



Natuurbalans 2004

rivm

Rijksinstituut
voor Volksgezondheid
en Milieu

Milieu- en Natuurplanbureau (MNP)



WAGENINGEN UR
For quality of life

Natuurbalans 2004

Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM

in samenwerking met

Wageningen Universiteit en Researchcentrum

rivm
Rijksinstituut
voor Volksgezondheid
en Milieu

 **WAGENINGENUR**
For quality of life

Sdu UITGEVERS

ISBN 9012106656
NUR 823/740

© Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM, Bilthoven 2004
natuurbalans@rivm.nl
www.rivm.nl/milieu/natuurbalans

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
tel.: (070) 37 89 880
fax: (070) 37 89 783

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij het Milieu- en Natuurplanbureau bij het RIVM.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave 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.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

VOORWOORD

Jaarlijks brengt het Milieu- en Natuurplanbureau de Natuurbalans uit. Dit jaar gebeurt dat voor de zevende maal. Het Milieu- en Natuurplanbureau is een samenwerkingsverband van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Een belangrijke bijdrage aan de Natuurbalans wordt jaarlijks geleverd door het Centraal Bureau voor de Statistiek, onder meer in de vorm van basisinformatie over de toestand van de natuur. Bij het daadwerkelijk verzamelen van die basisinformatie spelen de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's) een grote rol. De PGO's coördineren het inventariserende werk dat door duizenden vrijwilligers voor allerlei soortgroepen wordt verricht. Een bijdrage is verder geleverd door medewerkers van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ).

Informatie over de voortgang van het beleid op het terrein van natuur en landschap is voor een belangrijk deel afkomstig van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Landelijke Service bij Regelingen (LASER). De basisinformatie wordt sinds enkele jaren ontsloten via het Natuurcompendium op internet (www.natuurcompendium.nl).

In het kader van het thema 'actoren' van deze Natuurbalans zijn enkele specifieke onderzoeken uitgevoerd. Een onderzoek heeft betrekking op de relatie tussen soortgerichte en gebiedsgerichte natuurbescherming. Dit is uitgevoerd door de Katholieke Universiteit Nijmegen. Een tweede onderzoek, uitgevoerd door het Centrum voor Landbouw en Milieu, richtte zich op agrarische natuurverenigingen.

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



Prof. Ir. N.D. van Egmond,
Directeur Milieu- en Natuurplanbureau-RIVM

Inhoudsopgave

VOORWOORD 5

SAMENVATTING 9

1 INLEIDING 21

2 NATUUR, LANDSCHAP EN ACTOREN 25

2.1 Ontwikkelingen in het ruimtebeslag 26

2.2 Kwaliteit van de natuur 28

2.3 Betrokkenheid bij natuur en landschap 34

Bedrijventerreinen Zuid-Limburg 39

3 LANDSCHAP EN RUIMTEGEBRUIK 43

3.1 Verandering van het landschap 44

3.2 Voortgang van het landschapsbeleid 48

3.3 Perspectief voor de Nationale Landschappen 52

Bloemendalerpolder 57

4 GROENE RUIMTE IN DE RANDSTAD 61

4.1 Beleid voor bufferzones 62

4.2 Effecten van het beleid 65

4.3 Regie voor een groene Randstad 69

Plan Goudplevier 77

5 DE ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR 81

5.1 Ontwikkelingen in biodiversiteit en beleid 82

5.2 Voortgang van het EHS-beleid 87

5.2.1 Natuurgebieden vergroten 87

5.2.2 Natuurgebieden verbinden 92

5.2.3 Kwaliteit van natuurgebieden verbeteren 94

5.3 Rolverdeling bij planologische veiligstelling EHS 98

5.4 Perspectief voor een hoogwaardige EHS? 101

5.4.1 Vergroten en verbinden 102

5.4.2 Verbeteren 104

Amsterdamse Waterleidingduinen 109

- 6 EU-BELEID VOOR NEDERLANDSE NATUUR 113
- 6.1 Bescherming Europese habitats en soorten in Nederland 114
- 6.2 Vijfentwintig jaar Vogelrichtlijn 116
- 6.3 Actoren en Europees beleid 120
- 6.4 Perspectief voor Natura 2000-gebieden 124

Stad en Ommeland 133

- 7 WEIDEVOGEL- EN GANZENGEBIEDEN 137
- 7.1 Dertig jaar weidevogelbeleid 138
- 7.2 Gebiedsgericht beleid voor ganzen 147
- 7.3 Samenwerking in het agrarische gebied 154
- 7.4 Perspectief van een gebiedsgerichte aanpak 158

Drents-Friese Wold 165

- 8 ACTOREN EN BELEID 169
- 8.1 De actoren rond natuur en landschap 170
- 8.2 Tijd voor actorenbeleid 175

Literatuurlijst 183

Planbureaurapporten 187

Bijlage 189

Afkortingenlijst 193

SAMENVATTING

De verstedelijking die Nederland de laatste decennia doormaakt, leidt tot een afname van de kwaliteit van het landschap. Historische kenmerken gaan nog steeds verloren. Het kabinet kiest er in de Nota Ruimte voor om het landschapsbeleid te concentreren in twintig Nationale Landschappen. Deze aanpak lijkt kansrijk onder de voorwaarde dat een helder toetsingskader wordt uitgewerkt. Dat geldt temeer omdat het kabinet heeft gekozen voor een beperkte planologische bescherming van de Nationale Landschappen. Bij de provincies, als beoogd regisseur, ligt nu de uitdaging om een visie te ontwikkelen voor dit nieuwe landschapsbeleid en er voor te zorgen dat deze op gebiedsniveau wordt gerealiseerd. Overigens wordt ook op andere terreinen van het natuur- en landschapsbeleid de roep om heldere doelen en een krachtige regierol van de overheid gehoord. Dat speelt onder meer bij de realisatie van groen in de nabijheid van de steden.

Nadat in de jaren tachtig de ontwikkeling van de Randstadgroenstructuur voorspoedig verliep, stagneert deze de laatste jaren. Belangrijke oorzaken zijn planologische onduidelijkheid en, mede als gevolg daarvan, sterk stijgende grondprijzen. In delen van de Randstad breidt 'rood' (woningbouw) zich nu sterk uit, terwijl 'groen' (natuur) daarbij achter blijft. Het al wel gerealiseerde groen wordt overigens druk bezocht door stedelingen.

Wat de kwaliteit van de Nederlandse natuur betreft, zijn er grote verschillen tussen typen natuur en tussen soorten. Met de vleermuizen bijvoorbeeld gaat het goed. Voor veel dagvlinders is de situatie echter zorgelijk. De Ecologische Hoofdstructuur krijgt steeds meer vorm. De samenhang blijft echter onvoldoende. Het beleid voor de milieu- en waterkwaliteit van natuurgebieden kenmerkt zich door uitstel van streefdata voor het halen van doelen en een te geringe voortgang. Dat laatste geldt in het bijzonder voor het oplossen van verdrogingsproblemen.

Nederland heeft veel vorderingen gemaakt met het onder Europese bescherming brengen van natuurgebieden. Ook voor die gebieden geldt echter dat de natuurkwaliteit onder druk staat door verzuring, vermesting en verdroging. Na 25 jaar Vogelrichtlijn is veel bereikt. Er zijn echter uitzonderingen; vooral met de weidevogels gaat het slecht. Er liggen bij weidevogels en ganzen nog onbenutte kansen om in samenhang met het landschapsbeleid gebiedsgericht te werken en daarbij de diverse betrokken mensen en organisaties te benutten.

De betrokkenheid van de verschillende actoren in het beleidsveld 'natuur en landschap' is groot. Naast de natuurbeschermingsorganisaties zijn nu ook projectontwikkelaars, agrarische natuurverenigingen en de Europese Unie belangrijke spelers geworden. De rijksoverheid zou beter op deze ontwikkelingen kunnen inspelen door het stellen van heldere doelen en geven van meer ruimte voor de uitvoering van die doelen.

Landschap en ruimtegebruik

De kwaliteit van het landschap neemt verder af en de historie gaat verloren

Was het in de vorige eeuw vooral de ontwikkeling van de landbouw die leidde tot grote landschappelijke veranderingen, tegenwoordig heeft verstedelijking die rol in belangrijke mate overgenomen. Hierbij gaat het niet alleen om woningbouw, maar ook om de aanleg van bedrijventerreinen. De verstedelijking leidt tot een verdere achteruitgang van de landschapskwaliteit. Een voorbeeld hiervan is het verdwijnen van historische patronen en (cultuur)elementen.

De resultaten van het landschapsbeleid zijn wisselend

Het landschapsbeleid kent twee sporen. Het ene spoor is erop gericht om de landschappelijke kwaliteiten via restrictief beleid te behouden. Het andere spoor richt zich op ontwikkeling. Een voorbeeld van de behoudstrategie is het beleid dat de rijksoverheid al meer dan veertig jaar voert om te voorkomen dat de steden in de Randstad aan elkaar groeien. Op verschillende plaatsen, zoals de Gagelpolder bij Utrecht en de Bloemendalerpolder bij Amsterdam, heeft dit beleid vruchten afgeworpen.

Het ontwikkelingsgerichte beleid heeft in het bijzonder aandacht gekregen via de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000). Dit beleid beoogde een kwaliteitsimpuls aan het landschap te geven. Veel van het ontwikkelingsgerichte beleid bevindt zich echter nog steeds in het stadium van planvorming. Dat geldt zowel voor landschapsontwikkelingsplannen als voor het Belvederebeleid.

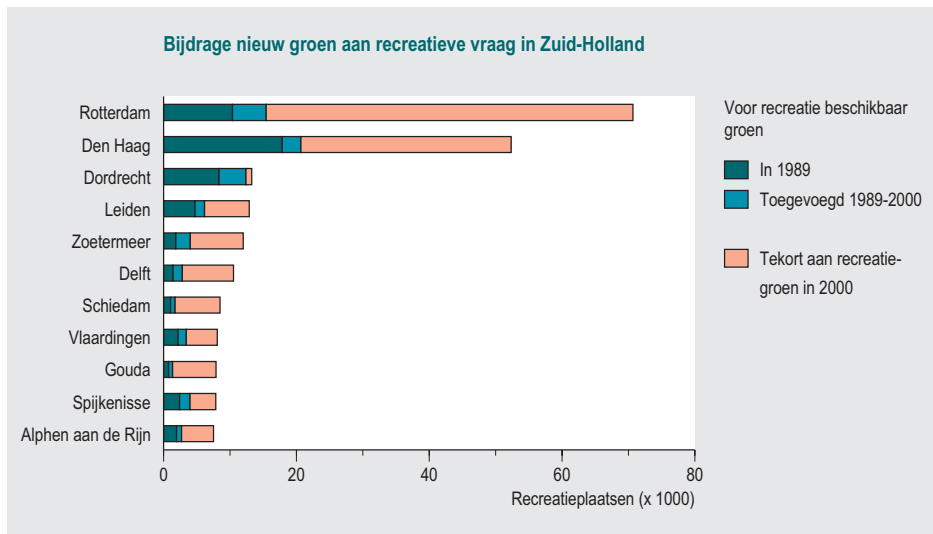
Inspanningen in Nationale Landschappen zijn kansrijk maar risicovol

In de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland concentreert het landschapsbeleid van de rijksoverheid zich op twintig Nationale Landschappen. Het kabinet heeft voor de Nationale Landschappen een aantal kernkwaliteiten benoemd. Kernkwaliteiten als 'openheid', 'verkaveling en waterlopen' en 'terreinvormen' verlangen een beleid dat zich vooral richt op behoud en inpassing. Voor andere kernkwaliteiten zal de strategie sterker op herstel, vernieuwing en beheer gericht kunnen worden.

De uitwerking van het beleid laat het kabinet in belangrijke mate over aan de provincies. Pas na verloop van tijd zal duidelijk worden of in de Nationale Landschappen het ontwikkelingsgerichte beleid inderdaad leidt tot het behouden en versterken van de kernkwaliteiten. Dan zal ook blijken of de provincies de van hun gevraagde regierol adequaat invullen. Tot die regierol behoort ook het toepassen van de instrumenten die de op stapel staande Wet ruimtelijke ordening zal bieden om er voor te zorgen dat gemeentelijke bestemmingsplannen de kernkwaliteiten beschermen.

Uitvoering Randstadgroenstructuur stagneert

De rijksoverheid is al meer dan twintig jaar bezig om een Randstadgroenstructuur te creëren. Het tot nu toe aangelegde recreatiegroen blijkt goed te worden bezocht. De afgelopen jaren stagneert de realisatie echter. Belangrijke oorzaken zijn planologische onduidelijkheid en, mede als gevolg daarvan, sterk stijgende grondprijzen.

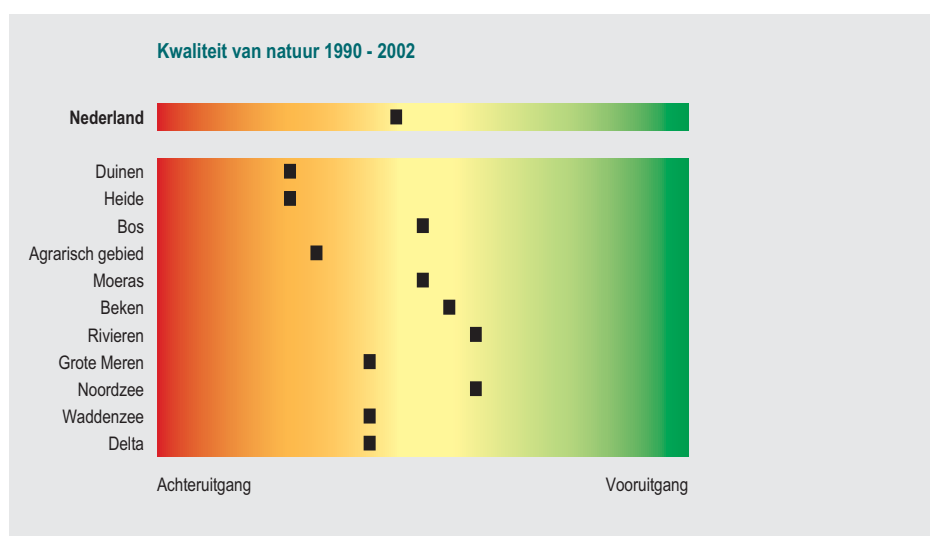


Figuur 1 Ondanks de realisatie van recreatiegroen blijven de tekorten voor Zuid-Hollandse steden groot.

Het kabinet wil het beleid voor de groene ruimte rond de grote steden overdragen aan de provincies. De rol van de provincies en de daaraan gekoppelde bevoegdheden en middelen zijn echter nog niet helder gedefinieerd. In deze overgangssituatie hebben projectontwikkelaars aanzienlijke grondposities verworven in strategisch interessante delen van de bufferzones. In delen van de Randstad breidt 'rood' (woningbouw) zich nu relatief sterk uit, terwijl 'groen' (natuur) daarbij achterblijft. Een voorbeeld hiervan is te zien bij Zoetermeer, waar het Bentwoud niet van de grond is gekomen.

Op zoek naar regisseurs voor groene projecten in de Randstad

Het huidige beeld is dat tientallen verschillende actoren betrokken zijn bij Randstad-groenprojecten en dat minstens zo veel plannen per project het licht zien. Ondanks het vele overleg is er veel onduidelijkheid over de rol en intenties van de verschillende partijen. Een betere regie en een vruchtbare samenwerking met vooral de projectontwikkelaars is nodig om op termijn de realisatie van groenprojecten in de nabijheid van steden te versnellen. Belangrijke belemmeringen liggen bij bestemmingswijziging, grondverwerving en de financiering van publiek-private projecten. Het ligt voor de hand dat de provincies de regierol oppakken, aangezien zij hiervoor middelen aangereikt krijgen via de Investeringsregeling Landelijk Gebied. Bij de provincies ligt nu de uitdaging om een visie te ontwikkelen voor het landschapsbeleid, die als basis kan dienen voor landschapsbehoud op de ene plek en de realisatie van 'groen' in samenhang met 'rood' op andere locaties.



Figuur 2 De ontwikkeling van de kwaliteit van natuur in Nederland sinds 1990 laat een wisselend beeld zien. (Bron: CBS en PGO's, samenwerkend in het Netwerk Ecologische Monitoring; figuur samengesteld mede op basis van data van RIZA en RIKZ).

De natuur in Nederland

Trends verschillen tussen typen natuur en tussen soorten

Het areaal bos is toegenomen. Andere natuurtypen laten een voortgaande afname van areaal zien. Wat betreft de kwaliteit van de natuur is er eveneens sprake van grote verschillen. Vooral met beken en rivieren gaat het de goede kant op. Dit heeft niet alleen te maken met de verbeterde waterkwaliteit, maar ook met de hier en daar zichtbaar wordende resultaten van natuurontwikkeling.

Andere natuurtypen laten een minder positieve ontwikkeling zien. De effecten van verzuring en vermisting zijn nog steeds zichtbaar op de heide en in de duinen. Symptomen daarvan zijn vergrassing en struikvorming. Sommige soorten die van niet-vermeste natuur afhankelijk zijn, zoals de duinpieper, staan op het punt uit Nederland te verdwijnen. Veel soorten in het agrarische gebied, zoals diverse weidevogels, hebben het moeilijk.

Ook tussen soortgroepen blijken duidelijke verschillen te bestaan. Zo gaat het goed met de vleermuizen. Voor de dagvlinders ziet het er echter veel slechter uit. Twee derde van de soorten in Nederland laat tussen 1990 en 2000 een dalende trend zien.

De realisatie van de EHS gaat door, maar langs een route met meer risico's

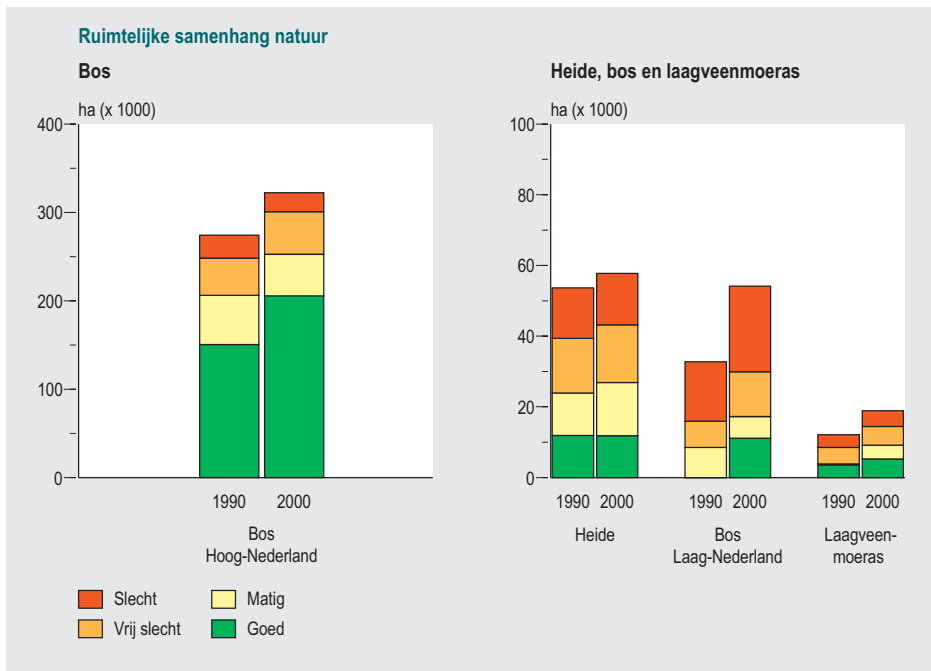
Het Natuurbeleidsplan heeft in 1990 het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd. De bedoeling is dat in 2018 een samenhangend netwerk van kwalitatief goede natuurgebieden tot stand is gebracht.

In de weg waarlangs de EHS wordt gerealiseerd heeft het huidige kabinet een aantal ombuigingen aangebracht. De meest in het oog springende daarvan is de ombuiging waarbij de overheid minder grond verwerft en meer ruimte geeft aan particulier en agrarisch beheer. Tot nu toe zijn de successen van particulier natuurbeheer echter nog zeer beperkt en neemt het tempo van agrarisch natuurbeheer af. Daarnaast heeft het kabinet besloten niet langer gronden te verwerven die nu al een natuurbestemming hebben (de zogenoemde afrondingsaankopen). Wel blijft een beperkt budget beschikbaar om knelpunten op te lossen die een samenhangend beheer van grote eenheden in de weg staan. De ecologische verbindingzones zijn als rijkstaakstelling geschrapt.

Samenhang blijft beleidsdoel, maar komt nauwelijks tot stand

Voorals bossen op lage gronden en laagveenmoerassen blijven ook na uitvoering van de EHS sterk versnipperd. Voor bossen op hoger gelegen gronden geldt dat de ruimtelijke samenhang, die in 1990 al relatief goed was, verder verbetert.

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' worden robuuste verbindingen voorgesteld om de samenhang tussen grote natuurgebieden te realiseren. Tot nu toe verloopt de realisatie van die robuuste verbindingen traag. De provincies verkeerden in onzekerheid over onder meer de rijksbijdragen aan deze verbindingen. Het ministerie van LNV en de provincies hebben inmiddels hierover afspraken gemaakt, zodat de realisatie in gang kan worden gezet.



Figuur 3 De ruimtelijke samenhang van bossen in hoog-Nederland, die in 1990 al relatief goed was, is verbeterd. Voor bos op lage gronden en voor laagveenmoerassen blijft er echter sprake van een sterke versnippering.

De EHS vraagt verdere verbetering van de milieucondities

De laatste jaren zijn in enkele delen van de EHS de milieucondities verbeterd, zoals onder andere valt te zien aan de waterkwaliteit. Toch moet de milieukwaliteit op veel plaatsen nog verder verbeteren, willen natuurgebieden de kwaliteit krijgen die het beleid voor ogen heeft. Opvallend is dat in recente milieubeleidsnota's het tijdspad voor het bereiken van kwaliteitsdoelen in delen van de EHS juist wordt vertraagd. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) stelt dat in 2018-2020 de milieukwaliteit zodanig dient te zijn, dat deze geen belemmering meer vormt om de natuurdoelen binnen de EHS te bereiken. In de onlangs verschenen Agenda voor een Vitaal Platteland hanteert het kabinet 2015 als het jaar waarin de kwaliteit van milieu en water in de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden op orde moet zijn. Voor de overige EHS noemt het kabinet echter 2027 als einddatum. Deze jaartallen verwijzen naar de Kaderrichtlijn Water van de Europese Unie.

Zonering: natuurwinst en kostenbeperking via clustering

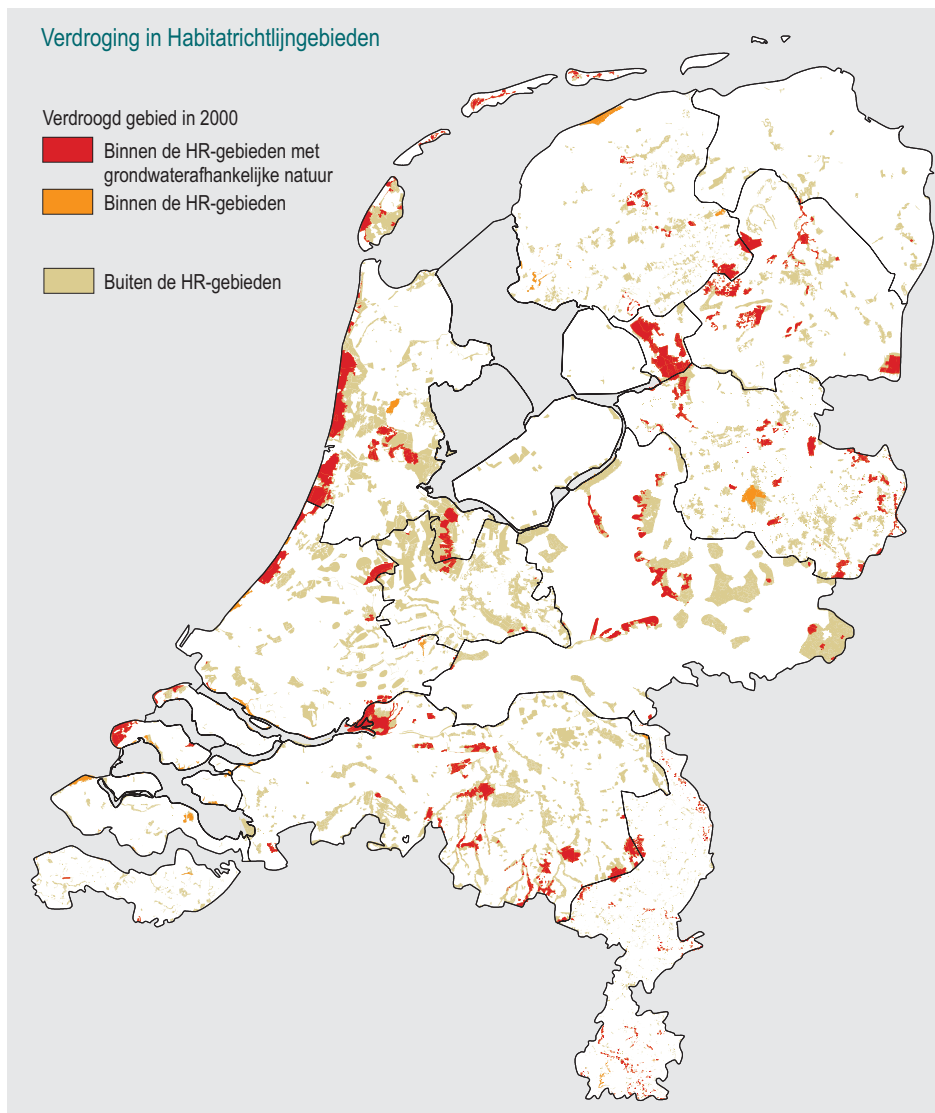
Het milieubeleid kent een zonering rond natuurgebieden, bedoeld om lokale knelpunten door met name ammoniak te verminderen. Binnen een zekere afstand van de natuurgebieden gelden dan beperkingen voor emissies en/of de groei van agrarische bedrijven. Natuurwinst door zonering is vooral te behalen bij kleine kwetsbare natuurgebieden met een hoge lokale ammoniakbelasting en een hoge natuurwaarde. Een gebied met sterk versnipperde kwetsbare natuur vraagt een relatief grote oppervlakte bufferzone met de daaraan verbonden kosten. Als die gebieden, bijvoorbeeld via lokale herbegrenzing van de EHS, geclusterd zouden worden tot grotere eenheden kan dit de kosten van zonering aanzienlijk verlagen. Zonering van grote natuurgebieden is met name zinvol voor kwetsbare of waardevolle natuur die aan de rand aanwezig is.

Bestrijding van verdroging in impasse

Oplossing van de verdroging, in het bijzonder binnen de EHS, krijgt in de Agenda voor een Vitaal Platteland prioriteit. Het kabinet geeft aan dat het de provincies, gemeenten en waterschappen zal aanspreken op een voortvarende aanpak om de verdroging te bestrijden. Niet duidelijk is echter welke maatregelen het Rijk in dit kader denkt te nemen om de al jarenlange bestaande impasse rond verdrogingbestrijding te doorbreken. Ongeveer 25% van het areaal natuur dat de provincies in 2000 als verdroogd op de kaart hebben gezet, ligt binnen Habitatrichtlijngebieden. In dit verband is de Europese Kaderrichtlijn Water van belang. Die schrijft voor dat in 2015 aan de instandhoudingseisen van Habitatrichtlijngebieden voldaan moet zijn. Als dergelijke gebieden (met grondwaterafhankelijke soorten) verdroogd zijn, dan moet die verdroging dus uiterlijk in 2015 zijn opgelost.

Natura 2000-gebieden beschermen Nederlandse soorten en habitats

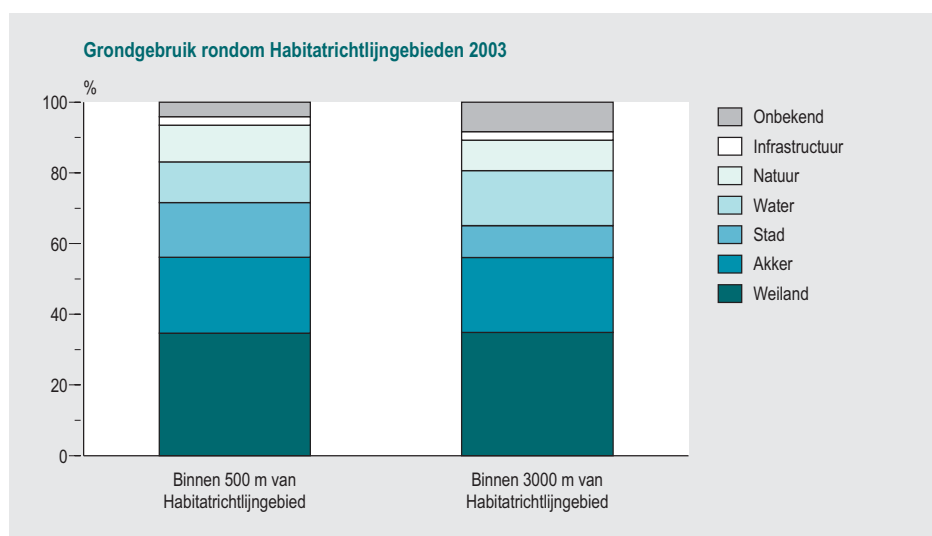
De afgelopen jaren heeft de Nederlandse rijksoverheid succes geboekt door gebieden aan te wijzen en aan te melden onder de Europese Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. Deze gebieden gaan deel uitmaken van het Europese stelsel van natuurgebieden dat de naam Natura 2000 heeft gekregen. Hoewel Nederland een klein land is, is de diver-



Figuur 4 Van het areaal verdroogde natuur ligt ongeveer 25% binnen Habitatrichtlijngebieden.

siteit aan natuur relatief groot. Dat blijkt ook weer uit de aangemelde gebieden onder de Habitatrichtlijn. Het gaat in Nederland om 51 habitattypen, bijna een kwart van het totaal aantal typen dat op de Europese lijst staat. Nederland is vooral belangrijk voor schorren, kustduinen, heide op landduinen, voedselrijke meren en hoogveen.

Nu de Nederlandse gebieden op de Europese kaart staan, verschuift de aandacht naar de kwaliteit van die gebieden. Een belangrijke consequentie van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn is dat er eisen aan de omgevingskwaliteit worden gesteld (externe werking). Dit betekent dat beperkingen worden opgelegd aan activiteiten buiten een



Figuur 5 Rondom Habitatrictlijngebieden bestaat het grondgebruik vooral uit landbouw en stedelijke bebouwing.

Natura 2000-gebied die invloed hebben op de soorten en habitats waarvoor het gebied is aangewezen. Binnen een straal van 500 meter rondom de Nederlandse Habitatrictlijngebieden is circa 15% van het grondgebruik stedelijk en heeft 55% een landbouwfunctie.

Vijfentwintig jaar Vogelrichtlijn: de basis is gelegd

Dit jaar bestaat de Vogelrichtlijn 25 jaar. Wordt de balans opgemaakt, dan blijkt internationaal de aanwijzing van gebieden, de speciale beschermingszones, moeizaam te verlopen. Op dit moment hebben alleen België, Denemarken en Nederland de aanwijzing van gebieden grotendeels afgerond. Een groot deel van de leefgebieden van de Nederlandse populaties wordt nu door de Vogelrichtlijn beschermd. Of de soorten duurzaam behouden zullen blijven is onder meer afhankelijk van de wijze waarop wordt omgegaan met de externe invloeden op de Vogelrichtlijngebieden.

Binnen de Vogelrichtlijngebieden blijkt 40% van de broedvogels gedurende de laatste tien jaar in aantal toe te nemen. Wel past een kanttekening bij deze positieve trend. Minstens 17 soorten zijn nu namelijk minder talrijk in Nederland dan bij de inwerkingtreding van de Vogelrichtlijn. Voor tien soorten broedvogels geldt dat zij gedurende de afgelopen tien jaar in aantal (verder) zijn afgenomen. Het gaat om bijvoorbeeld kluut, grote karekiet, velduil, en blauwe kiekendief.

In de EU wordt voor veel wetlandsoorten een positieve of stabiele trend waargenomen. Recentelijk is gebleken dat in heel Europa vooral vogels van het agrarische landschap sterk in aantal zijn achteruitgegaan. In Nederland geldt dat in het bijzonder voor de weidevogels.

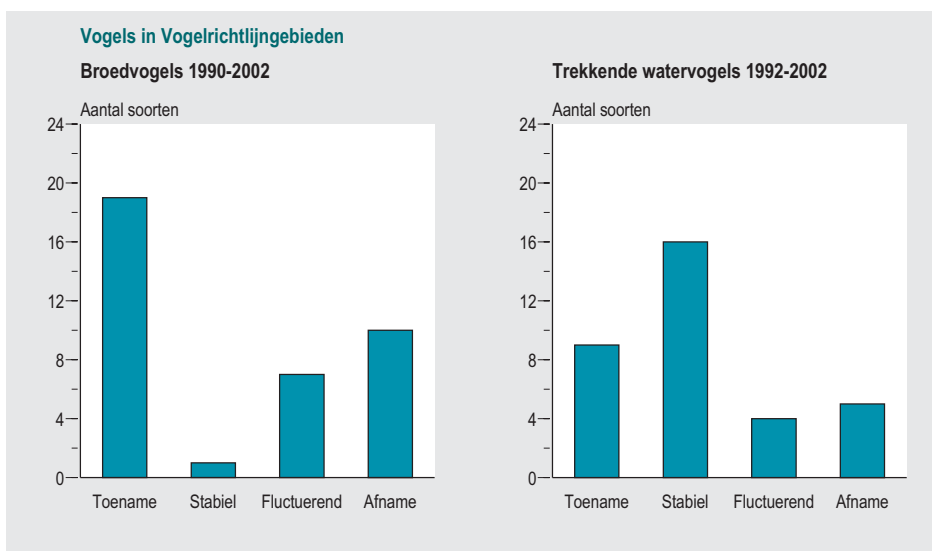
Ondanks dertig jaar Weidevogelbeleid gaat het niet goed

De effectiviteit van het weidevogelbeleid valt niet gunstig uit. De meeste weidevogelsoorten vertonen een dalende trend. Voor een aantal soorten is de situatie zelfs zorgwekkend. De watersnip en de kemphaan, die overigens alleen nog in reservaten voorkomen, doen het slecht. In een groot deel van het agrarische gebied neemt het aantal grutto's af. Voor de veldleeuwerik geldt dat sinds de jaren tachtig driekwart van het aantal broedparen is verdwenen.

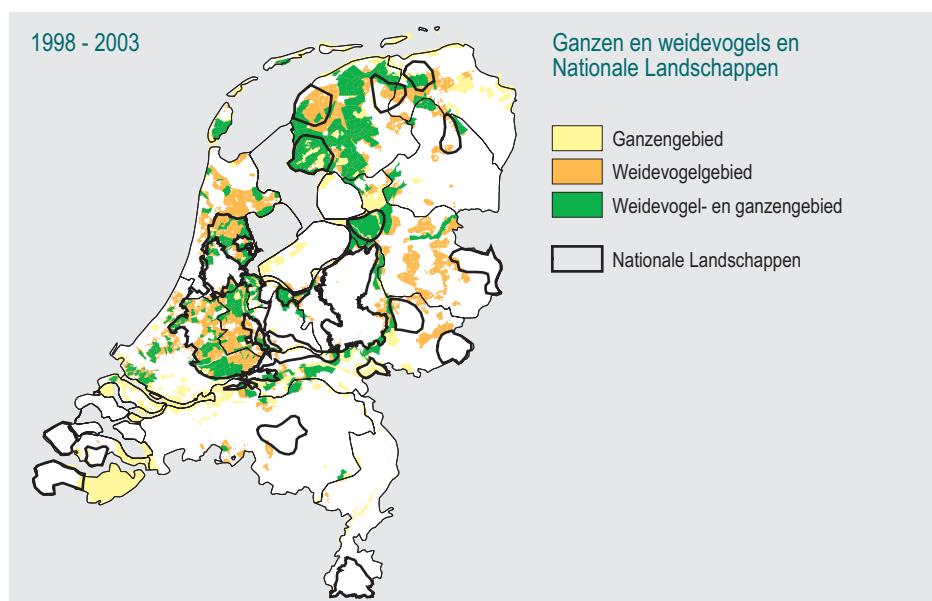
Het weidevogelbeleid kent een geschiedenis van ruim dertig jaar. Hoewel er dus sprake is van continuïteit, zijn de doelstellingen binnen dit beleid in de loop van de tijd verschoven. De ambitie om de weidevogelpopulaties duurzaam in stand te houden is steeds meer uit beeld verdwenen. Ook voor terreinen van natuurbeschermingsorganisaties geldt dat de doelstellingen in de loop van de tijd zijn verschoven. Graslanden in het rivierengebied kregen bijvoorbeeld het stempel van natuurontwikkeling, waardoor natuurtypen ontstaan die voor weidevogels minder interessant zijn.

Kansen voor een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak

Zowel voor weidevogels als voor andere soorten, zoals ganzen, geldt dat bescherming een gebiedsgerichte aanpak vraagt. Weidevogels kunnen het best in stand gehouden worden door de inspanningen op enkele grote kerngebieden te concentreren. Het is essentieel om alle omstandigheden tegelijk te optimaliseren: de beheersvergoedingen, het behoud van open landschap en een goed waterpeil. Gebiedsgerichte samenwerking tussen boeren en terreinbeheerders ligt hierbij voor de hand. In de praktijk komen dergelijke samenwerkingsverbanden al van de grond. Agrarische natuurverenigingen spelen daarbij vaak een rol van betekenis.



Figuur 6 Veel broedvogelsoorten en wintergasten in Vogelrichtlijngebieden nemen in aard toe of blijven gelijk. Vijftien soorten gaan in aard achteruit (Bronnen: Sovon, CBS).



Figuur 7 Een aantal Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte herbergt belangrijke weidevogel- en ganzengebieden.

Kansen doen zich ook voor bij de nieuwe beleidsontwikkelingen. Zo zou de gebiedsgerichte aanpak die voor het weidevogel- en ganzenbeleid nodig is, wellicht goed kunnen worden gecombineerd met het beleid voor Nationale Landschappen. Verschillende aangewezen Nationale Landschappen herbergen al belangrijke weidevogel- en/of ganzengebieden. Worden kernkwaliteiten als openheid serieus genomen in deze gebieden, dan biedt dit perspectief voor weidevogels en ganzen. Dit wordt nog versterkt als rijksmiddelen geconcentreerd worden ingezet in de Nationale Landschappen. Een andere optie is om Europese gelden gericht in te zetten voor zogenoemde Groene Diensten, zoals weidevogel- en ganzenbeheer, in Nationale Landschappen. Synergie is ook mogelijk voor de bescherming van andere soortgroepen zoals planten, insecten, amfibieën, reptielen, vissen en zoogdieren.

Actoren en beleid

De maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en landschap is groot

Het aantal mensen dat betrokken is bij natuur en landschap in Nederland is groot, evenals de diversiteit van hun betrokkenheid. Naast bekende actoren als natuurbeschermingsorganisaties, overheden en vrijwilligers zijn ook nieuwe actoren zoals projectontwikkelaars en agrarische natuurverenigingen betrokken geraakt bij de inrichting en het beheer van natuur en landschap. Naast klassieke tegenstellingen tussen deze actoren zijn er nu ook in toenemende mate gedeelde belangen en is ook sprake van coalitievorming.

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' legde in 2000 een zwaar accent op het te vergroten draagvlak onder de bevolking voor natuur en het natuurbeleid. Het huidige kabinet wil meer verantwoordelijkheid toekennen aan de andere overheden en aan burgers. Gezien de grote betrokkenheid van Nederlanders bij natuur en landschap lijkt de uitgangssituatie daarvoor gunstig te zijn.

De natuurbeschermingsorganisaties spelen een belangrijke rol, onder meer omdat ze de Europese regelgeving goed weten te gebruiken als 'stok achter de deur'. Het is een middel om de Nederlandse overheid te dwingen de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet te implementeren en te handhaven. Die wetten zijn voor een groot deel gebaseerd op de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Behoeftte aan regie en continuïteit

Diverse actoren, zoals natuurbeschermingsorganisaties en projectontwikkelaars, vragen om kaders en regie. Daarvoor kijken ze naar de overheid. Een voorbeeld van een kader is het concept van de EHS. Behalve om regie vragen de actoren ook om continuïteit. In het landschapsbeleid bijvoorbeeld is hiervan nauwelijks sprake. Het stopzetten van de financiering van proeftuinen waar juist veel inspanningen van streekactoren waren verricht, is blijkens de reacties fnuikend voor de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Door rijksmiddelen in Nationale Landschappen te concentreren wordt wellicht een robuustere basis gelegd, maar wat ontbreekt zijn heldere afspraken over de rolverdeling tussen Rijk en provincies en over de toetsing van ontwikkelingen aan, nog nader doelgericht te formuleren, kernkwaliteiten.

Maatschappelijke organisaties vragen ook om duidelijkheid over hun speelruimte, bijvoorbeeld wat betreft de door de Europese Unie opgelegde kaders. Zo zal het grondgebruikers in de nabijheid van Natura 2000-gebieden duidelijk moeten worden wat de externe werking van de Habitatrichtlijn voor hen concreet betekent.

Wie de regierol moet voeren, kan per onderdeel van het beleid verschillen. Belangrijk is dat de resultaten die de regievoerende partij bereikt door het niveau direct daarboven worden getoetst. Zo worden de resultaten van het rijksbeleid voor natuurgebieden getoetst door de Europese Commissie. En het resultaat van een gebiedsgericht proces als 'Hart van de Heuvelrug' van de provincie zou door het Rijk getoetst moeten worden aan inhoudelijke doelen zoals het realiseren van de EHS.

Perspectief voor een actorenbeleid

Op diverse vlakken vormen zich coalities, zowel in de sfeer van 'groen-groen' als 'groen-rood'. Door sterker in te zetten op deze coalities zou het kabinet een succesvoller actorenbeleid kunnen voeren. Dit biedt kansen voor onder meer de EHS en Nationale Landschappen, speerpunten van het rijksbeleid. Daar ligt een zware inbreng van het Rijk in gebiedsgerichte processen dan ook het meest voor de hand. Die inbreng kan bestaan uit bijvoorbeeld een grondpositie, geld of regelgeving. Wat de laatste punten betreft zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van Europese middelen (zowel geld als regelgeving).

Centraal in het actorenbeleid staat de betrouwbaarheid van de overheid. Belangrijk is dat de rijksoverheid duidelijkheid schept over haar bedoelingen en heldere kaders en spelregels meegeeft aan gebiedsgerichte projecten. Binnen die kaders kunnen vervolgens andere spelers (overheden en maatschappelijke organisaties) de vrijheid krijgen om de doelen te realiseren op een manier die bij hun past. Het maakt niet uit of het daarbij gaat om mozaïekbeheer voor weidevogels, de 'rood voor groen'-aanpak in de Randstad of een gebiedsgerichte aanpak van vermesting en verdroging. Van de overheid wordt ook een faciliterende rol gevraagd. Die kan bijvoorbeeld bestaan uit het aanboren van Europese middelen. De uitdaging is om daarbij enerzijds rekening te houden met de belangen en de wensen van de actoren in de streek en anderzijds met de Europese doelen.

1 INLEIDING

Deze Natuurbalans verschijnt in een periode waarin het kabinet een nieuwe koers uitzet voor het beleid dat voor natuur en landschap relevant is. De Nota Ruimte verwoordt het ruimtelijk beleid van dit kabinet en de Agenda voor een Vitaal Platteland beschrijft het beleid voor het landelijke gebied. De nieuwe koers van het kabinet sluit aan bij het Hoofdlijnenakkoord. Daarin is het voornemen van het kabinet vastgelegd om meer verantwoordelijkheden bij andere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers te leggen.

De rol van actoren in natuur en landschap

Wat kunnen we leren uit het verleden voor een 'actorenbeleid natuur en landschap' in de toekomst? Die vraag wil het Milieu- en Natuur Planbureau in deze Natuurbalans graag beantwoorden. Voor een volledig antwoord moeten niet alleen de doelen van het beleid helder zijn, maar ook de rollen van de actoren bij die doelen. Bovendien is inzicht nodig in wat de desbetreffende actoren daadwerkelijk bijdragen. Voor al deze aspecten is echter sprake van grote leemten. Doelen zijn lang niet altijd helder geformuleerd of verschuiven in de loop van de tijd. Zelden is duidelijk wat de rijksoverheid precies van anderen verwacht. Ook is een eenduidige causale relatie tussen de activiteiten van actoren en wat er in het veld aan veranderingen wordt waargenomen, moeilijk te leggen.



Foto: Roel Høve

Het thema van deze Natuurbalans, 'actoren', wordt geplaatst in het licht van de aangeduide koerswijziging van het beleid. Binnen het beleidsveld natuur en landschap verschuiven de verantwoordelijkheden namelijk al langere tijd. Zo heeft de decentralisatie-impuls van begin jaren negentig ertoe geleid dat de rijksoverheid taken naar de provincies verschuift. Dat speelt bijvoorbeeld wanneer de Ecologische Hoofdstructuur wordt uitgewerkt. Voor het planologisch beleid geldt al veel langer dat provincies en gemeenten een belangrijke rol hebben via hun streek- en bestemmingsplannen. Ook in het landschapsbeleid hebben provincies en gemeenten een rol van betekenis, bijvoorbeeld via het Belvederebeleid en door landschapsontwikkelingsplannen op te stellen.

Naast overheden spelen ook maatschappelijke organisaties van oudsher een belangrijke rol in het veld van natuur en landschap. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan beheerders van natuurterreinen, bossen en landgoederen, maar ook aan organisaties die soorten beschermen. Verder zijn organisaties die natuur en landschap niet als primaire doelstelling hebben toch belangrijk voor dit beleidsterrein. Voorbeelden zijn overheidslichamen zoals Defensie en Rijkswaterstaat, maar ook particuliere instellingen zoals waterleidingbedrijven en de ANWB. Ook boeren zijn natuurlijk belangrijke spelers in het veld. Het kabinet wil de boeren nog meer bij het beleid betrekken. In dat kader past de ontwikkeling binnen het EHS-beleid dat de overheid meer nadruk legt op particulier en agrarisch natuurbeheer en minder op het verwerven van gronden voor natuur.

Elk hoofdstuk van deze Natuurbalans behandelt een thema waarin de rol van actoren wordt belicht. Hoofdstuk 2 geeft een beeld hoe Nederlanders betrokken zijn bij natuur en landschap. Hoofdstuk 3 gaat in op het nieuwe beleid voor Nationale Landschappen wat betreft de rolverdeling van Rijk en provincies. Hoofdstuk 4 sluit daar op aan waar het gaat om de regierol in de groene ruimte tussen de steden. De taakverdeling tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten bij het planologisch veiligstellen van de Ecologische Hoofdstructuur wordt behandeld in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 komt de rol van beheerders van Natura 2000-gebieden aan de orde en wordt ook de rol van de Europese Unie als co-financier besproken. Hoofdstuk 7 gaat in op de snel in betekenis groeiende agrarische natuurverenigingen en de samenwerkingsverbanden die deze verenigingen aangaan met andere partners in het landelijk gebied. In hoofdstuk 8 worden de belangrijkste constatering en conclusies samengevat en conclusies getrokken die een handreiking kunnen zijn voor het kabinet.

Intermezzo's

Voor een product als de Natuurbalans is het belangrijk dat de analyses niet blijven steken op het niveau van papieren exercities, hoe geavanceerd de gebruikte modellen en databestanden ook zijn. Uiteindelijk gaat het immers om de vraag wat het beleid betekent voor de toestand van natuur en landschap buiten. Daarbij gaat het niet alleen om het natuur- en landschapsbeleid in enge zin, maar ook om het milieu-, water- en ruimtelijk beleid. Die toestand is niet uitputtend te beschrijven en zou bovendien van jaar tot jaar weinig veranderingen te zien geven.



Figuur 1.1 Deze Natuurbalans bevat zes intermezzo's die elk de ontwikkelingen in een bepaald gebied beschrijven en de actoren die daarbij betrokken zijn.

Om toch de band met 'buiten' te kunnen leggen, zijn zogenoemde intermezzo's opgenomen (*figuur 1.1*). Vanaf hoofdstuk 2 treft u na ieder hoofdstuk telkens zo'n intermezzo aan, bedoeld als opmaat voor het daaropvolgende hoofdstuk. Elk intermezzo beschrijft voor een bepaald gebied de ontwikkelingen die daar buiten zijn waar te nemen. Dat kan gaan om veranderingen in biodiversiteit, maar ook om veranderingen in het landschap. Elk intermezzo geeft ook aan welke actoren betrokken zijn en welke rol zij spelen. De intermezzo's vormen tezamen de bouwstenen voor thema-hoofdstuk 8: 'Actoren en beleid'.

Karakter en opbouw Natuurbalans

Niet alleen de intermezzo's vormen een nieuw element in deze Natuurbalans. In vergelijking met de vorige Natuurbalansen wordt er nu meer aandacht geschonken aan ontwikkelingen die binnen een termijn van enkele jaren worden voorzien. Deze komen aan de orde in de slotparagrafen van de hoofdstukken 3 tot en met 7. Elk van deze hoofdstukken start met een korte schets van de ontwikkelingen die aan het huidige beleid ten grondslag liggen. De 'buiten' waarneembare toestand wordt ook belicht. Deze paragraaf wordt gevolgd door een paragraaf die de resultaten van het beleid beschrijft. Soms kan dat in termen van effecten die buiten waarneembaar zijn. Dikwijls moet echter noodgedwongen worden volstaan met beleidsprestaties zoals afgeronde plannen en verworven hectares. Voor het beleidsveld natuur en landschap geldt immers dat het vaak lange tijd duurt voordat effecten van het beleid in het veld waarneembaar zijn.

Deze Natuurbalans start na een korte beschrijving van de toestand buiten (hoofdstuk 2) met het beleid op het schaalniveau van het landschap (hoofdstuk 3). Vervolgens zoomt hoofdstuk 4 in op de groene ruimte van de Randstad, een onderwerp dat veel aandacht krijgt in de discussies rond de Nota Ruimte. Daarna is het niveau van de natuurgebieden aan de orde. Eerst wordt in hoofdstuk 5 de Ecologische Hoofdstructuur onder de loep genomen. Vervolgens gaat hoofdstuk 6 in op de Nederlandse bijdrage aan het Europese netwerk van natuurgebieden, Natura 2000. Ook enkele andere aspecten van het Europese natuurbeleid, zoals de Kaderrichtlijn Water, komen aan de orde. Hoofdstuk 7 besteedt aandacht aan enkele specifieke soorten, weidevogels en ganzen. In deze Natuurbalans wordt geen aandacht besteed aan de beleidseffecten voor de rijkswateren. De bijdrage van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan producten van het Milieu- en Natuurplanbureau concentreert zich dit jaar op rapportages in het kader van de 'beleidsmonitor water'.

Achtergronden

Aan de inhoud van de Natuurbalans ligt een groot aantal analyses ten grondslag. Om de Natuurbalans leesbaar te houden is het aantal verwijzingen naar bronnen zo beperkt mogelijk gehouden. Essentiële verwijzingen naar gebruikte literatuur staan in de tekst. Een overzicht van de belangrijkste gebruikte literatuur is opgenomen aan het eind van de balans. De specifiek voor deze Natuurbalans uitgevoerde analyses zijn beschreven in planbureaurapporten. Een overzicht daarvan is opgenomen na de literatuurlijst. Ten slotte is een belangrijke bron van informatie het Milieu- en Natuurcompendium. Dit is te raadplegen via internet: www.natuurcompendium.nl.

2 NATUUR, LANDSCHAP EN ACTOREN

Hoe staan natuur en landschap er in Nederland voor? Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen tien tot vijftien jaar? Wie voelt zich betrokken bij natuur en landschap en waarin uit die betrokkenheid zich? Deze vragen komen aan de orde in dit hoofdstuk. De pretentie is niet een volledig beeld te schetsen, maar wel om enkele in het oog springende signalen weer te geven.

Paragraaf 2.1 gaat in op enkele grootschalige ontwikkelingen en hun effect op het ruimtebeslag in Nederland.

Nadat in paragraaf 2.1 onder meer aandacht is besteed aan de ontwikkeling van het *areaal* natuur, komt in paragraaf 2.2 aan de orde hoe het gaat met de *kwaliteit* van de Nederlandse natuur. In die paragraaf wordt beschreven hoe ecosystemen en soorten zich de laatste jaren ontwikkelen.

De laatste paragraaf 2.3 gaat in op de betrokkenheid van Nederlanders bij natuur en landschap. Die betrokkenheid doet zich in allerlei vormen voor. Ook de rol van maatschappelijke organisaties komt in paragraaf 2.3 aan de orde. Die paragraaf legt daarmee een basis voor het thema 'actoren' van deze Natuurbalans en vormt daarmee een opmaat voor hoofdstuk 8 'Actoren en beleid'.



Foto: Roel Hoeve

2.1 Ontwikkelingen in het ruimtebeslag

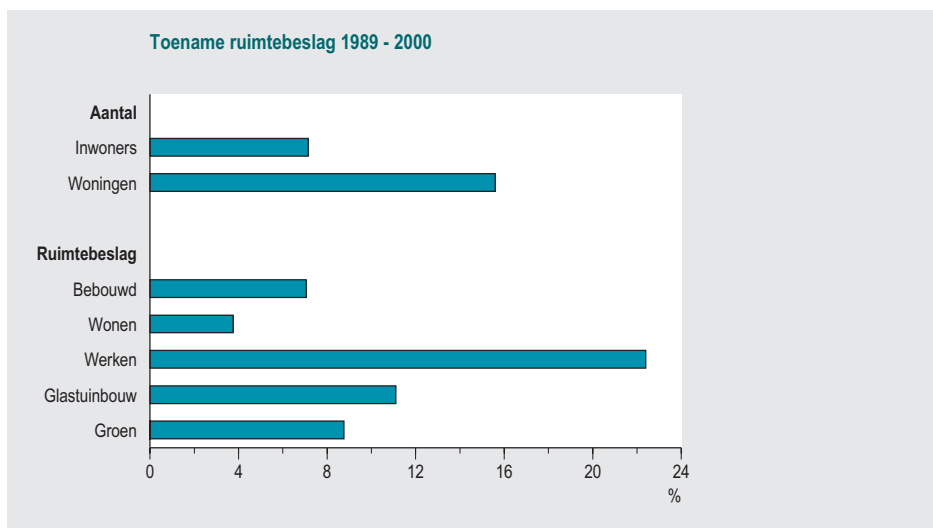
- *Verstedelijking is de afgelopen decennia de belangrijkste drijvende kracht achter veranderingen in het Nederlandse landschap. Het ruimtebeslag voor werken toont een sterke groei.*
- *Ondanks de verstedelijking neemt het areaal natuur toe. Het gaat hier om een toename van de bosoppervlakte.*

Tot ver in de twintigste eeuw was de landbouw de drijvende kracht achter veranderingen in het landschap. De afgelopen decennia heeft de verstedelijking deze rol echter overgenomen.

Vooraf ruimtebeslag voor werken vertoont een sterke groei

Over de periode 1989-2000 liep de toename van het ruimtebeslag voor *bebouwing* ongeveer gelijk op met de toename van het *aantal inwoners*. Beide bedroegen namelijk ruim 7% (*figuur 2.1*). De toename van het ruimtebeslag voor *wonen* is in die periode relatief beperkt geweest. Toch is het *aantal woningen* met 15% gestegen. Er is echter vooral gebouwd in en aansluitend op bestaande bebouwing en in veel mindere mate verspreid door het landschap.

Een andere ontwikkeling tekent zich af ten aanzien van de functie *werken*. Het ruimtebeslag in deze categorie is in de ruim tien jaar tussen 1989 en 2000 met 22% gegroeid. Dit komt doordat de bedrijvigheid is verplaatst naar locaties die goed over de weg te bereiken zijn. Zij komen daarmee meer verspreid in het landschap te liggen. Naast de sterke uitbreiding van bedrijventerreinen speelt de uitbreiding van niet-



Figuur 2.1 Het ruimtebeslag voor bebouwing nam in de periode 1989-2000 evenveel toe als de groei van de bevolking in die periode. Het aantal woningen is veel sterker gestegen (Bron: CBS Bodemstatistiek).



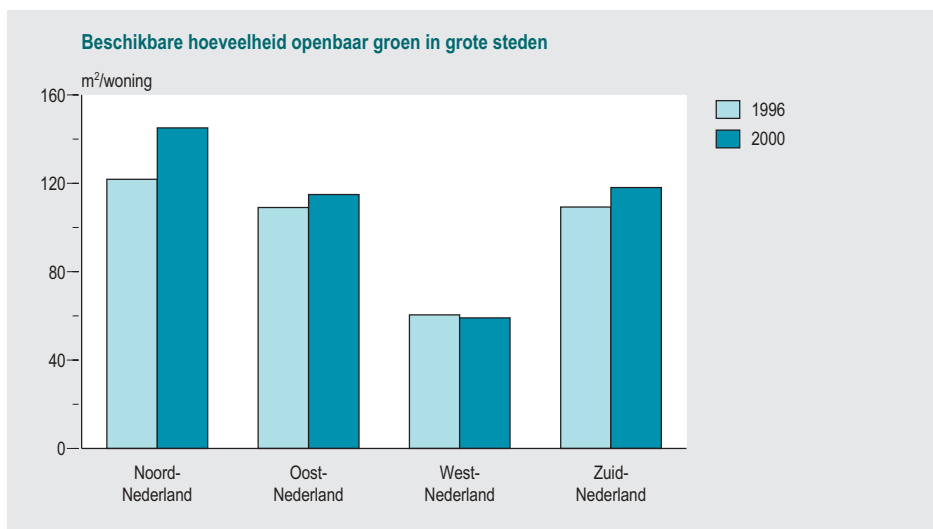
Het ruimtebeslag van de glastuinbouw is tussen 1989 en 2000 met 11% toegenomen (Foto: Saxifraga - Jan van der Straaten).

agrarische bedrijvigheid op het platteland een belangrijke rol in de verandering van het Nederlandse landschap.

Steden worden groener, maar juist de Randstad niet

Naast de voortgaande verstedelijking is ook de aanleg van bos-, natuur- en stedelijke groengebieden belangrijk voor de veranderingen van het landschap. De totale groei van deze gebieden bedroeg over de periode 1989-2000 bijna 9%.

Het areaal recreatief groen (parken, sportterreinen, volkstuinen en dagrecreatieve terreinen) is in de periode 1989-2000 met 13% gegroeid (CBS Bodemstatistiek). Deze toename is groter dan de groei van het aantal woningen. Per woning is er dus meer groen beschikbaar. Er zijn echter regionale verschillen (*figuur 2.2*). De beschikbaarheid van groen in de grote steden van Noord-, Oost- en Zuid-Nederland nam toe, terwijl de



Figuur 2.2 Tussen 1996 en 2000 is de hoeveelheid beschikbaar groen per woning in de grote steden toegenomen. In het westen was dit echter niet het geval. Juist daar is de minste hoeveelheid groen beschikbaar (Bron: CBS Bodemstatistiek).



Open duinen groeien op veel plaatsen dicht met struiken. Het gevolg is dat het slecht gaat met de soorten van open duin, zoals de duinpieper (Foto: Roel Hoeve).

beschikbaarheid van groen in de grote steden in het westen daarbij achterbleef. Juist in het westen van Nederland ligt het gemiddelde ruim onder de streefwaarde van 75 m² per woning voor uitleglocaties. Deze streefwaarde is afkomstig uit de Nota Ruimte (VROM, 2004).

Meer bos in Nederland

Het natuurareaal is in de periode 1989-2000 toegenomen. Zo is er tussen 1996 en 2000 ruim 5.000 ha natuur bijgekomen (CBS, 2003). De nieuwe natuur ontwikkelt zich voornamelijk op landbouwgrond. Er zijn wel verschillen tussen typen natuur. De oppervlakte bos neemt toe, terwijl de overige typen natuur in oppervlakte afnemen. Moerassen, heide en duinen groeien dicht; open plekken verdwijnen. Ruigte, struweel en bos komen ervoor in de plaats.

2.2 Kwaliteit van de natuur

- *De grote achteruitgang van de natuurkwaliteit lijkt te zijn gestopt. Toch zijn er nog veel soorten die in de gevarenzone verkeren of zelfs dreigen te verdwijnen.*
- *Tot de soortgroepen die in de lift zitten behoren de vleermuizen. Het gaat echter slecht met de meeste soorten dagvlinders.*
- *Hier en daar is het effect zichtbaar van een verbeterde milieukwaliteit en van natuurontwikkeling en -herstel.*

Het beeld van de kwaliteit van de natuur in Nederland is wisselend. Er is geen sprake van een grote vooruitgang, maar de grootste achteruitgang van de afgelopen eeuw lijkt gestopt.

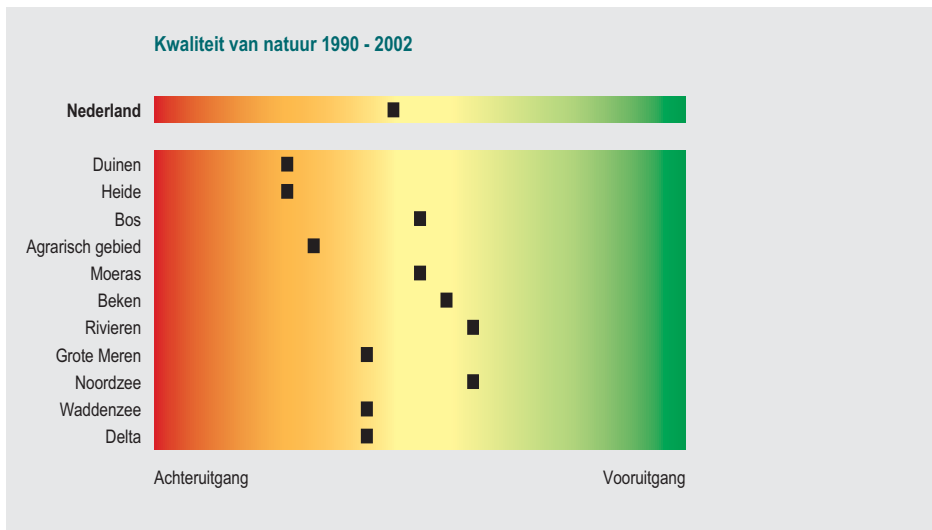
Figuur 2.3 geeft voor de hoofdtypen van natuur aan hoe de kwaliteit zich ontwikkelt sinds 1990. De figuur is gebaseerd op meetgegevens van karakteristieke soorten uit verschillende soortgroepen, gecombineerd met inschattingen van deskundigen en literatuurreferenties. Natuurtypen in het rechter deel van de grafiek gaan in kwaliteit vooruit. Een voorbeeld hiervan is de natuur in het rivierengebied. Natuurtypen die zich in het linker deel bevinden, zoals heide en duinen, gaan achteruit. Achteruitgang wil zeggen dat er meer karakteristieke soorten van het betreffende natuurtype een dalende trend vertonen dan een stijgende trend.

Milieucondities voor natuur iets beter

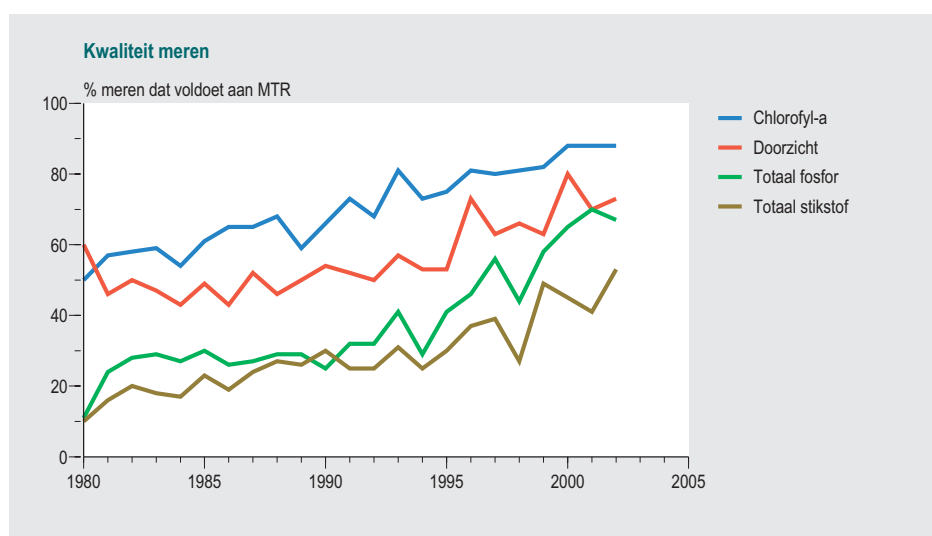
De kwaliteit van de natuurgebieden is in de vorige eeuw sterk achteruitgegaan, door een hoge milieudruk, een ongeschikte waterhuishouding en door versnippering. Door de blijvende hoge druk herstellen de natuurgebieden moeizaam.

De waterkwaliteit van oppervlaktewateren gaat vooruit. In de meren en plassen liggen de gemiddelde stikstof- en fosfaatconcentraties op de maximaal toelaatbare risicoconcentratie of net daaronder. Voor het eerst is in de meren en plassen niet alleen de hoeveelheid nutriënten gedaald, maar ook is nu waargenomen dat het doorzicht enigszins is verbeterd (*figuur 2.4*). Voor veel meren geldt echter dat voorlopig nog geen duurzaam helder ecosysteem mag worden verwacht.

Ook op het land verbeteren milieucondities. Tijdens de periode 1981-2002 is in Nederland de stikstofdepositie met 25% en de potentieel verzurende depositie met 50% afgenomen. Als gevolg hiervan is er nu meer natuur beschermd en treedt er soms herstel van de natuur op. Binnen Nederland bestaan grote regionale verschillen in de stikstof-



Figuur 2.3 De ontwikkeling van de kwaliteit van natuur in Nederland sinds 1990 laat een wisselend beeld zien (Bron: CBS en PGO's, samenwerkend in het Netwerk Ecologische Monitoring; figuur samengesteld mede op basis van data van RIZA en RIKZ).



Figuur 2.4 De waterkwaliteit in meren gaat vooruit. Het aantal meren dat voldoet aan de maximaal toelaatbare risicoconcentratie (MTR) is in de afgelopen decennia toegenomen (Bron: Portielje, 2004).

depositie, maar over de gehele linie blijft die in Nederland ook op langere termijn nog te hoog. Dit staat een duurzaam herstel van gevoelige natuurtypen als heide en vennen in de weg (MNP, 2004a).

Beheer, herstel en ontwikkeling van natuur werpen lokaal vruchten af

Behalve dat de milieucondities worden verbeterd, wordt ook gewerkt aan het herstel van andere habitatcondities door natuurontwikkeling, -inrichting en -beheer. Op veel plaatsen gebeurt dat met succes. In het rivierengebied zijn bijvoorbeeld op uitgebreide schaal natuurontwikkelingsprojecten uitgevoerd. Ook in andere natuurgebieden worden herstelprojecten uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het opnieuw mogelijk maken van verstuing en het verhogen van het waterpeil in de duinen. Ook op soortniveau zijn successen te melden, zoals het herstel van de populatie kerkuilen dankzij de inspanningen van boeren en vogelwerkgroepen.



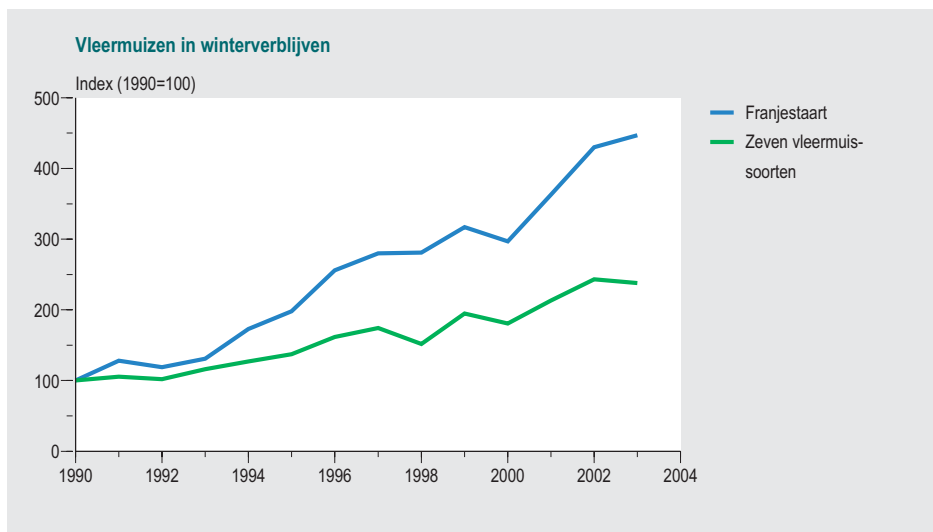
De kwartelkoning broedt weer in hooilanden langs de grote rivieren. Natuurontwikkeling leverde een belangrijke bijdrage aan het herstel van de populatie (Foto: Saxifraga - Mark Zekhuis).

De franjestaart leeft in gebieden met bos, rivieren of beken. Ook deze Rode Lijst-soort heeft kunnen profiteren van de bescherming van hun overwinteringsverblijven zoals grotten, groeven, bunkers en kelders (Foto: Roel Hoeve).



Winnaars en verliezers

Wat betekenen die inspanningen nu allemaal voor de diverse soorten? Het algemene beeld is, dat de ontwikkelingen tussen de soortgroepen (en ook binnen de soortgroepen zelf) verschillen. Een soortgroep die in de lift zit, is die van de vleermuizen (*figuur 2.5*).



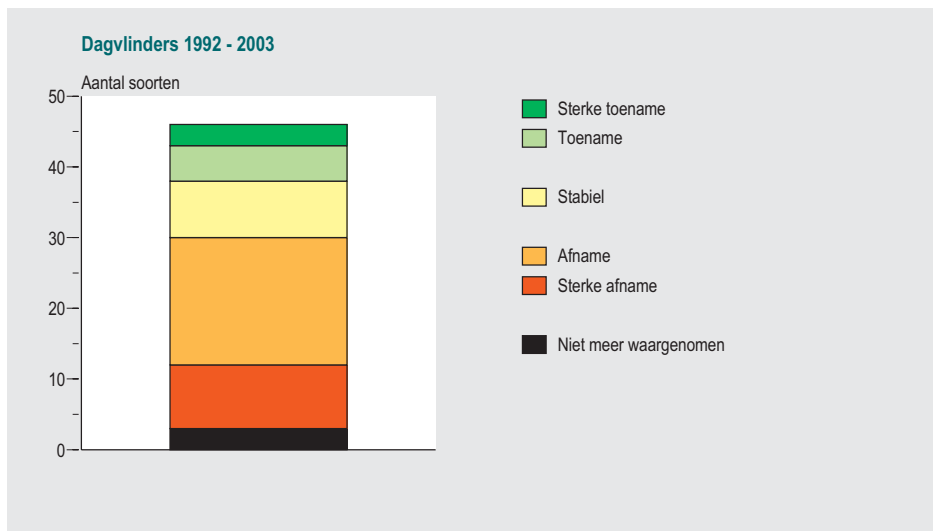
Figuur 2.5 Vleermuizen zijn lange tijd in aantal achteruitgegaan, maar de laatste jaren neemt een aantal soorten weer toe. Vleermuizen profiteren onder meer van beschermingsmaatregelen in overwinteringsverblijven (Bron: VZZ en CBS, samenwerkend in het Netwerk Ecologische Monitoring)



Het heideblauwtje, een Rode Lijst-soort, neemt in aantal af omdat door vergrassing van heide de open plekken verdwijnen waar de vlinders zich opwarmen (Foto: Saxifraga - Frits Brink).

Met de meeste soorten dagvlinders gaat het echter slecht. Voor het merendeel van de gemonitorde soorten geldt dat sinds 1992 de aantallen afnemen (figuur 2.6). Negen soorten nemen sinds 1992 sterk af: met een gemiddelde afname van meer dan 50% in vijf jaar. Drie soorten zijn zelfs sinds 1995 niet meer waargenomen in Nederland.

Niet alleen tussen soortgroepen, maar ook binnen soortgroepen zijn er dus winnaars en verliezers. Sommige soorten doen het goed. De koninginnenpage, het bont zand-oogje en de gehakelde aurelia profiteren van de hoge temperaturen van de laatste jaren. Veenvlinders daarentegen verkeren door achteruitgang in de kwaliteit van hoogvenen en door verdroging in acuut gevaar.



Figuur 2.6 Nederlandse dagvlinders hebben het moeilijk. Trendresultaten geven aan dat 30 dagvlindersoorten achteruitgaan of (sinds 1995) niet meer zijn waargenomen, acht soorten zijn stabiel en acht soorten nemen toe in aantal (Bron: Vlinderstichting en CBS, samenwerkend in het Netwerk Ecologische Monitoring).

De achteruitgang van de ortolaan is snel gegaan. Niet alleen in Nederland, maar in geheel Noordwest-Europa is de broedpopulatie ingestort (Foto: Saxifraga - Mark Zekhuis).



Ook binnen andere soortgroepen dan de dagvlinders bevinden zich verliezers. De plantensoorten zaagblad en zomerschroeforchis bijvoorbeeld zijn na 1990 niet meer in Nederland waargenomen. De ortolaan, klapekster en duinpieper zijn Nederlandse broedvogels die de laatste jaren uit Nederland zijn verdwenen of op het punt staan te verdwijnen.

Hoewel een aantal soorten verdwijnt, zijn er ook soorten die zich nieuw vestigen in ons land of sinds lange tijd weer terugkeren. Een aanzienlijk deel van de 'aanwinsten' van de Nederlandse flora en fauna is door mensen hier geïntroduceerd, of door mensen een handje geholpen. Zo bestaat een groot deel van de nieuwe planten uit soorten afkomstig uit tuinen en vijvers. De grote waternavel is daarvan het bekendste voorbeeld. Deze nieuwkomer is de afgelopen jaren vooral bekend geworden doordat hij tot veel overlast bij waterschappen heeft geleid door de snelle verspreiding en een explosieve groei. De 'nieuwe' vissen roofblei en blauwneus hebben ook een succesvolle opmars naar Nederland gemaakt. Deze soorten komen vanuit Oost-Europa en de opmars is waarschijnlijk te danken aan de kanaalverbinding tussen het Donau- en het Rijnstroomgebied.

Sommige nieuwkomers vestigen zich op eigen kracht in Nederland. Het boswitje (een dagvlinder) is daarvan een voorbeeld. Ook de grote zilverreiger en kleine zilverreiger zijn via natuurlijke verspreiding naar ons land gekomen.

Naast deze voor Nederland nieuwe soorten zijn er in de afgelopen jaren ook enkele soorten na lange afwezigheid weer op natuurlijke wijze teruggekeerd, omdat de omstandigheden verbeterd zijn. Voorbeelden hiervan zijn de gaffellibel, de gestippelde alver, de elft en de slechtvalk. Ook de planten kalketrip, eivormige waterbies, klein nimfkruid, akkerviltkruid, geel viltkruid, geoorde veldsla en koprus zijn weer terug in Nederland. De vondsten zijn veelal te incidenteel om hun terugkomst met zekerheid te koppelen aan milieuveranderingen.

2.3 Betrokkenheid bij natuur en landschap

- *Veel Nederlanders zijn betrokken bij natuur en landschap. De betrokkenheid kent vele vormen. Enkele voorbeelden daarvan zijn donateur, actieve vrijwilliger en recreant.*
- *Natuurbeschermingsorganisaties spelen een belangrijke en steeds pluriformere rol.*

Het aantal mensen dat betrokken is bij natuur en landschap is groot, evenals de diversiteit van hun betrokkenheid. Burgers geven bijvoorbeeld donaties aan natuurbeschermingsorganisaties. Vrijwilligers inventariseren allerlei planten- en diersoorten, ze doen aan landschapsonderhoud en aan nestbescherming. Terreinbeherende organisaties spelen van oudsher een belangrijke rol, evenals de boeren. In het verleden stonden zij namelijk aan de basis van het huidige cultuurlandschap. Tegenwoordig spannen velen zich in voor het beheer van weidevogels, ganzen en diverse andere soorten. Bos- en landgoedeigenaren beheren vaak al generaties lang natuurgebieden. Ook ondernemingen spelen op diverse plaatsen een belangrijke rol. Zo beheren drinkwaterleidingbedrijven grote delen van het duingebied, een natuurtype waarvoor Nederland internationale verantwoordelijkheid draagt. Projectontwikkelaars zijn eveneens belangrijk, vooral voor het realiseren van groen in en om de stad. Ook de overheid en politici spelen via onder meer hun beleid en regelgeving een belangrijke rol. Dit geldt op meerdere schaalniveau's: van de politici in Europa via de Tweede Kamer en Provinciale Staten naar gemeenteraden en waterschapsbesturen.

Natuurbeschermingsorganisaties spelen een belangrijke rol

Natuurbeschermingsorganisaties spelen in Nederland van oudsher een belangrijke rol bij de bescherming van soorten en gebieden, en in de politiek. De Vogelbescherming bijvoorbeeld bestaat ruim 100 jaar en telt momenteel 125.000 leden en donateurs. Deze organisatie kent een soortgerichte invalshoek, namelijk de bescherming van in het wild levende vogels. Ze heeft altijd een belangrijke rol gespeeld bij de wet-

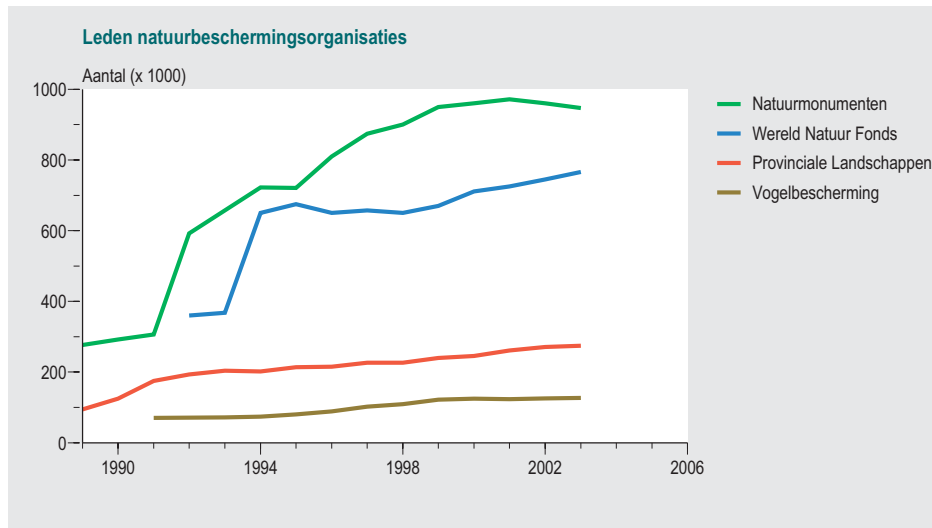
Aan de slag voor de natuur

Veel mensen zijn actief als vrijwilliger bij een organisatie voor natuur- of landschapsbescherming. Ruim 75.000 mensen zijn actief in een vogelwerkgroep, in het landschapsbeheer, als natuurgids, vlinderwaarnemer, weidevogelbe-

schermmer, wetlandwacht, in een bestuur, belangengroep, klankbordgroep of in een van de vele andere vrijwilligersgroepen. Het aantal mensen dat zich actief inzet om de natuur- en landschapskwaliteit te verbeteren groeit nog steeds.



Ecologische monitoring in Nederland is voor een groot deel vrijwilligerswerk. Elk jaar zijn er tienduizenden vrijwilligers die de flora en fauna monitoren, zoals hier een onderzoeker van vleermuizen. In totaal besteden zij per jaar zo'n 110.000 uur aan monitoring (Foto: Roel Hoeve).

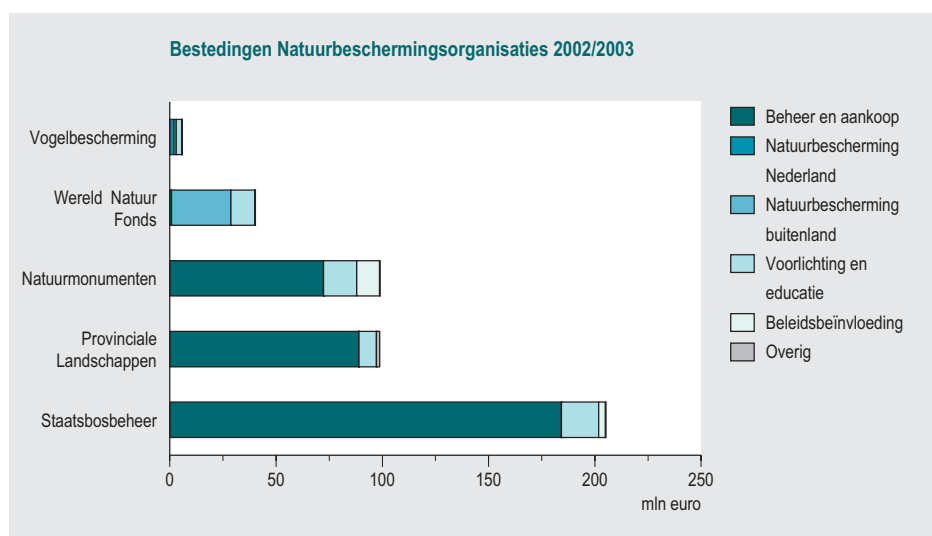


Figuur 2.7 Het aantal leden van Natuurmonumenten is sinds 1990 verdrievoudigd. Bij de Provinciale Landschappen, het Wereld Natuur Fonds en de Vogelbescherming is het ledenaantal verdubbeld (Bronnen: Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen, Wereld Natuur Fonds, Vogelbescherming Nederland).

telijke bescherming van deze soortgroep. Niet alleen nationaal maar ook internationaal, bijvoorbeeld via betrokkenheid bij de EU-Vogelrichtlijn. Vogelbescherming Nederland is partner van BirdLife International. Dit is de organisatie die wereldwijd opkomt voor de bescherming van vogels. Naast de Vogelbescherming zijn er diverse andere organisaties met een overwegend soortgerichte insteek. Voorbeelden hiervan zijn Das en Boom, de Vlinderstichting, de Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming en nog tal van andere.

Daarnaast kent Nederland diverse natuurbeschermingsorganisaties die vooral actief zijn met het beheren en beschermen van gebieden. Voorbeelden hiervan zijn Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen. Staatsbosbeheer bestaat ruim 100 jaar. Deze verzelfstandigde overheidsorganisatie kent geen leden, maar heeft wel 70.000 individuele abonnees op het kwartaalblad 'Onverwacht Nederland'. Natuurmonumenten bestaat volgend jaar 100 jaar en heeft 950.000 leden (figuur 2.7). Een belangrijke terreinbeheerder is ook Rijkswaterstaat, bij wie het gaat om de rijkswateren en de bermen van rijkswegen. Daarnaast beschikt Defensie over grote stukken grond met dikwijls hoge natuurwaarden.

Ook op het terrein van de beïnvloeding van beleid en politiek zijn tal van organisaties actief. Verschillende van de hierboven genoemde organisaties beïnvloeden beleid en politiek. Dat geldt ook voor de Stichting Natuur en Milieu en de provinciale milieufederaties. Zij spelen vaak ook een rol van betekenis in gebiedsgerichte processen, zoals landinrichting en reconstructie.



Figuur 2.8 Hoewel de natuurbeschermingsorganisaties het merendeel van hun geld besteden aan het beheer en de aankoop van terreinen, steken zij ook aanzienlijke bedragen in andere doelen (Bronnen: Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen, Natuurmonumenten, Wereld Natuur Fonds, Vogelbescherming Nederland). NB: 'Provinciale Landschappen' is gebaseerd op een gemiddelde van acht Provinciale Landschappen.

Het natuurgebied dat in beheer is bij terreinbeherende organisaties, zoals Natuurmonumenten, is sinds 1990 sterk gegroeid en dat geldt ook voor hun budget. Tussen 1990 en 2003 is het budget van Natuurmonumenten bijna vervijfvoudigd; het bedraagt nu tegen de 100 miljoen euro.

Terreinbeherende organisaties gebruiken dit budget in de eerste plaats om hun gebieden goed te beheren. Daar geven zij het meeste geld aan uit (*figuur 2.8*). Daarnaast besteden ze een deel van hun budget aan radio- en televisieprogramma's, ledendagen, jeugdweken, excursies, etcetera om de betrokkenheid van Nederlanders bij de natuur(bescherming) te vergroten. Substantiële delen van het budget gaan ook naar educatie, voorlichting en promotieactiviteiten.

Enkele natuurbeschermingsorganisaties hebben ook als doel om het beleid te beïnvloeden. Zo steekt Natuurmonumenten veel energie in het effectief beïnvloeden van beleid en politiek. Zij doen dat samen met anderen, in wisselende coalities. Dat gebeurt op allerlei niveau's, van gebiedsgericht niveau tot aan de landelijke en internationale politiek (Natuurmonumenten, 2003).

Er zijn ook organisaties die zich specifiek voor één bepaald gebied inzetten. Voorbeeld hiervan is de Waddenvereniging, die momenteel een kleine 50.000 leden heeft. Het Wereld Natuur Fonds, met ongeveer 850.000 donateurs, zet zich vooral in voor soorten en gebieden in het buitenland. Het tweede belangrijke aandachtsveld van het WNF is voorlichting en educatie.

Vrije vogels en 'wildedierenclubs'

In de afgelopen tien jaar is het aantal leden van de jeugdbonden voor natuurstudie (12-25 jaar) gehalveerd tot 1.000 leden op de dag van vandaag. Ook het aantal leden van de Vrije Vogel Club (Vogelbescherming 10-16 jaar) neemt na een ledenaantal van 15 duizend in 1999 de laatste jaren af.

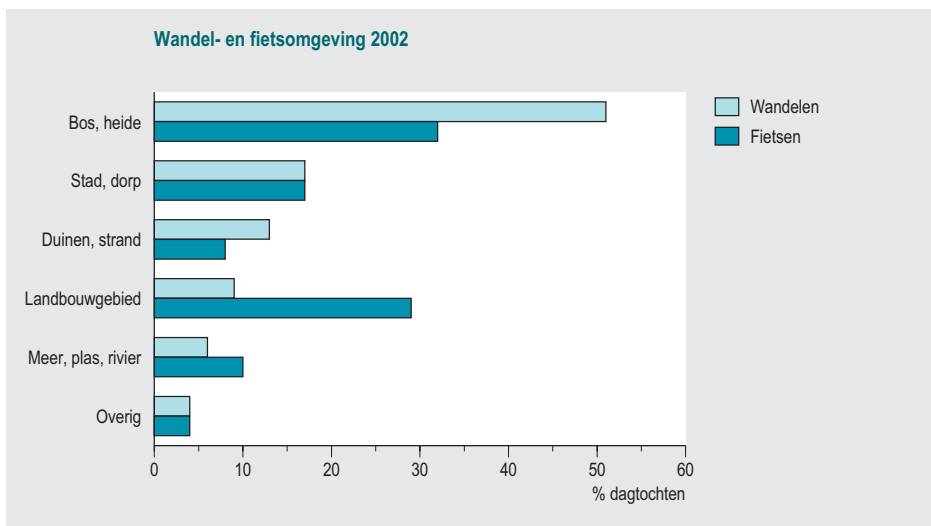
Toch is de betrokkenheid bij natuur(bescherming) onder de jeugd groot: het aantal Wereld Natuur Fonds-rangers (6-12 jaar) is sinds 1992 bijna verdubbeld en neemt nog steeds toe. Het WNF sluit aan bij de belangstelling van de jeugd van deze leeftijd door hen 'ranger' te maken. Samen helpen zij actief de 'wilde dieren' en beschermen zij de natuur. Dit doen ze op een manier die 'de kids' direct aanspreekt: door een tv-programma, een internetsite met clubblad en door te communiceren via voorbeelddieren zoals een panda of een tijger (Bronnen: Wereld Natuur Fonds, Vogelbescherming Nederland, NJN en JNM).

Rangers zijn gemotiveerd om zelf aan de slag te gaan in het veld en houden acties voor de bescherming van 'wilde dieren' (Foto: WNF-Rangerclub).



Recreatie is gebaat bij groen

Groen, landschap en natuur zijn belangrijk voor recreatie. In 2002 maakten Nederlanders een miljard recreatieve dagtochten. Wandelen en fietsen zijn erg populair; driekwart van de Nederlanders maakt wel eens een wandeltocht voor zijn plezier, net iets minder stapt op de fiets (CBS/NRIT, 2003). Nederlanders fietsen beduidend meer dan



Figuur 2.9 Meer dan de helft van de wandeltochten is in bos en heide, ook voor fietsers is bos en heide het populairst (Bron: CBS/NRIT, 2003).

in 1990 (toename ongeveer 25%). De toename van wandelen houdt gelijke tred met de groei van de bevolking (7%).

Uit diverse interviews met recreatieondernemers in twee gebieden, de Zeeuwse eilanden en het Groene Hart, blijkt dat het merendeel van hun bezoekers wordt aangetrokken door het landschap. Daarbij gaat het niet alleen om natuurlijke elementen in het landschap, zoals bos en heide (*figuur 2.9*), maar ook om cultuurelementen zoals erven, dijken, sloten en bebouwing. Voor de recreanten gaat het daarbij hoofdzakelijk om het decorlement van natuur en landschap en niet zozeer om de ecologische waarde. 'Behoud van natuur en landschap' is voor de recreatieondernemers een randvoorwaarde voor het voortbestaan van hun bedrijf (Overbeek *et al.*, 2003).

Om gezamenlijke belangen te behartigen, werken natuurbeschermende organisaties steeds vaker samen recreatieorganisaties als RECRON en ANWB (Natuurmonumenten, 2003).

De batterij opladen in de natuur

Wat zoeken mensen als ze in de natuur recreëren? Dat wisselt per dag, maar mensen willen vooral 'er even tussenuit zijn' en de batterij opladen buiten de dagelijkse omgeving. Informatie opdoen (interesse) of een wilderniservaring door middel van het struinen in de natuur scoren ook hoog. Amusement en gezelligheid zijn ook belangrijke motieven. Voor 'uitdagingrecreatie' zoals survival, mountainbiken of droppings is beperkte belangstelling (Gerritsen & Goossen, 2003). Ruim een derde van de tochten is bedoeld om uit de dagelijkse beslommering te komen, met de natuur als decor. Ongeveer 20% trekt eropuit om iets te weten te komen over gebieden en ongeveer 20% wil een wilderniservaring. Circa 15% vertrekt uit zijn woning om 'fun' te zoeken en 7% zoekt een fysieke uitdaging.

Naarmate mensen ouder worden, is de voorkeur voor 'even lekker de natuur in' groter. Jonge mensen hebben in verhouding meer een voorkeur voor 'sportuitdaging'.

Niet alleen jongeren kiezen voor een 'sportuitdaging' (Foto: Roel Hoeve).



Landschap en ruimtegebruik

Bedrijventerreinen Zuid-Limburg

In Zuid-Limburg is goed te zien hoe de economische ontwikkeling van grote stad Maastricht consequenties heeft voor de omliggende gemeenten Eijsden, Brunssum en Beek. Enerzijds biedt dit kansen voor het opknappen van een terrein in Maastricht, anderzijds roept het weerstand op vanwege vrees voor aantasting van het buitengebied in de andere gemeenten.

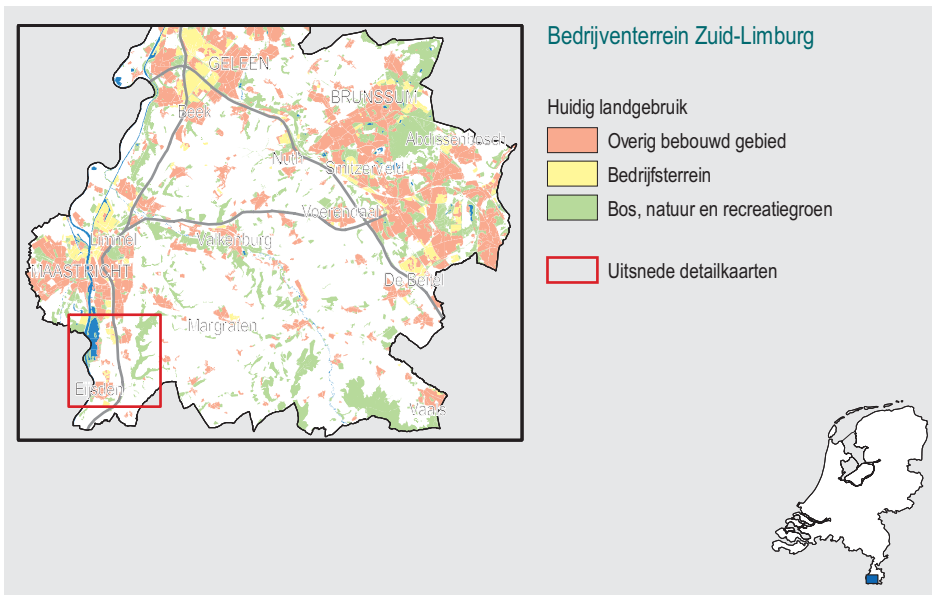
Voor menig bestuurder vormt een nieuw bedrijventerrein vaak een kans om een dorp, stad, regio of provincie nieuw economisch leven in te blazen. Tegelijkertijd zijn bedrijventerreinen in de ogen van veel mensen een vorm van landschapsvervuiling. In Zuid-Limburg is de stad Maastricht de motor achter de economische ontwikkeling van de regio. Zowel het stadsbestuur als de provincie hebben zich ten doel gesteld om van de stad een internationaal economisch centrum te maken. Het goed functionerende vliegveld Maastricht-Aachen Airport speelt daar een belangrijke rol in.

Om dat doel te bereiken, worden bestaande, verouderde bedrijventerreinen in Maastricht gesaneerd. Zo zal het industrieterrein Belvedere worden omgetoverd tot een nieuwe, groene woonwijk. De bedrijvigheid moet daarom uitgeplaatst worden naar een of meerdere omliggende dorpen, waaronder Eijsden, Brunssum en Beek.

Ruimtelijke kwaliteit

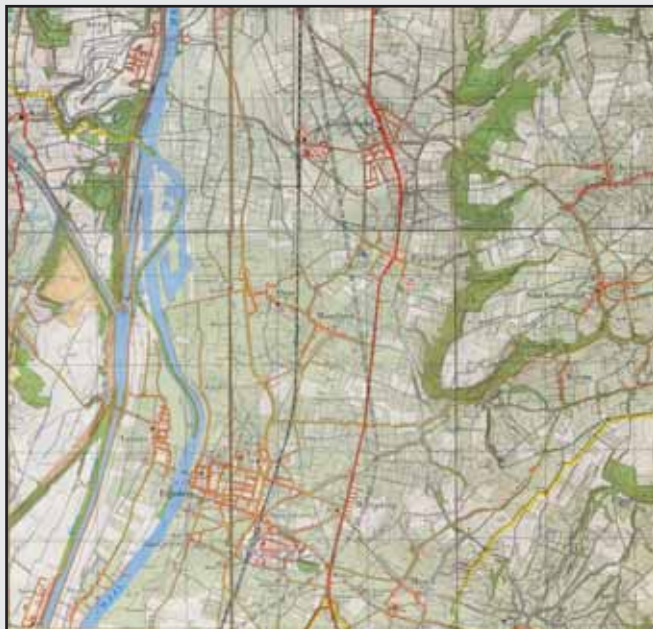
Het is een tegenstrijdige situatie. Het masterplan Belvedere betekent enerzijds een facelift voor Maastricht: de noordelijke stadsrand wordt omgetoverd van een verrommeld, verouderd en vervuild bedrijventerrein in een nieuwe, groene woonwijk. Vanuit landschappelijk oogpunt is het dus een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd moet echter elders nieuwe bouwgrond gevonden worden voor een bedrijventerrein, en dat betekent meestal juist een aanslag op de ruimtelijke kwaliteit.

De drie dorpen Eijsden, Brunssum en Beek zijn daarom niet onverdeeld enthousiast over de uitplaatsing van de Maastrichtse bedrijvigheid. Hieronder komen de standpunten van de drie gemeenten nader aan bod.

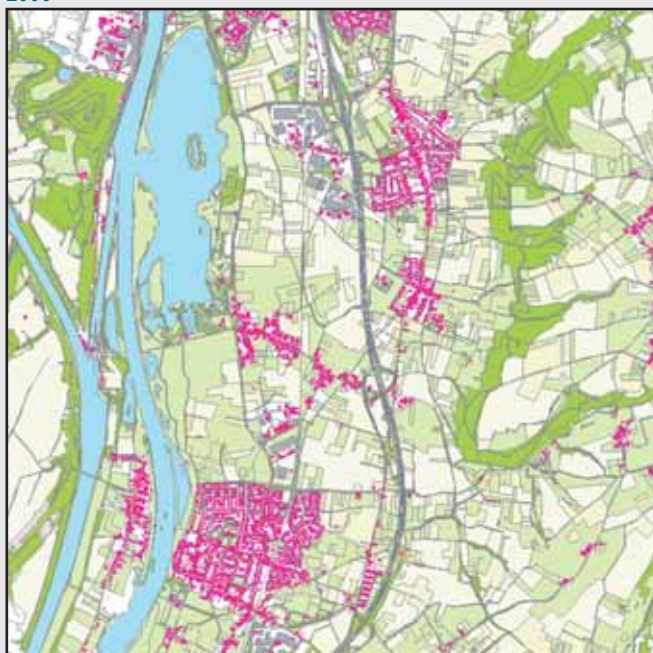


Detailkaarten

1965



2000



Copyright © 2004, dienst voor het kadaster en de openbare registers, Apeldoorn.



Impressie van het terrein Belvedere in Maastricht, na herinrichting (Bron: Palmboot & Van den Bout Stedenbouwkundigen B.V.).

Brunssum

In het noordoostelijk van Maastricht gelegen Brunssum heeft de provincie op bedrijventerrein Hendrik bedrijven gepland uit de 'zware milieucategorie'. Omdat de geplande locatie nu landschappelijk onaantrekkelijk is, lijkt het erop dat de gemeente Brunssum - mede gezien de inkomsten - alleen maar te winnen heeft met het nieuwe bedrijventerrein.

In deze gemeente spelen echter drie belangen door elkaar heen. Ten eerste wil de gemeente liever transport- en distributiebedrijven, omdat ze daarmee sterker staat in de onderhandelingen over een nieuw aan te leggen ringweg. Tegelijkertijd hoopt de gemeente het naast bedrijventerrein Hendrik gelegen recreatiepark op te waarderen. Verder maakt het bedrijventerrein deel uit van een ecologische verbindingzone. Het gebied kan, mits opgeknapt, in één klap het grootste natuurgebied van Limburg worden.

Beek

In de gemeente Beek ligt het vliegveld Maastricht-Aachen Airport. Ten oosten van dit vliegveld is een bedrijventerrein gepland. Doel van dit terrein is de financiële positie van het vliegveld te ondersteunen, omdat tegenwoordig de wettelijke verplichting geldt dat vliegvelden een degelijke financiële basis hebben. Vanuit de lokale bevolking is er echter al jaren verzet. Iedere uitbreiding wordt dan ook met argusogen bekeken.

Beek heeft slechte ervaringen met een eerder gepland bedrijventerrein. Doel daarvan was hoogwaardige bedrijvigheid te realiseren, maar door leegstand werd het een verrommeld terrein met veel verkeersoverlast.

Eijsden

Het lijkt erop dat Eijsden de meest waarschijnlijke vestigingsplaats wordt voor de Maastrichtse bedrijvigheid. Eijsden is namelijk een kapitaalcrachtige gemeente die zich vooral profileert als aantrekkelijk gelegen woonomgeving. Eijsdenaren maakten zich in het begin dan ook zorgen over de aantasting van de leefomgeving. Een derde van de inwoners tekende een petitie tegen de komst van het bedrijventerrein Plan Panneslager, net ten noorden van Eijsden aan de A2.

Een tweede reden voor verzet vanuit de gemeente Eijsden ligt in de manier waarop de provincie Limburg eerder ieder uitbreidingsinitiatief vanuit Eijsden blokkeerde. De provincie had een strakke contour gelegd rond de gemeente, waartegen veel verzet kwam van Eijsdense ondernemers met uitbreidingsplannen. De aanleg van Plan Panneslager heeft de provincie vervolgens zonder enig bezwaar geaccepteerd. De contour werd gewoon verlegd.

Dat Eijsden waarschijnlijk toch de vestigingsplaats wordt van het nieuwe bedrijventerrein, komt doordat de gemeente Maastricht en de pro-



Op deze plaats is het bedrijventerrein Panneslager gepland (Foto: Carola Schellekens-Bessems).

vincie hebben toegezegd dat het bedrijventerrein vooral gebruikt zal gaan worden voor hoogwaardige bedrijvigheid. Er komen dus geen industriebedrijven uit zwaardere milieucategorieën. Daarmee hopen gemeente en provincie dat Eijsden zich kan ontwikkelen als aantrekkelijke woonomgeving, maar ook als aantrekkelijke vestigingsplaats voor hoogwaardige, internationale bedrijven.

Verschillende belangen

Duidelijk is dat er rondom de nieuwe bedrijventer-

reinen in Zuid-Limburg allerlei belangen - van lange dan wel van korte termijn - door elkaar heen lopen. Het uitplaatsen van bedrijvigheid uit Maastricht naar de regio stuit niet alleen op problemen van economische aard. Het plannen van nieuwe bedrijventerreinen werkt in de drie omliggende gemeenten Eijsden, Brunssum en Beek totaal anders uit. Het ziet er naar uit dat de provincie de enige is die hier een regie kan voeren. De keuzes waar het om gaat, hebben betrekking op zowel de korte als de lange termijn.

HET SPELERSVELD

Maatschappelijke organisaties

Milieufederatie Limburg, Stichting 'Eijsden Groen', Vereniging 'geen uitbreiding vliegveld Beek'

Bedrijfsleven

Industriebank LIOF/Maastricht Aachen Airport, Kamer van Koophandel

Overheidsorganisaties

Provincie Limburg, Gemeente Maastricht, Gemeente Eijsden, Gemeente Beek, Gemeente Brunssum

3 LANDSCHAP EN RUIMTEGEBRUIK

In april 2004 bracht het kabinet de Nota Ruimte (VROM, 2004) uit. Hierin wordt het signaal afgegeven dat op verschillende plaatsen in Nederland het landschap ‘verrommelt’ en ‘versnipperd’. Belangrijke waarden op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie dreigen uit Nederland te verdwijnen. Als oorzaken worden de verstedelijking, de aanleg van infrastructuur en de intensivering van de landbouw genoemd.

Tegelijkertijd ziet het kabinet ook kansen om bijzondere, nieuwe ruimtelijke waarden te ontwerpen. Wat betreft landschap en ruimtegebruik kiest het kabinet voor drie belangrijke beleidswijzigingen:

- omschakeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie
- concentratie van de rijksinstrumenten in Nationale Landschappen
- decentralisatie van de uitvoering van het landschapsbeleid

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat er de afgelopen vijftien jaar daadwerkelijk in het Nederlandse landschap is veranderd, wat het landschapsbeleid van de rijksoverheid heeft betekend en welke perspectieven de Nota Ruimte biedt. Allereerst komt de vraag aan de orde hoe en in welke mate landschapswaarden daadwerkelijk zijn verdwenen, verrommeld of versnipperd (paragraaf 3.1). Vervolgens komt de voortgang van het tot nu toe gevoerde landschapsbeleid van de rijksoverheid aan de orde (paragraaf 3.2). Tot slot wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de instelling van Nationale Landschappen en de betekenis daarvan voor de diverse actoren in het landelijke gebied.



Foto: Hans Farjon

3.1 Verandering van het landschap

- *Algemeen heerst de opvatting dat het landschap ‘verrommelt’. Op tal van plaatsen is dit zichtbaar. Het is echter nog niet mogelijk om de mate van ‘verrommeling’ kwantitatief vast te stellen.*
- *Het areaal ‘zeer open gebied’ is de laatste jaren met 3,5% afgenomen. In West-Nederland bedroeg de afname zelfs het dubbele. Deze afname zou nog groter zijn geweest, als het overheidsbeleid er de afgelopen decennia niet op was gericht om uitbreidende bebouwing zoveel mogelijk te laten aansluiten bij bestaande bebouwing.*
- *De manier waarop het Nederlandse landschap is ontstaan blijkt steeds minder goed afleesbaar aan de bestaande verkavelingspatronen en de terrein- en nederzettingvormen. Na 1990 is bijna 10% van dergelijke elementen uit het Nederlandse landschap verdwenen.*

In deze paragraaf worden de belangrijkste veranderingen in het Nederlandse landschap beschreven, zoals die gedurende de afgelopen vijftien jaar plaatsvonden.

Het platteland ‘verrommelt’

Steeds vaker zijn zorgelijke geluiden hoorbaar over de ‘verrommeling’ van het Nederlandse landschap. Door verstedelijking neemt de diversiteit aan ruimtelijke gebruiksfuncties op het platteland sterk toe. Hierdoor verandert op tal van plaatsen de uiterlijke verschijningsvorm van het landschap. Er verschijnen objecten die door velen als ‘niet-gebiedseigen’ worden ervaren. Ook vinden dit soort ontwikkelingen vaak her en der plaats, zonder duidelijke ordening, hetgeen het gevoel van verrommeling nog eens versterkt.



Storende elementen in een groene omgeving: een kwestie van smaak? (Foto: Hans Farjon).

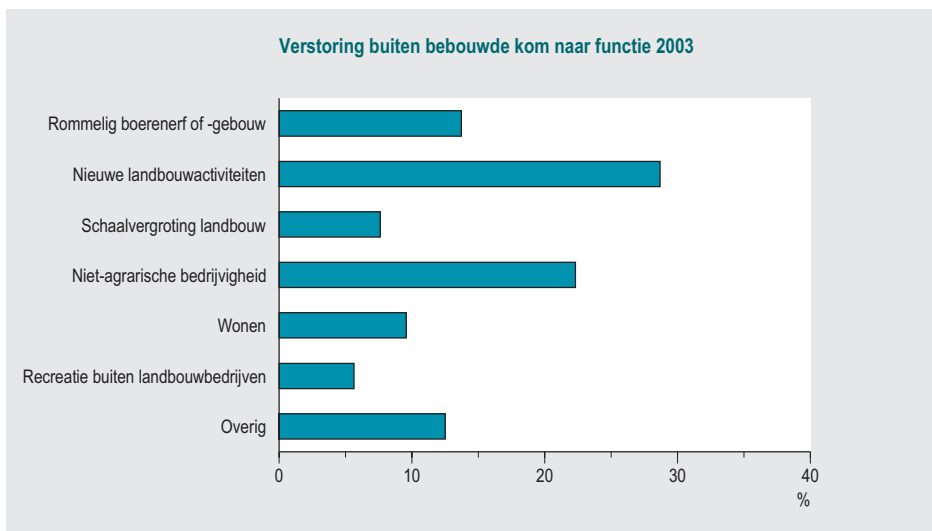
Wat ervaren mensen als storend?

Veeneklaas *et al.* (2004) onderscheiden enkele algemeen geldende regels voor wat als storend wordt ervaren. In het algemeen wordt natuur hoger gewaardeerd dan niet-natuurlijke elementen. Althans, zolang in die natuur een zekere mate van orde valt te herkennen. Technische en industriële elementen in een groene omgeving beoordelen mensen als negatief, maar dit is voor een deel afhankelijk van het gebruikte *bouwmaterialen*. Staal is bijvoorbeeld storender dan beton, en dat laatste stoort weer meer dan baksteen.

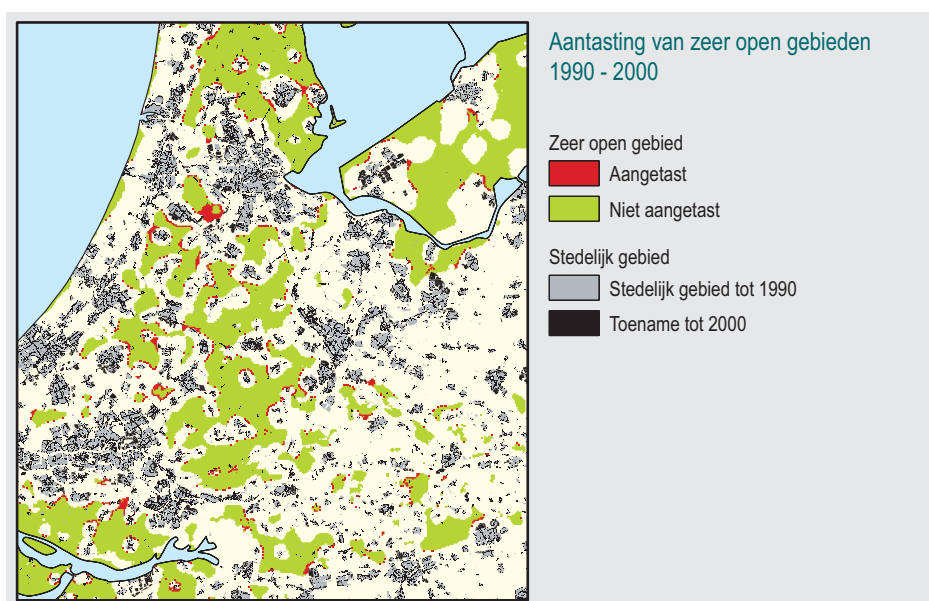
Ook de *omvang* en *kleurstelling* van de objecten wegen mee in de beoordeling. Bovendien is de *context* belangrijk. Meerdere storende elementen bij elkaar zijn namelijk hinderlijker dan de afzonderlijke delen. Voor *geluid* geldt dat voor spelbaarheid de acceptatie verhoogt, maar dat continue belasting irriteert. Autosloperijen, industriële bedrijfsgebouwen, aardolie- en gaslocaties en gebundelde hoogspanningsleidingen vindt vrijwel iedereen storend.

Verrommeling heeft dus te maken met hoe storend bepaalde ontwikkelingen of elementen zijn. Uit belevingsonderzoek komt naar voren dat wat mensen als 'storend' ervaren, *subjectief* is en in de tijd verandert. Het referentiebeeld van mensen kan verschillen naar leeftijd en culturele achtergrond. Wat als storend wordt ervaren in het ene gebied, kunnen mensen elders heel anders beoordelen.

In een recent uitgevoerd onderzoek (Veeneklaas *et al.*, 2004) zijn in twee gemeenten (Abcoude en Epe) de potentieel storende elementen geïnventariseerd. Daaruit bleek dat er gemiddeld ruim twee potentieel storende elementen per vierkante kilometer aanwezig zijn. Ongeveer de helft van deze elementen komt voor op landbouwbedrijven (*figuur 3.1*). De andere helft is direct gerelateerd aan voornamelijk niet-agrarische bedrijvigheid, maar ook wonen en recreatie.



*Figuur 3.1 Ongeveer de helft van de potentieel storende elementen in het buitengebied van Abcoude en Epe wordt veroorzaakt door agrarische activiteiten (Bron: Veeneklaas *et al.*, 2004).*



Figuur 3.2 Vooral de randen van het 'zeer open gebied' in de Deltametropool zijn aangetast door bebouwing in de periode 1990-2000 (Bron: Roos et al., 2004).

Het merendeel van de potentieel storende elementen op landbouwbedrijven ontstaat doordat de agrarische bedrijvigheid verbreedt met bijvoorbeeld boomteelt en paardenhouderij. Slechts een klein deel van de potentieel storende elementen ontstaat door schaalvergroting in de landbouw: industrieel uitzienende, opvallende of niet-gebiedseigen bedrijfsgebouwen.

Open gebieden slibben dicht

Tussen 1990 en 2000 verdween 31.000 hectare 'zeer open gebied' door uitbreidende bebouwing. Dit komt neer op een gemiddelde landelijk afname van 3,5%. In *figuur 3.2* is de aantasting van de 'zeer open gebieden' in de Randstad zichtbaar gemaakt.

De aantasting van de 'zeer open gebieden' is nauw verbonden met bouwactiviteiten buiten de bestaande kernen. Het is opvallend dat in de periode tussen 1990 en 2000 de afname van de oppervlakte 'zeer open gebied' aanzienlijk minder is dan die van het areaal bebouwd gebied. Deze bedroeg gemiddeld over het hele land circa 7%. Dit effect is toe te schrijven aan het tot nu toe gevoerde ruimtelijke beleid, waarbij voor uitbreidende bebouwing zo veel mogelijk aansluiting werd gezocht met reeds bestaande bebouwing. Het verdwijnen van 'zeer open gebieden' is hierdoor minder snel gegaan dan het geval zou zijn zonder toepassing van deze restricties.

Kleinschalige landschapselementen staan onder druk

De aanwezigheid van kleine landschapselementen bepaalt in belangrijke mate de belevingswaarde. Bovendien zijn poelen, sloten, bosjes, houtwallen en bomerijen

van belang voor het voorkomen van planten en dieren: de ecologische kwaliteit van het landschap. In de vorige eeuw is de totale lengte lijnvormige opgaande begroeiing in Nederland gehalveerd (Dijkstra *et al.*, 1997). Nog steeds worden oude houtwallen en bomenrijen verwijderd, maar sinds 1980 wordt deze afname grotendeels gecompenseerd door nieuwe aanplant (Koomen *et al.*, 2004). Het verwijderen van beplantingen is het gevolg van de schaalvergroting in de landbouw en de uitbreiding van bebouwing en infrastructuur.

Herkenbaarheid van het verleden neemt nog steeds af

Het ontstaan en de ontginning van Nederland zijn af te lezen aan elementen en patronen in het landschap. Die elementen en patronen kunnen bestaan uit natuurlijke vormen, archeologische vondsten, kavelpatronen, nederzettingvormen of historische gebouwen. De intermezzo's in deze Natuurbalans beschrijven gebieden waar voorbeelden van dergelijke elementen en patronen worden aangetroffen: paraboolduinen ('Amsterdamse Waterleidingduinen'), terpen ('Stad en Ommeland'), hunebedden en grafheuvels ('Drents-Friese Wold'), graften ('Bedrijventerreinen Zuid-Limburg') en gave middeleeuwse kavelvormen en historische boerderijen en verdedigingswerken ('Bloemendalerpolder').

Doordat het gebruik en de inrichting van het landschap veranderen, worden deze elementen en patronen minder zichtbaar. Ze kunnen zelfs geheel verdwijnen. Terpen en duinen worden afgegraven. Smalle en onregelmatig gevormde kavels worden vergroot en rechtgetrokken om de effectiviteit van de landbouw te verbeteren (bijvoorbeeld op het eiland Schouwen). Bij uitbreiding van steden worden historische gebouwen afgebroken.



De Donk bij Brandwijk is een voorbeeld van hoe de ontstaansgeschiedenis van een gebied is af te lezen aan het oorspronkelijke reliëf (Foto: Saxifraga - Jan van der Straaten).

Tabel 3.1 De hoeveelheid natuurlijke reliëf is in de periode 1990-2003 gestaag afgenomen (Bron: Koomen et al., 2004).

Opnameperiode:	Voorraad ongestoord reliëf:
1969-1989	83%
1996	74%
2003	70%

In 1985 was de ontginningsgeschiedenis in iets meer dan 40% van Nederland nog goed tot zeer goed af te lezen uit het verkavelings- en occupatiepatroon (Koomen *et al.*, 2004). Ruim 80% van het natuurlijke reliëf was toen nog gaaf. Dit gold in het bijzonder voor de droogmakerijen, het heuvelland en de laagveenontginningen. In de zeekeleipolders, veenkoloniën en het rivierengebied was dit minder het geval. De belangrijkste oorzaken voor het gestaag verdwijnen van reliëf en oude ontginningspatronen waren de ontginning van woeste gronden (tot ongeveer 1960) en de ruilverkavelingen die na de Tweede Wereldoorlog op gang kwamen.

Door de herinrichting van landbouwgebieden en de verstedelijking is dit proces in de afgelopen vijftien jaar verder doorgegaan. Naar schatting werd nog eens 13% van het natuurlijke reliëf in Nederland aangetast (*tabel 3.1*). Op basis van een landelijke steekproef (Koomen *et al.*, 2004) is vastgesteld dat in de afgelopen vijftien jaar gemiddeld 4% van de cultuurhistorische relictten zijn verdwenen. In de droogmakerijen, het rivierengebied en het laagveengebied verdween zelfs nog meer cultuurhistorie (7%). In de zandgebieden en de veenkoloniën verdwenen echter minder relictten dan gemiddeld.

3.2 Voortgang van het landschapsbeleid

- *Na eerst zes miljoen euro in de planvorming te hebben geïnvesteerd, besloot de rijksoverheid in 2003 het merendeel van de proefprojecten voor de kwaliteitsimpuls landschap te schrappen. Dit heeft tot frustratie bij de betrokken actoren geleid.*
- *Het aantal gemeenten dat een aanvraag heeft ingediend om een landschapsontwikkelingsplan op te stellen ligt vrijwel op schema.*
- *De maatregelen die de bij het Belvederebeleid betrokken organisaties hebben genomen om tot meer gehonoreerde subsidieaanvragen te komen lijken succesvol. In 2003 is zowel het aantal projectaanvragen als het percentage gehonoreerde projecten toegenomen.*

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) kondigt het Rijk voor het overgrote deel van Nederland een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie aan. Deze strategie komt voort uit de notie dat Nederland niet 'op slot' kan. In plaats daarvan wil het Rijk economische dynamiek aangrijpen om kwaliteit te ontwikkelen. Ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijke gebied worden in principe toegestaan, mits de kwaliteit van het landschap hierdoor verbetert of ten minste niet ach-

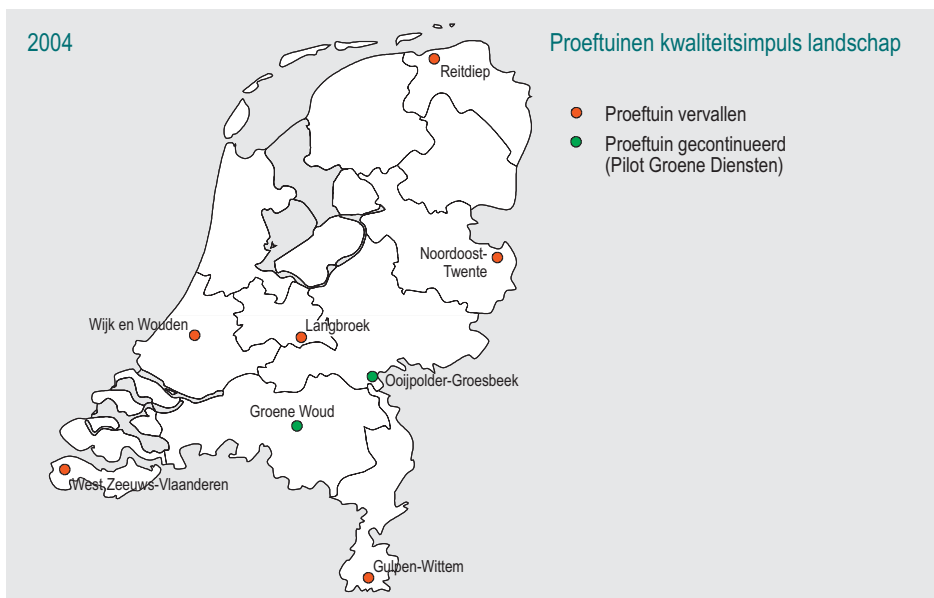
teruitgaat. Ook in de Nota Ruimte (VROM, 2004) en de Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004) is dit 'ontwikkelen met kwaliteit' uitgangspunt voor het landschapsbeleid.

De ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie wordt door LNV langs een aantal wegen uitgewerkt. De eerste is de *kwaliteitsimpuls landschap*, die zich richt op het agrarische cultuurlandschap. Daarnaast wordt de strategie uitgewerkt via provincies en gemeenten. Zij stellen de regionale of gemeentelijke *landschapsontwikkelingsplannen* op en geven zo het landschapsbeleid vorm. Een derde weg loopt via het *Belvederebeleid*, dat zich vooral op de cultuurhistorische identiteit richt en probeert deze bij ruimtelijke ontwikkelingen veilig te stellen.

Kwaliteitsimpuls landschap: proeftuinen van de baan

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' heeft als taakstelling om in 2020 minimaal 400.000 ha van het agrarische cultuurlandschap een aanzienlijke opknopbeurt te geven. Hiertoe zou de rijksoverheid gericht investeren in 40.000 ha aanleg, herstel en beheer van kenmerkende landschapselementen ('groen-blauwe dooradering'). In de begroting van het ministerie van LNV voor 2003 zijn deze aantallen teruggebracht tot 200.000 ha, respectievelijk 20.000 ha.

Om ervaring op te doen met de realisatie van de kwaliteitsimpuls landschap zijn acht zogenoemde proeftuinen ingesteld (*figuur 3.3*). Aan de planvorming in deze proeftuinen heeft het ministerie van LNV in 2002 bijna zes miljoen euro uitgegeven. Doel van



Figuur 3.3 Van de acht proeftuinen waarin plannen zijn opgesteld voor de realisatie van de 'kwaliteitsimpuls landschap' worden er slechts twee gecontinueerd als pilot voor Groene Diensten.



*Langbroek is één van de proeftuinen voor de 'kwaliteitsimpuls landschap' die voortijdig werden beëindigd (Foto: Rijk van Oost-
brugge).*

de proeftuinen was te experimenteren met mogelijke instrumenten en regelingen. De opgedane ervaringen zouden vervolgens bouwstenen moeten opleveren voor definitieve regelingen.

De planvorming in de acht proeftuinen is eind 2002 voltooid. Er is echter geen vervolg aan gegeven. In 2003 heeft het ministerie van LNV de 6,6 miljoen euro die voor de proeftuinen gereserveerd was niet ter beschikking gesteld. Het experiment werd voortijdig beëindigd, hetgeen tot nogal wat frustratie leidde bij de betrokken actoren. Wel worden twee van de acht proeftuinen gecontinueerd als pilot voor Groene Diensten: Groene Woud (Noord Brabant) en Ooijpolder-Groesbeek (Gelderland). Voor deze pilots is voor 2004 een bedrag van twee miljoen euro begroot.

Landschapsonwikkelingsplannen: een voorzichtige start

In de begroting over 2003 hanteerde LNV voor de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie de taakstelling dat 50 tot 80% van de Nederlandse gemeenten in het jaar 2008 een landschapsonwikkelingsplan moet hebben opgesteld. Volgens een gemiddeld lineair realisatieschema zou dit uitkomen op 52 gemeenten per jaar. In 2008 heeft 65% van alle 483 gemeenten in Nederland volgens de taakstelling dan een plan. Sinds 1 januari 2002 hebben 88 gemeenten subsidie voor een landschapsonwikkelingsplan aangevraagd. Daarmee ligt het aantal aanvragen vrijwel op schema. Sinds het najaar van 2002 zijn er echter nog geen plannen gerealiseerd (bron: Landschapsbeheer Nederland).

Belvederebeleid klinkt door in andere beleidsvelden

In de Nota Belvedere (OC&W, 1999) verwoordt de rijksoverheid haar visie op de omgang met cultureel erfgoed. Bij ruimtelijke ontwikkelingen zal voortaan de cultuurhistorische identiteit van een gebied sterker richtinggevend moeten zijn. Zoals in veel sectoren van het landschapsbeleid hanteert de overheid ook hier een ontwikke-

Met Belvedere gaat het de goede kant op

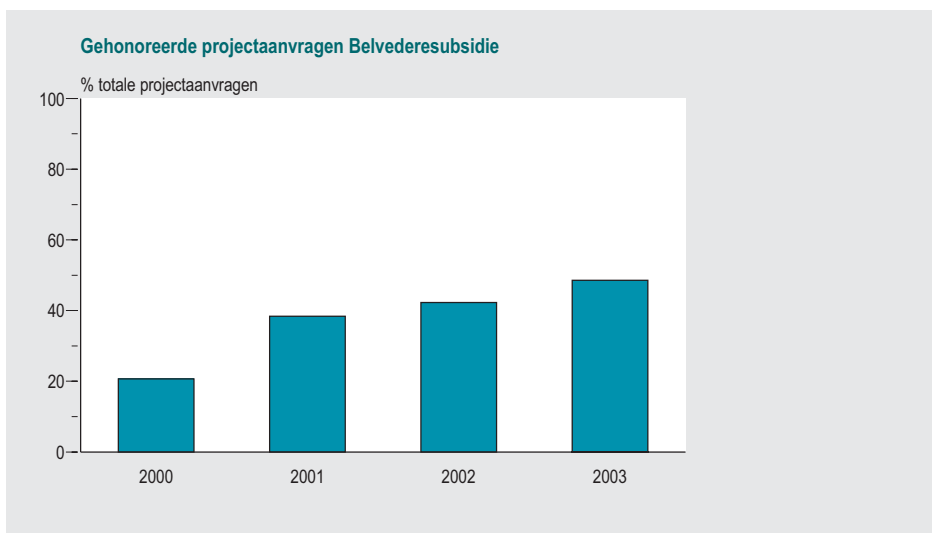
De Beleidsmonitor Belvedere 2003 concludeert dat de bekendheid van Belvedere als 'merk' is toegenomen. Partijen als gemeenten, niet-cultuurhistorisch specialisten en marktpartijen worden echter nog onvoldoende bereikt. Wel klinkt het Belvederebeleid goed door in beleidsnota's van de rijksoverheid. Ook de doorwerking naar het provinciale niveau is goed. In alle streek- en omgevingsplannen die vanaf 2000 zijn verschenen is het Belvederebeleid op provinciaal niveau uitgewerkt. Op lokaal niveau bieden de landschapsontwikkelingsplannen een goede mogelijkheid om het Belvederebeleid te laten doorklinken. Deze plannen houden namelijk, meer dan de voorgaande landschapsbeleidsplannen, rekening met cultuurhistorische en aardkundige waarden. (Groffen & Lamberigts, 2003).

Het Belvederebeleid richt zich op versterking van de cultuurhistorische identiteit, zoals in het geval van de 'batterij bij Durgerdam' (Foto: René Ros, www.stelling-amsterdam.org).



lingsgerichte aanpak. Via 'behoud door ontwikkeling' wil de overheid de cultuurhistorische waarden in een gebied benadrukken en versterken.

Ter bevordering van de implementatie van het Belvederebeleid voeren de betrokken onderdelen van de rijksoverheid voorbeeldprojecten uit (onder meer Nieuwe Hollandse Waterlinie, Kennisinfrastructuur Cultuurhistorie, Limes). Het Belvederebeleid kent daarnaast een tijdelijke regeling voor projectsubsidies. Deze regeling is vooral bedoeld om nieuwe denk- en werkwijzen te ontwikkelen voor de inbedding van het cultureel erfgoed in een veranderende ruimtelijke omgeving.



Figuur 3.4 Het aandeel gehonoreerde subsidieaanvragen voor Belvedereprojecten stijgt (Bron: Projectbureau Belvedere).

Tabel 3.2 Gemeenten hebben veel belangstelling voor de activiteiten van het Projectbureau Belvedere (Bron: Projectbureau Belvedere).

Activiteit	Aantal gemeenten die deelnamen
Cursus 'Belvedere op de werkvloer'	19
Belvederecongressen	100
Belvedere-excursies	25

Het Belvederebudget bedroeg in 2003 8,4 miljoen euro. Daarvan was 4,25 miljoen beschikbaar voor projectaanvragen in het kader van de subsidieregeling. Het aantal aanvragen voor subsidie en het aandeel daadwerkelijk gehonoreerde projecten steeg ten opzichte van voorgaande jaren (*figuur 3.4*). Het totaal aantal projecten waaraan subsidie is verleend bedraagt inmiddels bijna tweehonderd.

De maatregelen die de bij het Belvederebeleid betrokken organisaties hebben genomen om tot meer gehonoreerde aanvragen te komen lijken succesvol (*figuur 3.4*). Deze maatregelen bestonden uit een groter aantal aanvraagrondes en een betere begeleiding van de aanvragers. Veel indieners van projectvoorstellen hebben er kennelijk moeite mee om het concept 'behoud door ontwikkeling' concreet uit te werken. Om gemeenten en andere 'handelende partijen' (zoals ontwerpers en marktpartijen) te stimuleren, heeft het Projectbureau Belvedere cursussen ('Belvedere op de werkvloer'), congressen en excursies georganiseerd (*tabel 3.2*). Een eerste indruk is dat deze activiteiten hun vruchten beginnen af te werpen.

3.3 Perspectief voor de Nationale Landschappen

- *Hoewel voor de Nationale Landschappen een ontwikkelingsgerichte planologie wordt voorgesteld, vraagt een groot deel van de kernkwaliteiten om behoud en inpassing.*
- *Doordat aan kernkwaliteiten nog geen referentiewaarden, streefwaarden en termijnen zijn gekoppeld, is het voorlopig nog onmogelijk om behoud en ontwikkeling van Nationale Landschappen te sturen of te beoordelen.*

De Nota Ruimte beoogt landschappelijke waarden te borgen en te versterken door middel van ontwikkelingsplanologie. De invulling van dit beleid, dat ook al ten grondslag lag aan de Nota Belvedere (zie paragraaf 3.2), wordt gepresenteerd als 'behoud door ontwikkeling'.

Feitelijk beoogt het kabinet hiermee een nieuwe denk- en werkwijze te introduceren in aanvulling op bestaande vormen van planologie. Naast het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen (kenmerkend voor de tot nu toe gehanteerde 'toelatingsplanologie'), moet er ook ruimte komen voor het realiseren van gewenste ontwikkelingen. Het concept is echter niet verder uitgewerkt. Het is daardoor nog niet helder wat in de Nota Ruimte onder ontwikkelingsplanologie wordt verstaan (Van Rooy *et al.*, 2004).



Voor weidevogelgebieden is de landschappelijke kernkwaliteit 'openheid' van essentieel belang (Foto: Roel Hoeve).

Kernkwaliteiten zijn kwetsbaar

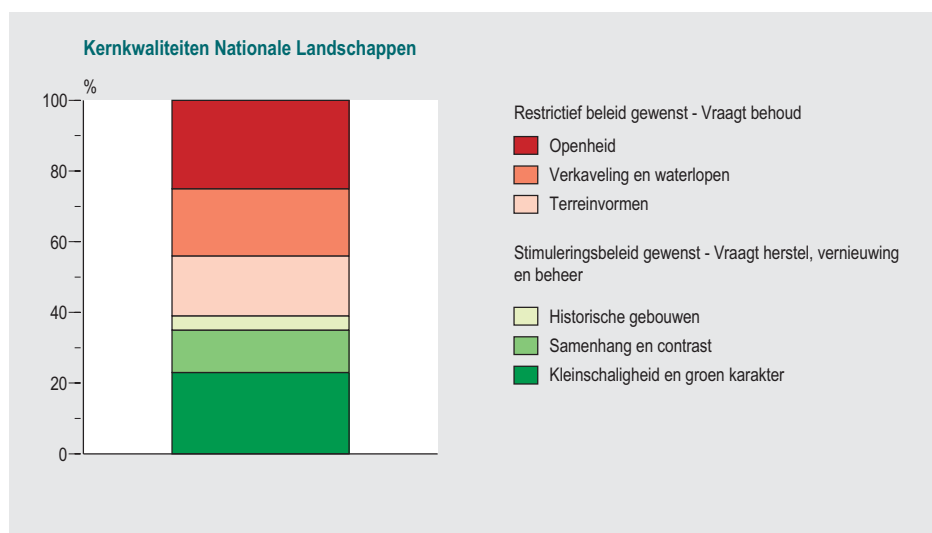
De Nota Ruimte introduceert kernkwaliteiten om de ontwikkelingsplanologie vorm te geven. Het gaat daarbij om de natuurlijke, culturele, gebruiks- en belevingskwaliteit van het landschap. Voorbeelden zijn de middeleeuwse verkaveling in de 'Bloemendalerpolder' en oude wadgeulpatronen en terpen in 'Stad en Ommelanden' (genoemde gebieden zijn onderwerp van twee intermezzo's in deze Natuurbalans).

Nadere analyse leert dat ongeveer 60% van de in de Nota Ruimte genoemde kernkwaliteiten voor Nationale Landschappen om behoud en inpassing vragen, zoals 'openheid', 'verkaveling' en 'terreinvormen' (figuur 3.5). Het gaat echter niet alleen om behoud en inpassing. Ook vernieuwing en beheer zijn van belang om de huidige kwaliteit te vergroten. Voorbeelden: weidevogels beheren (zie paragraaf 7.4) en de recreatieve gebruikswaarde verbeteren.

'Ja-mits-regime' risicovol

Voor de Nationale Landschappen is in de Nota Ruimte een 'ja-mits-regime' voorgesteld: mits de landschappelijke kernkwaliteiten worden behouden of versterkt, zijn ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk. Deze ruimtelijke ontwikkelingen zouden zich dan wel moeten beperken tot lokale en regionale bedrijvigheid. In geval van woningbouw mag de aanwas niet meer zijn dan de natuurlijke bevolkingsgroei (migratiesaldo nul).

Veel Nationale Landschappen bezitten kernkwaliteiten die om behoud en inpassing vragen, hetgeen deze gebieden minder geschikt maakt voor een ontwikkelingsgerichte benadering. Het 'ja-mits-regime' brengt hier dan ook risico's met zich mee. De



Figuur 3.5 Ongeveer 60% van de kenmerkende kwaliteiten van de Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte vraagt om behoud (Bron: MNP, 2004b).

kernkwaliteiten zijn in de Nota Ruimte alleen als indicatie opgenomen, zonder er duidelijke doelstellingen aan te verbinden. Een formeel graadmeterbouwwerk ontbreekt nog, waardoor aan de kernkwaliteiten nog geen referentiewaarden kunnen worden toegekend (hoeveel, hoe zeldzaam, hoe gaaf, op welke plaats). Naar gelang de betrokken actor zijn er uiteenlopende interpretaties denkbaar en daarmee zijn kernkwaliteiten op dit moment niet geschikt om op hoofdlijnen te sturen, laat staan om te bepalen of de kwaliteitsdoelen al dan niet zijn bereikt.

Nationale Landschappen: een zaak van nationaal belang?

Een deel van de Nationale Landschappen, namelijk het Groene Hart en rijksrestrictieve gebieden als de Veluwe en delen van Noord-Hollands Midden, kent onder het huidige beleid een *'nee-tenzij-regime'*. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn hier niet toegestaan als de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied erdoor zouden kunnen worden aangetast. Dit is vastgelegd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VROM, 1992). Nu overgeschakeld gaat worden naar een ontwikkelingsgerichte benadering en een daaraan verbonden 'ja-mits'-beschermingsregime, is het belangrijk dat heldere afspraken worden gemaakt over hoe de beoogde kernkwaliteiten gewaardeerd zullen worden en wie daarin welke verantwoordelijkheid heeft.

Ook in het verleden waren doelen en toetsingskaders niet altijd even duidelijk. Zo bestond er op papier rond het Groene Hart een harde planologische grens, maar werd deze in de praktijk regelmatig geschonden. Als gevolg daarvan zijn de 'zeer open gebieden' in de Randstad, zelfs onder een strikt 'nee-tenzij-regime', toch nog substantieel achteruit gegaan (zie paragraaf 3.1). Nadere analyse leert dat de oorzaak veelal kan worden gevonden in de planologische onzekerheid ten tijde van beleidswijzigin-



Het Nationale Landschap het Groene Hart kent onder het huidige beleid een 'nee-tenzij-regime'. Het is hieraan te danken dat grootschalige gebieden, zoals polder Achttienhoven bij Westbroek, behouden zijn gebleven (Foto: Rijk van Oostenbrugge).

gen en een gebrek aan duidelijkheid omtrent de regievoering (zie ook intermezzo 'Bloemendalerpolder' en paragraaf 4.3).

Ook nu stelt het Rijk zichzelf verantwoordelijk voor een aantal concrete ruimtelijke inrichtingsopgaven. Het betreft de in de Nota Ruimte genoemde Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, waar de Nationale Landschappen onderdeel van zijn. Het is echter opvallend dat het Rijk, ondanks het nationaal belang dat het eraan geeft, alle verantwoordelijkheden rond de realisatie van Nationale Landschappen naar de provincies delegeert. Deze krijgen de taak om het beleid nader uit te werken. Ze dienen de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen nader te beschrijven en een concrete en gedetailleerde begrenzing van de gebieden in streekplannen vast te leggen. Financiering gaat via het Investeringsbudget Landelijk Gebied, op basis van prestatiecontracten tussen het Rijk en individuele provincies.

Zonder duidelijk geformuleerde nationale doelen en zonder een helder toetsingskader voor de realisatie van deze doelen, is het de vraag hoe de provincies hun beoogde regierol rond dit beleidsthema gaan oppakken. Het risico bestaat dat in de nabije toekomst de kwaliteit van het Nederlandse landschap opnieuw te lijden zal hebben van planologische onzekerheid en onduidelijkheid in de regievoering. Of de provincies hun regierol adequaat zullen vervullen is mede afhankelijk van de mogelijkheden die de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal bieden om ervoor te zorgen dat gemeentelijke bestemmingsplannen de kernkwaliteiten van Nationale Landschappen voldoende beschermen.

Groene ruimte in de Randstad

Bloemendalerpolder

De Bloemendalerpolder is het laatste stuk veenweidelandschap tussen Amsterdam, Weesp en Muiden. Het Rijk wil de recreatiemogelijkheden van dit gebied vergroten voor de bewoners van Amsterdam, maar vanuit de omringende steden heeft plannenmakerij ertoe geleid dat de grondprijzen dramatisch zijn gestegen.

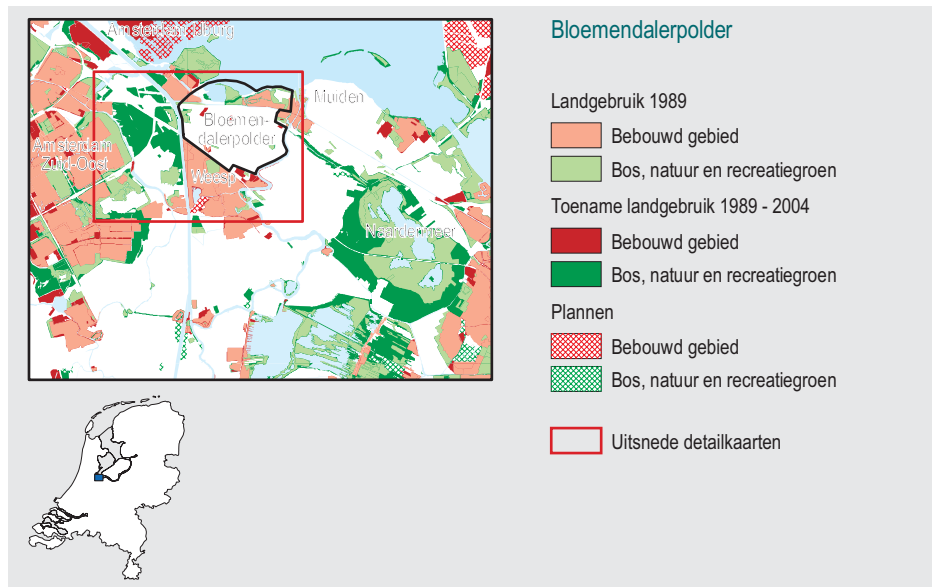
De Bloemendalerpolder is onderdeel van het groene uitloopgebied van Amsterdam, de Diemerscheg. Het is een weids gebied met lange, smalle kavels die de laatste eeuw nauwelijks veranderd zijn. Koeien staan in de wei. Langs de Vecht liggen historische stadjes. Voordat de Vijfde Nota verscheen, maakte de polder deel uit van de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek en het Groene Hart. In die bufferzone is tussen 1990 en 2000 meer groen dan rood aangelegd. Het overheidsbeleid was erop gericht de recreatieve betekenis van het gebied te vergroten en het te vrijwaren van bebouwing.

Toch is het gebied niet compleet gevrijwaard gebleven van bebouwing. De bebouwing van Amsterdam-Zuidoost en de nieuwbouwlocatie

Diemen-Noord heeft zich verdicht en de dorpen Weesp, Abcoude, Muiderberg en Nederhorsterberg zijn uitgebreid. De uitbreiding van die laatste twee dorpen is niet in overeenstemming met het beleid voor de rijksbufferzone. In de Bloemendalerpolder zelf zijn twee opslagterreinen aangelegd en er is een woonwijk van 125 woningen gebouwd. Daarnaast ontstaan er in het cultuurlandschap verbrede vormen van landbouw, zoals maneges en tuincentra, en intensieve veehouderij met een industrieel uiterlijk. De hoogspanningsmasten en het hinderlijke geluid van de autosnelwegen completeren het beeld van een gebied dat sterk onder druk staat.

Grondprijzen

In maart 2000 heeft de provincie Noord-Holland een Landinrichtingscommissie voor de noordelijke Vechtstreek ingesteld. De bedoeling was dat de Dienst Landelijk Gebied (DLG) gronden zou verwerven om die om te vormen tot natuur- en recreatiegebied, zoals in het beleid was vastgelegd. DLG zou de gronden kunnen aankopen voor de prijs van de agrarische gebruikswaarde. Verschillende ontwikkelingen hebben er echter voor gezorgd dat de grondprijzen dramatisch stegen.



Detailkaarten

1958



2000



Copyright © 2004, dienst voor het kadaster en de openbare registers, Apeldoorn.



Behalve landschappelijke waarde heeft de Bloemendalerpolder ook ecologische waarde. Zo is het een belangrijk leefgebied voor de ringslang (Foto: Saxifraga – Kees Marijnissen).

Allereerst kwam de provincie Noord-Holland in januari 2001 met het idee om te bouwen in de polder. In de zomer van 2001 volgde de gemeente Muiden met het plan om met woningbouw in de polder de snelweg A1 verdiept aan te leggen. De gemeente Amsterdam stelde verder in de herfst van dat jaar voor om er 5.000 woningen te bouwen. Het Rijk haalde de Bloemendalerpolder uit het beschermende planologische regime van het Groene Hart. De realisatie van het Randstad-groenproject Vechtstreek-Noord is daardoor ondertussen nauwelijks verder gekomen. DLG heeft tot nu toe slechts 70 van de 210 ha verworven. En dan nog onder de voorwaarde dat die percelen tien jaar als baggerdepot gebruikt kunnen worden.

De grondprijzen zijn vooral sterk opgedreven doordat projectontwikkelaars grond gingen kopen toen ze lucht kregen van de bouwplannen. In november 2000 is minder dan 20 ha in handen van projectontwikkelaars, in maart 2002 ligt het areaal boven de zestig, en in januari 2003 is 160 hectare - ongeveer de helft van de Bloemendalerpolder - eigendom van projectontwikkelaars. Was de gemiddelde prijs per hectare in 2001 nog 150.000 euro, in 2003 schommelde die tussen de 230.000 en 500.000 euro.

Op slot

De ontwikkeling in de Bloemendalerpolder lijkt anno 2004 in een impasse te zitten. Weliswaar voorziet het in 2003 vastgestelde streekplan in een

combinatie van wonen, waterberging en recreatief groen voor de omringende steden, de grondprijzen zijn echter zodanig hoog dat het onwaarschijnlijk lijkt dat de overheid nog meer grond zal verwerven voor recreatiegebied.

De grondposities van de projectontwikkelaars en de overheid zijn zodanig dat de integrale ontwikkeling van rood, groen en blauw de enige oplossing lijkt. Afzonderlijke ontwikkeling van groen bij de huidige grondprijzen vraagt immers veel grotere investeringen van de overheid dan voorzien in begrotingen. Stedelijke ontwikkeling lijkt onontbeerlijk te zijn om het behoud van het open, groene landschap te kunnen financieren.

Rood-met-groen en blauw

Begin 2004 heeft de provincie samen met de beide gemeenten een concept-structuurvisie opgesteld die een integrale ontwikkeling van rood, groen en blauw voorstaat. In het totale plangebied willen provincie en gemeenten 4.000 woningen bouwen, 210 ha recreatiegroen aanleggen en een nieuwe infrastructuur en waterberging realiseren. Een deel van de opbrengsten uit de woningverkoop moet de aanleg van het groen gaan betalen.

Op welke manier de partijen deze visie willen uitwerken is nog niet duidelijk. Een probleem is dat er bij groene projecten nog weinig ervaring is in het financieren door rood, én in het samenwerken tussen overheden en private partijen, de zogeheten PPS-constructies (Publiek-Private



De Bloemendalerpolder is nu nog een weids gebied met lange, smalle kavels die de laatste eeuw nauwelijks veranderd zijn (Foto: Hans Farjon).

Samenwerking). Ervaringen in onder andere Meerstad Groningen laten zien dat de keuze van een plangebied voor groen en rood, en een sterke grondpositie van de overheid sleutelfactoren zijn om tot een evenwichtig resultaat te komen. In de Bloemendalerpolder is de grondpositie van de overheid aanzienlijk minder sterk dan die van private partijen. Ook is nog onzeker of alle 4.000 woningen ook werkelijk zullen bijdragen aan het groen, omdat bijna de helft van de woningen gebouwd zullen worden om bodemsanering op een voormalige kruitfabriek mogelijk te maken. Het is daarom goed mogelijk dat de woningbouwopgave nog verder zal worden verhoogd om de realisering van minder groen mogelijk te maken. Inmiddels zijn er alweer nieuwe plannen. Het lokale bedrijfsleven liet weten aan de gemeenten Muiden en Weesp dat het in de polder graag een bedrijventerrein wil vestigen, met een afslag naar de A1.

Hoe de bufferzone er in de toekomst uit zal komen te zien is onzeker. De uitgangspunten in het concept-structuurplan maken een parkachtige woonomgeving mogelijk die aantrekkelijk en goed toegankelijk is voor recreanten uit Amsterdam. Een verhoging van de bouwopgave of een tegenvallende grondexploitatie kunnen er echter toe leiden dat het groen op de bouwkevel meer aandacht krijgt dan het openbare groen.

Vooraf onduidelijk is wie in het gebied de regie op zich neemt. In juli 2004 stapten drie wethouders van Muiden op, omdat de bevolking en de gemeenteraad sterke weerstand toonden tegen de bouwplannen. De provincie Noord-Holland trekt nu haar eigen plan en lijkt dus vast te houden aan de bouw van 4.000 woningen.

HET SPELERSVELD

Maatschappelijke organisaties

Stichting 'Behoud Vesting Muiden', Stichting 'Stad Muiden'

Bedrijfsleven

De Muider Ondernemingsraad, Projectontwikkelaars, Grondeigenaren

Overheidsorganisaties

Ministerie van LNV, Provincie Noord-Holland, Dienst Landelijk Gebied, Gemeente Muiden, Gemeente Weesp, Gemeente Amsterdam

4 GROENE RUIMTE IN DE RANDSTAD

Zonder ruimtelijk beleid wordt de groene ruimte in de Randstad in hoog tempo opgeslokt door stedelijke uitbreiding. Met hetzelfde tempo verdwijnen de groene recreatiemogelijkheden voor stedelingen achter de horizon. Dit besef bestaat al zo'n 45 jaar. Daarom werd in de eerste Nota Ruimtelijke Ordening uit 1960 al gesproken over de noodzaak van het vrijwaren van de groene ruimte tussen de steden voor groot-schalige bebouwing: het 'Groene Hart'. Sindsdien zijn tal van beleidnota's verschenen over de groene ruimte in de Randstad. Doelstellingen, strategieën en instrumenten van het ruimtelijke beleid werden steeds weer aangepast, maar centraal stond de vraag hoe een aaneengegroeide metropool voorkomen kan worden.

Het huidige beleid is vastgelegd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) uit 1994 en het Eerste Structuurschema Groene Ruimte (SGR1) uit 1995. Met het uitkomen dit jaar van de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland staat Nederland aan de vooravond van opnieuw een koerswijziging. Daarbij zal de inrichting van de ruimte steeds minder het primaat van de rijksoverheid zijn. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen (paragraaf 4.1) en resultaten (paragraaf 4.2) onder de loep genomen van het tot nu toe gevoerde beleid. Daarna wordt in paragraaf 4.3 vooruitgekeken naar de mogelijkheden en kansen die het nieuw voorgestelde beleid biedt. Daarbij zal vooral aandacht worden besteed aan de rol van de verschillende actoren die betrokken zijn bij de groene ruimte in de Randstad.



Foto: Rijk van Oostenbrugge

4.1 Beleid voor bufferzones

- *Het tot nu toe gevoerde restrictief beleid, gekoppeld aan de aanleg van groene recreatiegebieden, heeft ertoe geleid dat in de directe omgeving van steden grote open gebieden onbebouwd zijn gebleven.*
- *Planologische onduidelijkheid en onvoldoende bestuurlijke regie hebben ertoe geleid dat de aankoop en inrichting van grote groengebieden in de Randstad stagneert.*

In deze paragraaf wordt de historische context beschreven waarbinnen het rijksbeleid voor de Randstadgroenstructuur en bufferzones zich aftekent. Hierbij komen de huidige doelen, instrumenten, taakstellingen en beleidsprestaties aan bod, voor zover deze onder de verantwoordelijkheid vallen van de minister van LNV. De aandacht beperkt zich daarbij tot groen *buiten* de stad. De ontwikkeling van groen *binnen* steden is voor wat betreft de LNV-inbreng ondergebracht in de Investeringsregeling Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Van contrast stad-land naar een leefbare netwerkstad

De naoorlogse woningbouwproductie moest nog goed op gang komen toen de zorg al ontstond dat de grote steden aaneen zouden groeien. Dit leidde al snel tot rijksbeleid dat de groene ruimte tussen de steden onbebouwd diende te houden. De Nota het Westen des Lands introduceerde daarvoor al in 1958 het bufferzoneconcept. In de volgende nota's ruimtelijke ordening werd dit concept steeds verder uitgewerkt.

Tegelijkertijd nam ook de vraag naar recreatieruimte toe. Al gauw bleken de recreatieve mogelijkheden van het agrarische gebied hiervoor onvoldoende. Dit mondde uit in de Nota Ruimtelijk Kader Randstadgroenstructuur (VROM & LNV, 1985). De beoogde vergroting van het recreatieve aanbod en het instandhouden van de onbebouwde ruimte zouden worden gerealiseerd door bos- en recreatiegebieden aan te leggen in de directe nabijheid van grote steden. Hiervan werd tussen 1970 en 1995 ongeveer 10.000 hectare gerealiseerd.

In het Eerste Structuurschema Groene Ruimte (SGR1; LNV, 1995) was een taakstelling voor de Randstadgroenstructuur opgenomen. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) is die taakstelling uitgebreid tot 13.300 hectare in 2013. In de eerder verschenen Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VROM, 1992) was bovendien een concrete beleidsbeslissing over de rijksbufferzones opgenomen, inclusief een taakstelling om extra ruimte te verwerven en her in te richten. Deze taakstelling voor bufferzones overlapt grotendeels met de taakstelling voor de Randstadgroenstructuur.

Bufferzones tegen verstedelijking

Het bufferzonebeleid was in aanleg vooral bedoeld om de ruimte tussen grote steden op de Randstadring vrij te houden van grootschalige bebouwing. Met de toename van de welvaart en de groei van de steden kwam deze open ruimte steeds meer onder druk te staan. De grootste

angst was, dat de Randstad zou uitdijen en samensmelten tot een onbestuurbare stad met getto's en sloppenwijken. Het besef groeide dat de gewenste onbebouwde ruimte alleen kon worden veiliggesteld door aankoop en herinrichting van grond.

De noordflank van de stad Utrecht is onbebouwd gebleven mede dankzij het restrictieve beleid van de rijksoverheid. Inmiddels is in het kader van de Randstadgroenstructuur een deel van het Gagelbos aangelegd (Foto: Rijk van Oostenbrugge).



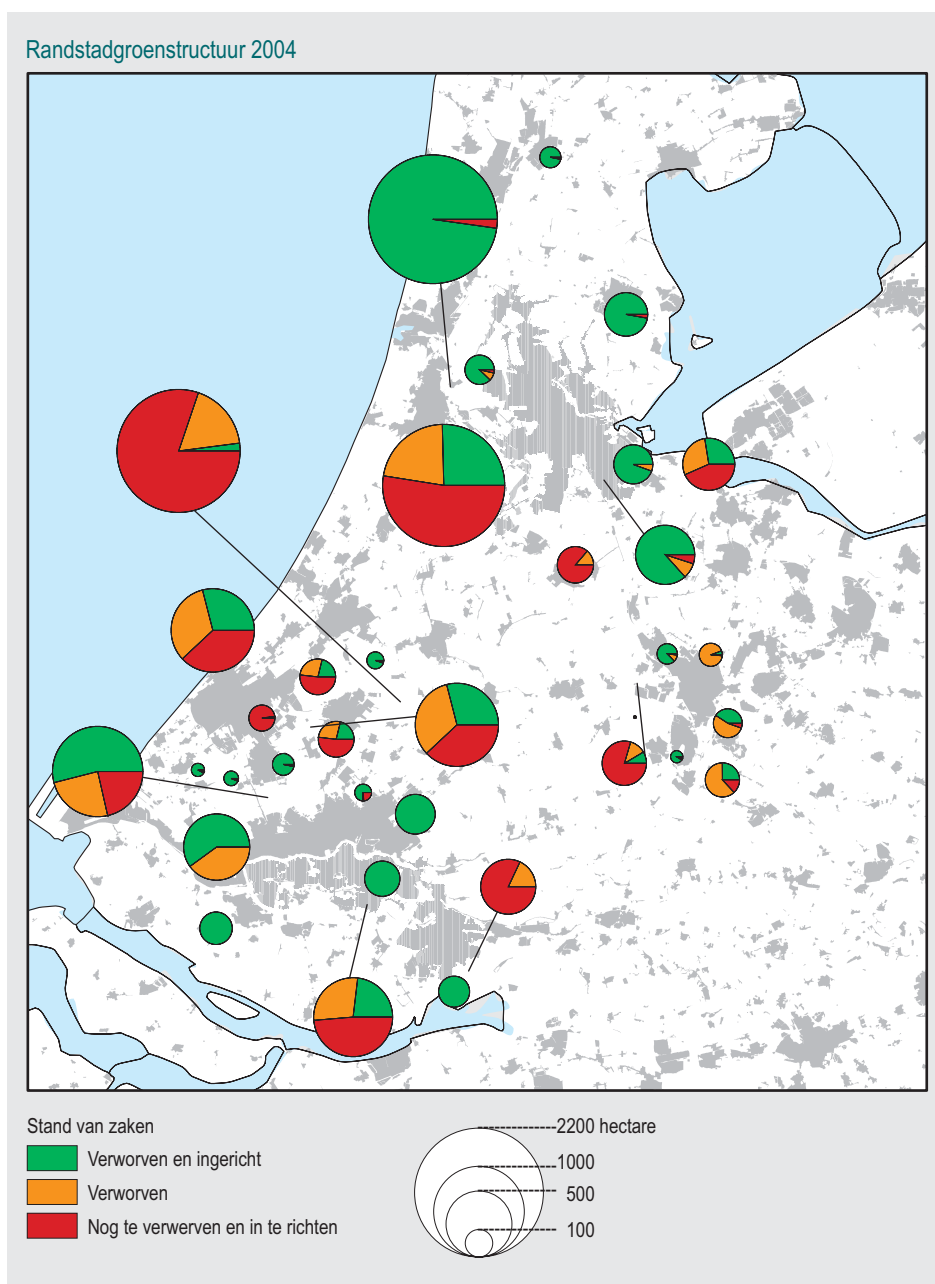
Beleidsinstrumenten en taakstellingen voor groen rond de stad

De drie belangrijkste instrumenten en bijbehorende taakstellingen zijn (stand van zaken 2003):

1. Recreatie- en staatsbos, of Randstadgroenstructuur:	13.300 ha	in 2013.
2. VINAC-regionaal groen:	492 ha	in 2013.
3. Natuur voor mensen, mensen voor natuur:	10.000 ha extra tot 2020.	

Sinds een aantal jaren ligt de woningbouw weer op het niveau van de jaren vijftig en constateert het kabinet dat de grote steden aaneengroeien tot stedelijke netwerken (VROM, 2002). Het contrast tussen stad en platteland wordt minder (LNV, 2002). De traditionele productiefunctie van de landbouw neemt steeds verder in betekenis af. In plaats daarvan worden wonen en recreëren op het platteland belangrijker. Deze ontwikkelingen zijn het sterkst zichtbaar in de Randstad, vooral in de bufferzones.

Tijdens de (lange) aanloop naar een nieuw ruimtelijk beleid zijn de bufferzones en de Randstadgroenstructuur ter discussie komen te staan. Uiteindelijk wordt in de Nota Ruimte (VROM, 2004) en de Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004) besloten de twee beleidscategorieën te decentraliseren. De rijksbufferzones zullen worden omgevormd tot groene gebieden met een voornamelijk recreatieve bestemming. Budgets in het kader van Randstedelijk groen worden samengevoegd en onder de nieuwe categorie 'grootschalig groen in de nabijheid van steden' opgenomen in de Investeringsregeling Landelijk Gebied (ILG). De verantwoordelijkheid voor de twee beleidsthema's wordt overgeheveld naar de provincies en samenwerkende gemeenten.



Figuur 4.1 De realisatie van de Randstadgroenstructuur verschilt sterk per project (Bron: DLG).

Uitvoering Randstadgroenstructuur stagneert

Er zijn grote verschillen in het tempo waarin de Randstadgroenprojecten worden gerealiseerd (figuur 4.1). In het algemeen liggen de oudere projecten goed op schema. Deze komen voort uit de Nota Ruimtelijk Kader Randstadgroenstructuur (VROM,

1985) en worden gekenmerkt door een helder planologisch kader (zie RIVM, 2000). Voorbeelden zijn de projecten in Noord-Holland (met uitzondering van de Strategisch Groen Projecten 'Haarlemmermeer' en 'Vechtstreek-Noord') en de Zuid-Hollandse projecten 'Lickebaert' en 'Midden-Delfland'.

De overige projecten in *figuur 4.1* dateren van ná 1995. Hiervan ligt het overgrote deel sterk achter op schema. Oorzaken hiervoor zijn (RIVM, 2000; Mentink, 2002):

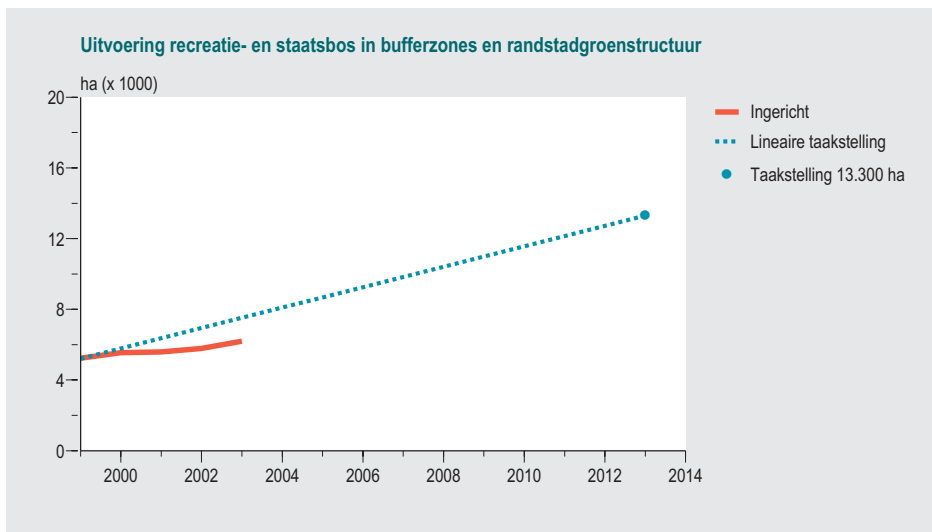
- gebrekkige integrale planning van rood en groen op bovenregionaal niveau
- tekortkomingen in de bestuurlijke regie van groene projecten in de nabijheid van steden
- ongunstige ontwikkelingen in de grondmarkt

Figuur 4.2 laat zien dat ook de totale hoeveelheid ingericht recreatie- en staatsbos achterblijft bij de taakstelling.

4.2 Effecten van het beleid

- *Er zijn aanwijzingen dat in de periode tussen 1990 en 2000 het restrictieve beleid in de bufferzones ertoe geleid heeft dat er minder gebouwd is dan in de rest van Nederland.*
- *De recreatiegebieden in bufferzones zijn sterk in trek: ze worden evenveel bezocht als musea en attractieparken.*

In deze paragraaf worden de beleidseffecten afgezet tegen de in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex; VROM 1992) en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR1; LNV, 1995) gestelde doelen.



Figuur 4.2 De inrichting van groen rond steden blijft achter bij de lineaire taakstelling (Bron: DLG).

Toename bebouwing in bufferzones duidelijk kleiner

Aan de hand van het Adres Coördinatenbestand Nederland is de ontwikkeling van de bebouwing tussen 1990 en 2000 geanalyseerd. Het begin van deze periode kenmerkt zich door een groot aantal bestuurlijke convenanten die rond bufferzones zijn opgesteld. Aan het eind van de periode komen de bufferzones geleidelijk aan ter discussie te staan.

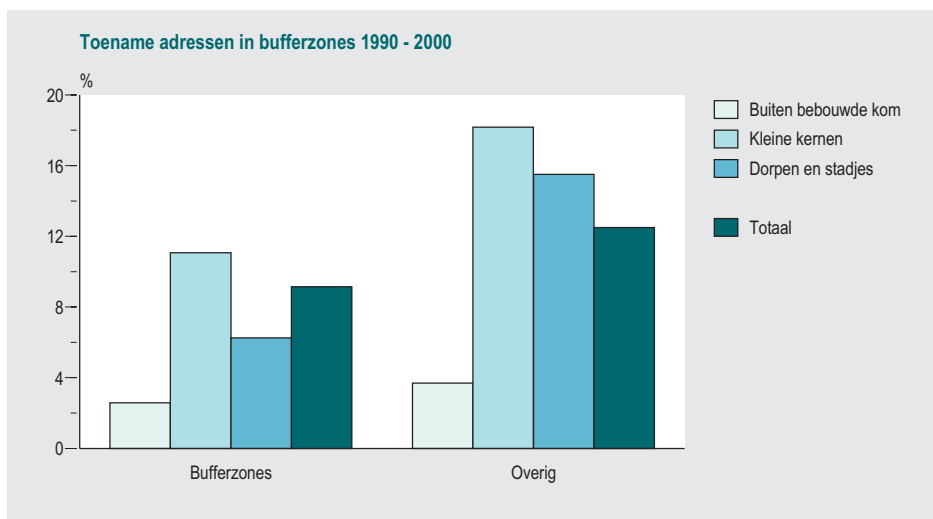
In de periode 1990 tot 2000 is het aantal woon- en werkadressen binnen bufferzones duidelijk minder toegenomen dan in de rest van Nederland (*figuur 4.3*). Deze conclusie komt goed overeen met eerder onderzoek naar de werking van restrictief beleid (Parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 2000; Rijksplanologische Dienst, 2000; Bervaes *et al.*, 2001).

Tekort aan recreatiegroen is nog aanzienlijk

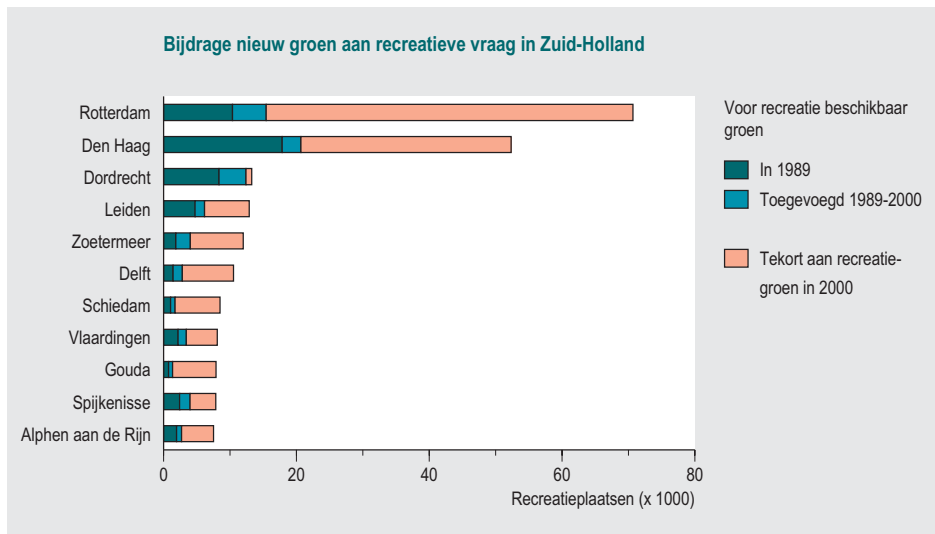
De oppervlakte bos-, natuur- en recreatiegebied in en rond de steden is in de periode tussen 1989 en 2000 toegenomen (CBS, 2003). De uitbreiding van het groen bestaat voor een derde uit recreatie- en staatsbossen. De Ecologische Hoofdstructuur en stedelijk groen, zoals parken en sportvelden, zijn verantwoordelijk voor de overige groei.

Niet al dit groen levert een even grote bijdrage aan de recreatiemogelijkheden dicht bij de steden. Gebieden kunnen ontoegankelijk zijn, of te ver weg liggen voor een wandeling of fietstochtje vanuit de woning. Uit onderzoek blijkt dat rond het overgrote deel van de grote steden in Zuid-Holland een groot tekort aan recreatiegroen bestaat (*figuur 4.4*).

Wel zijn in Zuid-Holland tussen 1989 en 2000 de mogelijkheden voor wandelen en fietsen door de uitbreiding van groen toegenomen (met respectievelijk 33 en 7%). De



Figuur 4.3 Dankzij het restrictieve beleid is in bufferzones minder gebouwd dan in andere delen van Nederland.



Figuur 4.4 Ondanks de realisatie van recreatiegroen blijven de tekorten voor de grootste steden van Zuid-Holland groot.

groei ligt bij vrijwel alle grote gemeenten boven het provinciale gemiddelde. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de aanleg van groen de recreatieve mogelijkheden in de nabijheid van grote steden sterker bevordert heeft dan in de overige gemeenten.

Veel bezoek en waardering voor aangelegde groengebieden

Een analyse van bezoekerstellingen in recreatie- en staatsbossen laat zien dat deze gebieden goed bezocht worden. Gebieden als Spaarnwoude, Bernisse of de Oude Maas worden elk jaarlijks een à twee miljoen keer bezocht. In dat opzicht kunnen deze gebieden zich meten met de meest bezochte recreatieve attracties zoals Batavia Stad, Burgers Zoo en het Van Gogh Museum (*tabel 4.1*).

Tabel 4.1 Jaarlijks aantal bezoekers aan recreatiegebieden, vergeleken met de top-10 recreatieve attracties in Nederland.

Gebied:	Aantal bezoekers per jaar:	Attractie:	Aantal bezoekers per jaar:
Midden-Delfland	4.200.000	Efteling	3.417.000
Oude Maas	2.600.000	Rondvaarten A'dam	3.000.000
Bernisse	1.700.000	Floriade Hoofddorp	2.300.000
Spaarnwoude	1.200.000	Batavia Stad	1.891.000
Grienden	1.200.000	Burger's Zoo	1.620.000
Dobbeplass	1.100.000	Van Gogh Museum	1.593.000
Krabbeplas	800.000	Diergaarde Blijdorp	1.505.000
Oeverbos	700.000	Noorder Dierenpark	1.500.000
Bieslandse Bos en de Balij	700.000	Duinrell Wassenaar	1.291.000
		Diergaarde Artis	1.230.000



Het jaarlijkse aantal bezoekers aan bossen in en nabij de Randstad laat zich vergelijken met de bezoekersaantallen van topattracties zoals Batavia Stad en Burgers Zoo (Foto: Hans Farjon).

De belangrijkste reden waarom mensen een recreatiegebied niet bezoeken is onbekendheid. Naar verwachting zal in de loop van de tijd deze onbekendheid geleidelijk afnemen. Dit kan leiden tot een verdere toename van het gebruik. Ook blijkt de animo duidelijk toe te nemen naarmate de te bereizen afstand korter is. Zo zijn Haarlemmers veel frequentere bezoekers van het recreatiegebied Spaarnwoude dan Amsterdammers. Bezoekers waarderen de nieuw aangelegde gebieden al redelijk tot goed (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Waardering voor bos- en recreatiegebieden in de nabijheid van steden in de Randstad.

Gebied:	Waardering:	Gebied:	Waardering:
Midden-Delfland	8,2	Krabbeplas	7,7
Oude Maas	7,7	Oeverbos	7,4
Bernisse	7,9	Bieslandse Bos en de Balijs	8,1
Spaarnwoude	6,9	Purmerbos	6,3
Grienden	7,7	De Venen	6,1
Dobbeplass	7,8		

4.3 Regie voor een groene Randstad

- *Het rijksbeleid voor de groene ruimte rond grote steden is overgedragen aan provincies. Deze hebben echter nog moeite om daadkrachtig de regierol op te pakken.*
- *Projectontwikkelaars hebben aanzienlijke grondposities verworven in strategisch interessante delen van de bufferzones. Voor het verder ontwikkelen van groen om de stad zijn zij voor provincies en gemeenten vanzelfsprekende partners geworden.*
- *Om een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling te bevorderen, is op bovenregionaal niveau behoefte aan een regisseur die met een wervende visie groen ontwikkelt in samenhang met rood.*

Sinds een paar jaar ondergaat het nationale ruimtelijke beleid een ingrijpende transformatie. De opgave voor de groene ruimte rond steden wordt steeds meer geformuleerd vanuit het perspectief van de leefbaarheid en de recreatiemogelijkheden van stedelijke netwerken. Met de Nota Ruimte (VROM, 2004) en de Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP; LNV, 2004) worden bufferzones en Randstadgroenstructuur omgevormd tot provinciale verantwoordelijkheden.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de eerder geconstateerde stagnatie van Randstadgroenprojecten (paragraaf 4.1). De achterliggende oorzaken en mechanismen worden besproken in het licht van het in de Nota Ruimte en AVP voorgenomen beleid. In het bijzonder wordt stilgestaan bij de regierol die de provincies hierin zullen spelen.



Zonder daadkrachtige regie loopt de onbebouwde ruimte tussen de verstedelijkte gebieden gevaar (Foto: Rijk van Oostenbrugge).



Randstad in het groen: projectontwikkelaars adverteren nu ook met “rietoevers en ecovijvers” (Foto: Delfgauw Beheer BV).

Groen onvoldoende meegenomen in bovenregionale plannen

De Nota Ruimte stelt dat in de plannen van provincies en gemeenten niet alleen ruimte moet worden gevonden voor ‘rode’ functies, maar ook voor ‘groene’ en ‘blauwe’ recreatiemogelijkheden in en om de stad. Bovendien moet hierbij de balans tussen bebouwing en ‘groen’ en ‘blauw’ integraal worden meegenomen.

Deze twee uitgangspunten van de Nota Ruimte zijn geanalyseerd voor twee bovenregionale plannen, te weten ‘Zuidvleugel van de Randstad’ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, 2003) en ‘Bereikbare kwaliteit’ (Noordvleugeloverleg, 2003). Beide vleugeloverleggen zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeentelijke, provinciale en rijksoverheden, die een belangrijke agenderende rol spelen bij de totstandkoming van de Nota Ruimte. De twee plannen laten onderling grote verschillen zien.

In het Zuidvleugelplan is sprake van een integrale planning van rood en groen. In de visie komt naar voren dat groen essentieel is voor versterking van de leefomgeving. Twee van de tien prioritaire projecten, namelijk ‘Groen-Blauwe Slinger’ en ‘Groen en Water in en om de Stad’, werken het groene gedeelte van deze visie uit en zijn integraal in de begroting opgenomen. Wel denkt men een rijksbijdrage nodig te hebben om rood en groen in balans te kunnen ontwikkelen.

De Noordvleugelvisie biedt daarentegen een defensieve visie op groen: veel aandacht is besteed aan het ontzien van waardevolle landschappen en natuurgebieden tot op grote afstand van de woongebieden. Een samenhangende visie op rood en groen op bovenregionaal niveau, zoals het ‘groene scheggenconcept’ van het Structuurplan Amsterdam, ontbreekt echter. De projectleider geeft in een interview aan dat het groen lokaal moet worden uitgewerkt. De kostenbegroting beperkt zich dan ook geheel tot infrastructurele werken. Kennelijk vertrouwen de Noordvleugelpartijen erop dat woningbouwprojecten voldoende investeringen in groen zullen genereren.

Regisseur van groene projecten rond steden ontbreekt

Vanaf 1990 heeft het ministerie van LNV de regie en de uitvoering van de aanleg van groengebieden in de nabijheid van steden gedeeltelijk overgedragen aan de provincies (Kurstjens, 2004). Het Rijk financierde de aanleg nog wel zelf.

Nog steeds blijken de verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden niet duidelijk verdeeld. In de praktijk sturen veel instanties de projecten aan. Dit bemoeilijkt in het bijzonder de uitvoering van landinrichtingsprojecten (Mentink, 2002). Juist de aanleg van recreatie- en staatsbos wordt in dergelijke landinrichtingsprojecten uitgevoerd. Regio Randstad, Dienst Landelijk Gebied en Staatsbosbeheer hebben eind 2003, begin 2004 een debattenserie 'Randstad in het Groen' georganiseerd om de impasse in de uitvoering van deze projecten te doorbreken (Van Duinhoven, 2004). Van der Wielen & Bezemer (2004) hebben ter voorbereiding van de debattenserie de bestuurlijke regie in drie projecten onderzocht.

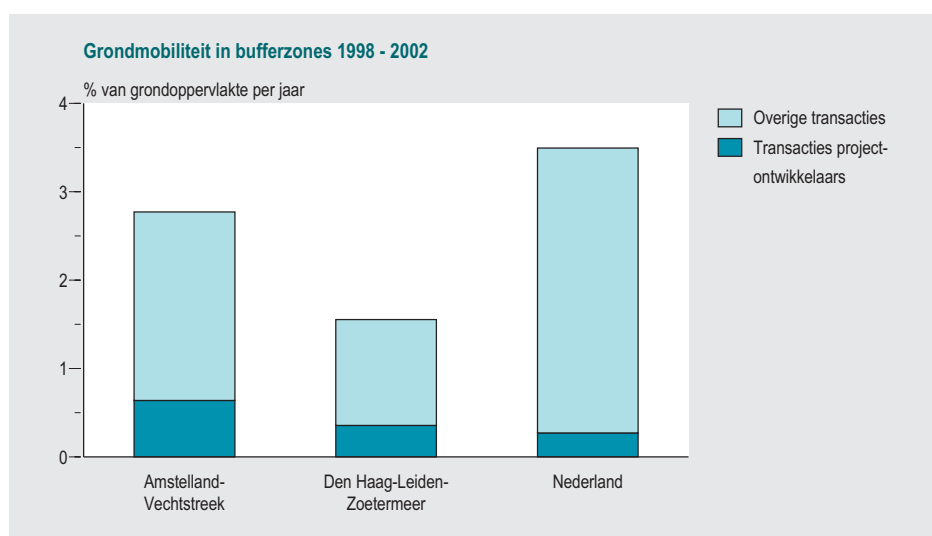
Debat en onderzoek bevestigen het beeld dat tientallen actoren betrokken zijn en dat minstens zoveel plannen per project het licht hebben gezien. Ondanks het vele overleg blijkt er onduidelijkheid te bestaan over de intenties van de verschillende partijen. Een voorbeeld: pas tijdens het debat over de reconstructie van het onbebouwde gebied tussen Den Haag en Leiden werd het de betrokken gemeenten duidelijk dat het provinciale bestuur geen prioriteit meer gaf aan deze herinrichting.

Sterk stijgende grondprijzen vertragen Randstadgroenstructuur

De onzekere toekomst van de bufferzones heeft geleid tot een aantal opvallende ontwikkelingen in de grondmarkt die de realisatie van Randstadgroenprojecten voorlopig nog verder zullen vertragen.

Een studie naar grondtransacties in twee rijksbufferzones (Amstelland-Vechtstreek en Den Haag-Leiden-Zoetermeer) laat zien dat vanaf 1998 de activiteiten van projectontwikkelaars daar groter zijn dan in de rest van Nederland (*figuur 4.5*). Uit de ruimtelijke verspreiding van grondtransacties door projectontwikkelaars blijkt dat het gaat om onder meer de 'Bloemendalerpolder' (zie het gelijknamige intermezzo) en de Grote Polder tussen Leiden en Alphen aan den Rijn. Dat zijn precies die delen van de bufferzones waar de discussie over bouwen is gestart. De grondtransacties lopen zelfs synchroon met de ontwikkeling van de plannen. Ook is sprake van een veel geringer aantal grondtransacties dan in de rest van Nederland. Kennelijk verwachten grondeigenaren in de nabije toekomst een betere prijs te kunnen krijgen en wachten dus nog even met verkopen.

Door de sterk gestegen grondprijzen komen de verwervingsbudgetten voor Randstadgroenprojecten onder druk te staan. Deze budgetten zijn namelijk gebaseerd op taxaties van huidig agrarisch gebruik en toekomstig gebruik als recreatiegebied. Omdat de overheid de agrarische grondprijs niet wil opdrijven, speelt een eventuele 'rode verwachtingswaarde' in deze taxaties slechts een beperkte rol. Voor het jaar 2005 houdt het ministerie van LNV rekening met een stijging van de grondprijs voor groe-



Figuur 4.5 Door planologische onduidelijkheid en onvoldoende regie is in de twee onderzochte bufferzones de activiteit van projectontwikkelaars hoger en de grondmobiliteit lager dan in de rest van Nederland.

ne bestemmingen in de nabijheid van steden met 20%. Bij ongewijzigd beleid en gelijkblijvende budgets kan hierdoor aanzienlijk minder grond voor Randstadgroenprojecten verworven worden.

Provincie heeft beperkte middelen voor een regierol

Een betere regie door provincies en een vruchtbare publieke samenwerking met projectontwikkelaars biedt mogelijk kansen om de groenprojecten in de nabijheid van steden op termijn te versnellen. Zo zijn er duidelijke aanwijzingen dat projectontwikkelaars open staan voor een integrale ontwikkeling van rood en groen (Evers, Beckers & Winsemius, 2003).

Daarnaast kiest de Nota Ruimte voor een verdere decentralisatie. De provincies en betrokken gemeenten worden verantwoordelijk gemaakt voor de transformatie van de voormalige rijksbufferzones in 'duurzame recreatielandschappen' (LNV, 2004). Budgets in het kader van Randstedelijk groen worden samengevoegd en onder de nieuwe categorie 'grootschalig groen in de nabijheid van steden' opgenomen in de Investeringsregeling Landelijk Gebied (ILG).

Al deze ontwikkelingen vragen om nieuwe uitvoeringspraktijken waar de provincies op dit moment nog weinig ervaring mee hebben. Uit verschillende onderzoeken en adviezen is gebleken dat bestemmingswijzigingen, grondverwerving en de financiering in publiek-private samenwerking (PPS) belangrijke knelpunten kunnen zijn (Evers, Beckers & Winsemius, 2003; Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, 2003; VROM-raad, 2004; IPO, 2004).

Rood en Groen in Zoetermeer

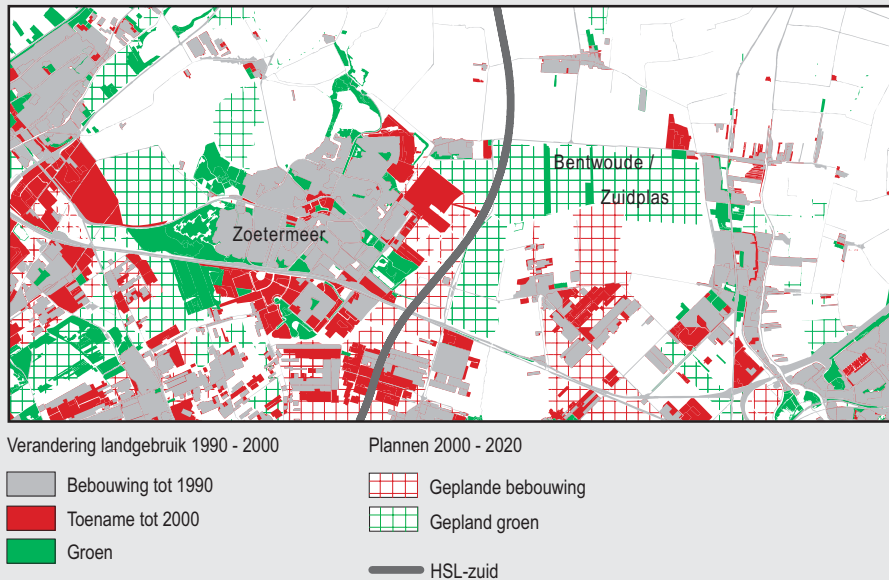
Waar toe kan planologische onduidelijkheid leiden? Een goed voorbeeld is het moeilijk te realiseren project Bentwoud-Zuidplas bij Zoetermeer. De plannen voor dit strategisch groengebied dateren van begin jaren negentig van de vorige eeuw. Doel was een compact bosgebied te creëren om de buffer-, recreatie- en natuurfunctie van het Groene Hart te versterken.

De afgelopen decennia is Zoetermeer gegroeid tot een stad van meer dan 100.000 inwoners. Ook breidde de glastuinbouw in het omliggende gebied fors uit. Van het geplande groengebied is tot op heden niet meer dan 50 van de 2.000 ha bos ingeplant (figuur 4.6).

Tal van planologische onduidelijkheden hebben de realisatie van het project in de weg gestaan. Door de inmiddels sterk gestegen grondprijzen was het moeilijk om de grond te verwerven. Mede daardoor liggen de verworven gronden nogal versnipperd in het plangebied, wat het nog eens extra moeilijk maakte om het gebied voor natuur en recreatie in te richten.

Als reactie op deze ontwikkelingen probeert de provincie Zuid-Holland via een 'concrete beleidsbeslissing' gronden aan te kopen op vrijwillige basis. Ze doet dit echter wel tegen onteigeningsprijzen. Daarnaast wil de provincie de mogelijkheid hebben om daadwerkelijk te kunnen onteigenen.

Rood - groen balans Zoetermeer



Figuur 4.6 Bij Zoetermeer blijft de ontwikkeling van 'groen' ver achter bij 'rood'.

Een optie zou zijn om de grondmobiliteit te bevorderen door een heffing op bestemmingswijzigingswinsten (Evers, Beckers & Winsemius, 2003). Bijkomend voordeel is dat de opbrengsten vervolgens in de ruimtelijke kwaliteit van het gebied kunnen worden geïnvesteerd. De VROM-raad en de Vereniging Eigen Huis pleiten voor meer transparantie in de grondmarkt. Opbrengsten uit de grondverkoop door overheden worden nu nog aan vele andere publieke doelen besteed.

Helderheid in grondtransacties is een belangrijke voorwaarde bij PPS-constructies. Om tot een balans tussen rood en groen te komen is de zogenoemde 'bovenplanse ver-

Verevening bij rood met groen

Rood voor groen staat voor de aanleg van groen, betaald door de bouw van woningen of bedrijven ('rood'). Traditioneel loopt deze financiering vanuit grondexploitatie via het grondbedrijf van de betreffende gemeente. Tegenvallers in de verwerving en uitgifte van grond zullen door de gemeente moeten worden opgevangen. Dit heeft gewoonlijk tot gevolg dat de aanleg van groen stagneert.

Het geval Leidsche Rijn

In Leidsche Rijn bij Utrecht zou de verkoop van bouw kavels door het grondbedrijf de gemeente 60 miljoen euro opleveren. Hiermee zou de aanleg van een park van 300 hectare worden gefinancierd, wat overeenkomt met 100 vierkante meter per nieuw te bouwen woning. Door sterk tegenvallende grondverwervingskosten blijkt nu aanvullende financiering noodzakelijk. Op een tiende van de oorspronkelijk geplande oppervlakte van het park zullen nu extra huizen worden gebouwd. Men noemt dit *"het versterken van de parkranden door economisch sterke functie"*. De oorspronkelijke groenopgave is hiermee behoorlijk verwaterd. Niet alleen is de oppervlakte van het park met tien procent afgenomen, maar het

overgebleven deel moet ook nog eens met meer huishoudens worden gedeeld.

Bovenplanse verevening in Meerstad

Bij particuliere grondexploitatie neemt een projectontwikkelaar de rol van de gemeente over, en daarmee de risico's van verwerving en uitgifte. Via een exploitatievergunning kan de overheid voorwaarden stellen aan bijvoorbeeld het groen in het plangebied, of een bijdrage aan groen buiten het plan. Men noemt dit respectievelijk 'lokale verevening' en 'bovenplanse verevening'. Door ook grotere recreatiegebieden buiten het directe projectgebied in een plan mee te nemen is een integrale ontwikkeling van groen en rood mogelijk.

Dit laatste is het geval bij 'Groningen Meerstad'. In het 2.300 hectare grote plangebied zal een derde ingenomen worden door 10.000 woningen en een derde door grootschalig groen. Verschillende overheden, waaronder het ministerie van LNV, brengen samen 450 hectare grond in. Over de precieze juridische constructie van deze publiek-private samenwerking (PPS) en over de verdeling van risico's bij tegenvallende exploitatie zijn de partijen nog in onderhandeling.



Bouwen aan Leidsche Rijn (Foto: Rijk van Oostenbrugge).

evening' noodzakelijk; voor grote groenprojecten zelfs op regionale schaal (zie tekstkader 'Verevening bij rood met groen'). Hierbij dient bedacht te worden dat de provinciale overheden een zeer beperkte ervaring hebben met PPS-constructies waarbij groen betrokken is. Zo heeft de provincie Noord-Holland tot nu toe nog slechts één dergelijk project afgerond.

Om de risico's bij tegenvallende particuliere grondexploitatie te ondervangen zijn duidelijke afspraken in een exploitatievergunning van belang. Om investeringen in de leefomgevingkwaliteit aantrekkelijk te maken en veilig te stellen, zouden instrumenten als een *'open ruimte heffing'* of een *'heffing op bestemmingswijzigingswinsten'* overwogen kunnen worden.

De Ecologische Hoofdstructuur

Plan Goudplevier

Met Plan Goudplevier ontwikkelde Natuurmonumenten het huidige natuurgebied Mantingerveld. De natuurvereniging overviel de grondeigenaren met het plan, maar wist via onderhandelingen aan de keukentafel toch draagvlak te creëren.

In 1992 presenteerde Natuurmonumenten het Plan Goudplevier. Met de aankoop van landbouwgrond zouden vier bestaande natuurgebieden van Natuurmonumenten - Mantingerzand (66 ha), Hullenzand (25 ha), Lentsche Veen (46 ha) en Martensplek (38 ha) - aan elkaar verbonden worden tot 900 hectare natuur. Natuurmonumenten zamelde voor de aankoop van de grond geld in onder haar leden.

De vier bestaande natuurgebieden behoorden tot de laatste woeste gronden van Drenthe. Ze waren nog niet in cultuur gebracht toen men in 1962 met de ontginning van woeste gronden stopte. Door ze aan elkaar te verbinden wilde Natuurmonumenten de bestaande stuifzanden, heide, vennen, veentjes, schrale graslanden en struwelen en boschages verbeteren, de verbindingen tussen de gebieden herstellen en waardevolle nieuwe natuur ontwikkelen.

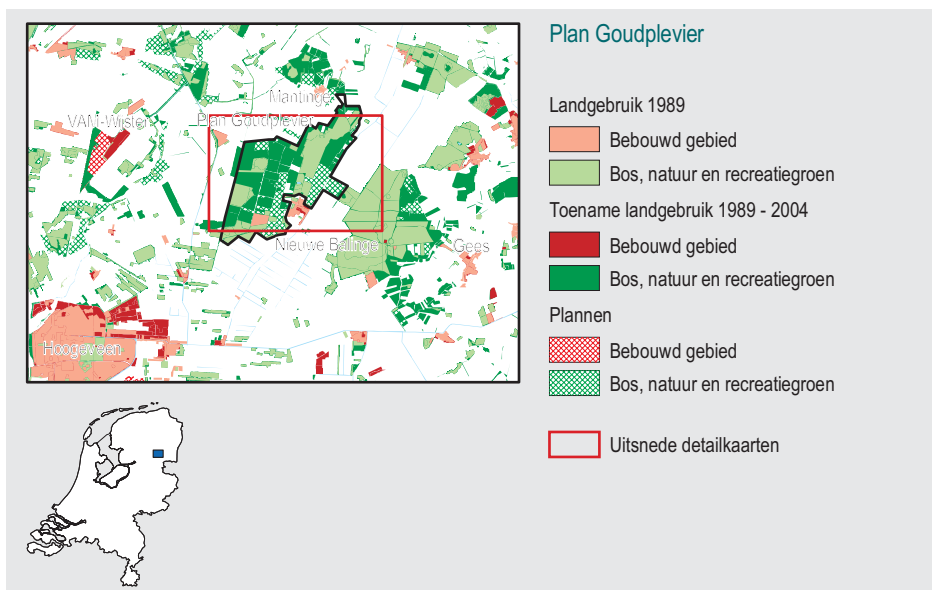
Overval

Plan Goudplevier kwam bij de lokale grondeigenaren over als een machtsgreep. Het plan was wel doorgesproken met de provincie Drenthe, de gemeente Westerbork, het waterschap Reest en Wieden en de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO), maar niet met de lokale boeren. "Bij de presentatie van Goudplevier werden zij pats-boem geconfronteerd met het plan", herinnert zich een gemeenteambtenaar die nog steeds bij het plan is betrokken. "Men ervoer het plan om 900 hectare te onttrekken aan de landbouw als een overval." De boeren zagen het als een bedreiging in de bedrijfsvoering.

Ook de bewoners van de nabijgelegen dorpen Nieuw Ballinge en Broekstreek werden in eerste instantie niet bij het plan betrokken. Ze reageerden negatief. Door de natuurontwikkeling zagen ze hun dorpen sterker geïsoleerd raken.

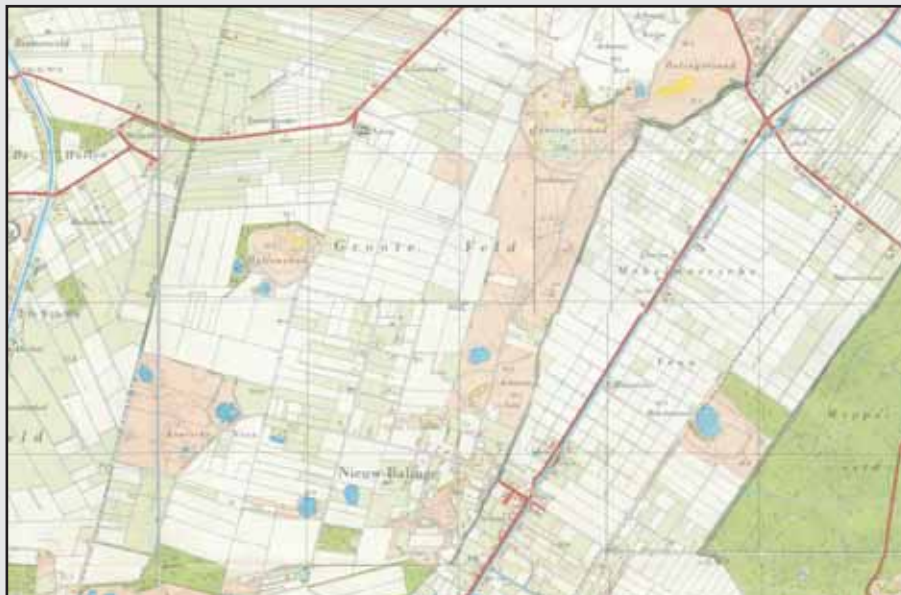
Keukentafel

Duidelijk werd dat een andere communicatiestrategie nodig was om zowel boeren als bewoners van Plan Goudplevier te overtuigen. Met veel overleg aan de keukentafel kreeg Natuurmonumenten langzamerhand meer het vertrouwen. Belangrijk voor de boeren was daarbij dat Natuur-



Detailkaarten

1959



2000



Copyright © 2004, dienst voor het kadaster en de openbare registers, Apeldoorn.



De bemeste bovenlaag werd afgegraven om een voedselarme situatie te creëren. Het afvoeren van de grond ging met diverse problemen gepaard (Foto: Kina – Alex Scholte).

monumenten een goede grondprijs bood, en dat de verkoop geschiedde op basis van vrijwilligheid.

Dat Natuurmonumenten over ruilgronden beschikte voor boeren die verder wilden met hun bedrijf was ook een belangrijke succesfactor.

Aankoop en inrichting

De aankoop van grond ging dan ook sneller dan verwacht. In 2003 had Natuurmonumenten van de totale 900 ha al 800 ha in eigendom.

De inrichting bleef hierbij achter. In 2003 was nog maar 195 hectare van de oude landbouwgrond als natuur ingericht. De oorzaak lag in het feit dat de bestemmingswijziging - van landbouw naar natuur - tot 1998 op zich liet wachten. Een ander probleem was de ontgronding: het afgraven van de rijke bovenlaag van de landbouwgrond om weer een voedselarme situatie te creëren. Door vertraging en door de vondst van aaltjes en wortelrot hadden de bedrijven die aanvankelijk de vrijgekomen grond zouden afnemen al minder belangstelling, maar toen er uiteindelijk wratziekte werd geconstateerd mocht de grond zelfs niet meer worden afgevoerd. Uiteindelijk is de grond opgeslagen op het terrein zelf.

Communicatie

Het ontstane natuurgebied Mantingerveld is een van de eerste gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur waar zowel het proces van natuurontwikkeling als de totstandkoming van het

plan is geëvalueerd. Duidelijk is dat bij het omvormen van een landbouwgebied tot een natuurgebied goede communicatie essentieel is. De keukentafel moet worden opgezocht om eventuele weerstanden al in het begin van het hele proces duidelijk te krijgen, zodat ze niet de hele ontwikkeling tegenhouden.

Doelsoorten

Intensieve inventarisaties van de natuur in het gebied leren dat vooral de diersoorten profiteren van de nieuwe ruimte. Dagvlinders in de bestaande heidevelden reageren positief. De aantallen loopkevers in bestaande heide- en schraallanden nemen toe. Vogels, libellen en loopkevers weten zich al snel in de nieuwe gebieden te vestigen. Daarnaast profiteren vooral watervogels als dodaars, wintertaling, watersnip, kleine plevier en soorten die houden van ruigten met extensief beheer, zoals het paapje en de bosrietzanger.

Wat flora en vegetatie betreft zijn het vooral nog de algemenere soorten die overheersen. Doelsoorten als schapezuring en dopheide koloniseren wel de nieuwe gebieden, maar de Rode Lijstsoorten zijn nog niet gesignaleerd. Er is discussie over het introduceren van zaden via hooi of grote grazers. Er zijn wel positieve effecten door de verminderde belasting met meststoffen en bestrijdingsmiddelen, ook op de kwaliteit van het grondwater.



De dopheide doet het goed in de nieuw aangelegde gebieden (Foto: Roel Hoeve).

Samenhang

Het realiseren van een aaneengesloten, kwalitatief hoogstaand natuurgebied verloopt langzaam. De versnippering in het Mantingerveld is weliswaar minder geworden met de verwerving van de

landbouwgrond, maar de wegen vormen nog grote barrières. Daarnaast zorgt het klepelen van de bermvegetatie voor een achteruitgang van vlinders als de argusvlinder, het koevinkje, het oranje zandoogje en het zwartspriddikkopje.

HET SPELERSVELD

Maatschappelijke organisaties

Natuurmonumenten, LTO, Particuliere Gegevensbeherende Organisaties

Bedrijfsleven

Boerenbedrijven, AMEV, NAM, VAM

Overheidsorganisaties

Provincie Drenthe, Gemeente Midden-Drenthe, Waterschap Reest en Wieden, Dienst Landelijk Gebied, Ministerie van LNV

5 DE ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR

Met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) moet een halt worden toegeroepen aan de voortgaande versnippering van de Nederlandse natuur. De EHS is ook een belangrijk instrument om internationale afspraken rond biodiversiteit waar te maken. In paragraaf 5.1 wordt allereerst aandacht besteed aan de ontwikkeling van de biodiversiteit in Nederland. In die paragraaf komen ook de ontwikkelingen in doel- en taakstellingen voor het EHS-beleid aan de orde. Paragraaf 5.2 gaat in op de voortgang van dat beleid en volgt daarbij de drie beleidsstrategieën van het EHS-beleid:

- vergroten: het areaal natuur uitbreiden en grote eenheden creëren
- verbinden: een samenhangend netwerk tot stand brengen, inclusief het opheffen van barrières
- verbeteren: (milieu)condities realiseren die het mogelijk maken om de in natuurgebieden beoogde kwaliteit te bereiken

Als uitwerking van het thema 'actoren' van deze Natuurbalans gaat paragraaf 5.3 in op de taakverdeling tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten bij het planologisch veiligstellen van de EHS.

Het kabinet kondigt in de Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004) een bezinning aan op de huidige begrenzing van de EHS. Paragraaf 5.4 levert alvast enige stof tot nadenken over het perspectief voor de EHS. Ook dat gebeurt aan de hand van de drie genoemde strategieën vergroten-verbinden-verbeteren.



Foto: Koel Hoeve

5.1 Ontwikkelingen in biodiversiteit en beleid

- *Veel doelsoorten van de bijzondere natuurdoelen vertonen ook na 1990 een dalende trend. Dit geldt in het bijzonder voor natte heide en hoogveen, bloemrijk grasland en droog schraalgrasland.*
- *Moerassen en bossen kennen een hoog aantal doelsoorten die juist een positieve trend vertonen. In de moerassen gaat het daarbij vooral om soorten van moerasbos en -struweel.*
- *Het concept van de EHS houdt stand, zij het dat wijzigingen zijn aangebracht in het instrumentarium. De meest opvallende wijzigingen doen zich voor rond het concept van ecologische verbindingen en in de 'verwerving' die in belangrijke mate wordt omgebogen naar 'beheer'.*

Behoud en herstel biodiversiteit blijven aandacht vragen

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) moet onder meer een bijdrage leveren aan het nakomen van internationale afspraken over het behoud en herstel van biodiversiteit. Dergelijke afspraken zijn zowel op Europese schaal gemaakt als in het kader van de Conventie over Biologische Diversiteit (CBD) op wereldschaal. Als consequentie van de CBD heeft de Nederlandse rijksoverheid zich tot doel gesteld om voor alle soorten en populaties die in 1982 in ons land voorkwamen in 2020 duurzame condities voor hun voortbestaan te garanderen.

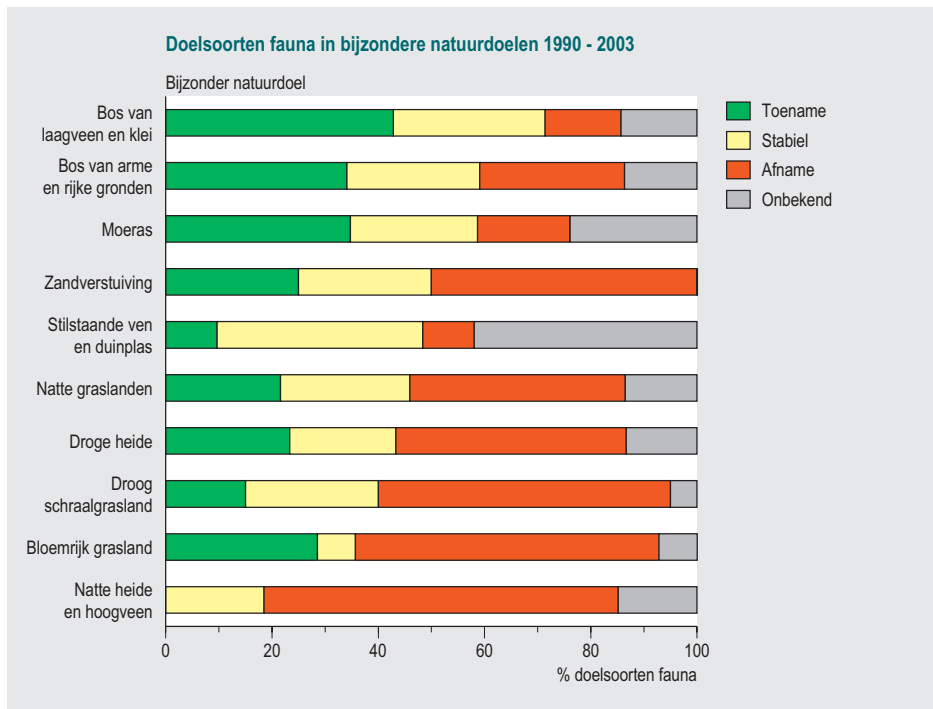
De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) geeft aan welke natuurkwaliteit het kabinet nastreeft. Daarvoor is onderscheid gemaakt tussen natuurdoelen. Per natuurdoel is een oppervlakte benoemd die behaald moet worden. De volgende stap is het op kaart aangeven waar deze natuurdoelen gerealiseerd moeten worden.

Medio december 2003 heeft het ministerie van LNV een voorlopige versie van de landelijke natuurdoelenkaart naar de Tweede Kamer gezonden. Definitieve overeenstemming over de kaart met betrokken partijen moet nog plaatsvinden. Naar verwachting zal de kaart eind 2005 worden vastgesteld. In de tussentijd is de voorlopige kaart de basis voor discussie met andere overheden en terreinbeheerders.

De natuurdoelen zijn gegroepeerd in drie hoofdcategorieën:

- Grootschalige natuur: waarin grootschalige natuurlijke processen (al dan niet bijgestuurd door beheer) het resultaat bepalen.
- Bijzondere natuur: waarbij het natuurbeheer kleinschalig wordt gepland (al of niet in grote gebieden).
- Multifunctionele natuur: in hoofdzaak natuur met een afgeleide natuurkwaliteit als gevolg van medegebruiksfuncties zoals de visserij, landbouw, bosbouw.

De beoogde kwaliteiten van deze natuurdoelen zijn vastgelegd in onderliggende natuurdoeltypen, die door de provincies op kaart zijn gezet. In deze natuurdoeltypen zijn de doelsoorten de belangrijkste indicator voor de natuurkwaliteit. Daarom is in



Figuur 5.1 Bij moeras en bos is het aandeel in aantallen toenemende doelsoorten groter dan het aandeel in aantallen afnemende doelsoorten. Het tegenovergestelde is het geval bij natte heide, hoogveen en graslanden (Bronnen: CBS, RAVON, SOVON, Vlinderstichting en VZZ, samenwerkend in het Netwerk Ecologische Monitoring; Kleukers et al., 1997; SOVON, 2002; Nederlandse Vereniging voor Libellenstudie, 2002).

figuur 5.1 aangegeven wat de balans is tussen doelsoorten met een stijgende, dalende en stabiele trend sinds 1990. Hierbij zijn de doelsoorten gerangschikt naar typen natuur. Deze typen komen overeen met de meeste van de zogenoemde 'bijzondere natuurdoelen' op de landelijke kaart. Enkele natuurdoelen zijn geaggregeerd weergegeven. Juist de 'bijzondere natuurdoelen' zijn erop gericht natuurkwaliteiten duurzaam te garanderen die van bijzondere betekenis zijn voor behoud van biodiversiteit in Nederland.

De figuur is samengesteld uit soorten van de volgende diergroepen: vogels, zoogdieren, dagvlinders, libellen, amfibieën, reptielen, sprinkhanen, krekels, slakken, mieren, nachtvlinders, kokerjuffers en vissen. De selectie is beperkt tot soorten die voor hun voortplanting in hoge mate afhankelijk zijn van het bijzondere natuurdoel. Door gebrek aan gegevens kan geen overzicht worden gegeven van de bijzondere natuurdoelen kalkgraslanden, beek, bos van bron en beek, reservaatkaker en zilt grasland.

Figuur 5.1 heeft een signalerend karakter en mag niet worden gelezen als effectbeoordeling van het gevoerde beleid. Voor een dergelijke effectiviteitsbeoordeling is meer



De doelsoorten van bloemrijke graslanden vertonen een overheersend negatieve trend. Via de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, zoals hier met particulier natuurbeheer, wordt geprobeerd deze trend om te buigen (Foto: Marlies Sanders).

inzicht nodig in de causale relaties tussen beleid en waargenomen trends. Bovendien duurt het vaak lang voordat soorten en habitats reageren op getroffen maatregelen.

Vooraf doelloorten van moerassen en bossen vertonen een relatief gunstig beeld. Doelloorten van struweel en bos (zoals vleermuizen en een aantal bosvogels) profiteren van de toename in leefgebied en van de bossen die ouder en gevarieerder worden. Veel doelloorten van moerasbos en -struweel vertonen een stijgende trend. Dit heeft te maken met de successie die deze moerassen doormaken. Daartegenover staat dat een aantal doelloorten van meer open vegetaties een dalende trend laat zien.

De doelloorten van natte heide en hoogvenen, bloemrijke graslanden en droge schraalgraslanden vertonen een overheersend negatieve trend. Het gaat hier vaak om versnipperde eenheden, die in het verleden sterk in oppervlakte gekrompen zijn. In de open grazige systemen nemen karakteristieke dagvlinders, krekels, sprinkhanen en bepaalde broedvogels in aantal af doordat deze systemen dichtgroeien met struiken en gras.

De realisatie van de EHS gaat door, maar langs een andere route

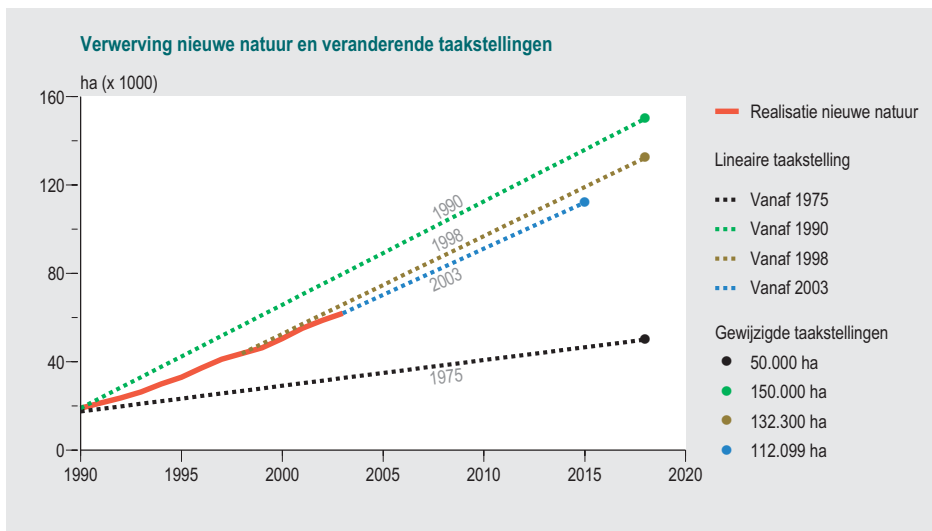
Het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990a) introduceerde in 1990 het concept van de Ecologische Hoofdstructuur. Sindsdien heeft het concept, ook tijdens regeringswisselingen, stand gehouden en heeft het ook op Europees niveau navolging gekregen.

De recent verschenen Nota Ruimte (VROM, 2004) en de Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004) geven aan dat de Ecologische Hoofdstructuur speerpunt blijft van

het kabinetsbeleid. Het kabinet heeft dat eerder in zijn hoofdlijnenakkoord al onderstreept door intensiveringsgelden beschikbaar te stellen voor de totstandkoming van de EHS.

Hoewel het concept van de EHS als samenhangend netwerk van natuurgebieden dus overeind blijft, is er in de uitvoering het nodige veranderd. Zo hebben de provincies in het kader van de decentralisatie-impuls een belangrijke rol gekregen bij het vertalen van de 'bruto-EHS' (zoals die in het Natuurbeleidsplan was opgenomen) naar een 'netto-EHS'. Vorige natuurbalansen lieten zien dat er nog veel valt te verbeteren in de samenhang van die netto-EHS. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' nam deze constatering over en lanceerde het beleid voor de robuuste verbindingen. Tegelijkertijd halveerde het Rijk de taakstelling voor ecologische verbindingen, omdat deze deels via robuuste verbindingen en deels via groen-blauwe dooradering tot stand zou komen. Het huidige kabinet heeft het resterende deel van de financiering voor deze verbindingen geschrapt. De realisatie van die ecologische verbindingen wordt nu volledig aan de provincies overgelaten.

In 1998 is een ombuiging van verwerving naar (particulier en agrarisch) beheer ingezet, met een extra stimulans in 2003 (figuur 5.2). Deze ombuiging leidt ertoe dat de taakstelling voor verwerving is verlaagd. Daar staat tegenover dat het huidige kabinet de verwerving in 2015 wil afronden in plaats van het eerdere streefjaar 2018. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' bevat als taakstelling dat in 2018 alle gronden moeten zijn ingericht en overgedragen aan de terreinbeheerders. Deze taakstelling is realistischer geworden, omdat er na afronding van de verwerving in 2015 nog enkele jaren resteren voor inrichting en overdracht.



Figuur 5.2 In 1990 kreeg de taakstelling om gronden ten bate van natuur te verwerven met het verschijnen van het Natuurbeleidsplan een sterke impuls. Sinds 1998 is sprake van een ombuiging van verwerving naar (particulier en agrarisch) beheer (Bronnen: DLG en LNV).

Verder heeft het huidige kabinet besloten dat bestaande natuur niet langer zal worden aangekocht om te worden veiliggesteld ('afrondingsaankopen'). De natuurdoelen op die gronden kunnen naar de opvatting van het kabinet namelijk ook met behoud van het huidige eigendom worden behaald. Een beperkt budget (indicatie: een miljoen euro) blijft beschikbaar om knelpunten op te lossen. Dergelijke knelpunten ontstaan wanneer versnippering van eigendom ertoe leidt dat natuurdoelen niet of slechts met hoge kosten kunnen worden gerealiseerd. Een voorbeeld: een landbouwenclave binnen een grote eenheid natuur verhindert dat het grondwaterpeil in het totale gebied op het niveau wordt gebracht dat voor het beoogde natuurdoel gewenst

Object Reeuwijk: afronding van een natuurterrein

Het object Reeuwijk is aangewezen als reservaatgebied binnen de Landinrichting Driebruggen en de Landinrichting Reeuwijk. Het object bestaat uit een aantal deelgebieden die afzonderlijke kerngebieden of stapstenen binnen de EHS moeten vormen. Ze zijn met elkaar verbonden door ecologische verbindingzones.

In het object Reeuwijk ligt een EHS-kerngebied. Dit gebied is aangewezen als Habitatrichtlijngebied omdat de wilde Kievitsbloem er voorkomt. Vanwege de aanwezige landbouwenclaves is het gebied nog steeds onderhevig aan een agrarisch

polderpeil. Het peil moet uiteindelijk ongeveer 30 centimeter omhoog, maar de laatste inliggende agrariërs maakten hiertegen bezwaar. Uiteindelijk konden de agrarische gronden toch worden aangekocht. Dit betekent dat begonnen kan worden het natuurterrein definitief in te richten om de natuurdoelen (vochtig schraal grasland en kritische weidevogels) te behalen.

De kaart laat zien dat de twee aangekochte gebieden op een cruciale plek liggen. De aankoop betrof ongeveer 15 ha. Het EHS-kerngebied wordt daarmee in totaal ongeveer 174 ha.



Figuur 5.3 Door landbouwenclaves (aangeduid met de term 'Nieuwe afd.') te verwerven kan het gewenste waterpeil worden ingesteld, zodat de beoogde natuurdoelen behaald kunnen worden (Bron: Staatsbosbeheer).

is. Terreinbeheerders geven desgevraagd aan dat zulke situaties zich in diverse terreinen voordoen. Een overzicht van dergelijke knelpunten is echter niet beschikbaar.

5.2 Voortgang van het EHS-beleid

- *Met een extra inspanning moet het mogelijk zijn om de verlaagde taakstelling voor het verwerven van nieuwe natuur te halen, ook al is de streefdatum vervroegd. De taakstelling voor particulier natuurbeheer is vooralsnog ver buiten bereik. Het realisatietempo voor agrarisch natuurbeheer neemt de laatste jaren af.*
- *Voor 'water en moeras', 'graslanden' en 'akker' geldt dat nog veel hectares met die doelen moeten worden verworven of onder beheersovereenkomsten moeten worden gebracht.*
- *Het ingezette milieubeleid kan ertoe leiden dat het aantal individuen van doelsoorten in heide-, grasland- en bosvegetaties toeneemt. Het milieubeleid moet dan wel gecombineerd worden met optimaal natuurbeheer.*
- *De uitvoering van de verdrogingsbestrijding is in een impasse geraakt. Of de provincies de prioriteit die het kabinet aan verdroging geeft kunnen waarmaken, zal de komende tijd moeten blijken.*

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) beoogt ten eerste bestaande natuurgebieden te vergroten. Daarnaast moet via het onderling verbinden van bestaande en nieuwe natuur een samenhangend netwerk ontstaan. Een derde strategie, verbeteren van de natuurgebieden, richt zich op het behalen van de beoogde kwaliteit. Milieubeleid, waterbeleid, ruimtelijk beleid en beheer spelen daarbij een belangrijke rol.

5.2.1 Natuurgebieden vergroten

Onzekerheden in realisatiecijfers EHS

Het ministerie van LNV rapporteert jaarlijks over de voortgang van de Ecologische Hoofdstructuur en andere onderdelen van het natuur- en landschapsbeleid. Dat gebeurt aan de hand van cijfers van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Landelijke Service bij Regelingen (LASER). Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft met LNV afgesproken de cijfers te publiceren die LNV hanteert. Dit met de bedoeling om het debat over de voortgang van het natuurbeleid op hoofdlijnen te concentreren en niet te verzanden in een technische discussie. Een kanttekening is echter wel op zijn plaats. Zo zijn er discrepanties tussen de cijfers die LNV in opeenvolgende jaren hanteert. Dit jaar betreft het bijvoorbeeld de totaal-cijfers over gerealiseerde nieuwe natuur en de cijfers over de voorraad aan ruilgronden. LNV noemt verschillen in definities als een verklaring voor discrepanties. Het gebrek aan transparantie in de beleidsinformatie maakt het niet alleen moeilijk om de trends op hoofdlijnen weer te geven, maar ook om onzekerheidsmarges goed te kunnen duiden.

Verwerving nieuwe natuur: extra inspanning nodig

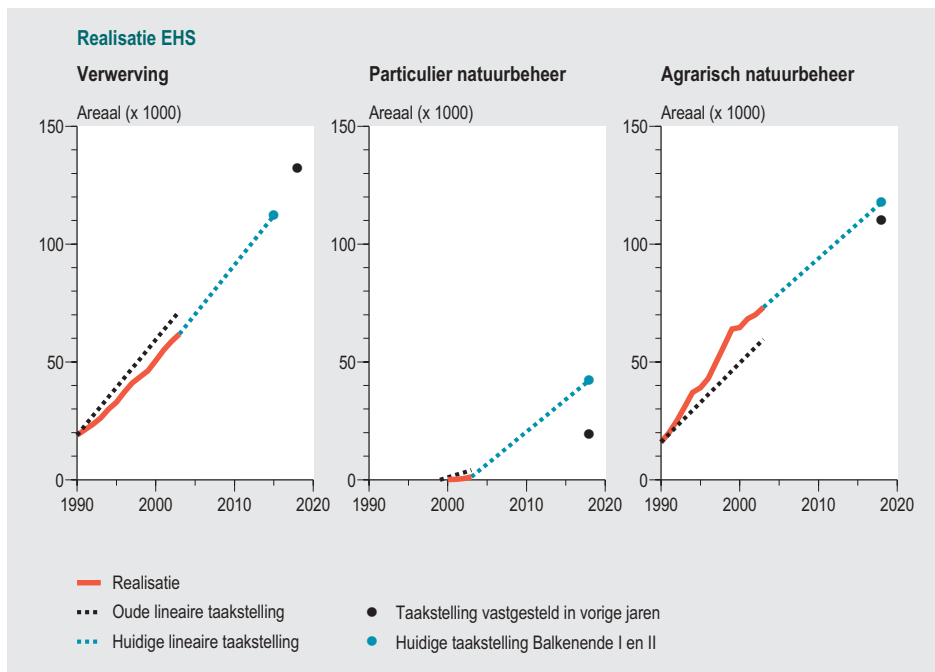
De op dit moment geldende taakstelling voor het te verwerven gebied is 112.099 ha, af te ronden in 2015 (voorheen was dit 2018).

Per 31 december 2003 was in totaal 61.835 ha (exclusief 19.248 ha ruilgrond) verworven. In de afgelopen vijf jaar is gemiddeld 3.550 ha per jaar verworven. De nieuwe lineaire taakstelling is 4.200 ha per jaar. Het tempo van verwerving in de afgelopen jaren moet dus iets worden verhoogd, ook nu de taakstellingen verlaagd zijn (*figuur 5.4*).

Particulier natuurbeheer: taakstelling voorsnog buiten beeld

Op 31 december 2003 was, volgens de informatie van het ministerie van LNV, 1.213 ha particulier natuurbeheer binnen de EHS gerealiseerd. Dat wil zeggen dat er voor deze gebieden langdurige beheersregelingen met particuliere eigenaren waren afgesloten. Met de ombuigingen van verwerving naar beheer bedraagt de taakstelling voor particulier natuurbeheer nu 42.255 ha.

De nieuwe lineaire taakstelling bedraagt daarmee 2.750 ha per jaar. De realisatie bedroeg de afgelopen vier jaar gemiddeld ongeveer 300 ha per jaar. In de eerste vier



Figuur 5.4 De ombuiging naar particulier en agrarisch natuurbeheer betekent dat de taakstelling voor verwerving is verlaagd. Deze taakstelling moet wel eerder zijn gerealiseerd (linker figuur). De verhoogde taakstelling voor particulier natuurbeheer is voorsnog ver buiten bereik (middelste figuur). Het realisatietempo van agrarisch natuurbeheer neemt af (rechter figuur) (Bronnen: DLG, LASER, LNV).



In 1998 besloot de rijksoverheid een deel van de EHS via particulier natuurbeheer tot stand te laten komen. Lokaal komen projecten van de grond, zoals hier de herinrichting van voormalige landbouwgronden op het landgoed Vollenhoven in De Bilt (Foto: Rijk van Oostenbrugge).

maanden van 2004 is de belangstelling voor particulier beheer sterk toegenomen. Het is echter zeer de vraag of dit voldoende is om de jaarlijkse lineaire taakstelling te halen.

Agrarisch natuurbeheer: voortgang neemt af

Het agrarisch natuurbeheer stamt al van de tijd van de Relatienota (CRM, 1975). Hierbij gaat het om gebieden waar natuurwaarden worden gerealiseerd met behoud van de hoofdfunctie landbouw. Daartoe sluiten overheid en boeren beheersregelingen af. De taakstelling was 90.000 ha binnen de EHS. Door de ombuigingen van verwerving naar beheer komt de taakstelling voor agrarisch natuurbeheer binnen de EHS nu op 97.685 ha.

In de basiscijfers over de voortgang van het agrarisch natuurbeheer wordt geen onderscheid gemaakt tussen gebieden binnen en buiten de EHS. Buiten de EHS geldt een taakstelling van 45.000 ha. Hiervan is 20.000 ha wintergastenbeheer en 5.000 ha natuurbraak. Dat betekent dat de resterende 20.000 ha op de post agrarisch natuurbeheer wordt verantwoord. De totale taakstelling (voor binnen én buiten de EHS) wordt daarmee 117.685 ha. Inmiddels zijn, volgens de cijfers van het ministerie van LNV, voor 73.209 ha beheersovereenkomsten afgesloten (*figuur 5.4*).

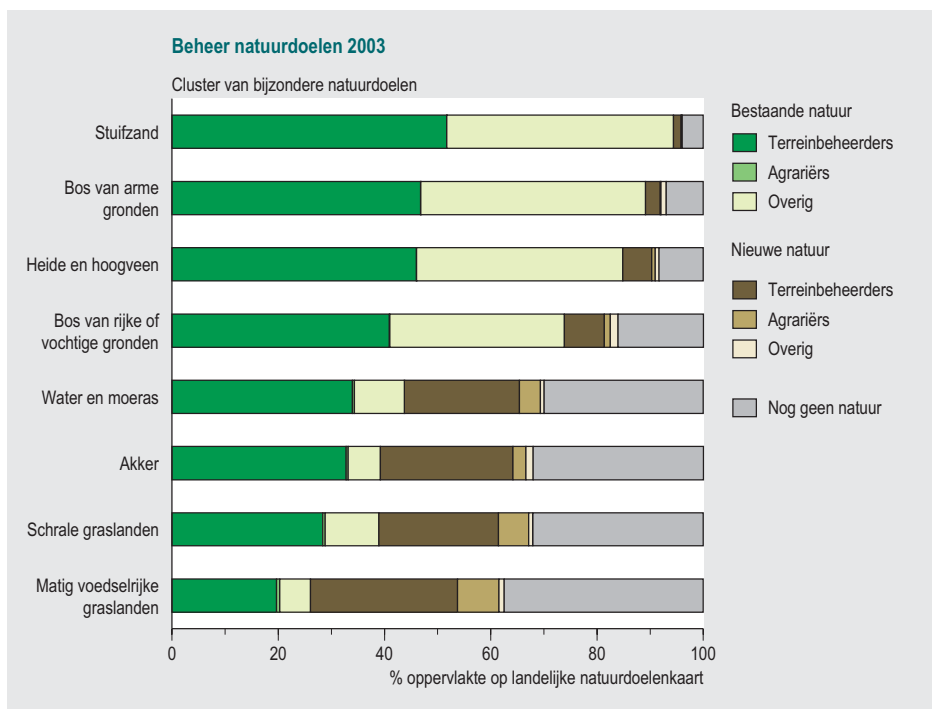
Natuurdoelen haalbaar ondanks ombuigingen beleid?

Realisatie van de EHS gaat niet alleen over de hoeveelheid hectares maar ook over natuurkwaliteitsdoelen die behaald moeten worden. De doelen zijn gericht op onder meer biodiversiteit en natuurlijkheid. In paragraaf 5.1 is aangegeven dat het kabinet

een ombuiging doorvoert van ‘verwerving’ van gronden voor de EHS naar (particulier en agrarisch) ‘beheer’. Wat betekent die ombuiging voor de te behalen natuurkwaliteit? Om die vraag te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de voorlopige natuurdoelenkaart die LNV eind 2003 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer (zie ook paragraaf 5.1).

Bezien vanuit de ombuiging is de categorie *bijzondere natuur* het meest relevant; *grootschalige natuur* betreft voornamelijk grote oppervlakten en bij *multifunctionele natuur* spelen agrariërs en particulieren al een grote rol. *Figuur 5.5* laat voor groepen van bijzondere natuurdoelen zien in hoeverre die met de voorlopige natuurdoelenkaart zijn geprojecteerd op gronden die eigendom zijn van terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen) of onder beheer zijn van agrariërs en anderen, zoals particulieren.

Voor de natuurdoelen ‘water en moeras’, ‘graslanden’ en ‘akker’ geldt dat nog veel gronden met die doelen moeten worden verworven of onder beheersovereenkomsten



Figuur 5.5 De natuurdoelen ‘heide en hoogveen’, ‘stuifzand’ en ‘bos van arme gronden’ zijn voor meer dan 80% geprojecteerd op gronden die in 1990 al natuur waren (‘bestaande natuur’). Een klein deel is geprojecteerd op gronden die daarna in eigendom zijn gekomen bij terreinbeheerders (‘nieuwe natuur, terreinbeheerders’) of onder agrarisch natuurbeheer zijn gebracht dan wel bij anderen in beheer zijn gekomen (‘nieuwe natuur, agrariërs’ respectievelijk ‘nieuwe natuur, overigen’). De categorie ‘nog geen natuur’ betreft grond die op dit moment nog een andere functie heeft (dikwijls zal dat landbouw zijn).



Voor de natuurdoelen van de groep 'schrale graslanden' moet nog meer dan 30.000 ha onder beheer worden gebracht. Sommige natuurdoelen van deze groep, zoals 'bloemrijk grasland' zijn te realiseren met agrarisch natuurbeheer. Voorwaarde is wel dat de duurzaamheid van het agrarisch natuurbeheer wordt vergroot. Voor andere natuurdoelen van deze groep, zoals onbemeste hooilanden (zie foto), is agrarisch natuurbeheer niet geschikt (Foto: Roel Hoeve).

moeten worden gebracht. Voor andere doelen laat de figuur een positiever beeld zien. Dat betekent overigens niet dat het desbetreffende natuurdoel ter plekke al bestaat. Uit een steekproef blijkt bijvoorbeeld dat op diverse plekken waar heide beoogd is, nu bos staat. Ook voor diverse plekken waar nat schraal grasland is beoogd, geldt dat nu een ander natuurtype aanwezig is, zoals bos of moeras. Of er wordt agrarisch natuurbeheer toegepast, waarvan het twijfelachtig is of daarmee het doel 'schraal grasland' kan worden behaald.

Op basis van ecologische criteria heeft het Expertisecentrum LNV (Van der Zee *et al.*, 2004) de potentiële mogelijkheden tot ombuiging geanalyseerd: welke natuurdoelen en onderliggende natuurdoeltypen zijn haalbaar met agrarisch natuurbeheer of met particulier natuurbeheer?

Met particulier natuurbeheer (gekoppeld aan functieverandering van de grond naar natuur) zijn theoretisch alle natuurdoelen binnen *bijzondere natuur* haalbaar. Met het huidige agrarisch natuurbeheer zijn alleen doelen van *multifunctionele natuur* te behalen, in het bijzonder de multifunctionele graslanden (botanisch waardevol grasland en weidevogelgebied).

Wordt de duurzaamheid in het huidige agrarisch natuurbeheer vergroot (circa 25 jaar voortzetten van beheer), dan zijn ook een aantal natuurdoelen uit de categorie 'bijzondere natuur' te bewerkstelligen. Het betreft de natuurdoelen kalkgrasland, bloemrijk grasland, zilt grasland en reservaatakker. Natuurbeheer is gedurende 10 tot

25 jaar nodig om deze natuurdoelen volledig tot ontwikkeling te laten komen. Binnen de Europese kaders kan de contractduur voor agrarisch natuurbeheer verlengd worden tot maximaal tien jaar. De continuïteit in beheer is daarmee afhankelijk van de bereidheid van boeren om vervolcontracten af te sluiten.

5.2.2 Natuurgebieden verbinden

Voor veel soorten zijn de Nederlandse natuurgebieden te klein om een duurzaam voortbestaan te garanderen. Om dit probleem op te lossen zijn natuurgebieden vereist die in omvang niet (meer) haalbaar zijn voor Nederland (RIVM *et al.*, 1997). Een groot deel van de soorten kan dus alleen duurzaam voortbestaan als natuurgebieden in een netwerk worden geschakeld.

Ecologische verbindingzones geschrapt als rijkstaakstelling

Ecologische verbindingzones zijn primair bedoeld om de uitwisseling van soorten te verbeteren op lokale schaal en over relatief korte afstanden. Ze moeten vooral een rol vervullen binnen natuurcomplexen: regio's met een relatief dicht patroon van natuurgebieden.

In het Natuurbeleidsplan zijn 224 nationale verbindingzones en 43 landsgrensoverschrijdende verbindingzones globaal op kaart gezet. De verdere uitwerking door de provincies heeft geleid tot een aantal wijzigingen en uitbreidingen. Het resultaat is een hoeveelheid ecologische verbindingen met een totale lengte van 5.000 km en een oppervlakte van 25.000 ha. Naar schatting de helft van de door de provincies uitgewerkte ecologische verbindingzones ligt echter buiten de natuurcomplexen. Deze verbindingzones dragen waarschijnlijk minder bij aan de ruimtelijke samenhang van de EHS dan de verbindingzones binnen de natuurcomplexen.

Met het verschijnen van de Agenda voor een Vitaal Platteland zijn ecologische verbindingzones niet langer een rijkstaakstelling. Het Rijk laat de financiering voortaan over aan de provincies. Als de provincies de verantwoordelijkheid voor ecologische verbindingzones niet overnemen, dan dreigt het rendement van de EHS als samenhangende structuur af te nemen.

Robuuste verbindingen essentieel onderdeel van de EHS

De robuuste verbindingen zijn bedoeld om soorten tussen de grotere natuurcomplexen beter te laten uitwisselen. Het gaat om vele soorten van verschillende ecosystemtypen. Robuuste verbindingen combineren de strategieën vergroten, verdichten en verbinden. De robuuste verbindingen vinden hun basis in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' en zijn ook in de Agenda voor een Vitaal Platteland en de Nota Ruimte een volwaardig onderdeel van de EHS. De beleidsopgave van het Rijk is 27.000 ha.

Per 31 december 2003 is 30 ha aangekocht voor de robuuste verbindingen (exclusief 649 ha ruilgronden) waarvan nog geen gronden zijn ingericht. De begrenzing van de



De afgelopen vijftien jaar zijn diverse natuurbruggen in Nederland aangelegd. De foto toont de bouw van 'De Borkeld' over de A1 bij Rijssen. Andere omvangrijke natuurbruggen zijn aangelegd over de A50 op de Veluwe: 'Terlet' en 'Woeste Hoeve' (zie de foto aan het begin van dit hoofdstuk). De natuurbruggen 'Boerskotten' en 'Harm van de Veen' liggen over de A1 bij Kootwijk (Foto: Roel Hoeve).

robuuste verbindingen door de provincies kwam traag op gang. De provincies verkeerden in onzekerheid over onder meer de rijksbijdragen aan deze verbindingen. Het ministerie van LNV en de provincies hebben inmiddels afspraken vastgelegd over fasering, omvang, ecologisch ambitieniveau en traject. Ook zijn prestatieafspraken gemaakt en het Rijk heeft toezeggingen gedaan over de financiering van verwerving, inrichting en beheer. Daarnaast heeft het Rijk toegezegd om ontsnipperingsmaatregelen te treffen bij rijkswegen, rijksvaarwegen en spoorwegen.

Ontsnippering werkt, maar ook op populatieniveau?

De natuur in Nederland is op veel plaatsen doorsneden door wegen, spoorwegen en vaarwegen. In mei 2004 is het Meerjarenplan Ontsnippering (MJPO) van de ministeries van V&W, LNV en VROM verschenen en in juni 2004 is het naar de Tweede Kamer gestuurd. Het MJPO vormt het kader voor het ontsnipperingsbeleid voor de periode tot 2018. Het beschrijft onder andere waar knelpunten liggen tussen de EHS (inclusief robuuste verbindingen) en bestaande rijksinfrastructuur (autowegen, spoorwegen en vaarwegen). Ook beschrijft het MJPO hoe de knelpunten aan te pakken zijn, bijvoorbeeld door natuurbruggen (ecoducten) aan te leggen.

Inventarisaties laten zien dat vooral edelhert, ree en wild zwijn deze natuurbruggen veelvuldig gebruiken, net als vos, marterachtigen, das, muizensoorten, egel, haas en konijn. Bij de natuurbrug Boerskotten is waargenomen dat ook vogels en vleermuizen de natuurbrug gebruiken. Natuurmonumenten meldt dat in een jaar tijd edelhert,

wild zwijn, damhert en ree naar schatting 4.000 keer over de natuurbrug Terlet trokken.

Het gebruik van andere ontsnipperingsmaatregelen, zoals faunatunnels, is voor een aantal diersoorten onderzocht (Piepers, 2001). Dassentunnels, andere faunatunnels en oeverstroken onder bruggen blijken kleine zoogdieren, zoals vos, das, marterachtigen, bunzing, hermelijn, rat, (woel)muizen, haas, konijn en egels regelmatig te gebruiken. Gebruik door amfibieën is minder goed onderzocht.

Een belangrijke hiaat in de kennis over de effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen is het effect op populatieniveau. De effectiviteit op populatieniveau zal voor een belangrijk deel afhangen van het aantal dieren dat de voorzieningen gebruikt. Voor soorten die veel passeren, zoals ree, edelhert, wild zwijn is een positief effect op de duurzaamheid van populaties te verwachten. Voor soorten die minder vaak passeren is het moeilijker vast te stellen wat de effecten op populatieniveau zijn.

5.2.3 Kwaliteit van natuurgebieden verbeteren

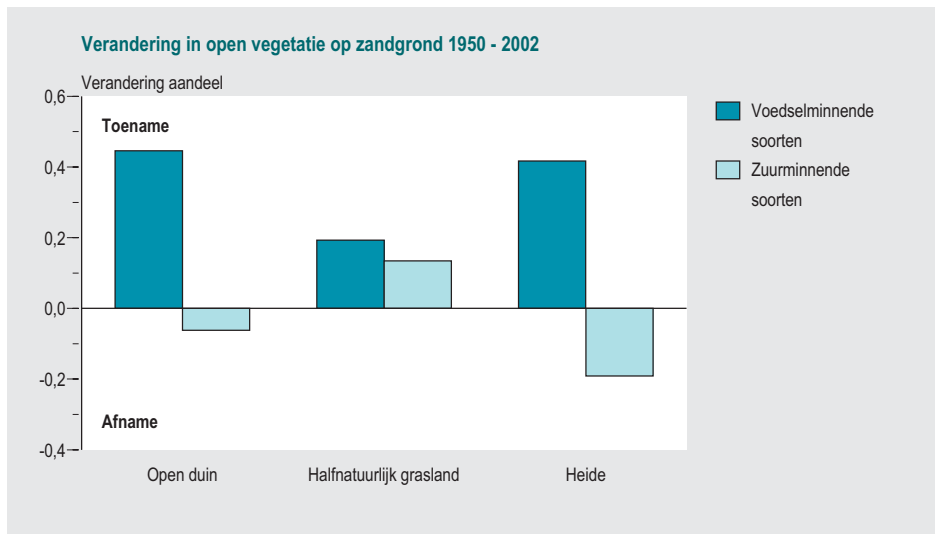
De kwaliteit van de natuur wordt niet alleen bepaald door de omvang en samenhang van natuurgebieden, maar ook door het milieu. Evenals de ruimtelijke druk is de milieudruk in Nederland hoog. De belangrijkste problemen spelen zich af rond de thema's verzuring en vermesting. Een derde belangrijk thema als het gaat om beoogde natuurkwaliteit is verdroging. Een groot deel van de Nederlandse natuur is afhankelijk van grondwater. Grote oppervlakten natuur lijden onder te lage grondwatersstanden.

Ambities verschuiven

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is de ambitie van het beleid uiteengezet: in 2018-2020 dient de milieukwaliteit zodanig te zijn, dat deze geen belemmering meer vormt om de natuurdoelen binnen de EHS te bereiken. Het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (VROM, 2001) neemt deze milieudoelstelling over, maar plaatst het bereiken ervan in 2030. Het plan noemt ook prioriteiten die in 2010 reeds bereikt moeten worden. Recent is aangegeven dat enkele van die prioriteiten worden getemporeerd. De Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004) stelt nu dat voor de gehele EHS de milieu- en waterkwaliteit in 2015 op orde moet zijn, waarbij de mogelijkheid bestaat twee maal zes jaar uitstel aan te vragen (tot 2021 en 2027). Deze jaartallen verwijzen naar de Kaderrichtlijn Water (zie hoofdstuk 6). Uitstel geldt niet voor de gebieden waarop de Habitat- of Vogelrichtlijn van de EU van toepassing is. In 2005 zal de vereiste milieukwaliteit voor alle gebieden afzonderlijk door de provincies worden vastgesteld aan de hand van de vastgelegde natuurdoelen.

Vegetatie verandert onder verzuring en vermesting

De vegetaties van de Nederlandse ecosystemen laten gedurende de afgelopen eeuw een duidelijke verandering zien. In het open duin is een toename van voedselminnen-



Figuur 5.6. Alle open vegetaties van zandgronden laten een toename van het aandeel voedselminnende soorten zien. De ontwikkeling van zuurminnende soorten verschilt tussen de drie weergegeven natuurtypen (Bron: Landelijk Meetnet Flora).

de soorten te zien (figuur 5.6). In plaats van de soorten van dynamische, open omstandigheden (zoals biestarwegras, zandhaver, zeeraket) groeien er nu meer soorten van vastgelegde graslanden (zoals jacobskruiskruid, rood zwenkgras en paardebloemen).

Op de heide blijken de voedselminnende soorten eveneens toegenomen te zijn, terwijl de zuurminnende soorten zijn afgenomen. Deze verschuiving is terug te voeren op het aantal soorten dat afnam op heischrale delen (zoals kruipbrem, stekelbrem, tandjesgras en wolverlei), terwijl de grassen (zoals pijpenstrootje en bochtige smele) juist toenamen. Onderzoek in gebieden van Staatsbosbeheer laat zien dat heischrale plekken verdwijnen als de bodem zuurder wordt en dat ze dan door pijpenstrootje en bochtige smele vervangen worden. Deze laatste soorten hebben een brede tolerantie voor zuur.

In de halfnatuurlijke graslanden op zandgrond, vaak voedselrijkere systemen dan heide of duin, blijken voedsel- en zuurminnende soorten beide toegenomen te zijn. Daarbij nemen voedselminnende grassen (zoals mannagras, geknikte vossenstaart en gestrepte witbol) toe.

Verdere meetnetgegevens van het Landelijk Meetnet Flora laten zien dat in droge struikheiden in de huidige situatie bij toenemende stikstofdepositie de bedekking door kruiden en grassen toeneemt, terwijl de bedekking door mossen afneemt. In open duin neemt eveneens de vergrassing toe met de depositie van stikstof.



Het Rijk subsidieert via het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) maatregelen zoals het plagen van de heide. De maatregelen zijn bedoeld om, in afwachting van voldoende resultaten van het generieke milieubeleid, tijdelijk de milieucondities in natuurgebieden te verbeteren. Sinds 1989 zijn in 50.000 tot 60.000 ha bos- en natuurgebied OBN-maatregelen uitgevoerd (Foto: Roel Hoeve).

Werpt het milieubeleid vruchten af voor natuur?

In 2002 kwam door atmosferische depositie nog 35 tot 40 miljoen kg stikstof neer op de natuur, 13 tot 20 miljoen kg te veel om de natuur duurzaam te beschermen. Door het ingezette milieubeleid voor 2010 neemt de overlast van stikstof (en zuur) op de natuur met ongeveer 40% af (MNP, 2004a). Hierdoor worden minder voedingsstoffen aan de bodem toegevoegd, waardoor de ophoping in de bodem minder snel toeneemt. Andere maatregelen kunnen daarbij echter noodzakelijk zijn om de bodem verder te versralen, zoals afgraven van de bovenste bodemlaag. In een aanvullend spoor subsidieert het Rijk via het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) maatregelen om de effecten van de opgebouwde overmaat aan stikstof en zuur in bodem en water te beperken. Het ingezette generieke verzurings- en ammoniakbeleid tot 2010 zal in combinatie met optimaal natuurbeheer kunnen leiden tot meer planten van doelsoorten in heide-, grasland- en bosvegetaties ten opzichte van 1995. Naar verwachting gaat het om een toename met respectievelijk 160, 70 en 80%. Bij gelijkblijvende depositie zou optimaal beheer hierin vrijwel geen verandering of slechts een beperktere toename (tot 30%) veroorzaken.

Aanpak verdrogingsbestrijding in impasse

De meest recente cijfers over de voortgang van de verdrogingsbestrijding dateren uit het jaar 2000 en zijn gebaseerd op de tweejaarlijkse inventarisatie van de provincies. De provincies beschouwden ruim 500.000 ha natuurgebied als verdroogd, waarvan 3% (ongeveer 15.000 ha) in 2000 als 'volledig hersteld' werd beschouwd. De taakstelling was, dat in 2010 40% hersteld moet zijn. Dat is dus ongeveer 200.000 ha. Of deze

taakstelling wordt behaald valt momenteel niet vast te stellen. De provincies zullen eind 2004 een nieuwe verdrogingskaart uitbrengen waarin ze naar verwachting inschatten in welke mate met de bestaande en geplande inspanning het tussendoel voor 2010 zal worden bereikt.

De verdrogingsbestrijding heeft zich tot nu toe vooral gericht op de relatief eenvoudige projecten. De resterende verdrogingsproblemen zijn van meer structurele aard en vragen om integrale gebiedsgerichte oplossingen. Dat betekent onder meer dat ook maatregelen buiten de natuurgebieden moeten worden genomen wil de situatie binnen de natuurgebieden verbeteren.

De Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) constateert dat goede waterhuishoudkundige voorwaarden voor natuur niet alleen een technisch probleem vormen, maar vooral bestuurlijke keuzes vergen (CIW, 2003). De commissie baseert dit advies op een evaluatie van de aanpak van de verdrogingsbestrijding (Van Vliet *et al.*, 2002). Het Interprovinciaal Overleg (IPO) onderschrijft die conclusies op hoofdlijnen, maar legt tegelijkertijd een deel van het probleem bij de rijksoverheid. Het IPO wijst er onder meer op dat financiële regelingen niet optimaal werken, waarbij het IPO ook de voortdurende discontinuïteiten in de vroegere financiële regelingen als knelpunt noemt. Verder constateert het IPO dat de verdroging vaak alleen effectief te bestrijden is wanneer sprake is van grote aaneengesloten natuurgebieden, die in veel gevallen nog tot stand moeten komen door de realisatie van de EHS.

De verdroging oplossen krijgt in de Agenda voor een Vitaal Platteland prioriteit, in het bijzonder binnen de EHS en Natura 2000-gebieden. Het Rijk zal de provincies, gemeenten en waterschappen aanspreken op een voortvarende aanpak van de verdrogingsbestrijding, zo stelt de Agenda voor een Vitaal Platteland. Dit betekent in grote lijnen een herbevestiging van de afspraken die in 1994 in de Evaluatie Nota Water al zijn gemaakt.



Ronde zonnedauw is een plantensoort die erg gevoelig is voor verdroging (Foto: Roel Hoeve).

5.3 Rolverdeling bij planologische veiligstelling EHS

- *De taakverdeling tussen Rijk en provincies veroorzaakt een verschil van inzicht in de planologische veiligstelling van de EHS. Het Rijk stelt het beschermingsregime in de rijksnota's namelijk vast, terwijl de provincies voor de begrenzing moeten zorgen.*
- *Tussen provincies bestaan aanzienlijke verschillen in de planologische veiligstelling van nieuwe natuur. Provincies die terughoudend zijn om deze gronden veilig te stellen, handelen vanuit de gedachte dat de EHS op basis van vrijwilligheid tot stand komt.*

Het huidige kabinet hanteert als motto 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Gemeenten en provincies krijgen dus een grotere rol. Dit motto vindt zijn weerslag in de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland. Daarnaast spreekt de Nota Ruimte van een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Toelatingsplanologie is er vooral op gericht ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Bestemmingsplannen zijn hiervoor van oudsher een belangrijk instrument (VROM-raad, 2004); ze vormen een toetsingskader voor het gebruik van gronden en voor het verlenen van bouwvergunningen, aanlegvergunningen, etc. De overheid wil het bestemmingsplan echter in toenemende mate gaan gebruiken als instrument voor ontwikkelingsplanologie. Dit houdt in dat de overheid niet langer de nadruk legt op het beperken van ongewenste ontwikkelingen, maar gewenste ontwikkelingen meer wil begeleiden.

Decentralisatie

Decentralisatie van overheidstaken en bevoegdheden is een tendens die al enige tijd geleden is ingezet, ook waar het om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gaat. De provincies hebben bijvoorbeeld kort na het tot stand komen van het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990a) een rol gekregen in de begrenzing en het veiligstellen van de EHS. De planologische grondslag van de EHS ligt in het Eerste Structuurschema Groene Ruimte (SGR1; LNV, 1995). De provincies werken de EHS uit. Dit laatste betekent dat de provincie de EHS daadwerkelijk begrenst, de natuurdoelen aangeeft en de EHS verankert in het streekplan. De EHS wordt planologisch veilig gesteld via provinciale streekplannen en uiteindelijk in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Volgens de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) moet de gehele EHS uiterlijk in 2005 vastliggen in bestemmingsplannen. De Nota Ruimte verlengt deze periode tot 2008.

Rijksbeleid: 'nee-tenzij' voor EHS

De gehele EHS wordt beschermd door het 'nee-tenzij-regime'. Dit regime is vastgesteld in het SGR1 en overgenomen in de Nota Ruimte. 'Nee-tenzij' betekent dat nieuwe plannen, projecten en handelingen niet zijn toegestaan als deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van 'redenen van groot openbaar belang'. Dit betekent in de praktijk dat de overheid moet kunnen aantonen dat zij, voorafgaande aan het



De categorie 'bestaande natuur' is veelal planologisch verankerd in streekplannen. Voor de categorie 'nieuwe natuur' zijn er tussen provincies verschillen in planologisch regime. Sommige provincies wachten totdat het gebied is verworven alvorens het planologisch te beschermen (Foto: Roel Hoeve).

besluit om te bouwen in de EHS, de belangen zorgvuldig heeft afgewogen. Het betreft niet alleen bestaande bos- en natuurgebieden, maar ook de netto begrensde natuurontwikkelingsgebieden, reservaatgebieden en beheersgebieden. Als het gebied is begrensd maar nog wel een agrarische bestemming heeft, is voortzetting of uitbreiding van het agrarisch gebruik over het algemeen mogelijk. Het 'nee-tenzij-regime' geldt wat betreft agrarische activiteiten alleen voor vestiging van nieuwe of uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijen en glastuinbouwbedrijven. Bij gebieden die onder de Habitat- en Vogelrichtlijn vallen gelden 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Wat dit in de praktijk inhoudt, moet blijken uit jurisprudentie.

Provinciaal beleid: uiteenlopende opvattingen over status nieuwe natuur

Sommige provincies hebben moeite om het 'nee-tenzij-regime' voor de netto-begrensde EHS in streekplannen op te nemen. Als de EHS is begrensd terwijl het gebied een agrarische bestemming heeft, komt volgens hen het vrijwilligheidsbeginsel in het geding. Andere provincies hebben een ruim begrensde provinciale EHS opgenomen in het streekplan met een 'nee-tenzij-regime'.

Gebleken is dat provincies nauwelijks samenwerken bij het veiligstellen van de EHS in streekplannen. Afstemming over de te hanteren methodiek om de EHS te begrenzen en veilig te stellen is nauwelijks aanwezig.



De kamsalamander is een van de in Nederland voorkomende soorten die beschermd worden door de Habitatrichtlijn. Het behoud van het leefgebied van deze soort speelt een belangrijke rol in afwegingen bij bestemmingswijzigingen en vergunningverlening (Foto: Fabrice Ottburg – Alterra).

Gemeentelijk beleid: meer onderzoek bij bouwplannen

Bestemmingsplannen zijn hét instrument om de EHS ruimtelijk veilig te stellen. Hoewel op hoger planniveau het afwegingskader SGR/Nota Ruimte geldt, is dat kader alleen bindend voor bestuurlijke overheden, en niet voor burgers en bedrijven.

Veel bestemmingsplannen blijken ouder dan tien jaar te zijn. Tien jaar is de wettelijke termijn voor een verplichte herziening. Verouderde bestemmingsplannen kunnen leiden tot ongewenste ontwikkelingen in de door provincies als EHS begrensde nieuwe natuur, zoals het toestaan van woningbouw.

In het algemeen gaan gemeenten pas agrarische gronden adequaat bestemmen zodra zij verworven zijn. Een reden om dit niet op voorhand te doen is vergelijkbaar met die van provincies: de (huidige) bedrijfsvoering van agrariërs wordt hierdoor (ongewenst) beperkt. Dit acht men strijdig met de stelregel van de EHS dat gronden op basis van vrijwilligheid verworven moeten worden.

Ook zonder een adequate bestemming van begrensde nieuwe natuurgebieden moet het bevoegd gezag het afwegingskader van SGR1 toepassen. De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) vereist immers dat bij alle besluiten wordt gehandeld vanuit het ‘zorgvuldigheidsbeginsel’ (artikel 3.2 AWB) en het ‘motiveringsbeginsel’ (artikel 4.46

AWB). Samen leiden deze beginselen ertoe dat decentrale overheden wel degelijk in voorkomende gevallen onderzoek moeten (laten) doen naar de gevolgen van besluiten voor de natuurwaarden in de begrensde EHS. Als de Raad van State oordeelt dat gemeenten geen zorgvuldige afweging van belangen hebben gemaakt, kan de Raad de in het bestemmingsplan vastgelegde bouwplannen in de EHS op basis van de aanwezige 'zekere natuurwaarden' schrappen.

De initiatiefnemer van plannen of projecten moet onderzoek verrichten om te bepalen of wezenlijke kenmerken significant worden aangetast. Nieuwe functies en activiteiten mogen de leefgebieden van beschermde soorten niet aantasten. Provincies en gemeenten moeten daarom vroegtijdig verspreidingsgegevens van beschermde soorten betrekken bij bestemmingswijzigingen en vergunningverlening. De Habitat- en Vogelrichtlijn gelden hierbij als stok achter de deur.

5.4 Perspectief voor een hoogwaardige EHS?

- *Niet alle biodiversiteit 'hotspots' ligt binnen de begrensde EHS. Hotspots die er buiten liggen zijn: (delen van) de IJsselvallei, het (oostelijk) Rivierengebied, Zuid-Limburg en het gebied waar Friesland, Drenthe en Overijssel aan elkaar grenzen.*
- *De EHS maakt de toch al relatief goede samenhang van de bossen van hogere gronden nog iets beter. Voor heide, laagveenmoerassen en bossen van laaggelegen gronden leidt de EHS wel tot een grotere oppervlakte, maar de samenhang blijft slecht.*
- *Zoneringsbeleid is vooral rond relatief schone gebieden een kosteneffectieve maatregel om toekomstige knelpunten en dure saneringen te vermijden. Zonering is minder effectief rond grote aaneengesloten natuurgebieden; juist bij kleine natuurgebieden of gebieden met landbouwenclaves is potentieel meer natuurwinst te behalen.*
- *De rijksoverheid zet in op een integrale aanpak van waterproblemen. In de praktijk blijken deelstroomgebiedsvisies, die onder regie van de provincies tot stand zijn gekomen, vooral aandacht te besteden aan wateroverlast en nauwelijks aan verdrogingsbestrijding.*

De uitvoering van het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is nu halverwege. Tot nu toe heeft de nadruk sterk gelegen op kwantitatieve taakstellingen (hectares), nu komt het accent sterker te liggen op het bereiken van de kwaliteitsdoelen. De lijnen waarlangs dit moet gebeuren – vergroten en verbinden, verbeteren en (planologisch) veiligstellen – worden ook door het huidige kabinet onderschreven. Deze paragraaf schetst enkele perspectieven voor deze beleidslijnen. Dit levert een aantal bouwstenen op voor de discussie over herbegrenzing van de EHS. Het kabinet kondigt deze herbegrenzing aan in de Agenda voor een Vitaal Platteland.

5.4.1 Vergroten en verbinden

Begrensde EHS mist enkele plekken met hoge biodiversiteit

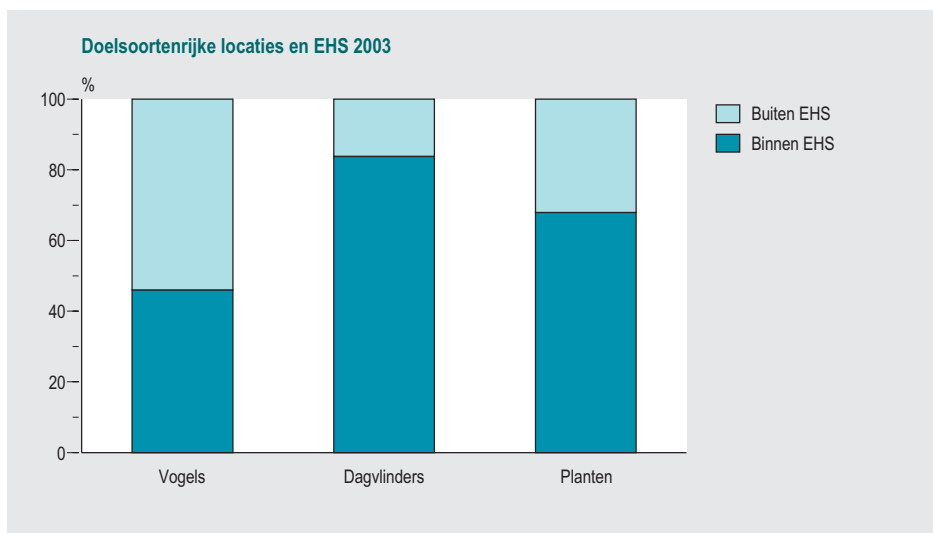
Nederland heeft als doel gesteld om voor alle in 1982 in ons land voorkomende soorten en populaties in 2020 duurzame condities voor hun voortbestaan te garanderen. Het biodiversiteitsbeleid voor de EHS richt zich daarbij op de natuurdoeltypen met een bijbehorende selectie van doelsoorten (Bal *et al.*, 2001). Nu de begrenzing van de EHS voor een groot deel is afgerond, kan worden nagegaan of de locaties die veel doelsoorten bevatten ook daadwerkelijk binnen de begrenzing liggen.

Op basis van de verspreidingsgegevens van doelsoorten van vogels, dagvlinders en planten zijn gebieden in kaart gebracht waar relatief veel doelsoorten voorkomen (figuur 5.7).

Ongeveer 50% (vogels) tot meer dan 80% (dagvlinders) van de meest doelsoortenrijke plekken ligt binnen de begrensde EHS of op maximaal een kilometer afstand daarvan. Enkele van de gebieden waar relatief veel doelsoortenrijke plekken buiten de begrensde EHS liggen, zijn: (delen van) de IJsselvallei (vogels, planten), het (oostelijk) Rivierengebied (vogels, planten), de Achterhoek (vogels), Zuid-Limburg (planten) en het grensgebied van Friesland, Drenthe en Overijssel (vogels).

Ecologische samenhang onvoldoende, vooral van natte natuurtypen

Om duurzaam te kunnen overleven, stellen de soorten bepaalde eisen aan de ruimtelijke samenhang van hun leefgebied. Die eisen verschillen van soort tot soort.

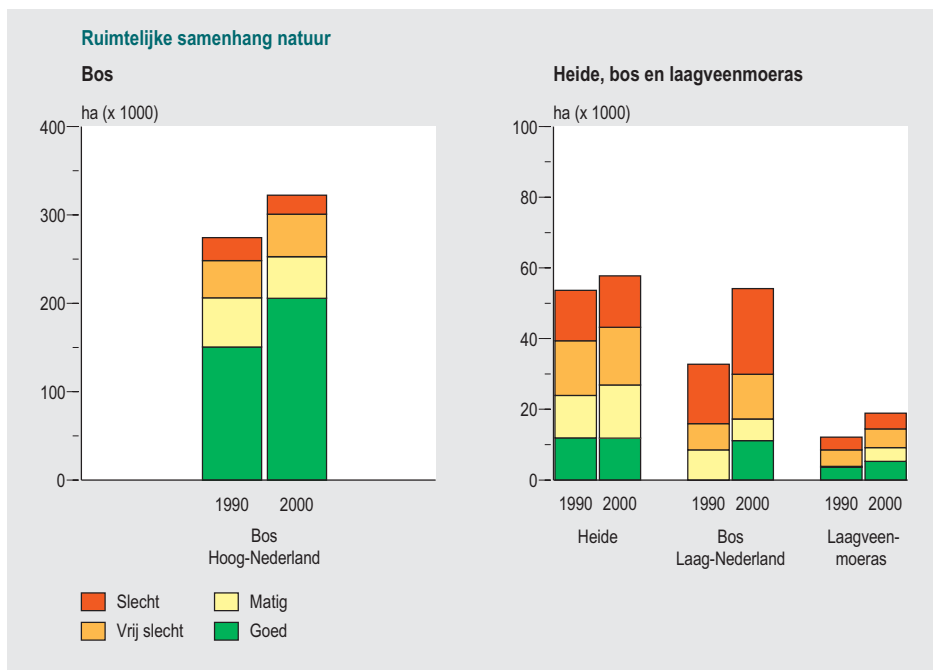


Figuur 5.7 Het merendeel van de 'hotspots' met veel doelsoorten ligt binnen de begrensde EHS. Toch bevindt zich een aanzienlijk percentage van de 'hotspots' buiten de begrensde EHS. Dat geldt in het bijzonder voor vogels (Bronnen soortgegevens: FLORON, SOVON en Vlinderstichting).



Het zwartsprietdikkopje is een doelsoort die gebruikt is om de 'hotspots biodiversiteit' in beeld te brengen (Foto: Saxifraga – Frits Bink).

Figuur 5.8 laat zien hoe de EHS bijdraagt aan de ruimtelijke samenhang van bos van hooggelegen gebieden, bos van laaggelegen gebieden en van heide en laagveenmoeras. Een groot deel van de bossen van hooggelegen gebieden had in 1990 al een goede ruimtelijke samenhang; deze situatie is nu nog iets beter geworden.



Figuur 5.8 De ruimtelijke samenhang van bossen, die in 1990 al relatief goed was, is verbeterd. Vooral voor bos op lage gronden en voor laagveenmoerassen blijft er echter sprake van een sterke versnippering. De grootte van gebieden en de afstand tot andere gebieden vormen de basis van de ruimtelijke samenhang. Bij goede samenhang hebben de soorten een grotere kans om duurzaam te overleven.



Voor moerasgebieden geldt dat zowel uitbreiding van het areaal als verbetering van de samenhang nog veel aandacht vragen (Foto: Roel Hoeve).

Voor de overige typen natuur geldt dat de situatie in 1990 veel minder samenhangend was. Door nieuwe natuur te creëren verbetert die situatie: de oppervlakte neemt toe. De ruimtelijke samenhang voor bos op lage gronden en laagveenmoerassen verbetert wel iets. Toch blijft een relatief groot deel van deze typen natuur sterk versnipperd.

Dit beseft het kabinet ook. In de Agenda voor een Vitaal Platteland overweegt het daarom de huidige begrenzing van de EHS aan te passen waar dat nodig en mogelijk is. Herbegrenzing kan worden aangegrepen om randeffecten te verminderen en natuurgebieden optimaal in te passen in (grond)watersystemen, maar ook om versnippering tegen te gaan. De hierboven beschreven bevindingen wijzen erop dat vooral de huidige begrenzing van natte natuur aandacht vraagt wanneer het gaat om samenhang van natuurgebieden.

5.4.2 Verbeteren

Zonering rond natuurgebieden: alternatieven en hun consequenties

In paragraaf 5.2 is aandacht besteed aan de verwachte effecten voor natuur van het generieke milieubeleid. Het milieubeleid kent ook een zonering rond natuurgebieden om lokale knelpunten door ammoniak, fosfaat en verdroging te verminderen. Binnen een zekere afstand van de natuur gelden dan beperkingen voor emissies en/of de

groei van met name agrarische bedrijvigheid. Hoe dat beleid ingevuld wordt, is echter nog onderwerp van discussie. Wanneer agrarische bedrijvigheid begrensd wordt, heeft dat namelijk niet alleen grote gevolgen voor de boeren die het betreft, maar brengt het mogelijk ook forse saneringskosten voor de overheid met zich mee. Verschillende zoneringsvarianten zijn voorgesteld. De nadruk ligt er vooral op de invloed van ammoniak, afkomstig uit stallen van de intensieve veehouderij terug te dringen. Andere doelen van het natuurgerichte milieubeleid, zoals fosfaatverontreiniging en verdroging terugdringen, staan minder op de voorgrond.

Naast het generieke zoneringsbeleid rond gevoelige natuur, ingezet met de Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV), wordt binnen het gebiedsgerichte beleid kostbare bedrijfsverplaatsing overwogen. In 2004 start deze herinrichting van het agrarische gebied met zestien betrokken bedrijven. Zonering in combinatie met bedrijfsverplaatsingen is echter duur ten opzichte van andere maatregelen. Alleen in specifieke gevallen is het werkelijk kosteneffectief om te verplaatsen (Van Pul *et al.*, 2004).

Vorig jaar stelden de ministers van LNV en VROM een zonering rond natuur voor, waarbij prioriteit gegeven wordt aan kwetsbare natuur met een hoge natuurwaarde. De omvang, de internationale (Habitat- en Vogelrichtlijn) en nationale status van het natuurgebied worden daarbij meegewogen (VROM/LNV, 2003). Minder kwetsbare natuur en natuur met een mindere status, vooral opgaande naaldbossen zonder veel actuele natuurwaarden, worden in dit voorstel niet door zonering beschermd. Toch besloegen de zones uit dit voorstel een groot deel van het agrarische gebied op de hogere zandgronden, wat veel discussie losmaakte. Vooral de zonering rond de vele kleine natuurgebiedjes legt een groot beslag op het omliggende agrarische gebied.

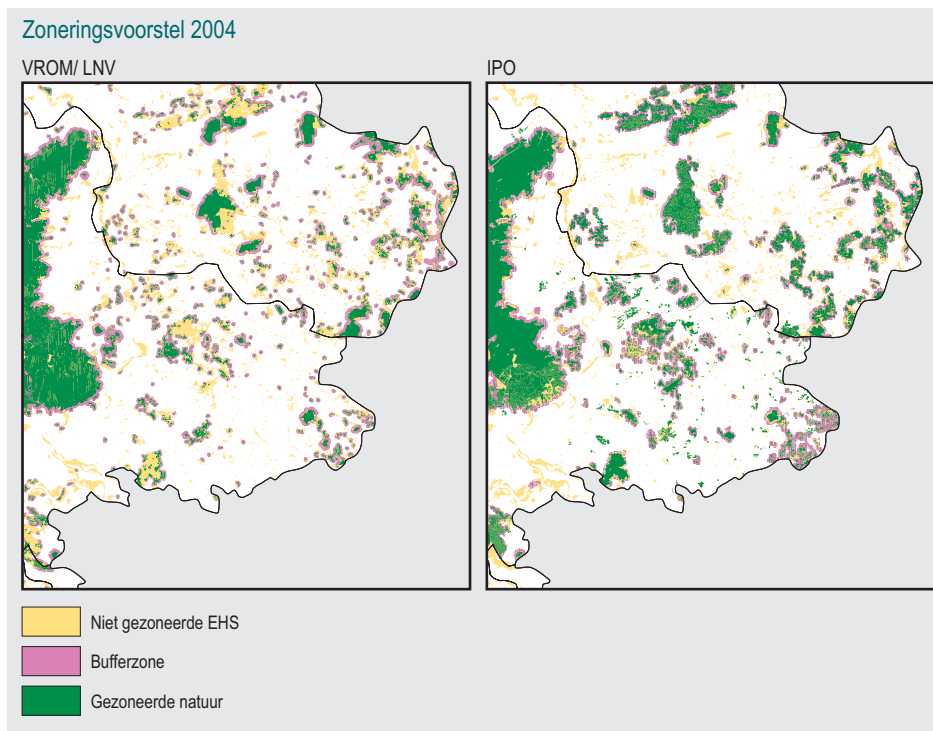
In reactie hierop presenteerde het Interprovinciaal Overleg (IPO) een proefkaart met een nieuw voorstel voor zonering rond WAV- en Natura 2000-gebieden. In deze proef-

In de variant van LNV en VROM voor zonering wordt een groot areaal naaldbos uitgesloten. Als overweging geldt dat de actuele natuurkwaliteit van dergelijke bossen gering is. Met die keuze lijkt voorbij te worden gegaan aan de omvorming van naaldbos naar loofbos zoals die op diverse locaties plaatsvindt. Zonder zonering is het de vraag of de met die omvorming beoogde natuurdoelen voldoende worden gerealiseerd (Foto: Rijk van Oostenbrugge).

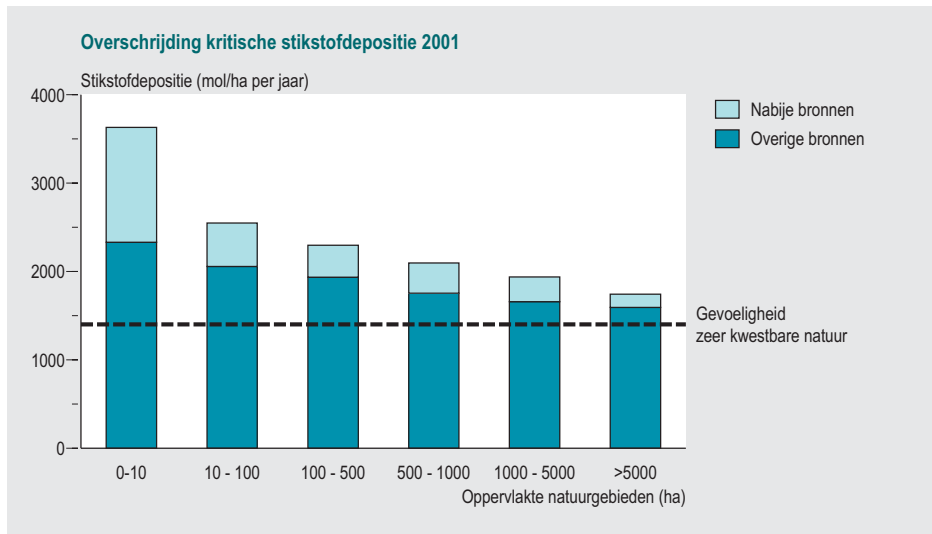


kaart wordt de WAV toegespitst op de grotere meest kwetsbare gebieden (figuur 5.9). Hierdoor is het aantal betrokken landbouwbedrijven gehalveerd ten opzichte van het VROM/LNV-voorstel. Het aanvankelijke areaal te zoneren natuur (ongeveer 313.000 ha) verminderde met 18%. De eerste reactie van de Tweede Kamer wijst er op dat zij de zonerings met nog eens 23.000 ha wil beperken. De staatssecretaris van VROM heeft in juli 2004 aan de Tweede Kamer laten weten geen gehoor te geven aan de oproep van de Kamer om de zonerings te beperken.

Opvallend is dat de zoneringsvoorstellen zich vooral richten op de grotere natuurgebieden. Zonerings is echter een maatregel om nadelige invloeden die op korte afstand optreden te beperken. Grote natuurgebieden zijn door hun omvang al schoner en beter beschermd tegen dergelijke lokale invloeden dan de kleinere natuur (figuur 5.10). Zonerings van grote natuurgebieden is met name zinvol voor kwetsbare of waardevolle natuur die aan de rand aanwezig is. De kernen van grote natuurgebieden zijn meer gebaat bij het generieke emissiebeleid, behalve daar waar landbouwenclaves in de natuurgebieden voorkomen. Dergelijke enclaves hebben door ammoniakemissies en de lage grondwaterstand een onevenredig groot effect op de omringende natuur. Daarom lenen zij zich wel voor zonerings of reconstructie (Van Hinsberg *et al.*, 2001).



Figuur 5.9 De aanpak van het voorstel van VROM/LNV (links) en van de proefkaart van het IPO (rechts) lopen uiteen, zoals deze kaartuitsneden laten zien. De aangegeven bufferzones zijn gebieden waar voor agrarische bedrijven een verbod op nieuwvestiging en uitbreiding (ten opzichte van het gecorrigeerd emissieplafond) geldt.



Figuur 5.10 Grote natuurgebieden hebben gemiddeld minder te lijden van stikstofdepositie uit nabij gelegen bronnen. De herkomst van de stikstofdepositie is vergeleken met het gevoeligheidsniveau van zeer kwetsbare natuur.

Natuurwinst van zonerings is juist te behalen bij kleine kwetsbare natuurgebieden met een hoge lokale ammoniakbelasting. Vooral wanneer deze gebieden een hoge natuurwaarde vertegenwoordigen. Zoals *figuur 5.9* laat zien, is in een gebied met sterk versnipperde kwetsbare natuur een relatief grote oppervlakte bufferzone nodig met de daaraan verbonden kosten. Op plekken met clustering van kleine gebiedjes kan zonerings een kosteneffectieve oplossing te zijn, wanneer een groter aaneengesloten gebied ontstaat met weinig ammoniakemissie. De mogelijkheden van zo'n complex moeten van plek tot plek worden bezien. Qua instrumentarium moet niet alleen worden gedacht aan verwerving van gronden. Ook particulier en agrarisch natuurbeheer kunnen lokaal een rol spelen.

Verdrogingsbestrijding en wateroverlast: kansen voor integrale aanpak

Verdroging en wateroverlast: het lijken twee tegengestelde fenomenen, maar nader beschouwd zijn het twee kanten van één munt. De verbetering van de ont- en afwatering van de landbouw (aanleg drainage, rechtekken van beken en dergelijke) heeft geleid tot snelle afvoer van de neerslag in de winterperiode. Dat was de bedoeling, maar het leidde ook tot toenemende watertekorten en verdroogde natuur in de zomerperiode. Ook beleidsmatig liggen verdroging en wateroverlast dicht bij elkaar, omdat een integrale aanpak in veel gevallen tot één oplossing voor beide problemen kan leiden.

De kosten van het volledige herstel van het areaal verdroogde natuur in Nederland worden geschat op 3 miljard euro. De bandbreedte in de berekeningen varieert van 1,1 miljard tot 4,4 miljard euro. De ondergrens is gebaseerd op een extrapolatie van



Door water langer vast te houden in bovenlopen van beekdalsystemen kan wateroverlast benedenstrooms worden beperkt. Bovendien komt meer schoon water beschikbaar voor verdrogingsgevoelige natuur (Foto: Roel Hoeve).

de gemiddelde kosten per hectare van de tot nu toe uitgevoerde antiverdrogingsprojecten. De bovengrens is gebaseerd op een extrapolatie van de uitgaven via de regeling Gebiedsgerichte bestrijding verdroging (inclusief bijdragen van derden), gerelateerd aan de 3% van het areaal waar de verdroging is bestreden.

De wateroverlast van een aantal jaren geleden leidde tot een Nationaal Bestuursakkoord Water tussen betrokken overheden (Rijk, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen). Met het Bestuursakkoord wil de overheid het hoofd bieden aan de verwachte effecten van zeespiegelrijzing, klimaatverandering en bodemdaling. Om het Bestuursakkoord uit te werken stellen de regionale overheden (provincies en waterschappen) momenteel deelstroomgebiedsvisies op. De rijksoverheid wil met de deelstroomgebiedsvisies waterproblemen integraal aanpakken: kwaliteit én kwantiteit, wateroverlast én watertekort. De deelstroomgebiedsvisies zijn onder regie van de provincies tot stand gekomen. De kosten van de beschreven maatregelen schat de overheid op ongeveer 18 miljard euro (bron: concept-MNP-rapportage Analyse Deelstroomgebiedsvisies). Nu de deelstroomgebiedsvisies ver vorderen, blijkt dat vooral wateroverlast aandacht krijgt, terwijl de bestrijding van de verdroging nauwelijks aan bod komt. Dit lijkt in strijd te zijn met de voortvarende aanpak van de verdrogingsbestrijding, zoals het Interprovinciaal Overleg die voorstaat (zie paragraaf 5.2).

EU-beleid voor Nederlandse natuur

Amsterdamse Waterleidingduinen

In de Amsterdamse Waterleidingduinen is natuur net zo belangrijk als het winnen van drinkwater, terwijl het duingebied ook dient als recreatiegebied en zeewering. Het dynamische milieu van het duingebied nodigt uit tot dynamisch beheer. Daarbij stuit de beheerder op allerlei belemmeringen, zoals de Europese natuurwetgeving, die sterk op conservering is gericht.

De Amsterdamse Waterleidingduinen is een 3.500 hectare duingebied dat ligt ingeklemd tussen de bollenstreek rondom Hillegom in het zuiden en de verstedelijking van Zandvoort en Haarlem in het noorden. Het is eigendom van gemeente Amsterdam en wordt beheerd door Waterleidingbedrijf Amsterdam, maar er zijn enorm veel organisaties en mensen betrokken bij het gebied (zie 'het speleveld').

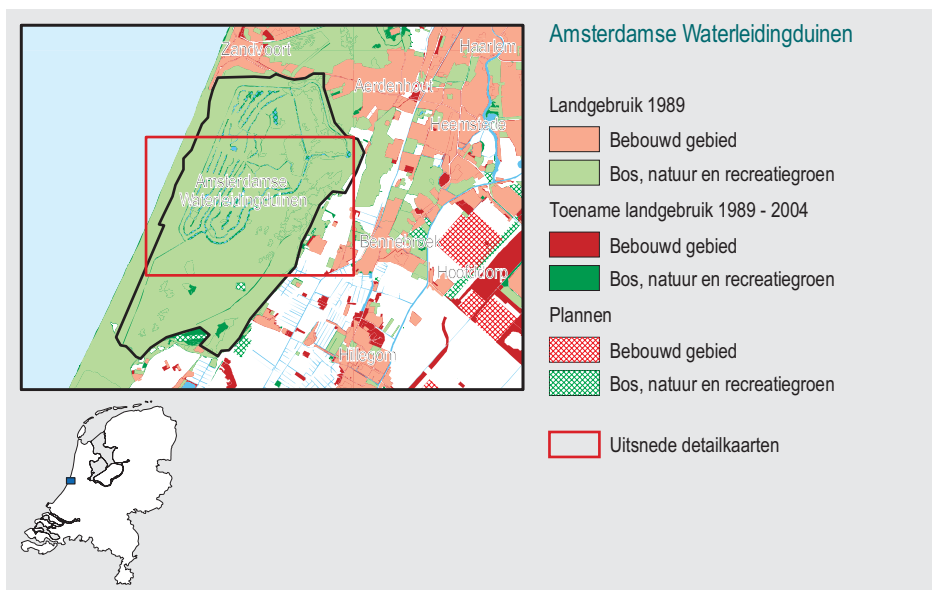
Drinkwaterproductie

Oorspronkelijk was de drinkwaterproductie de belangrijkste functie van de Amsterdamse Waterleidingduinen, maar tegenwoordig is natuur de tweede hoofdfunctie. Van de hogere plantensoor-

ten en diersoorten die voorkomen in het gebied, staan er respectievelijk 67 en 60 op de Rode Lijst.

Daarnaast is het gebied belangrijk voor de recreatie. Jaarlijks bezoeken 700.000 recreanten de Amsterdamse Waterleidingduinen. Van de bezoekers komt 90% uit de omgeving, en meer dan de helft komt meer dan 20 keer per jaar. Een andere belangrijke functie van het duingebied is die van zeewering. Daarover waakt het Hoogheemraadschap van Rijnland.

Het bijzondere aan de Amsterdamse Waterleidingduinen is dat het gebied beheerd wordt met privaat geld. Bijna 3% van de opbrengsten uit de drinkwaterwinning wordt geïnvesteerd in het beheer van het gebied. Dat is meer per hectare dan de meeste natuurbeheerders investeren. Het maakt dat de beheerder een relatief eigenzinnig beleid kan voeren. Men is immers niet afhankelijk van de eisen die bijvoorbeeld het ministerie van LNV stelt ten aanzien van beheer via de subsidies van het Programma Beheer. En het uit zich ook in een strikt recreatiebeleid. In het gebied zijn alleen wandelaars welkom - geen fietsers, honden, enzovoorts - en ze moeten betalen voor parkeren en entree. Maar ze mogen wel van de paden af struinen door de natuur.



1900



2000



Copyright © 2004, dienst voor het kadaster en de openbare registers, Apeldoorn.



Wandelaars mogen struinen in de Amsterdamse Waterleidingduinen (Foto: Saxifraga – Jan van der Straaten).

Verdroging en wandelaars

De Amsterdamse Waterleidingduinen bestonden in 2003 150 jaar. Vanaf 1853 begon de gemeente Amsterdam met de aankoop van grond, het graven van kanalen en het aanleggen van pijpleidingen om duinwater te winnen. Natuurbeheer was in het begin vooral een middel om van duinwater veilig en betrouwbaar drinkwater te maken. Maar al voor de Tweede Wereldoorlog ontstonden er discussies over de verdroging van het duingebied door de waterwinning. In 1957 werd dan ook besloten de duinen te infiltreren met water uit de Rijn. Dat stopte echter de verdrogingsdiscussie niet, terwijl er nieuwe vragen ontstonden over milieuvervuiling via het Rijnwater.

De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben een grote rol gespeeld in de verdrogingsdiscussie. Bij het verlenen van de grondwatervergunning in 1992 hebben de beide provincies met succes druk uitgeoefend op het Waterleidingbedrijf Amsterdam om in de duinen te vernatten. Dat was geadviseerd door de stichting Duinbehoud. Op dit moment zijn de rollen omgedraaid. Het Waterleidingbedrijf wil verder vernatten. Daarvoor heeft het de provincies weer nodig.

Al vroeg ontwikkelde zich ook een recreatiebeleid. Recreanten werden in eerste instantie geweerd, maar in 1920 startte raadslid Liede Tilanus met een ingezonden stuk de discussie over het toelaten van wandelaars. Dat zou het begin zijn van een decennialang durend proces, waarin

telkens nieuwe vragen opgeworpen werden, zoals het toestaan van kampeeders en fietsers, het beteugelen van de enorme toeloop aan dagjesmensen en het aanleggen van recreatievoorzieningen. Met als resultaat het strikte recreatiebeleid van betaalde struinnatuur.

Duurzaamheid

Sinds 1990 heeft de beheerder van de Amsterdamse Waterleidingduinen een integrale, ruimtelijke visie ontwikkeld voor het gebied. Beheerder Ed Cousin omschrijft het gebied niet meer in functies als drinkwaterproductie, natuur, recreatie of zeekering, maar als 'rand van de Randstad' of 'conramal van de stad'. Dit met in het achterhoofd dat er in een straal van 50 kilometer 6 miljoen mensen wonen, en dat de duinreep een verbinding vormt tussen die verstedelijking en de zee.

Duurzaamheid staat hierbij centraal. De belangrijkste drijfveer achter het beheer is weliswaar nog steeds het onderhouden en behouden van een schone bron van drinkwater, maar andere functies moeten daarbij duurzaam worden gecombineerd. Hierbij wordt ingehaakt op de procesmatige, op dynamiek gerichte aanpak die sinds de jaren 1980 opgang doet in het natuurbeheer, met bijvoorbeeld het inzetten van grote grazers en het verder vernatten van duinvalleien. Daarnaast wordt nadrukkelijk contact, samenwerking en draagvlak gezocht voor de plannen die de beheerder heeft met het gebied.



De beheerder zou graag een ecologische en recreatieve verbinding willen leggen tussen het duingebied en de zee (Foto: Roel Hoeve).

Strandreservaat

Die procesmatige aanpak stuit op barrières van zowel fysieke als van juridische aard. De nieuwe plannen voor een strandreservaat zijn een voorbeeld. Via een verlaging van de zeereep wil de beheerder van de Amsterdamse Waterleidingduinen een ecologische en recreatieve verbinding leggen tussen het duingebied en de zee. Dat druipt in tegen de nationale en vooral de Europese natuurwetgeving, die vaak meer op conservering van bestaande natuur is gericht dan op het ontwikkelen en begeleiden van ecologische processen. Vanuit de Europese Unie geldt het gebied onder de Habitatrictlijn als belangrijkste gebied voor vegetaties als Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie en Duinen met duindoorn.

Voor de beheerder van de Amsterdamse Waterleidingduinen is het nu zaak een tweesporenbeleid te voeren. Enerzijds is het Waterleidingbedrijf Amsterdam bezig om draagvlak te zoeken bij organisaties die betrokken zijn bij het gebied. De gemeenten Zandvoort en Bloemendaal zien bijvoorbeeld wel iets in het strandreservaat om ook buiten het seizoen toeristen te trekken. Anderzijds zal er een discussie gevoerd moeten worden wat de ecologische waarden zijn van het duingebied in Europees opzicht. In hoeverre is bijvoorbeeld de vegetatie Duinen met duindoorn van Europees belang? En welke waarde kan eraan worden gehecht om via vernatting het eveneens bedreigde vegetatietype Natte duinvallei te ontwikkelen in het gebied?

HET SPELERSVELD

Maatschappelijke organisaties

Hoogheemraadschap van Rijnland, Stichting Duinbehoud, Stichting Anemoon, Zandvoortse vereniging van landeshouders voor zeedorpenlandschap, IVN Milieueducatie, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Nationaal Park Zuid-Kennemerland, Zuid-Hollands Landschap, vrijwilligers voor duinbeheer en monitoring dier- en plantensoorten, lokale boer, recreanten

Bedrijfsleven

Waterleidingbedrijf Amsterdam, Duinwaterbedrijf Zuid-Holland, Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland

Overheidsorganisaties

Gemeente Amsterdam, Provincie Noord-Holland, Provincie Zuid-Holland, Gemeente Zandvoort, Gemeente Bloemendaal, Gemeente Noordwijk, Gemeente Noordwijkerhout

6 EU-BELEID VOOR NEDERLANDSE NATUUR

Het beleid van de Europese Unie heeft grote invloed op het nationale natuurbeleid. Het voorgaande intermezzo over de Amsterdamse Waterleidingduinen schetste al een beeld van de invloed die het EU-beleid heeft op lokaal niveau.

In deze Natuurbalans ligt de nadruk op het beleid dat de EU heeft ontwikkeld om natuurgebieden te beschermen. Dat gebeurt via de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992). Het stelsel van gebieden dat dankzij de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in de Europese Unie bescherming krijgt, wordt Natura 2000 genoemd.

Een aparte paragraaf (paragraaf 6.2) is gewijd aan de Vogelrichtlijn. Deze bestaat dit jaar 25 jaar, Nederland zal als voorzitter van de Europese Unie aandacht besteden aan dit jubileum.

In het kader van het thema 'actoren' van deze Natuurbalans gaat paragraaf 6.3 nader in op de beheerders van Natura 2000-gebieden. In die paragraaf komt ook de rol van de EU als co-financier aan de orde. Paragraaf 6.4 gaat ten slotte in op de gevolgen van de toenemende invloed van de Europese Kaderrichtlijn Water.

Vanzelfsprekend is ook ander milieubeleid van de EU van betekenis voor de Nederlandse natuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit en de Nitraatrichtlijn. Dergelijk beleid komt echter niet in deze Natuurbalans, maar in de Milieubalans 2004 aan de orde (MNP, 2004).



Foto: Roel Hoeve

6.1 Bescherming Europese habitats en soorten in Nederland

- *De grootste oppervlakte van Natura 2000-gebieden ligt in zee en in de estuaria. Op het land bevindt het merendeel van de oppervlakte zich op de hogere zandgronden.*
- *Nederland heeft een speciale verantwoordelijkheid voor Natura 2000-habitats van schorren, kustduinen, heide op landduinen, eutrofe meren en hoogveen. Ook voor blauwgraslanden, stroomdalgraslanden en heischrale graslanden is Nederland belangrijk, maar de oppervlakte van deze typen is in Nederland gering.*

De Nederlandse rijksoverheid heeft de afgelopen jaren goede vorderingen gemaakt met de aanwijzing van gebieden onder de Vogelrichtlijn en de aanmelding van gebieden onder de Habitatrictlijn. De komende periode gaat de aandacht vooral uit naar de realisatie van natuurkwaliteit. Of zoals het in beleidstermen heet: 'het bereiken van een gunstige staat van instandhouding'.

Nederlandse deel van Natura 2000 op papier vrijwel afgerond

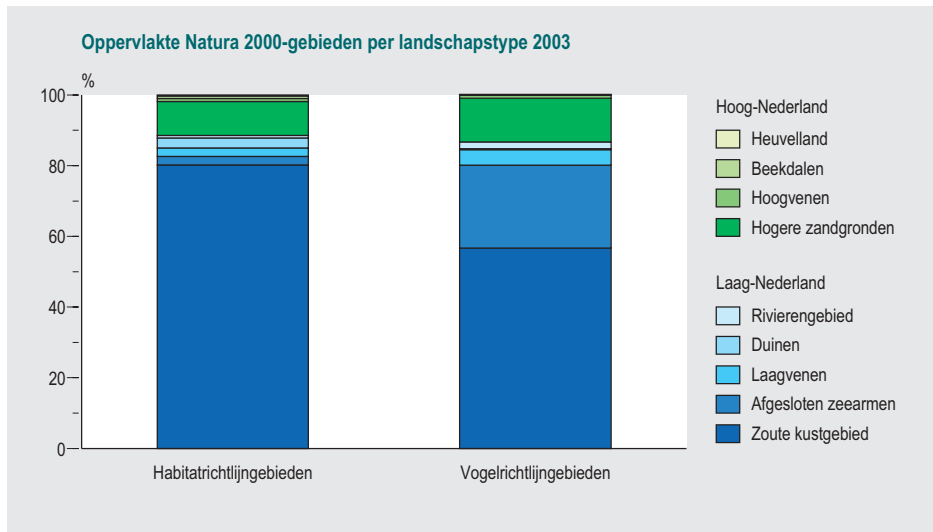
Tot nu toe zijn er 79 Nederlandse Vogelrichtlijngebieden aangewezen. De laatste groep is aangewezen in 2000. In 2003 zijn zes gebieden herbegrensd. Er worden nog twee nieuwe aanwijzingen verwacht, namelijk de Polder Zeevang en de Strabrechtse heide. Daarmee is de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden in Nederland afgerond.

Nederland heeft 141 Habitatrictlijngebieden aangemeld. De Europese Commissie heeft deze goedgekeurd in juni 2003. Nadat de Europese Commissie formeel de gebieden heeft vastgesteld, zal Nederland die gebieden aanwijzen. De verwachting is dat de Europese Commissie in het najaar van 2004 de Atlantische lijst, waaronder ook Nederland valt, zal goedkeuren.

De geografische spreiding van de gebieden onder de beide richtlijnen laat een uiteenlopend beeld zien. Voor de Vogelrichtlijn geldt dat het overgrote deel van de gebie-



Nederland herbergt enkele ondersoorten van de Habitatrictlijn die alleen hier voorkomen. Het gaat om ondersoorten van de grote vuurvlinder (zie foto) en de noordse woelmuis (Foto: Saxifraga - Frits Bink).



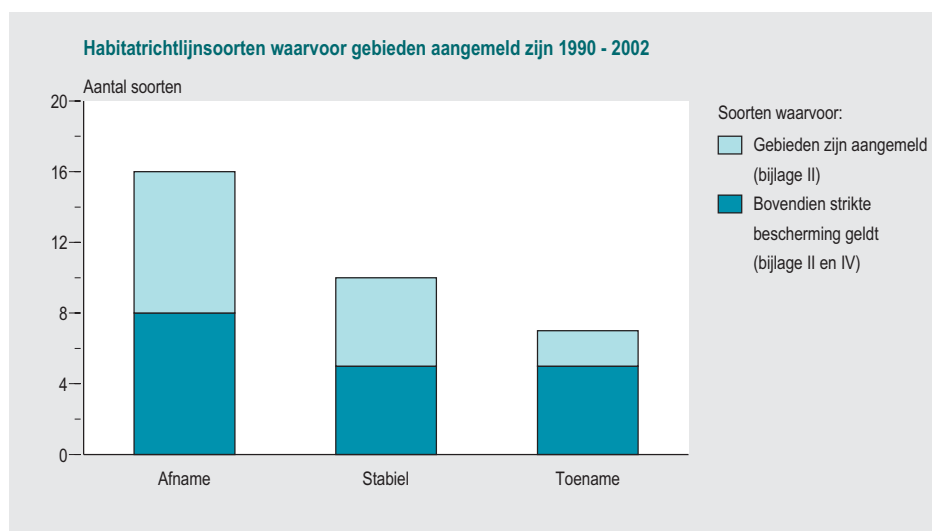
Figuur 6.1 De Natura 2000-gebieden liggen voornamelijk in zee en in de estuaria. Op het land ligt het merendeel van de oppervlakte op de hogere zandgronden.

den in laag-Nederland ligt, zowel wat betreft aantal als oppervlakte. De Habitatrictlijngebieden zijn in aantal wel evenredig verdeeld over ons land. In oppervlakte ligt het grootste deel in het zoute kustgebied (*figuur 6.1*).

De Habitatrictlijngebieden zijn aangemeld op basis van 51 habitattypen. Dat is een kwart van de 198 typen die op de Europese lijst staan. Afgaande op de aangemelde oppervlakte per type is Nederland vooral belangrijk voor 22 habitattypen van schorren, kustduinen, heide op landduinen, eutrofe meren en hoogveen. Daarnaast zijn ook de heischrale graslanden, blauwgraslanden en stroomdalgraslanden erg belangrijk, maar hiervan komen slechts geringe oppervlakten in Nederland voor.

Op bijlage 2 van de Habitatrictlijn staan ongeveer 200 diersoorten en 500 plantensoorten. Daarvan komen 35 soorten in Nederland voor (LNV, 2003a). Van deze soorten gaat ongeveer de helft in Nederland in aantal achteruit (*figuur 6.2*).

De Nederlandse gebieden zijn vanuit Europees perspectief in het bijzonder belangrijk voor soorten van natte habitats en duinvalleien.



Figuur 6.2 Voor bijna de helft van de Habitatrichtlijnsoorten in Nederland geldt dat ze in aantal afnemen (Bronnen: PGO's, Netwerk Ecologische Monitoring; De Nie & Van Ommering, 1998; Broekhuizen et al., 1992; NVL, 2002; MNP en CBS, 2003; De Bruyne et al., 2003).

6.2 Vijfentwintig jaar Vogelrichtlijn

- De aangewezen Vogelrichtlijngebieden beschermen een groot deel van de leefgebieden van de Vogelrichtlijnsoorten. Of dit leidt tot daadwerkelijke instandhouding van de soorten is in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop wordt omgegaan met het beheer van en de externe invloeden op Vogelrichtlijngebieden.
- Vooral broedvogels van het agrarische gebied gaan in Europa in aantallen achteruit. In Nederland geldt dit bijvoorbeeld voor de weidevogels. Deze soorten vallen veelal buiten de reikwijdte van de gebiedsaanwijzing van de Vogelrichtlijn.

Dit jaar bestaat de Vogelrichtlijn 25 jaar. De Vogelrichtlijn is opgesteld in 1979 en beschermt vogels en hun leefgebieden. De invoering van deze richtlijn is moeizaam verlopen. Regelmatig zijn landen voor het Europese Hof gedaagd vanwege de slechte omzetting van de richtlijn in de nationale wetgeving of achterstand in de aanwijzing van de gebieden, de Speciale Beschermingszones. Op dit moment hebben alleen België, Denemarken en Nederland bijna al hun gebieden aangewezen (European Commission, 2003a). Andere landen hebben wel gebieden aangewezen maar nog niet voldoende. De Europese Commissie gebruikt voor deze beoordeling de IBA's (Important Bird Areas) als belangrijkste referentie.

Nederland heeft voor diverse vogelsoorten bijzondere verantwoordelijkheid

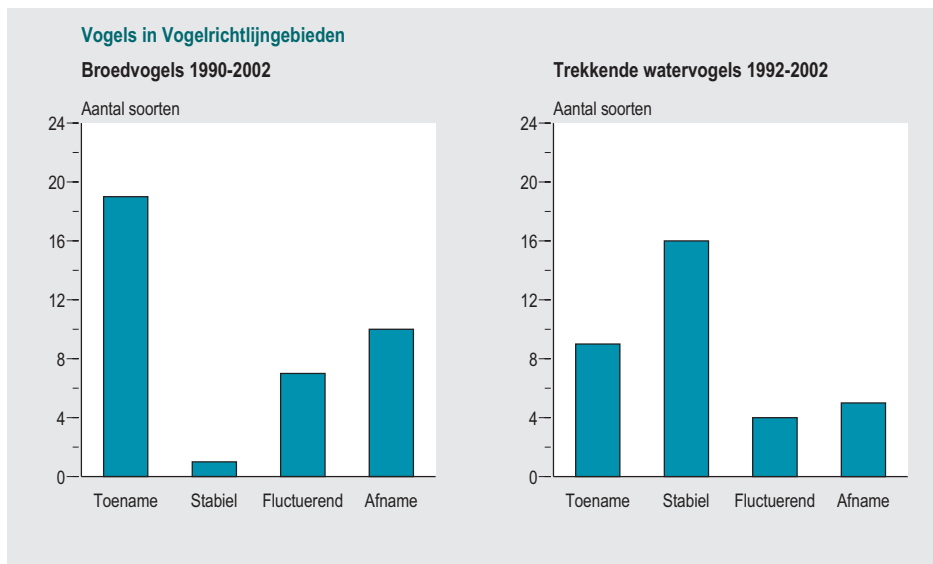
Nederland heeft de Vogelrichtlijngebieden aangewezen op basis van 44 soorten die zijn opgenomen in bijlage 1 van de Vogelrichtlijn. Dit betekent dat van de soorten die op de Europese lijst staan circa 25% voorkomt in Nederland en hier is gebruikt voor de



De kluut is een van de broedvogels die de afgelopen tien jaar in aantal achteruit zijn gegaan (Foto: Roel Hoeve).

selectie. Daarnaast zijn gebieden aangewezen op basis van het voorkomen van meer dan 1% van de biogeografische populatie van 35 trekkende watervogels.

Binnen de Vogelrichtlijngebieden blijkt 40% van de broedvogels gedurende de laatste tien jaar toe te nemen in aantal (*figuur 6.3*). Wel past een kanttekening bij deze positieve trend over de afgelopen tien jaar. Minstens 17 soorten zijn nu namelijk minder talrijk in Nederland dan bij de inwerkingtreding van de Vogelrichtlijn. Voor tien soorten broedvogels geldt dat zij gedurende de afgelopen tien jaar in aantal (verder) afne-



Figuur 6.3 Veel broedvogelsoorten en wintergasten in Vogelrichtlijngebieden nemen in aantal toe of blijven gelijk. Vijftien soorten gaan in aantal achteruit (Bronnen: SOVON, CBS).

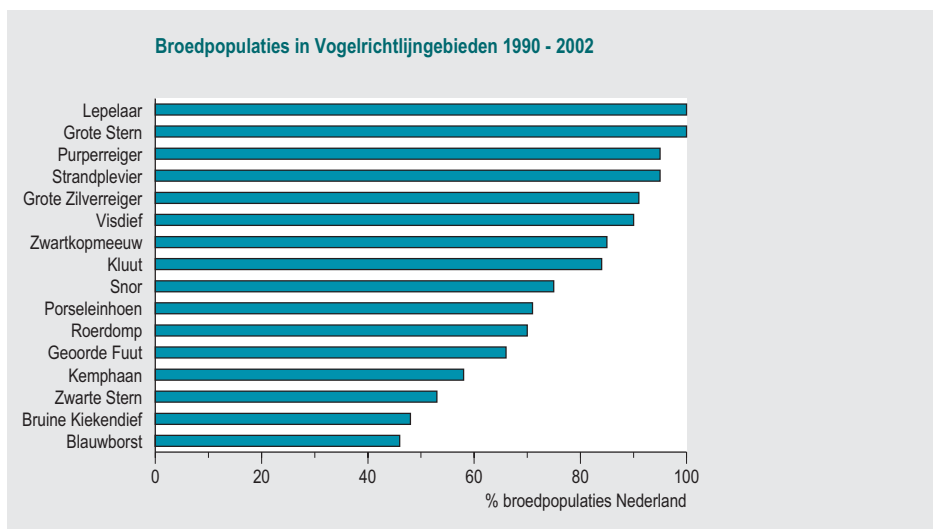
men. Het gaat dan om paapje, kluut, tapuit, kemphaan, grote karekiet, velduil, strandplevier, blauwe kiekendief, duinpieper en korhoen.

Bij de trekkende watervogels is er een grote groep vogels met een stabiele trend. De volgende vijf soorten laten een negatieve trend zien: fuut, tafeleend, toppereend, scholekster en kanoet. Voor een aantal vogelsoorten, vooral ganzen en zwanen, was het nog niet mogelijk om een trend te bepalen.

De Nederlandse gebieden zijn erg belangrijk als broedgebied voor de grote zilverreiger, lepelaar, zwartkopmeeuw, blauwborst, zwarte stern, kluut en purperreiger. Minimaal 50% van de Atlantische populatie van deze soorten broedt in Nederland. Het merendeel van de broedpopulaties van soorten waarvoor Nederland een bijzondere betekenis heeft, broedt binnen de Vogelrichtlijngebieden (figuur 6.4).

Voor trekkende watervogels zijn de Nederlandse gebieden vanuit Europees perspectief vooral belangrijk voor de lepelaar, kolgans, kleine zwaan, grauwe gans, brandgans, smient, kleine rietgans, krakeend, slobeend, zilverplevier, pijlstaart, bergeend, scholekster en de bonte strandloper.

Voor ongeveer 80% van de trekkende watervogels en de broedvogels geldt dat meer dan 50% van de Nederlandse populatie zich in Vogelrichtlijngebieden bevindt. Dat aantal is wel beduidend lager als alleen die gebieden worden meegeteld waarvoor een soort ook kwalificerend is geweest. Sommige soorten komen wel in een gebied



Figuur 6.4 Meer dan 80% van de Nederlandse populaties van de lepelaar, grote stern, purperreiger, grote zilverreiger, visdief, zwartkopmeeuw en kluut broeden in de Vogelrichtlijngebieden. In de figuur zijn de soorten opgenomen waarvoor Nederland bijzondere betekenis heeft, omdat minimaal 25% van de Atlantische populatie hier broedt (Bronnen: SOVON; Van Roomen et al., 2000).



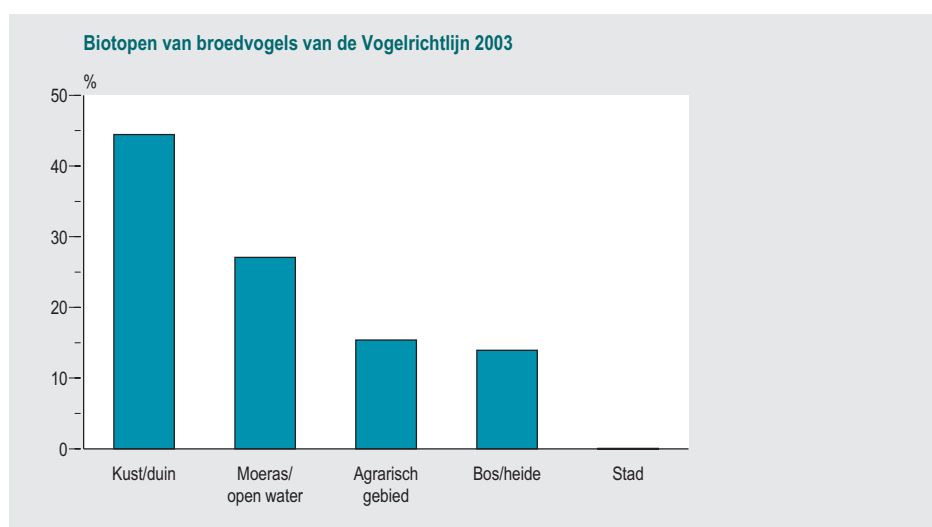
Het merendeel van de Atlantische populatie van de grote zilverreiger broedt in Nederland. Deze soort laat de afgelopen jaren in Nederland een sterke aantalstoename zien (Foto: Roel Hoeve).

voor, terwijl het gebied niet formeel is aangewezen op grond van het voorkomen van die soorten. Overigens geldt voor diverse soorten dat zij ook afhankelijk zijn van gronden die buiten de Vogelrichtlijngebieden zijn gelegen. Zo foerageren vooral de ganzen en zwanen veelal op landbouwgronden buiten de Vogelrichtlijngebieden.

In algemene zin geldt dat na 25 jaar Vogelrichtlijn de richtlijn het perspectief voor diverse soorten in Nederland heeft vergroot. Een groot deel van de Nederlandse leefgebieden van de Vogelrichtlijnsoorten valt immers nu onder de bescherming van de Vogelrichtlijn. In hoeverre sprake is van duurzame bescherming van de betreffende populaties zal pas op de langere termijn duidelijk worden. Vooral de wijze waarop omgegaan wordt met het beperken van externe invloeden op Vogelrichtlijngebieden speelt daarbij een belangrijke rol (zie ook paragraaf 6.4).

Met vogels van het agrarische cultuurlandschap gaat het slecht in Europa

Wetlands International heeft een biodiversiteitsindicator ontwikkeld, die de populatieontwikkeling van overwinterende watervogelsoorten in Europa weergeeft. De ontwikkeling van de algemene watervogels is overwegend positief, wel zijn er ook een aantal soorten, vooral steltlopers, die het minder goed doen. De gesignaleerde positieve of stabiele trends van de Nederlandse populaties van watervogels komt overeen met de trends in Europa (EEA, 2004). Recentelijk is gebleken dat in heel Europa vooral vogels van het agrarische landschap sterk in aantal zijn achteruitgegaan (EEA, 2004; European Commission, 2004). In Nederland betreft dit bijvoorbeeld de weidevogels (zie ook hoofdstuk 7). Een belangrijke kanttekening bij de gebiedsaanwijzing onder de Vogelrichtlijn is dat deze zich vooral richt op vogels van wetlands en overige natuurgebieden (*figuur 6.5*).



Figuur 6.5 De Nederlandse Vogelrichtlijngebieden zijn vooral van betekenis voor soorten die gebonden zijn aan wetlands, kust en duin. De figuur heeft betrekking op broedvogelsoorten die op bijlage 1 van de Vogelrichtlijn staan.

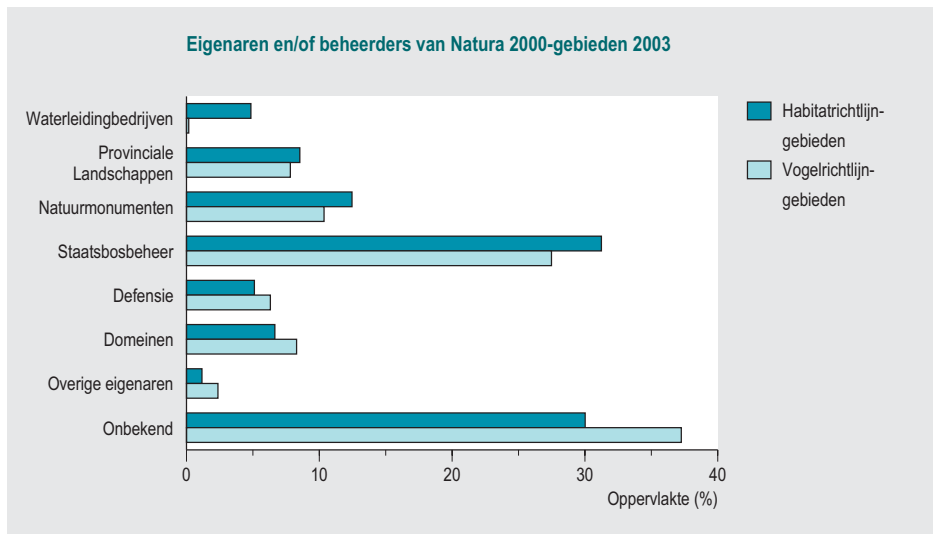
6.3 Actoren en Europees beleid

- Vooral de overheid en de terreinbeherende organisaties zijn eigenaar van of verantwoordelijk voor het beheer van Natura 2000-gebieden.
- De rijksoverheid laat kansen liggen bij het benutten van Europese gelden voor natuur en landschap. Dit komt doordat ze de gelden aan bestaande rijksregelingen koppelt.
- Europese subsidiegelden vanuit het LIFE-fonds kunnen een aanzienlijke bijdrage leveren aan de projecten in Natura 2000-gebieden. Slechts weinig organisaties maken echter gebruik van deze mogelijkheid.

Terreinbeherende organisaties en overheid spelen hoofdrol bij beheer

De Tweede Kamer heeft bepaald dat er beheersplannen moeten worden opgesteld voor de Natura 2000-gebieden. De Habitat- en Vogelrichtlijn verplichten wel beheersmaatregelen, maar geen beheersplannen. Desondanks is een kamermeerderheid het erover eens dat beheersplannen wel bestuurlijk van belang zijn. Zo kan namelijk meer duidelijkheid ontstaan over welke activiteiten in en rondom de gebieden toegestaan zijn. In het wetsontwerp voor de aangepaste Natuurbeschermingswet staat dat een beheersplan voor ten hoogste zes jaar wordt vastgesteld.

Bij het opstellen van de beheersplannen en bij het beheer van de gebieden spelen de eigenaren een belangrijke rol. Alle grote wateren, ongeveer 65% van de Habitatrichtlijngebieden en rond 75% van de Vogelrichtlijngebieden, vallen onder beheer van Rijkswaterstaat. Circa 45% van de gebieden op het land is eigendom of onder beheer van de overheid (Staatsbosbeheer, Domeinen, Rijkswaterstaat en Defensie) en onge-



Figuur 6.6 Het merendeel van de Natura 2000-gebieden is eigendom of onder beheer van de overheid of de particuliere terreinbeherende organisaties. Gebieden merendeels bestaande uit grote meren en zee zijn niet meegenomen in deze figuur.

veer 20 % van de gebieden is eigendom of onder beheer van de Provinciale Landschappen en Natuurmonumenten (figuur 6.6). Particulieren en boeren spelen momenteel een beperkte rol bij het beheer van Natura 2000-gebieden (zie kadertekst).

Boeren en het beheer van Natura 2000-gebieden

Vlak boven Amsterdam liggen de Natura 2000-gebieden IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld en het Twiske. Deze gebieden zijn voor een groot gedeelte eigendom van natuurbeschermingsorganisaties. Ze zijn aangemeld voor de noordse woelmuis, meervleermuis, rivierdonderpad, kleine en grote modderkruiper en de bittervoorn, evenals voor het hoogveenverbond van de Noord-Atlantische vochtige heide, en voor de overgangs- en trilvenen. Daarnaast is het gebied aangewezen als Vogelrichtlijngebied voor vier broedvogels (grutto, roerdomp, kraakeend, smient) en tien trekkende watervogels (waaronder grauwe gans, wulp en kleine zwaan).

Agrariërs spelen een rol in het beheer, niet alleen als eigenaar van land in het gebied, maar ook als pachter van land van Staatsbosbeheer, het Noord-Hollands Landschap en Recreatieschap Het Twiske.

Vanwege de aard van deze veenweidegebieden is de landbouw in dit gebied in het algemeen

extensief. In de huidige situatie doen de meeste bedrijven aan natuurbeheer (bijna 96% van de ondervraagde boeren), vastgelegd in beheers- of pachtovereenkomsten of op niet-contractuele basis. De maatregelen in de huidige overeenkomsten van Programma Beheer zijn vooral gericht op weidevogels, met de nadruk op nestmarkering en -bescherming, het gebruik van ruige mest en uitgestelde maaidata. Daarnaast heeft bijna de helft van de agrariërs een overeenkomst voor bloemrijke slootkanten. Veel van de overeenkomsten worden afgesloten via de agrarische natuurvereniging in het gebied, VAN Waterland. Driekwart van de boeren is dan ook lid van deze vereniging.

Hoewel bijna driekwart van de agrariërs de maatregelen in de overeenkomsten weinig beperkend en voldoende flexibel vindt, sluiten ze de meeste contracten slechts voor een klein aantal hectares af. Dit doen ze om flexibel te kunnen blijven in de bedrijfsvoering. Op een mogelijke verplichtstelling van beheersovereen-



De grote modderkruiper is een van de soorten waarvoor het gebiedencomplex IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld en het Twiske is aangemeld als Natura 2000-gebied (Foto: Fabrice Ottburg – Alterra).

komsten in het kader van Natura 2000 en mogelijk strengere maatregelen in die overeenkomst, reageert bijna 80% van de boeren negatief. De belangrijkste voorwaarde voor het afsluiten van overeenkomsten is dan ook dat hierbinnen voldoende ruimte is voor eigen inbreng en de agrarische bedrijfsvoering. Daarnaast is de vergoeding belangrijk, evenals deelname op basis van vrijwilligheid. Onder deze voorwaarden kan volgens 95% van de agrariërs natuur een onderdeel (blijven) vormen van hun bedrijf.

Naast beheersmaatregelen ten gunste van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden, kunnen agrariërs ook te maken krijgen met de verplichte toetsing van bepaalde activiteiten binnen hun bedrijfsvoering. De agrariërs zijn pessimistisch over de mogelijke gevolgen van de toetsingsplicht: 83% van hen heeft een negatieve tot zeer negatieve kijk hierop. Zij geven aan dat ze bij het vergunningstelsel eventuele extra kosten gedekt willen zien. Ook verwachten ze een snelle toetsingsprocedure (Kenbeek & Van Wingerden, 2004).

Europa: niet alleen richtlijnen, ook geld

De Europese Commissie is zowel beleidsmaker als regelgever en co-financier op het gebied van natuur en landschap.

Het EU-geld is verdeeld over drie beleidsterreinen: het gemeenschappelijke landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid. Voor Nederland gaat het in de periode 2000-2006 om gemiddeld ruim twee miljard euro per jaar. Het meeste EU-geld voor Nederland (60%) is beschikbaar voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid, in het bijzonder het marktbeleid voor landbouwproducten. Voor Natura 2000-gebieden en -soorten is er het co-financieringsinstrument LIFE-Natuur (zie kadertekst).

In alle drie de geldstromen zijn bijdragen voor natuur en landschap aan te wijzen, al zijn deze soms, gemeten in euro's, beperkt. Het merendeel van het geld dat beschikbaar is voor natuur en landschap valt echter onder de fondsen die bedoeld zijn voor plattelandontwikkeling. Die fondsen zijn een onderdeel van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Dit geld wordt via het Plattelands Ontwikkelingsprogramma (POP) besteed.

Bij de ontwikkeling van het POP bracht Nederland bestaande rijksregelingen onder in het programma, waardoor het POP complex werd. Onder het POP vallen ook een aantal provinciale programma's. Deze programma's zijn specifiek voor de doelstellingen van de EU ontwikkeld.

De Europese POP-middelen voor Nederland bedroegen gemiddeld 58 miljoen euro per jaar over de periode 2000-2003. Twee derde hiervan kan toegerekend worden aan maatregelen die gericht zijn op natuur- en landschap (circa 40 miljoen). Ruim 20% van de middelen van natuur en landschap wordt besteed aan de provinciale regelingen. De subsidieregelingen Natuurbeheer, Agrarisch Natuurbeheer maar ook de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid (onderdeel waterbeheer) zijn enkele van de Nederlandse rijksregelingen voor natuur die mede worden gefinancierd met Europese POP-gelden. In totaal levert de EU-geldstroom via het POP een bijdrage van ruim 9% van de eigen Nederlandse LNV-begroting aan de financiering voor natuur- en landschapsbeleid (exclusief apparaatskosten).

De mid-term evaluatie van het POP over de periode 2000-2002 laat zien dat er sprake is van een onderuitputting van het geld voor natuur en landschap (ECORYS-NEI, 2003). De onderbesteding is vooral het gevolg van de koppeling van EU-geld aan Nederlandse rijksregelingen. Als er niet genoeg vraag is naar deze regelingen, leidt dit automatisch tot een onderbesteding. Een grotere onderbesteding in de toekomst wordt verwacht omdat onderbesteding tot nu toe werd voorkomen door grondaankopen voor natuur. Voor de resterende programmaduur kan dit middel echter nog slechts beperkt worden aangewend, omdat het budget voor grondaankopen voor natuur bijna is uitgeput.

Met ingang van 2007 zullen de beschikbare middelen voor het plattelandsbeleid opnieuw over de lidstaten worden verdeeld. Over de omvang en de voorwaarden waaronder die middelen kunnen worden aangewend voor 'Groene Diensten' kan nu nog niet veel worden gezegd, zo stelt de Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004).



LIFE-Natuur: het co-financieringsinstrument voor Natura 2000

In 1992 werd het Europese LIFE-fonds (L'Instrument Financier pour l'Environnement) opgericht om natuur- en

milieuprojecten binnen de Europese Unie financieel te ondersteunen. LIFE-Natuur is voornamelijk bedoeld als co-financieringsinstrument om habitattypen en soorten uit de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn te beschermen. Hierbij gaat het in het bijzonder om Natura 2000-gebieden. Activiteiten die in dat kader meegefinancierd kunnen worden, zijn onder andere duurzame maatregelen voor natuurherstel en -behoud, inrichtingsmaatregelen, natuurontwikkeling, grondaankoop, voorlichting en projectcoördinatie.

Tot nu toe zijn acht Nederlandse projectaanvragen voor LIFE-Natuur gehonoreerd over de periode 1992-2003. De projectaanvragen werden inge-

diend door It Fryske Gea, Natuurmonumenten en het Noord-Hollands Landschap. In de projecten zelf participeren vaak ook andere organisaties zoals Staatsbosbeheer. Van het totale budget van 25 miljoen euro heeft LIFE-Natuur 11,8 miljoen euro (47%) gefinancierd. De toekomst van het LIFE fonds na 2006 is echter onzeker, de beslissing over al of niet verlengen moet nog genomen worden.

Hoewel in Nederland alleen terreinbeherende organisaties gebruikmaken van LIFE-Natuur kunnen ook andere organisaties zoals overheden (alle niveaus), waterschappen en stichtingen aanvragen indienen. Met een projectaanvraag is veel tijd gemoeid, wat voor kleinere organisaties een belemmerende factor kan zijn. Ook blijft honorering van de aanvraag onzeker. Het ministerie van LNV adviseert bij de aanvragen en is het Nederlandse coördinatiepunt voor de EU (European Commission, 2003b; LNV, 2003b).

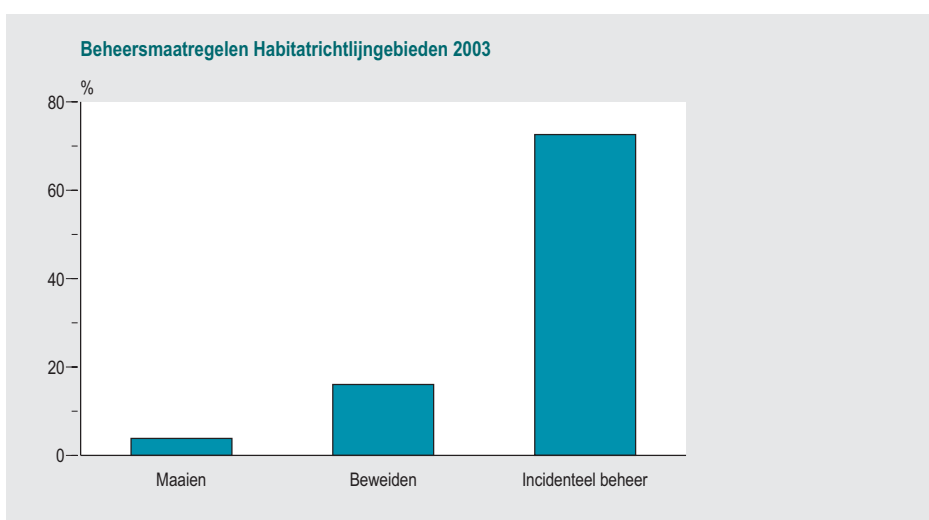
6.4 Perspectief voor Natura 2000-gebieden

- In een zone van 500 meter rond de Nederlandse Natura 2000-gebieden bestaat 15% van het grondgebruik uit stedelijke bebouwing of infrastructuur en 55% uit landbouw. De externe werking van de Natura 2000-gebieden kan aanzienlijke gevolgen hebben voor het bodemgebruik.
- Ongeveer 25% van het verdroogde areaal natuur in Nederland ligt binnen grondwaterafhankelijke Habitatrictlijngebieden. Deze gebieden moeten in 2015 aan de instandhoudingseisen voldoen.
- Nederland wil de doelen van de Kaderrichtlijn Water uiterlijk in 2027 bereiken, onder het voorbehoud dat de Europese Commissie met dit tijdtraject instemt. Het kabinet geeft prioriteit aan de kerngebieden van de EHS en de Natura 2000-gebieden. Daar moeten de doelen in 2015 zijn gerealiseerd.

Beheer van Natura 2000-gebieden blijft inspanning vragen

Voor de instandhouding van habitats én soorten in de Natura 2000-gebieden is een adequaat beheer erg belangrijk. Een deel van de habitattypen is voor een duurzame instandhouding afhankelijk van reguliere beheersmaatregelen (hooien en/of beweiden). Van de 51 habitattypen zijn er achttien geheel of gedeeltelijk afhankelijk van hooien dan wel beweiding. Als de mariene habitattypen buiten beschouwing worden gelaten, is ruim 17% van de aangemelde oppervlakte aan habitattypen afhankelijk van beweiding en 4% afhankelijk van maaien en afvoeren (figuur 6.7).

Overigens geldt ook voor diverse andere habitattypen dat ze voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van menselijk ingrijpen, maar dan betreft het ingrepen van meer inci-



Figuur 6.7 Zeventien procent van de aangemelde oppervlakte aan habitattypen moet beweid worden en vier procent moet gemaaid worden. De mariene gebieden zijn in deze berekening niet meegenomen.

Ongeveer een kwart van het aantal broedvogelsoorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, broedt in rietlanden. Belangrijk is dat het beheer van de rietlanden is afgestemd op de eisen die de betreffende soorten stellen (Foto: Vakfederatie Rietdekkers).



dentele aard, zoals hakken (bossen), plaggen (heide) en schonen (vennen). Ook is een deel van de habitattypen afhankelijk van natuurlijke begrazing door bijvoorbeeld konijnen (duingraslanden) of ganzen (kweldergraslanden).

Subsidieregelingen bieden basis voor beheer Natura 2000-gebieden

Vergoedingen voor het natuurbeheer door de Nederlandse overheid verlopen in belangrijke mate via de Subsidieregelingen Natuurbeheer (SN) en Agrarisch Natuur-

Beheer hoogwaterzone De Wieden succesvol

Voor een goed beheer van rietlanden is het waterpeilbeheer belangrijk. Een verstard waterpeil in combinatie met eutrofiëring door de inlaat van gebiedsvreemd water leidt tot versnelde verlanding en verruiging van moerasvegetaties, onvoldoende aangroei van nieuw riet en kwaliteitsverslechtering van nog aanwezige rietkragen.

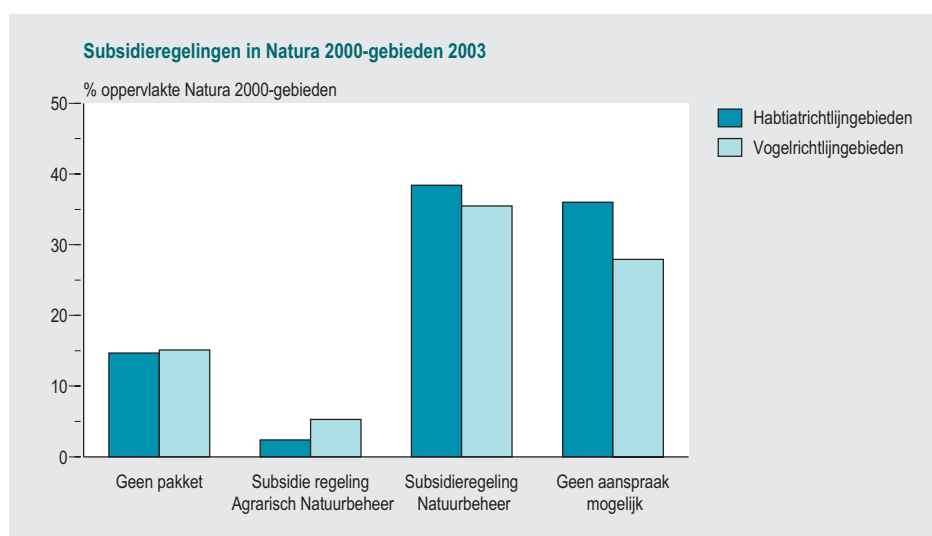
De maatregelen voor een goed waterpeilbeheer voor rietlanden zijn vaak ingrijpend en kostbaar. Lokaal zijn er echter opvallende successen geboekt, vooral door de aanleg van nieuwe natte natuur bij bestaande moerasgebieden. Voorbeelden zijn de Zouweboezem (in korte tijd belangrijk geworden voor porseleinhoen, zwarte stern en vooral purperreiger, waarvan de kolonie inmiddels de grootste van Nederland is) en De Wieden.

Het laatste gebied vormt binnen Noordwest-Overijssel en omgeving een positieve uitzondering. Waar moerasvogelsoorten als purperreiger, roerdomp en porseleinhoen het in gebieden als het Zwarte Meer en De Weerribben moeilijk hebben, ontwikkelen ze zich in De Wieden in opwaartse richting. Het toch al water- en moerasrijke gebied kreeg een extra impuls door de instelling van een 'hoogwaterzone'. Dat is een inundatie van weilanden, waarmee een waterbuffer voor aangrenzen-

de weidevogelgebieden werd aangelegd. In 2003 vestigden de grote zilverreiger en lepelaar zich in het gebied. Dat de moerasvogels onder deze soorten het in dit gebied veel beter doen dan in grote moerasgebieden in de nabije omgeving, geeft aan dat lokale habitatfactoren hiervoor verantwoordelijk zijn en dat deze door gerichte maatregelen kunnen worden beïnvloed (De Vos, 2003).

De populatie purperreigers reageert positief op de maatregelen die in De Wieden zijn genomen (Foto: Saxifraga - Janus Verkerk).





Figuur 6.8. Ongeveer 45% van de oppervlakte van de Natura 2000-gebieden valt onder de Subsidiereregelingen Natuurbeheer (SN) en Agrarisch Natuurbeheer (SAN). De mariene gebieden en het IJsselmeer zijn in deze berekening niet meegenomen.

beheer (SAN). Een analyse laat zien dat ongeveer 45% van de oppervlakte Natura 2000-gebied onder deze regelingen valt, waarvan overigens slechts een zeer klein aandeel onder de SAN-regeling. Ongeveer 40% van de Habitatrichtlijngebieden en 30% van de Vogelrichtlijngebieden zijn in handen van eigenaren die niet in aanmerking komen voor de subsidiereregelingen. Het kan dan gaan om Staatsbosbeheer, de waterleidingbedrijven en Defensie. Op ongeveer 15% van de terreinen is geen beheerspakket afgesloten (figuur 6.8). Gezien de huidige deelname aan de subsidiereregelingen in Natura 2000-gebieden bieden de subsidiereregelingen momenteel een goede basis voor het beheer van de gebieden. Een vraag daarbij is wel of de huidige pakketten voldoende zijn afgestemd op de eisen van de soorten en habitats waarvoor de specifieke gebieden zijn aangewezen.

Voorlopige regeling voor wettelijke bescherming Natura 2000-gebieden

Bij plannen of projecten in of nabij een Natura 2000-gebied wordt er volgens de Habitatrichtlijn gekeken of er significante gevolgen voor het desbetreffende gebied optreden. Is dat het geval, dan worden belangen afgewogen via de habitattoets en moet het bevoegd gezag hierover besluiten. Het wetsvoorstel Wijziging Natuurbeschermingswet zet de gebiedsbeschermingsbepalingen voor Natura 2000-gebieden in het nationale recht om. Het wetsvoorstel is nog niet door de Eerste Kamer aangenomen. Wel heeft de Tweede Kamer de Natuurbeschermingswet geamendeerd aangenomen. Er is gekozen voor een eigenstandig vergunningstelsel. Daarbij verricht Gedeputeerde Staten de cruciale habitattoets (de afweging ex artikel 6 Habitatrichtlijn), tenzij het gebied Rijksbezit is. De afspraken hebben een voorlopig karakter. Besloten is de nieuwe Natuurbeschermingswet na drie jaar te evalueren. De verwachting is nu dat

de nieuwe Natuurbeschermingswet eind 2004 of begin 2005 in werking treedt. Tot die tijd vormen de rechtstreeks werkende bepalingen van de Habitat- en Vogelrichtlijn het kader voor de Natura 2000-gebieden.

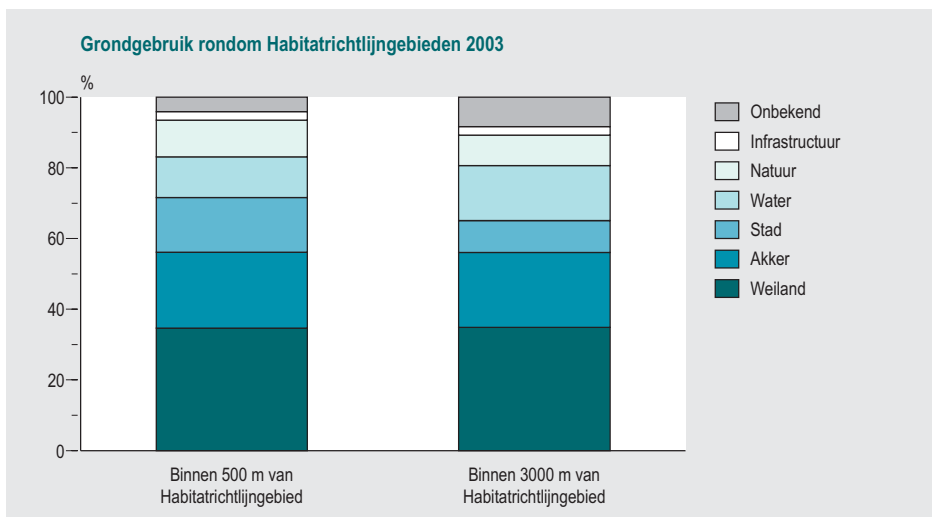
Externe werking Natura 2000-gebieden kan veel consequenties hebben

De Habitatrictlijn is niet alleen gericht op activiteiten in het Natura 2000-gebied maar ook voor activiteiten daarbuiten. Die kunnen namelijk gevolgen hebben in het gebied zelf: de zogenoemde externe werking.

Voor de mogelijke externe werking is het aanliggend grondgebruik rondom gebieden belangrijk. Vaak is het zo dat de Natura 2000-gebieden zelf al een bufferzone bevatten, omdat de te beschermen habitats en soorten vaak meer in het centrum van het gebied liggen. Het grondgebruik in een straal van 500 meter rondom Habitatrictlijn-gebieden blijkt voor 15% stedelijk te zijn, voor 20% akkerbouw en voor 35% weiland; 8% is natuur (figuur 6.9).

Er is geen vaste maat voorhanden om te bepalen waar activiteiten een effect kunnen hebben op Natura 2000-gebieden. In sommige gevallen kunnen activiteiten op grote afstand effect hebben (zie kadertekst over blauwe knooppunten). De daadwerkelijke externe werking van de gebieden kan daarom alleen per gebied bekeken worden.

In paragraaf 5.4 van deze Natuurbalans wordt aandacht besteed aan de relatie tussen ammoniakuitstoot en de Ecologische Hoofdstructuur. In de discussie over zonering, die momenteel gevoerd wordt, spelen Natura 2000-gebieden een belangrijke rol. Ook de aanwezigheid van voldoende schoon oppervlakte- en grondwater is van grote



Figuur 6.9 Rondom Habitatrictlijngebieden bestaat het grondgebruik vooral uit landbouw en stedelijke bebouwing. De mariene gebieden en het IJsselmeer zijn in deze berekening niet meegenomen.

betekenis voor de kwaliteit van Natura 2000-gebieden. De waterkwaliteit van het oppervlaktewater in de Habitatrichtlijngebieden vormt vooral een probleem bij de meren. In meer dan de helft van de sloten is de waterkwaliteit goed.

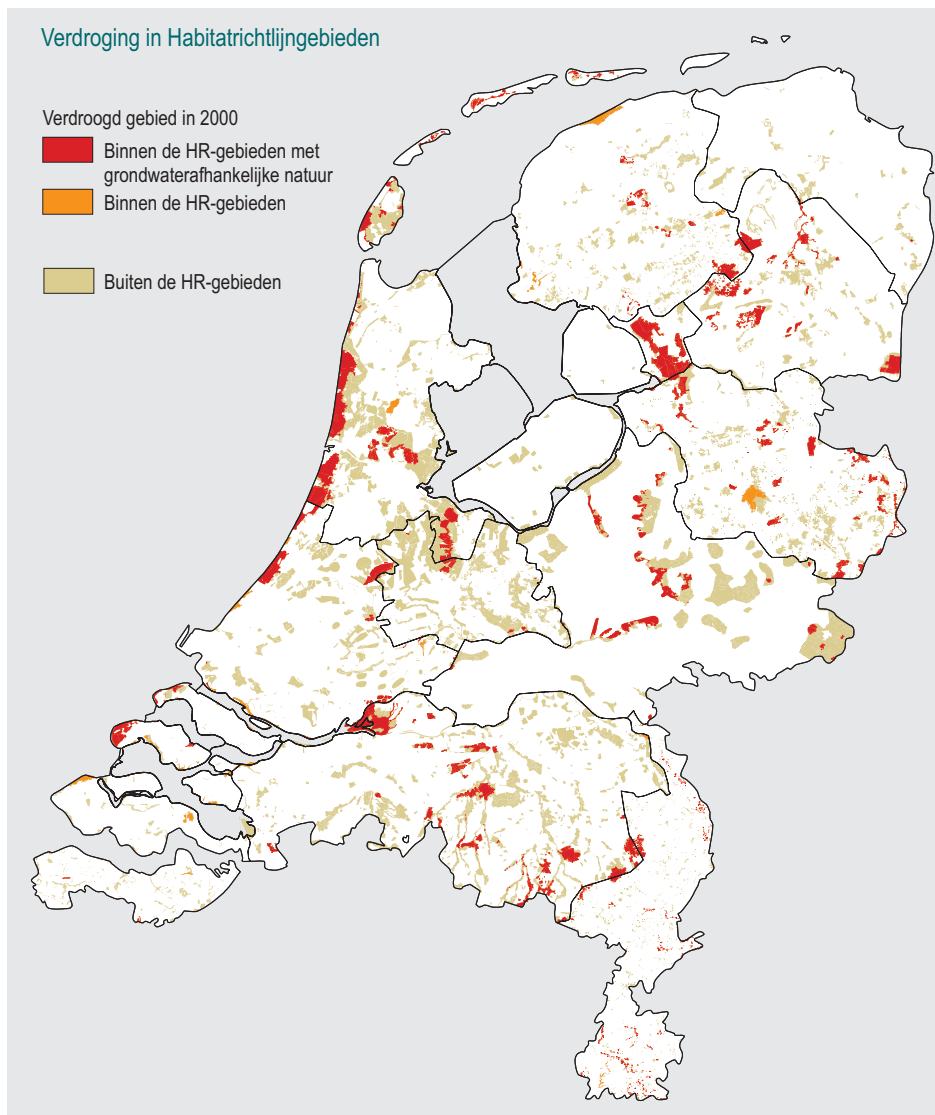
Groot deel areaal verdroogd gebied ligt binnen Natura 2000-gebieden

In paragraaf 5.2 is aandacht besteed aan de problematiek van verdroging. Evenals voor de gehele Ecologische Hoofdstructuur geldt ook voor Natura 2000-gebieden dat deze te lijden hebben van verdroging. Voor deze Natuurbalans is een analyse uitgevoerd wat de situatie is in Habitatrichtlijngebieden. Uit de analyse blijkt dat in 60 tot 80% van de in totaal 141 Habitatrichtlijngebieden min of meer grondwaterafhankelijke natuur voorkomt. De ruime marge heeft onder meer te maken met verschillen in inzicht over de toekenning van de status 'grondwaterafhankelijk'. In sommige Habitatrichtlijngebieden komt grondwaterafhankelijke natuur maar op een beperkt aantal locaties voor, terwijl toch het gehele gebied als grondwaterafhankelijk moet worden beschouwd. Een voorbeeld hiervan is de overwegend droge Veluwe, waar alleen langs de flanken en rond de Hierdense Beek grondwaterafhankelijke natuur voorkomt.

De Habitatrichtlijngebieden met een slechte grondwatertoestand liggen voornamelijk in de duinen en in de zand- en keileemgebieden van Pleistoceen Nederland. De habitattypen die het meest worden bedreigd zijn blauwgraslanden, trilvenen en te herstellen hoogveen. In *figuur 6.10* is per Habitatrichtlijngebied aangegeven of het gebied volgens de interprovinciale verdrogingskaart uit 2000 verdroogd is. Ongeveer

Het gebied De Brand bij Udenhout is een van de Habitatrichtlijngebieden waar grondwaterafhankelijke natuur voorkomt (Foto: Saxifraga - Jan van der Straaten).





Figuur 6.10 Van het areaal verdroogde natuur ligt ongeveer 25% binnen Habitatrictlijngebieden.

25% van het verdroogde areaal natuur blijkt binnen Habitatrictlijngebieden met grondwaterafhankelijke natuur te liggen.

Naast de nationale doelstelling (een reductie van het verdroogde areaal met 40% in 2010) komt daar nu een tweede (Europese) doelstelling bij: het oplossen van de verdroging binnen de Habitatrictlijngebieden. Deze laatste doelstelling gaat echter aanmerkelijk minder ver, zowel qua oppervlakte (25% in plaats van 40%) als het tijdstip (2015 in plaats van 2010). Anders dan bij de nationale doelstelling gaat het hier echter

wel om een resultaatverplichting. Beide doelstellingen zijn goed te combineren door de prioriteit van de verdrogingsbestrijding te leggen bij de Habitatrictlijngebieden. Zeker gezien de huidige voorgang van de verdrogingsbestrijding en de toch wel sombere perspectieven blijft het een forse opgave om binnen 10 jaar 25% van het verdroogde areaal op te lossen (zie paragraaf 5.2.3 en 5.4.2) Als het lukt om het verdrogingsprobleem in die gebieden op te lossen, dan wordt tenminste aan de Europese doelstelling voldaan. Om aan de (getemporeerde) nationale doelstelling te voldoen zou voor de resterende 15% het accent gelegd kunnen worden op de grote kernen van de EHS en de gebieden die enkele jaren geleden zijn geselecteerd voor het Natuuroffensief (Van Hinsberg *et al.*, 2001).

Kaderrichtlijn Water biedt perspectief voor kwaliteit Natura 2000-gebieden

De Europese Unie heeft een Kaderrichtlijn Water opgesteld, die erop gericht is de ecologische en chemische toestand van het grond- en oppervlaktewater te verbeteren. Naast kwaliteit gaat het dan ook om kwantiteit. Alle lidstaten moeten in 2015 aan de eisen van de EU voldoen, maar er zijn wel mogelijkheden van uitstel tot 2021 en eventueel 2027.

De regering wil aan de eisen van de Kaderrichtlijn voldoen door zo veel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande Nederlandse waterbeleid. Om dat te bereiken, heeft de regering aangegeven in bepaalde gevallen gebruik te moeten maken van de mogelijkheden om te faseren tot uiterlijk 2027. Ook kunnen de doelen verlaagd worden, bijvoorbeeld in het geval van fysieke onmogelijkheden en/of maatschappelijk onaanvaardbaar hoge kosten. In de stroomgebiedsbeheersplannen (2009) zal de wijze van faseren en het hanteren van eventueel lagere doelen nader gemotiveerd moeten worden. Daarbij behoort de kanttekening dat het vervolgens aan de EU is om te beoordelen of er voldoende reden is om met uitstel naar 2027 en/of met lagere doelen in te stemmen. In de Agenda voor een Vitaal Platteland meldt het kabinet dat het prioriteit zal geven aan de kerngebieden van de EHS en de Natura 2000-gebieden.

In de Nota Ruimte (VROM, 2004) verwacht het kabinet van provincies en waterschappen dat zij uitwerking geven aan het (internationaal) waterbeleid, onder meer via het opstellen van deelstroomgebiedsvisies. Gezien de grote belangen op velerlei gebied is het de vraag of deze overheden een dergelijke opgave zonder een zekere mate van rijksregie wel waar kunnen maken. De kwaliteitseisen die voortkomen uit de Kaderrichtlijn Water roepen die vraag op. De eisen kunnen grote ruimtelijke gevolgen hebben voor het bodemgebruik, met name voor de landbouw, al gaat de regering ervan uit dat het realiseren van de doelen van de Kaderrichtlijn in beginsel niet zullen leiden tot een expliciete ruimteclaim. De Nota Ruimte biedt echter onvoldoende garanties om te bereiken dat water in de toekomst de ruimte (mede) gaat ordenen (Kuiper *et al.*, 2004). Ook in de Ruimtelijk Strategische Agenda, het antwoord van het IPO op de Nota Ruimte, krijgt deze problematiek maar in beperkte mate aandacht.

Blauwe knooppunten en externe werking Natura 2000-gebieden

Een blauw knooppunt is het punt waar het regionale water, in beheer bij een waterschap, overgaat in een hoofdwater in beheer bij Rijkswaterstaat. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is vastgelegd, dat eind 2004 de blauwe knooppunten zullen zijn aangewezen. Als partijen dat wensen, worden voor 2007 afspraken gemaakt over de hoeveelheid en kwaliteit van het afgevoerde of ingelaten water. Ook voor de Kaderrichtlijn Water is het concept van de blauwe knooppunten goed bruikbaar als houvast om gebiedsgerichte doelen en maatregelen te formuleren. De vrijblijvende formulering van de afspraak in het NBW kan de effectiviteit van het concept echter belemmeren.

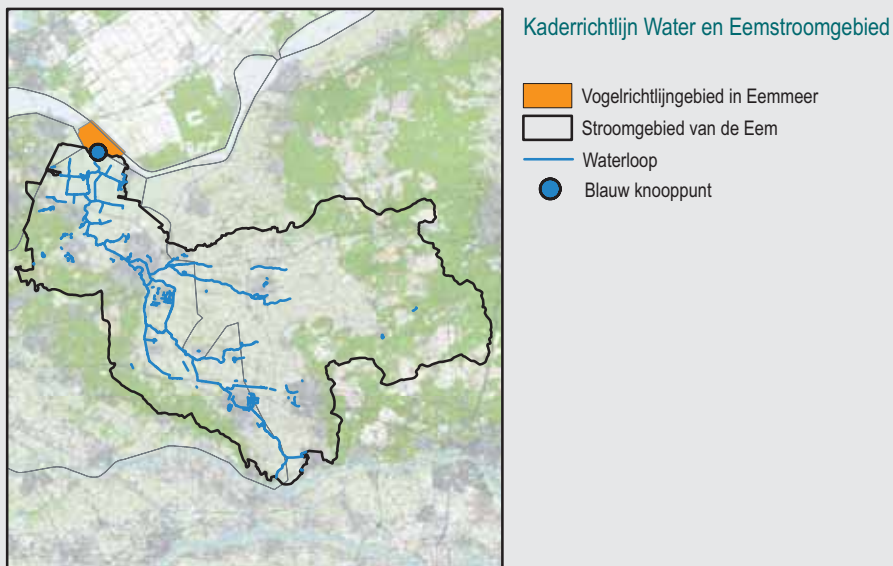
Een voorbeeld van een (beoogd) blauw knooppunt is het punt waar de Eem uitstroomt in het Eemmeer. Hiervoor zijn eisen geformuleerd in de deelstroomgebiedsvisie Gelderse Vallei.

Het Eem- en Gooimeer zijn in gebruik als zwemwater en vormen een belangrijke ecologische schakel tussen het Utrechtse Vechtplassengebied en het merengebied van Noordwest-Overijssel en Friesland. Delen van de randmeren zijn aangewezen als Habitat- of Vogelrichtlijngebied. Om de ecologische kwaliteit van het Eemmeer te garanderen, heeft Rijkswaterstaat in de deel-

stroomgebiedsvisie Gelderse Vallei de streefwaarde van het uitstromende Eemwater gesteld op maximaal 0,1 mg/l totaalfosfaat. De Eem is met 80% de belangrijkste aanvoerpost van water en nutriënten voor het Eemmeer.

Om de fosfaatdoelstelling van 0,1 mg/l te halen zijn vergaande maatregelen nodig. Het zuiveringsrendement van de rioolwaterzuiveringsinstallaties moet bijvoorbeeld van 80% toenemen naar 100% voor fosfaat. Het landbouwareaal moet bovendien verminderen met 50 tot 75%. Of dergelijke maatregelen op draagvlak in de streek kunnen rekenen, valt te betwijfelen.

Het Eemmeer is aangewezen als Vogelrichtlijngebied, onder meer vanwege de aanwezigheid van watervogels als kleine zwaan, tafeleend en krakeend. Deze watervogels eten onder andere wortelknolletjes van fonteinkruid en kranswieren, die alleen bij een laag fosfaatgehalte (< 0,1 mg/l) gedijen. Als de fosfaatdoelstelling wordt gerelateerd aan de (nog niet vastgestelde) instandhoudingseisen van het Vogelrichtlijngebied, dan verandert wat nu nog als een streefwaarde is geformuleerd in een harde eis van maximaal 0,1 mg/l totaalfosfaat. Aan die eis moet dan uiterlijk in 2015 worden voldaan.



Figuur 6.11 Eemstroomgebied met blauw knooppunt Eemmondung en Vogelrichtlijngebied.

Weidevogel- en ganzengebieden

Stad en Ommeland

Net boven de stad Groningen zijn 130 boerenbedrijven aangesloten bij de 'Vereniging voor duurzame landbouw Stad en Ommeland'. Door samen te werken kan op meer financiële pakketten worden ingeschreven en kan het natuurbeheer grootschaliger en geschakeerder worden aangepakt. Dit leidt tot betere resultaten.

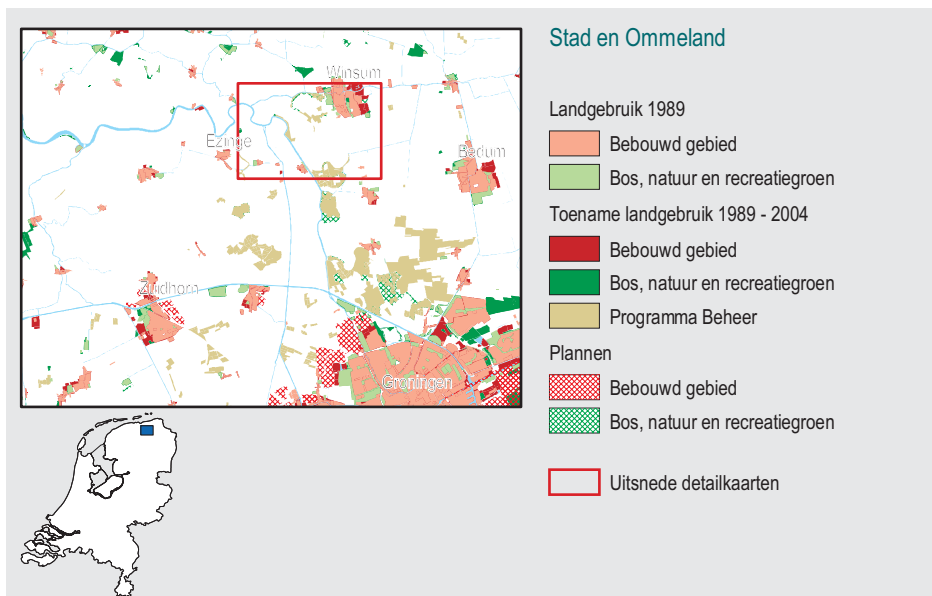
Er zijn steeds meer boeren die agrarisch natuurbeheer als onderdeel van hun bedrijfsvoering zien. Agrarisch natuurbeheer is dan ook niet langer een achterhoedegevecht van boeren die willen stoppen. Het is een strategische keuze die past bij het Europese landbouwbeleid dat verandert van prijssteun in inkomensondersteuning. Bovendien komen er signalen van de rijksoverheid dat boeren een grotere rol gaan spelen bij de Ecologische Hoofdstructuur. Deelnemende boeren willen actief anticiperen op de wetgeving en ermee omgaan in plaats van ertegen te protesteren.

Agrarisch natuurbeheer kan anders

Verskillende wetenschappers hebben kritisch onderzoek gedaan naar de resultaten van agra-

risch natuurbeheer. Daaruit bleek dat bijvoorbeeld weidevogelpakketten niet onder alle omstandigheden even effectief zijn. Dat heeft tot discussies geleid tussen voor- en tegenstanders van agrarisch natuurbeheer. Inmiddels kan gesteld worden dat er overeenstemming bestaat over het feit dat agrarisch natuurbeheer landschappelijk en ecologisch ingepast moet worden in de regio die het boerenbedrijf omringt.

Agrarisch natuurbeheer moet dus grootschaliger en meer gezamenlijk worden aangepakt. Deze trend is ook terug te zien in de vele agrarische natuurverenigingen. 'Stad en Ommeland' is hier een voorbeeld van. De vereniging is in 1998 ontstaan als een samenwerkingsverband op het gebied van milieu tussen twintig boeren. Inmiddels heeft de vereniging al 130 leden met agrarisch natuurbeheer als hoofdactiviteit. Andere activiteiten zijn gericht op mineralen, energie, water, voedselveiligheid en behoud van het cultuurlandschap. Het werkgebied is het Centraal Weidegebied (gemeenten Bedum, Groningen, Winsum en Zuidhorn) en de gemeente Haren. Het is de bedoeling dat de activiteiten als een olievlek werken naar andere boeren.

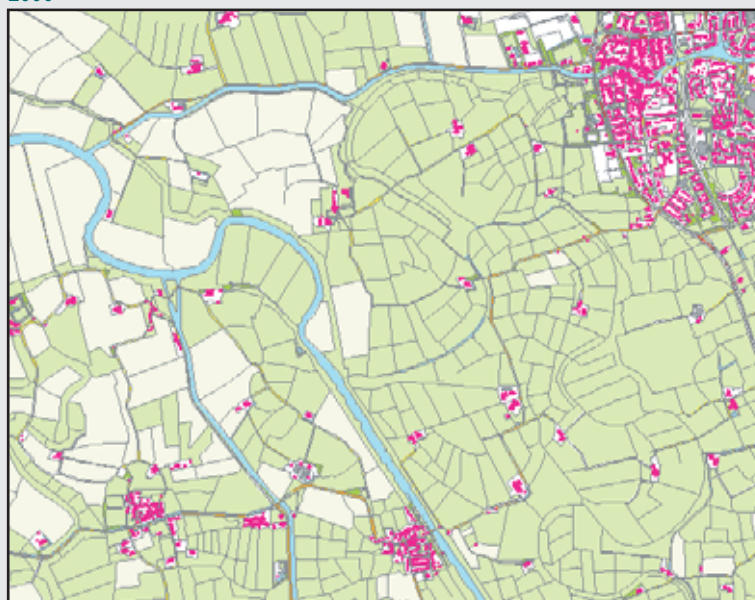


Detailkaarten

1960



2000



Copyright © 2004, dienst voor het kadaster en de openbare registers, Apeldoorn.



Het gebied van 'Stad en Ommeland' ligt deels in het Nationale Landschap Middag-Humsterland. Door de vele gave landschapskenmerken, waaronder terpen, kreken en een onregelmatige patroon van blokverkeveling, is de ontstaansgeschiedenis van het gebied nog goed af te lezen (Foto: Evelien Kamphuis).

Samenwerking leidt tot beter beheer

De samenwerking tussen boeren in agrarische natuurverenigingen als Stad en Ommeland leidt tot natuurbeheer dat meer voldoet aan de eisen die weidevogelexperts eraan stellen. Een voorbeeld hiervan is het zogenoemde mozaïekbeheer, waarbij in een gebied verschillende vormen van beheer worden gecombineerd. Hierdoor kan hetzelfde gebied optimaal functioneren voor meerdere soorten tegelijkertijd (zie ook paragraaf 7.4).

Voordelen voor boeren

Voor de boeren zijn ook de financiële en organisatorische voordelen van de samenwerking belangrijk. De keuze voor agrarisch natuurbeheer is immers een strategische keuze, en het bundelen van de krachten sluit daarbij aan. Om financiering te krijgen voor weidevogelbeheer is een stuk land van honderd hectare nodig. Met meer boeren tegelijk is dat sneller te realiseren.

De subsidieregelingen zijn vaak complex. Om daarin wegwijs te worden, hebben de agrarische natuurverenigingen in de vier noordelijke provincies gezamenlijk een federatie opgericht, genaamd *'BoerenNatuur'*. Deze levert de vereniging de gevraagde ondersteuning en huurt daarvoor o.a. *NLTO Projecten BV* in. Om dit te financieren wordt gebruik gemaakt van POP-subsidie (Platteland Ontwikkelings Programma), provincia-

le subsidie en de zogenoemde ROS-vergoeding (Regeling Organisatiekosten Samenwerking).

Individuele projecten worden meestal betaald door een combinatie van financiers: landelijk, lokaal, publiek en privaat. Voor zowel de boeren als de financiers fungeert de vereniging als aanspreekpunt. Een ander voordeel van samenwerken binnen een agrarische vereniging is het contact met andere partijen. In het geval van Stad en Ommeland zijn die talrijk (zie *'het spelersveld'*).

De pioniersgroep breidt uit

De inzet voor agrarisch natuurbeheer is in Stad en Ommeland sterk gegroeid. In 2000 startte een pioniersgroep van negen boeren met 387 hectare weidevogelbeheer. In 2004 is vanuit de vereniging voor ongeveer 3.700 hectare een aanvraag ingediend voor de regeling Collectief Weidevogelbeheer binnen Programma Beheer bij subsidieoket Laser.

Uit de praktijk van Stad en Ommeland blijkt dat dankzij agrarisch natuurbeheer meer boeren oog hebben voor de natuur en daar bewuster mee omgaan. Daarnaast wordt door samen te werken de dialoog met provinciale en gemeentelijke overheden, maar ook met natuurbeherende instanties zoals het Groninger Landschap gestimuleerd.



Gebiedsgerichte samenwerking en schaalvergroting creëren kansen voor agrarisch natuurbeheer (Foto: Evelien Kamphuis).

De vraag is nog hoe de burgers uit de regio meer bij het agrarisch natuurbeheer betrokken kunnen worden. Dat is nodig, want het collectief georganiseerde weidebeheer wordt in Stad en Ommeland uitgevoerd door vele vrijwilligers. Elk bedrijf heeft twee tot drie vrijwilligers nodig om vogels te zoeken en te tellen. De Wildbeheereenheid Hunzingo coördineert die vrijwilligers. Als er geen vrijwilligers zijn, kan ook iemand van vogelbeschermingsorganisatie Avifauna of Landschapsbeheer Groningen ingehuurd worden.

Strategische keuzes

De trend naar schaalvergroting in de landbouw kan een bedreiging zijn voor de ontwikkeling van natuur en landschap. Hoe groter de bedrijven, des

te kleiner is de plaats die natuur in de bedrijfsvoering inneemt (Van den Ham, 2003). Groeien is voor de boer een strategische keuze om de kostprijs te verlagen. Dit kan doorbroken worden door de verbreding nog beter te vergoeden of deze te waarderen als 'Groene Dienst'.

De interesse in agrarisch natuurbeheer hangt samen met de financiële vergoeding ervan. Boeren die nu nog niet deelnemen aan agrarisch natuurbeheer noemen vooral de hoogte van de vergoedingen als belemmerende factor. Boeren die wel deelnemen doen dat vaak zowel uit economische overwegingen als vanwege hun betrokkenheid bij de natuur (Leneman en Graveland, 2004).

HET SPELERSVELD

Maatschappelijke organisaties

Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (NLTO), Wildbeheereenheid Hunzingo, Landschapsbeheer Groningen, Groninger Landschap, Avifauna, federatie 'BoerenNatuur', VVV, burgers

Bedrijfsleven

NLTO Projecten BV, Rabo Groen Bank

Overheidsorganisaties

Europese Unie, LNV-Laser, provincie Groningen, Waterschap Hunze en Aa's, Waterschap Noorderzijlvest, gemeenten Groningen, Zuidhorn, Winsum, Bedum en Haren

7 WEIDEVOGEL- EN GANZENGEBIEDEN

De Ecologische Hoofdstructuur alleen is onvoldoende om soorten te behouden. Daarom wordt aanvullend aan het EHS-beleid een soortenbeleid gevoerd. Weidevogels en ganzen behoren tot de soorten die afhankelijk zijn van gebieden binnen én buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het zijn soortgroepen waar de overheid, in vergelijking tot andere onderdelen van het soortenbeleid, aanzienlijke bedragen aan besteedt. Het Rijk geeft jaarlijks 20 tot 25 miljoen euro uit aan het weidevogel- en ganzenbeheer. Het gaat daarbij om het beheer van natuurterreinen, het afsluiten van beheersovereenkomsten (vooral bij weidevogels) en de financiering van schade- en opvangvergoedingen (ganzen).

Dit hoofdstuk besteedt eerst, in paragraaf 7.1, aandacht aan de belangrijkste trends op het gebied van weidevogels en de voortgang van het weidevogelbeleid. Daarna komen, in 7.2, dezelfde onderwerpen aan de orde voor het ganzenbeleid.

In paragraaf 7.3 komt, in het kader van het thema 'actoren' van deze Natuurbalans de rol van agrarische natuurverenigingen aan bod. De agrarische natuurverenigingen lijken een bindende factor te vormen in het landelijke gebied, onder meer via de samenwerkingsverbanden die zij met andere organisaties aangaan.

Tot slot worden de toekomstperspectieven voor weidevogels en ganzen samen behandeld in paragraaf 7.4.



Foto: Roel Hoeve

7.1 Dertig jaar weidevogelbeleid

- De meeste weidevogelsoorten vertonen de afgelopen twintig jaar een dalende trend, ondanks inspanningen van terreinbeherende organisaties en agrariërs om ze te behouden. Voor een aantal soorten is de situatie zorgwekkend. Een daarvan is de grutto, een soort waarvoor Nederland internationale verantwoordelijkheid draagt.
- Het weidevogelbeleid kent al een geschiedenis van ruim 30 jaar. In die periode is echter sprake van een verschuiving en verbreding van beleidsdoelstellingen. De oorspronkelijke ambities voor instandhouding van weidevogelpopulaties verdwijnen bij de uitvoering van het rijksbeleid steeds meer uit beeld.
- Om weidevogelpopulaties veilig te stellen, is aandacht nodig voor alle factoren die voor weidevogels van belang zijn. Daarbij gaat het naast de maaidatum om landschappelijke openheid, waterpeil, beschikbaarheid van voedsel, verstoring en predatie. Tot nu toe zijn veel van deze factoren onderbelicht gebleven bij de uitvoering van het beleid.

Nederland en weidevogels zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, zo vinden veel bewoners en bezoekers van polders en andere graslandgebieden. Ook de Nederlandse overheid is al lange tijd die mening toegedaan. Zij voert daarom al dertig jaar een actief beleid voor het behoud van weidevogels.

Een groot deel van de in Europa voorkomende weidevogelsoorten is op Nederland aangewezen om te broeden. Vooral van de grutto's, scholeksters en Kieviten broedt een substantieel deel (meer dan 10%) in Nederland (tabel 7.1).

Weidevogels maken ook gebruik van doortrek- en overwinteringsgebieden in Nederland en het buitenland. Een duurzaam voortbestaan van de populaties wordt bepaald door de kwaliteit en omvang van alle gebieden waarvan ze gebruikmaken. Deze Natuurbalans richt zich op de broedgebieden: experts zijn het erover eens dat momenteel de kwaliteit van het broedgebied bepalend is voor de aantalsontwikkelingen.

Tabel 7.1 Nederland heeft voor een aantal weidevogelsoorten een grote internationale betekenis als broedgebied (Bron: SOVON).

	Nederland 1998-2000	Europa 1999	Aandeel van Europese populatie (%)
Grutto	47.500	99.750	47,6
Scholekster	110.000	360.500	30,5
Kievit	250.000	1.896.760	13,2
Tureluur	22.500	384.000	5,9
Watersnip	1.350	1.043.000	0,1
Kemphaan	120	158.500	0,1

Van de Europese grutto populatie broedt bijna de helft in Nederland (Foto: Roel Hoeve).



Beleid houdt stand, doelstellingen veranderen

Al sinds de jaren zeventig voert de rijksoverheid, naast een beleid van wettelijke bescherming, een stimuleringsbeleid dat erop is gericht de weidevogelstand te behouden en te herstellen. Opmerkelijk is dat de doelstellingen van dit beleid in de loop van de tijd in andere termen zijn verwoord. Het beleid concentreert zich het ene moment op het duurzaam in stand houden van populaties (waarbij de omgrenzing van het areaal een afgeleide is) en het andere moment op het realiseren van arealen (waarbij het aantal te realiseren broedparen een afgeleide is). Opvallend is verder dat de rijksoverheid nooit een concrete beleidsdoelstelling heeft geformuleerd in aantallen broedparen, terwijl aantalsontwikkeling vaak als dé graadmeter wordt gehanteerd om te bepalen hoe het met een soort gaat.

Het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990a) gaat in op de internationale betekenis van Nederland voor weidevogels en stelt als doel de duurzame instandhouding van de populaties. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) noemt taakstellingen voor weidevogelgrasland: 70.000 ha voor zogenoemde niet-kritische soorten (het 'kievittype') en 50.000 ha voor kritische soorten (het 'gruttotype'). Deze nota bevat ook een aangescherpte doelstelling voor het behoud en herstel van biodiversiteit: *"In 2020 zijn voor alle in 1982 in Nederland van nature voorkomende soorten en populaties de condities voor instandhouding duurzaam aanwezig."*

Al met al blijkt dat formulering van beleidsdoelen door de jaren heen wisselt, en dat aantalsdoelstellingen ontbreken. Nog complexer wordt het doordat ook op provinciaal niveau beleidsdoelen worden geformuleerd. Zo hanteert de provincie Friesland als doel het stabiliseren van de populaties op het niveau van 1997.

Overigens zijn in de loop van de tijd ook andere doelstellingen een rol gaan spelen in het weidevogelbeleid. Een daarvan is de toenemende aandacht voor agrarisch natuurbeheer. Deze vorm van beheer dient niet alleen ecologische doelen, maar ook de instandhouding van bepaalde vormen van landbouw. Een andere doelstelling, die ook niet uit het oog moet worden verloren, is het belevingsaspect: weidevogels horen in de beleving van velen bij het beeld van het Nederlandse platteland. De Vogelbescherming Nederland speelt daar met recente acties nadrukkelijk op in.

Weidevogelbeheer door natuurbeheerders, boeren en vrijwilligers

Het weidevogelbeleid van de rijksoverheid wordt langs drie lijnen uitgewerkt. De eerste lijn is die van de (mede) voor weidevogels bedoelde *natuurgebieden*, waarvoor gebieden worden verworven, ingericht en beheerd. Het Rijk verstrekt subsidies voor deze activiteiten. Daarnaast is er de lijn van aangepast beheer in het agrarische gebied via het afsluiten van *beheersovereenkomsten*. Het gaat ook hier om vormen van betaald weidevogelbeheer. Essentieel kenmerk hiervan is dat perceelsgewijs een rustperiode van bepaalde omvang wordt aangehouden, waardoor wordt bevorderd dat weidvogels zich vestigen, nestelen en eieren leggen, en dat deze eieren ook uitkomen. De derde lijn is die van de *vrijwillige nestbescherming*. De nestbescherming wordt meestal uitgevoerd door boeren en burger-vrijwilligers gezamenlijk; ze krijgen hier niet voor betaald. De landelijke coördinatie hiervan (wél gefinancierd) ligt bij Landschapsbeheer Nederland.

Het betaald weidevogelbeheer omvat (voorjaar 2004) een areaal van circa 74.000 ha. Dit is het totaal aan weidevogelbeschikkingen dat onder de subsidieregelingen van

De kemphaan is een zeer kritische weidevogelsoort die het vooral moet hebben van reservaatbeheer. Ondanks de inspanningen van terreinbeheerders is het aantal kemphanen in twintig jaar tijd sterk afgenomen. Het schommelt nu rond de 120 broedparen (Foto: Roel Hoeve).





In Noord-Holland blijkt de tureluur het op agrarische gronden beter te doen dan gedacht (Foto: Roel Hoeve).

het Programma Beheer valt, plus het weidevogelgebied van Staatsbosbeheer. Van deze oppervlakte heeft ruim de helft zogenoemd collectief beheer (uitgevoerd door agrariërs), een combinatie van percelen met uitgestelde maaiweidedatum en nestbescherming.

De vrijwillige nestbescherming, ten slotte, omvat een areaal van 330.000 ha (Landschapsbeheer Nederland, in druk).

Taakverdeling en resultaten

Bij het formuleren van het weidevogelbeleid is indertijd een taakverdeling gemaakt tussen terreinbeherende organisaties (beheerders van reservaten) en boeren. Beheer gericht op de Kievit en grutto werd vooral aan boeren toebedacht. Terreinbeherende organisaties waren, behalve voor de grutto, vooral verantwoordelijk voor de meer kritische soorten zoals watersnip, kemphaan en tureluur. Deze taakverdeling is evenwel nooit geformaliseerd. Wel komt dit beeld van taakverdeling vaak terug in begrenzingsplannen van provincies als onderbouwing voor de begrenzing als beheers- dan wel reservaatgebied.

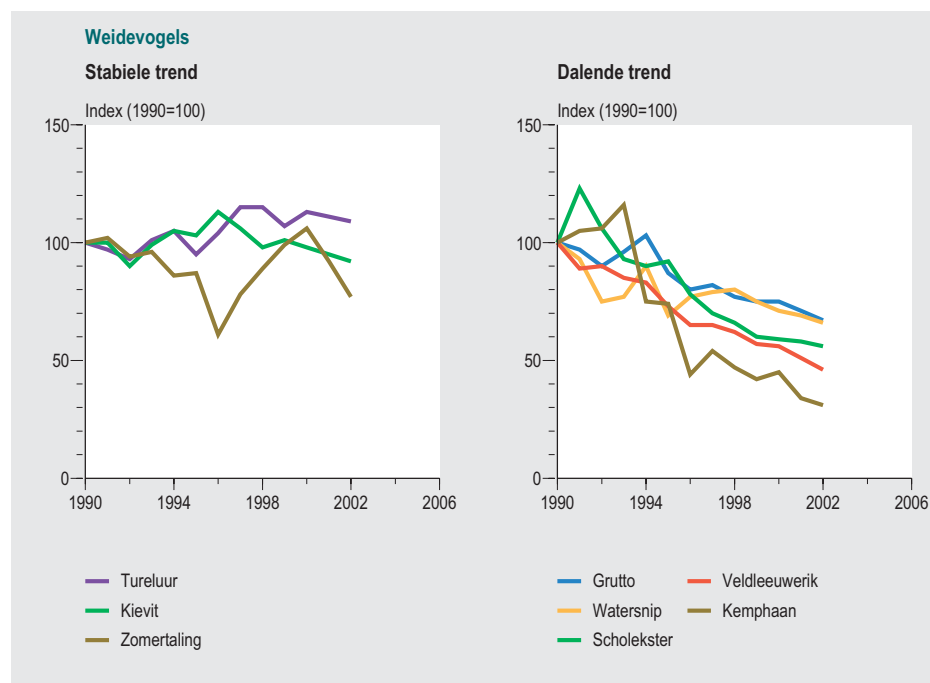
Voor zowel terreinbeherende organisaties als agrariërs geldt dat de resultaten van het beheer tot dusverre niet voldoen aan de verwachtingen. In de reservaten doen watersnip en kemphaan het slecht, in een groot deel van het agrarische gebied neemt de grutto populatie sterk af. Overigens zijn er tussen de gebieden opmerkelijke verschillen: zo blijft de grutto populatie in Noord-Holland redelijk stabiel, maar neemt zij in Friesland sterk af (SOVON, 2002). Er zijn ook positieve nuanceringsmogelijkheden. In de reservaten doet de grutto het relatief goed, terwijl het agrarische gebied beter dan gedacht geschikt blijkt te zijn als broedgebied voor de tureluur (Scharringa, 2003).

Tabel 7.2 Vooral de veldleeuwerik, grutto, watersnip en kemphaan vertonen in twintig jaar tijd een sterk dalende trend. De tabel bevat per weergegeven telperiode de aantalsschattingen broedvogels (gemiddelden) in heel Nederland (Bron: SOVON).

	1979-1985	1998-2000
Kievit	237.500	250.000
Veldleeuwerik	237.500	60.000
Scholekster	90.000	110.000
Grutto	90.000	47.500
Tureluur	31.000	22.500
Slobeend	12.000	8.600
Watersnip	4.500	1.350
Zomertaling	1.500	1.800
Kemphaan	1.150	120

Ondanks inspanningen gaat het aantal weidevogels achteruit

De ontwikkeling van de meeste weidevogelsoorten is overwegend negatief. Een landelijk beeld voor de periode van 1980 tot 2000 is opgenomen in *tabel 7.2*. Een meer gedetailleerd beeld van de trend sinds 1990 is te zien in *figuur 7.1*.



Figuur 7.1 De kemphaan en de veldleeuwerik laten in de periode 1990-2002 de sterkst dalende trend zien (Bron: SOVON).

Ook sommige eendensoorten, zoals slobbeend en zomertaling, worden tot de weidevogels gerekend. Zij zijn namelijk sterk afhankelijk van een adequaat graslandbeheer. De zomertaling is een vrij schaarse broedvogel, waarvan de aantallen al ruim twintig jaar redelijk stabiel zijn (Foto: Roel Hoeve).



Uit de tabel en de figuur komt het volgende naar voren.

- Het aantal kieviten blijkt in Nederland nagenoeg constant. Het aantal broedparen ligt rond de kwart miljoen.
- De kempfaan en watersnip, die als kritische soorten te boek staan, laten sinds de jaren zeventig een sterke achteruitgang zien. Het aantal broedparen ligt momenteel 60 tot 90% lager dan in de jaren tachtig. De kempfaan schommelt de laatste jaren rond de 120 broedparen.
- De grutto populatie is sinds eind jaren zeventig gehalveerd. Eind jaren zeventig lag het aantal broedparen op 90.000, in 2000 onder de 50.000. De indruk bestaat dat deze achteruitgang zich de laatste jaren versneld voortzet (Teunissen, 2004).
- De populatie van de tureluur is tot de jaren negentig achteruit gegaan, maar heeft zich sindsdien gestabiliseerd.
- De scholekster laat een uitzonderlijk verloop zien. Deze soort 'ontdekte' na de jaren zeventig het agrarische gebied en steeg daardoor fors in aantal. De laatste jaren is echter sprake van een achteruitgang.

Behalve voor de hierboven genoemde 'klassieke' weidevogels is het agrarische gebied ook van belang voor andere vogels, zoals de veldleeuwerik. Deze soort vertoont een sterke achteruitgang: sinds de jaren tachtig is driekwart van het aantal broedparen verdwenen.

Landbouwkundige context en natuurbeheer veranderen

De ontwikkelingen in de weidevogelstand zijn voor een deel te wijten aan veranderingen in de landbouwkundige context waarbinnen het natuurbeheer plaatsvindt.

In de eerste plaats is de reguliere landbouwbedrijfsvoering aan veranderingen onderhevig. Zo verandert de praktijk van het maaien tot op de dag van vandaag. De maai-breedte neemt toe (vroeger circa één meter, nu tot twaalf meter) evenals de maaisnelheid (vroeger circa acht kilometer per uur, nu tot twintig kilometer per uur), waardoor de overlevingskansen van kuikens sterk verminderen. Deze ontwikkelingsdynamiek in de bedrijfsvoering kan de effectiviteit van het weidevogelbeheer veranderen: wat vroeger wel effectief was, hoeft dat nu niet meer te zijn.



Het agrarische gebied wordt steeds verder ontwaterd. Een gevolg daarvan is dat wormen te diep in de ondergrond zitten om voor vogelsnavels bereikbaar te zijn (Foto: Roel Hoeve).

Ook het natuurbeheer verandert. De beheersmaatregelen zijn van tijd tot tijd aangepast aan nieuw verworven inzichten. Zo zijn sinds de introductie van de beheersregimes regelmatig meer en minder ingrijpende veranderingen aangebracht. Deze veranderingen vinden nog altijd plaats. Bijvoorbeeld in de collectieve beheerspakketten. Met ingang van 2004 is het hierin niet langer verplicht in een bepaald deel van het gebied een uitgestelde maaibeheerdatum aan te houden. Deze aanpassingen worden gevoed door overwegingen op het gebied van inpasbaarheid van het weidevogelbeheer in de agrarische bedrijfsvoering, kosten én effectiviteit voor weidevogels.

In de derde plaats is van belang dat doelstellingen verlegd zijn. Zo waren de graslanden van de Gelderse Poort voorheen belangrijke weidevogelgebieden. Deze betekenis is echter verloren gegaan bij de natuurontwikkeling in dit gebied. De natuurontwikkeling die hier ingezet is, heeft soorten als de grutto en tureluur weinig te bieden (Faunawerkgroep Gelderse Poort, 2002).

Verder hebben de terreinbeherende organisaties de doelstellingen voor een aantal weidevogelreservaten in de loop van de tijd aangepast. De redenen liepen uiteen: zo verschaalden en verzuurden terreinen doordat een mestgift achterwege bleef, en liep het bodemleven sterk terug. De weidevogels bleven weg vanwege voedselgebrek en de beheerder koos vervolgens voor bijvoorbeeld een botanische doelstelling. Soms bleek het weidevogelbeheer duur en werd het terrein niet langer als grasland onderhouden. Het terrein groeit dan dicht met struweel/bos, waardoor de weidevogelbiotoop verdwijnt.

Effectiviteit beheersregelingen valt tegen

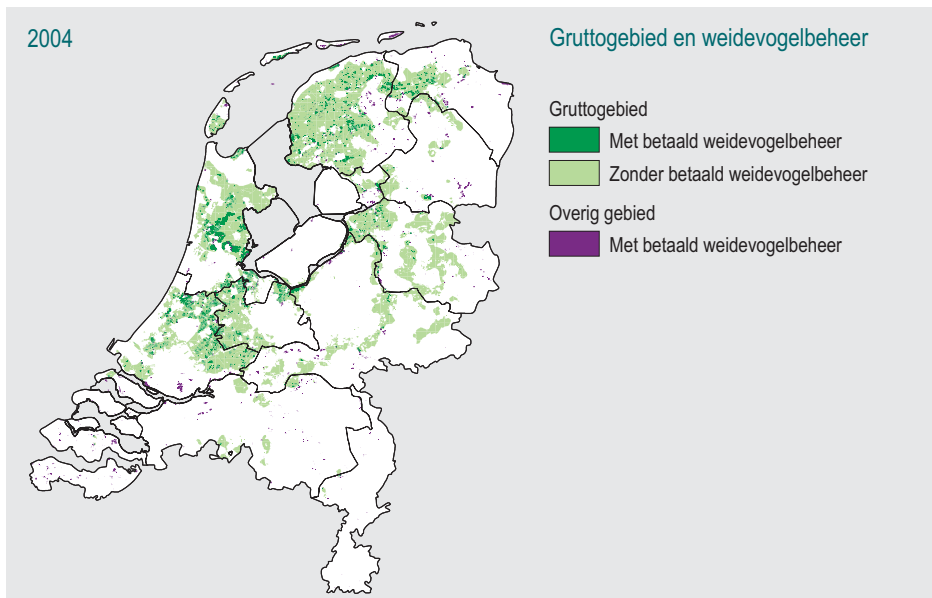
Op welke plaatsen wordt het betaald weidevogelbeheer (de hierboven genoemde 74.000 ha) uitgevoerd? Het leeuwendeel (90%) van de voor weidevogels beheerde stukken ligt binnen de contouren van de gebieden waar veel grutto's voorkomen

(figuur 7.2). De locatie van het beheer lijkt daarmee op die schaal grotendeels adequaat gekozen. Toch blijken de beheersregelingen minder effect te sorteren dan verwacht (Willems *et al.*, 2004; Sanders *et al.*, 2004).

Sommige delen van het weidevogelgebied zijn minder geschikt (geworden) als weidevogelbiotoop. Dat komt bijvoorbeeld doordat wegen geluidsverstoring veroorzaken, door landschappelijke verdichting, of een hoge predatiedruk. Hierdoor dragen de beheerde gebieden niet bij aan de ontwikkeling van de populaties. Voor 20 tot 30% van het areaal betaald beheerd gebied wordt geschat dat geluid, verdichting en/of predatiedruk er (mede) oorzaak van zijn dat het beheer niet effectief is.

Ook de effectiviteit van de nestbescherming is niet helemaal duidelijk. Wel is aangetoond dat nestbescherming een positief effect heeft op het aantal jongen dat uitkomt (Teunissen, 1999). Het is echter onduidelijk welk deel van deze jongen daadwerkelijk vliegvlug wordt. Tussen het moment dat ze uit het ei komen en het moment dat ze vliegvlug zijn, zijn de jongen even kwetsbaar voor het maaien als zonder beschermingsmaatregelen. De toenemende maaibreedte en maaisnelheid maken dat de overlevingskansen van jongen ongunstiger worden.

Dat het beheer niet de gewenste resultaten oplevert, heeft ook nog een andere oorzaak. Het weidevogelbeheer in de beheersregelingen is er vooral op gericht een rustperiode te realiseren van voldoende omvang (door de maaiweidedatum uit te stellen). Andere factoren zijn evenwel ook van groot belang, zoals de waterhuishouding.



Figuur 7.2 Het overgrote deel van het betaald weidevogelbeheer vindt plaats binnen de grenzen van de gruttogebieden.

Resultaten van reservatsbeheer kunnen uitblijven doordat zich binnen sommige reservaten landbouwenclaves bevinden die een lager waterpeil vereisen dan nodig is voor een goede weidevogelstand. Als oplossing voor dit probleem kan gekozen worden voor het instellen van een eigen waterhuishouding voor de reservatdelen of voor het aankopen van de landbouwenclaves (zie tekstkader).

Landbouwenclaves in natuurgebieden

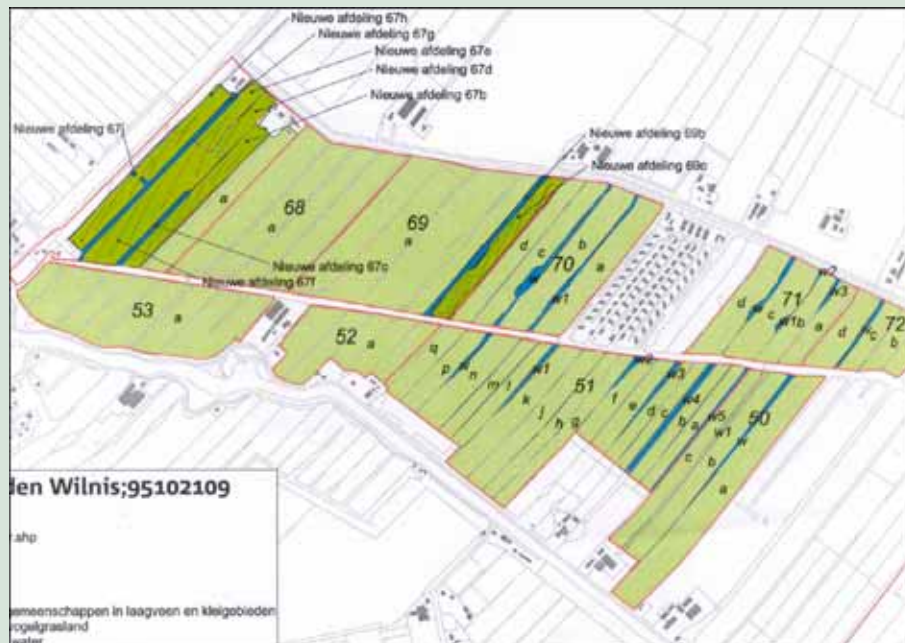
In het Natuurgebiedsplan 'de Venen' van de provincie Utrecht is een flinke oppervlakte nieuwe natuur voorzien die de huidige kwaliteit van weidevogelgebied verder moet versterken. Intussen is zo veel grond verworven, dat begonnen is met een inrichtingsplan voor de huidige eigendommen van Staatsbosbeheer (in de provincie Utrecht) en van Natuurmonumenten (in de provincie Zuid-Holland) Deze vormen samen één groot gebied van ongeveer 500 ha. Het natuurdoel is een combinatie van kritische weidevogels en nat schraalland, en in beperkte mate open water, rietland en struweel.

Een van de belangrijkste punten bij de inrichting van het gebied is dat het van een eigen waterhuishouding moet worden voorzien. Er bleken knelpunten te zijn voor de realisatie van de in te richten deelgebieden: zo waren er nog agrariërs gevestigd in de gebieden, voor wie een ander

waterpeil nodig was. Er zouden dure maatregelen nodig zijn, zoals dammen, stuwen en pompen, om beide functies in het gebied goed te kunnen bedienen.

Op het moment dat het inrichtingsplan van start ging, was er een aankoopstop. Wel werd ter voorbereiding vastgesteld welke nieuwe aankopen het meest strategisch zouden zijn. Nu de aankoopstop is opgeheven, wordt bij de verwerking voorrang gegeven aan de vastgestelde strategische locaties.

Onderstaande kaart geeft twee strategische aankopen aan in het gebied 'Bovenlanden Wilnis', dat deel uitmaakt van het Natuurgebiedsplan De Venen. De oppervlakte van de aankopen bedroeg ongeveer 11 ha. Met deze aankopen kan nu ongeveer 103 ha aaneengesloten gebied op een doelmatige wijze worden ingericht.



Figuur 7.3 Voor het opzetten van het waterpeil was het nodig dat agrarische gronden (aangeduid met 'Nieuwe afdeling') werden aangekocht (Bron: Staatsbosbeheer).

Verder is naast de genoemde landschappelijke openheid en afwezigheid van geluidsverstoring door wegen ook de beschikbaarheid van voldoende voedsel essentieel. Zoals hierboven aangestipt dreigt in reservaten bijvoorbeeld de hoeveelheid voedsel te beperkt te worden door ver doorgevoerde verschraling en verzuring. Daarnaast spelen nog diverse andere, meer of minder subtiele factoren een rol (Sanders *et al.*, 2004; Beintema *et al.*, 1995). Sturing op al deze factoren is in de beheersregelingen niet opgenomen.

Hoeveel ruimte vragen weidevogels?

De beantwoording van deze vraag gebeurt hier vanuit twee invalshoeken. De eerste gaat uit van de resultaatverplichting zoals sommige weidevogelpakketten van het Programma Beheer die kennen. Wordt een berekening gemaakt van het totaal aan beheersovereenkomsten dat momenteel loopt, dan is het aantal weidevogelparen dat 'volgens contract' wordt gerealiseerd circa 66.000, waarvan ongeveer 13.000 paar grutto's (ongeveer 25% van het huidige aantal). Ongeveer 40% van het genoemde aantal paren broedt in de agrarische gebieden en 60% in de reservaten (inclusief Staatsbosbeheer). Waarschijnlijk is deze berekening een te optimistische schatting, aangezien eerder is geschetst dat de effectiviteit van het betaald weidevogelbeheer niet optimaal is.

Een tweede invalshoek gaat uit van het areaal natuurdoelen dat van belang is voor weidevogels, zoals aangegeven op de voorlopige natuurdoelenkaart die het ministerie van LNV in december 2003 heeft gepubliceerd. Dat areaal is ruim 160.000 ha. Het gaat om nat matig voedselrijk grasland, bloemrijk grasland en multifunctioneel grasland. Wordt uitgegaan van de huidige dichtheden die op terreinen met betaald weidevogelbeheer worden bereikt, dan zou dit een populatie kunnen opleveren van tussen de 24.000 en 48.000 grutto's (bij een dichtheid van respectievelijk 15 tot 30 paar per 100 ha). Hier past de kanttekening dat juist van de voor weidevogels belangrijke natuurdoelen nog veel moet worden gerealiseerd (zie paragraaf 5.2.1).

7.2 Gebiedsgericht beleid voor ganzen

- *Nederland is van grote internationale betekenis als overwinterings- en pleistergebied voor ganzen. Met de meeste soorten die in Nederland overwinteren gaat het goed. Uitzonderingen op deze positieve ontwikkeling zijn de rotgans en de taigarietgans*
- *Proeven met ganzenopvanggebieden laten positieve resultaten zien voor zowel boeren als ganzen.*
- *In sommige delen van de EHS waar agrarisch natuurbeheer plaatsvindt, is een combinatie mogelijk van weidevogelbeheer en ganzenopvang.*

In de winter komen grote aantallen ganzen en andere watervogels naar Nederland. Voor de meeste soorten gaat het om vogels die ver noordelijk broeden, zoals in Siberië en op Spitsbergen. Zij leggen daarvoor in de herfst en het voorjaar grote afstanden af (figuur 7.4).

De trek van de rotgans



Figuur 7.4 De rotgans broedt in Siberië en overwintert in onder meer Nederland (Bron: Rijksinstituut voor Natuurbeheer).

De helft van alle ganzen in Europa brengt in Nederland de winter door. Daardoor heeft Nederland vanuit internationaal perspectief een bijzondere verantwoordelijkheid. De populaties van de rotgans en Spitsbergse kleine rietgans zijn kwetsbaar. Van de Europese populatie rotgans overwintert 40% in Nederland, voor de Spitsbergse kleine rietgans gaat het om 95% van de populatie (Ebbinge *et al.*, 2003; zie tabel 7.3).

Tabel 7.3 Nederland is van grote betekenis als overwinterings- en pleistergebied voor ganzen. De tabel geeft de seizoensmaxima weer. Ook is op grond van die seizoensmaxima aangegeven welk deel van de totale populatie naar Nederland komt (Ebbinge *et al.*, 2003; Van Roomen *et al.*, 2004).

	Aantal in Nederland (2002)	Aandeel van totale populatie (%)
Kolgans	613.000	80
Brandgans	354.000	80
Grauwe gans	244.000	50
Rietgans	180.200	20
- Toendrarietgans	175.000	
- Taigarietgans	5.200	
Rotgans	79.000	40
Kleine rietgans	36.000	95

Van alle in Nederland overwinterende ganzensoorten komt de kolgans jaarlijks met de grootste aantallen naar ons land (Foto: Roel Hoeve).



Nederland is van oudsher een belangrijk overwinteringsgebied. Dat heeft veel te maken met het deltakarakter van ons land: ganzen vinden hier zowel veilige slaappleaatsen (op grote wateren en zandplaten) als voedsel (op landbouwgronden en kwelders).

Aantallen ganzen in dertig jaar fors gegroeid

In totaal overwinteren er momenteel ruim 1,5 miljoen ganzen in Nederland. Het seizoensmaximum van de kolgans is tussen 1970 en 2002 toegenomen van ongeveer 50.000 tot 613.000. Het seizoensmaximum van de grauwe gans nam toe van zo'n 10.000 vogels in de jaren zestig tot ongeveer 244.000 in 2002 (Koffijberg, 1997; Van Roomen *et al.*, 2004).

Mogelijke redenen voor deze toename zijn de beperkingen voor de jacht en verhoogde kwaliteit van het voedsel. De afgelopen decennia is een toenemend aantal ganzen gaan foerageren op landbouwgronden. De door het Faunafonds uitgekeerde vergoedingen voor landbouwschade die aangericht is door de ganzen, is sterk gestegen: van ongeveer 1 miljoen euro in 1990 (Ebbinge *et al.*, 2003) tot ruim 7 miljoen euro in 2003 (schadevergoeding en opvang; bron: Faunafonds, 2004).

Internationale afspraken

Op internationaal niveau zijn diverse afspraken gemaakt over de bescherming van watervogelsoorten. Nederland maakt deel uit van de Euraziatisch/Afrikaanse trekroute. Afspraken voor deze trekroute zijn vastgelegd in de African Eurasian Migratory Waterbird Agreement (AEWA). Deze overeenkomst bevat onder meer afspraken om maatregelen te treffen om de populaties van een soort op een aanvaardbaar niveau ('favourable conservation status') te houden of te brengen als de soort in de gevarenzone zit. Wat dit aanvaardbare niveau is, is niet altijd duidelijk en verschilt sterk per soort. De aantallen mogen volgens deze overeenkomst fluctueren, maar een neergaande trend is ongewenst.

De aantalsontwikkeling van de soorten die in Nederland overwinteren is goed en geeft dus geen reden tot internationale zorg. Uitzonderingen op deze positieve ont-



Het broedsucces van de rotgans in Siberië wisselt sterk van jaar tot jaar. Het blijft daardoor een kwetsbare soort (Foto: Roel Hoeve).

wikkeling zijn de rotgans en de taigarietgans. Waardoor deze tendens veroorzaakt wordt, is nog niet duidelijk. De aantallen brandganzen en grauwe ganzen nemen nog steeds toe. De aantallen van de Spitsbergse kleine rietgans en van de kolgans zijn stabiel, hoewel het broedsucces van de kolgans terugloopt (Ebbingse *et al.*, 2003).

Broed-, rust- en foerageergebieden (opvanggebieden) moeten worden beschermd. De EU-Vogelrichtlijn speelt hierin een belangrijke rol (zie ook hoofdstuk 6).

Nationaal beleid: gericht op structurele opvang

De Nederlandse rijksoverheid voert een beleid dat erop gericht is, de ganzenpopulaties te beschermen die in Nederland overwinteren. Het streven van het Rijk is daarbij zo veel mogelijk gebruik te maken van structurele opvangmogelijkheden en de ad-hoc-aanpak – schadevergoedingen uitkeren aan individuele boeren – te beperken. Dit beleid is ingezet met de nota 'Ruimte voor ganzen' (LNV, 1990b).

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) geeft aan dat de rijksoverheid 50.000 ha binnen de EHS mede wil benutten om ganzen en smienten structureel op te vangen, aangevuld met 30.000 ha buiten de EHS (gecombineerd met weidevogelbeheer). Daarmee komt de totale oppervlakte beoogd opvanggebied op 80.000 ha. In dit opvanggebied kunnen de ganzen ongestoord eten.

Het ministerie van LNV heeft overleg gevoerd over een beleidskader voor faunabeheer dat kan rekenen op een zo groot mogelijk draagvlak. Daartoe heeft het ministerie overlegd met het Interprovinciaal Overleg, de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, de Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging en Vogelbescherming Nederland. In het beleidskader faunabeheer worden afspraken vastgelegd over onder andere de begrenzing van opvanggebieden, maar ook over het verjagen van ganzen door exemplaren af te schieten in de gebieden die buiten de opvanggebieden liggen.

De provincies wijzen voor 1 oktober 2004 de genoemde 80.000 ha opvanggebied aan. Voor boeren die binnen een dergelijk opvanggebied gevestigd zijn, betekent dit dat zij kunnen kiezen voor deelname aan de opvangregeling of voor een schadevergoeding waarbij ze ganzenvraat moeten accepteren.

Ervaringen

De afgelopen jaren zijn ervaringen opgedaan met de opvang van ganzen door agrarische natuurverenigingen in tien gebieden met een gezamenlijke oppervlakte van circa 15.000 ha (Ebbinge *et al.*, 2003). Zeven van die gebieden liggen in Friesland en functioneren al sinds 1996. Uit deze ervaringen blijkt dat de opvangregeling belangrijke voordelen heeft voor de deelnemende boeren. Zij hoeven zich niet meer tot het uiterste in te spannen om de ganzen telkens te verjagen, hebben een grotere zekerheid over de vergoeding die zij krijgen en hoeven niet te wachten op een oordeel over de uitbetaling van schadebedragen. Dit alles leidt tot een positievere houding van de boeren ten opzichte van de ganzen. Bij boeren bestaat wel veel onrust over de zogenoemde planologische schaduwwerking bij het aanwijzen van ganzenopvanggebieden. Zij vrezen dat een gebied waar zij vrijwillig meewerken aan de opvang van ganzen via het streek- en bestemmingsplan een natuurbestemming krijgt. Een dergelijke bestemmingswijziging kan een negatief effect hebben op de verkoopwaarde van bedrijven die in een ganzenopvanggebied komen te liggen.

Voor de overheid betekent de georganiseerde opvang dat zij met veel minder gesprekspartners en aanvragers van vergoedingen heeft te maken. Voor de ganzen ten slotte is het effect dat zij in grotere aaneengesloten gebieden kunnen foerageren. Bovendien krijgen zij meer rust, waardoor zij minder energie gebruiken en daardoor minder hoeven te eten. Verwacht wordt dat ze ook minder schuw worden, waardoor ze ook beter benaderbaar zijn voor toeristen (Ebbinge *et al.*, 2003).

Sommige agrarische natuurverenigingen werken actief mee aan toerisme. Er zijn verenigingen die excursies en voorlichting organiseren en aan educatie doen. In het Lauwersmeer bijvoorbeeld verzorgt Staatsbosbeheer samen met de agrarische natuurvereniging ganzenexcursies. De ervaringen met recreatie zijn heel positief. Ganzenopvang was eerst onder boeren 'not done', maar boeren die de ommezwaai gemaakt hebben zijn blij met de positieve aandacht vanuit de samenleving.

Verjaging

Ondanks de positieve ervaringen liggen er nog een aantal struikelblokken die invoering van de ganzenopvanggebieden op landelijke schaal in de weg kunnen staan.

Een van de struikelblokken is de toepassing van afschot als verjagingsmethode. De problemen hebben veel te maken met het feit dat de verantwoordelijkheden gedeeld worden. De rijksoverheid is de instantie die de opvang- en schadevergoeding uitkeert. De provincies zijn verantwoordelijk voor het verlenen van ontheffingen voor het afschieten. Het ministerie dringt er bij de provincies op aan ontheffingen te verlenen voor het afschieten van kolganzen en grauwe ganzen op kwetsbare gewassen,



Voor de verjaging van ganzen buiten opvanggebieden wordt onder meer gebruik gemaakt van draden en vlaggen. Het resultaat is wisselend (Foto: Roel Hoeve).

als overgangssituatie vooruitlopend op de aanwijzing van de opvanggebieden. Na 1 oktober mogen kolgans, grauwe gans en smient overall buiten de opvanggebieden worden verjaagd met afschot. Provincies die geen ontheffing verlenen, dienen de schadevergoeding voor eigen rekening te nemen.

Tussen de provincies bestaan grote meningsverschillen over afschot als verjagingsmethode. Zo staat Noord-Brabant (nog) geen afschot toe, staat Zuid-Holland afschot (nog) toe zonder een maximum te hanteren en hanteren andere provincies een afschot van maximaal twee vogels per verjaagactie.

Verjaging kan alleen op zinvolle wijze uitgevoerd worden als er voldoende opvanggebieden gecreëerd zijn, zodat de ganzen ook ergens naartoe verjaagd kunnen worden en als de dieren consequent gedurende opeenvolgende jaren worden verjaagd (Ebbing *et al.*, 2003).

Hoeveel ruimte vragen ganzen?

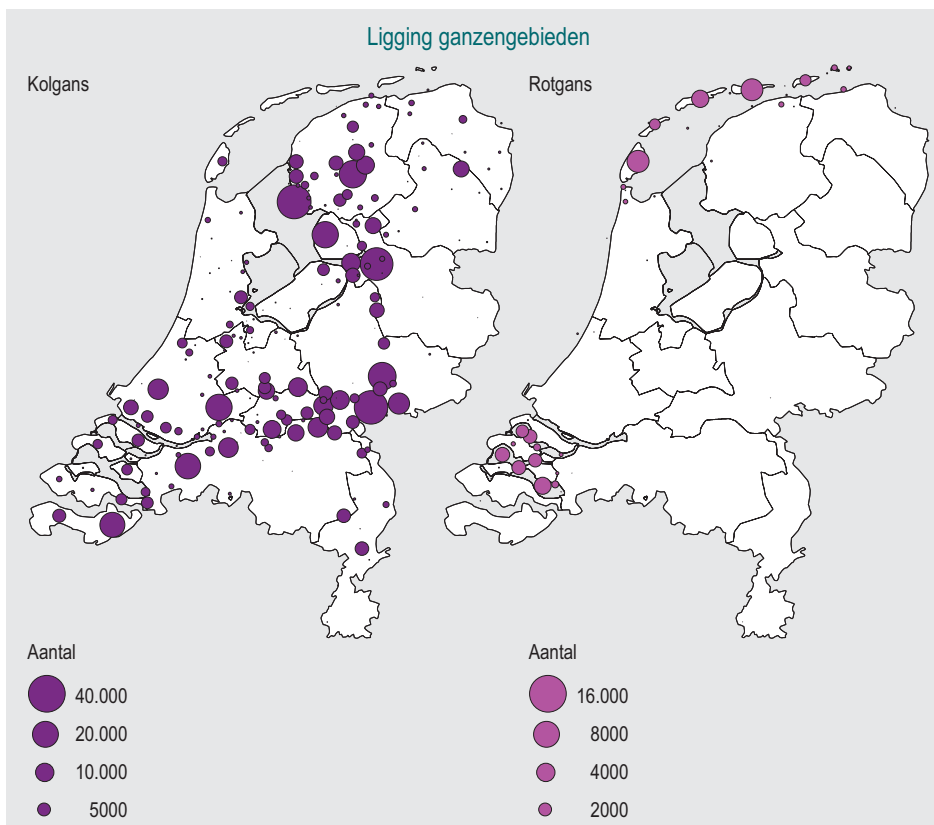
Er zijn diverse schattingen die deze vraag beogen te beantwoorden. Een recente schatting van onderzoekers berekent dat 80.000 ha grasland nodig is om de overwinterende en pleisterende ganzen (kolgans, grauwe gans, kleine rietgans en brandgans) en smienten op te vangen. Die berekening is gebaseerd op de veronderstelling dat het grasland maximaal door de ganzen wordt benut, en er dus geen percelen zijn waar zij worden verstoord. Uitgaande van een gemiddelde benutting van het grasland door de ganzen, is 156.000 ha nodig (Ebbing & Van der Greft, 2004).

Uit berekeningen van SOVON in opdracht van de Vogelbescherming Nederland blijkt dat circa twee derde van de in Nederland overwinterende ganzen momenteel op 80.000 ha voorkomt. Wanneer deze gebieden worden aangemerkt als opvanggebied zal een aanzienlijk aantal ganzen buiten die gebieden blijven en mogelijk verjaagd worden.

Gaat ganzenbeheer samen met andere natuurdoelen?

Zoals eerder aangegeven, wil de rijksoverheid dat 50.000 ha *binnen de EHS* mede wordt gebruikt voor de opvang van ganzen. Ook nu gebruiken diverse ganzensoorten al delen van de EHS als foerageergebied. De rotgans bijvoorbeeld graast op kwelders (*figuur 7.5*), de grauwe gans in rietmoerassen. In een aantal gebieden waar veel ganzen kunnen zitten, hebben beheerders een andere hoofddoelstelling, bijvoorbeeld schraalgrasland. Als een verschralingbeleid is doorgevoerd is het erg onwaarschijnlijk dat daar nog veel ganzen zullen eten. Volgens de provincies is ongeveer 13.000 ha grasland van terreinbeherende organisaties geschikt.

Deskundigen zijn het erover eens dat in flinke delen van de EHS, waar agrarisch natuurbeheer plaatsvindt, een combinatie mogelijk is van *weidevogelbeheer* en gan-



Figuur 7.5 De kolgans (links) overwintert vooral in het binnenland van Nederland, terwijl de rotgans (rechts) in de buurt van de kust te vinden is (Bron: SOVON).

zenopvang. Dit zou opgaan voor ongeveer 15.000 hectare. De combinatie van weidevogelbeheer, ganzenopvang en landbouwkundig gebruik kan echter problemen opleveren. De consequentie kan namelijk zijn dat van oktober tot juni op de graslanden geen werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden (Ebbinge *et al.*, 2003). Vogelbeschermers verwachten dat de combinatie van weidevogels en ganzen het meest succesvol is op de nattere minder intensieve graslanden, hoewel de ganzendichtheid er minder hoog kan zijn.

7.3 Samenwerking in het agrarische gebied

- *Het aantal agrarische natuurverenigingen is in tien jaar tijd ruim vertienvoudigd naar 124 verenigingen nu. Ruim 10% van de agrarische bedrijven is lid van een agrarische natuurvereniging.*
- *Agrarische natuurverenigingen werken veel samen met andere organisaties. Er wordt vooral samengewerkt met de regionale LTO's en de provincies. Ongeveer 60% van de verenigingen werkt samen met een of meerdere terreinbeherende organisaties, zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.*
- *De verenigingen ervaren knelpunten in de samenwerking met overheden. Ze noemen vooral de discontinuïteit in beleid en afspraken rond financiering als knelpunt.*

Zowel voor weidevogels als voor ganzen geldt dat boeren en natuurbeschermers beiden een rol hebben bij de instandhouding van deze soorten. Ook geldt dat een duurzaam beheer beter mogelijk is wanneer sprake is van gebiedsgerichte samenwerking. In sommige gebieden bestaat een dergelijke samenwerking al lange tijd, in andere gebieden begint zij van de grond te komen. Agrarische natuurverenigingen kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen.

Om het thema *actoren* in deze Natuurbalans nader uit te werken, heeft het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) een enquête herhaald die ook in 2001 onder agrarische natuurverenigingen was gehouden. Hierna volgen de belangrijkste resultaten van de nieuwe enquête.

Aantal verenigingen blijft groeien

Het aantal agrarische natuurverenigingen bedraagt momenteel 124. Vooral in de jaren negentig is het aantal verenigingen sterk gegroeid.

Naar schatting zijn ruim 8.900 agrariërs lid van een vereniging. Dat is ruim 10% van het totale aantal agrarische bedrijven in Nederland (85.500). Bijna de helft van de verenigingen heeft meer dan 100 leden. In 2001 was dat nog slechts 33%. De verenigingen lijken dus groter te worden.

Niet alleen agrariërs zijn betrokken bij wat er in agrarische gebieden gebeurt op het terrein van natuur- en landschapsbeheer, ook burgers dragen hun steentje bij. Meer dan de helft van de verenigingen heeft burgerleden. In totaal zijn ongeveer 2.400



Agrarische natuurverenigingen zetten zich in voor het in stand houden van planten en dieren in het agrarische gebied. Ook de kleine watersalamander, bewoner van sloten en poelen, kan van de activiteiten van deze verenigingen profiteren (Foto: Saxifraga – Kees Marijnissen).

burgers lid van een agrarische natuurvereniging. In 2001 was dit nog 1.700; een stijging dus van ruim 40%. Er zijn vijf verenigingen waar burgers meer dan de helft uitmaken van het totale aantal leden.

De oppervlakte van de werkgebieden van de agrarische natuurverenigingen varieert van 200 ha tot 40.000 ha. Naar schatting beslaat het totale werkgebied ruim 55% van het agrarische gebied van Nederland. Agrarische natuurverenigingen zijn er in alle provincies (*figuur 7.6*).

De activiteiten van agrarische natuurverenigingen zijn onderverdeeld in soortenbeheer (bijvoorbeeld weidevogelbeheer), randenbeheer (zoals van slootkanten), perceelsbeheer (bijvoorbeeld botanisch beheer) en onderhoud en aanleg van landschapselementen. Voor deze inspanningen ontvangen veel verenigingen vergoedingen, bijvoorbeeld uit het Programma Beheer, maar ook via provincies, gemeenten en waterschappen. In *tabel 7.4* staan de verschillende typen beheer weergegeven. De

Tabel 7.4 Rond 80% van de verenigingen is actief in het randen-, soorten- en perceelsbeheer.

Activiteit	% verenigingen	
	2001	2004
Randenbeheer	83	79
Soortenbeheer	81	81
Onderhoud landschapselementen	75	63
Perceelsbeheer	72	79
Aanleg landschapselementen	67	61



Figuur 7.6 Agrarische natuurverenigingen zijn gevestigd in heel Nederland.

tabel laat zien welk percentage van de verenigingen actief is op de genoemde gebieden. In de tabel zijn ook de gegevens uit 2001 opgenomen. Opvallend is de daling van het percentage verenigingen dat zich bezighoudt met het onderhoud van landschapselementen. Hier is geen directe verklaring voor te geven.

Agrarische natuurverenigingen werken samen met andere organisaties

Agrarische natuurverenigingen werken vooral samen met de regionale LTO's (90%) en de provincies (80%). De samenwerking met terreinbeherende instanties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen) is licht toegenomen. Ruim 60% van de verenigingen werkt samen met één of meerdere terreinbeherende organisaties. Opvallend is de sterk toegenomen samenwerking met Provinciale Landschappen: van 20% in 2001 naar 40% in 2004.

In de enquête zijn de natuurverenigingen ook gevraagd welke successen zij bereikt hebben in de samenwerking met andere partijen. Het meest wordt genoemd dat er over en weer een beter begrip ontstaat voor elkaars standpunt en belangen. Samenwerking leidt tot meer consensus, verbetering van de contacten en erkenning voor elkaars werk. Verder wordt aangegeven dat samenwerking het draagvlak van de vereniging vergroot in de regio en bij (provinciale) overheden. Samenwerking leidt ertoe dat de verenigingen beter in staat zijn de belangen van de streek te behartigen. 'Samen sta je sterk' is een veel genoemde kreet als het gaat over samenwerking tussen regionale partijen.



Een van de activiteiten van agrarische natuurverenigingen is het onderhoud van houtsingels (Foto: Roel Hoeve).

Concrete successen die genoemd zijn: het vaststellen van een gebiedsconvenant; vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen; het realiseren van kerkenpaden; beheer van een natuurreservaat door boeren; het realiseren van elzen-singels, houtwallen, ganzenopvang, weidevogelbeheer; het organiseren van een landschapsfonds.

Knelpunten in de samenwerking met andere partijen hebben vooral betrekking op overheidsorganisaties. Gaf in 2001 66% van de verenigingen aan dat zij dergelijke knelpunten ondervonden, in 2004 is dit gestegen tot 82%. Deze stijging heeft wellicht te maken met de toegenomen activiteiten van de verenigingen op het gebied van betaald agrarisch natuurbeheer.

Genoemde knelpunten zijn:

- Tussentijdse veranderingen in het beleid en regelingen, en de overheid als 'onbetrouwbare partner'. Zo zijn bijvoorbeeld bepaalde pakketten in het Programma Beheer tijdelijk gesloten geweest; na openstelling bleek de vergoeding een stuk lager te zijn geworden.
- Trage en lage financiering. Bijna twee derde van de verenigingen heeft aangegeven hiermee problemen te ervaren.
- Het gebrek aan medewerking van boeren die geen lid zijn of meningsverschillen en verdeeldheid tussen regionale organisaties over de aanpak van problemen. Als enkele partijen weigeren mee te werken, komt de continuïteit van de uitvoering van projecten in het geding.

Waar doe je het voor?

Als belangrijke opstekers zien de verenigingen de erkenning en waardering voor wat zij doen. Die erkenning en waardering krijgen ze niet alleen van de leden, in de vorm van toenemende belangstelling voor activiteiten en enthousiasme voor deelname in projecten. Ook de 'buitenwereld' ziet de vereniging steeds meer als een volwaardige gesprekspartner. Een andere opstecker is de samenwerking met andere partijen, zoals het bedrijfsleven en overheden. Acht verenigingen zien het als een belangrijke opstecker dat ze collectief weidevogelbeheer hebben opgestart, en dat daarvoor grote belangstelling is onder agrariërs.

7.4 Perspectief van een gebiedsgerichte aanpak

- *Duurzame instandhouding van weidevogels lijkt gerealiseerd te kunnen worden door beleidsinspanningen vooral te richten op grote kerngebieden. Essentieel is daar alle omstandigheden te optimaliseren. Een adequaat beheer op gebiedsniveau vereist samenwerkingsvormen tussen boeren, agrarische natuurverenigingen en terreinbeheerders. Op verschillende plaatsen wordt hiermee al ervaring opgedaan.*
- *ganzenopvang leent zich bij uitstek voor een gebiedsgerichte aanpak. Die moet dan wel gebaseerd zijn op de samenwerking tussen diverse partijen en dus op onderling respect en een open opstelling. Het korte tijdsbestek waarin het opvangbeleid tot stand moet komen maakt echter dat de samenwerking onder druk komt te staan.*
- *Kansen voor gebiedsgericht weidevogel- en ganzenbeheer doen zich wellicht voor in Nationale Landschappen, gekoppeld aan behoud van kernkwaliteiten zoals openheid. Deze kansen nemen nog toe wanneer de overheid erin slaagt Europese fondsen gericht in deze gebieden in te zetten.*

Hebben weidevogels in Nederland perspectief?

Uit paragraaf 7.1 komt een somber beeld naar voren. De landelijke aantalsontwikkelingen zijn negatief en daar waar beheersinspanningen worden gedaan, zijn de resultaten per saldo weinig bemoedigend. De vraag is of er voor weidevogels perspectief is en hoe dit kan worden verbeterd. Wat kan er gedaan worden om weidevogels meer kansen te bieden? Uit de kennis en ervaringen van onderzoekers en beheerders komt het volgende beeld naar voren.

Weidevogelbeheer heeft pas perspectief als het gebiedsgewijs wordt aangepakt. Bovendien moeten daarbij alle factoren worden betrokken die van belang zijn voor een gunstige ontwikkeling van de populatie. Belangrijke factoren zijn in elk geval (Sanders *et al.*, 2004; Willems *et al.*, 2004; Beintema *et al.*, 1995):

- landschappelijke openheid
- voldoende rust tijdens de broedperiode (zowel wat betreft agrarische werkzaamheden als geluidsbelasting door wegverkeer)
- de beschikbaarheid van voldoende voedsel (kwantiteit, bereikbaarheid)
- voldoende schuilgelegenheid voor jongen (dit betekent dat hoog gewas in de nabije omgeving beschikbaar moet zijn)

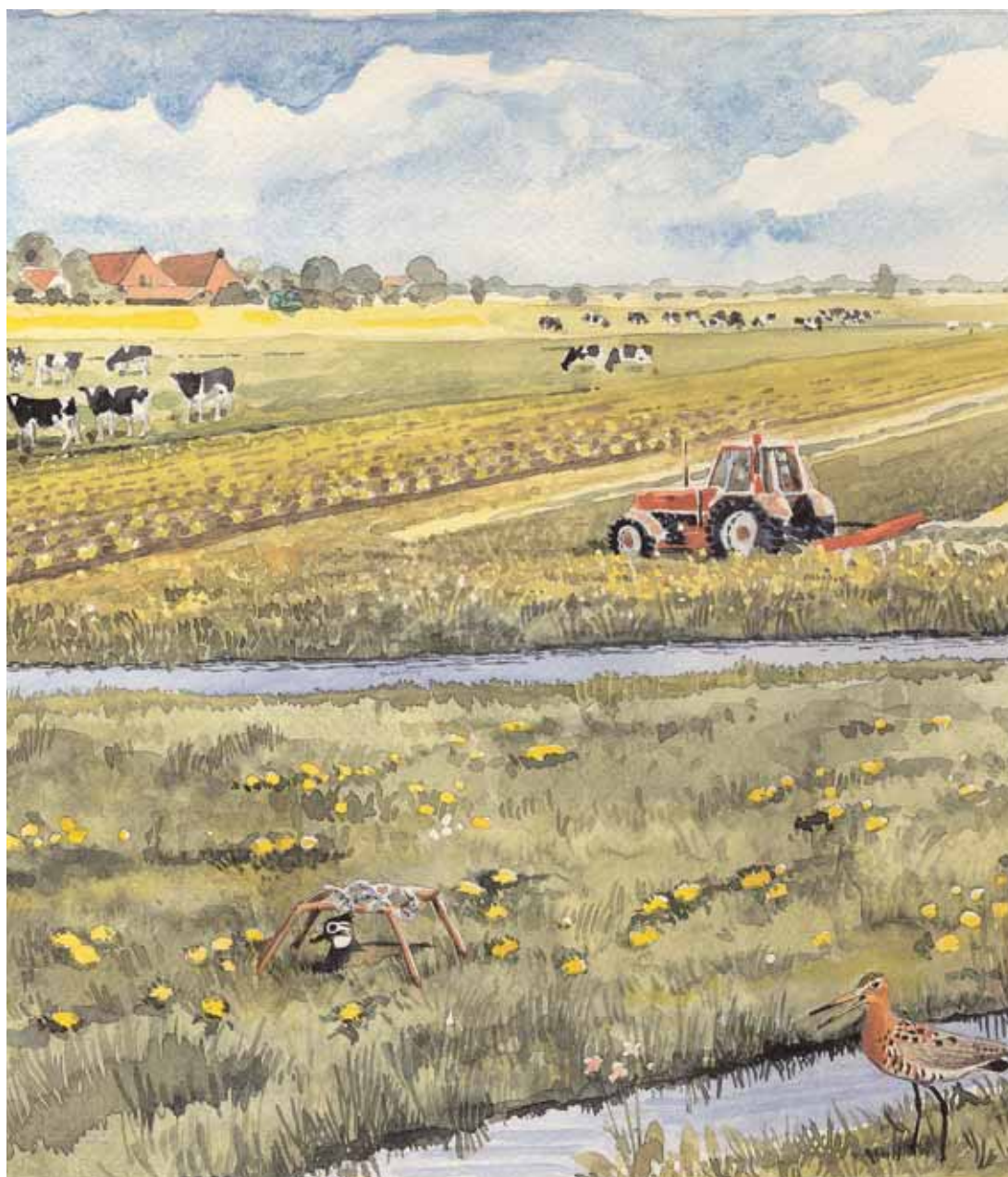


Essentiële kenmerken van goede weidevogelgebieden zijn onder meer een hoog (grond)waterpeil en landschappelijke openheid (Foto: Roel Hoeve).

- vermindering van de predatiedruk, onder meer via het herstel van de landschappelijke openheid.

Mozaïekbeheer als een oplossingsrichting

Een ontwikkeling die de laatste tijd veel aandacht krijgt, is het zogenoemde mozaïekbeheer (De Lange, 2004; Terwan *et al.*, 2003). Mozaïekbeheer is een uitgekende combinatie van nestbescherming, plasdrasbeheer, toepassing van ruige mest, graslandbeheer met uitgestelde maaidatum, (voor)beweid grasland en vluchtstroken voor jonge weidevogels op gangbare melkveebedrijven. In het voorjaar van 2003 is het project Nederland Gruttoland gestart om samen met boeren deze nieuwe vorm van weidevogelbeheer uit te proberen, met de grutto als voorbeeldsoort. In het project werken Landschapsbeheer Nederland, Vogelbescherming Nederland en Natuurlijk Platteland Nederland samen. De Nationale Postcode Loterij financiert het project.



Mozaïekbeheer: afwisseling van verschillende beheersvormen en –stadia (Tekening: Ed Hazebroek).





Samenwerking bestaat uit meer dan alleen het plaatsen van bordjes (Foto: Roel Hoeve).

Samenwerking tussen boeren en terreinbeheerders als toekomstbeeld?

De laatste jaren is het beleid erop gericht om collectieve overeenkomsten af te sluiten, op grond waarvan boeren samenwerken bij het beheer. De collectieve overeenkomst is dus een middel om op gebiedsniveau het weidevogelbeheer uit te voeren. Het animo voor dit soort overeenkomsten is groot. Dat heeft mede te maken met de snelle ontwikkelingen die agrarische natuurverenigingen doormaken (zie paragraaf 7.3). Er zijn indicaties dat het collectief beheer gunstig uitpakt voor grutto, kievit, tureluur en scholekster.

Samenwerking lijkt bij weidevogelbeheer een sleutelbegrip te zijn. Niet alleen samenwerking tussen boeren onderling, maar ook tussen boeren en terreinbeherende organisaties. Initiatieven in die richting komen al van de grond. Zo werken de natuurbeheersorganisaties in Friesland aan een 'Opkrikplan' voor de weidevogelreservaten. BoerenNatuur en Natuurlijk Platteland-west (de federaties van agrarische natuurverenigingen in Noord- en West-Nederland) voeren momenteel het project 'Gruttokringen' uit, waarin boeren, vrijwillige weidevogelbeschermers, reservatsbeheerders en wildbeheerders het weidevogelbeheer op gebiedsniveau op elkaar afstemmen en verbeteren.

Middelen concentreren in kerngebieden

Voor een duurzame instandhouding van weidevogelpopulaties is het beter om de inspanningen op een beperkt aantal grote kerngebieden te richten dan diffuse inspanningen te doen verspreid over een groot areaal. In zulke kerngebieden is het mogelijk om minimale aantallen broedparen van de diverse soorten duurzaam te behouden (Dirksen, 2004).

Buiten de kerngebieden is bescherming van weidevogels van belang voor de beleevingswaarde van het landschap. Daarnaast kunnen de hier broedende weidevogels als 'schaduwpopulatie' fungeren in geval van onverhoopte catastrofes in de kerngebie-

den. De hier beschreven gebiedsbenadering zou in enkele voorbeeldgebieden kunnen worden ontwikkeld en uitgewerkt. Te denken valt aan gebieden als Arkemheen, Terschelling en Waterland.

Voor een dergelijke gebiedsgerichte aanpak is regie nodig op regionaal niveau. Een belangrijke voorwaarde is namelijk dat diverse beleidsinstrumenten gecombineerd worden ingezet, zoals subsidieverstrekking, planologische maatregelen (behoud openheid en hoog waterpeil) en coördinatie van de beheersinspanningen. Het ligt voor de hand dat deze regierol bij de provincies komt te liggen, die daarbij regionale samenwerkingsverbanden kunnen inschakelen.

Samenwerking wintergastheren

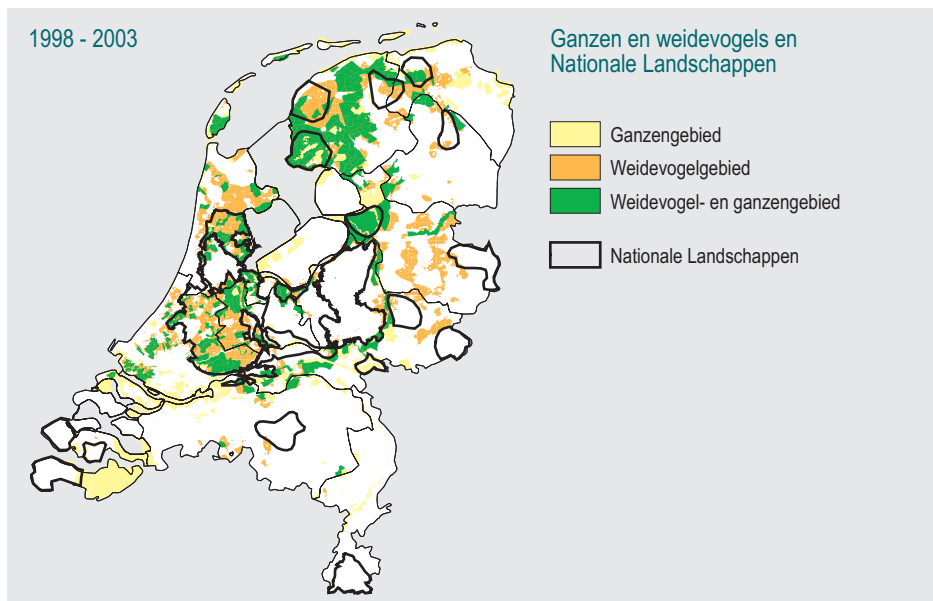
De ervaringen die zijn opgedaan met ganzenopvang (zie paragraaf 7.2) leren dat gebiedsgerichte samenwerking vruchten kan afwerpen. Een voorwaarde is wel dat alle betrokken partijen – in dit geval vooral boeren, natuurbescherming, rijksoverheid en provincies – elkaar respecteren en daadwerkelijk willen investeren in samenwerking.

De tijdsdruk op het gehele proces van aanwijzing van foerageergebieden (1 oktober 2004 dient dit gereed te zijn) zet de samenwerking tussen de betrokkenen echter onder druk. In het aanwijzingsproces zijn de verschillende partijen namelijk niet overal optimaal betrokken. Dat geldt zowel voor vogelbeschermers als voor de landbouworganisaties.

Passen weidevogels en ganzen in een vitaal platteland?

De Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004) hecht er groot belang aan dat boeren en andere plattelandsondernemers niet alleen voedsel produceren, maar ook andere diensten aan de maatschappij leveren. Daarbij gaat het onder meer om zogenoemde *Groene Diensten*, waaronder natuur- en landschapsbeheer. De komende jaren zal het Programma Beheer worden omgebouwd naar een regeling voor Groene Diensten. Ook wordt bezien of, naast de rijksoverheid, andere overheden en partijen deze Groene Diensten willen meefinancieren.

Met ingang van 2007 zullen de beschikbare Europese middelen voor het plattelandbeleid opnieuw over de lidstaten worden verdeeld. Wellicht biedt deze nieuwe verdeling perspectief voor de financiering van Groene Diensten, zoals weidevogelbeheer en opvang van ganzen. De rijksbijdragen voor Groene Diensten zullen vooral worden ingezet voor rijksprioriteiten als Nationale Landschappen en de EHS, zo meldt de Agenda voor een Vitaal Platteland. Ook hier is er wellicht perspectief voor weidevogels en ganzen. Een aantal Nationale Landschappen verdient immers dat predikaat vanwege kenmerkende openheid. In sommige Nationale Landschappen bevinden zich belangrijke weidevogel- en ganzengebieden (*figuur 7.7*). De Agenda voor een Vitaal Platteland geeft aan dat binnen de Nationale Landschappen ook een deel van het soortenbeleid zal worden gerealiseerd, in samenhang met de totstandbrenging van de EHS. Dat gebeurt door de condities te verbeteren voor soorten die (mede) afhankelijk zijn van het agrarische cultuurlandschap.



Figuur 7.7 Verschillende Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte herbergen belangrijke ganzen- en weidevogelgebieden.

Het kabinet hecht veel belang aan een gebiedsgerichte aanpak en wil het zelforganiserend vermogen in gebieden stimuleren. Als het dan ook de bijbehorende middelen overdraagt en de regelgeving terugdringt, zijn er kansen om Groene Diensten gebiedsgericht te organiseren (bijvoorbeeld het beheer van weidevogels en de opvang van ganzen). Voorwaarde is dat op landelijk niveau wordt bewaakt of de gebiedsgerichte activiteiten samen leiden tot de duurzame instandhouding van weidevogels en ganzen. De rijksoverheid is er immers als eerste verantwoordelijk voor dat internationale afspraken op dit gebied worden nagekomen.

Overigens geldt ook voor andere soorten waar het Rijk via het soortenbeleid speciale aandacht aan schenkt, dat Nationale Landschappen van betekenis kunnen zijn. Dit betreft in het bijzonder soorten die in sterke mate afhankelijk zijn van cultuurlandschappen. Naast weidevogels en ganzen gaat het om diverse soorten planten, insecten, amfibieën, reptielen, vissen, vogels en zoogdieren. De mogelijke betekenis van Nationale Landschappen kan voor een aantal soorten nog worden vergroot wanneer de begrenzing van sommige Nationale Landschappen enigszins wordt aangepast. Tevens is het de aanbeveling om twee Nationale Landschappen toe te voegen: het IJsseldal en het Drents-Friese Wold en omgeving (Van der Grift *et al.*, in voorbereiding).

Actoren en beleid

Drents-Friese Wold

Sinds het jaar 2000 is het Drents-Friese Wold een van de zeventien Nationale Parken in Nederland. Dat betekent dat in het ruim 6.000 hectare grote bosgebied de natuur richtinggevend is voor de andere functies in het gebied. Dit is overigens een regionaal proces dat onder invloed van de Europese wetgeving een andere wending kan nemen.

Het Drents-Friese Wold is het op één na grootste aaneengesloten bosgebied in Nederland. Het bos bestaat voor bijna 80% uit naaldbomen, met daarnaast heide, stuifzand, vennen en beekdalgraslanden. Vooral de grote oppervlakten kraaiheide zijn bijzonder. De uitgestrekte vochtige heide in het Doldersummer- en Wapserveld behoort tot de best ontwikkelde in West-Europa.

Jaren tachtig: een moeizame start

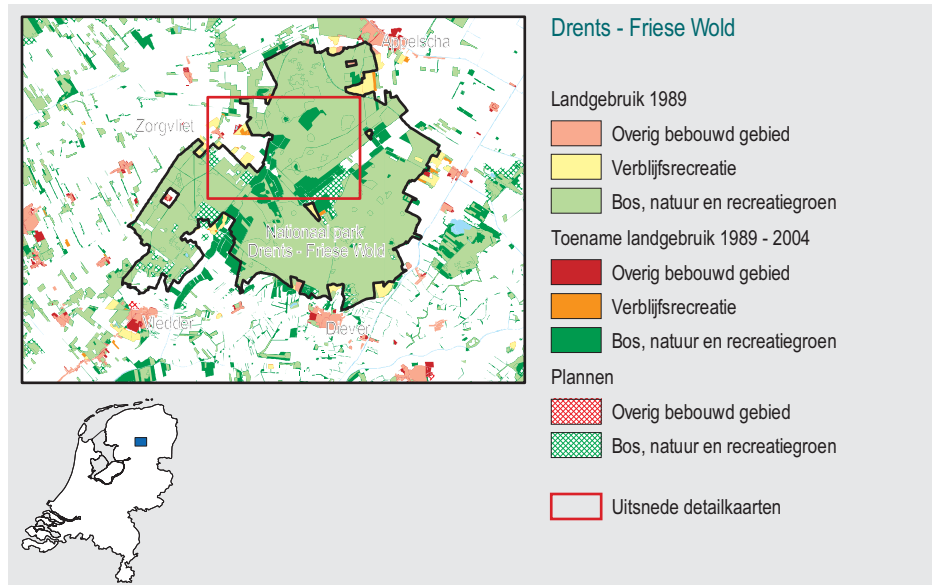
Begin jaren tachtig nemen de provincie Drenthe, de gemeenten en natuurorganisaties uit het gebied zelf het initiatief om van het Drents-Friese Wold een Nationaal Park te maken. De initiatiefnemers hopen met het predikaat Nationaal Park naamsbekendheid en extra financiële middelen

voor het gebied te krijgen, waarvan ook de recreatiesector zou kunnen profiteren.

Vrijwel onmiddellijk laait een discussie op over hoe natuur kan samengaan met de andere functies in het gebied. De natuurorganisaties willen vanzelfsprekend dat de natuur voorop staat. De gemeenten en veel burgers vrezen echter dat door de aaneengesloten natuur de bereikbaarheid van het gebied zal verslechteren. De Maatschappij van Weldadigheid is bang voor het verlies aan houtopbrengsten. Boeren, hun organisaties en gemeenten zijn beducht voor de mogelijke beperkingen die aan de landbouw worden opgelegd. Het initiatief strandt uiteindelijk op deze tegenstellingen. Een aantal jaren later probeert het ministerie van LNV het opnieuw.

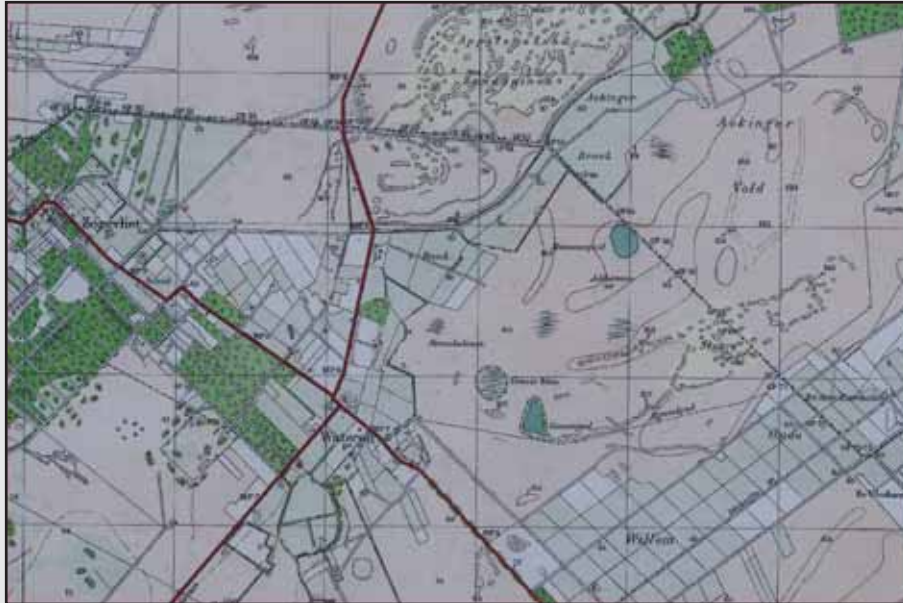
1996: aanwijzing als Nationaal Park

Bij deze nieuwe poging betreft het ministerie zo veel mogelijk partijen. Inmiddels zijn de geesten er wel rijp voor en in 1996 bestempelt het ministerie van LNV het Drents-Friese Wold tot 'Nationaal Park in oprichting'. Voor het beheer en bestuur van het park installeert de minister een overlegorgaan. Hierin zitten de grondeigenaren en –beheerders en de betrokken overheden (zie 'het spelersveld'). Recreatieondernemers maken pas



Detailkaarten

1926



2000



Copyright © 2004, dienst voor het kadaster en de openbare registers, Apeldoorn.



Het Nationaal Park Drents-Friese Wold, gelegen op de grens van Friesland en Drenthe, is een van de grootste natuurgebieden van Nederland. Ruim 6000 hectare bos, heide, stuifzand en beekdalgraslanden vormen een zeer bijzonder landschap (Foto: Roel Hoeve).

sinds kort deel uit van het overlegorgaan. Burgers krijgen inspraak in het Beheers- en Inrichtingsplan.

De inrichting van het gebied

De basis van het Beheers- en Inrichtingsplan, waarover de partijen in het overlegorgaan in 2000 consensus bereikten, is dat er een groot aaneengesloten natuurgebied wordt gerealiseerd waar de ecologische processen zo veel mogelijk de ruimte krijgen. Dat dit niet zonder slag of stoot zou gaan, bleek al bij de waterhuishouding. Om natuurlijke processen in het gebied te herstellen, zouden grootschalige ingrepen nodig zijn die grote invloed hebben op de waterhuishouding bij boeren en bewoners. Daarom is in eerste instantie gekozen voor een gescheiden waterhuishouding voor landbouw en natuur.

Landbouw onderwerp van discussie

Oorspronkelijk bestond er bij boeren weerstand tegen de natuurontwikkeling: ze verwachtten dat deze hun bedrijven 'op slot zou zetten'. Die weerstand werd verminderd dankzij het voorstel om een doelbegrenzing in te stellen van de landbouw-enclaves. Dat betekent dat deze enclaves formeel nog niet bij het park horen, maar pas als ze op vrijwillige basis voor natuurontwikkeling zijn verworven. De rest van de landbouwgebieden is, net als de recreatiebedrijven, buiten de begrenzing van het Nationale Park gehouden.

Inmiddels is het grootste deel van de begrensde landbouwgronden (met rijksmiddelen) verworven, behalve een belangrijk deel van de centraal gelegen landbouw-enclave 'de Oude Willem'. De onderhandelingen daarover verlopen stroef. Daarbij speelt een rol dat het gebied enkele decennia geleden tijdens de ruilverkaveling is omgevormd van bos tot landbouwgebied. Het stuit de boeren tegen de borst dat het net tot wasdom gekomen landbouwgebied nu alweer tot natuur wordt ontwikkeld. Bovendien zijn zij het niet eens met de prijs die geboden wordt voor hun grond en gebouwen.

Inzichten over recreatie verschillen

Ook vanuit recreatief oogpunt speelt het landbouwgebied van de Oude Willem een rol in de discussie over het Nationale Park. Volgens de recreatiesector zorgt het landbouwgebied voor een landschappelijke afwisseling die het gebied recreatief aantrekkelijker maakt, terwijl in de Overleggroep is afgesproken dat ook dit relatief open gebied bos wordt.

Dit discussiepoint is eigenlijk een toespitsing van een meer algemeen meningsverschil over natuur-recreatie. Recreatieondernemers en het Recreatieschap Drenthe pleiten voor een goed bereikbaar en gevarieerd landschap. Natuurbeherende organisaties en bovenregionale overheden zien liever een autoluw gebied van aaneengesloten natuur zonder landbouwactiviteiten.



In het Drents-Friese Wold worden schapen ingezet bij het begrazen van natuurterreinen (Foto: Roel Hoeve).

De opstelling van de burger

Er bestaat soms een spanning tussen ecologische belangen enerzijds en functies als landbouw en recreatie anderzijds. Voor omwonenden rondom het Drents-Friese Wold wordt die tegenstelling vaak pas zichtbaar in de uitvoeringsfase. Nu een aantal inrichtings- en beheersmaatregelen daadwerkelijk wordt uitgevoerd, zoals vernatting, het afsluiten van wegen of het omvormen van landbouwgrond, verzetten bewoners, omwonenden, gebruikers en recreatieondernemers zich hiertegen. De tegenstanders van de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen brengen daarbij andere betekenissen van natuur in stelling dan de dominante ecologische.

De invloed van Europa

Op de discussie over de natuurontwikkeling in het gebied is ook de Europese wetgeving van invloed. Zo is het Drents-Friese Wold in 2003 aangewezen als gebied in het kader van de Habitatrictlijn. Dit kan leiden tot een strengere soortenbescherming van planten en dieren. Ook zullen in de nabije toekomst de gevolgen merkbaar worden van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water, zoals strengere emissienormen voor recreatie- en boerenbedrijven in en in de directe omgeving van het park. De Europese regelgeving heeft mogelijk ook gevolgen voor het beleidsnetwerk zelf. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat de discussie over natuur versus andere functies verhardt en dat er polarisatie optreedt.

HET SPELERSVELD

Maatschappelijke organisaties

Recreatieschap Drenthe, Stichting het Drents Landschap, Stichting Maatschappij van Weldadigheid, Natuurmonumenten, IVN, Staatsbosbeheer, Landschapsbeheer Drenthe, burgers

Bedrijfsleven

Particuliere (kleine) grondeigenaren binnen en buiten het park, agrariërs binnen het park (landbouwenclave 'Oude Willem') en buiten het park, recreatieondernemers

Overheidsorganisaties

Provincies (Drenthe en Friesland), gemeenten (Appelscha, Hoogesmilde en Westerveld), waterschappen ('Wold en Wieden' en 'Reest en Wieden'), Ministerie van LNV

8 ACTOREN EN BELEID

Natuur en landschap in Nederland hebben niet te klagen over een gebrek aan betrokkenheid van actoren. In de voorgaande hoofdstukken en intermezzo's kwam een breed gezelschap aan maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijven aan de orde die op de één of andere manier betrokken zijn bij de realisatie van natuur- en landschapsdoelen. Terwijl de rijksoverheid op een aantal terreinen terugtreedt, zoals via het beleid van de Nota Ruimte (VROM, 2004), neemt de diversiteit aan actoren juist toe.

In dit slothoofdstuk van de Natuurbalans wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de rijksoverheid met al die actoren zou kunnen omgaan. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) legde de overheid een zwaar accent op het vergroten van het draagvlak onder de bevolking voor natuur en natuurbeleid. Het huidige kabinet wil met de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004) meer verantwoordelijkheid toekennen aan de andere overheden en aan burgers. Gezien de betrokkenheid van Nederlanders bij natuur en landschap lijkt de uitgangspositie daarvoor gunstig te zijn.

In paragraaf 8.1 wordt kort ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen die zich in het veld voordoen. De nadruk ligt op de vorming van coalities tussen diverse maatschappelijke organisaties. Vervolgens worden in paragraaf 8.2 de mogelijkheden en wenselijkheden geschetst van een actorenbeleid voor de rijksoverheid. Hierbij wordt in het bijzonder ingegaan op de gewijzigde sturingsfilosofie zoals het kabinet die in de Nota Ruimte voorstelt. Ook wordt aandacht besteed aan de steeds belangrijker wordende Europese beleidscontext.



Foto: Ruel Hoeve

8.1 De actoren rond natuur en landschap

- *In het veld van natuur en landschap is een groot aantal spelers actief. Deze stellen zich steeds pluriformer op en werken steeds vaker samen. De samenwerking betreft zowel 'groen-groene' als 'groen-rode' coalities.*

Het aantal mensen en organisaties dat betrokken is bij natuur en landschap is groot en hun betrokkenheid is divers. In paragraaf 2.3 is hiervan een globaal beeld geschetst. Naast bekende actoren als natuurbeschermingsorganisaties, overheden en vrijwilligers, zijn ook nieuwe actoren betrokken geraakt zoals projectontwikkelaars (intermezzo 'Bloemendalerpolder') en agrarische natuurverenigingen (paragraaf 7.3). In deze paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van actoren geschetst zoals die zich in de voorafgaande hoofdstukken en intermezzo's van deze Natuurbalans aandienen. Daarmee is het spelersveld niet noodzakelijkerwijs compleet. De keuze van onderwerpen legt nu eenmaal ook beperkingen op. Desondanks tekent zich een rijk pallet aan actoren af.

Meer pluriformiteit in betrokkenheid

De afgelopen decennia is het voor veel boeren aantrekkelijk geworden zich meer toe te leggen op agrarisch natuurbeheer. Dit weerspiegelt zich in de toenemende aandacht van het rijksbeleid voor dit onderwerp en in de sterke toename van het aantal leden van agrarische natuurverenigingen. Ook valt op dat een groeiend aantal burgers lid wordt van agrarische natuurverenigingen en dat de verenigingen steeds intensiever samenwerken met andere partijen (zie paragraaf 7.3).

Heel veel natuurbeschermingswerk wordt in het veld verzorgd door vrijwilligers. In de weidevogelbescherming, bijvoorbeeld, zijn vrijwilligers actief op meer dan 300.000 ha landbouwgrond (paragraaf 7.1). Zij werken daarbij nauw samen met de boeren. Ook de provinciale stichtingen voor landschapsbeheer en het Netwerk Ecologische Monitoring zijn vrijwel geheel afhankelijk van vrijwilligers. Het aantal mensen dat zich actief inzet om de natuur- en landschapskwaliteit te verbeteren groeit nog steeds (paragraaf 2.3).

Spelers in het veld

In de intermezzo's die in deze Natuurbalans zijn opgenomen worden concrete voorbeelden beschreven vanuit de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid. Naast de daarbij betrokken burgers, recreanten en vrijwilligers, worden in totaal ruim tachtig verschillende actoren genoemd. Samengevat gaat het om de volgende categorieën:

Maatschappelijke organisaties:

Agrarische Natuurverenigingen, Consumentenorganisaties, Landschapsbeheerders, Locale belangenpartijen, Milieufederaties, Natuur- en Milieueducatie, Particuliere Gegevensbeheer-

de Organisaties, Particuliere grondeigenaren, Terreinbeherende organisaties.

Bedrijfsleven:

Agrarische ondernemers, Kamers van Koophandel, Financiers / Investeerders, Land- en Tuinbouw organisaties, Onderzoeks- en Adviesbureaus, Projectontwikkelaars, Recreatieondernemers, Waterleidingbedrijven, Zorginstellingen, Overige Bedrijven.

Overheidsorganisaties:

Europese Unie, Gemeenten, Provincies, Rijsoverheid, Waterschappen.

Ook in het landschapsbeheer wordt veel werk verzorgd door vrijwilligers (Foto: Hans Farjon).



Het is opvallend dat ook voor organisaties die natuur en landschap niet als primaire doelstelling hebben dit beleidsterrein steeds belangrijker wordt. Voorbeelden zijn overheidslichamen zoals Defensie (oefenterreinen) en Rijkswaterstaat (wegbermen en uiterwaarden), maar ook particuliere instellingen met relatief grote arealen groen zoals waterleidingbedrijven, zorginstellingen en recreatiebedrijven.

In de financiële wereld zijn er een aantal banken die zich specifiek hebben toegelegd op groene producten. Voorbeelden zijn de ASN Bank en de Rabo Groen Bank. Naast financieringen en beleggingen, leveren deze banken bijdragen aan discussies rond het natuur- en landschapsbeleid. Ook de ANWB, belangenbehartiger van veel Nederlanders op het gebied van mobiliteit en recreatie, houdt zich actief bezig met de beleidsbeïnvloeding rond natuur en landschap. Tal van natuurbeschermingsorganisaties, de provinciale milieufederaties en de Stichting Natuur en Milieu zijn eveneens op dit terrein actief (zie paragraaf 2.3).

'Groene' organisaties werken steeds meer samen

Maatschappelijke organisaties op het terrein van natuur en landschap spelen met hun grote en vaak actieve achterban een belangrijke rol in het tot stand komen en uitvoeren van het beleid. Veelal is sprake van intensieve samenwerking tussen overheden en deze organisaties. Ook onderling werken deze 'groene' actoren steeds meer samen.

De samenwerking tussen 'groene' organisaties is onder meer gericht op strategievorming (gezamenlijk lobbyen), uitwisseling van informatie en kennis, en op beleidsvorming en -uitvoering. Natuurlijk zijn er ook momenten waarop de samenwerking onder druk komt te staan. Dit hangt vaak samen met veranderingen in het beleid. Zo kan meer nadruk en daaraan verbonden geld voor soorten of juist gebieden leiden tot onderlinge concurrentie. Immers, beide velden worden bekostigd uit hetzelfde (krappe) potje. Het gebrek aan financiële middelen wordt als het grootste obstakel ervaren voor een goed functioneren van natuurbeschermingsorganisaties. Maar over het algemeen overheerst de samenwerkingsgedachte.

De natuurbeschermingsorganisaties spelen ook een belangrijke rol in de vertaling en implementatie van Europese regelgeving. De doorwerking van bijvoorbeeld de Habi-



Veel recreatieondernemers hebben een groot belang bij het ontwikkelen en beheren van 'groen' in hun directe omgeving (Foto: Rijk van Oostenbrugge).

tat- en Vogelrichtlijn is meer dan eens onvoldoende geweest. Mede door de natuurbeschermingsorganisaties is dit onder de aandacht van de Europese Unie gekomen. De organisaties hebben geleerd dat 'Brussel' gebruikt kan worden als stok achter de deur om de Nederlandse overheid te dwingen de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet op een juiste wijze uit te voeren. Deze nationale wetten zijn namelijk voor een groot deel gebaseerd op de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn. Door middel van juridische procedures heeft bijvoorbeeld Das en Boom laten zien dat de Europese Richtlijnen serieus genomen moeten worden bij de bescherming van de korenwolf in Nederland (Van der Zouwen en van Tatenhove, 2002).

Opvallend is de intensieve samenwerking die zich tussen agrarische natuurverenigingen en terreinbeherende instanties aftekent (zie paragraaf 7.3). Vooral met Provinciale Landschappen is deze samenwerking de laatste jaren sterk toegenomen. Samenwerking heeft als bijkomend voordeel dat het draagvlak van de agrarische natuurverenigingen in de regio en bij (provinciale) overheden wordt vergroot.

Toenaderingen tussen 'rood' en 'groen'

Economie en ecologie worden dikwijls als tegenpolen van elkaar gezien. De afgelopen jaren hebben zich tal van situaties voorgedaan waarin ze elkaar daadwerkelijk in de weg zaten. Vooral recreatieondernemingen zijn beducht voor het restrictieve natuurbeleid, zoals dat bijvoorbeeld voortvloeit uit de Habitat- en Vogelrichtlijn. Bedrijven die door VNO-NCW vertegenwoordigd worden, hebben meerdere malen projecten moeten stilleggen, omdat er soorten voorkwamen op bouwplaatsen die een beschermde status genoten en bedreigd werden door de economische activiteiten. Deze voorvallen hebben de bedrijven veel geld gekost.

Maar er zijn ook tegenovergestelde ontwikkelingen. Paragraaf 2.3 ging al in op het belang dat recreatieondernemers stellen in het behoud van natuur- en landschapskwaliteiten. Er zijn ook andere voorbeelden te noemen van serieuze toenaderingen tussen 'groene' en 'rode' partijen. De (gelegenheids)coalities tussen natuurbeschermingsorganisaties en projectontwikkelaars is zo'n voorbeeld. De 'groene' partijen zoeken hierbij contact met bijvoorbeeld VNO-NCW en LTO, maar het is opvallend dat de 'rode' organisaties zelf ook initiatieven nemen om een plaats in het natuurbeleid te veroveren. Door het aangaan van nieuwe coalities willen beide partijen voorkomen dat het tot soortgelijke confrontaties komt in de toekomst.

De natuurbeschermingsorganisaties zoeken ook om andere redenen de 'rode' actoren op: steeds vaker blijkt dat 'rode' financiering nodig is om natuurprojecten van de grond te krijgen. 'Rode' en 'groene' partijen zijn van elkaar afhankelijk als het bijvoorbeeld gaat om Publiek-Private Samenwerking (PPS) of compensatieprojecten (bijvoorbeeld de aanleg van de tweede Maasvlakte). Daar komt bij dat projectontwikkelaars, door de sterke grondposities die zij veelal in de directe nabijheid van de steden innemen, voor natuur- en groenrealisatie een cruciale partner zijn geworden (paragraaf 4.3). Hierbij worden vooral veel eisen gesteld aan de regievoering.

Projectontwikkelaars denken groen

De (grote) projectontwikkelaars van Nederland, verenigd in de Neprom, pleiten ervoor de concurrentiepositie van Nederland te verbeteren om buitenlandse ondernemingen aan te trekken. Zij stellen belang te hebben bij een nationale keuze voor sterke economische clusters. Ze willen zekerheid over droge voeten, leefbare steden met een hoge 'quality of life' en goed ingerichte openbare ruimten met hoogwaardige groene en blauwe recreatiemogelijkheden. De Neprom pleit in samenhang daarmee voor vermindering van het aantal bedrijventerreinen. De verwachting is dat daardoor het belang van waardebehoud van bestaande locaties toeneemt (*Bronnen: Neprom; Louw et al., 2004*).

Bestaande bedrijventerreinen verouderen snel en het aanbod van bouwrijpe kavels op nieuwe bedrijventerreinen is hoog. Het is daarom voor bedrijven vaak aantrekkelijker om nieuw te bouwen dat om oude gebouwen te onderhouden (Foto: Roel Hoeve).



Hart van de Heuvelrug

Een activiteit waar zowel 'rode' als 'groene' actoren bij betrokken zijn, is het project 'Hart van de Heuvelrug'. Het project speelt zich af op de Utrechtse Heuvelrug rondom Soesterberg. Enerzijds staat het gebied onder druk door plannen voor uitbreiding van bebouwing en infrastructuur, die leiden tot verdichting en versnippering. Anderzijds zijn er ontwikkelingen gaande als het sluiten van zorginstellingen en het stoppen van activiteiten op de vliegbasis Soesterberg, die – als gevolg van de daardoor vrijkomende ruimte – zowel kansen bieden voor natuur als voor nieuwe 'rode' functies.

Met het project 'Hart van de Heuvelrug' beoogt men de ontwikkeling van nieuwe natuur en groene verbindingen te bekostigen uit de opbrengsten van nieuwe huizen en bedrijventerreinen. De bedoeling is dat er ten minste evenveel groen bijkomt als er verdwijnt door de rode projecten. Het groen moet een belangrijke bijdrage leveren aan de Ecologische Hoofdstructuur, onder meer in de vorm van natuurbruggen over de A28 en de N237 bij Soesterberg.

Eind juni 2004 is een overeenkomst ondertekend door besturen van drie zorginstellingen, vijf gemeenten, stichting Het Utrechts Landschap, de Kamer van Koophandel, ProRail, de provincie en vijf ministeries. Een belangrijk onderdeel is het met elkaar verevenen van de kosten en opbrengsten van rode en groene projecten. Zo komt er een fonds, waar gemeenten een deel van de opbrengsten van woningbouwprojecten en nieuwe bedrijventerreinen in storten. De bedoeling is dat daaruit de ontwikkeling en het herstel van natuur en de aanleg van natuurbruggen betaald worden.

In 'Hart van de Heuvelrug' betaalt 'rood' mee aan 'groen': regionale verevening van kosten en baten moet de aanleg van natuurbruggen over de A28 bij Soesterberg mogelijk maken (Foto: Rijk van Oostenbrugge).



Essentieel in de samenwerking is de toetsende rol van de provincie. Uitvoering van een aantal projecten zal namelijk leiden tot ontwikkelingen die niet in lijn zijn met bestaande bestemmingsplannen. De provincie zal voor deze activiteiten goedkeuring moeten verlenen.

Voor realisatie van de natuurdoelen is de rol van de provincie vooral van belang als het gaat om het toezien op de verevening. Binnen het project zijn meerdere deelgebieden benoemd met ieder zijn eigen deelproject. Natuur maakt niet automatisch onderdeel uit van de verschillende deelprojecten, omdat de natuurdoelen deelgebiedoverschrijdend zijn. Daarmee ontstaat het risico dat in de uitwerking van de verschillende deelprojecten het onderdeel natuur niet wordt meegenomen, in de wederzijdse verwachting dat andere deelprojecten dit zullen doen. De provincie kan er, als deelgebiedoverschrijdende partij, op toezien dat in het gehele plan de natuurdoelen wel worden meegenomen.

De stichting Het Utrechts Landschap is initiatiefnemer geweest van het project. De Stichting plaatst er zelf als kanttekening bij dat een project als 'Hart van de Heuvelrug' een zware wissel trekt op de (beperkt) beschikbare capaciteit van de organisatie. Men krijgt immers niet specifiek betaald voor dergelijke activiteiten. Inmiddels heeft de provincie Utrecht de regierol overgenomen. Een organisatie als Het Utrechts Landschap kan die rol niet vervullen, omdat de planologische verantwoordelijkheid bij de provincie ligt.

8.2 Tijd voor actorenbeleid

- *Maatschappelijke en particuliere organisaties vragen om een betrouwbare overheid als partner. Dit vereist heldere kaders met betrekking tot de speelruimte die actoren hebben en continuïteit in het te voeren beleid.*
- *Krachtige regievoering vraagt om gedelegeerde verantwoordelijkheden. Toetsing van deze sturende rol en bijbehorende resultaten is echter de verantwoordelijkheid van het bestuurlijke niveau direct daarboven.*
- *De rijksoverheid kan een actievere rol vervullen bij het stimuleren van gebiedsgerichte processen, gebruik makend van Europese middelen. Dit vraagt om een integraal actorenbeleid en een flexibele toepassing van nationale regelingen.*

Met het uitbrengen van de Nota Ruimte (VROM, 2004) zet het kabinet in op een vereenvoudiging van het ruimtelijk beleid en een decentralisatie van bevoegdheden. Het kabinet wil hiermee vooral meer verantwoordelijkheid toekennen aan andere overheden en aan burgers. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de vraag: “hoe kan de rijksoverheid haar sturing op hoofdlijnen versterken en tegelijkertijd het beleid vereenvoudigen en meer verantwoordelijkheden neerleggen in de regio?”

Veel actoren, complexe problemen

De betrokkenheid van actoren met natuur en landschap wordt steeds pluriformer (paragraaf 8.1). Natuurbeschermingsorganisaties ontplooiën tal van activiteiten en dragen actief bij aan de beleidsvorming. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven raken steeds actiever betrokken bij hun leefomgeving dichtbij en veraf. Publiek-private samenwerking wordt steeds belangrijker. Het natuur- en landschapsbeleid is niet exclusief het domein van de overheid (zie ook SCP, 2001).

Tegelijkertijd dienen zich steeds complexere problemen aan. De planologische druk op de groene ruimte blijft toenemen (paragraaf 2.1 & 3.1). Ook de milieukwaliteit van

De Nota Ruimte zegt:

Minder Haagse regels, meer ruimte voor decentrale afwegingen, meer ‘ontwikkelingsplanologie’ en minder ‘toelatingsplanologie’. Met de Nota Ruimte is vooral de manier van sturing, het ‘hoe’, veranderd ten opzichte van de eerdere voornemens en niet zozeer de beleidsinhoud, het ‘wat’. Het is vooral het aantal en het type instrumenten dat is bijgesteld.

Het aantal regels dat aan anderen wordt opgelegd wordt verminderd. De ruimte voor decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers wordt vergroot. De regievoerende rol van provincies wordt versterkt.

Het accent verschuift van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen. Mede-overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden uitdrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en beleidsuitvoering. Overheden moeten zich daarbij meer gaan opstellen als partner van ondernemende mensen en bedrijven, en de dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels.

Beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden door het Rijk alleen gesteld als er een nationaal belang in het geding is (*Bron: VROM, 2004*).



Bezoekerscentrum Nationaal Park 'De Grootte Peel'. Een Nationaal Park vergt intensieve samenwerking tussen veel verschillende partijen. In 'De Grootte Peel' zijn dit: Vereniging voor natuur- en milieueducatie IVN, Staatsbosbeheer, ministerie van LNV, twee provincies, drie gemeenten en twee waterschappen (Foto: Rijk van Oostenbrugge).

natuurgebieden staat onder druk (paragraaf 5.2.3). Oplossingsrichtingen wijzen steeds vaker in de richting van integrale, gebiedsgerichte benaderingen zoals in het geval van de verdrogingsbestrijding (paragraaf 5.4.2), de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (paragraaf 6.4) en het weidevogelbeleid (paragraaf 7.3).

Flexibiliteit en integraal actorenbeleid nodig

De hierboven geschetste ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat besturen – zeker met de toenemende invloed van Brussel – steeds sterker 'meerlagig' van karakter is geworden (Arts *et al.*, 2001). Er zijn vele, van elkaar afhankelijke, actoren en verschillende niveaus voor beleidsvorming en -uitvoering (Selnes, 2003). In deze omgeving wordt van de rijksoverheid een uiterst flexibele opstelling gevraagd. Zo'n integrale, gebiedsgerichte aanpak vergt bovendien een grote mate van betrokkenheid van de verschillende actoren.

Het huidige beleid van de rijksoverheid op het gebied van actoren in natuur en landschap is geformuleerd in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000). Hierin wordt een vermaatschappelijk natuurbeleid geïntroduceerd, dat echter nog zwaar op een organisatorisch 'top-down-spoor' leunt (Leroy & Gersie, 2004). Er is nog weinig wederkerigheid in de relatie tussen de rijksoverheid en de andere overheden, maatschappelijke groeperingen, ondernemers en burgers. Actorenbeleid wordt vaak nog gezien als het creëren van maatschappelijk draagvlak voor reeds tot in detail uitgestippeld rijksbeleid. Het risico bestaat dat actoren zich hierdoor niet serieus genomen voelen.

De rijksoverheid is geen eenduidige actor

De rijksoverheid kent veel beleidsterreinen, elk met eigen verantwoordelijkheden en eigen beleidsinstrumenten. Deze diversiteit is nodig om maatwerk te kunnen leveren. Tegelijkertijd kan het ook doorschieten naar een al te versnipperde aanpak en sturing. Selnes (2003) concludeert dat dit op het moment voor het natuur- en landschapsbeleid het geval zou kunnen zijn. De gevolgen zijn op een aantal plaatsen zichtbaar in de vorm van: gebrek aan continuïteit, weinig bestuurlijke daadkracht, onduidelijke afstemming van doelen en middelen, etcetera.

Het landschapsbeleid van de afgelopen jaren kan als voorbeeld dienen voor gebrek aan continuïteit. Het stopzetten van de financiering van proeftuinen, waar juist een grote mate van betrokkenheid onder regionale actoren was opgebouwd, kan fnuikend zijn voor het maatschappelijk draagvlak (zie paragraaf 3.2). Ook komt een dergelijke beleidswijziging de geloofwaardigheid van de nationale overheid niet bepaald ten goede.

Het anti-verdrogingsbeleid is een voorbeeld van onvoldoende bestuurlijke daadkracht. Doordat verschillende sectorale doelen elkaar in de weg lijken te staan, slagen de betrokken delen van de overheid er niet goed in om tot gezamenlijke resultaten te komen (zie paragraaf 5.2.3). Komt hier geen verandering in, dan is het zeer de vraag of Nederland in 2015 de voor de Habitatrictlijngebieden benodigde watercondities kan realiseren, zoals de Kaderrichtlijn Water vereist (paragraaf 6.4).

In het weidevogelbeheer kunnen de verschuiving en verbreding van beleidsdoelstellingen en het verdwijnen van de oorspronkelijke ambities voor instandhouding van weidevogelpopulaties genoemd worden (zie paragraaf 7.1). Voor de betrokken actoren is het vooral een gebrek aan continuïteit dat hen parten speelt: men is erg negatief over voortdurende wijzigingen in de regelgeving rond Programma Beheer en de consequenties daarvan voor de boeren die contracten afsluiten. Hierbij speelt het door 'Brussel' afwijzen van subsidies op collectieve beheersovereenkomsten een grote rol. Het sentiment keert zich daarbij vooral tegen de rijksoverheid die in de ogen van de agrarische natuurverenigingen geen betrouwbare partner is gebleken.

Aanpak Ecologische Hoofdstructuur: overheid verwerft zich sterke positie

De toename van de oppervlakte EHS kan worden toegeschreven aan de combinatie van een aantal beleidsinstrumenten.

De nationale overheid heeft *geld* beschikbaar gesteld voor de aankoop van grond ten behoeve van de realisatie van de EHS. De Dienst Landelijk Gebied koopt op basis van vrijwilligheid grond aan voor natuur. Het instrument *landinrichting* is belangrijk om de grondmarkt in beweging te krijgen.

Daarnaast is er sprake van *subsidieverlening* voor het afsluiten van *beheersovereenkomsten* met agrariërs en particulieren in het kader van Programma Beheer.

De *planologische grondslag* van de EHS ligt in de planologische kernbeslissing 'Structuurschema Groene Ruimte'. Hieraan is het *'nee-tenzij-regime'* gekoppeld. Dit regime houdt in dat het bevoegde bestuursorgaan een "zorgvuldige afweging van belangen moet maken" alvorens tot het toekennen van bouwrechten aan burgers over te gaan.

EHS voorbeeld van helder beleidskader

Het EHS-concept is een voorbeeld van waar wèl een helder beleidskader is geformuleerd. Op tactisch niveau zijn adequaat instrumentarium ingezet (zie tekstkader). Op operationeel niveau (begrenzing, realisatie kwaliteitsdoelen etcetera) is het beeld niet altijd rooskleurig (hoofdstuk 5). Het project 'Plan Goudplevier' (zie gelijknamig intermezzo) is een voorbeeld van hoe het EHS-concept in de praktijk kan uitwerken.

Europa steeds belangrijker

De toenemende invloed van de Europese Unie is een ander probleem waarmee de versnipperde rijksoverheid worstelt. Enerzijds gaat het om wet- en regelgeving in de vorm van bijvoorbeeld Habitat- en Vogelrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Anderzijds betreft het Europese geldstromen, zowel direct gericht op natuur als indirect via gelden voor het platteland en voor de landbouw (zie paragraaf 6.3).

De rijksoverheid heeft moeite om in dit veld haar positie te bepalen. Hoewel Nederland bij de vervaardiging van veel wet- en regelgeving een vooraanstaande rol heeft gehad, lijkt ons land grote moeite te hebben met het nakomen van de eenmaal gemaakte afspraken. Het huidige kabinet verklaart niet 'het braafste jongetje van de klas' te willen zijn. Dat blijkt ook uit de ambities die de nationale overheid heeft met betrekking tot de invoering van de Kaderrichtlijn Water (zie paragraaf 6.3).

Deze tweeslachtigheid kan op de lange termijn problemen geven. Maatschappelijke organisaties verwachten van de rijksoverheid dat zij duidelijk aangeeft hoever hun speelruimte gaat. Dit betreft ook de door de Europese Unie opgelegde kaders. Zo zal het grondgebruikers in de nabijheid van Natura 2000-gebieden duidelijk moeten worden wat de externe werking van de Habitatrichtlijn voor hen concreet betekent (zie ook 'Blauwe knooppunten en externe werking Natura 2000-gebieden', paragraaf 6.4).



Europese geldstromen zijn steeds belangrijker voor de financiering van natuur en landschap, zoals hier bij het natuurontwikkelingsproject Catrijpermoor nabij Schoorl (Foto: Hans Farjon).

Ondanks de ambities van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is een actorenbeleid voor natuur en landschap nog niet goed van de grond gekomen (Foto: Hans Farjon).



Tijd voor actorenbeleid

Het rijksbeleid voor natuur en landschap is vooral gericht op het bereiken van inhoudelijke doelstellingen. Ondanks de ambities van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is een actorenbeleid nog niet goed van de grond gekomen.

Wellicht kan de betrokkenheid van actoren verder worden vergroot door duidelijker te maken wat van hen wordt verlangd. Aanhakend op de in het begin van deze paragraaf gestelde vraag: *“hoe kan de rijksoverheid haar sturing op hoofdlijnen versterken en tegelijkertijd het beleid vereenvoudigen en meer verantwoordelijkheden neerleggen in de regio?”*, zou het antwoord kunnen zijn:

- bevordert dat coalities van maatschappelijke partijen het initiatief nemen om doelen rond natuur en landschap te realiseren,
- biedt hiertoe heldere kaders, voldoende speelruimte en prikkels, en neemt bureaucratische belemmeringen weg.

Centraal in zo'n nieuw beleid staat de geloofwaardigheid van de overheid. Dit kan bereikt worden door in heldere kaders aan te geven welke speelruimte aan mensen en bedrijven geboden wordt. Dit vereist dat de overheid overeenstemming bereikt over wát zij wil en wáár zij dat wil. Ook het toetsingskader en instrumentarium dient in dit stadium te worden geformuleerd. Tenslotte volgt een nauwkeurige beschrijving van alle actoren die bij de verdere uitwerking en realisatie van het beleid zullen worden betrokken, compleet met de wederzijdse en onderlinge verantwoordelijkheden en de termijnen van uitvoering.

De hierboven geschetste benadering is niet bedoeld om de handelingsmogelijkheden van actoren te beknotten. Wat beoogd wordt is duidelijkheid scheppen. Duidelijkheid in de zin van heldere doelen en zekere toetsingskaders. Dit biedt meer vrijheid in de uitvoering, de wijze waarop de doelen worden bereikt. Hierdoor ontstaat bewegingsruimte en kan meer creativiteit worden benut. Immers, het is voor elke speler kristalhelder wat er van hem of haar verwacht wordt, waarop het eindresultaat zal worden getoetst en hoe aan het eind zal worden afgerekend. De weg waarlangs het eindresultaat wordt bereikt is daarbij variabel.



Verdrogingsbestrijdingsbeleid in Habitatrictlijngebieden vraagt om intensieve gebiedsgerichte samenwerking tussen overheden, natuurbeheerders en waterschappen, zoals in het gebied 'De Brand' bij Udenhout (Foto: Saxifraga – Jan van der Straaten).

Een belangrijk aspect van zo'n actorenbeleid is het integrale karakter. Dit vereist een 'ontschotting' van sectorale middelen en regelgeving. Het stelt ook hoge eisen aan de regievoerder. Wie dat is, kan per onderdeel van het beleid verschillen. Belangrijk is dat de resultaten die de regievoerende partij behaalt door het bestuurlijke niveau direct daarboven worden getoetst. Zo worden de resultaten van het rijksbeleid voor natuurgebieden getoetst door de Europese Commissie. Het resultaat van een gebiedsgericht proces als 'Hart van de Heuvelrug' zou door het Rijk getoetst moeten worden aan inhoudelijke doelen zoals het realiseren van de EHS.

Een eerste stap ...

Omdat het tot stand brengen van zo'n actorenbeleid een lange looptijd kan hebben, zou het praktisch zijn om op de korte termijn tenminste een aantal eenvoudige eerste beginstappen te kunnen zetten. Hierbij doen zich de volgende kansen voor:

- bevorder coalities tussen 'groene' partijen en zet deze in voor de realisatie van beleidsdoelen,
- bevorder coalities tussen 'groene' en 'rode' partijen en zet deze in voor de realisatie van beleidsdoelen,
- bevorder en faciliteer gebiedsgerichte samenwerking.

Samenwerken met natuurbeschermingsorganisaties

Een belangrijke rol bij de realisatie van het natuurbeleid spelen de natuurbeschermende organisaties. Met hun kennis van het regionale spelersveld zijn zij vaak de eer-

sten die kansen zien om 'groene' doelen te koppelen aan 'rode' (zie het project 'Hart van de Heuvelrug'). Het versterken van de capaciteit van deze organisaties met betrekking tot het signaleren van kansen, biedt mogelijkheden om de realisatie van het natuurbeleid te verbeteren.

Samenwerken met 'rode' actoren

In gebieden die in de Nota Ruimte gepland staan als stedelijk gebied, zal de behoefte aan recreatiegroen toenemen. Om aan deze behoefte te kunnen voldoen, moet rekening worden gehouden met de belangen van grondbezittende projectontwikkelaars en van gemeenten. Dit vereist in de eerste plaats dat voor alle partijen helder is wáár in deze gebieden de overheid recreatienatuur wil realiseren. In de tweede plaats zal de overheid, al of niet met hulp van betrokken partijen, bereid en in staat moeten zijn de marktprijs voor grond in deze regio's te betalen. Wanneer duidelijk is dat investeringen voor natuur zichzelf terugverdienen, kan dit voor projectontwikkelaars (en gemeenten?) een stimulans zijn om zich meer voor 'rood-groene' projecten in te zetten. Van verschillende kanten wordt de overheid hierbij geadviseerd om zich tegen verdere grondspeculatie door private partijen te beschermen door een 'Wet op de grondspeculatie' in het leven te roepen (Van Rooy *et al.*, 2004).

Gebiedsgerichte samenwerking

Samenwerking tussen (agrarische) natuurbeheerders en lokale en regionale overheden kan mogelijkheden bieden om meer gericht de milieukwaliteit in een gebied (verzuring, vermesting, verdroging) te verbeteren. Om ontwikkelingen in die richting te stimuleren, kunnen middelen worden ingezet om agrariërs te compenseren voor het structurele verlies aan inkomsten. De hervormingen in het Europese landbouwbeleid sturen hier ook op aan. Ook is het belangrijk dat de sectorale regelgeving wordt afgestemd op de praktijk. In gebieden met verbeterde milieurandvoorwaarden kan vervolgens het ambitieniveau van de te realiseren natuurdoelen verhoogd worden.

Literatuurlijst

- Arts, B., M. Noortmann & B. Reinalda (eds.) (2001). *Non-State Actors in International Relations*. Aldershot, Ashgate.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & 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. J., O. Moedt & D. Ellinger (1995). *Ecologische atlas van de Nederlandse weidevoegels*. Schuyt & Co., Haarlem
- Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma & J. Onderstal (2001). *Rijksbufferzones: verleden, heden en toekomst*. Alterra-rapport 360. Alterra, Wageningen.
- Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (2003). *Zuidvleugel van de Randstad*. Bureau Zuidvleugel, Den Haag.
- Broekhuizen S., B. Hoekstra, V. van Laar, C. Smeenk & J.B.M. Thissen (1992). *Atlas van de Nederlandse Zoogdieren*. Natuurhistorische Bibliotheek van de KNNV no. 56. KNNV Uitgeverij, Utrecht.
- Bruyne, R.H. de, H. Wallbrink & A.W. Gmelig Meyling (2003). *Bedreigde en verdwenen land- en zoetwaterweekdieren in Nederland (Mollusca). Basisrapport met voorstellen voor de rode lijst*. EIS-Nederland & Anemoon, Leiden/Heemstede.
- CBS (2003). *Ontwikkeling bodemgebruik in Nederland 1996-2000*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen.
- CBS/NRIT (2003). *Dagrecreatie 1990/1991, 1995/1996, 2002/2003*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- CIW (2003). *Advies verbetering verdrogingsbestrijding*. Brief (nr. 03.087 d.d. 27 juni 2003) plus bijlage aan Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- CRM (1975). *Nota relatie tussen landbouw, natuur- en landschapsbehoud*. Tweede Kamer der Staten-Generaal 1974-1975 13285 nr. 1-3. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Dijkstra, H., J.F. Coeterier, M.A. van der Haar, A.J.M. Koomen & W.L.C. Salden (1997). *Veranderend cultuurlandschap: Signalering van landschapsveranderingen van 1900 tot 1990 voor de Natuurverkenning 1997*. Rapport 544. DLO-Staring Centrum, Wageningen.
- Dirksen, J., 2004. Verslag workshop Weidevoegels en Natuurbalans. Verslag van een workshop, gehouden op vrijdag 25 juni 2004 bij Alterra-Wageningen.
- Duinhoven, G. van (2004). *Randstad in't groen: van stagnatie naar realisatie*. Regio Randstad, Utrecht.
- Ebbinge, B.S., M. Lok, R. Schrijver, R. Kwak, B. Schuurman & G. Müskens (2003). *Ganzenopvangbeleid : internationale natuurbescherming in de landbouwpraktijk: van verjagen naar ganzenopvang* . Alterra-rapport 792. Alterra, Wageningen.
- Ebbinge, B.S. & J.G.M. van der Greft-van Rossum (2004). *Advies over de vraag hoeveel hectaren ganzen en smientenopvanggebied in Nederland nodig zijn om de huidige aantallen ganzen en smienten op te vangen*. Alterra-rapport 791. Alterra, Wageningen.
- ECORYS-NEI Regionale en Stedelijke Ontwikkeling (2003). *Mid-term evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006*. ECORYS-NEI, Rotterdam.
- EEA (2004). *EEA Signals 2004*. Office of the Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (2003a). *Natura 2000-barometer*. In: Natura 2000 Newsletter, Issue 17, Brussel/Luxembourg.
- European Commission (2003b). *LIFE for Natura 2000: 10 years implementing the regulation*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.
- European Commission (2004). *2003 Environment policy review*. Office of the Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Evers, F.W.R., T.A.M. Beckers & P. Winsemius (2003). *Rood voor groen: van filosofie naar resultaat*. Globus, Tilburg University, Tilburg.
- Farjon, J.M.J. & G.W. Lammers (2003). *Beoordeling ruimtebehoefte voor 60 000 ha groen om de stad*. RIVM rapport 408765002/2002. RIVM, Bilthoven.
- Faunafonds (2004). *Jaarverslag 2002-2003*. Faunafonds, Den Haag.
- Faunawerkgroep Gelderse Poort (2002). *Vogels in de Gelderse Poort, deel 1. Broedvogels 1960-2000*. Vogelwerkgroep Rijk van Nijmegen e.o./Kartierergemeenschap Salmorth/Vogelwerkgroep Arnhem e.o./NABU- Naturschutzstation Kranenburg / Naturschutzstation im Kreis Kleve e. V. / Provincie Gelderland/ SOVON Vogelonderzoek Nederland.

- Gerritsen, E. & M. Goossen (2003). *Beoordeling van recreatieve belevingsferen door inwoners van Apeldoorn, een onderzoek naar de wensen van inwoners van de gemeente Apeldoorn over het toekomstige gebruik en beleving van de Groene Mal*. Alterra-rapport 891. Alterra, Wageningen.
- Grift, E.A. van der, B. Beukema, R. Schröder, M. Pulleman & W. Nieuwenhuizen (in voorbereiding). *Nationale Landschappen en soortbescherming*.
- Groffen, A.G. & P.A.A.M. Lambergts. *Beleidsmonitor Belvedere 2003*. Royal Haskoning, Nijmegen.
- Ham, A. van den (2003). *Agrarisch natuurbeheer, waar gaat het om? Knelpunten, bedreigingen, kansen*. Inleiding voor WUR-workshop 'Activeren kennisnetwerk agrarisch natuurbeheer', Wageningen.
- Hinsberg, A. van, G.P. Beugelink, I. Soenario, M.L.P. van Esbroek, F. Lips, W.A.J. van Pul, G.J. van den Born, J.D. Kunst & M.J.H. Pastoors (2001). *Natuuroffensief; selectie van kansrijke gebieden*. RIVM/NPB-rapport nr. 408665001. RIVM, Bilthoven.
- IPO (2004). *De Ruimtelijk Strategische Agenda*. Interprovinciaal Overleg, Den Haag.
- Janssen, J.A.M. & J.H.J. Schamineé (2004a). *Europese natuur in Nederland - Soorten van de Habitatrichtlijn*. KNNV Uitgeverij, Utrecht.
- Janssen, J.A.M. & J.H.J. Schamineé (2004b). *Europese natuur in Nederland - Habitattypen*. KNNV Uitgeverij, Utrecht.
- Kenbeek, E. & W.K.R.E. Van Wingerden (2004). *Verplicht of vrijwillig? Draagvlak bij agrariërs voor gebiedsbescherming in het kader van Natura 2000*. Alterra-rapport 1003. Alterra, Wageningen.
- Koffijberg, K., B. Voslamber & E. van Winden (1997). *Ganzen en zwanen in Nederland: overzicht van pleisterplaatsen in de periode 1985-1994*. SOVON, Beek-Ubbergen.
- Koomen, A., L. Keunen, W. Nieuwenhuizen, G. Maas, T. van der Maat, T. Weijschede & D. Brus (2004). *Steekproef Landschap 2003: Veranderingen in de kwaliteit van het Nederlandse landschap tussen 1990 en 2003*. Alterra-rapport. Alterra, Wageningen.
- Kurstjens, P. (2004). *Innovatie bij ontwikkelingsplanologie van landelijk gebied bij steden: essay over een nauwelijks herkende trendbreuk*. Building business, mei 2004.
- Lange, O. de (2004). *Mozaiekbeheer Nederland-Gruttoland; toekomst voor de grutto*. Landschapsbeheer Nederland, Vogelbescherming Nederland en Natuurlijk Platteland Nederland.
- Landschapbeheer Nederland (in druk). *Vrijwillige Weidevogelbescherming in Nederland*. Jaarverslag 2002/2003.
- Leneman, H & C. Graveland (2004). *Deelname en continuïteit van het Agrarisch Natuurbeheer*. LEI-Rapport 7.04.06. LEI, Den Haag.
- Leroy, P. & J. Gersie (2004). *Een historische tegendraadse ambitie: de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Nederland*, in: G. Overbeek en Susanne Lijmbach (2004), *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen.
- LNV (1990a). *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (1990b). *Ruimte voor ganzen: het ganzenbeleid in Nederland voor de jaren negentig*. 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 (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2002). *Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2003a). *Verantwoordingsdocument - selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrichtlijngebieden*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2003b). *LIFE-Nature. Europese co-financiering voor Natuur*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2004). *Agenda voor een vitaal platteland. Visie. Inspelen op veranderingen*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Den Haag.
- Louw, E., B. Needham, H. Olden & C. Pen (2004). *Planning van bedrijventerreinen*. Reeks Planologie. SDU uitgevers, Den Haag.
- Mentink, R. (2002). *Achterblijvende groenontwikkeling in de Randstad. Het land van praterij heeft behoefte aan een vaandeldrager*. Mentink-procesmanagement bv, Pijnacker.
- MNP & CBS (2003). *Natuurcompendium 2003. Natuur in cijfers*. Milieu- en Natuurplanbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek. KNNV Uitgeverij, Utrecht.
- MNP (2004a). *Milieubalans 2004. Het Nederlandse milieu verklaard*. Milieu- en Natuurplanbureau. Milieu- en Natuurplanbureau RIVM, Bilthoven.

- MNP (2004b). *Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte*. RIVM-rapport nr. 711931009. RIVM, Bilthoven.
- Natuurmonumenten (2003). *Natuur in beweging, jaarverslag 2002*. Vereniging Natuurmonumenten, 's Graveland.
- Nie, H.W. de & G. van Ommering (1998). *Bedreigde en kwetsbare zoetwatervissen in Nederland: toelichting op de Rode Lijst*. IKC-rapport 33. IKC Natuurbeheer, Wageningen.
- Noordvleugeloverleg (2003). *Bereikbare kwaliteit: wonen, werken en infrastructuur. Conferentie document en vastgestelde standpunten en acties*. Dienst Ruimtelijke Ordening, Amsterdam.
- NVL (2002). *De Libellen van Nederland. Nederlandse Fauna deel 4*. Pp. 1-440. Nederlandse Vereniging voor Libellenstudie. Naturalis. KNNV uitgeverij en EIS-Nederland, Leiden-Utrecht.
- OC&W (1999). *Nota Belvedere. Beleidsnotie over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. VNG uitgeverij, Den Haag.
- Oostenbrugge, R. van, W. Geertsema & M.J.S.M. Reijnen (2003). *Beleidswijzigingen EHS. Achtergrondrapportage bij de Natuurbalans 2003*. Werkdocument 2003/25. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Opdam, P., R. Reijnen & C.C. Vos (2003). *Robuuste verbindingen, nieuwe wegen naar natuurkwaliteit*. Landschap 20: 31-37.
- Overbeek, G., J. Vader & H. Dagevos (2003). *Consumers in the Netherlands: Oost Zuid-Holland and the Zeeuwse eilanden. EU-Project Building Rurban Relations: QLK5-CT-2002-01696 (D6)*. LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2000). *Notie van ruimte: op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*. SDU Uitgevers, Den Haag.
- Piepers, A.A.G. (2001). *Infrastructure and nature: fragmentation and defragmentation*. Dutch state of the art report for COST activity 341. Road and Hydraulic Engineering Division Defragmentation series part 39A. Road and Hydraulic Engineering Division, Delft.
- Portielje, R. (2004). *Evaluatie van het mestbeleid 2004; Nutriënten in landbouwbeïnvloede wateren*. RIZA, Lelystad.
- Pul, W.A.J. van, J.D. van Dam, M.M. van Eerdt, J. F. de Rooter, A. van Hinsberg, H.J. Westhoek (2004). *(Kosten-) Effectiviteit Generiek en Gebiedsgericht ammoniakbeleid*. RIVM rapport 500033001/2004. RIVM, Bilthoven.
- Raad voor het Vastgoed Rijksoverheid (2003). *Werkprogramma 2003-2004*.
- Rijksplanologische Dienst (2000). *Balans ruimtelijke kwaliteit 2000*. Rijksplanologische Dienst, Den Haag.
- RIVM, IKC-N, IBN-DLO & SC-DLO (1997). *Natuurverkenning 97*. Samsom H.D. Tjeenk Willink B.V., Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2000). *Natuurbalans 2000*. Samsom bv, Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2003). *Milieu- en natuureffecten Hoofdljnenakkoord kabinet Balkenende 2*. RIVM rapport 500013002/2003. Milieu- en Natuurplanbureau RIVM, Bilthoven.
- RLG (2004). *Platteland aan het stuur – Advies over vernieuwende vormen van bestuur voor het landelijk gebied*. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- Roomen, M.W.J. van, A. Boele, M. J.T. van der Weide, E. A.J. van Winden & D. Zoetebier (2000). *Belangrijke vogelgebieden in Nederland 1993-1997. Actueel overzicht van Europese vogelwaarden in aangewezen en aan te wijzen speciale beschermingszones en andere belangrijke gebieden*. SOVON Onderzoek Nederland, Beek-Ubbergen.
- Roomen, M.W.J. van, E.A.J. van Winden, K. Koffijberg, B. Voslamber, R. Kleefstra, G. Ottens & SOVON Ganzen- en zwanenwerkgroep (2004). *Watervogels in Nederland in 2001/2002*. SOVON-monitoringrapport 2004/01, RIZA-rapport BM04.01. SOVON Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen.
- Roos-KleinLankhorst, J., M.H.I. Bloemmen, S. Blok, J.M.J. Farjon, W. Nieuwenhuizen, in prep. *Verstedelijking en landschap: effecten van bebouwing op landschapskwaliteit 1989-2020*. Alterra, Wageningen.
- Rooy, P. van, L. Sterrenberg & A. van Luin (2004). *Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave – Van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording*. Rathenau Instituut, Den Haag.
- Sanders, M., R. Pouwels, H. Baveco, A. Blanckena & R. Reijnen (2004). *Effectiviteit Agrarisch Natuurbeheer weidevogels. Literatuuronderzoek*. Planbureau rapporten 2. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Scharringa, C.J.G. (2003). *Weidevogels onder druk*. Tussen Duin en Dijk 2 (2): 18-21
- Schekkerman, H. & G. J. D. M. Müskens (2000). *Producersen grutto's Limosa limosa in agrarisch grasland voldoende jongen voor een duurzame populatie? Limosa 73: 121-134*.

- SCP (2001) *Civil society, verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk* (red. Paul Dekker). Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- Selnes, T.A. (2003). *LNV – effectief op gebiedsniveau? LEI-Rapport 6.03.10*. LEI, Den Haag.
- SOVON (2002). *Atlas van de Nederlandse broedvogels 1998-2000*. Nederlandse Fauna 5. Nationaal Natuurhistorisch Museum Naturalis. KNNV uitgeverij & European Invertebrate Survey-Nederland, Leiden.
- Terwan, P., E.B. Oosterveld, H. de Ruiter & J.A. Guldemond (2003). *Beheersmozaïeken voor de Grutto. Opzet van de experimenten met optimaal gruttobeheer in zes gebieden in Noord- en West-Nederland in het kader van het project "Nederland- Gruttoland"*. CLM 581-2003, Utrecht.
- Teunissen, W.A. (1999). *Evaluatie vrijwillige weidevogelbescherming. Onderzoek naar de effecten van vrijwillige weidevogelbescherming*. SOVON-onderzoeksrapport 1999/03. SOVON, Beek-Ubbergen.
- Teunissen, W. (2004). *Weidevogels: wat moeten we ermee?* SOVON-Nieuws 17(2): 10-13.
- Tooren, B. van, R. Vermeulen, R. Douwen & I. Schimmel (2004). *Tien jaar na Plan Goudplevier*. De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 76-81.
- Veeneklaas, F. et al. (2004). *Verrommelt het platteland onder stedelijke druk?: Storende elementen en landschapsveranderingen in de studiegebieden Abcoude en Epe-Vaassen*. Alterra-rapport. Alterra, Wageningen.
- Vliet, C.J.M. van, H. van Blitterswijk, A. Blanckena & C.A. Balduk (2002). *Blaauw voor groen: nog veel te doen. Een evaluatie van de verdrogingsbestrijding in Nederland*. Alterra-rapport 462. Alterra, Wageningen.
- Vogelbescherming Nederland (2004). *Kerkuil de boer op*. Vogelbescherming Nederland, Zeist.
- Vos, R. de (2003). *Het geheim van het Wiedenmoeras: spelen met water en cycli*. Vogelnieuws 2003/3:3-5.
- VROM & LNV (1985). *Nota ruimtelijk kader randstadgroenstructuur*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- VROM (1992). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex)*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (1997). *Actualisatie van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, PKB deel 3*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2001). *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 (2002). *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, PKB deel 3*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM/LNV (2003). *Mest- en ammoniakbeleid*. Brief van de staatssecretaris van VROM en de minister van LNV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstuk 2 2002/03, 24445 nr. 65, Den Haag.
- VROM (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Kabinetsstandpunt en uitvoeringsagenda. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM-raad (2004). *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Advies 039. VROM-raad, Den Haag.
- Wielen, P. van der & V. Bezemer (2004). *Een zoektocht naar de bestuurlijke regie in drie groen om de stad projecten*. Alterra-Rapport 993. Alterra, Wageningen.
- Willems, F., A. Breeuwer, R. Foppen, W. Teunissen, H. Schekkerman, P. Goedhart, D. Kleijn & F. Berendse (2004). *Evaluatie Agrarisch Natuurbeheer: effecten op weidevogeldichtheden*. SOVON Onderzoeksrapport 2004/02, Beek-Ubbergen.
- Zee, F. van der, D. Bal, L. Fliervoet & W. Schippers (2004). *Omslag van minder verwerving naar meer beheer. Theoretische verkenning van natuurdoelen in relatie tot beheer*. Conceptrapport Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ede.
- Zouwen, M. van der & J.P.M. Tatenhove van (2002). *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudie nr. 1, 2002. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.

Planbureau rapporten

De informatie die in deze Natuurbalans is weergegeven is gebaseerd op een groot aantal databestanden en analyses. De belangrijkste worden beschreven in de onderstaande serie planbureau rapporten. Het merendeel van de rapporten is vervaardigd door onderzoekers van de planbureau-instituten. Twee rapporten (Oerlemans *et al.*, Van Veen *et al.*) zijn door een externe instantie vervaardigd.

- Balk-Theuws, L.W. (2004). *Stad en Ommeland, actoren nader in beeld gebracht*. Planbureau-rapporten 14. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Bosch, F.J.P. van den (2004). *Actoren*. Planbureau-rapporten 3. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Bouwma I.M., P. Chardon, J. A.M. Janssen, F. Kistenkas, A. Gaaff & G.P. Beugelink (2004). *Implementatie van EU-natuurbeleid en fondsen in Nederland*. Planbureau-rapporten 4. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen, T.J. Weijschede (2004). *Beleidsvaluatie Natuur*, Planbureau-rapporten 5. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Farjon J.M.J., S. Blok, C.M. Goossen, A.J.M. Koomen, G.W. Lammers, W. Nieuwenhuizen, W.J. de Regt & S. de Vries (2004). *Groene Ruimte in de Randstad: een evaluatie van bufferzone- en randstadgroenstructuurbeleid*. Planbureau-rapporten 6. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Hinsberg, A.H. & H. Noordijk (2004). *Stikstofdepositie in de Natuurbalans 2004*. Planbureau-rapporten 7. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman, S. Hunink (2004). *Evaluatie Weidevogelbeleid*. Planbureau-rapporten 9. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Oerlemans, N., E. van Well & A. Guldemond (2004). *Agrarische natuurverenigingen aan de slag*. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer. Centrum voor Landbouw en Milieu. Culemborg. Planbureau-rapporten 10. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A. Broekmeijer, J.G.M. van der Gref-van Rossum, H. van Blitterswijk (2004). *Beleidsvaluatie EHS en Ganzenbeleid*. Planbureau-rapporten 11. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Veen, J. van, B. Arts & P. Leroy (2004). *Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden*. Planbureau-rapporten 8. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Veen, M.P. van (2004). *Vegetatieveranderingen en milieudruk*. Planbureau-rapporten 12. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Vonk, M. (2004). *Natuur, landschap en actoren, achtergronden bij Natuurbalans 2004*. Planbureau-rapporten 13. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.

Bijlage 1 Taakstellingen EHS

Taakstellingen aangepast

De kabinetten-Balkenende I en II hebben de koers van het natuurbeleid gewijzigd. Het streven naar een duurzame en robuuste Ecologische Hoofdstructuur met de beoogde natuurkwaliteit blijft overeind staan. Het kabinet kiest echter voor minder grondaankoop en daarmee voor minder beheer door terreinbeherende organisaties. Daarvoor in de plaats zullen agrariërs en andere particuliere grondeigenaren juist meer beheren.

Deze koerswijziging heeft wijzigingen in de taakstellingen tot gevolg. Met een brief van de minister van LNV (d.d. 24-10-2003) is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Daarmee zijn de nieuwe taakstellingen vastgesteld zoals die ook in deze Natuurbalans worden gehanteerd (*tabel b.1*).

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) geeft aan dat de EHS (land) ongeveer 744.500 ha is. Dat is inclusief 27.000 ha robuuste verbindingen, 10.000 ha te verwerven grond voor de groen-blauwe dooradering/Kwaliteitsimpuls Landschap en 12.500 ha ecologische verbindingzones. In de Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004) is aangegeven dat de EHS ongeveer 728.500 ha is.

Tabel b.1 Vastgestelde taakstellingen natuurbeleid 2004 (conform brief LNV 24-10-2003).

Taakstelling		Realisatiewijze		
<i>Terreinsort</i>	<i>Totale oppervlakte</i>	<i>Verwerving</i>	<i>Agrarisch natuur-beheer</i>	<i>Particulier natuur-beheer</i>
<i>Bestaande natuurterreinen</i>	453.500 ha	-	-	-
<i>Reservaten en natuurontwikkelingsgebieden</i>	151.500 ha	112.099 ha	5.050 ha	34.351 ha
<i>Agrarische gebieden met natuurwaarden binnen EHS</i>	90.000 ha	-	90.000 ha	-
<i>Robuuste verbindingen 1^e tranche</i>	13.500 ha	8.361 ha	1.285 ha	3.854 ha
<i>Robuuste verbindingen 2^e tranche</i>	13.500 ha	8.100 ha	1.350 ha	4.050 ha
<i>Natte natuur</i>	6.500 ha	3.000 ha	-	-
Totaal	728.500 ha	131.560 ha	97.685 ha	42.255 ha

De verschillen hebben volgens het ministerie van LNV de volgende oorzaken:

- De 10.000 ha groen-blauwe dooradering (Kwaliteitsimpuls Landschap, onderdeel verwerving) valt niet meer onder de EHS, maar onder landschap. De taakstelling en de financiële middelen zijn wel gehandhaafd.
- De 12.500 ha resterende (niet door rijksmiddelen gedekte) ecologische verbindingzones uit het SGR worden niet meer tot de EHS gerekend.
- De taakstelling van 6.500 ha natte natuur is eraan toegevoegd. Hierdoor heeft de EHS van 728.500 ha ook betrekking op een deel van de natte EHS.

De Agenda voor een Vitaal Platteland geeft verder aan dat de EHS in 2018 zal bestaan uit 453.500 ha bestaande natuur en 275.000 nieuw te ontwikkelen natuur. Het overzicht van operationele doelen van het Meerjarenprogramma voor een Vitaal Platteland geeft echter aan dat die 453.500 ha een schatting betreft.

De taakstellingen voor particulier en agrarisch natuurbeheer in het Meerjarenprogramma voor een Vitaal Platteland wijken af van *tabel b.1*. Deze zijn respectievelijk 38.205 en 96.335 ha. Dit verschil komt doordat het deel van de 2^e tranche robuuste verbindingen dat gerealiseerd wordt door particulier natuurbeheer (4.050 ha) en agrarisch natuurbeheer (1.350 ha) hierin niet zijn meegenomen. De 27.000 ha robuuste verbindingen zijn wel een onderdeel van de 275.000 ha nieuw te ontwikkelen natuur.

Afrondingsaankopen vervallen

Het kabinet-Balkenende II heeft besloten vrijwel geen gronden meer te verwerven voor de zogenoemde afrondingsaankopen. De Relatienota (CRM, 1975) beoogde 40.000 hectare aan te kopen om bepaalde bestaande natuurgebieden beter af te ronden. Het ging hierbij om kleine aankopen om bestaande natuurterreinen aaneen te sluiten. Dit konden zowel landbouwgronden (enclaves) als particuliere natuurterreinen zijn. In 1994 is de taakstelling verlaagd naar 36.000 hectare. Van deze taakstelling resteerde 15.169 hectare, die nu dus (vrijwel) is vervallen. Het ministerie van LNV heeft bij de ombuigingen van het beleid aangegeven dat bestaande natuurgebieden niet meer zullen worden aangekocht, behalve in zeer specifieke situaties. Op de begroting staat hiervoor jaarlijks een bedrag van 1 miljoen euro. Deze doelstelling is volgens het ministerie van LNV beëindigd omdat deze gebieden planologisch zijn veilig gesteld en omdat natuurwaarden reeds aanwezig zijn.

Nieuwe natte natuur aanleggen

In de Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking (ICES) zijn afspraken gemaakt over de aanleg van extra natte natuur. Deze gebieden liggen deels binnen en deels buiten de EHS. Ze betreffen twee tranches: tot 2010 en tot 2015. De gebieden omvatten:

- 3.000 hectare grootschalige, kenmerkende nieuwe natte natuur met recreatief medegebruik in de stedelijke flanken van de Zuid-Hollandse Delta.
- 3.000 hectare grootschalige, kenmerkende nieuwe natte natuur met recreatief medegebruik in en langs de grote wateren van het IJsselmeergebied.

- 500 hectare bestaande natte systemen in Noord-Nederland, hersteld in kwaliteit en functioneren (beken, oeverlanden, afgesloten zearmen).

Van deze taakstellingen moet alleen de eerste (3.000 ha) worden verworven. De overige gronden zijn al eigendom. Alle hectaren moeten nog wel worden ingericht. De gronden natte natuur rekent het ministerie van LNV nu tot de EHS.

Daarnaast is er de verwachting uitgesproken dat er 3.000 tot 4.000 ha nieuwe rivier-natuur extra zou ontstaan langs de Rijntakken en de Maas in de periode vanaf 2006 (brief van LNV en V&W aan de Tweede Kamer d.d. 08-10-1999). Deze laatste taakstelling concretiseert ICES 2. Hier stonden echter geen ICES-gelden tegenover. Het ministerie van LNV heeft in de begroting voor 2004 expliciet gemaakt deze oppervlakte niet als taakstelling te zien.

Tot en met 2003 is 569 ha verworven. Daarvan is 40% (232 ha) verworven in 2003, waarvan twee grote aankopen op de noordrand van Goeree Overflakkee. 46 ha is, bij wijze van uitzondering, binnen Noord-Nederland verworven. Ruim 700 ha is in de periode tot en met 2003 ingericht. Overigens is een deel daarvan ook bekostigd vanuit andere middelen dan de ICES-gelden. Het gaat dan om regionale bijdragen van provincies, gemeenten en waterschappen.

Afkortingenlijst

AEWA	African Eurasian Migratory Waterbird	LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
ANV	Agrarische Natuurvereniging	LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijdersbond	MJPO	Meerjarenplan Ontsnippering
AVP	Agenda voor een Vitaal Platteland	MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht	MTR	Maximaal Toelaatbare Risicoconcentratie
CBD	Conventie over Biologische Diversiteit	NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	NJN	Nederlandse Jeugdbond voor Natuurstudie
CIW	Commissie Integraal Waterbeheer	NLTO	Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie
CLM	Centrum voor Landbouw en Milieu	NRIT	Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme bv
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk	OBN	Overlevingsplan Bos en Natuur
DLG	Dienst Landelijk Gebied	OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
EEA	European Environment Agency	PGO's	Particuliere Gegevens-beherende Organisaties
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	POP	Plattelands Ontwikkelingsprogramma
EU	Europese Unie	PPS	Publiek-Private Samenwerking
FLORON	Floristisch Onderzoek Nederland	RAVON	Reptielen-, Amfibieën- en Vissenonderzoek Nederland
IBA's	Important Bird Areas	RECRON	Vereniging van Recreatieondernemers Nederland
ILG	Investeringsregeling Landelijk Gebied	RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
IPO	Interprovinciaal Overleg	RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ISV	Investeringsregeling Stedelijke Vernieuwing	RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
IVN	Vereniging voor Milieu- en Natuureducatie	ROS	Regeling Organisatiekosten Samenwerking
JNM	Jeugdbond voor Natuur- en Milieustudie	SAN	Subsidieregelingen Agrarisch Natuurbeheer
LASER	Landelijke Service bij Regelingen	SGR	Structuurschema Groene Ruimte
LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement		

AFKORTINGENLIJST

SN	Subsidieregelingen Natuurbeheer	VROM	Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
SOVON	Samenwerkende Organisaties Vogelonderzoek Nederland	VZZ	Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	WAV	Wet Ammoniak en Veehouderij
Vinex	Actualisering Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra	WNF	Wereld Natuur Fonds
VNO-NCW	Verbond van Nederalndse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW)		