten die schade veroorzaken.

Effecten van het beleid

Er is slechts een beperkt aantal soortbeschermingsplannen geëvalueerd (patrijs, otter, muurplanten en kornhoen). Het is niet goed mogelijk om de vraag te beantwoorden of soortbeschermingsplannen daadwerkelijk leiden tot verbetering van de populaties van de betreffende soorten. Dit komt doordat het lang duurt voordat effecten van beleid in het veld zichtbaar worden, maar ook doordat het lastig is om te bepalen of veranderingen in het veld een autonoom karakter hebben of het gevolg zijn van beleid. In veel gevallen waren maatschappelijke organisaties al eerder bezig met soortgerichte maatregelen, voordat het soortbeschermingsplan formeel van start ging.

Toch zijn er wel enkele succesvolle resultaten te melden. De Natuurbalans 2001 (RIVM, 2001a) gaf al aan dat het beschermingsplan vleermuizen heeft geleid tot betere bescherming van kraamkolonies en overwinteringsplaatsen, en dat het met een zestal vleermuissoorten sindsdien beter gaat. Met de das en de bever (na de herintroductie)



Het soortbeschermingsplan voor muurplanten heeft er toe geleid dat bij werkzaamheden aan muren meer rekening wordt gehouden met muurplanten (Foto: Roel Hoeve).

gaat het eveneens beter sinds hun beschermingsplannen worden uitgevoerd. De opgaande trend voor lepelaar en kerkuil heeft na de start van de uitvoering van de soortbeschermingsplannen doorgezet. De achteruitgang van patrijs en korhoen is echter niet tot stilstand gekomen, ook al zijn er soortbeschermingsplannen voor deze soorten. Uit de evaluatie voor het plan van het korhoen komt naar voren dat de uitgevoerde maatregelen niet het gewenste positieve effect gehad hebben. De oorzaak ligt, aldus de evaluatie, bij een gebrek aan kennis over het gedrag van het korhoen en zijn eisen aan de leefomgeving.

Uit de evaluatie van het soortbeschermingsplan voor muurplanten blijkt dat voorlichting over het verdwijnen van muurplanten op een aantal plaatsen tot bewustwording heeft geleid. Bij muurwerkzaamheden wordt nu meer dan voorheen rekening gehouden met de aanwezigheid en eisen van muurplanten.

De voorlopige evaluatie van het plan voor de das laat zien dat een deel van de doelen uit het plan bereikt is. De verdere afname van de dassenpopulatie is gestopt, hoewel de geplande onderlinge verbindingen tussen leefgebieden maar gedeeltelijk gerealiseerd zijn. Verdere evaluatie van het plan wordt bemoeilijkt, doordat het onbekend is welke dichtheden van de das uit beschermingsoogpunt optimaal zijn.

Het grote aantal soorten waarvoor volgens het Meerjarenprogramma beschermingsplannen moeten worden opgesteld, en de beperkte middelen die daar tegenover staan, nopen

tot bezinning op de doeltreffendheid van het instrument. De effectiviteit van het instrument kan toenemen als het beter wordt afgestemd op het gebiedenbeleid en als de uitvoering minder vrijblijvend is. Daar staat tegenover dat de huidige werkwijze bij het opstellen en uitvoeren van de soortbeschermingsplannen er toe leidt dat het draagvlak voor soortbescherming vergroot wordt en dat de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties toeneemt. Dit vooral communicatieve effect kan leiden tot een voor de soort gunstig handelen. Voorbeelden van dit positieve effect zijn te zien bij de soortbeschermingsplannen voor kerkuil, muurplanten, vleermuizen, das en weidevogels.

Thema



Het thema van deze Natuurbalans is ‘de sociaal-economische betekenis van natuur en landschap, gezien vanuit een breed welvaartsbegrip’. Maatschappelijke welvaart heeft hierbij een bredere betekenis dan een puur economische en heeft betrekking op het ‘welzijn’ van de mensen: een toestand waarbij men in materieel en geestelijk opzicht voorspoedig en gelukkig is. Het uitgangspunt daarbij is ‘duurzame ontwikkeling’: economische, ecologische en sociale ontwikkelingen hangen samen, waarbij welvaart en welzijn hier en nu niet ten koste mogen gaan van welvaart en welzijn elders op de wereld en van toekomstige generaties (Brundtland, 1987).

Het natuurbeleid in Nederland heeft zich de afgelopen tien jaar verbreed van een vooral ecologische invalshoek, zoals verwoord in het Natuurbeleidsplan dat in 1990 verscheen (LNV, 1990), naar een ecologische én maatschappelijke invalshoek, zoals verwoord in de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ (LNV, 2000a). Natuur en landschap vervullen diverse maatschappelijke functies, die niet allemaal in geld zijn uit te drukken (figuur 9.1). Het verbrede natuurbeleid wil recht doen aan alle functies. In het themadeel wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het beleid hierin slaagt.

De achtergrond van de verbreding van het natuurbeleid ligt in de vraag hoe in een vol land als Nederland, met zijn grote ruimtelijke dynamiek, voldaan kan worden aan de diverse ruimtebehoeften door functies te combineren: de behoefte aan rust, ruimte en groen met de ontwikkeling van natuur en landschap; waterberging met natuurontwikkeling; landbouw en wonen in het groen met soortenbescherming en landschap. Ook speelt de vraag hoe het draagvlak voor de puur ecologische functies van natuur kan worden behouden en vergroot, door mensgerichte functies met natuur te combineren waar het kan, maar dan ook te kiezen voor scheiding van functies, waar het moet.

Figuur 9.1 Natuur en landschap vervullen ecologische, economische en sociale functies.



De afgelopen tien jaar is de Nederlandse bevolking met ongeveer een miljoen mensen toegenomen. De economie is gegroeid en daarmee de werkgelegenheid. Het ruimtebeslag voor wonen en werken is ook toegenomen: Nederland verstedelijkt.

De ontwikkelingen in het landelijk gebied gaan eveneens snel. Het aantal land- en tuinbouwbedrijven daalt en de schaalvergroting van de landbouw gaat door. Inmiddels is 12 procent van de bedrijven grootschalig (meer dan 100 melkkoeien, 100 hectare akkerbouw of 1 hectare glastuinbouw). Deze bedrijven realiseren ruim 40 procent van de productie op een kwart van de landbouwgronden (Silvis en Van Bruchem, 2002).

Ontwikkelingen in het landelijk en stedelijk gebied kunnen niet los van elkaar worden gezien. Landbouwgronden krijgen een woon-, werk-, natuur- of recreatiefunctie, vrijkomende boerderijgebouwen krijgen een woonfunctie. De Nederlandse overheid staat voor de opgave deze ontwikkelingen zodanig bij te sturen dat natuur en landschap niet in het gedrang komen.

9. NATUUR OP WAARDE SCHATTEN - DE SOCIAAL- ECONOMISCHE BETEKENIS VAN NATUUR

Mensen in Nederland zijn betrokken bij de natuur. Deze betrokkenheid uit zich onder meer in het aantal leden van natuurbeschermingsorganisaties, vrijwilligerswerk bij natuurbescherming (*paragraaf 2.3*) en de deelname aan agrarische natuurverenigingen (*paragraaf 6.4*).

De opvattingen over ‘wat natuur is’ zijn zeer persoonlijk en hangen af van factoren als leeftijd, sociale positie en de relatie met natuur in de directe leefomgeving (RLG, 2001b; De Boer en Schuiling, 2002). Zo beschouwt men Rottumerplaat als natuur, maar ook de merel in de achtertuin. Achter de veelheid aan opvattingen schuilt een veelheid aan motieven voor de betrokkenheid bij natuur (RLG, 2001b).

In dit hoofdstuk komen om te beginnen de verschillende functies van natuur en landschap in de samenleving aan bod (*paragraaf 9.1*).

Met de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ heeft het natuurbeleid zich verbreed om recht te doen aan de verschillende functies van de natuur voor de samenleving. De nota noemt als doelstellingen voor deze verbreding: de bescherming van planten, dieren en karakteristieke gebieden, de wens om in een mooi land te wonen en te werken en het duurzaam gebruik van essentiële voorraden (LNV, 2000a). In *paragraaf 9.2* wordt nagegaan waaruit de beoogde verbreding van het natuurbeleid met een soci-



Mensen hebben elk hun eigen opvatting over natuur (Foto: Roel Hoeve).

aal-economische component concreet bestaat: hoe krijgt deze verbreding vorm? Krijgt de sociaal-economische betekenis van natuur en landschap een plaats in de uitwerking en uitvoering van het natuurbeleid? Wordt deze betekenis van natuur en landschap ook opgepakt in het beleid van andere sectoren?

Tenslotte wordt in *paragraaf 9.3* ingegaan op de vraag wat een brede opvatting van natuur en landschap – inclusief de sociaal-economische component – kan betekenen voor het beleid.

9.1 De functies van natuur en landschap

- *Het belang van natuur en landschap voor de samenleving is groot; dit belang is slechts gedeeltelijk in geld uit te drukken.*

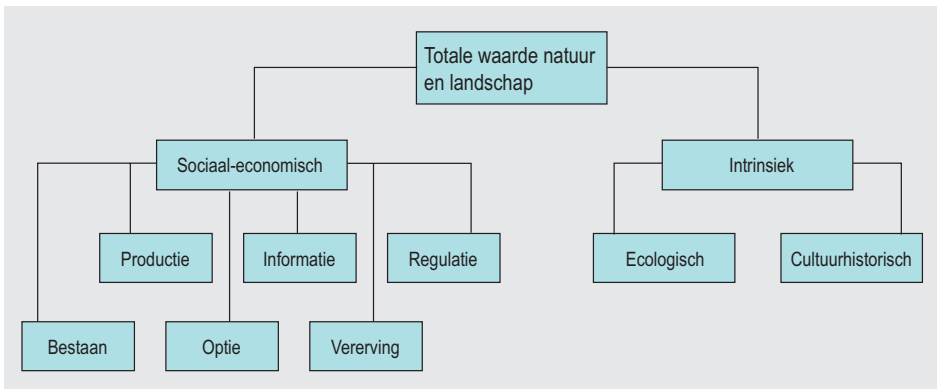
Mensen kijken op verschillende manieren tegen natuur aan. De waarde van natuur kan worden beschouwd vanuit twee verschillende perspectieven (Koppen, 2002):

- *Ecocentrisch*: puur natuur, waardering van de natuur om de natuur. Daarbij gelden criteria als soortenrijkdom, zeldzaamheid en ongereptheid.
- *Antropocentrisch*: natuur voor de mens. Natuur staat niet op zichzelf maar wordt gewaardeerd in relatie tot haar nut voor de mens. Deze waarde staat in brede zin voor de bijdrage die natuur levert aan welvaart en welzijn van de mens.

De natuur ontleent haar betekenis aan verschillende functies. Het schema in *figuur 9.2* is een weergave hiervan. Van dit schema komen meerdere varianten voor afhankelijk van de opvattingen die men over de natuur heeft (Munasinghe, 1992).

Natuur en landschap kunnen worden beschouwd vanuit de intrinsieke waarden en sociaal-economische functies, respectievelijk vanuit een ecocentrische en antropocentrische kijk op de natuur. De *intrinsieke waarde* van natuur en landschap kan worden afgemeten aan het wel of niet goed functioneren van een ecosysteem (bijvoorbeeld in termen van diversi-

Figuur 9.2 Functies en waarden van natuur en landschap.



teit, zeldzaamheid, omvang van populaties, natuurlijkheid van processen en kringlopen). Kwetsbaarheid en veerkracht zijn eveneens maatstaven om deze *ecologische waarde* te bepalen. Ook *cultuurhistorie* bezit een intrinsieke waarde, die valt af te meten aan de gaafheid, zeldzaamheid en kenmerkendheid van elementen en landschappen.

De *sociaal-economische waarde* van natuur en landschap kan opgedeeld worden in de volgende zes waarden:

- De *productiewaarde* van de natuur komt voort uit producten die de natuur voortbrengt, die verhandelbaar zijn en die op de markt een prijs krijgen, zoals hout en vis (zie *paragraaf 2.5*). Ook landbouwproducten worden hier wel onder genoemd. De mens ontleent zo welvaart aan het directe gebruik van tastbare goederen uit de natuur.
- De *informatiewaarde* van natuur komt voort uit de de diensten (niet tastbare goederen) die de natuur direct aan de mens levert. Zo komt uit onderzoek naar voren dat mensen natuur opzoeken vanwege de behoefte aan onder andere fascinatie, ontspanning, schoonheid, rust en vrijheid (Luttik *et al.*, 1999). Uiteindelijk komen deze behoeften tot uiting in de belevingswaarde, het welzijn dat mensen ontleen aan het genieten van natuurschoon. Belevingswaarde is een belangrijk onderdeel van de informatiewaarde en is vooral bij recreatie relevant. Naast de belevingswaarde maakt ook de betekenis van natuur voor de gezondheid deel uit van de informatiewaarde. De relatie tussen gezondheid en natuur krijgt de laatste tijd meer aandacht (SER, 2001). De belangrijkste bijdrage van de natuur aan de gezondheid van mensen is de gelegenheid geven om uit te rusten, te leren en te groeien (Van den Berg en Van de Berg, 2001).
- Natuur levert in een aantal gevallen voordeel op door er simpelweg te zijn, bijvoorbeeld doordat natuur bodem en water vasthoudt en daardoor bodemerosie en overstromingen voorkomt, broeikasgassen bindt en afvalstoffen afbreekt. Dit is de regulerende functie, de *regulatiewaarde*, van de natuur.
- Zowel de productie- als de informatie- en regulatiefunctie van natuur ontleen hun waarde aan het gebruik van natuur. Mensen kunnen echter ook waarde ontleen aan de wetenschap dat de natuur bestaat, los van hun eigen gebruik: de *bestaanswaarde*. Een duidelijke aanwijzing voor deze bestaanswaarde is het aantal leden en vrijwilligers dat is aangesloten bij natuurbeschermingsorganisaties.



Natuur draagt bij aan het welzijn van inwoners van Nederland (Foto: Roel Hoeve).

- De optiewaarde is de waarde die de mens hecht aan de mogelijkheid van toekomstig gebruik van natuur door de huidige generatie. Een goed voorbeeld is hier de mogelijkheid om nieuwe medicijnen te verkrijgen, nieuwe rassen voor de voedselproductie, of grondstoffen voor de cosmetica-industrie (Ten Kate en Laird, 1999).
- De verervingswaarde ten slotte, ook wel overdrachtswaarde genoemd, is de waarde die de mens hecht aan het (mogelijk) gebruik van natuur door toekomstige generaties.

Samen vormen deze functies van natuur en landschap de totale betekenis voor de samenleving. Deze betekenis is slechts voor een deel in geld uit te drukken. Uit het voorgaande blijkt dat er een verband bestaat tussen de intrinsieke waarden en de economische waarden. Hoewel *figuur 9.2* een scheiding suggereert, is deze er in werkelijkheid niet. Mensen vinden een orchidee mooi (informatiewaarde), onder andere omdat ze weten dat het een zeldzame bloem is (ecologische waarde) en sommige mensen hebben er ook geld voor over (productiewaarde).

Zeldzame landbouwhuisdieren vervullen meerdere functies

Koeien, paarden, schapen, geiten en hoenders zijn onderdeel van het Nederlandse landschap. Oude landbouwhuisdierrassen zijn in het verleden gefokt op bepaalde eigenschappen en zijn onderdeel van ons cultureel erfgoed. Zij vormen een

bron van genetische verscheidenheid. In het moderne landbouwsysteem is een deel van deze rassen zeldzaam geworden, omdat ze het niet kunnen opnemen tegen de moderne, hoog productieve rassen.

Aantallen bedreigde Nederlandse landbouwhuisdierrassen en het totaal aantal Nederlandse rassen in 2002 (ID-Lelystad en Stichting Zeldzame Huisdierrassen)

	Rund	Paard	Geit	Schaap	Hoender
Totaal aantal Nederlandse rassen	13	7	6	16	34
Aantal bedreigde rassen	2	2		5	28

Tegenwoordig worden oude landbouwhuisdierrassen steeds vaker ingezet in het natuur- en landschapsbeheer, omdat ze meestal sterk zijn en weinig eisen stellen aan hun omgeving. Zeldzame rassen passen ook in het beeld van een multifunctionele landbouw en dragen bij aan een gevarieerd landschap. Ook worden ze in stand gehouden door particulieren, kinderboerderijen of voor andere recreatieve functies.

Het Nederlandse beleid heeft tot doel diversiteit bij landbouwhuisdieren te behouden, bevorderen en duurzaam te gebruiken (LNV, 2002). Het overheidsbeleid om het houden van zeldzame rassen landbouwhuisdieren te bevorderen beperkt zich tot een subsidieregeling voor zeldzame rassen.

Het brandrood rund kan zichzelf in stand houden in natuurgebieden (Foto: Hinke Fiona Cnossen).



9.2 Sociaal-economische betekenis van natuur in het beleid

- *De sociaal-economische betekenis van natuur heeft een plaats in de doelstellingen van het natuurbeleid, maar de uitwerking hiervan in instrumenten is voorsnog weinig concreet.*
- *Er zijn vrijwel geen kwaliteitseisen geformuleerd voor 'Natuur voor mensen'. Andersom zijn er vanuit de ecologische waarde van natuur nauwelijks randvoorwaarden geformuleerd voor medegebruik door de mens.*
- *De aandacht voor de sociaal-economische betekenis van natuur in andere beleids-terreinen is wisselend. In het waterbeleid is er aandacht voor de combinatie van waterberging met natuurontwikkeling, in het landbouwbeleid is er aandacht voor natuur vanuit plattelandsontwikkeling. Natuur en landschap hebben een ondergeschikte plaats in het recreatiebeleid.*

Sinds het verschijnen van het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) is de aandacht voor de sociaal-economische betekenis van natuur en landschap toegenomen. Dit heeft beleidsmatig gestalte gekregen in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000a).

Invulling verbreding van het natuurbeleid

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' kiest voor een verbreding van het natuurbeleid om beter recht te doen aan de betekenis van natuur voor de samenleving: het beleid krijgt naast een ecocentrische ook een antropocentrische invalshoek. Deze invalshoeken komen in de hoofddoelstelling van de nota tot uitdrukking: *'Behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving'*.

De nota wordt nader uitgewerkt in de vijf beleidsprogramma's: Internationaal, Groot, Nat, Landelijk en Stedelijk Natuurlijk. De verbreding uit de hoofddoelstelling komt terug in de doelen van alle beleidsprogramma's; duurzaam medegebruik is hierin een centraal begrip en zeker in Stedelijk Natuurlijk staat de behoefte van de mens centraal. De verschillende waarden van natuur en landschap die genoemd zijn in *paragraaf 9.1* komen in de beleidsprogramma's tot uiting (ecologische, informatie, regulatie).

De verbreding die in de beleidsdoelen steeds wordt genoemd, krijgt echter nauwelijks gevolg in de taakstellingen en instrumenten van het beleid; hier ligt voorsnog de nadruk op 'Mensen voor natuur', en minder op 'Natuur voor mensen'. Afspraken uit het verleden, zoals in het kader van het eerste Structuurschema Groene Ruimte (SGR1) gaan op de oude voet voort. Hierin bekleeden ecologische functies de belangrijkste positie. Deze reeds lopende afspraken worden niet aangevuld of bijgesteld ten behoeve van het verbrede beleid. Voor de ecologische doelen zijn kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd, voor de overige doelen ontbreken dergelijke doelstellingen grotendeels. Wel zijn er taakstellingen voor arealen, zoals voor groen om de stad en de kwaliteitsimpuls land-



Wandelen en natuurbehoud kunnen vaak goed samengaan (Foto: Roel Hoeve).

schap. Ook voor het openstellen van terreinen is er een concrete taakstelling vastgesteld.

Opgaven op het vlak van natuur en landschap in het landelijk gebied kunnen samen opgaan met een grotere belevings- en recreatiewaarde voor de mensen. Het streven is om 400.000 hectare in het landelijk gebied landschappelijk, ecologisch en recreatief in kwaliteit te verbeteren door aanleg, herstel en beheer van kenmerkende landschapselectementen ('groen-blauwe dooradering', *paragraaf 3.2*). Wat deze kwaliteit precies is, wordt niet genoemd.

Het ontbreken van kwaliteitsdoelstellingen geldt ook voor het beleidsprogramma 'Stedelijk Natuurlijk'. 'Natuur voor mensen' komt weliswaar het beste tot uiting in dit programma, waarin een extra opgave voor hoogwaardig recreatief groen van 10.000 hectare is genoemd. Onduidelijk blijft echter wat onder 'hoogwaardig' verstaan dient te worden. De behoeften van mensen zijn uitsluitend vertaald in hectaren recreatief groen.

In het beleidsprogramma voor de natte natuur komt de verbreding van het natuurbeleid wél tot uiting. Hier is sprake van het samengaan van recreatie met natuur (onder andere 3000 hectare Delta-natuur) en van het combineren van natuurontwikkeling met beleid om de veiligheid en bescherming tegen wateroverlast te vergroten in het rivierengebied. Het samengaan van veiligheidsbeleid met natuurontwikkeling kan leiden tot een bijstelling van de doelen voor natuurontwikkeling (zie *paragraaf 7.2*). De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' doet echter geen uitspraak over de vraag tot hoever die bijstelling mag gaan vanuit ecologisch gezichtspunt en welke natuur- en landschapswaarden in ieder geval toch ontwikkeld of behouden moeten blijven in het rivierengebied.

Met de provincies zijn afspraken gemaakt in het Sturingsmodel Landelijk Gebied over de realisatie van gebiedsgericht beleid. Dit model is het kader voor de hernieuwde rolverdeling tussen provincies en Rijk. De afspraken tussen provincies en rijksoverheid blijken ook hier met name gericht op het nakomen van afspraken over de realisatie van reeds bestaand beleid. Het verbrede natuurbeleid komt hierin niet tot uiting.

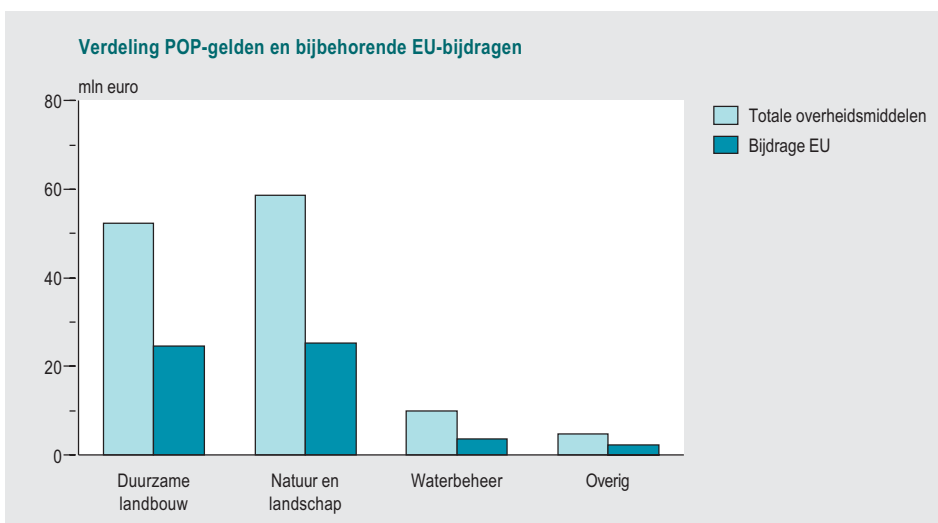
Natuurbeleid in het landbouwbeleid

De verbreding van het natuurbeleid is deels terug te zien in andere beleidsterreinen. De Europese Unie financiert een deel van de uitvoering van het Nederlandse natuurbeleid vanuit de gelden voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid, meer in het bijzonder het plattelandsbeleid. Als invulling van dit beleid hebben de lidstaten een plattelandsontwikkelingsplan (POP) opgesteld (zie *paragraaf 6.4*). Binnen de hoofdoelen van het Nederlandse POP hebben natuur en landschap een duidelijke plaats (LNV, 2001b).

De Europese Unie stelt als eis voor het verstrekken van subsidies in het kader van de plattelandsontwikkeling dat er een Goede Landbouwpraktijk (GLP) wordt geformuleerd voor boeren. In 2001 is de GLP ingevuld, gebaseerd op de huidige wettelijke regelgeving op het gebied van milieu, hygiëne en dierenwelzijn. Op dit moment wordt bezien of ook ontwikkeling en beheer van natuur en landschap in die GLP moeten worden opgenomen.

De POP-uitgaven in Nederland bedroegen in 2001 125,4 miljoen euro, waarvan 55,9 miljoen euro is bijgedragen door de EU. Het budget van het POP is grotendeels besteed aan duurzame landbouw, natuur en landschap, en waterbeheer (*figuur 9.3*). Uitgaven voor natuur en landschap vanuit de POP-gelden gaan naar grondaankopen en natuurbeheer, gericht op soortenbeheer. Subsidies voor natuurbeheer (Subsidieregeling Agra-

Figuur 9.3 Verdeling van de POP-gelden over de diverse doelen en de bijdrage van de Europese Unie hieraan.



risch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN)) worden deels uit deze Europese gelden betaald (LNV, 2001a).

Natuurbeleid in het recreatiebeleid

Zes ministeries houden zich bezig met recreatie: LNV, EZ, OC&W, VROM, VWS en V&W. LNV is in eerste instantie verantwoordelijk voor recreatie in de groene ruimte. Het Nederlandse recreatiebeleid voor de groene ruimte is erop gericht natuurgebieden zo veel mogelijk open te stellen voor recreatieve doeleinden (LNV, 2000a; Natuurmonumenten, 1999).

Het Nederlandse toeristisch-recreatief beleid heeft twee hoofddoelstellingen (Toeristisch-recreatieve Actieprogramma; EZ en LNV, 2002):

- zorgdragen voor kwalitatief en kwantitatief voldoende recreatiemogelijkheden voor alle inwoners van Nederland;
- behoud en duurzame versterking van de concurrentiepositie van de toeristisch-recreatieve sector in internationaal verband.

Meer specifieke doelstellingen zijn onder andere gericht op een stijging van de omzet van de recreatiesector (van 25 miljard euro in 2000 tot 34 miljard euro in 2005) en het vergroten van de kwaliteit en de toeristisch recreatieve waarde in en om de stad en van het landelijk gebied.

In de Natuurbalans 2001 is geconstateerd dat de afstemming tussen het recreatiebeleid en het natuurbeleid in de beleidsbrief Toerisme en Recreatie (LNV en EZ, 2001) niet aan de orde komt. In het Toeristisch-recreatieve Actieprogramma van LNV en EZ is hiervoor wel aandacht, zij het in beperkte mate.

Naar analogie van de Goede Landbouwpraktijk introduceert het Toeristisch-recreatieve Actieprogramma het begrip Goede Recreatiepraktijk. Volgens het Actieprogramma mag van recreatieondernemers worden verwacht dat ze actief bijdragen aan het investeren in een aantrekkelijk en hoogwaardig landelijk gebied, door inpassing van het bedrijf in de omgeving, het voorkómen van nadelige gevolgen voor natuur, milieu en landschap, en door actief te investeren in de kwaliteit van de omgeving. Het begrip Goede Recreatiepraktijk wordt in het Actieprogramma niet verder ingevuld.



*Kanoërs in het natuurgebied De Weerribben
(Foto: Roel Hoeve).*

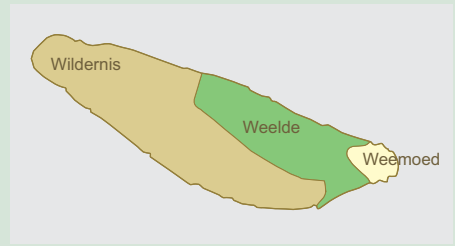
Tiengemeten: zonerings van Wildernis, Weelde en Weemoed

Tiengemeten is een eiland in het Haringvliet, maakt deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur en is natuurontwikkelingsgebied. Het is circa 1000 hectare groot en sinds 1997 in handen van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland. Tiengemeten wordt heringericht met het oog op natuur, landschap, cultuurhistorie en recreatie. Drie ruimtelijk gescheiden soorten natuur vormen straks het eiland: Wildernis, Weelde en Weemoed.

Natuurlijke processen, zoals het getij, domineren de natuur van Wildernis: slikken, pioniervegetaties, rietvelden, ruigten en vloedbossen. De natuur van de Weelde belooft een grote rijkdom aan planten en dieren, met geringe invloed van de mens. De recreant kan hier slechts korte tijd verblijven, maar krijgt wel informatie. Herinnering

aan de vroegere staat van natuur en landschap is de basis voor de zone van Weemoed. Menselijk gebruik blijft zichtbaar aanwezig, de recreant kan er de nacht doorbrengen (Bron: RIZA).

De zonerings van Tiengemeten in Wildernis, Weelde en Weemoed.



Verder legt het Toeristisch-recreatieve Actieprogramma het verband tussen toerisme, recreatie en duurzame ontwikkeling. De ministeries van LNV en EZ streven verder naar evenwicht tussen waterrecreatie en natuur, waarbij zonerings expliciet wordt genoemd als maatregel om kwetsbare natte natuurgebieden te vrijwaren van recreatiedruk.

Natuur en recreatie zijn ruimtelijk niet los van elkaar te zien. Zowel de natuur als de recreatie vragen ruimte, en deze vraag kan op dezelfde locatie betrekking hebben. Natuur is voor recreanten aantrekkelijk (zie hoofdstuk 2), en dus ook voor verblijfsrecreatiebedrijven. Het combineren van natuur met verblijfsrecreatie is vanuit het oogpunt van natuurbescherming echter niet altijd wenselijk. Een inventarisatie leert dat een aanzienlijk deel van de campings in Nederland in of in de directe nabijheid van de Ecologische Hoofdstructuur liggen (17 respectievelijk 48 procent). Dit kan betekenen dat de uitbreidingsmogelijkheden van deze campings beperkt zijn. Hier conflicteren natuurdoelen dus met recreatie-doelen. Op dit moment werken overheden, bedrijfsleven, natuurorganisaties en toeristisch recreatieve organisaties aan een oplossing voor deze conflicten. Daarbij wordt een gebiedsgerichte aanpak uitgewerkt, met ruimte voor oplossingen die variëren van uitkopen van recreatieondernemers tot een verbetering van de landschappelijke inpassing van de bedrijven (Busser *et al.*, 2000).

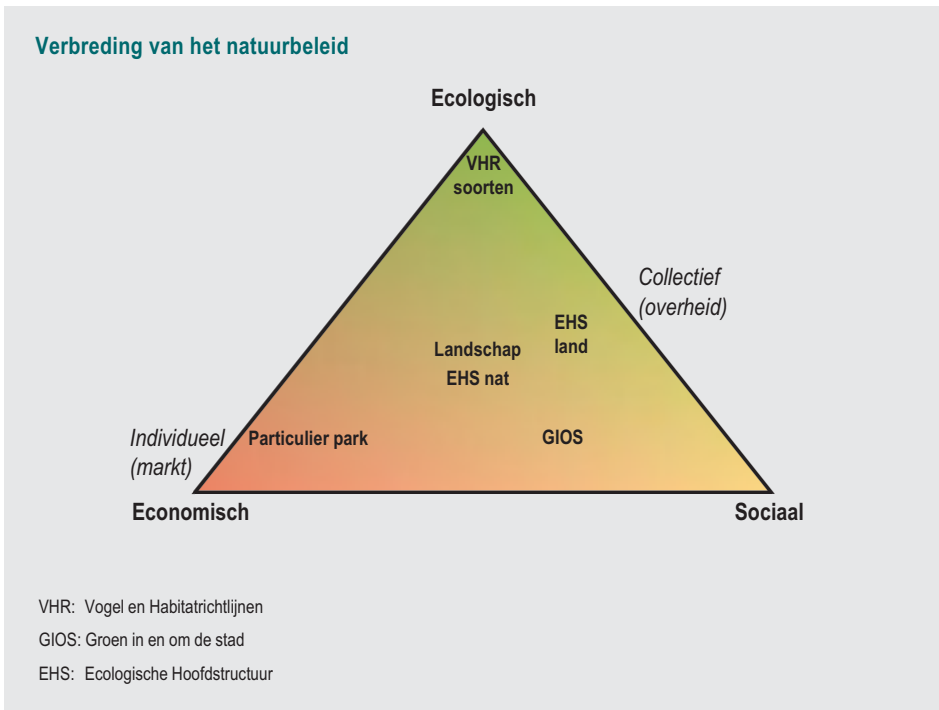
9.3 Breed natuurbegrip vraagt helder natuurbeleid

- *Door het ontbreken van een heldere beleidsvisie op de verschillende functies van natuur en door een gebrekkige interdepartementale afstemming, worden kansen niet benut om functies te combineren waar het kan en wordt er niet gekozen waar het moet.*

Natuur en landschap hebben verschillende functies voor de samenleving. Ze hebben een ecologische en een cultuurhistorische functie en vormen het decor voor veel activiteiten in onze vrije tijd. We gebruiken de natuur bovendien om geld te verdienen, zowel op een directe manier (visserij, landbouw) als een indirecte manier (recreatie). Natuur en landschap ontleen hun betekenis voor Nederland aan al deze functies gezamenlijk.

Verbreiding van het natuurbeleid uit zich door de beleidsmatige aandacht voor het samengaan van verschillende functies (landbouw, recreatie, wonen, waterbeheer) met natuur en landschap. Het samengaan van natuur met andere functies biedt kansen voor natuur, mits het beleid, en het natuurbeleid in het bijzonder, heldere randvoorwaarden stelt aan het samengaan. Deze randvoorwaarden ontbreken op dit moment of zijn onvoldoende duidelijk.

Bij het scheppen van helderheid in het beleid passen discussies over het algemeen belang, de collectieve waarden (bijvoorbeeld de bescherming van nationale landschappen en soorten die vrijwel alleen in Nederland voorkomen). Waar bij uitvoering van de Habitatrictlijn (een internationale verplichting) de ecologische doelstelling voorop staat, vraagt recreatiegroen (een nationale taakstelling, vanuit de leefbaarheidsdoelstelling) om een andere prioriteitstelling, zoals bijvoorbeeld de nabijheid bij wooncentra en de bereikbaarheid. Het bieden van helderheid over het doel kan het draagvlak vergroten (RLG, 2001).



Figuur 9.4 De betekenis voor de samenleving van diverse actuele onderwerpen in het natuur-, landschaps- en leefomgevingsbeleid, en het type verantwoordelijkheid hiervoor.



Natuur vormt een decor voor activiteiten in de vrije tijd (Foto: Roel Hoeve).

Figuur 9.4 biedt een kader op basis waarvan helderheid kan worden geschapen over doelen en prioriteiten. De positie van een onderwerp binnen de driehoek geeft de verhouding aan tussen de ecologische, economische en sociale betekenis van het genoemde onderwerp voor de samenleving. Vanuit het te bereiken beleidsdoel en de prioriteitstelling kan de rijksoverheid aangeven in hoeverre ze zelf verantwoordelijkheid wil nemen voor het behouden of ontwikkelen van natuur en landschap, of dat ze dit aan andere

Groene diensten waarden collectieve goederen

Natuur en landschap worden in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' beschouwd als collectieve goederen, goederen waarvoor de overheid zich primair verantwoordelijk voelt. Bij deze goederen faalt de werking van het marktmechanisme van vraag en aanbod. Het bestaan van zulke collectieve goederen is daarom een reden voor overheidsingrijpen. Een voorbeeld van zo'n collectief goed is de rust en de ruimte in het landelijk gebied. Het vormt een contrast met de drukte in de stad. Rust en ruimte staan onder druk door zowel ontwikkelingen in de landbouw als in de stad.

Rust en ruimte zijn aanwezig omdat de landbouw, maar ook het bos aanwezig is. Deze aanwezigheid levert financieel niets op; grondeigenaren worden niet of nauwelijks beloond voor het beheer van het landschap, terwijl consumenten en bedrijven die hun diensten aanbieden (horeca, verblijf en zorg) profiteren van de kwaliteiten van het platteland. Zij slagen erin de belevingswaarde van het platteland om te zetten in financieel voordeel. Er bestaat geen financiële relatie tussen de producent van het collectieve goed en de consument van dit collectieve goed.

Groene diensten moeten een oplossing bieden voor het ontbreken van deze relatie. Zinvol is hierbij het onderscheid tussen het beheer van

natuur en landschap enerzijds en het gebruik ervan anderzijds. Dit onderscheid doet recht aan de verschillende rollen van het landschap. De diensten moeten daarnaast expliciet gemaakt worden, zodat er een waarde aan kan worden toegekend. Verder lijkt samenwerking tussen producenten van groene diensten en degenen die van deze diensten profiteren essentieel om de kwaliteiten van het landelijk gebied te behouden en te verbeteren.

Recreatiebedrijven, zoals kanoverhuurders, profiteren van de kwaliteiten van natuur en platteland (Foto: Roel Hoeve).



overheden of particulieren overlaat. De overheid moet in alle gevallen de kaders aangeven, anders komen collectieve waarden in het gedrang.

Tot slot is voor een succesvolle verbreding van het beleid voor natuur en landschap een overheid nodig die een interdepartementaal goed afgestemd beleid voert, op basis van één gezamenlijke visie op de verschillende functies van natuur en landschap, met aandacht voor zowel ecologische als sociaal-economische functies van de natuur. Op dit moment lijkt het aan zo'n gedeelde visie te ontbreken, evenals aan afstemming tussen de departementen. Bovendien zijn doelen, instrumenten en uitvoering over de verschillende overheidslagen geen logisch geheel. Het natuurbeleid heeft zijn randvoorwaarden nog niet voldoende duidelijk gesteld en is nog onvoldoende verinnerlijkt in het beleid van andere departementen. Daardoor worden kansen niet benut om functies te combineren waar het kan en wordt er niet gekozen waar het moet.

Referenties

- ANWB (2002). *Rapportage de Noordzee*. ANWB Omnibusonderzoek 2001. Meting III. ANWB AFB/O+O/BIC/Marktonderzoek.
- Bal, D., H.M. Beijer, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal en F.J. van Zadelhoff (2001). *Handboek Natuurdoeltypen*. Tweede, geheel herziene editie. Rapport Expertisecentrum LNV nr. 2001/020. Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Wageningen.
- Beintema, A., O. Moedt en D. Ellinger (1995). *Ecologische atlas van de Nederlandse weidevogels*. Schuyt. Haarlem.
- Berg, A.E. van den en van de Berg, M. (2001). *Van buiten word je beter (?)*. Jaarboek 2001. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Berger, E.P., J.M. van den Hoek en J. Luijt (2001). *Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 2000*. Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag. Rapport 1.01.04; ISBN 90-5242-698-8.
- Bezemer, V. en P. Visschedijk (2002). *GIOS ambities van de G30*. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Bisseling C.M., C.J.F.M. van Dam, A.C. Schippers, P. van der Wielen en W. Wiersinga (2001). *Met de Natuur in Zee. Rapportage project "Ecosysteemoelens Noordzee"*, Kennisfase. Rapport Expertisecentrum LNV nr. 48. Wageningen.
- Boer, T.A. de en Visschendijk P.A.M. (1994). *Gebruik en waardering van binnen- en buitenstedelijk groen*. IBN-DLO. Wageningen.
- Boer, T.A. de en R. Schuiling (2002). *Zorg(en) voor natuur. Draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001*. Alterra-rapport 453. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Brundtland, G.H. (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press. Oxford.
- Busser, P.M., A.J. van Golen en M.M. Veer. (2000). *Verkenning van 'Verblijfsrecreatie in de EHS', probleemanalyse en oplossingsrichtingen*. Stichting Recreatie/Kennis en innovatiecentrum. Den Haag.
- CDA, LPF, VVD (2002). *Strategisch Regeerakkoord; werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*. dd 3 juli. Den Haag.
- CBS (1997). *Dagrecreatie 1995/96*. Centraal Bureau voor de Statistiek. Voorburg.
- CBS (2000). *De landbouwtelling 2000*. Centraal Bureau voor de Statistiek. Den Haag.
- CPB (2000). *Ruimte voor Water. Kosten en baten van zes projecten en enige alternatieven*. Centraal Planbureau. Werkdocument No.130. Den Haag.
- CIW (2001). *Doelstellingen voor het Waterbeheer. Een handreiking voor de beschrijving van toetsbare beleidsdoelstellingen*. Commissie Integraal Waterbeheer. Den Haag.
- CIW (2002). *Water in beeld 2002. Voortgangrapportage over het waterbeheer in Nederland*. Commissie Integraal Waterbeheer. Den Haag.
- Das en Boom (2002). *Landelijk onderzoek naar de kwaliteit van de dassenvoorzieningen*. Vereniging Das en Boom. Beek-Ubbergen.
- DLG (2000). *Structuurschema groene ruimte; voortgangrapportage 1999*. Dienst Landelijk Gebied. Utrecht.
- Duel, H., C. Kwakernaak, T. Segeren en L. Stuyt (1999). *Indicatieve zoekgebieden voor waterberging – globale verkenning van kansrijke gebieden voor waterberging ter vermindering van wateroverlast in regionale watersystemen*. WL/Delft Hydraulics. Delft.
- Duijser, E. en R. Frerichs, (2002). *Nederlanders hechten grote waarde aan natuur in Nederland*. NIPO rapport A9827-8.
- ECORYS-NEI (2002, in voorbereiding). *De versholven baten van natuur*. Conceptrapportage maart 2002. Met raadgeving van het Instituut voor Milieuvraagstukken. ECORYS-NEI. Rotterdam.
- EEG (1992). *Habitatrichtlijn*. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Brussel.
- EEG (1979). *Vogelrichtlijn*. Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand. PB L 103 van 25.4.1979. Brussel.
- EG (1999). *De toestand van de landbouw in de Europese Unie*. Verslag 1999. COM (2000) 485. Brussel – Luxemburg.
- Engelsma, F.J. en H.W. Waardenburg (1994). *Effectiviteit van de relatienota*. Bureau Waardenburg. Culemborg.
- Europees Parlement (2000). *Kaderrichtlijn Water*. Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Brussel.
- EZ en LNV (2002). *Toeristisch-Recreatief Actieprogramma*. Ministerie van Economische zaken, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- FLORON (2002). *Veranderingen in het voorkomen van grondwaterafhankelijke plantensoorten en ecotopen in een proefgebied in Brabant*. Rapport 2002.29. Stichting FLORON. Leiden.

- Foppen, R.P.B. (2001). *Bridging gaps in fragmented marshland*. Alterra Scientific Contributions 4. Alterra, Green World Research. Wageningen.
- Geertsema, W. (2002). *Plant survival in dynamic habitat networks in agricultural landscapes*. Alterra scientific contributions 9. Wageningen.
- Gemeente Amsterdam (2002). *Toestand van de natuur 2002*. Dienst Ruimtelijke Ordening. Amsterdam.
- Ham, A. van den en M.E. Ypma (2000). *Verbreding op landbouwbedrijven, met visie en creatieve vasthoudendheid naar succes*. Rapport 7.00.02. LEI. Den Haag.
- Hinsberg, A. van, M.L.P. van Esbroek, A.M. Hendriks, G.P. Beugelink, W.A.J. van Pul, M.J.H. Passtoors, J.M.M. Aben (2001). *Knelpuntenanalyse van milieudruk in relatie tot de provinciale natuurdoelen*. RIVM-rapport 408663002. Bilthoven
- Hinsberg, A. en H. Kros. (1999). *Een normstellingsmethode voor (stikstof)depositie op natuurlijke vegetaties in Nederland : een uitwerking van de Natuurplanner voor natuurdoeltypen*. RIVM. Bilthoven.
- HKV en Alterra (2000). *Hoogwaternormering regionale watersystemen - managementrapportage*. Leidraad, Praktijkonderzoek en Schademodelering. HKV lijn in water. Lelystad.
- IPO (2002). *Interprovinciale Monitoringrapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur 2002*. Interprovinciaal Overleg IPO. Den Haag.
- IPO, LNV, VROM en V&W (2002). *Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied 2002-2005*. Interprovinciaal Overleg, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.
- Jókövi, E.M. en Schöne (1998). *Wensen voor recreatie. Inventarisatie van recreatieve wensen en gedrag in Nederland met behulp van recreatiebeelden*. Staring Centrum-DLO. Wageningen.
- Jókövi E.M. (2000). *Recreatie van Turken, Marokkanen en Surinamers in Rotterdam en Amsterdam. Een verkenning van vrijetijdsgedrag en van effecten van de etnische cultuur op de vrijetijdsbesteding*. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Kate, K ten en S.A. Laird (1999). *The Commercial use of Biodiversity - Acces to genetic Resources and benefit sharing*. Earthscan Publications Ltd. London.
- Katwijk, M.M. van, N.M.J.A. Dankers, R.H.M. Lehmann (2001). *Herinstructie Groot zeegras in de westelijke Waddenzee; optimalisatie overlevingskansen aanplant*. Versie 18 september 2001. Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit en N. Gilissen. (2001). *Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes*. Nature 413: pp. 723-725.
- Klijn J.A., Buijs A.E., Dijkstra H., Luttk J en Veeneklaas F.R. (1999). *De vergeten waarden van Natuur en Landschap, gebruik en beleving in geld en gevoel*. DLO-Staring Centrum. Wageningen.
- Koppen, C.S.A. van (2002). *Echte natuur. Een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving*. Proefschrift, Wageningen Universiteit. Wageningen.
- Kremers, A.H.M. en F.C. van Geer (2000). *Trendontwikkeling Grondwater 2000. Analyseperiode 1955-2000*. TNO-rapport: NITG 00-184-B. Delft.
- Leeuwen, M.G.A. van (1997). *De meerwaarde van groen wonen: een regionale analyse*. Mededelingen 576. Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag.
- LEI (2002). *Landbouw-Economisch bericht 2002*. Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag.
- LEI (2002). *Landbouw-Economische berichten 2002*. Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag.
- Lenders H.J.R., Leuven R.S.E.W., Nienhuis P.H., De Nooij R.J.W. en Van Rooij S.A.M. 2001. *BIO-SAFE: a method for evaluation of biodiversity values on the basis of political and legal criteria*. Landscape and Urban Planning 55: 121-137.
- Lenders, H.J.R. (2002). *Onderzoeksprogramma BIO-SAFE*. Vakgroep Milieukunde. Katholieke Universiteit Nijmegen. Nijmegen.
- LNV (1990). *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- LNV (1995). *Structuurschema Groene Ruimte: het landelijk gebied de moeite waard. Deel 4: Planologische Kernbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- LNV (1998). *Strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- LNV (1999). *Beleidsbesluit schelpdiervisserij kustwateren 1999-2003*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- LNV (2000a). *'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur'*. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- LNV (2000b). *Brief van de Staatssecretaris van LNV aan de Tweede Kamer*. Kamerstuk 2000-2001, 27400 XIV, nr. 18. Den Haag.
- LNV (2000d). *Brief van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer, 3-11-2000*. Middelend Natuurbeheer. Den Haag.

- LNV, IPO en PSO's (2000). *Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid 2000-2004*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Interprovinciaal Overleg en Platform Soortenbeschermende Organisaties. Den Haag.
- LNV (2001a). *Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*. LASER. Roermond.
- LNV (2001b). *Plattelandontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006 (POP)*. Ter invulling van Verordening (EG) Nr. 1257/1999 van de Raad, van 17 mei 1999 zoals goedgekeurd door de Europese Commissie op 28 september 2000, met aanpassingen zoals goedgekeurd door de Europese Commissie op 9 oktober 2001.
- LNV en EZ (2001). *Beleidsbrief Toerisme en Recreatie*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Economische Zaken. Den Haag.
- LNV (2002). *Structuurschema Groene Ruimte2; Samen werken aan groen Nederland*. Deel 1: Planologische Kernbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- Luttik, J. en M. Zijlstra (1997). *Woongenot heeft een prijs; Het waardeverhogend effect van een groene en waterrijke omgeving op de huizenprijs*. Rapport 562. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Luttik, J., F.R. Veeneklaas, A.E. Buijs en J. A. Klijn (1999). *Natuur als consumptiegoed; natuur als bron van fascinatie, ontspanning, schoonheid, rust, vrijheid en andere immateriële behoeften*. Rapport 673. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Middelkoop, M. van, E.J. Bruls en A.J. van Golen (2001). *Rood en groen in balans: een verkenning van groennormen en alternatieve benaderingen*. Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum. Den Haag.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2001). *Who is afraid of red, green and blue? Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten*. RIVM-rapportnummer 711931 005. Bilthoven.
- Munasinghe, M. (1992). *Environmental Economics and Valuation in Development Decision-Making*. World Bank Environment Working paper no. 51. Washington DC.
- Natuurmonumenten (1999). *Genieten van de natuur. Recreatiebeleid bij Natuurmonumenten*. Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland. 's Graveland.
- OC&W (1999). *Nota Belvedere; beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. VNG-uitgeverij Den Haag.
- OC&W (2000). *Tijdelijke subsidieregeling Belvedere*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Den Haag.
- Oerlemans, N.J., J.A. Guldemond en J.M. Klaver (2001). *Agrarische natuurverenigingen in opkomst: Een eerste verkenning naar natuurbeheersactiviteiten van agrarische natuurverenigingen*. Centrum voor Landbouw en Milieu. Utrecht.
- Opdam P. en W. Geertsema (2002). *Agrarisch natuurbeheer heft op landschapsniveau meer rendement*. Landwerk (2002), nr. 3, pp. 28-32.
- Overbeek, G., P. Rijk, F. Hoogenboom (2002, in voorbereiding). *Landschapontwikkeling met lokale middelen*. Conceptrapportage maart 2002. Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag.
- Platteeuw en Iedema (2001). *Biedt ruimte voor water ook ruimte voor natuur? Kansen voor natuurontwikkelingen bij ruimtelijke oplossingen voor waterbeheer*. Waterverkenningen. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat en Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling. RIZA werkdocument 2001.065X. Lelystad.
- Pouwels R. en C.C. Vos (2001). *Recreatie en biodiversiteit in balans; een ruimtelijke benadering van functiecombinaties*. Rapport 227. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- RAVON (2002). Mondelinge mededeling.
- RIVM (1998). *Natuurbalans 1998*. Natuurplanbureau. Samsom BV. Alphen aan de Rijn.
- RIVM (2000a). *Natuurbalans 2000*. Natuurplanbureau. Samsom BV. Alphen aan de Rijn.
- RIVM (2000b). *Nationale Milieuverkenning 5*. Samsom BV. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2001a). *Natuurbalans 2001*. Natuurplanbureau. Kluwer. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2001b). *Bouwstenen voor het NMP4*. Aanvulling op de Nationale Milieuverkenning 5. (pp 86-87) RIVM-rapport 408129022. Bilthoven.
- RIVM (2002a). *Natuurverkenning 2*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2002b). *Milieubalans 2002*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2002c). *Naar een landsdekkende uniforme Functiekaart Oppervlaktewater Nederland*. RIVM. Bilthoven.
- RIVM (2002d). *Toelichting legenda Functiekaart Oppervlaktewater Nederland*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Bilthoven.
- RLG (1998). *Vaste waarden nieuwe opties. Advies over natuur, recreatie en de publieke zaak*. RLG publicatie 98/6. Raad voor het Landelijk gebied. Amersfoort.
- RLG (2001a). *Bergen met Beleid. Signaaladvies over de implementatie van waterberging en waterbuffering in beleid en uitvoeringsplannen*. Vastgesteld in de Raadsvergadering van mei 2001. Publicatie RLG 01/4. Raad voor het Landelijk Gebied. Amersfoort.

- RLG (2001b). *De natuur van het draagvlak – advies over de versterking van de politiek maatschappelijke basis voor natuurbeleid*. Publicatie RLG 01/2. Raad voor het Landelijk Gebied. Amersfoort.
- RLG (2002). *Voorkomen is beter. Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling*. Publicatie RLG 02/5. Raad voor het Landelijk Gebied. Amersfoort. [r1]
- Rooijers, A. (2000). *Belevingswaarden van de Nederlandse Noordzeekust*. Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Omgevings- en Verkeerspsychologie. Groningen.
- SER (2001). *Natuur voor mensen, mensen voor Natuur- Advies over de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Sociaal Economische raad, Publicatienummer 5. Den Haag.
- SCP (2001). *De sociale staat van Nederland*. Sociaal Cultureel Planbureau. Den Haag.
- Schmeink H. en Ten Wolde, S.J. (1998). *Allochtonen en recreatie*. Stichting Recreatie, Kennis en Innovatiecentrum. Den Haag.
- Silvis, H.J. en C. van Bruchem (2002). *Landbouw-Economisch bericht 2002*. Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag.
- Smaal, P.A. en A. Soepboer (2001). *Werk in uitvoering. Monitoring Belvedere*. Novioconsult. Nijmegen
- Stichting de Nieuwe Kaart van Nederland (2002). *De Nieuwe kaart van Nederland*. NIROV. Den Haag. (www.nieuwekaart.nl)
- Stichting Recreatie, 2002. *Cijfermateriaal boven water. Inventarisatie feiten en cijfers waterrecreatie*. Stichting Recreatie. Den Haag.
- Stichting Wandelplatform LAW (1997). *Pas op wandelaars*. Amersfoort.
- Stichting Wandelplatform LAW en Stichting Landelijk Fietsplatform (2000). *Stad en Ommeland, inspirerende verbindingen voor wandelaars en fietsers*. Amersfoort
- Stuurgroep Rivierengebied (1991). *Nadere Uitwerking Rivierengebied. Eindrapport van de Stuurgroep Rivierengebied*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Rijksplanologische Dienst. Den Haag.
- Tamis W.L.M., van 't Zelfde M. en van der Meijden R. (2001). *Changes in vascular plant biodiversity in the Netherlands in the 20th century explained by climatic and other environmental characteristics*. p: 23- 50 in: Dutch national programme on global air pollution and climate change. Long-term effects of climate change on biodiversity and ecosystem processes. Report 410 200 089.
- Um, E. van, R. de Visser (2001). *Stenen voor natuur? Ervaringen met 'rood met groen' in nieuwe stadsuitbreidingen*. Arcadis en Vista, in opdracht van het ministerie van LNV, Den Haag.
- Vaart, J.H.P. van der (1999). *Boerderijen en platteland in verandering. Een onderzoek naar herbestemming van boerderijen in Friesland*. Fryske Akademy. Leeuwarden.
- Vaart, J.H.P. van der (2000). *Redundant farm buildings as a resource for non-agrarian entrepreneurs*. Fryske Akademy. Leeuwarden.
- Visschedijk, P. en E. Gerritsen, 2001. *Groene opgave G30 Noordwest*. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Vliet, C.J.M. van, H. van Blitterswijk, A. Blankena, C.A. Balduk (2002). *Blauw voor groen; nog veel te doen. Een evaluatie van de aansturing en uitvoering van verdrogingsbestrijding*. Alterra rapport 462. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Vos, C.C. (1999). *A frog's eye view of the landscape*. Proefschrift Wageningen Universiteit. Wageningen.
- Vries, S. de en J. Bulens (2001). *Rapportage project 'Explicitering 300.000 ha', fasen 1 en 2*. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- V&W (1989a). *Wet op de Waterhuishouding, nr 1989/285*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.
- V&W (1989b). *Derde Nota waterhuishouding; water voor nu en later*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.
- V&W (1998). *Vierde Nota waterhuishouding. Regeeringsbeslissing*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Unie van Waterschappen. Den Haag.
- V&W (2000a). *Derde Kustnota: traditie, trends en toekomst*. Directoraat-Generaal van de Rijkswaterstaat. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.
- V&W (2000b). *Ruimte voor de rivier*. Directoraat-Generaal van de Rijkswaterstaat. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.
- V&W (2000c). *Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21e eeuw*. Directoraat-Generaal van de Rijkswaterstaat. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag
- V&W (2002). *Aanzet Nationaal Bestuursakkoord Water*. Notitie van het schrijversteam 'Nationaal Bestuursakkoord Water' (vs. 11 maart) voor het Zürichberaad van 19 maart 2002. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.
- V&W(2001). *Inrichtingsplan Rijnwaardense Uiterwaarden, Ruimte voor water en natuur bij Lobith*. Directie Oost-Nederland, Directoraat Generaal Rijkswaterstaat, en Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling. RIZA rapport 2001.024, ON rapport 2001.002. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.

- VROM (1991). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*. Deel 3: Kabinetstandpunt. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 879 nr.6. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Den Haag.
- VROM (1994). *Tweede Nota Waddenzee*. Deel 4 : Tekst van de planologische kernbeslissing zoals deze luidt na goedkeuring door de tweede en Eerste Kamer, 1 november 1994. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Den Haag.
- VROM (1998). *Derde Nationaal Milieubeleidsplan*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Financiën, Ministerie van Buitenlandse Zaken. VROM 97591/b/2-98, 13090/168. Den Haag.
- VROM (1996). *Actualisering vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINAC)*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen. Den Haag.
- VROM (2001a). *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan*. Vastgesteld door het kabinet op 8 juni 2001. NMP4/2001 047 767. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Den Haag.
- VROM (2001b). *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*. PKB Deel 3. Vastgesteld door de ministerraad op 15 december 2000. VROM 01.0101/h/04-01 15562/179. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Den Haag.
- VROM (2001c). *Derde Nota Waddenzee*. PKB Deel 3: kabinetsstandpunt. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Den Haag.
- Wamelink, G.W.W., J. Runhaar (2000). *Abiotische randvoorwaarden voor natuurdoeltypen*. Alterra rapport 181. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Wijk, M.O. van, C. de Ruijter, M.H. Smit en C. Taal (2000). *De visserij in cijfers 2000*. Landbouweconomisch Instituut. Den Haag. Rapport 6.01.93. ISBN 90-5242-674-0.
- Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove (2002). *Implementaties van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr.1, 2002. Natuurplanbureau-vestiging Wageningen. ISBN 90-807205-1-8.

Afkortingen

ANEMOON	Stichting Analyse Educatie en Marien Oecologisch Onderzoek	NEM	Netwerk Ecologische Monitoring
ANV	Agrarische Natuurvereniging	NHGLimburg	Natuurhistorisch Genootschap Limburg
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	NMV	Nederlandse Mycologische Vereniging
CPB	Centraal Planbureau	NPB	Natuurplanbureau
DLG	Dienst Landelijk Gebied	NURG	Nadere Uitwerking voor het Rivierengebied
DLO	Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek	NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars
EEZ	Exclusief Economische Zone	NVP4	Vierde Nationaal Milieubeleidsplan
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	NW3	Derde Nota waterhuishouding
EIS	European Invertebrate Survey	NW4	Vierde Nota waterhuishouding
EcoQO's	Nederland Ecological Quality Objectives	OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
FLORON	Stichting Floristisch Onderzoek Nederland	PKB1	Planologische Kembeslissing deel 1: Kabinetsvoorstel
GBDA	Groen-blauwe dooradering	PKB2	Planologische kernbeslissing deel 2: Resultaten van inspraak, bestuurlijk overleg en adviesinspraakronde
GeBeVe	Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging	PKB3	Planologische kernbeslissing deel 3: Kabinetsstandpunt
GGOR	Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregiem	PKB4	Planologische kernbeslissing deel 4: Vastgesteld door beide Kamers
GIOS	Groen in en om de stad	POP	Plattelandsontwikkelingsplan
GLP	Goede Landbouw Praktijk	PPS	Publiek Private Samenwerking
ICES	Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking	RAN	Regeling Agrarisch Natuurbeheer
ICES	International Council for the Exploitation of the Sea	RAVON	Reptielen-, Amfibieën- en Vissenonderzoek Nederland
IPO	Interprovinciaal Overleg	RBON	Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling
LASER	Landelijke Service bij Regelingen	RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
LEI	Landbouw Economisch Instituut	RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	RIVO	Nederlands Instituut voor Visserij Onderzoek
MINAS	Mineralenaangiftesysteem		
MV5	Milieuverkenning 5		
NDT	Natuurdoeltype		
NEI	Nederlands Economisch Instituut		

RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoet- waterbeheer en Afvalwaterbehandeling	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied	VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu	V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
ROS	Regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden	VIJNO	Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening
RPD	Rijksplanologische Dienst	VINEX	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra
RSG	Randstadgroenstructuur	VOFF	Vereniging Onderzoek Flora en Fauna
SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer	VNO/NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW).
SER	Sociaal-economische Raad	VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
SGB	Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid	VZZ	Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming
SGP	Strategisch Groenproject	WAV	Wet Ammoniak en Veehouderij
SGR1	Structuurschema Groene Ruimte 1	WCL	Waardevol Cultuurlandschap
SGR2	Structuurschema Groene Ruimte 2	WSP	Watersysteemplan Noordzee
SN	Subsidieregeling Natuurbeheer		
SOVON	Samenwerkende Organisaties Vogelonderzoek Nederland		
TRAN	Tijdelijke Regeling Agrarisch Natuurbeheer		

Colofon

- Algemeen:** De Natuurbalans 2002 is een product van het Milieu- en Natuurplanbureau. Het Milieu- en Natuurplanbureau is een samenwerkingsverband van het RIVM en de Stichting DLO. Het projectteam was samengesteld uit onderzoekers van het RIVM, Alterra, LEI, het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ). Verder werd medewerking verleend door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Dienst Landelijk Gebied (DLG), Laser en de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties
- De Natuurbalans is verkrijgbaar bij Kluwer, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn. Een brochure met de samenvatting van de Natuurbalans is verkrijgbaar bij het RIVM (tel. 030-2743704) en in te zien op www.natuurplanbureau.nl of www.rivm.nl
- Projectteam:** Maria Witmer, Joep Dirx (projectleiders), Coen Balduk, Helena Berends, Florence van den Bosch, Mirjam Broekmeyer, Guus Beugelink, Willemien Geertsema, Tanja de Koeijer, Arjan Koomen, Hans Leneman, Saskia Ligthart, Joke Luttk, Jos Notenboom, Albert Remmelzwaal, Remko Rosenboom, Marlies Sanders, Karin Sollart, Mark van Veen, Annette Willems, Peter Wondergem.
- Met medewerking van:** Rob van Apeldoorn, Leon Braat, Jan-Dirk te Biesebeek, Arno Bouwman, Henk Capelle, Lodewijk van Duuren, Bas van der Eijk, Wim Evers, Willem Faber, Hans Farjon, Peter Finke, Nanny Gijsen, Edgar van der Grift, Arjan Griffioen, Mireille de Heer, Arjen van Hinsberg, Johan Honkoop, Paul Hinssen, Harm Houweling, Rob Janmaat, Peter Jansen, Ria Janzen, Jan Kalkhoven, Uwe Kirsten, Martin Knotters, Beno Koolstra, Sonja Kruitwagen, Wiebren Kuindersma, Joep van de Laar, Willem Ligtoet, Jan Luit, Gilbert Maas, Gerard Nienhuis, Bianca Nijhof, Rijk van Oostenbrugge, Diti Oudendag, Greet Overbeek, Rien Reijnen, Lex de Savorin-Lohman, Joop Schaminée, Anne Schmidt, Alex Schotman, Chiel Simons, Ingeborg van Splunder, Ivan Soenario, Susan Sollie, Sofie Stolvijk, Arco van Strien, Hinko Talsma, Marcel Tosserams, Frank Veeneklaas, Edward Vixseboxe, Kees van Vliet, Martien Voskuilen, Niki Westland, Daphne Willems, Henk Wolfert en vele andere onderzoekers en organisaties.
- Eindredactie:** Maria Witmer, Joep Dirx, Hans Leneman, Jos Notenboom, Mark van Veen en Karin Sollart.
- Eindredactie kaarten en grafieken:** Marjan Abels en Carol Bartels
- Taalkundige adviezen:** Taalcentrum VU, Amsterdam
- Vormgeving en lay-out:** Studio RIVM/ Martin Middelburg en Wout Niezen
- Drukwerk en afwerking:** Wilco bv, Amersfoort
- Fotoverantwoording:** De foto's bij het begin van de delen 'Signalering', 'Evaluatie van Beleid' en 'Thema' zijn van Roel Hoeve. Bij de overige foto's is de bronvermelding in het onderricht opgenomen.