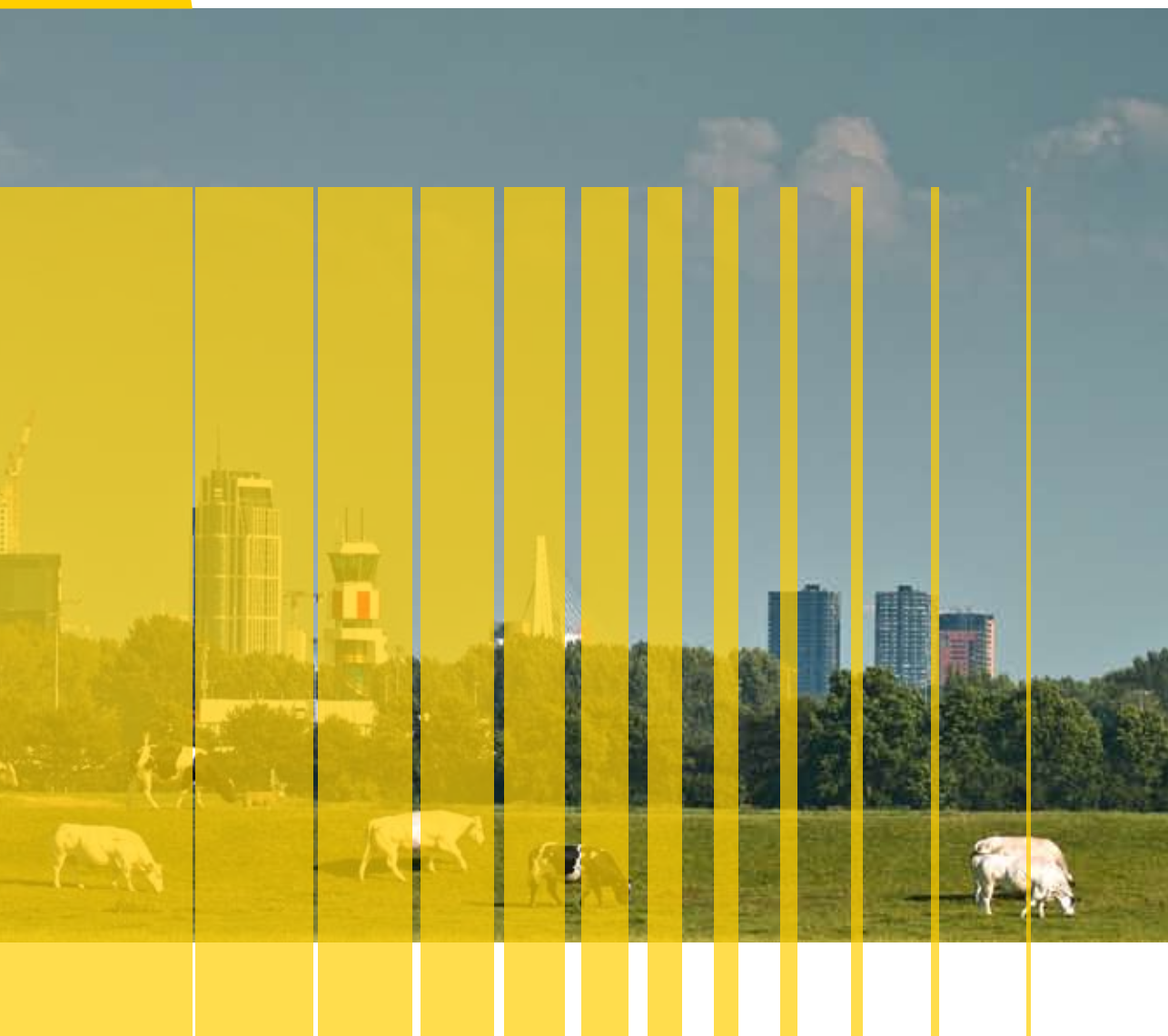


Natuurbalans 2009



Natuurbalans 2009

Met medewerking van:

Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR)



Planbureau voor de Leefomgeving

Natuurbalans 2009

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), september 2009

PBL-publicatienummer 500402017

Contact: J.P. Beck; jeannette.beck@pbl.nl

ISBN: 978-90-6960-232-5

U kunt de publicatie downloaden van de website www.pbl.nl of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.'

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiekbestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering voorop staat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Vestiging Bilthoven

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T: (030) 274 2745

F: (030) 274 44 79

Vestiging Den Haag

Postbus 30314

2500 GH Den Haag

T: (070) 328 87 00

F: (070) 328 87 99

E: info@pbl.nl

www.pbl.nl

Voorwoord

De Natuurbalans is de jaarlijkse rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de ontwikkeling van de kwaliteit van de natuur en het landschap in het licht van het gevoerde beleid. De Natuurbalans verschijnt in september tijdens de presentatie van de rijksbegroting door het kabinet. Dat is hét moment voor het kabinet om de ambities uit het regeerakkoord te vertalen naar beleidsprioriteiten. Het is ook het moment voor de Tweede Kamer om hierop te reageren. De Milieubalans 2009 verschijnt tegelijkertijd met de Natuurbalans. Nieuw is dat deze Natuurbalans bouwstenen aanreikt om gesignaleerde problemen op te lossen of te verminderen. Ook is de kleurentabel vernieuwd; deze legt nu het accent op de benodigde inspanning om de doelen voor natuur en landschap alsnog te bereiken.

De Natuurbalans constateert onder andere dat het huidige beleid gunstige gevolgen heeft voor de Nederlandse natuur. De oppervlakte natuurgebied neemt toe en de milieu- en ruimtecondities verbeteren. Toch zijn de ontwikkelingen nog onvoldoende om de gestelde natuurdoelen tijdig te realiseren. Het beleid zou meer nadruk kunnen leggen op de unieke natuurwaarden die van oorsprong in de Nederlandse delta voorkomen. Ook het vergroten en verbinden van natuurgebieden in combinatie met het verder verbeteren van milieucondities is een kansrijke optie. Daarnaast is een verbeterslag in de uitvoering van de afspraken als invulling van het Investeringsbudget Landelijk Gebied mogelijk.

Belangrijke bijdragen aan deze Natuurbalans zijn geleverd door Alterra en het Landbouw Economisch Instituut (LEI), die onderdeel uitmaken van Wageningen Universiteit en Research Centrum (WUR). Ook steunen de analyses voor een groot deel op gegevens die andere organisaties beschikbaar hebben gesteld. Het gaat daarbij om het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's).

Basisinformatie voor deze Natuurbalans is te vinden in het Milieu- en Natuurcompendium, het resultaat van een samenwerkingsverband van PBL, CBS en WUR. Het Milieu- en Natuur Compendium is te vinden op www.milieuenatuurcompendium.nl. De Natuurbalans 2009 is ook ontsloten op het internet via www.pbl.nl/nl/natuurbalans.

Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Prof.dr. M.A. Hajer

Inhoud

- Voorwoord 5

Bevindingen 9

- Hoofdconclusies Natuurbalans 2009 11
 - I Uitvoering beleid 13
 - II Natuur 16
 - III Landschap 20
 - IV Landelijk gebied 26
 - V Nederlandse voetafdruk 33

Verdieping 39

- 1 Inleiding 41
- 2 Evaluatie natuurbeleid 43
 - 2.1 Biodiversiteit 44
 - 2.2 Condities voor natuur 61
- 3 Evaluatie landschapsbeleid 77
 - 3.1 Algemene landschapskwaliteit 78
 - 3.2 Landschappen van nationaal belang 89
- 4 Evaluatie beleid natuur voor mensen 105
 - 4.1 Recreatie, natuur voor mensen 106
 - 4.2 Draagvlak, mensen voor natuur 112
- 5 Nederlandse voetafdruk in het buitenland 117
 - 5.1 Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 118
 - 5.2 Mondiaal ruimtegebruik en biodiversiteit 120
 - 5.3 Verduurzaming van de productketen hout 123
 - 5.4 Verduurzaming van de productketen vis 128
 - 5.5 Verduurzaming van de productketen soja 133
 - 5.6 Handelingsopties voor verduurzaming ketens 138

- **6 Dilemma's in het landelijk gebied 141**
 - 6.1 Wat is het landelijk gebied? 142
 - 6.2 Natuur en landschap in het landelijk gebied 144
 - 6.3 Verstedelijking, natuur en klimaatadaptatie veranderen grondgebruik 148
 - 6.4 Nieuwe bevolkingssamenstelling in het landelijk gebied 151
 - 6.5 Recreatie in het landelijk gebied 153

- **7 Doelen in het landelijk gebied 155**
 - 7.1 Veelzijdige natuur 156
 - 7.2 Landschap met kwaliteit 166
 - 7.3 Recreatief aantrekkelijk Nederland 169
 - 7.4 Duurzame landbouw 171
 - 7.5 Impuls voor aandachtsgebieden 179

- **8 Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuurbeleid 183**
 - 8.1 Bijdragen van Rijk en provincies aan het realiseren van natuurdoelen 184
 - 8.2 Realisatie natuurdoelen in gebiedsprocessen 192

- **Bijlage 197**

- **Afkortingen 199**

- **Literatuur 201**

- **Colofon 211**

Bevindingen



Natuurbalans 2009

- **Heldere en werkbare afspraken tussen Rijk en provincies nodig voor betere decentralisatie**

De decentralisatieafspraken tussen het Rijk en de provincies als invulling van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn een goede stap in het natuur- en landschapsbeleid. Decentralisatie kan het beleid effectiever maken doordat 'maatwerk' in gebiedsprocessen beter tot stand komt en doordat de betrokkenheid van diverse partijen zorgt voor draagvlak voor de onderhandelingsresultaten. Deze intentie is in de praktijk echter nog geen werkelijkheid. Om natuur- en landschapsdoelen in gebieden te realiseren, zijn heldere en werkbare kaders nodig, die zowel de rijksdoelen borgen als ruimte laten voor doelen op gebiedsniveau. Voor natuur is de onderhandelingsruimte in gebiedsprocessen beperkt door gedetailleerde afspraken en randvoorwaarden vanuit zowel het Rijk als de provincies, waardoor weinig ruimte is voor doelen op gebiedsniveau. Voor landschap zijn de randvoorwaarden van het Rijk juist onvoldoende helder.
- **Natuurkwaliteit verbetert lokaal, vergroten van natuurgebieden kansrijke optie**

Dankzij het consistente natuurbeleid voor behoud en ontwikkeling dat de rijksoverheid jarenlang heeft gevoerd, verbetert de natuurkwaliteit lokaal. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar aan het terugkomen van zeldzame soorten in natuurontwikkelingsprojecten. De natuuroppervlakte is toegenomen en de milieudruk is gedaald. De laatste jaren stagneert echter het tempo van natuuruitbreiding, evenals de daling van de depositie van stikstof. De soorten die de hoogste eisen aan de omgeving stellen, raken verder bedreigd en daardoor worden de Rode Lijsten nog steeds langer en 'roder'. De effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid kan toenemen door natuurgebieden te vergroten en verbinden, en door de milieuomstandigheden te verbeteren. Daarnaast is het een kansrijke optie om prioriteit te geven aan de unieke natuur die voortkomt uit de bijzondere ligging van Nederland in een rivierdelta.
- **Landschap gebaat bij continuïteit en planologische bescherming**

Het beleid voor de Rijksbufferzones is succesvol door een combinatie van continuïteit, de duidelijke planologische waarborg en de investeringen in groen. Het continueren van dit succes kan alleen als het Rijk de begrenzing van de Rijksbufferzones in de toekomst niet wijzigt om bouwplannen in de bufferzones toe te staan, zoals recent via de ontwerp-AMvB Ruimte is gebeurd. Continuïteit en planologische bescherming kunnen ook voor Nationale Landschappen en Nationale Snelwegpanorama's helpen om de doelen dichterbij te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door de kaders te verduidelijken via de tweede tranche van de AMvB Ruimte, in combinatie met een structurele regeling voor beheer en ontwikkeling van het landschap.

■ **Aantrekkelijk en toegankelijk agrarisch gebied ontstaat niet vanzelf**

De natuur- en landschapswaarden in het agrarische gebied nemen steeds verder af. Door het accent te leggen op een versterking van groene en blauwe landschapselementen kan enerzijds een concurrentiekrachtige landbouw blijven bestaan, terwijl anderzijds natuur- en landschapswaarden behouden blijven. Deze versterking kan bovendien leiden tot een impuls voor recreatie. Doordat het Rijk de middelen op de Ruimtelijke Hoofdstructuur inzet, zijn er echter weinig middelen voor onderhoud van landschapselementen in het agrarisch gebied.

■ **Verduurzaming handelsketens vraagt om internationale afspraken**

De buitenlandse voetafdruk van Nederland – de ruimte die nodig is voor de binnenlandse consumptie – blijft een aandachtspunt. De verduurzaming van de buitenlandse voetafdruk verloopt traag. Nederland is een klein en dichtbevolkt land en is voor zijn binnenlandse consumptie sterk afhankelijk van import. De invloed van de Nederlandse overheid om de productie van grondstoffen in het buitenland voor de Nederlandse consumptie duurzaam te laten verlopen is beperkt, vanwege het internationale krachtenspel. Daarom is het van belang om duurzaam produceren in Europese kaders of in het verband van de Wereldhandelsorganisatie sterker in te brengen, bijvoorbeeld zoals nu binnen Europa gebeurt voor biobrandstoffen.



De boomkikker is een van de soorten die profiteert van uitbreiding en herstel van zijn leefgebied.

Leeswijzer

Hieronder worden de vijf hoofdconclusies toegelicht. Eerst komt aan de orde in welke mate het Rijk zijn belangrijkste doelstellingen voor de natuur en het landschap realiseert. Verder wordt ingegaan op de effectiviteit van de decentralisatie van het natuur- en landschapsbeleid. Vervolgens worden de volgende onderwerpen uitgediept: de ontwikkelingen in natuurgebieden; de kansen dat het Rijk zijn beleidsdoelen voor het landschap haalt; de ontwikkelingen rond 'biodiversiteit en het landelijke gebied'; een evaluatie van het beleid voor de verduurzaming van de Nederlandse voetafdruk in het buitenland. Het thema 'biodiversiteit en het landelijk gebied' is in deze Natuurbalans uitgewerkt op verzoek van het ministerie van LNV. Ook is er aandacht voor het beleidsprogramma *Mooi Nederland*. Voor elk van de behandelde onderwerpen vermeldt Tabel 1 (zie pagina 36-37) of de doelen gehaald worden en wat de overheid kan doen om de geconstateerde problemen op te lossen of te verminderen.

I Natuurkwaliteit verbetert lokaal, landschapsbeleid minder succesvol

Het rijksbeleid heeft gunstige gevolgen voor de Nederlandse natuur. Zo neemt de oppervlakte van de Ecologische Hoofdstructuur toe en verbeteren de milieustandigheden. Ook komen planten- en diersoorten die minder hoge eisen stellen aan hun leefgebied, weer vaker voor in de natuurgebieden. In zandverstuivingen, duinen, bossen en moerassen komt inmiddels relatief veel oppervlakte met een goede natuurkwaliteit voor. Dat geldt echter niet voor de kwaliteit in halfnatuurlijke graslanden, zoute wateren, meren en in het agrarisch gebied. Met de kwetsbare soorten die op de Rode Lijsten staan, gaat het ook niet goed: deze komen steeds minder vaak voor, en sommige dreigen zelfs helemaal te verdwijnen uit Nederland.

Inzet beleid om doelen te halen niet voldoende

Het Rijk streeft met het natuurbeleid de volgende hoofddoelstellingen na:

- de biodiversiteit mag in 2010 niet verder achteruitgaan;
- in 2020 moeten er duurzame condities zijn zodat alle soorten en populaties die in 1982 in ons land voorkwamen, hier kunnen blijven bestaan;
- de Ecologische Hoofdstructuur moet een samenhangend netwerk van natuurgebieden worden.

In het landschapsbeleid ziet het Rijk graag dat de burger het landschap meer gaat waarderen. Ook speelt het Rijk in op het debat in maatschappij en politiek over de 'verrommeling' van het landschap.

Deze ambities vloeien deels voort uit internationale afspraken, zoals die voor de biodiversiteit, voor een ander deel gaat het om nationale ambities, zoals die voor de waardering van het landschap. Met het huidige beleid voor natuur en landschap zal het Rijk de gestelde doelen echter waarschijnlijk niet halen (zie Tabel 1, pagina 36-37).

Prioriteiten stellen in uitvoering wenselijk

Wat kan het kabinet doen om de gestelde doelen toch te halen? Er ontstaat inmiddels een landelijk beeld van de huidige natuurkwaliteit, de beoogde natuurkwaliteit



Nederland heeft Europees een grote verantwoordelijkheid voor behoud, herstel en ontwikkeling van Natura 2000-habitats in duinen, heiden, kwelders en een aantal watertypen.

en de milieu- en ruimtecondities die daarvoor nodig zijn. Daarmee neemt de mogelijkheid toe om landelijk te prioriteren en instrumenten voor kwaliteitsverbetering en behoud gericht in te zetten.

Binnen het natuurbeleid zou het kabinet prioriteit kunnen geven aan de unieke natuur in Nederland die voortkomt uit de bijzondere ligging van ons land in een rivierdelta. Het gaat dan vooral om natuurtypen als duinen, natte heiden, meren, moerassen, laagveenwateren, voedselarme natte graslanden, beken, zwak gebufterde vennen en ondiepe zeenatuur. Nederland is – via de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – verantwoordelijk voor een aantal planten- en diersoorten die van deze typen natuur afhankelijk zijn, zoals kustbroedvogels, trekvogels, zeehonden, bruinvis en trekvissen. Daarnaast kan de effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid toenemen door voort te gaan op de ingeslagen weg om natuurgebieden te vergroten, te verbinden en de milieuomstandigheden ervan te verbeteren.

Heldere en werkbare kaders nodig voor borgen doelen Rijk en provincies

Sinds 2007 ligt de verantwoordelijkheid om natuur- en landschapsdoelen van het Rijk te realiseren nog meer dan voorheen bij de provincies. Dat is gebeurd met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hierdoor is de verhouding tussen Rijk en provincies veranderd. Het Rijk heeft zich grotendeels teruggetrokken uit de uitvoering van het beleid en heeft de ruimte voor provincies om zelf beslissingen te nemen, uitgebreid. De provincies organiseren de uitvoering van het beleid in de praktijk deels via zogenoemde gebiedsprocessen. In een gebiedsproces werken de partijen uit dat gebied samen aan de ontwikkeling en uitvoering van de plannen voor het gebied.

De nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden leidt tot vragen en dilemma's: wie is nu regisseur waarvan? Hoe bewaakt het Rijk haar Europese verplichtingen? Welke garantie is er dat provincies de rijksdoelen uitvoeren? Kunnen provincies uit de voeten met de wetten en andere kaders die het Rijk formuleert? Het antwoord op deze vragen is nog niet altijd duidelijk en zorgt voor een spanningsveld tussen Rijk, provincies en gebiedspartijen.

Voor een goede samenwerking tussen het Rijk en de provincies is het van belang dat het Rijk heldere en werkbare kaders definieert die zowel de rijksdoelen borgen als ruimte laten om de doelen op gebiedsniveau te realiseren. Deze balans kan worden versterkt. Het Rijk heeft ondanks de decentralisatie nog direct invloed op de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid via sectoraal beleid en via bepalingen in wetten en andere kaders, en heeft daarmee invloed op de uitvoering. De keuze van het Rijk en de provincies om de ILG-prestatieafspraken te detailleren en geld te oormerken voor specifieke doelen is hierbij eveneens van belang. Soms zitten er ook tegenstrijdigheden tussen de verschillende sectorale kaders van het Rijk. Het is bij gebiedsprocessen echter belangrijk dat betrokkenen met werkbare kaders te maken hebben, willen zij uitvoering kunnen geven aan het rijksbeleid.

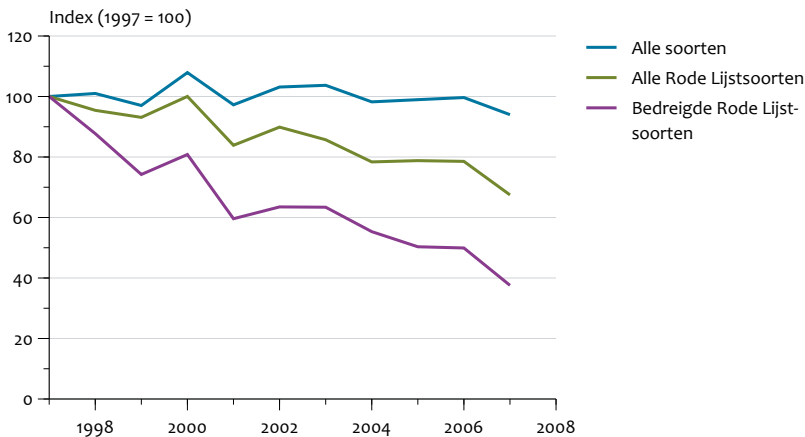
Realisatie natuur- en landschapsbeleid gezamenlijke opgave

Gebiedspartijen zoals gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in de gebiedsgerichte onderhandelingsprocessen. Deze gebiedspartijen waren geen formele partijen in de bestuursovereenkomsten rond het ILG, maar ze hebben wel vaak de bevoegdheden of machtsposities – zoals grondbezit – die nodig zijn om beleidsdoelen te realiseren. Omdat het natuur- en landschapbeleid gestoeld is op vrijwilligheid en draagvlak in het gebied, is het succes van dat beleid afhankelijk van de medewerking van deze gebiedspartijen. Maar als er in gebiedsprocessen een sterke focus wordt gelegd op stringente sectorale rijks- en Europese doelen, levert dat spanningen op. Onduidelijkheid in de onderhandelingsruimte rond de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden leidt tot frustraties en een negatief imago voor natuur en kan de realisatie van natuurdoelen hinderen.

Om weerstanden in gebiedsprocessen te voorkomen is het opbouwen van een gezamenlijk streefbeeld en de aanwezigheid van onderhandelingsruimte van belang. In die zin is de realisatie van natuur- en landschapsbeleid een gezamenlijke opgave voor Rijk, provincie en gebiedspartijen. Aandachtspunt hierbij is dat het Rijk provincies en gebiedsprocessen ondersteunt om oplossingen te vinden om de rijksdoelen te realiseren.

Versnelling nodig om doelen huidige kabinetsbeleid alsnog te realiseren

Medio 2007 presenteerde het huidige kabinet zijn beleidsprogramma *Samen werken samen leven*. In dit programma staat waar het kabinet zich gedurende vier jaar voor wil inzetten, waar de accenten liggen en waar het op mag worden aangesproken. *Samen werken samen leven* omvat een aantal beleidsvoornemens voor natuur en landschap, waaronder het beleidsprogramma *Mooi Nederland*. Op dit moment ontplooit het kabinet geen acties die zicht geven op het halen van de overkoepelende hoofddoelstellingen op de gestelde termijnen (zie Tabel 1, pagina 36-37). Wel zijn substantiële stappen gezet in de bescherming van natuurgebieden (ontwerp-AMvB



Het aantal bedreigde planten- en diersoorten neemt toe. Om het aantal soorten op de Rode Lijsten te verminderen zijn de volgende factoren essentieel: creatie van meer oppervlakte natuurgebied en verbetering van de ruimtelijke samenhang en milieumcondities van die gebieden.

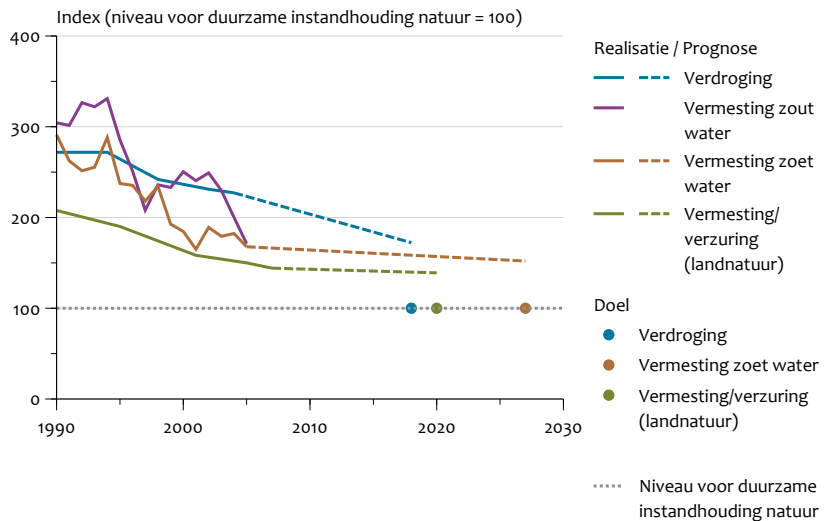
Ruimte en aanwijzing Natura 2000-gebieden) en de beheerplannen voor enkele Natura 2000-gebieden. Ook heeft het kabinet het landschapsbeleid scherper in het vizier, al lijkt dat vooralsnog weinig bij te dragen aan de beleidsopgave die er ligt.

Van de diverse procesdoelen om draagvlak te verwerven zijn de effecten moeilijk meetbaar, omdat ze geformuleerd zijn in termen van 'uitvoering geven aan' en 'levert bijdrage aan'. Verder is het realiseren van het rijksbeleid soms afhankelijk van externe factoren en de samenwerking met partners. In die gevallen is onduidelijk hoe ver de invloed van het kabinet reikt en waar het op kan worden aangesproken. De conclusie is dan ook dat de acties van het kabinet voor landschap en natuur niet allemaal op de beoogde koers liggen (zie bijlage, pagina 197-198). Het 'delivery instrument', een toetsingsmethode van het kabinet, kwam tot een gelijkkluidend oordeel.

II Oppervlakte natuur neemt toe en milieukwaliteit verbetert

In de volgende paragrafen komt aan de orde hoe het gaat met de ontwikkelingen in de oppervlakte van de natuur, de kwaliteit van die natuur en hoe het met de afzonderlijke planten- en diersoorten gaat.

Het gaat goed met die soorten en habitats die met een kleiner leefgebied toekunnen en die al profiteren van de nieuwe natuur in de Ecologische Hoofdstructuur. Het gaat ook goed met soorten die in gebieden voorkomen waar de milieumstandigheden zijn verbeterd, zoals duinen en bossen. Dat geldt echter niet voor soorten en habitats die gevoelig zijn voor versnippering en milieudruk, zoals heide en hoog-



De milieudruk op de natuur neemt af in Nederland. Toch blijven verdroging en vermisting/verzuring belangrijke knelpunten voor het duurzame behoud van planten en dieren.

veen (zie Tabel 1 ‘Kwaliteit ecosystemen en natuur’, pagina 36-37). De Rode Lijsten waarop de bedreigde soorten zijn opgenomen, zijn langer en ‘roder’ geworden. Dat betekent dat er meer bedreigde soorten zijn bijgekomen, en dat de soorten die erop staan nog steeds achteruitgaan. Sommige soorten staan op het punt uit Nederland te verdwijnen (zie Figuur 1). Het Rijk wil dat de Rode Lijsten tussen nu en 2020 korter worden of gelijk blijven: het aantal bedreigde soorten en de ernst van de bedreiging mag niet groter zijn dan in de periode 1994-2007. Het ziet er echter naar uit dat dit doel niet gehaald wordt (zie Tabel 1 ‘Aantal planten- en diersoorten’, pagina 36-37). Verschillende oorzaken daarvan komen naar voren.

Milieu- en ruimtecondities blijven knelpunt voor duurzaam behoud soorten

Om te beginnen zijn er nog geen goede randvoorwaarden voor natuur binnen de hele Ecologische Hoofdstructuur (zie Figuur 2). Dit geldt vooral voor de (grond) waterafhankelijke natuur. Verbetering vordert langzaam (zie Tabel 1 ‘Vochttoestand’, pagina 36-37). Door bepaalde gebieden bij bestrijding van verdroging meer aandacht te geven, bestaat de hoop dat hier de komende jaren wel voortgang geboekt zal worden.

Ook de toevoer van stikstof in de natuurgebieden is nog altijd te hoog, ondanks dat de stikstofdepositie de afgelopen decennia aanzienlijk is gedaald. Hierdoor verliezen de gebieden hun karakter. De Europese plannen om de depositie verder terug te dringen, zullen de huidige depositie slechts met enkele procenten kunnen verminderen. De benodigde duurzame condities voor natuur komen daarmee niet binnen bereik (zie Tabel 1 ‘Zuurgraad en voedselrijkdom’, pagina 36-37). In het

verband van het Investeringsbudget Landelijk Gebied werken de provincies en het Rijk aan het oplossen van knelpunten op ongeveer tien procent van de oppervlakte. De subsidieregeling voor het uitvoeren van effectgerichte maatregelen om de milieudruk lokaal te verlagen is gedecentraliseerd naar de provincies, als onderdeel van het 'Programma Beheer'. De financiering daarvan is echter nog niet geregeld. Vanuit het oogpunt van de zichtbaarheid van het natuurbeleid is dat te betreuren, want de regeling kan met relatief weinig geld lokaal snel resultaat opleveren. In de gebieden waar de regeling werd toegepast is een aantal Rode Lijstsoorten teruggekeerd.

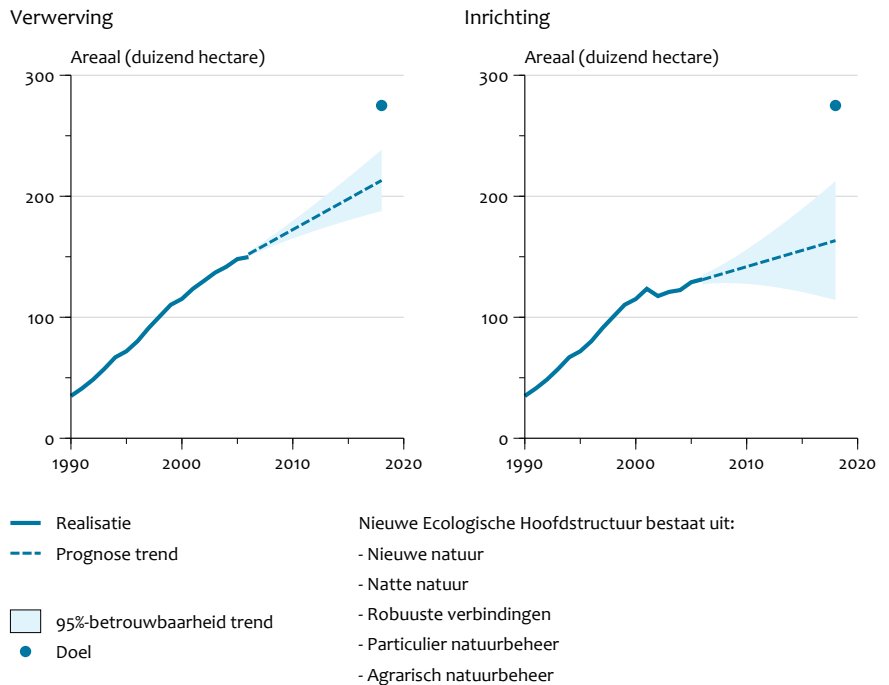
De oppervlakte natuurgebied en de samenhang tussen natuurgebieden zijn ook nog niet optimaal (zie Tabel 1 'Ruimtelijke samenhang', pagina 36-37). Veel soorten hebben hier last van. Bovendien versterkt de versnippering van natuur de effecten van milieudruk, juist in kleine gebieden ligt de kern van het gebied dicht bij de rand. De oppervlakte natuur groeit, maar de laatste 40 procent van de Ecologische Hoofdstructuur is lastig te voltooiën: het 'laaghangende fruit' is geplukt en het wordt nu moeilijker om de gewenste gronden te verkrijgen (zie Tabel 1 'Oppervlakte nieuwe EHS', pagina 36-37). Planologische duidelijkheid over welke grond precies binnen de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur ligt en schade-loosstelling bij verwerving van de gronden zijn gewenst. Een ander probleem is dat de gronden in de Ecologische Hoofdstructuur in veel gevallen nog moeten worden ingericht voor de beoogde natuurdoelen; die inrichting blijft aanzienlijk achter bij het gewenste tempo.

Tot slot blijft ook de belangstelling voor particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer achter bij de verwachtingen. Als het Rijk dat wil veranderen, dan is daarvoor eveneens gericht beleid nodig, bijvoorbeeld door geïnteresseerden hogere vergoedingen te bieden en procedures te vereenvoudigen. Met de huidige snelheid van verwerving, inrichting en beheer zal de Ecologische Hoofdstructuur in 2018 niet volledig gerealiseerd worden (zie Figuur 3).

Kwetsbare natuur inbedden in robuuste gebieden

Als het Rijk vasthoudt aan de gestelde doelen van het natuurbeleid, dan verdient het aanbeveling de oppervlakte van natuurgebieden te vergroten en de gebieden beter met elkaar te verbinden. Alleen zo kunnen de negatieve effecten van versnippering en de milieudruk in de natuur verminderd worden. Ook wordt de natuur klimaatbestendiger. Maatregelen om de milieudruk te verminderen worden hierdoor bovendien effectiever. Een voorbeeld van zo'n maatregel is het vergroten van de afstand tussen kwetsbare natuur en de veroorzakers van milieudruk, waaronder landbouw, te vergroten. Dit kan door het gebied waar zich kwetsbare natuur bevindt te vergroten en/of door rondom dat gebied een bufferzone te creëren met een aangepaste vorm van landbouw.

Een optie om de natuurkwaliteit te verhogen is de ruimtelijke configuratie van de natuur en andere functies te herzien. Deze mogelijkheid is verder uitgewerkt in de studie 'Nederland Later'. De huidige configuratie van de Ecologische Hoofdstructuur vergroot natuurgebieden al wel, maar nog onvoldoende bezien vanuit de ruimtelijke eisen van soorten en habitats.



Zowel voor de verwerving als inrichting van gronden binnen de nieuwe Ecologische Hoofdstructuur is de kans op realisatie van de doelen minder dan vijf procent.

Schaalsprong duurzame landbouw nodig

Nederland bestaat voor twee derde uit landbouwgebied. Daarmee drukt de landbouw een flinke stempel op het groene karakter van ons land en op de milieuecondities en daarmee op de natuurkwaliteit. De landbouw staat in de komende jaren voor de grote uitdaging om concurrerend te opereren op de wereldmarkt terwijl nieuwe voorwaarden aan inkomenssteun vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid worden voorbereid. Deze mondiale liberalisering van de landbouw bemoeilijkt de overgang naar duurzame landbouw. Bij verdere liberalisering zal een balans moeten worden gevonden tussen milieu- en dierenwelzijneisen enerzijds en de productiewijze en concurrentiepositie van de Europese landbouw anderzijds.

De overgang naar een duurzame landbouw verloopt ook traag doordat noodzakelijke vernieuwingen uitblijven; de inspanningen zijn er vooral op gericht het huidige landbouwsysteem te verduurzamen. Er is echter geen eenduidige visie over wat duurzame landbouw inhoudt. Voor de veehouderij bestaat meer duidelijkheid: hierin zijn kringlopen vergaand gesloten, verbindingen met de omgeving en maatschappij zijn open en hoogwaardige technologie helpt om de verduurzaming te realiseren. Daarnaast dient de veehouderij economisch gezond en concurrerend te zijn.

Als het Rijk de natuur verder wil beschermen, dan zal de uitstoot van stikstof – zowel ammoniak als stikstofoxiden – in Nederland en daarbuiten verder moeten dalen. Voor een verdere afname van de uitstoot van ammoniak is in de landbouw een aantal ontwikkelingen mogelijk, bijvoorbeeld sneller overgaan op emissiearme stallen. Dit is mogelijk door te investeren in luchtwassers bij varkens- en pluimveestallen en ook in de melkveehouderij, als eiwitarme voeding in 2010 tot onvoldoende verlaging leidt. In de melkveehouderij zullen maatregelen nodig zijn als de melkveestapel toeneemt doordat het melkquotum tot 2015 verruimd wordt en daarna wordt losgelaten. Voor de Nederlandse veehouderij geldt verder dat als de uitstoot van ammoniak onvoldoende wordt teruggedrongen het verlagen van de veedichtheid een oplossing kan zijn. Dit heeft echter ingrijpende economische gevolgen voor de sector. Verdergaande zonerings zou eveneens een oplossing kunnen bieden: in gebieden rond natuurgebieden gelden dan striktere emissie-eisen voor de veehouderij dan elders in het land.

Aandacht voor gebiedsprocessen

Als de overheid ernaar streeft natuurgebieden te vergroten en te verbinden, dan is aandacht voor de gebiedsprocessen noodzakelijk om deze doelen tot stand te brengen. De natuurdoelen in de Natura 2000-gebieden zijn strikt geformuleerd en juridisch dwingend en laten weinig ruimte voor andere ambities, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw en recreatie. Als het Rijk geen onderhandelingsruimte creëert, dan kan dit er in het uiterste geval toe leiden dat grondeigenaren hun grond niet willen verkopen, waardoor er voor zowel natuur als landbouw weinig winst te behalen valt. Doet het Rijk dan niets, dan kunnen agrarische bedrijven niet meer groeien en zullen ze mogelijk met de tijd vanzelf van hun grond af willen. Dit vertraagt echter de realisatie van het natuurbeleid en kan bovendien leiden tot meer maatschappelijke weerstand, waardoor het draagvlak afneemt.

Als er binnen gebiedsprocessen echt geen ruimte is voor discussies over natuurdoelen en hoe deze gerealiseerd worden, zijn goede schadevergoedingen belangrijk, naast instrumenten als onteigening, helder communiceren en blijven luisteren, zodat maatregelen die de natuur ten goede komen niet onnodig schadelijk zijn voor andere gebiedsambities. Ook kan discussie wenselijk zijn, bijvoorbeeld om meer kennis te verzamelen of om gezamenlijk over oplossingen na te denken. Op die manier kan er ruimte ontstaan voor streekeigen natuur en landschap die aansluiten bij andere gebiedsambities, zodat hier echt draagvlak voor ontstaat. Rijk en provincie kunnen hierbij hulp bieden: bijvoorbeeld informatie geven over natuurdoelen en kaders, financiële middelen beschikbaar stellen, zorgen voor politieke en ambtelijke steun, en kennis over aanpak en sturing inbrengen.

III Landschap gebaat bij continuïteit en planologische bescherming

In de volgende paragrafen wordt geëvalueerd in hoeverre het Rijk zijn hoofddoelstellingen voor het landschap haalt.

In 2011 moeten Nederlanders meer tevreden zijn over het landschap. Zo omschrijft het kabinet-Balkenende IV de ambitie voor het Nederlandse landschap in het beleidsprogramma *Samen werken samen leven*. Hiermee benadrukt het kabinet het



De Rijksbufferzone Midden Delfland is naast Spaarnwoude (later Amsterdam-Haarlem) de oudste Rijksbufferzone. Deze bestaat al 50 jaar en is uitgegroeid tot een veelzijdig recreatiegebied.

belang van een aantrekkelijk landschap en geeft het aan wat het wil bereiken met de verschillende beleidsmaatregelen voor het Nederlandse landschap. Het is echter niet waarschijnlijk dat het Rijk deze ambities gaat waarmaken. Hiervoor is de ingezette beleidsinspanning te beperkt in verhouding tot de ambities. Bovendien is het de vraag of de wijze waarop de beleidsdoelstelling voor de ‘tevredenheid over het landschap’ is vormgegeven, namelijk met een rapportcijfer, adequaat is (zie Tabel 1 ‘Waardering van het landschap’, pagina 36-37). Er ontbreekt vooral een beleidstheorie die het rapportcijfer in relatie brengt met het handelingsperspectief van het landschapsbeleid. Daarnaast is één gemiddeld rapportcijfer voor hét Nederlandse landschap nauwelijks gevoelig voor effecten van het landschapsbeleid. Ruimtelijke differentiatie in beleidsdoelen en aanvullende informatie over het recreatieve gebruik en de betrokkenheid van burgers bij het landschap kunnen het inzicht in beleidseffectiviteit vergroten.

Het kabinet moet het beleid dus bijstellen wil het zijn doelen (deels) nog behalen. De huidige beleidsinspanning houdt vooral in dat het Rijk provincies heeft gevraagd het beleid uit te werken. Daarnaast heeft het Rijk (inter)nationaal belangrijke gebieden aangewezen waar landschap en/of recreatie leidend zijn in verdere ruimtelijke ontwikkelingen: de Nationale Landschappen, de Rijksbufferzones en de Nationale Snelwegpanorama's.

De kwaliteiten van het landschap delven vaak het onderspit in regionale besluitvorming. Voorbeelden zijn de natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten van het landschap die onder druk staan van verstedelijking, aanleg van infrastructuur, schaalvergroting in de landbouw en natuurontwikkeling (zie Tabel 1 ‘Natuurlijke

en culturele kernkwaliteiten', pagina 36-37). Het rijksbeleid zou een tegenwicht kunnen bieden door heldere spelregels te formuleren die voor langere tijd vastliggen. Dat de combinatie van helderheid en continuïteit succesvol kan zijn, blijkt uit het beleid voor de Rijksbufferzones dat al ruim vijftig jaar van kracht is om het aaneengroeien van steden te voorkomen en tegelijkertijd ruimte te bieden aan recreatie rondom de stad (zie Tabel 1 'Bouwen in Rijksbufferzones', pagina 36-37). Het Rijk kan deze duidelijkheid bieden door duidelijke spelregels voor decentrale overheden te formuleren via de tweede tranche van de Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte (AMvB Ruimte) en door het organiseren van structurele financiering voor landschapbeheer. De ontwerp-AMvB Ruimte stelt geen kaders voor de natuurlijke en culturele kernkwaliteiten.

Mooi Nederland kan verrommeling wel beperken, maar niet uitbannen

Uit onderzoek blijkt dat grote bedrijfsgebouwen en infrastructuur de belevingswaarde van het landschap negatief beïnvloeden. De 'verrommeling' van het landschap is onderwerp van debat in zowel maatschappij als politiek. Het Rijk speelt hierop in met het programma *Mooi Nederland*, dat de 'verrommeling' moet tegen gaan. Ook de *Agenda Landschap* besteedt aandacht aan deze problematiek. Het programma *Mooi Nederland* bevat een combinatie van dwingende en vrijblijvende maatregelen. De hardste maatregelen uit het beleidsprogramma *Mooi Nederland* zijn het invoeren van de SER-ladder voor bedrijventerreinen en het vastleggen van de grenzen van de Rijksbufferzones in de AMvB Ruimte. Daarnaast zetten zowel *Mooi Nederland* als de *Agenda Landschap* in op het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit door stimuleringsmaatregelen.

De SER-ladder is een driestappenplan dat de aanleg van een nieuw bedrijventerrein pas mogelijk maakt, als de noodzaak is aangetoond, herstructurering geen optie is en er zoveel mogelijk gebundeld wordt gebouwd. Hoewel de SER-ladder is opgenomen in de ontwerp-AMvB Ruimte, is deze slechts beperkt uitgewerkt. Hierdoor wordt het effect ervan in de praktijk mogelijk bedreigd. Volgens de ontwerp-AMvB moeten gemeenten de SER-ladder gebruiken bij de bestemming van nieuwe bedrijventerreinen en deze afweging in de toelichting bij het bestemmingsplan verwoorden. Maar omdat de normering hiervoor ontbreekt, zal het Rijk achteraf moeten toetsen in hoeverre die toelichting voldoende onderbouwd is.

Het is nog te vroeg te constateren hoe groot de bijdrage van *Mooi Nederland* en de *Agenda Landschap* zal zijn aan het terugdringen van de verrommeling van het landschap. Wel is duidelijk dat ze een positieve bijdrage kunnen leveren door in te zetten op bundeling van verstedelijking en aandacht voor de ontwerpqualität van nieuwe stedelijke elementen in het landschap. Dit kan de visuele verstoring niet volledig voorkomen, mede doordat het Rijk alleen stimuleringsmaatregelen inzet. Daarnaast is het niet aannemelijk dat de bestaande ervaren verstoring in de toekomst aanzienlijk minder wordt. Dit betekent dat het Rijk zijn doel waarschijnlijk niet zal halen (zie Tabel 1 'Visuele verstoring landschapsbeleving', pagina 36-37).

Het Rijk kan de invloed van het programma *Mooi Nederland* op visuele verstoring vergroten door aandacht voor ruimtelijk ontwerp verplicht te stellen bij bouwprojecten en door kwaliteitsteams een formelere positie te geven in het planningsproces.

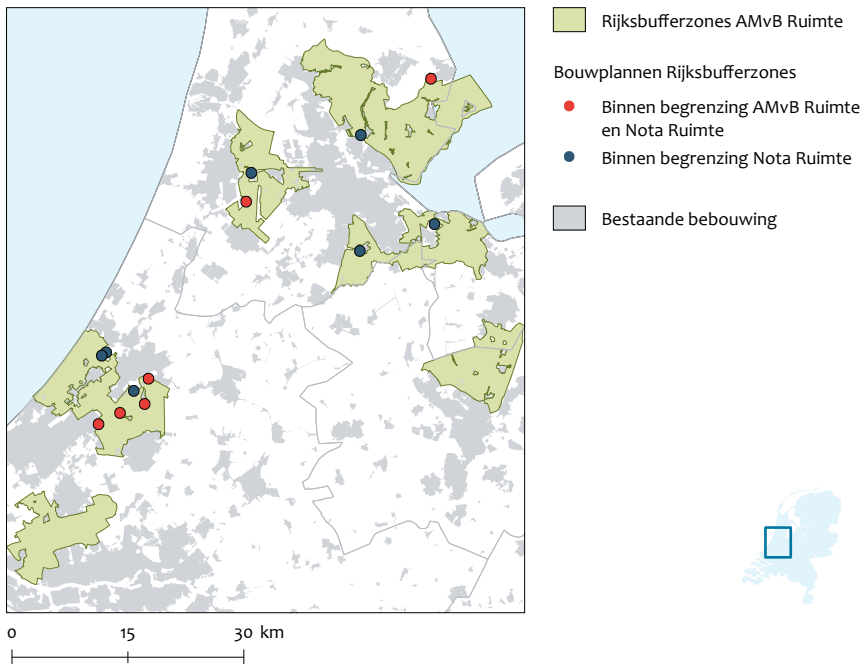


Het Rijk is eindverantwoordelijk voor de landschappen van nationaal belang. Dit zijn de Nationale Landschappen, de Rijksbufferzones, de Nationale Snelwegpanorama's en de UNESCO Werelderfgoederen (niet op deze kaart weergegeven).

Nationale Landschappen: gebrek aan concrete richtlijnen

Het Rijk heeft in de *Nota Ruimte* twintig Nationale Landschappen aangewezen die uniek zijn in de wereld of kenmerkend zijn voor Nederland (zie Figuur 4). Voor elk Nationaal Landschap heeft het Rijk drie kernkwaliteiten vastgesteld en aan provincies gevraagd om deze uit te werken. Voorbeelden van deze kernkwaliteiten zijn: openheid, groen karakter, kenmerkende verkaveling, aardkundige waarden en kleinschaligheid. Bouwen in de Nationale Landschappen mag alleen onder het 'ja mits'-regime, dus als kernkwaliteiten behouden of verder ontwikkeld worden. Of dit in de praktijk ook gebeurt, is de vraag. Uit een analyse van bouwplannen blijkt dat er in veel Nationale Landschappen bouwplannen zijn op plaatsen met kernkwaliteiten.

Het verzoek aan provincies om de kernkwaliteiten uit te werken heeft het Rijk in de ontwerp-AMvB Ruimte verwoord als het 'objectieverbaar' maken. Daarmee is het niet duidelijk of provincies de kernkwaliteiten op kaarten aan moeten geven en dus zal het van de provincies afhangen of zij de kernkwaliteiten zo uitwerken dat gemeenten ze in bestemmingsplannen kunnen opnemen. Deze onzekerheid, plus de druk op de kernkwaliteiten door bouwplannen, de schaalvergroting in de landbouw en het ontbreken van een structurele beheervergoeding maken het



Door de begrenzing van de Rijksbufferzones in de AMvB Ruimte te wijzigen heeft het Rijk ruimte geboden voor een aantal grote bouwplannen.

onzeker of het Rijk het doel om de kernkwaliteiten te behouden en ontwikkelen zal halen met het huidige beleid (zie Tabel 1 'Kernkwaliteiten Nationale Landschappen', pagina 36-37). Om de provincies op weg te helpen zou het Rijk de kaders vooraf duidelijk kunnen formuleren, duidelijker dan de ontwerp-AMvB Ruimte doet. Nu hangt het van de uitwerking per provincie af of gemeenten de kernkwaliteiten in hun bestemmingsplannen kunnen opnemen.

Rijksbufferzones: voorbeeld van succesvol landschapsbeleid

Met zogenoemde Rijksbufferzones wil het Rijk voorkomen dat steden aan elkaar groeien. Ook wil het Rijk de Rijksbufferzones gebruiken om de recreatieve capaciteit rondom steden vergroten. Gedurende vijf decennia heeft het Rijk aan deze ambities vastgehouden met restrictief bouwbeleid in combinatie met grondaankopen voor recreatie. Bouwen mag alleen onder het 'nee, tenzij'-regime, dus als het bijdraagt aan de recreatieve versterking van de zone. Het rijksbufferzonebeleid is dan ook succesvol te noemen: door de continuïteit, de geslaagde combinatie van beschermen en ontwikkelen en de sterke planologische waarborging. Toch zijn de laatste jaren bouwplannen gemaakt in bufferzones, die vaak ook door het Rijk zijn goedgekeurd (zie Figuur 5).

Door hun positie tussen de steden staan de Rijksbufferzones onder voortdurende druk van bouwplannen. Lange tijd was onduidelijk hoe het Rijk met de bouwplannen binnen de Rijksbufferzones om zou gaan. Het beleidsprogramma *Mooi Nederland* wil een einde maken aan deze onduidelijkheid door een nieuwe begrenzing vast te leggen in de AMvB Ruimte. Maar ondanks deze nieuwe begrenzing valt een aantal bouwplannen nog steeds binnen de grenzen van de Rijksbufferzones (zie Tabel 1 ‘Bouwen in Rijksbufferzones’, pagina 36-37).

De duidelijkheid die de nieuwe begrenzing geeft, zal alleen positief werken als het Rijk deze nieuwe grenzen handhaaft door bestaande en nieuwe bouwplannen binnen de begrenzing af te keuren en in de toekomst geen grenscorrecties meer toe te passen. Daarnaast bevat de ontwerp-AMvB Ruimte de mogelijkheid om te bouwen in ruil voor het investeren in recreatieve voorzieningen. Deze ‘rood voor groen’ constructie kan betekenen dat er toch grootschalig gebouwd gaat worden in de Rijksbufferzones. Het Rijk kan hier via handhaving van de regels uit de AMvB Ruimte op toezien. Ook aandacht voor ontwerp kwaliteit van recreatieve voorzieningen is een belangrijk punt.

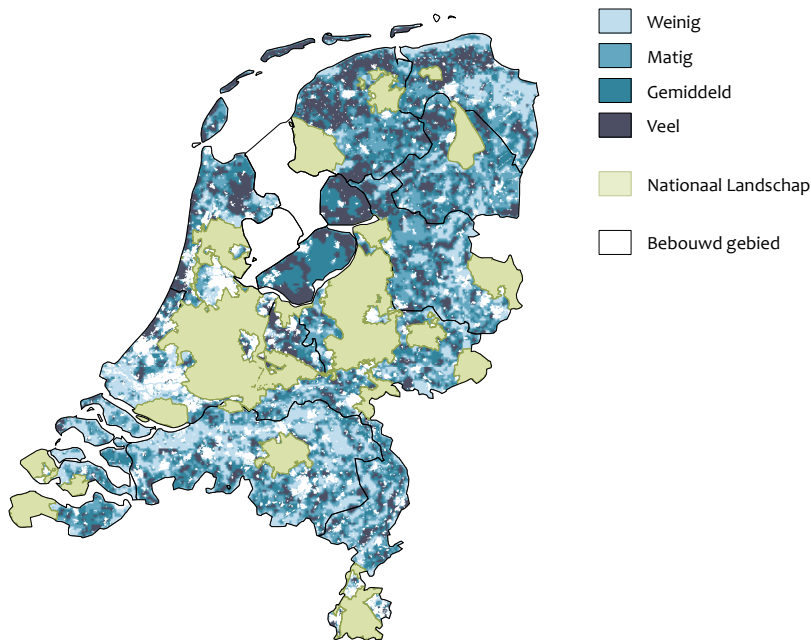
Nationale Snelwegpanorama's: uitzichten staan onder druk

In heel Nederland staan open snelweguitzichten onder druk van bouwplannen. Daarom heeft de rijksoverheid negen Nationale Snelwegpanorama's aangewezen: uitzichten vanaf snelwegen op landschappen met grote culturele en/of natuurlijke kernkwaliteiten. Het kabinet streeft ernaar deze panorama's te behouden en te bevorderen dat functies in de snelwegomgeving landschappelijk goed worden ingepast en gebundeld. Omdat deze panorama's kort geleden geselecteerd zijn, valt er nog weinig te zeggen over de mate waarin dit streven gehaald is. De openheid in de negen nationale panorama's lijkt wel enigszins onder druk te staan door bouwplannen, maar minder dan bij open gebieden in het algemeen. In de komende decennia kunnen de panorama's echter wel worden verstoord door de bouw van grote stallen, kassen en zeer hoge objecten zoals windturbines, masten, torens en hoogspanningsleidingen (zie Tabel 1 ‘Vrije snelweguitzichten’, pagina 36-37).

De huidige snelwegpanorama's liggen in open gebieden van Nationale Landschappen. Om de Nationale Snelwegpanorama's open te houden, is handhaving van het beleid belangrijk.

Continuïteit en duidelijkheid van belang

De rijksambities voor het landschap zijn alleen haalbaar door een combinatie van ruimtelijke regels, een duurzame vergoeding van landschapsbeheer en meer aandacht voor de kwaliteit van het ontwerp. Als het Rijk hiervoor kiest, dan zullen deze keuzes voor langere tijd zeker moeten zijn. In de Nationale Landschappen, de Rijksbufferzones en de Nationale Snelwegpanorama's betekent dit dat ruimtelijke ontwikkelingen moeten passen binnen de doelen van deze gebieden. Dit kan voor bijvoorbeeld glastuinbouw of schaalvergroten landbouw beperkingen opleggen. Juist daarom is het belangrijk dat ondernemers weten waar ze aan toe zijn en of ze in het juiste gebied de juiste investeringen voor de lange termijn doen.



In grote delen van het agrarisch gebied komen ook buiten Nationale Landschappen waardevolle landschappen voor die gekenmerkt worden door hun unieke streekeigenheid.

IV Aantrekkelijk en toegankelijk agrarisch gebied ontstaat niet vanzelf

Op verzoek van het kabinet werkt deze Natuurbalans het thema ‘biodiversiteit en het landelijk gebied’ uit. Onderstaande paragrafen vatten de belangrijkste conclusies samen.

Het landelijk gebied vormt het grootste deel van Nederland en omvat natuurgebieden, wateren en het agrarisch gebied. De natuurgebieden en de landschappen van nationaal belang zijn eerder in deze samenvatting aan de orde gekomen. Het agrarisch deel van het landelijk gebied omvat ruim twee derde van Nederland. Daarmee bepaalt het in grote mate de leefomgeving van de Nederlanders.

Landbouw, natuur en bewoning strijden om de ruimte

In het agrarisch gebied komen vele inrichtingswensen bij elkaar: die van de landbouw, van recreanten en toeristen, van bewoners en van de natuur. De inrichtingswensen van de landbouw – als grootste grondgebruiker – voeren de boventoon. De landbouw vraagt om een efficiënt ingericht landschap als productieruimte. Door de liberalisatie van het landbouwbeleid bepaalt de wereldmarkt in toenemende mate de prijzen van landbouwproducten. Het veranderende Europese Gemeen-



Bij Tiel ligt het natuurontwikkelingsgebied Passewaai. Het gebied kent een strang, amfibiepoelen en dynamische moerassen in de uiterwaard. Als bij hevige regenval de waterstand in de Waal stijgt, kan het wetland onderlopen.

schappelijk Landbouwbeleid verschuift bovendien geld van de inkomenssteun naar plattelandsontwikkeling en laat prijsondersteunende maatregelen als de melkquotering verdwijnen. Deze ontwikkelingen maken kostenefficiëntie een belangrijke drijfveer bij de inrichting van het agrarisch gebied. Bovendien hebben agrarische bedrijven door de toenemende schaalvergroting meer mogelijkheden hun land efficiënt te bewerken en in te richten.

Aandacht voor landschappen met karakteristieke, cultuurhistorische elementen

Bewoners, recreanten en toeristen hebben waardering voor een aantrekkelijk en toegankelijk platteland. Daarbij verandert de samenstelling van de plattelandsbevolking doordat er steeds meer burgers gaan wonen, die niet vanuit de productie-functie naar het agrarisch gebied kijken. De waardering voor en de aanwezigheid van karakteristieke landschappen met de bijbehorende biodiversiteit komen bij elkaar in het streekeigen karakter van de diverse Nederlandse landschappen. In heel Nederland komen dergelijke landschappen met hoge culturele en natuurlijke waarden voor (zie Figuur 6). Als mensen de aantrekkelijkheid van het hele Nederlandse landschap belangrijk vinden, dan verdienen ook deze landschappen buiten de Nationale Landschappen aandacht. Het programma *Mooi Nederland* en de *Agenda Landschap* pakken deze beleidsopgave op: ze streven naar een betere balans tussen rood en groen, zoals eerder in deze samenvatting aan de orde is gekomen.

Opvangen klimaatverandering kan bijdragen aan groene en blauwe dooradering

De klimaatverandering brengt een nieuwe inrichtingswens met zich mee. Het vermogen om neerslagpieken en droogteperiodes op te vangen is in het agrarisch

gebied namelijk beperkt, terwijl deze in de toekomst meer en meer verwacht worden. Voor het bestrijden van de wateroverlast als gevolg van piekneerslag is al beleid geformuleerd: er wordt voorzien dat er circa 35.000 hectare nodig is voor ruimtelijke maatregelen om de waterberging in het landelijk gebied te vergroten. De daarbij behorende kosten worden geraamd op circa twee miljard euro. Afhankelijk van de uitvoering, kan de ontwikkeling van waterbergingsgebieden in belangrijke mate bijdragen aan de groene en blauwe dooradering van het landelijk gebied. De opgave rond de zoetwatervoorziening in droogteperiodes is nog onvoldoende uitgezocht. In het *ontwerp-Nationaal Waterplan* is aangegeven dat er de komende jaren een nadere studie zal worden uitgevoerd, waarbij niet alleen het wateraanbod uit het hoofdwatersysteem aan de orde komt, maar ook de mogelijkheden om de watervraag te beperken in de regionale watersystemen.

Natuur en landschapsbeleid kent nauwelijks uitvoering in het agrarisch gebied

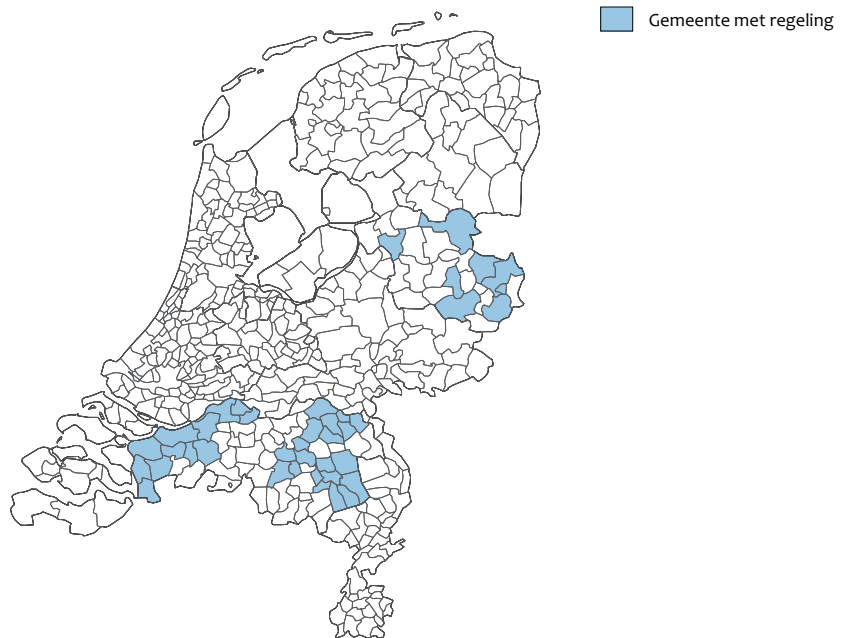
De inrichtingswensen van landbouw, recreanten, bewoners en natuur raken niet vanzelf op elkaar afgestemd. Het Rijk heeft duidelijke ambities neergelegd voor natuur en landschap in het landelijk gebied, zie de *Nota Ruimte* en de *Agenda Vitaal Platteland*. Het beleid is echter ambivalent, want het richt zich in de uitvoering voornamelijk op de Ruimtelijke Hoofdstructuur. Dit is maar een beperkt deel van het landelijk gebied, het omvat met name de natuurgebieden en de Nationale Landschappen. Het agrarisch deel van het landelijk gebied valt buiten deze prioriteit, waardoor er daar weinig aandacht is of middelen zijn voor de natuur- en landschapskwaliteiten. Ook de ILG-afspraken met de provincies brengen hierin geen verandering. Buiten de Ruimtelijke Hoofdstructuur zijn vooral provincies de trekker, maar die stellen hier weinig middelen voor beschikbaar.

Het Rijk ziet in groene en blauwe dooradering van het landschap een middel om aan diverse maatschappelijke wensen tegemoet te komen, zoals landschapherstel en -ontwikkeling, 'Building with nature', Adaptatie Ruimte en Klimaat en de ontwikkeling van groene bedrijventerreinen. De *Catalogus groenblauwe diensten* is in februari 2007 door de Europese Unie goedgekeurd en biedt de mogelijkheid om groene en blauwe dooradering in het agrarisch gebied te financieren. De *Catalogus* is echter op zeer beperkte schaal ingevoerd. Slechts enkele provincies boden in 2008 de mogelijkheid om gebruik te maken van de *Catalogus*, en dan niet eens in al hun gemeenten (zie Figuur 7).

Behoud en ontwikkeling van natuur en landschap hebben direct te maken met het bieden van perspectief aan de landbouw. Natuurontwikkeling gebeurt bijna altijd in samenhang met andere gebiedsopgaven, zoals agrarische ontwikkeling, infrastructuur, ruimte voor water, woningbouw, etc. In gebiedsprocessen lopen de betrokken partijen regelmatig tegen knelpunten aan, waarbij zij het Rijk nodig hebben om deze weg te nemen. Zo hebben zij in de praktijk vaak te maken met nieuwe wetgeving waarbij de jurisprudentie zich nog volop ontwikkelt. Als elk gebied voor zichzelf moet ontdekken hoe daarmee moet worden omgegaan, dan is dat weinig efficiënt. Het Rijk zou hier een waardevolle rol bij kunnen spelen.

Structurele financiering nodig

Voor aanleg en onderhoud van groene en blauwe dooradering in het landelijk gebied zijn veel meer middelen nodig dan nu beschikbaar zijn. Regulier beheer van



Slechts in een klein gedeelte van Nederland waren in 2008 provinciale regelingen voor groenblauwe diensten beschikbaar.

bestaande landschapselementen buiten de Nationale Landschappen kost circa 46 tot 75 miljoen euro per jaar. De *Catalogus groenblauwe diensten* richt zich op zowel het onderhoud als het inrichten van elementen, maar vooralsnog zijn slechts twee provincies bereid budget hiervoor te reserveren. De Catalogus biedt nog weinig ruimte om landschapsbeheer door particulieren te financieren.

Natuur en landschap leveren een aantrekkelijke omgeving en hebben daarmee een economische waarde voor private partijen, maar dat wil nog niet zeggen dat die private partijen ook bereid zijn hierin te investeren. In de nieuwe grondexploitatie-wet zijn de mogelijkheden van 'rood-voor-groen'-constructies verruimd. De praktijk wijst echter uit dat de financiële bijdrage van ruimtelijke ontwikkelingen voor groen- en recreatiegebieden nauwelijks van de grond komt. Uit onderzoek in de Biesbosch en de Utrechtse Heuvelrug blijkt dat ondernemers in de orde van 15-20% van hun omzet en lokale werkgelegenheid aan natuurgerichte recreatie kunnen toerekenen. Daarnaast bestaan in Nederland verschillende landschapsfondsen voor landschapsbehoud in specifieke regio's, waarbij private middelen worden gezocht. Ook vinden er in enkele gebieden landschapsveilingen plaats. Deze veilingen spitsen zich echter tot nu toe op de nu al aantrekkelijke landschappen. Daarbij



Akkerranden zijn schakels in de verduurzaming van het agrarisch gebied. Deze helpen om plagen te bestrijden en ondersteunen de natuur- en landschapswaarden van het agrarisch gebied.

kunnen deze landschapfondsen en -veilingen alleen zeer beperkt voor financiering zorgen.

Als het Rijk een duurzame financiering van landschapselementen van belang vindt, dan zou een wettelijke verplichting van de ‘rood-voor-groen’-regeling een oplossing kunnen zijn, aldus de Taskforce Financiering Landschap Nederland van Rinnooy Kan. Het collectieve karakter van het landschap maakt dat iedereen gratis kan genieten van een mooi landschap, zonder buitengesloten te worden. Nu de markt in dit opzicht faalt, betekent dit dat de overheid aan zet is bij de vergoeding van publieke diensten. De Taskforce ziet drie wegen waarlangs de overheid die inzet kan bieden, zonder de hele rekening zelf te hoeven betalen:

1. het instrument ruimtelijke ordening inzetten om randvoorwaarden te stellen aan ruimtelijke ontwikkelingen;
2. gerichte financiering bieden, door bijvoorbeeld grond aan te kopen voor de aanleg van recreatiegebieden of voor het beheer van landschapselementen;
3. fiscale maatregelen treffen, zoals de Natuurschoonwet en het toepasbaar maken van de Regeling Groenprojecten voor investeringen in het landschap.

Agrobiodiversiteit en duurzaam bodemgebruik nog in de kinderschoenen

Het Rijk streeft naar een verduurzaming van de landbouw: door het gebruik van de bodem te verduurzamen, maar ook door agrobiodiversiteit in de gangbare landbouw aan te wenden om de milieudruk te verlagen. In akkerbouwgebieden ondersteunt agrobiodiversiteit enerzijds de agrarische productie door plaagbestrijding of bestuiving, waardoor onder andere minder gewasbeschermingsmiddelen nodig zijn. Anderzijds ondersteunt het de natuur- en landschapswaarden op en langs agra-

rische percelen doordat het leefgebieden biedt aan soorten en de landschappelijke kwaliteit van het gebied vergroot. Agrobiodiversiteit en duurzaam bodemgebruik op en langs landbouwpercelen zijn dus belangrijke schakels in de verduurzaming van het agrarisch gebied.

Groene en blauwe elementen vergen echter agrarisch grondoppervlak en onderhoud. De voordelen van minder bestrijdingsmiddelen wegen daardoor grosso modo niet op tegen de kosten van grondverlies en onderhoud. Een gebrekkige vergoeding voor het onderhoud van landschapelementen kan daardoor een bedreiging zijn voor het verder toepassen van agrobiodiversiteit.

Het Rijk continueert het agrobiodiversiteitsbeleid in het *Stimuleringsprogramma Agrobiodiversiteit en Duurzaam Bodemgebruik* en in de nota *Biodiversiteit werkt*. De uitvoering blijft echter beperkt tot voorbeeldprojecten. Om ervoor te zorgen dat agrobiodiversiteit echt een schakel wordt in de verduurzaming van het agrarisch gebied, is structureel beleid noodzakelijk. In het huidige beleid zijn geen ijkpunten opgenomen, waardoor het onduidelijk is op welke wijze agrobiodiversiteit breed toegepast zal worden. Voor de inpasbaarheid van agrobiodiversiteit zijn maatwerk en verdere kennisontwikkeling nodig. De effectiviteit van agrobiodiversiteit hangt daarbij af van maatregelen op verschillende ruimtelijke schalen. Verder speelt een rol dat de randvoorwaarden van de inrichting van een groene en blauwe dooradering verschillen, afhankelijk van het doel: wordt alleen op plaagbestrijding ingezet, of ook op behoud van biodiversiteit?

Het beleid voor duurzaam bodemgebruik is opgenomen in de *Beleidsbrief Bodem* en in de Europese bodemstrategie. Het duurzaam bodemgebruik heeft mede als doel de overschotten van stikstof en fosfaat verder te verminderen. Hoewel deze overschotten in de afgelopen jaren aanzienlijk zijn afgenomen, dalen ze sinds 2005 niet verder. De milieurisico's van verontreinigingen door diergeneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen, en door het gebruik van zware metalen blijven een punt van zorg. Het is wenselijk de uitspoeling van deze verontreinigingen naar het oppervlaktewater te verlagen.

Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt kansen

Als onderdeel van de tussentijdse herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid neemt de Europese Unie uiteenlopende maatregelen. Zo zal het een deel van de inkomenssteun aan de grondgebonden landbouw breder inzetten voor natuur en landschap. Bovendien zullen tot 2013 extra middelen worden vrijgemaakt voor de ontwikkeling van het platteland. Op hoofdlijnen is nu al aangegeven hoe deze gelden precies besteed zullen worden. Zo zal, binnen de extra middelen in het plattelandontwikkelingsprogramma voor de periode 2010-2013, 30 miljoen euro beschikbaar komen voor akkerrandenbeheer en 40 miljoen euro om milieuverliezen uit de landbouw terug te dringen. Hiervoor geldt wel de voorwaarde van cofinanciering door de Nederlandse overheid. Voor de periode na 2013 is nog onzeker hoeveel EU-middelen er voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid beschikbaar komen.

Natuurkwaliteit neemt af en agrarisch natuurbeheer matig effectief

In het agrarisch gebied nemen de kwaliteiten van natuur en landschap af (zie Tabel 1 'Kwaliteit ecosystemen agrarisch gebied', pagina 36-37). Dit blijkt bijvoorbeeld uit de sterk afnemende aantallen weidevogels en de daling van het gemiddelde aantal soorten vogels, planten en dagvlinders in het agrarisch gebied (zie Figuur 8). Deze ontwikkeling is in tegenstelling met die in natuurgebieden, waar het aantal vogel- en plantensoorten juist stijgt. Met agrarisch natuurbeheer beoogt het Rijk de biodiversiteit in het agrarisch gebied te behouden en agrariërs bij het natuurbeheer te betrekken.

De ecologische effectiviteit van agrarisch natuurbeheer is laag. Deze effectiviteit kan vergroot worden door de ruimtelijke samenhang ervan te verhogen. Ook de continuïteit in het agrarisch natuurbeheer zal moeten verbeteren, om te voorkomen dat de investering bij beëindiging van een contract geheel verloren gaat. De 'zwaarte' van het beheer kan ook beter: de ecologische effectiviteit van de zwaardere pakketten is hoger dan die van de lichtere pakketten, maar het draagvlak om zwaardere pakketten af te sluiten lijkt beperkt.

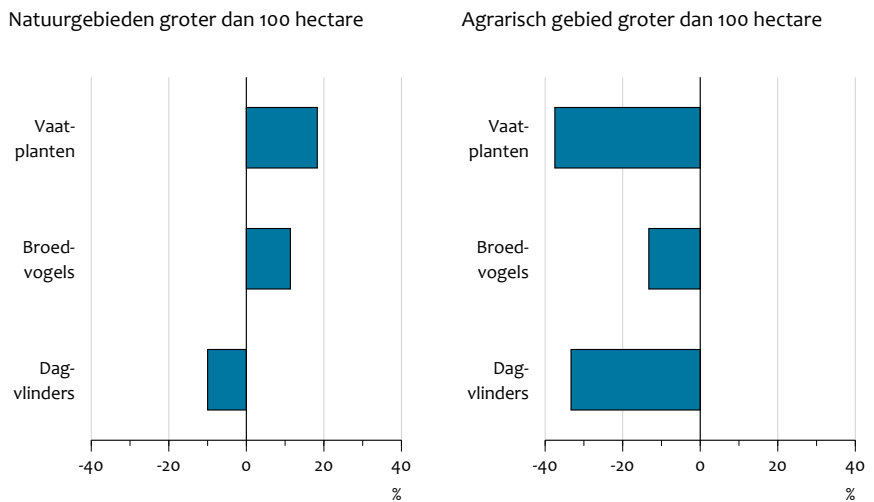
Om natuurwaarden in het agrarisch gebied te ondersteunen, biedt de leefgebiedenbenadering kansen. De regeling op het gebied van leefgebieden is nog relatief jong. Tot nu toe zijn de maatregelen er voornamelijk op gericht, het leefgebied van grauwe kiekendieven of hamsters te verbeteren door bijvoorbeeld akkers braak te laten liggen en faunaranden in te richten. Als het Rijk de negatieve trend van soorten gebonden aan het agrarische cultuurlandschap wil keren, dan is een intensivering van middelen aan te bevelen. De provincies stellen uiterlijk in 2009 plannen op waarin ze het leefgebiedenbeleid uitwerken.

Gezamenlijke, innovatieve benadering van het agrarisch gebied is gewenst

Hoe kan het agrarisch gebied in de toekomst optimaal gebruikt worden? De uitdaging is om ruimtelijke functies zo te combineren dat de landbouw als concurrentiekrachtige sector kan blijven opereren, terwijl andere functies - zoals natuur en recreatie - ook hun plaats behouden of uitbreiden. Uiteindelijk zullen het agrariërs zijn die een aantrekkelijk landschap in hun bedrijfsstrategie moeten opnemen. Agrarische natuurverenigingen spelen daar sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een actieve rol in. Als er op gebiedsniveau echt innovatieve oplossingen gevonden moeten worden, dan is samenwerking tussen overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen een belangrijke zoekrichting. Hierbij is het belangrijk dat betrokkenen naar elkaar luisteren en gezamenlijk een perspectief willen ontwikkelen. Overheden kunnen dit ondersteunen door te participeren en door ruimte te bieden voor deze innovaties.

Figuur 8

Verandering doelsoorten, 1990 - 2005 ten opzichte van 1975 - 1990



Het gemiddeld aantal soorten planten, broedvogels en dagvlinders in het agrarisch gebied, gemeten als doelsoorten van het natuurbeleid, is in 1990-2005 afgenomen in vergelijking met 1975-1990. In natuurgebieden zijn juist verbeteringen zichtbaar.

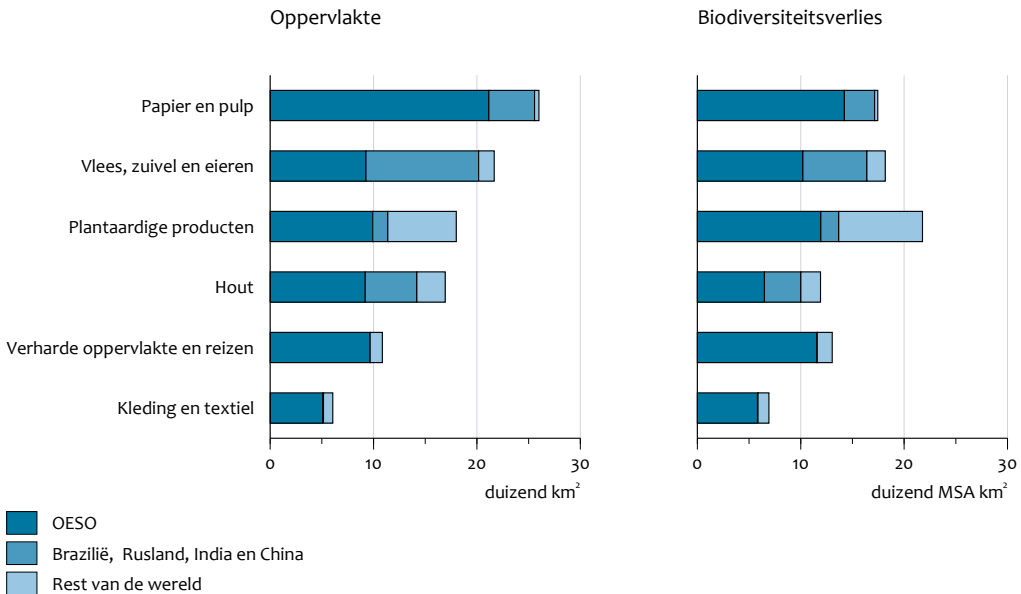
V Nederland neemt verantwoordelijkheid voor voetafdruk in buitenland

De volgende paragrafen behandelen het beleid rondom handelsketens en biodiversiteit. Deze onderwerpen zijn prioriteiten uit de nota *Biodiversiteit werkt*.

Nederland is een dicht bevolkt en welvarend land. De agrarische productie is relatief duur, onder andere door hoge grondprijzen en hoge arbeidskosten. De liberalisatie van de wereldmarkt maakt dat de productie daar plaatsvindt waar dit het goedkoopst kan. Hierdoor komen meer handelsstromen vanuit het buitenland. De ruimte die nodig is voor de Nederlandse consumptie – de zogenoemde voetafdruk – is driemaal zo groot als het Nederlandse grondgebied. De biodiversiteit in die productieruimte neemt vooral af voor de productie van zowel plantaardig als dierlijk voedsel (zie Figuur 9). Ook de productie van hout en papier draagt hieraan bij. De overheid wil de voetafdruk in het buitenland verduurzamen door onder andere productketens te certificeren. De nota *Biodiversiteit werkt* zet in op verduurzaming van hout, vis, soja, palmolie en biomassa. De nota geeft voor de meeste ketens alleen algemene richtinggevende en strategische doelen. Dit beleid wordt geconcretiseerd in samenwerking met de maatschappelijke partners. Daarmee kiest de overheid voor indirecte sturing.

Certificering van zacht hout loopt voorop, meer aandacht nodig voor hardhout

Het aandeel duurzaam hout op de Nederlandse markt is de afgelopen jaren al flink gestegen, door gezamenlijke inspanningen van de maatschappelijke partners. Het doel voor 2011 lijkt haalbaar als de trend volgehouden kan worden, maar de aantoonbaarheid van duurzame productie via keurmerken is nog een aandachtspunt



Voor de consumptie van alle Nederlanders is een ruimte nodig die ruim drie keer zo groot is als Nederland zelf. Veel ruimte is nodig voor productie van papier. De biodiversiteit heeft vooral te lijden onder de productie van voedsel. Effecten van broeikasgassen zijn hierin niet meegenomen.

(zie Tabel 1 'Verduurzaming handelsketen hout', pagina 36-37). Vooral certificering van zacht hout uit Europa verloopt voorspoedig, en er liggen nog veel mogelijkheden voor verdere certificering, bijvoorbeeld bij papier.

De Europese houtstroom is echter niet de meest problematische voor de biodiversiteit van bossen en het tegengaan van mondiale ontbossing. De certificering van hardhout uit zowel de tropen als gematigde gebieden loopt achter op de certificering van het aandeel zacht hout. Het overheidsdoel voor 2011 maakt hierin echter geen onderscheid, terwijl dat voor het stellen van prioriteiten nuttig zou zijn. Specifieke aandacht voor hardhout uit de tropen is belangrijk, omdat juist daar certificering veel meerwaarde kan hebben voor de biodiversiteit aldaar.

Certificering vis neemt toe, aandeel nog beperkt

De Nederlandse consumptie van vis is relatief beperkt, maar de rol van Nederland in de internationale visserij en vooral handel is relatief groot. Het aandeel van de gecertificeerde visvangst groeit, maar is nog maar klein vergeleken met de consumptie. Om de visserij te verduurzamen, waardoor populaties duurzaam kunnen voortbestaan en schadelijke neveneffecten op ecosystemen beperkt worden, zal de visserij gebaseerd moeten worden op het principe van *maximum sustainable yield* (de maximale verantwoorde vangst). Het verdient aanbeveling om over te schake-

len op andere technieken en om beschermde gebieden in te stellen en te beheren. Het is niet mogelijk om alleen met visvangst in de stijgende mondiale vraag te voorzien. Het op de markt brengen van meer gecertificeerde vis uit de aquacultuur een kansrijke optie (zie Tabel 1 'Verduurzaming handelsketen vis', pagina 36-37). Daarvoor worden nu nog criteria ontwikkeld.

Inzetten op duurzaam produceren soja in internationaal kader

Nederlanders eten veel dierlijke eiwitten, inclusief melkproducten en eieren. Soja vormt een belangrijk deel van het veevoer voor dieren die in Nederland worden gehouden. Er zijn internationale criteria 'op proef' afgesproken voor de certificering van de productie van soja (RTRS), maar hierover is veel discussie, waardoor het certificeringsproces traag verloopt (zie Tabel 1 'Verduurzaming handelsketen soja', pagina 36-37). Tegelijkertijd neemt wereldwijd het productieareaal voor soja snel toe, door een groeiende wereldbevolking en dieetveranderingen in opkomende economieën. Naast verduurzaming van deze grondstof is brede aandacht voor de milieueffecten van het hele consumptiepatroon van eiwitten aan te bevelen. Om meer draagvlak voor dit soort beleid te krijgen, kan het Rijk de consument ook wijzen op de gezondheidsvoordelen van een ander consumptiepatroon.

Verduurzaming handelsketens vraagt om internationale afspraken

Als het Rijk het gebruik van grondstoffen en handelstromen wil verduurzamen, dan kan het beleid zowel de productie- als de consumptiekant van de keten in beschouwing nemen. De nota *Biodiversiteit werkt* zet in op certificering van de productiekant, en niet op de consumptiekant. Certificering is een goed initiatief, met in potentie een aantal voordelen voor de biodiversiteit op mondiale schaal. De basis voor certificering van de meeste producten blijft echter vrijwilligheid, waardoor slechts een deel van de markt zal veranderen. Initiatieven van de detailhandel – zoals bij vis – kunnen een belangrijke stimulans vormen voor de afzet.

Gecertificeerde producten zijn duurder en de consument die duurzame producten koopt betaalt hiervoor tweemaal: eerst via certificering en daarna via de overheidskosten om duurzaamheid te realiseren. Daarentegen is het niet zomaar mogelijk om een heffing in te voeren op producten met een hogere milieudruk, vanwege de internationale handelsregels. Duurzame of gecertificeerde producten kunnen wel via het belastingstelsel goedkoper worden gemaakt, waardoor de kosten gedeeld worden.

De overheid zelf heeft invloed op de aankoop van gecertificeerde goederen via haar eigen inkoopbeleid, en via communicatie over bewust koopgedrag bij de burger. Met dat laatste wordt vooral de bewuste consument bereikt, maar nooit de hele bevolking. Anders is dat bij verplichte verduurzaming van hernieuwbare (bio)brandstoffen, waar de Europese Commissie zelf harde doelen stelt, en daarbij horende criteria en randvoorwaarden. Via platforms als de Wereldhandelsorganisatie en de Europese Unie zal breder draagvlak gerealiseerd kunnen worden om duurzame productie en consumptie te bevorderen.

Voor de meeste natuur- en landschapsdoelen is intensiever beleid nodig om deze tijdig te realiseren









Benodigde inspanning om doelen natuur en landschap te bereiken

Tabel 1

Omschrijving	Huidig beleid ¹	Toelichting - handelingsperspectieven	Verwijzing
Natuur			H2 & H7
Biodiversiteit			
Oppervlakte nieuwe EHS		Gericht op natuurkwaliteit ruilgronden toedelen en grond aankopen, uitvoering vlottrekken	2.1.1
Kwaliteit ecosystemen natuur		Sturen op kwaliteitsverbetering via aankoop en milieuverbetering	2.1.2
Kwaliteit ecosystemen agrarisch gebied		Ruimte creëren voor natuur in het agrarisch gebied	7.1.1
Aantal planten- en diersoorten		Benutten kracht van EHS en leefgebieden benadering, ook buiten natuurgebieden beleid concretiseren	2.1.3
Conditie voor natuur²			
Zuurgraad/voedselrijkdom		Opstellen actieplan rijk en provincies + lokaal maatwerk	2.2.1
Vochttoestand		Uitvoeren ILG-afspraken en voortgang monitoren	2.2.2
Waterkwaliteit		Verdergaande KRW-maatregelen uitvoeren	2.2.3
Ruimtelijke samenhang		Optimaliseren ruimtelijke samenhang binnen en tussen gebieden	2.2.4
Natuurbeheer		Benutten dynamisch natuurbeheer en alle zeilen bijzetten voor PSAN	2.2.5
Landschap			
			H3
Algemene landschapskwaliteit			
Waardering van het landschap		Doelen realiseren niet kansrijk	3.1.1
Visuele verstoring landschapsbeleving		Functionies bundelen en meer aandacht schenken ontwerp	3.1.2
Bundeling wonen, werken, landbouw		Aandacht bundeling boom- en bollenteelt	3.1.4
Natuurlijke & culturele kernkwaliteiten		Doelen SMART maken	3.1.5
Nationale landschappen			
Kernkwaliteiten Nat. Landschappen		Planologisch waarborg in ontwerp-AMvB verbeteren	3.2.1
Migratiesaldo nul		Bijstellen om woningbouw te sturen	3.2.2
Bouwen in Rijksbufferzones		Continueren beleid en aandacht voor handhaving	3.2.3
Vrije snelweguitzichten		Aandacht voor bouwplannen en handhaving	3.2.4






Tabel 1 vervolg

Benodigde inspanning om doelen natuur en landschap te bereiken

Omschrijving	Huidig beleid ¹	Toelichting - handelingsperspectieven	Verwijzing
Natuur voor mensen			H4
Recreatie			
Recreatieve gebruikswaarde om steden		Doelen realiseren niet kansrijk	4.1.1
Waardering groen om de stad		Doelen realiseren niet kansrijk	4.1.2
Realisatie recreatie om de stad		Versnellen aankoop en inrichting	4.1.3
Draagvlak			
Deelname aan beheer EHS		Aandacht voor afnemende belangstelling	4.2.1
Aantal leden natuurorganisaties		Geen specifiek handelingsperspectief Rijk	4.2.2
<hr/>			
Nederlandse voetafdruk in het buitenland			H5
Verduurzaming handelsketen hout		Meer aandacht voor (tropisch) hardhout en aantoonbaarheid duurzaam bosbeheer	5.3
Verduurzaming handelsketen vis		Grenzen stellen aan wilde vangst; duurzaamheidscriteria aquacultuur stimuleren.	5.4
Verduurzaming handelsketen soja		Toetsen en implementeren RTRS-criteria en controle-systemen. Aandacht voor consumptie dierlijke eiwitten.	5.5

- Huidig beleid: beleid waarbij de instrumentering, financiering en bevoegdheden aanwezig zijn, en waarvoor de besluitvorming is afgerond.
- De condities zijn getoetst aan het beleidsdoel dat in 2020 duurzame condities voor het voortbestaan voor alle in 1982 voorkomende soorten en populaties zijn gerealiseerd.

Legenda

-  Uitvoering van het beleid leidt waarschijnlijk tot het halen van het doel.
-  Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel. Beleid zou robuust gemaakt kunnen worden voor tegenvallers.
-  Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel. Met intensivering van het beleid is het doel wel realiseerbaar.
-  Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel. Vraagt fundamentele herziening van het beleid.
-  Op dit moment niet te bepalen.

Verdieping



Inleiding



De Natuurbalans is een jaarlijkse rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het belangrijkste doel van de Natuurbalans is om politici en beleidsmakers te informeren over hoe de kwaliteit van natuur en landschap zich ontwikkelt. In de Natuurbalans plaatst het PBL deze ontwikkelingen in het licht van het gevoerde beleid en de actualiteit.

In september 2009 verschijnt de derde begroting van het kabinet-Balkenende IV; halverwege de regeringstermijn van dit kabinet. Dat is een belangrijk moment om de ambities uit het regeerakkoord, en de bijstellingen daarvan vanwege de economische crisis, te vertalen in beleidsprioriteiten en bijbehorende financiële middelen. Met deze Natuurbalans 2009 wil het PBL het kabinet en de Tweede Kamer ondersteunen, als zij prioriteiten gaan stellen voor het natuur- en landschapsbeleid.

Aandacht voor Mooi Nederland en biodiversiteit en het landelijk gebied

Ten eerste wordt beschreven in hoeverre de doelen van het natuur- en landschapsbeleid worden gerealiseerd. Vervolgens besteedt deze Natuurbalans op verzoek van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) aandacht aan de landschapsaspecten van het beleidsprogramma 'Mooi Nederland'. Daarnaast heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) verzocht om in de Natuurbalans het thema 'Biodiversiteit en het landelijk gebied' uit te werken. Centraal in de Natuurbalans 2009 staat de vraag hoe het natuur- en landschapsbeleid in de context van (sociaal)economische ontwikkelingen functioneert. Het PBL belicht hierbij de samenhang en spanningen tussen natuur-, landschaps-, landbouw- en ruimtelijk beleid. Daarnaast brengt de Natuurbalans 2009 de ecologische effecten van Nederlands handelen elders in de wereld in beeld. Ook is er speciale aandacht voor de ontwikkelingen die op de korte of middellange termijn beleidsmatige keuzes of acties vereisen en welke keuzes of acties dat kunnen zijn.

Leeswijzer

De Natuurbalans 2009 geeft u een indicatorgewijze evaluatie van het natuur- en landschapsbeleid, inclusief het beleidsprogramma 'Mooi Nederland' en een uitwerking van het thema 'Biodiversiteit en het landelijk gebied'.

De eerste hoofdstukken beschrijven in vogelvlucht in hoeverre het algemene natuur- en landschapsbeleid de door de overheid gestelde doelen realiseert. Het PBL bespreekt de trend in deze doelen, de realisatie van de doelen, waarom de doelen eventueel niet zijn gehaald en mogelijke handelingsperspectieven. Meer dan in 2008 is de informatie uit de nationale kernindicatoren geplaatst in Europese context en/of uitgesplitst per provincie. In deze balans wordt ook meer aandacht

besteed aan de provincies, omdat zij een grotere rol hebben gekregen in het natuurbeleid. Zij zijn nu verantwoordelijk voor de regie en de realisatie van het natuurbeleid.

De Natuurbalans 2009 behandelt achtereenvolgens de onderwerpen natuur (hoofdstuk 2), landschap (hoofdstuk 3), natuur voor mensen en mensen voor natuur (hoofdstuk 4) en Nederland en biodiversiteit in de wereld (hoofdstuk 5). In deze hoofdstukken staan de beleidsmatige keuzes of acties die op de korte of middellange termijn genomen kunnen worden.

De laatste drie hoofdstukken benaderen het landelijk gebied als de arena waarin verschillende functies – zoals natuur, landschap, landbouw, recreatie en wonen – om gebruik van de ruimte strijden (hoofdstuk 6). Er wordt ingegaan op botsende doelen en belangen in het landelijk gebied (hoofdstuk 7) en geanalyseerd hoe het beleid via lokale onderhandelingsprocessen in de praktijk uitpakt (hoofdstuk 8).

Literatuurverwijzingen

Voor deze Natuurbalans heeft het PBL gebruikgemaakt van een groot aantal onderzoeksrapporten en andere literatuur. Om de Natuurbalans leesbaar te houden, zijn alleen de essentiële verwijzingen in de tekst opgenomen. Een literatuuroverzicht vindt u achter in de Natuurbalans.

De informatie over de kwaliteit van natuur en landschap en de ontwikkelingen daarin is in de Natuurbalans 2009 gepresenteerd in de vorm van kernindicatoren. Achtergrondinformatie over deze kernindicatoren is te vinden op de website van het Milieu- en Natuurcompendium (zie www.milieuennatuurcompendium.nl). De Natuurbalans is ook ontsloten via www.pbl.nl/nl/natuurbalans

Evaluatie natuurbeleid

- Ondanks de druk op de ruimte is Nederland erin geslaagd om de oppervlakte natuurgebied te laten groeien. Nederland zet daarmee een belangrijke eerste stap, die nodig is om het biodiversiteitsverlies te stoppen.
- In sommige natuurtypen lijkt het biodiversiteitsverlies te stabiliseren, maar gevoelige ecosystemen gaan nog steeds achteruit en de Rode Lijsten worden steeds langer en 'roder'. In Nederland is desondanks internationaal belangrijke natuur.
- Hoewel verdroging, vermisting/verzuring en versnippering de laatste jaren zijn afgenomen, lijkt dat onvoldoende om in 2020 duurzame condities voor soorten te realiseren. Om dat doel wel te bereiken is een daadkrachtige aanpak nodig van het Rijk en de provincies. Een aanpak die sterker is gericht op natuurkwaliteit en prioriteiten stelt binnen de uitvoering van het natuurbeleid is kansrijk.



Door gericht beheer gaat het met een deel van de Rode Lijstsoorten beter. Zo profiteert de middelste bonte specht van de toename van oudere bossen in Nederland, waardoor deze vogel weer op meer plaatsen voorkomt.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of de overheid met haar natuur- en milieubeleid de (inter)nationale doelstellingen kan realiseren voor biodiversiteit (paragraaf 2.1) en condities voor natuur (paragraaf 2.2). Voor deze twee doelstellingen komen achtereenvolgens aan bod de trend, de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd, de oorzaken van het wel en niet halen van de doelen en een mogelijk handelingsperspectief. De informatie is geplaatst in Europese context en/of uitgesplitst per provincie.

2.1 Biodiversiteit

- In Nederland neemt de oppervlakte natuurgebied niet meer af. Nederland zet daarmee een belangrijke eerste stap die nodig is om het biodiversiteitsverlies in 2010 te stoppen. Wereldwijd veroorzaakt vooral de afname van de oppervlakte natuurgebied nog steeds biodiversiteitsverlies.
- Het verlies aan natuurkwaliteit is in Nederland niet overal gestopt. Bedreigde planten- en diersoorten gaan nog steeds achteruit. De beperkte oppervlakte, de ruimtelijke samenhang en milieukwaliteit van de natuurgebieden blijven voor deze soorten belangrijke knelpunten.
- Om de laatste 40% van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te kunnen voltooiën moet de overheid de uitvoering van het natuurbeleid volhouden en duidelijkheid geven in de planologie. Doordat de inrichting van verworven natuurgebieden achterblijft, leidt ingezet geld nog niet altijd tot biodiversiteitswinst of -behoud.
- Hoe ver de provincies zijn met het realiseren van de nieuwe EHS, verschilt. Dat komt doordat de provincies verschillende prioriteiten stellen en de grondmarkt per provincie anders is.

In het Nederlandse natuurbeleid staan voor biodiversiteit twee algemene doelen centraal (LNV, 2006a; LNV, 2007a; VROM et al., 2006):

1. biodiversiteit zeker stellen door natuur te behouden, herstellen, ontwikkelen en duurzaam te gebruiken;
2. verdere achteruitgang van de huidige biodiversiteit uiterlijk in 2010 stoppen.

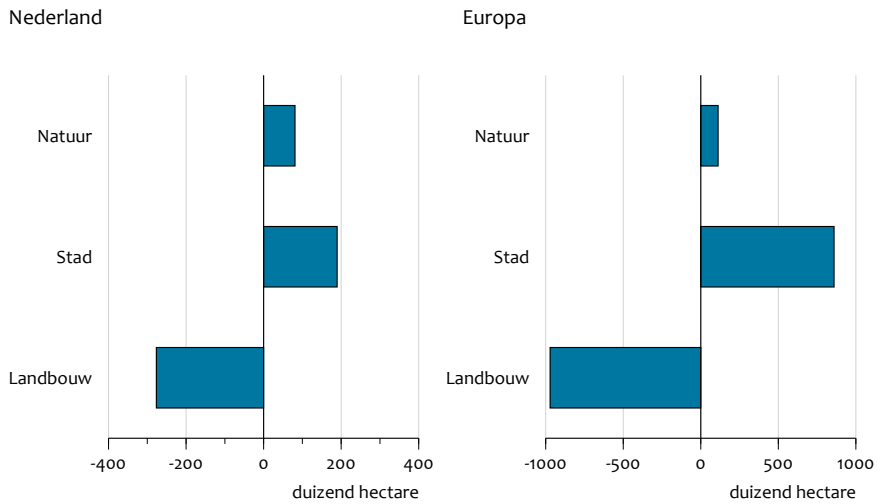
Deze algemene doelstellingen zijn uitgewerkt in meerdere operationele doelen. Dit zijn de afrekenbare doelstellingen waar het Rijk op stuurt. Deze operationele doelstellingen hebben een kwalitatieve en een kwantitatieve component. Hoe het met de doelstelling voor biodiversiteit gaat, wordt afgeleid uit ontwikkelingen in de oppervlakte (kwantiteit) van natuur (paragraaf 2.1.1), uit de ecosystemen (kwaliteit) binnen die oppervlakte (paragraaf 2.1.2) en uit hoe het met de afzonderlijke planten- en diersoorten gaat (paragraaf 2.1.3). Deze drie aspecten zijn ook de kern-indicatoren waarmee op internationaal en Europees niveau doelstellingen worden geëvalueerd.

2.1.1 Oppervlakte natuur

In het verdrag inzake de Biologische Diversiteit is wereldwijd afgesproken om per 2010 het verlies aan biodiversiteit significant te verminderen (CBD, 2004). Europa streeft naar een volledige stop van het biodiversiteitsverlies (CEC, 2006). Een eerste vereiste voor behoud van biodiversiteit is, de gebieden behouden waarin deze voor-

Figuur 2.1

Verandering grondgebruik, 1990 - 2004



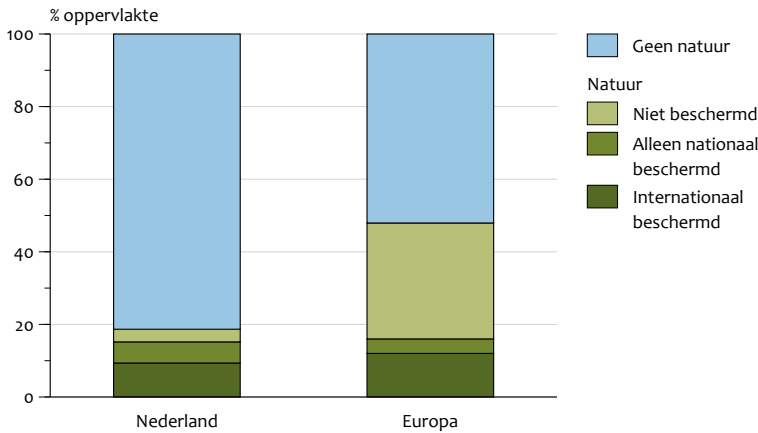
In Nederland neemt de oppervlakte natuur toe. Dit zijn vooral moeras, heide, bos en half-natuurlijke graslanden. Bron: Reijnen et al., 2009; EEA, 2007.

komt. Bij de evaluatie van biodiversiteitsdoelen wordt daarom allereerst gekeken of de oppervlakte natuur niet is afgenomen (CBD, 2004; EEA, 2007). Nederland wil niet alleen natuur behouden, maar ook herstellen en ontwikkelen. Hiervoor is in 1990 het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd (LNV, 1990). De EHS is een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden. Het is de bedoeling de bestaande natuurgebieden te vergroten en te verbinden. Dit is nodig voor duurzaam behoud van biodiversiteit, omdat de oppervlakte natuur te veel is afgenomen en is versnipperd (zie ook paragraaf 2.1.2 en 2.2.4).

Nederland zet belangrijke eerste stap: oppervlakte natuur neemt toe

Wereldwijd neemt de oppervlakte natuurgebied nog steeds af (MNP, 2007b). In Europa vond van 1990 tot en met 2004, 15% van de verstedelijking plaats in natuurgebied. De overige toename van het bebouwd gebied heeft in agrarisch gebied plaatsgevonden. Ondanks de verstedelijking is in Europa de oppervlakte natuur niet afgenomen, doordat natuur is ontwikkeld en natuurlijke bosopslag is ontstaan in gebieden die agrariërs verlaten hebben.

In Nederland is de oppervlakte natuur sinds 1990 toegenomen (zie Figuur 2.1). Dit komt doordat nieuwe natuur is gerealiseerd in de Ecologische Hoofdstructuur en doordat bestaande natuur ruimtelijk is beschermd. De groei van de oppervlakte natuur is vooral zichtbaar in (half)natuurlijke graslanden, moeras, heide en bos. Het Nederlandse natuurbeleid heeft dus tegenwicht geboden aan, mondiaal gezien, de belangrijkste oorzaak van biodiversiteitsverlies: de vernietiging van leefgebied. Overigens moet hier wel bij vermeld worden dat er in Nederland, in vergelijking met Europa, relatief weinig natuur aanwezig is (zie Figuur 2.2).



In Nederland is, in vergelijking met Europa, relatief weinig natuur aanwezig. Het overgrote deel van de overgebleven landnatuur is in Nederland inmiddels ruimtelijk beschermd. In Europa is minder natuur ruimtelijk beschermd en breiden steden zich nog steeds deels uit in natuur. Bron: EEA, 2007.

Anders dan in Europa worden in Nederland landbouwgronden niet verlaten vanwege demografische en/of economische ontwikkelingen. In Nederland groeit de natuur door actieve herinrichting van landbouwgronden. Daarnaast beperkt planologische bescherming ook de mate waarin gemeenten en provincies bouwen binnen de Ecologische Hoofdstructuur (PBL, 2008a). Zonder dit beleid was de oppervlakte natuur in Nederland waarschijnlijk afgenomen, aangezien er veel vraag is naar grond voor landbouwontwikkeling en verstedelijking.

Zoute Natura 2000-gebieden krijgen vorm

Ook de bescherming van de natuur in de zoute wateren van Nederland begint langzamerhand steeds meer vorm te krijgen. In 2008 is de Voordelta als Natura 2000-gebied aangewezen en is het beheerplan ervan vastgesteld. In februari 2009 heeft de minister van LNV ook de Waddenzee, samen met de duingebieden van de Waddeneilanden, definitief aangewezen als Natura 2000-gebied. Zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn is daar nu dus van kracht. Het beheerplan voor de Waddenzee moet nog worden vastgesteld. Voor de Eems-Dollard is het proces nog niet zo ver.

De natuur in de Noordzee geniet momenteel minder wettelijke bescherming. Het EHS-beschermingsregime voor de Noordzee is minder streng dan dat voor het vasteland (VROM et al., 2006). Ook zijn de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet nog niet van toepassing buiten de territoriale wateren. Wel is met diverse richtlijnen en verdragen afgesproken om uiterlijk in 2010 een internationaal netwerk van beschermde gebieden op zee te realiseren. De verwachting is dat de uitgebreide Noordzeekustzone en de gebieden op de open Noordzee in 2010 worden aangewezen als beschermd gebied. Hiermee valt dan 19% van het Neder-

landse deel van de Noordzee onder de bescherming van de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn.

Groei EHS is eruit: provincies moeten alles op alles zetten om EHS af te ronden

De overheid wil de EHS in 2018 gerealiseerd hebben. Het is de bedoeling dat de EHS op land uiteindelijk 728.500 hectare zal beslaan. Het wateroppervlak in de EHS bedraagt 6.300.000 hectare. Een deel van de EHS was in 1990 al bestaande natuur: op land was dat 453.500 hectare. De overige 275.000 hectare is de zogenoemde nieuwe EHS. Die realiseert de overheid via drie lijnen:

- nieuwe natuur, robuuste verbindingen en natte natuur; verwerving, inrichting en beheer(50%);
- particulier natuurbeheer (15%);
- agrarisch natuurbeheer (35%).

Met de start van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) moeten provincies de EHS-taakstellingen nu gaan realiseren. Voor de natte natuur blijft het initiatief bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit liggen. De voortgang van de drie realisatielijnen is hieronder geschetst.

Voortgang oppervlakte nieuwe natuur, robuuste verbindingen en natte natuur

Het totale areaal dat onder de EHS valt, neemt toe. De laatste jaren stagneert de voortgang echter, doordat verwerving binnen de EHS niet vlot en de inrichting van verworven gronden achterblijft (PBL, 2008b).

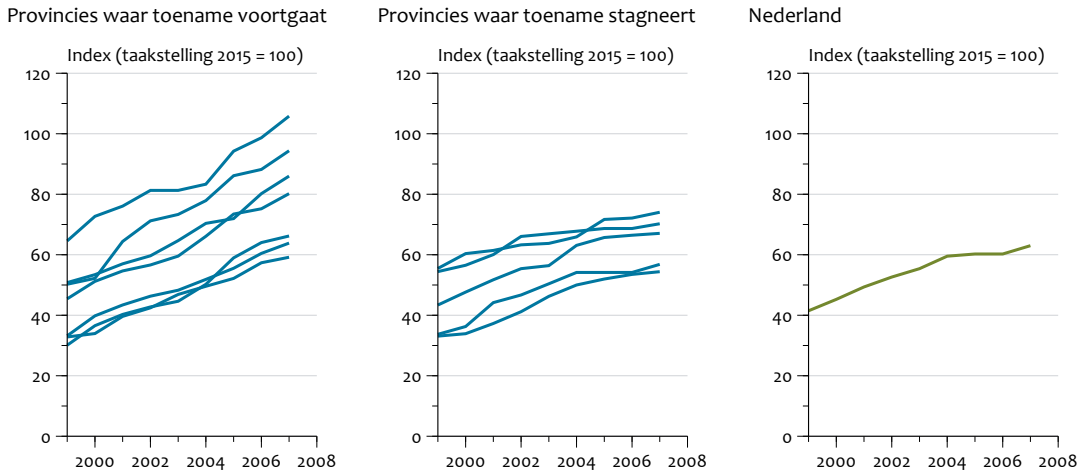
Verwerving en inrichting nieuwe natuur

Voor de nieuwe natuur (reservaten en natuurontwikkeling) is in 2007 bijna 5000 hectare grond verworven. Hiervan ligt 3000 hectare binnen de EHS en bestaat bijna 2000 hectare uit ruilgronden die nog niet in de EHS liggen. Van de 112.000 hectare is nu 63% verworven en 44% ingericht. Op www.milieuennatuurcompendium.nl staat de jaarlijkse voortgang.

Tussen provincies zijn aanzienlijke verschillen in de voortgang van de verwerving. Volgens de huidige taakstelling voor nieuwe natuur is de provincie Flevoland al klaar met verwerving. In de provincies Zeeland, Drenthe en Zuid-Holland is 80% van de verwerving gerealiseerd. Als de ruilgronden worden meegerekend, hebben ook de provincies Drenthe en Zuid-Holland voldoende hectaren verworven. In de provincies Overijssel en Gelderland is echter minder dan 60% gerealiseerd. Dit zijn provincies met veel hectaren nieuwe natuur, waardoor zij sterk bepalen in hoeverre de doelen landelijk worden gerealiseerd. In een aantal provincies, bijvoorbeeld Utrecht, stagneert de grondverwerving. Gelderland, Overijssel en Noord-Holland liggen goed op schema met het particulier natuurbeheer. Friesland is koploper met het aantal hectaren agrarisch natuurbeheer (zie Figuur 2.3).

Verwerving en inrichting robuuste verbindingen

Een ander onderdeel van de nieuwe EHS zijn de robuuste verbindingen. De robuuste verbindingen maken de EHS tot een samenhangend netwerk, waardoor soorten zich tussen de verschillende leefgebieden kunnen verplaatsen. De beoogde robuuste verbindingen krijgen de hoofdfunctie natuur, maar zijn nu nog vaak landbouwgrond. Veel van deze robuuste verbindingen moeten nog begrensd worden of



Gemiddeld neemt in Nederland de verwerving van gronden voor de EHS gestaag toe. Een aantal provincies heeft al meer dan 80% van de taakstelling bereikt. In een aantal provincies stopt de verwerving echter de laatste jaren. Bron: DLG.

zijn nog globaal op kaart aangegeven. Volgens de *Nota Ruimte* moet de begrenzing in 2008 klaar zijn. Dat is niet gelukt. De taakstelling is 16.303 hectare verwerven in 2015 en inrichten in 2018. Inmiddels is bijna 2% van de grond verworven en nagevoeg niets ingericht.

Verwerving en inrichting natte natuur

De EHS omvat belangrijke natuurgebieden in Nederland, zowel op het land als in het water. Het doel is om de voor Nederland karakteristieke natte natuur uit te breiden. De beoogde natte natuur (6500 hectare) is voor de helft nog in gebruik als landbouwgrond en krijgt de hoofdfunctie natuur. Deze grond moet worden verworven en ingericht. De andere helft is veelal al water en dient alleen te worden ingericht. Volgens planning zou de begrenzing van de natte natuur gereed dienen te zijn in 2008 en de verwerving en de inrichting in 2010.

Inmiddels is 46% van de natte natuur ingericht. Dit zijn voornamelijk de delen die al water zijn en niet verworven hoeven te worden. Van de grond die wel verworven moet worden is 5% gerealiseerd. Daarnaast zijn voor ruim 40% ruilgronden verworven, maar die liggen nog niet op de gewenste plek binnen de EHS.

Project 'Nulmeting op Kaart' herziet mogelijk provinciale restantaakstellingen

LNV en de provincies werken aan het project 'Nulmeting op Kaart'. Hierin wordt per provincie de feitelijke restantaakstelling 'in het veld' op 1 januari 2007 bepaald en op kaart gezet. Het project geeft naar verwachting ook een meer gedetailleerd inzicht in de hoeveelheid ruilgrond die ten behoeve van de EHS is verworven, de stand van zaken bij de inrichting en het onderscheid van beheer binnen en buiten

de EHS. De resultaten worden in september 2009 verwacht. Het is mogelijk dat de resultaten van de 'Nulmeting op Kaart' een ander beeld geven, dan hier geschetst doordat taakstellingen worden gewijzigd of de verworven gronden op een andere manier over de verschillende beleidscategorieën worden verdeeld.

Voltooiing verwerving Ecologische Hoofdstructuur vraagt om volhouden

Van de 130.000 hectare die verworven dient te worden is inmiddels 70.000 hectare binnen de EHS verworven. Het verwerven van de laatste 60.000 hectare vraagt veel inzet van de provincies. Inmiddels is de verwerving afhankelijk van goede agrarische gronden die uit de productie worden genomen. Begin jaren negentig van de vorige eeuw werden betrekkelijk eenvoudig minder productieve landbouwgronden opgekocht en onder beheer gebracht bij natuurbeherende instanties. Het ging hierbij bijvoorbeeld om natte gronden rond beken. Momenteel worden ook productivere landbouwgronden actief omgezet in natuur: de zogenoemde natuurontwikkeling. Inmiddels is het 'laaghangende fruit' dan ook geplukt. Het wordt dus steeds lastiger om grond te verkrijgen op de juiste locatie, binnen de grenzen van de EHS. Provincies kunnen wel gronden verwerven, maar vaak niet direct op de juiste locatie. Daarom is inmiddels ongeveer 29.000 hectare aan ruilgrond aangekocht voor natuurdoeleinden. Deze grond daadwerkelijk 'ruilen' of op de juiste locatie grond aankopen, blijkt in de praktijk echter het moeilijkst.

Gerichte aankopen en duidelijke planologie versnellen realisatie EHS

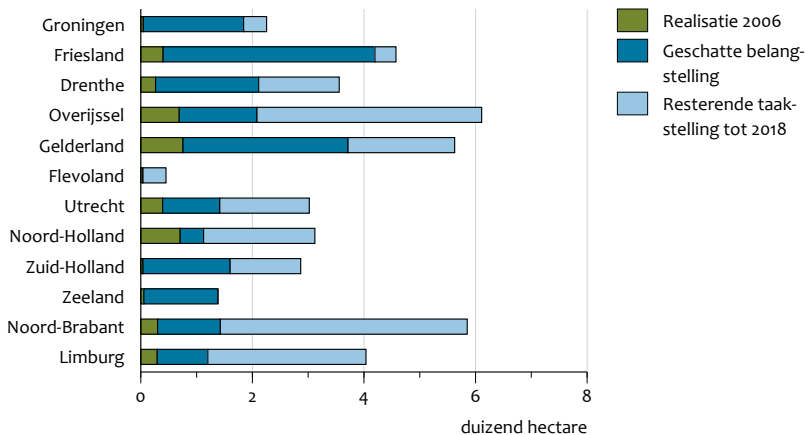
De overheid kan de EHS sneller realiseren met maatregelen die helpen om gronden te verwerven op de juiste locatie. Een goede maatregel is onder andere meer planologische duidelijkheid bieden in bijvoorbeeld de AMvB Ruimte (zie paragraaf 3.1.2). De exacte grenzen van de EHS zijn nu namelijk deels nog onduidelijk. Enerzijds zorgt dit ervoor dat het beleid flexibel is en dat provincies kunnen inspelen op lokale kansen. Anderzijds biedt deze onduidelijkheid een slechte basis voor keuzes die agrariërs met hun bedrijf moeten maken.

Ook zou de overheid een actieplan kunnen opzetten, waarin met ruilgronden, het gericht inzetten van ruilinstrumentarium zoals kavelruil en gerichte aankopen prioritaire knelpunten in de EHS worden gedicht. Omdat op dit moment aankoop van ruilgronden niet snel resulteert in ingerichte natuur, bestaat tevens de kans dat het beeld ontstaat dat investering in natuur of natuurontwikkeling niet gepaard gaat met natuurwinst. Verder is versnelling van de inrichting van gronden nodig.

Voortgang oppervlakte particulier natuurbeheer: te weinig vertrouwen overheid

De tweede lijn om de EHS te realiseren is particulier natuurbeheer. Deze gronden krijgen de bestemming natuur maar blijven in eigendom en beheer bij particulieren. Het particuliere natuurbeheer komt ondanks extra beleidsinspanningen nauwelijks van de grond. In bijna de helft van de tijd is slechts 15% van de doelstelling gerealiseerd. Het lijkt er dus op dat de overheid met de huidige inspanning de oppervlakte-taakstelling voor het particuliere natuurbeheer niet tijdig gaat realiseren (Wiertz et al., 2007).

De geschatte belangstelling voor particulier natuurbeheer blijft in veel provincies achter bij de taakstellingen (zie Figuur 2.4). Grondeigenaren noemen als belangrijkste redenen om niet deel te nemen aan particulier natuurbeheer dat het niet



Alleen voor Groningen, Friesland en Zeeland is de geschatte belangstelling voor particulier natuurbeheer zodanig dat de taakstellingen voor 2018 binnen bereik komen. Bron: Geelen en Leneman, 2007; Dienst Regelingen, 2007; LNV, 2006b.

past in de bedrijfsstrategie, dat een andere bestemming meer geld oplevert en dat ze het 'zonde vinden van de landbouwgrond'. Meer dan de helft van de huidige deelnemers aan particulier beheer geeft aan knelpunten in de regeling te ervaren. De lange aanvraagtijd, een gebrek aan kennis en procedures en onduidelijke en/of gebrekkige informatie van de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied worden het vaakst genoemd. Ervaringsdeskundigen zoals beheerders en tussenpersonen brengen het gebrek aan vertrouwen in de overheid als belangrijk knelpunt naar voren en ook het feit dat de regeling continuïteit ontbeert (De Koeijer, 2007).

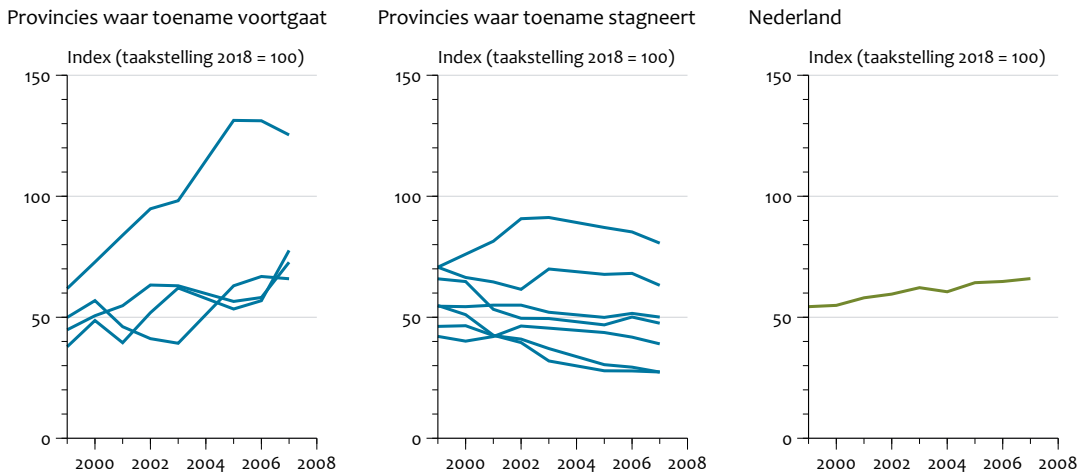
De provincies en het ministerie van LNV werken aan een nieuw, landelijk uniform en geharmoniseerd systeem voor natuurbeheer met bijbehorende subsidie- en aansturingssystemen (zie paragraaf 2.5). Dit biedt kansen om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. Aandachtspunten daarnaast blijven de continuïteit van de regeling en het vergroten van de belangstelling voor particulier natuurbeheer.

Voortgang oppervlakte agrarisch natuurbeheer: deelname stukt

De derde lijn om de EHS te realiseren is agrarisch natuurbeheer. Het doel van agrarisch natuurbeheer is het verhogen van de natuurkwaliteit van het landelijk gebied. De gronden zijn nu veelal in agrarisch gebruik en behouden ook de hoofdfunctie landbouw. De taakstelling is 120.000 hectare, hiervan ligt 20.000 hectare buiten de EHS. Nationaal stijgt de oppervlakte met agrarisch natuurbeheer gestaag. Momenteel is 66% van de beoogde oppervlakte in agrarisch natuurbeheer.

In veel provincies stukt de realisatie of is er zelfs al een aantal jaren sprake van een gestage afname. In een paar provincies stijgt het areaal met agrarisch beheer. Dit

Figuur 2.5 Agrarisch natuurbeheer



De oppervlakte natuur met agrarisch natuurbeheer fluctueert per jaar. In veel provincies is de groei eruit en neemt de oppervlakte af. Bron: LNV, DR en DLG

zijn veelal provincies die ruime grenzen hanteren waarbinnen agrarisch natuurbeheer kan worden afgesloten. Eén provincie heeft al meer gerealiseerd dan in de doelstelling is aangegeven (zie Figuur 2.5).

Agrarische natuurverenigingen verwachten dat agrariërs door de nieuwe beheersubsidieregeling in de toekomst minder snel zullen deelnemen aan agrarisch natuurbeheer en dat de oppervlakte natuur met agrarisch natuurbeheer zal dalen (zie paragraaf 7.1.3). De afschaffing van het melkquotum zal het afsluiten van agrarisch natuurbeheer verder onder druk zetten. Een veelgehoorde belemmering voor deelname aan het agrarisch natuurbeheer is dat dit beheer in de praktijk moeilijk in de bedrijfsvoering is in te passen. Waarschijnlijk ontstaat er meer belangstelling voor agrarisch natuurbeheer, als de overheid regionaal maatwerk biedt, de regelingen flexibiliseert, kostendekkende vergoedingen biedt en de administratieve procedures vereenvoudigt.

Conclusie: over gehele linie versnelling realisatie doelen EHS noodzakelijk

De overheid zal de EHS met de huidige snelheid van verwerving en inrichting in 2018 niet volledig en tijdig kunnen realiseren. Met name op de gewenste locaties grond verwerven en inrichten, blijft een probleem. Hierdoor is de oppervlakte natuurgebied feitelijk minder gegroeid dan mogelijk is met aangekochte gronden. Bij het particulier en agrarisch natuurbeheer is de vaart er ook uit. Op basis van de historische trend is geschat dat in 2018 60% van de oppervlakte van de nieuwe EHS gerealiseerd zal zijn. Als de voortgang nu niet versnelt, worden de doelen pas decennia later gerealiseerd. In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor de oppervlakte nieuwe EHS te bereiken aangegeven met de kleur oranje (zie pagina 36-37).

Wind tegen voor het kabinet, geen New Green Deal voor Nederland

Op 25 maart 2009 heeft het kabinet 'Werken aan toekomst' gepresenteerd. Dit is een aanvullend beleidskader op het coalitieakkoord. In dit beleidskader staan concrete plannen voor de begroting van 2009 tot en met 2012 en de jaren daarna. Het kabinet wil hiermee de werkgelegenheid op korte termijn gericht stimuleren. Hiertoe heeft het kabinet bepaalde projecten naar voren gehaald en andere naar achteren geschoven (AZ, 2009). Op de begroting is dit te zien aan de zogenoemde kasschuiven.

Gevolgen kasschuiven voor natuur en landschap

Voor natuur en landschap zijn vier kasschuiven relevant:

1. Verschuiving Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) waaronder gelden voor de EHS en het programma 'Recreatie om de Stad' (RodS). Hiervan is 200 miljoen euro verschoven naar 2011. Dit is de grootste verschuiving. Het Rijk en de provincies overleggen momenteel over de invulling van deze kasschuif. In de rijksbegroting is binnen het ILG voor de EHS-verwerving ongeveer 30 miljoen euro per jaar opgenomen en voor RodS 120 miljoen euro. Als het Rijk en de provincies de verwerving twee jaar uitstellen, ontstaat er een praktisch probleem. RodS moet immers in 2013 gereed zijn en de verwerving van de EHS in 2015. Er is dan substantieel minder tijd om de verwerving te realiseren. Het ministerie van LNV signaleert bovendien in het jaarverslag van 2008 dat extra inzet voor RodS nodig is om de taakstelling te halen in 2013 en dat er eigenlijk onvoldoende rijksbudget voor beschikbaar is. Nu zet de kasschuif dat budget mogelijk nog extra onder druk.
Er is misschien wel financiële ruimte bij het Groenfonds, omdat dit fonds in 2007 en 2008 de budgetten voor grondverwerving niet volledig heeft uitgeput. Deze budgetten zijn echter per provincie gelabeld en kunnen alleen met toestemming van de provincies onderling verschoven worden. Daarnaast kunnen de provincies ervoor kiezen om voor te financieren. Dan zou de voortgang niet om financiële redenen hoeven te stagneren.
Door de bezuinigingen op het ILG-budget die het kabinet voorstelt, kunnen verschillende partijen de gemaakte afspraken, twee jaar na de start van het ILG, misschien niet nakomen. Dit zet mogelijk de werkrelatie onder druk, vooral nu ook het project 'Nulmeting op Kaart' speelt. In dit project gaan het Rijk en de provincies samen de realisatie en taakstelling voor ILG vaststellen. Het ziet er naar uit dat de EHS nog niet zo ver gereed is als eerdere rapportages deden vermoeden.
2. Buitenlandse klimaatverplichtingen (kasschuif 80 miljoen euro).
3. Binnen het Waddenfonds verschuift 40 miljoen euro van 2009 naar 2011.
4. Voor een duurzame agrarische sector is 50 miljoen euro extra uitgetrokken. Mogelijk besteedt het kabinet een deel aan onderhoud van het landschap. Daar staat tegenover dat de maatregel die vergunningvrij bouwen toestaat, mogelijk weer ten koste gaat van het landschap.

De effecten van deze mutaties op de concrete beleidsuitvoering zijn nu nog niet bekend. Maar het is mogelijk dat de kasschuiven zullen leiden tot vertraging in de uitvoering. Het kabinet heeft de intentie in de begroting voor 2010 de mutaties nader te bepalen.

2.1.2 Ecosysteemkwaliteit

Het Rijk wil biodiversiteit zekerstellen door natuur te behouden, herstellen, ontwikkelen en duurzaam te gebruiken. Europa wil het verlies van de huidige biodiversiteit in 2010 stoppen. Door behoud, herstel en ontwikkeling van ecosystemen hoopt het Rijk voldoende leefgebied voor de inheemse soorten te bieden (Bal et al., 2001). De natuurkwaliteitsdoelen zijn voornamelijk geformuleerd voor de EHS en de Natura 2000-gebieden. Buiten de natuurgebieden zijn de kwaliteitsdoelen minder concreet (zie hoofdstuk 7).

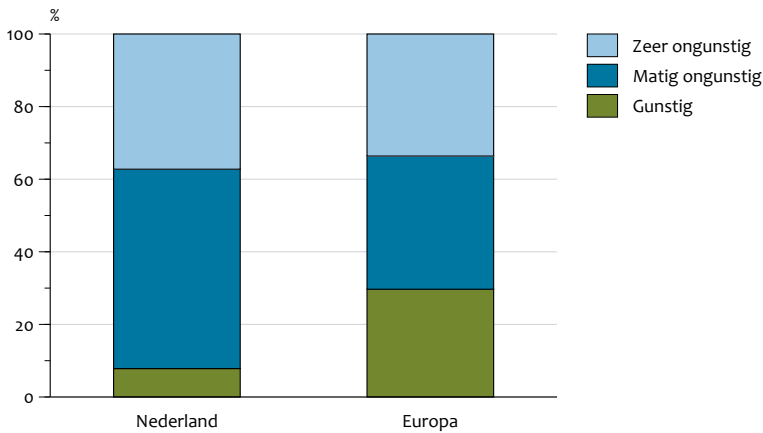
De beoogde natuurkwaliteit is in de EHS, de Natura 2000-gebieden en in de Kaderrichtlijn Water, op verschillende wijze aangegeven. Ondanks verschillen in doelstellingen streeft het beleid steeds naar intacte systemen, dat wil zeggen systemen die compleet zijn. In de Habitatrichtlijn is weergegeven dat specifieke planten- en diersoorten en habitats niet mogen achteruitgaan qua aantal of verspreiding. Wanneer de 'Staat van Instandhouding' niet gunstig is, is het doel 'verbetering'. Voor de EHS noch de Natura 2000-gebieden is vastgesteld binnen welke termijn de kwaliteitsdoelen gerealiseerd dienen te worden. In de Kaderrichtlijn Water is een intact systeem aangeduid met de term Goede Ecologische Toestand. Deze toestand wil de overheid in 2015 bereiken voor alle natuurlijke wateren. Voor sterk veranderde en kunstmatige wateren kan de overheid met toestemming van Europa uitstel krijgen tot 2021 of 2027 om het doel te bereiken. Voor deze wateren geldt ook een ander kwaliteitsniveau, namelijk die van een Goed Ecologisch Potentieel.

Ecosysteemkwaliteit op het land: nog veel winst te boeken

In Nederland is voor meer dan 90% van de beschermde soorten en habitattypen de mate van instandhouding matig tot zeer ongunstig. In Europa als geheel is de situatie beter. Daar heeft gemiddeld 70% van de beschermde soorten en habitats een ongunstige staat van instandhouding (zie Figuur 2.6).

Het Rijk, provincies en beheerders werken nu samen aan één nieuwe systematiek die natuurkwaliteit in beeld brengt. Het PBL heeft vooruitlopend hierop deze systematiek gebruikt om de natuurkwaliteit aan te geven. Het blijkt dat de natuurkwaliteit niet op alle plekken even groot is. Deze variatie ontstaat vooral doordat de milieu- en ruimtecondities sterk variëren (zie ook paragraaf 2.2). 'Hotspots' van hoge kwaliteit zijn vooral de grotere natuurgebieden zoals de duingebieden en de Veluwe, maar ook een aantal grotere moeras- en heidegebieden. Deze gebieden met hoge kwaliteit zijn vaak ook aangewezen als Natura 2000-gebied. In de grotere natuurgebieden is de ruimtelijke samenhang logischerwijs groter dan in kleinere natuurgebieden. Daarnaast zijn de milieucondities vaak ook beter door interne buffering. Bovendien varieert de kwaliteit doordat niet alle natuur even hoge eisen stelt aan de milieucondities.

Ook verschilt de natuurkwaliteit tussen provincies (zie Figuur 2.7). Dit komt doordat tussen provincies het aantal grote natuurgebieden, het type natuur en/of de milieudruk verschillen. Grote natuurgebieden als de Veluwe en Utrechtse Heuvelrug bepalen grotendeels de relatief hoge natuurkwaliteit in de provincies Gelderland en Utrecht. De betrekkelijk hoge natuurkwaliteit in Flevoland heeft ook te maken met de gunstige ruimtelijke samenhang: in deze provincie zijn grotere nieuwe natuurgebieden gevormd. Van de provincies op de hogere zandgronden valt Noord-Brabant



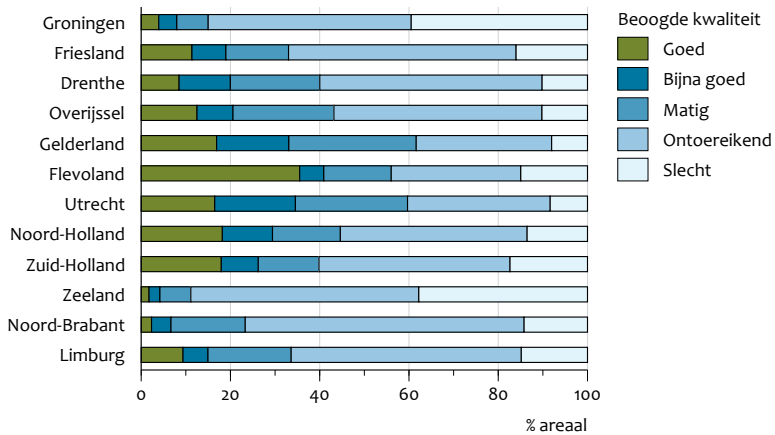
De instandhouding van habitats is in Nederland ongunstiger dan in Europa als geheel. Bron: LNV, EEA, 2007.

in negatieve zin op met lage gemiddelde natuurkwaliteit. Waarschijnlijk komt dit vooral door, in vergelijking met de andere provincies, hoge milieudruk (verdroging en vermisting/verzuring), die samenhangt met de aanwezigheid van intensieve landbouw. Ook speelt de bodem een rol. De zandbodems in Noord-Brabant bevatten geen leem zoals in Drenthe. De heide in Noord-Brabant is daardoor van nature wat soortenarmer dan die op de Veluwe en Drenthe. De natuurkwaliteit van bossen, duinen en moerassen zijn landelijk relatief hoog.

De nieuwe systematiek brengt een landelijk beeld van de huidige natuurkwaliteit, de beoogde natuurkwaliteit en de milieu- en ruimtecondities die daarvoor nodig zijn. Met deze informatie kan de overheid landelijk prioriteiten stellen en gerichter instrumenten inzetten voor kwaliteitsverbetering en natuurbehoud. De overheid kan nu de actuele kwaliteit meewegen, als zij besluit waar zij welke middelen gaat inzetten. Een voorbeeld hiervan is de uitwerking van de Wet ammoniak en veehouderij. Hierin hebben provincies op basis van gevoeligheid van natuur voor stikstof en actuele natuurkwaliteit, zones rond natuurgebieden gedefinieerd waarin emissiebeperkingen worden opgelegd.

Ecosysteemkwaliteit zoete wateren: voldoet nog niet aan Europese norm

Eind 2008 zijn de stroomgebiedbeheerplannen van de Kaderrichtlijn Water ter inzage gelegd. Dit heeft de eerste rapportage opgeleverd over de ecosysteemkwaliteit van het water. Figuur 2.8 laat de ecologische kwaliteit van de zogenoemde waterlichamen zien. Waterlichamen zijn oppervlaktewateren die groter zijn dan 50 hectare of een stroomgebied hebben van meer dan 10 km². Het totaaloordeel over de ecologische kwaliteit is gebaseerd op het voorkomen van planten en dieren, en op het voorkomen van diverse stoffen zoals stikstof en fosfor. De meeste wateren hebben een matige kwaliteit en een groot aantal waterlichamen heeft een ontoe-



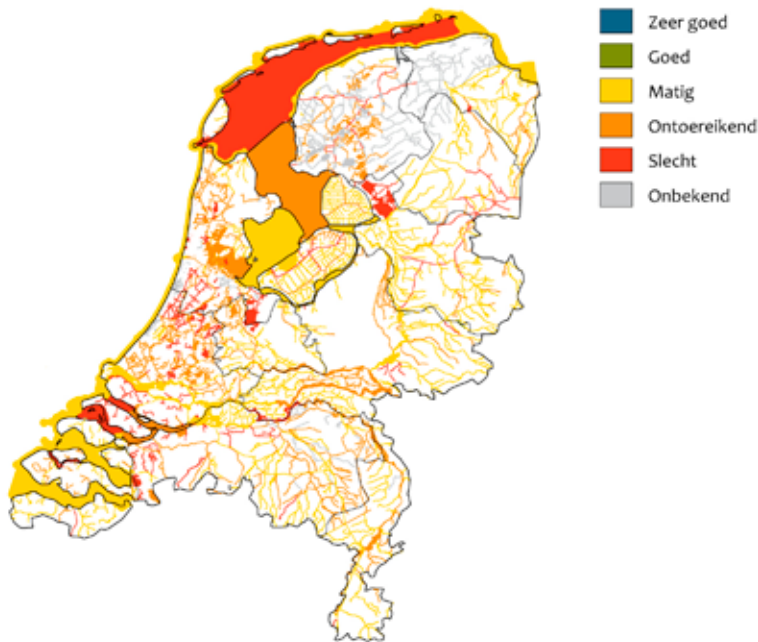
Locaties met lage natuurkwaliteit komen in alle provincies voor. De grote natuurgebieden zijn hotspots van biodiversiteit. Bron: PGO's en PBL.

reikende of slechte kwaliteit. Slechts enkele, heel kleine waterlichamen krijgen het oordeel goed.

Ecosysteemkwaliteit zoute wateren: Noordzee en Waddenzee onder druk

De natuurkwaliteit in de Noordzee en Waddenzee is half zo goed als in de natuurlijke situatie. Het ecosysteem van de Noordzee staat onder druk door het intensieve menselijk gebruik, met name de visserij (PBL, 2008b). Daarnaast speelt de Noordzee een belangrijke rol in verdere economische ontwikkelingen: de scheepvaart zal intensiveren, er gaat zandwinning en -suppletie plaatsvinden en de overheid wil energie winnen in de Noordzee met windturbines (VenW, 2008a). Voor de toekomstige Natura 2000-gebieden op de Noordzee zijn alleen voor de Voordelta natuurdoelen gedefinieerd. Er is ook nog geen methode ontwikkeld die de eventuele nadelige gevolgen van de economische ontwikkelingen voor de natuur kan kwantificeren en die de natuureffecten afweegt tegen de ruimtelijke ontwikkeling (PBL, 2009).

Wel heeft in Nederland momenteel ruim 55% van de mariene Vogelrichtlijnsoorten en 15% van de mariene Habitatrichtlijnsoorten en habitats een 'Gunstige Staat van Instandhouding'. Voor de soorten die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, is echter geen hersteldoelstelling geformuleerd (Van Leeuwen et al., 2008).



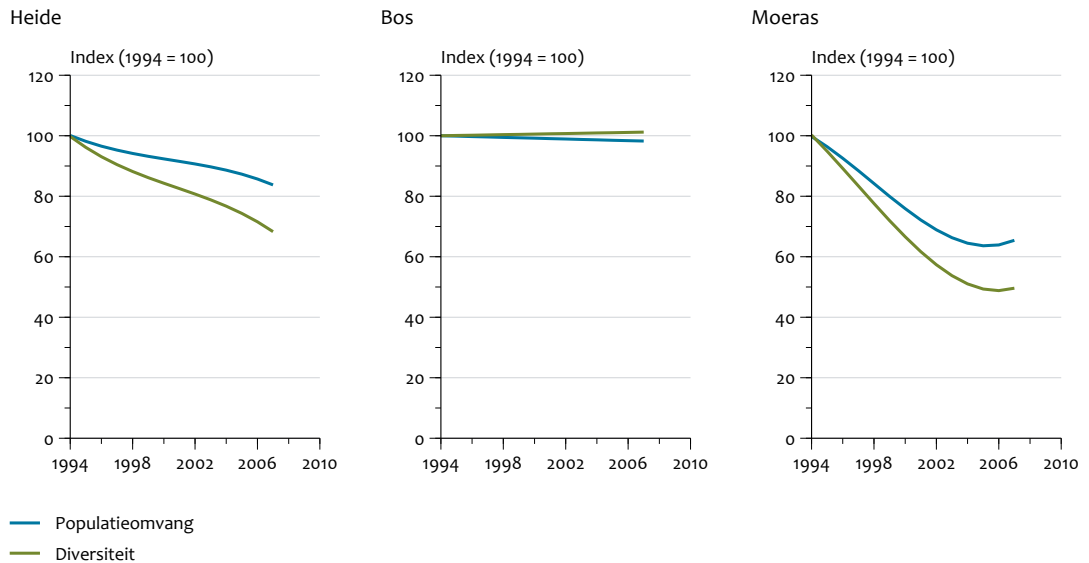
In waterecosystemen voldoet de ecologische kwaliteit vaak niet aan de Europese norm. Bron: VenW, 2008b.

Neergaande trend van biodiversiteitverlies stabiliseert langzaam

Trends in hoeveel karakteristieke soorten voorkomen in een ecosysteem, weerspiegelen de veranderingen in de kwaliteit van dat ecosysteem. Vóór 1990 is veel natuur verloren gegaan. De huidige kwaliteit van de resterende natuur is daardoor nu vaak laag (zie ook Figuur 2.7 en 2.8). Ook over de gehele periode vanaf 1990 neemt in verschillende systemen de kwaliteit af; de natuur boet nog steeds aan diversiteit in. In bossen blijft de natuurkwaliteit stabiel. In moerassen stabiliseert de kwaliteit zich de laatste paar jaar na een forse afname. In heidegebied neemt de kwaliteit nog steeds af (zie Figuur 2.9). In het zoete water is de biodiversiteit sinds 1990 niet meer afgenomen; er treedt sindsdien lokaal een licht herstel op. In verschillende systemen is te zien dat na 2002 de trend soms minder negatief is en soms zelf stabiliseert. Dit duidt op een voorzichtig herstel van de ecosysteemkwaliteit. Ondanks deze recente stabilisatie, gaan de meest kieskeurige, veelal zeldzamere soorten vaak nog achteruit, waardoor de biodiversiteit terugloopt. De daling van het aantal zeldzamere soorten blijkt ook uit het 'roder' en langer worden van de Rode Lijsten (zie paragraaf 2.1.3).

Figuur 2.9

Natuurkwaliteit nationaal



Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is de gemiddelde natuurkwaliteit in alle natuurtypen afgenomen. De ontwikkelingen variëren wel per natuurtipe. Zo is in moeras en bos de laatste jaren de daling afgenomen. In heidegebieden is dat nog niet het geval. Bron: NEM en Reijnen et al., 2009.

Doelstelling stoppen verlies biodiversiteit zal in 2010 niet overal gehaald worden

In ecosystemen waar sprake is van een (enigszins) herstellende biodiversiteit, is de doelstelling bereikt om het verlies van de huidige biodiversiteit in 2010 te stoppen (CEC, 2006). Het stoppen van het verlies is echter niet in elk type ecosysteem en elk gebied al gerealiseerd. Ook in het landelijk gebied, waar de achteruitgang groter is dan binnen de natuurgebieden (zie hoofdstuk 7), wordt het verlies aan biodiversiteit niet gestopt in 2010.

De ecosysteemkwaliteit is nog niet in alle gebieden stabiel of verbeterd. De reden hiervoor is dat verschillende milieu- en ruimtecondities nog niet op orde zijn. Deze condities zijn wel nodig voor duurzaam behoud. Het is de bedoeling dat de milieu- en ruimtecondities in 2020 of 2027 op orde zijn. Het zal dan echter nog tien tot twintig jaar duren, afhankelijk van het type ecosysteem, voordat de aangewezen ecosystemen weer stabiel en hersteld zijn. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij hoogveencomplexen, kan dit zelfs honderden jaren duren. In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor de kwaliteit ecosystemen natuur te bereiken aangegeven met de kleur oranje (zie pagina 36-37). Als het beleid intensiveert, kan de overheid het doel op termijn wel realiseren. In paragraaf 2.2 wordt verder ingegaan op het beleid dat de knelpunten in milieu- en ruimtecondities moet gaan verhelpen. Daarin komt ook het handelingsperspectief voor het beleid aan bod.

De resterende Nederlandse natuur is internationaal van groot belang

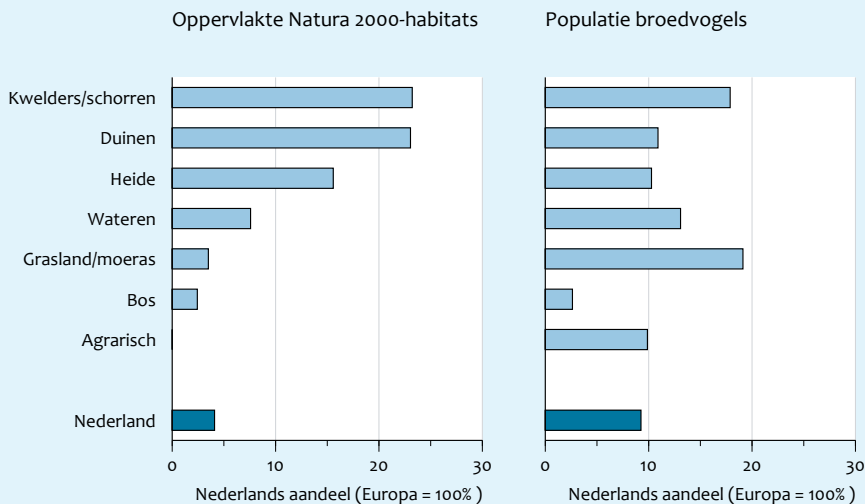
In Nederland is de oppervlakte natuurgebied de vorige eeuw sterk afgenomen, doordat steden en landbouwgebieden zijn gegroeid (CBD en MNP, 2007). De resterende biodiversiteit is nog 15% van de oorspronkelijke biodiversiteit in 1700.

Voor de natuur die is verdwenen, zijn wel andere kwaliteiten teruggekomen. Zo bezitten delen van het Nederlandse agrarische cultuurlandschap belangrijke ecologische waarden (zie hoofdstuk 7).

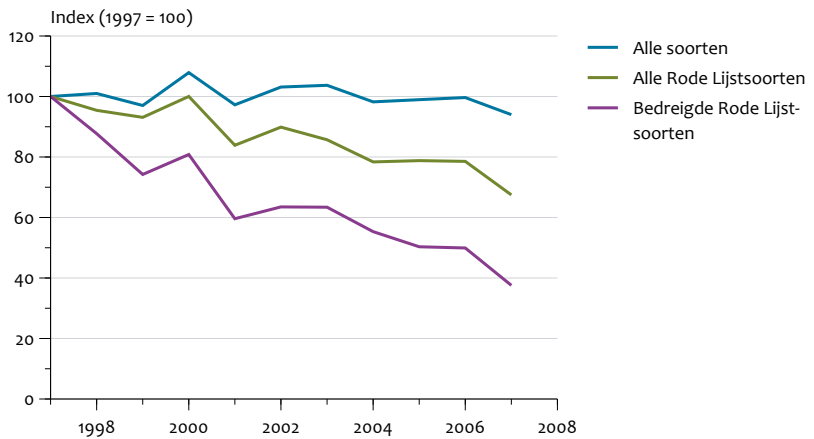
De natuur die over is gebleven in Nederland, is in Europese context nog steeds bijzonder. Er komen maar liefst 51 van de ruim 200 in Europa beschermde Natura 2000-habitattypen voor in Nederland (zie Figuur 2.10). Meer dan de helft van deze 51 habitattypen komen bovengemiddeld veel in Nederland voor. Nederland heeft in het bijzonder een grote internationale verantwoordelijkheid voor behoud van duinen, heiden, kwelders/schorren en enkele watertypen waaronder de Waddenzee. Veel van deze natuur is karakteristiek voor Nederland als Delta van Europa. Maar ook voor het behoud van bossen op zandgronden en droge graslanden speelt Nederland in Europa een belangrijke rol.

Internationaal belang van Nederlandse natuur, 2000

Figuur 2.10



Van de 51 Natura-2000-habitats die in Nederland voorkomen heeft Nederland op Europees niveau een grote verantwoordelijkheid voor behoud, herstel en ontwikkeling van Natura 2000-habitats in duinen, heiden, kwelders en een aantal watertypen. Bron: Nederlandse en Europese Natura 2000-database. Ook voor de in Nederland voorkomende broedvogels broedt een relatief groot deel van de (Noord-Atlantisch) Europese populatie in Nederland. Bron: PBL en SOVON.



Recente trends van diersoorten (dagvlinders, broedvogels, zoogdieren, amfibieën en reptielen) laten zien dat met name de bedreigde Rode Lijstsoorten nog sterk achteruitgaan. Voor een kortere Rode Lijst is meer oppervlakte geschikt leefgebied nodig en moeten de ruimtelijke samenhang en de milieucodities van gebieden verbeteren. Bron: NEM en CBS.

2.1.3 Aantal planten- en diersoorten

Het Rijk wil bestaande biodiversiteit zeker stellen. Het doel van het Rijk is dat het aantal bedreigde soorten op de Nederlandse Rode Lijsten in 2020 niet is gegroeid en ook niet ernstiger wordt bedreigd dan in de periode 1994-2007 (LNV, 2007b). Op de Rode Lijsten staan planten- en diersoorten die worden bedreigd of die kwetsbaar zijn.

Rode Lijsten worden langer en roder

Vorig jaar werd al in de *Natuurbalans* geconstateerd dat de Rode Lijsten steeds 'roder' en langer worden (zie Figuur 2.11). Deze conclusie volgt uit een vergelijking van oude en nieuwe Rode Lijsten van broedvogels, dagvlinders, zoogdieren, reptielen en amfibieën. Volgens deze vergelijking is de totale Rode Lijst van deze soortgroepen in de afgelopen tien jaar gegroeid met 9,5%. Nieuwe Rode Lijsten van veel andere planten- en diersoorten zoals vaatplanten, mossen, libellen, kevers en de soorten die leven in zoete en zoute wateren ontbreken nog.

Gewenst beleid: oppervlakte natuurgebied vergroten, samenhang optimaliseren

De overheid kan de Rode Lijst verkorten als zij de leefgebieden van de soorten op die lijst gericht verbetert. Dit kan op verschillende manieren.

Analyses (Kuijpers-Linde et al., 2007) laten zien dat aan veel meer Rode Lijstsoorten een duurzame plek geboden kan worden als de oppervlakte van specifieke natuurtypen zoals moerassen en natte graslanden vergroot wordt. Een verschuiving tussen beoogde natuurtypen kan dus winst opleveren voor de soorten op de Rode Lijst.



De Rode Lijstsoort bruine korenbout profiteert van verbetering van de waterkwaliteit en klimaatverandering.

Als de Rode Lijstsoorten worden vergeleken met soorten die daar niet op staan, valt een aantal zaken op. Zo staan er veel faunasoorten op de Rode Lijst die voedselarme, lichtzure en kalkrijke leefgebieden hebben. Juist in deze gebieden bedreigen vermessing/verzuring en verdroging (waardoor kwelwater wegvalt) het behoud van deze soorten. Het is gewenst dat de overheid zich inzet voor betere milieucondities (zie paragraaf 2.2) in (potentiële) leefgebieden. Als de kwaliteit van deze leefgebieden verbetert, kunnen de Rode Lijstsoorten die afhankelijk zijn van die gebieden profiteren.

Daarnaast hebben de knelpunten voor de soorten op de Rode Lijst meestal betrekking op specifieke natuurtypen en omstandigheden. Dagvlinders hebben bijvoorbeeld vaak een beperkt verspreidingsvermogen, waardoor ze zeer gevoelig zijn voor versnippering. Broedvogels die veel leefruimte nodig hebben staan ook vaker op de Rode Lijst. Dit is opnieuw een aanwijzing dat de ruimtelijke condities in Nederland niet optimaal zijn. Voor een kortere Rode Lijst zijn dus grotere en samenhangende natuurgebieden nodig. Hier speelt de EHS een belangrijke rol. Met de huidige begrenzing van de EHS creëert de overheid de condities om 50 à 60% van de Rode Lijstsoorten (vaatplanten, broedvogels en dagvlinders) duurzaam in stand te houden. Momenteel werken de provincies aan een herbegrenzing van de EHS. In dit traject zou meegenomen kunnen worden om op weg naar 2018 de herbegrenzing nog wat meer in de richting van een meer samenhangende EHS om te buigen.

Sommige Rode Lijstsoorten komen echter vooral buiten de natuurgebieden voor. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor het aantal planten- en diersoorten te bereiken aangegeven met de kleur oranje (zie pagina 36-37).

2.2 Condities voor natuur

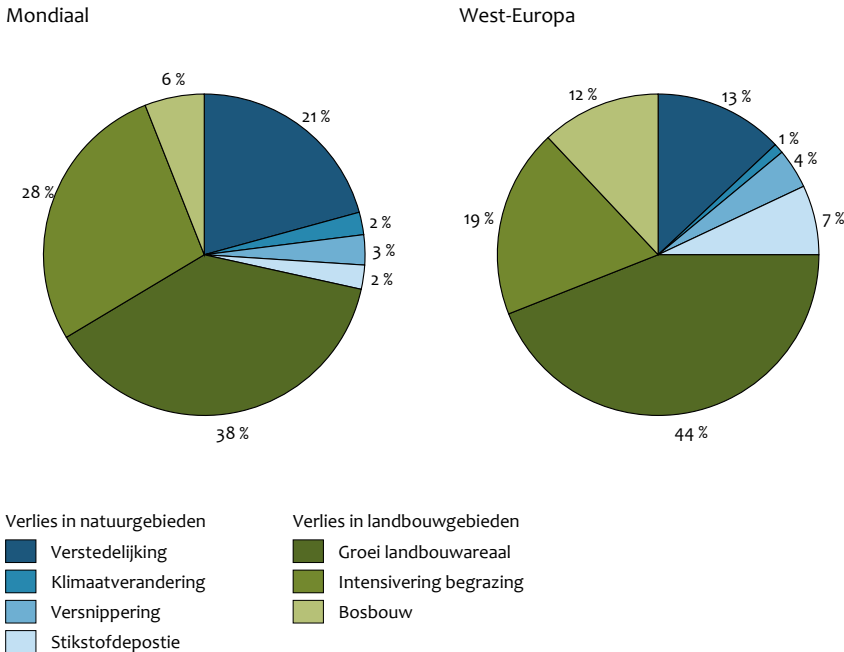
- De milieu- en ruimtecondities in natuurgebieden verbeteren, maar zijn vaak nog onvoldoende voor duurzaam natuurbehoud.
- In het antiverdrogingsbeleid zijn Europese doelen, rijksdoelen en ILG-doelstellingen op elkaar afgestemd. Effecten van het beleid worden echter nog niet jaarlijks gemonitord. Hierdoor is het onduidelijk of de energie en financiële middelen die afgelopen jaren in het antiverdrogingsbeleid zijn geïnvesteerd, het beoogde resultaat opleveren. De voortgang en de effecten van dit beleid vragen dus aandacht.
- Voor het antiverzurings- en -vermestingsbeleid is nog een lange weg te gaan. Minder dan 10% van het aantal knelpunten wordt aangepakt. Het oplossen van een groter deel van de knelpunten kan dichterbij worden gebracht met een actieplan, waarin verschillende overheden afspraken maken over hoe zij zich hiervoor gaan inzetten.
- Het Rijk laat kansen liggen om natuurgebieden op een zo natuurlijk mogelijke wijze te beheren. Zij kunnen doelen hiervoor opnemen in de nieuwe regeling voor natuurbeheer. De normkosten voor beheer volgens deze nieuwe regeling zijn aanzienlijk hoger dan op basis van de huidige regeling. Het is de vraag in hoeverre dit past binnen de uitgangspunten van budget- en beleidsneutrale omvorming van de regeling.

Het Nederlandse natuurbeleid stelt voor natuurcondities het onderstaande doel centraal (LNV, 2007a, b; VROM et al., 2006):

‘Duurzame condities voor het voortbestaan voor alle in 1982 voorkomende soorten en populaties zijn in 2020 gerealiseerd.’

Als het Rijk de Nederlandse planten- en diersoorten wil laten voortbestaan (oftewel duurzaam in stand wil houden), moet het ervoor zorgen dat de leefgebieden van die soorten een goede kwaliteit hebben. Veel ecosystemen hebben onvoldoende natuur- (zie paragraaf 2.1.2) en milieukwaliteit. In de EHS wil het Rijk de gewenste milieukwaliteit in 2027 en de benodigde watercondities in 2018 gerealiseerd hebben. De milieucondities voor de Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden moeten uiterlijk in 2015 op orde zijn voor zover nodig voor het realiseren van de aan deze gebieden toegekende natuurdoelen en instandhoudingsdoelstelling. De goede toestand zoals die is weergegeven in de Kaderrichtlijn Water (KRW) moet in 2015 op orde zijn, maar voor de meeste wateren kan uitstel worden aangevraagd tot 2027.

In deze paragraaf staan de belangrijkste oorzaken van biodiversiteitsverlies voor Nederland. Ook wordt ingegaan op de ontwikkeling van de milieu- en ruimtecondities en hoe groot de kans is dat de overheid haar doelen gaat realiseren. Daarnaast wordt aangegeven met welk beleid de overheid haar doelen dichterbij kan brengen (handelsperspectieven). Soms is hierbij verwezen naar de *Milieubalans 2009*. Hierin



In het buitenland zijn de belangrijkste redenen voor biodiversiteitverlies vernietiging van leefgebied, aantasting van ruimtelijke samenhang (waaronder versnippering), te hoge stikstofdepositie en klimaatveranderingen. In de toekomst zal klimaatverandering belangrijker worden. Landbouwgebieden verliezen biodiversiteit door intensivering en verlies aan landbouwgrond ten gevolge van verstedelijking. Bron: CBD en MNP, 2007.

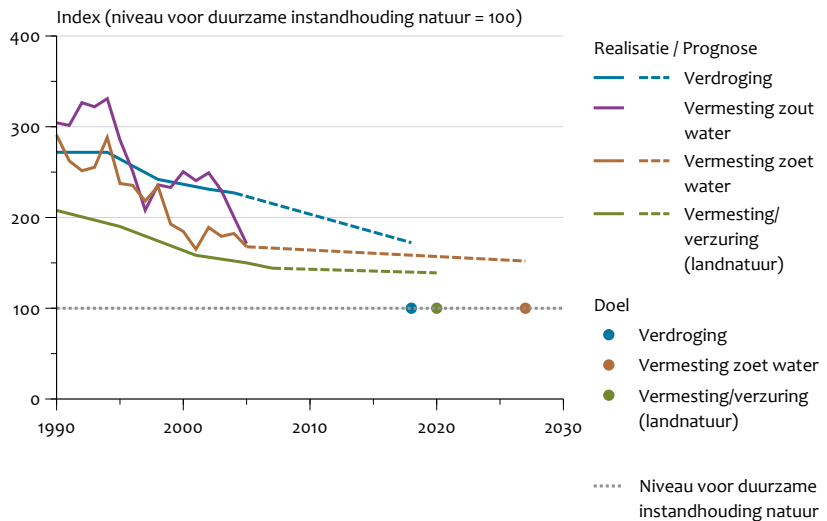
komen knelpunten zoals verontreiniging door zware metalen en bestrijdingsmiddelen aan bod.

Verlies biodiversiteit in Europa door milieuvuiling en versnippering

Wereldwijd zijn de groei van het landbouwareaal en verstedelijking de belangrijkste factoren voor biodiversiteitverlies. In Europa zijn milieuvuiling en versnippering van de overgebleven natuur belangrijker (zie Figuur 2.12). In Nederland bedreigen vooral vermessing en verzuring, verdroging, de slechte waterkwaliteit en het gebrek aan ruimtelijke samenhang het behoud van intacte ecosystemen en de inheemse planten en dieren. Hieronder komt achtereenvolgens elk van deze onderwerpen aan de orde.

2.2.1 Verzuring en vermessing vanuit de lucht

Het Rijk streeft naar duurzame condities in 2020 voor het voortbestaan van alle soorten en populaties die in 1982 voorkomen. Het Rijk heeft in de *Nota Ruimte* aan de provincies gevraagd om vast te stellen welke water- en milieukwaliteit daarvoor nodig is en welke maatregelen het Rijk en de provincies daarvoor moeten nemen.



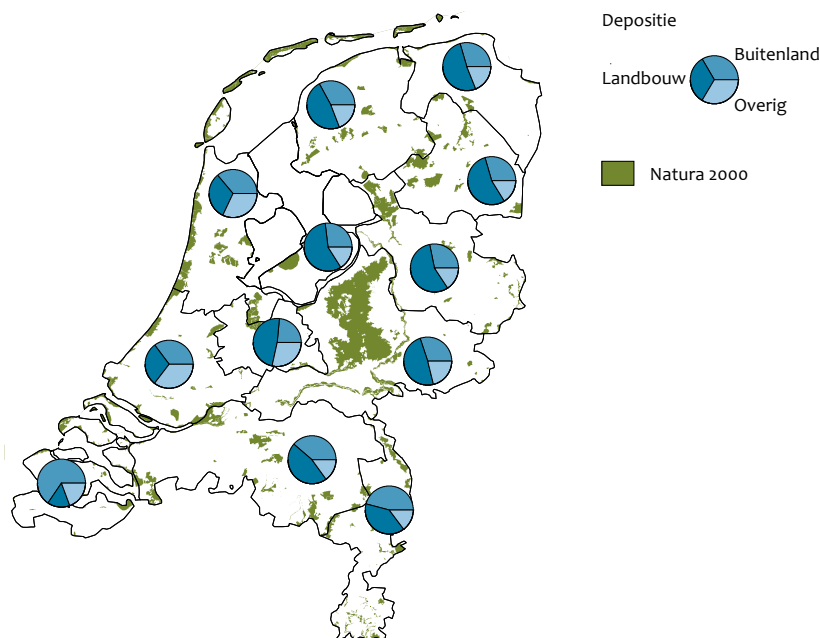
In Nederland neemt de invloed van milieuvervuiling (milieudruk) op natuur af. Ondanks deze afnemende trend blijven verdroging, vermisting en verzuring belangrijke knelpunten voor duurzaam behoud van planten en dieren. Bron: PBL

Hierbij is het uitgangspunt dat de water- en milieukwaliteit voldoet aan de eisen van de natuurdoeltypen in de EHS (LNV, 2007a). De provincies hebben vervolgens alle knelpunten in beeld gebracht. Eén van de onderzochte knelpunten is de negatieve invloed die hoge depositie van stikstof en verzurende verbindingen hebben op natuurgebieden.

Stikstofdepositie daalt, maar is in Nederland nog te hoog

In Europa ontvangt bijna 50% van de natuur meer stikstof uit de lucht dan toelaatbaar is voor duurzame bescherming. Binnen Europa zijn er grote verschillen. De knelpunten spelen voornamelijk in West- en Centraal-Europa. Sinds de jaren tachtig is de atmosferische depositie op natuur sterk afgenomen. Het Europese generieke milieubeleid dat voortkwam uit de Europese emissieplafondrichtlijn en de Conventie van Grootchalige Luchtverontreiniging (CLRTAP) heeft internationaal geleid tot emissieverlagingen. Hierdoor is de depositie van verzurende stoffen in Europa gedaald met circa 50%. De depositie van stikstof is echter minder afgenomen.

In Nederland is de zuurdepositie gedaald met circa 80%; ongeveer gelijk aan de Nederlandse emissiedaling. De stikstofdepositie in Nederland is sinds 1980 met bijna een derde gedaald. Doordat er minder zuurdepositie is, vertraagt de bodemverzuring. Zo zijn door het 'antiverzuringbeleid' de bodemcondities in bossen verbeterd. Met veel soorten (zoals korstmossen) gaat het weer beter. Het antiverzuringbeleid mag dus als succesvol bestempeld worden.



In veel Natura 2000-gebieden is de stikstofdepositie te hoog voor duurzame instandhouding (MNP, 2007a). Als de overheid verzuring en vermisting in deze gebieden wil oplossen, is het wenselijk de depositie te reduceren. Dit vraagt om maatregelen die landelijk, provinciaal en lokaal zijn afgestemd. Deze ontbreken nu nog. Bron: PBL.

Ondanks deze verbeteringen blijft in Nederland de verontreiniging via de lucht hoog (zie Figuur 2.13). De bodemverzuring gaat misschien veel trager, maar gaat wel door (De Vries, 2008). Momenteel zorgt vooral de stikstofdepositie voor acute problemen. Veel ecosystemen ontvangen meer stikstof dan goed voor ze is, en zijn aangetast. Veel planten- en diersoorten die gevoelig zijn voor stikstof, zijn bedreigd en staan op de Rode Lijst. Wereldwijd en op Europees niveau wordt vermisting door stikstofdepositie uit de lucht gezien als één van de belangrijke bedreigingen voor behoud van biodiversiteit. Nederland heeft in Europa de hoogste stikstofemissie per hectare en daarmee ook de hoogste depositie. Maar niet alle natuur is even gevoelig voor stikstofdepositie. Zeer gevoelig zijn bijvoorbeeld vennen en hoogveen, veel minder gevoelig zijn bijvoorbeeld moerassen en kwelders.

Luchtverontreiniging in natuurgebieden vraagt om beter afgestemde aanpak

Het Nederlandse beleid waarmee de overheid de effecten van stikstofdepositie van bronnen uit de landbouw wil terugdringen, rust op drie pijlers:

- generiek beleid, emissiearme technieken voorschrijven;
- gebiedsgericht beleid, het aantal vergunningen voor ammoniakemissie beperken;
- lokaal beleid, herstelmaatregelen uitvoeren in de natuur.

Een deel van de depositie op natuur komt uit het buitenland. De bijdrage van stikstof uit het buitenland verschilt aanzienlijk per regio (zie Figuur 2.14). In een aantal westelijke provincies is het buitenland de belangrijkste bron van stikstofdepositie op natuur. In het oosten van Nederland vormt de stikstofemissie uit de Nederlandse landbouw veelal de grootste bijdrage. Een andere belangrijke bron vormt de stikstofemissie uit verkeer, industrie, energie en raffinaderijen. De stikstofdepositie op natuur komt dus uit verschillende bronnen in binnen- en buitenland. Daarom is er internationaal generiek beleid geformuleerd dat dit moet tegengaan.

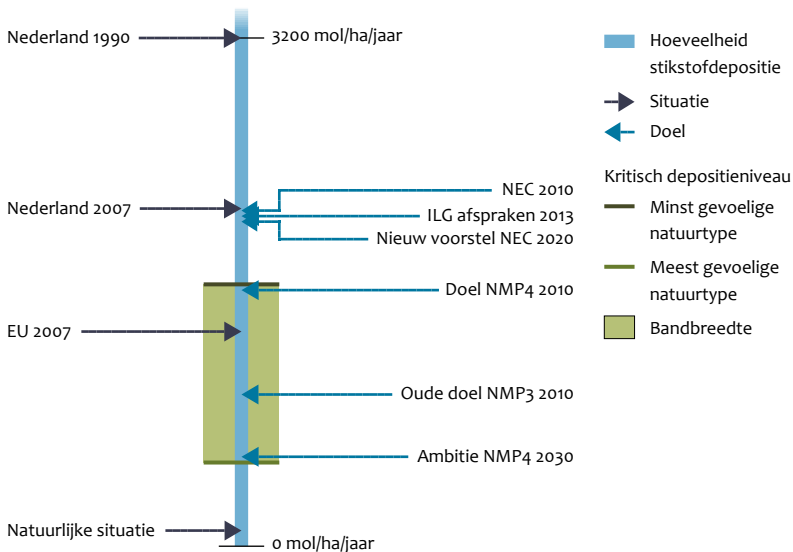
Verschillende partijen zijn nodig om de stikstofdepositie te verminderen. Het kabinet heeft aangegeven dat het daarbij een gebiedsgerichte aanpak wil volgen. In deze aanpak wordt per gebied een aantal afspraken gemaakt en vastgelegd in beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Dit zijn afspraken over welke doelstellingen wanneer moeten worden behaald, over concrete tussendoelstellingen en over verantwoordelijkheden (Kabinetsreactie op commissie-Trojan, 2008). Randvoorwaarde voor deze aanpak is dat de stikstofdepositie daalt. Het kabinet geeft daarnaast aan dat 'in het generieke spoor nieuwe doelen vastgesteld moeten worden, die gericht zijn op verdere terugdringing van de depositie.' Omdat de NEC-richtlijn voor Europese emissieplafonds wordt herzien, verkent de Europese Commissie voorstellen voor nieuwe nationale emissieplafonds: emissiemaxima die vanaf 2020 niet meer overschreden mogen worden. De voorlopige, nog niet vastgestelde, nieuwe taakstelling van het Nederlandse emissieplafond voor 2020 zal de depositie slechts met enkele procenten reduceren. Hiermee zullen de duurzame condities voor natuur die de overheid nastreeft, in 2020 of 2027 niet worden bereikt (zie Figuur 2.15).

Provinciale ILG-inzet tegen luchtverontreiniging levert beperkte bijdrage natuur

Het Rijk heeft een aantal afspraken met provincies ook vastgelegd in de ILG-bestuursovereenkomsten. Hierin staat welke bron- en effectgerichte maatregelen de provincies moeten nemen om de verzuring en vermessing in de EHS en de Natura 2000-gebieden tegen te gaan. Toen deze afspraken zijn gemaakt, is gediscussieerd over de mate waarin provincies zelf maatregelen konden treffen om de depositie terug te dringen. Provincies hebben namelijk te maken met een hoge achtergronddepositie. In totaal moeten de afspraken in de ILG-bestuursovereenkomsten knelpunten oplossen in ruim 30.000 hectare natuurgebied. Dit is een voorzichtig bod van de provincies, gezien de omvang van de milieuknelpunten die zij hebben geconstateerd. Als de provincies de afspraken nakomen, zal in 2013 minder dan 10% van de knelpunten in luchtverontreiniging zijn aangepakt. Uit de voortgangsrapportages blijkt bovendien dat de provincies in 2007 de maatregelen voor de planperiode nog maar beperkt uitvoeren (zie Figuur 2.16). De voortgangsrapportages melden alleen over enkele honderden hectares 'in uitvoering'. Het eerste ILG-jaar stond dus vooral in het teken van voorbereidend werk.

Duurzame condities 2027 niet binnen handbereik

De duurzame condities die gepland staan voor 2027, worden waarschijnlijk lang niet allemaal gerealiseerd. Het Rijk zet slechts beperkt in op generieke depositiereductie en de provincies pakken de knelpunten terughoudend aan. Daarbij komt dat het Rijk recent de subsidieregeling die effectgerichte beheermaatregelen financierde als onderdeel van Programma Beheer heeft overgedragen aan de provincies.



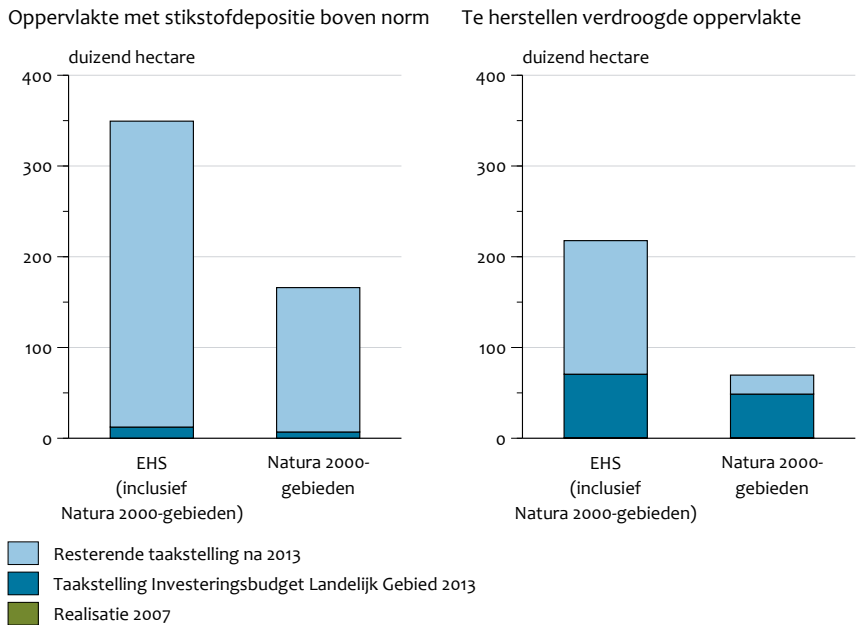
De nieuwe voorstellen voor emissiereductie dragen slechts beperkt bij aan duurzame depositieniveaus voor natuur. Het kritische depositieniveau is het niveau waaronder geen noemenswaardige schade aan de natuur optreedt. Bron: PBL.

De financiële middelen zijn daarbij nog niet geregeld. Deze beheermaatregelen zijn gericht op het ter plaatse verminderen van de nadelige effecten van te hoge depositie. Met deze aanpak gaan de verschillende partijen hun doelen niet op tijd realiseren. In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor zuurgraad/voedselrijkdom te bereiken aangegeven met de kleur oranje (zie pagina 36-37). Met generieke technische maatregelen, regionaal beleid (buffering, extensiveringsgebieden) en lokaal beleid (inzet effectgericht beheer, lokale sanering) kan namelijk meer bereikt worden.

Om de verdroging op te heffen hebben het Rijk, de provincies en beheerders gezamenlijk een Top-lijst van gebieden vastgesteld waaraan ze met prioriteit gaan werken. Vervolgens hebben zij ook een actieplan opgesteld waarin alle partijen een duidelijke rol hebben. Weliswaar moet er nog veel werk gedaan worden, maar deze werkwijze heeft wel focus gebracht in een omvangrijk en hardnekkig milieuprobleem (zie ook paragraaf 2.2.2). De betrokken partijen zouden een vergelijkbare werkwijze kunnen volgen voor de aanpak van depositie.

2.2.2 Verdroging

Voor het behoud van biodiversiteit in Nederland is een juiste vochttoestand belangrijk. Verdroging heeft betrekking op ongunstige grondwaterstand en/of -kwaliteit. Veel verdrogingsgevoelige natuur is ook daadwerkelijk verdroogd. Bovendien is in veel gevoelige Natura 2000-gebieden de verdroging een belangrijk knelpunt. De provincies hebben in 2006 voor het ILG het oppervlak verdroogd gebied binnen



De ILG-afspraken voor afname van depositie zijn een beperkte stap richting de nationale doelstellingen die de overheid op het gebied van natuur wil realiseren. In tegenstelling tot de afname van verdroging. Daar hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over een aanzienlijk deel van de internationale en nationale natuurdoelstellingen. Het is echter niet waarschijnlijk dat benodigde watercondities in 2015 volledig zijn gerealiseerd in de Natura 2000-gebieden en in 2018 in de EHS. Bron: VROM.

de EHS opnieuw vastgesteld. In deze nulmeting hebben zij circa 222.000 hectare van de EHS als verdroogd gebied aangemerkt. 70.000 hectare hiervan is Natura 2000-gebied. Ook de verdroging moet worden aangepakt om te zorgen dat in 2020 de situatie duurzaam is voor het voortbestaan van alle in 1982 voorkomende soorten en populaties. Het Rijk heeft de algemene doelstelling voor verdroging echter aangescherpt. De benodigde watercondities voor de EHS moeten al in 2018 zijn gerealiseerd. In de Natura 2000-gebieden moeten de milieucondities in 2015 zijn gerealiseerd voor zover dit nodig is om de natuurdoelen en de instandhoudingsdoelen voor deze gebieden te realiseren (LNV, 2007a).

Antiverdrogingsbeleid binnen ILG belangrijk voor nationale doelrealisatie

In de ILG-bestuursafspraken heeft het Rijk met de provincies afspraken gemaakt over hoe de verdroging moet worden aangepakt. Deze afspraken zijn gemaakt, omdat tot die tijd het antiverdrogingsbeleid slecht op gang kwam. Het Rijk heeft daarom aangegeven dat het de hoogst prioritaire knelpunten wil oplossen. Hiertoe hebben het Rijk en de provincies zogenoemde Top-lijsten voor verdroging laten opstellen. Hierin staan de gebieden die provincies meteen zouden

moeten aanpakken. Dit zorgde voor prioritering en onderlinge afstemming. Ook heeft het Rijk erop aangedrongen dat provincies de knelpunten in Natura 2000-gebieden aanpakken. Aanpak van deze knelpunten is van belang voor het verbeteren van de landelijke staat van instandhouding van deze gebieden, die volgens de Natura 2000-gebieden doelstelling niet mag verslechteren.

Vergeleken met het ILG-beleid voor stikstofdepositie en verzuring, zijn de ILG-taakstellingen voor verdroging veel meer afgestemd op de landelijke natuurdoelstellingen (zie Figuur 2.16). Het Rijk en de provincies hebben al veel afspraken gemaakt over hoe zij de knelpunten in de Natura 2000-gebieden gaan aanpakken. Er blijft echter nog een aanzienlijk aantal knelpunten over, nadat de ILG-taakstellingen zijn gerealiseerd in de EHS (inclusief de Natura 2000-gebieden). Zonder extra inspanning lijkt het niet haalbaar om de verdrogingsproblemen in de Natura 2000-gebieden voor 2015 en in de EHS in 2018 op te lossen. In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor opheffen verdroging te bereiken aangegeven met de kleur oranje (zie pagina 36-37).

Omdat er voor het ILG duidelijke afspraken zijn gemaakt, zijn provincies positief over de gebiedsgerichte aanpak van verdroging. Toch hebben zij in 2007 in 363 hectare natuurgebied de maatregelen ingezet die de milieukwaliteit van natuur in de EHS en de Natura 2000-gebieden (LNV, 2008b) moeten verbeteren. De provincies noemen verschillende procesmatige redenen voor deze beperkte start. Daarnaast geven provincies aan dat bij de aanpak van verdroging 'het laaghangende fruit' inmiddels is geoogst en dat nu lastigere maatregelen aan de orde zijn.

Spanning tussen Europese richtlijnen en gebiedsgerichte uitvoering

Meer dan voorheen moet de overheid haar verdrogingsbeleid realiseren binnen een spanningsveld tussen sectorale Europese richtlijnen en integrale gebiedsgerichte uitvoering. De EU heeft de doelen voor Natura 2000-gebieden en de Kaderrichtlijn Water aan het Rijk opgelegd. Aan deze doelen hangt een resultaatsverplichting. Daarom bestaat de Top-lijst vooral uit Natura 2000-natuur; daar moet het Rijk Europese ecologische doelen bereiken. Tegelijkertijd wordt het verdrogingsbeleid aangepakt vanuit het ILG, waarvoor juist een gebiedsgerichte aanpak is ingezet.

Er ontstaan nu nieuwe machtsverhoudingen en er vormen zich nieuwe coalities: sectorale verdrogingsnetwerken gaan op in integrale gebiedscommissies. Aan de ene kant is het positief dat het verdrogingsbeleid hierdoor beter wordt gekoppeld aan andere beleidsvelden. Aan de andere kant besluiten nu meer betrokkenen mee over het beleid, betrokkenen met andere belangen dan verdrogingsbestrijding. Dit kan ertoe leiden dat de overheid haar ambities verlaagt, omdat verdroging slechts een van de factoren is in het gebiedsgerichte onderhandelingsproces (Kamphorst et al., 2008). Daar komt nog bij dat de regionale partijen niet in iedere provincie even betrokken zijn geweest bij het opstellen van de Top-lijsten. Er is dus geen garantie dat er bij al deze partijen voldoende draagvlak is gecreëerd voor de verdrogingsdoelstellingen (Pleijte et al., 2009).

Monitor nodig voor controleren besteding energie en financiën

De werkwijze van de Taskforce Verdroging en de afspraken die voor het ILG zijn gemaakt hebben focus gebracht in het antiverdrogingsbeleid; verdroging is een

prioriteit geworden. Belangrijk is nu dat alle partijen dit beleid ook gaan uitvoeren. Omdat het Rijk het beleid niet monitort, kan niemand echter aangeven of de energie en financiën die zijn ingezet, ook daadwerkelijk de effecten hebben die beoogd zijn. Er ontbreekt dus een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus, waardoor het lastig wordt om de effectiviteit van het ILG tussentijds te evalueren.

2.2.3 Waterkwaliteit

Er zijn verschillende richtlijnen die ervoor moeten zorgen dat de waterkwaliteit in Nederland verbetert. In de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) dienen de benodigde waterkwaliteitscondities in 2018 te zijn gerealiseerd. In de Natura 2000-gebieden behoren de milieucondities in 2015 op orde te zijn gebracht voor zover dit nodig is om natuurdoelen en instandhoudingsdoelen voor deze gebieden te realiseren (LNV, 2007a). Volgens de Kaderrichtlijn Water (KRW) moet de Goede Ecologische Toestand voor alle watersystemen in eerste instantie in 2015 op orde zijn. Voor de kunstmatige en sterk veranderde wateren kan dit worden uitgesteld tot 2027. Als er maatregelen getroffen moeten worden die onevenredig kostbaar of technisch niet uitvoerbaar zijn, kan de overheid een lager doel van het Goed Ecologisch Potentieel nastreven.

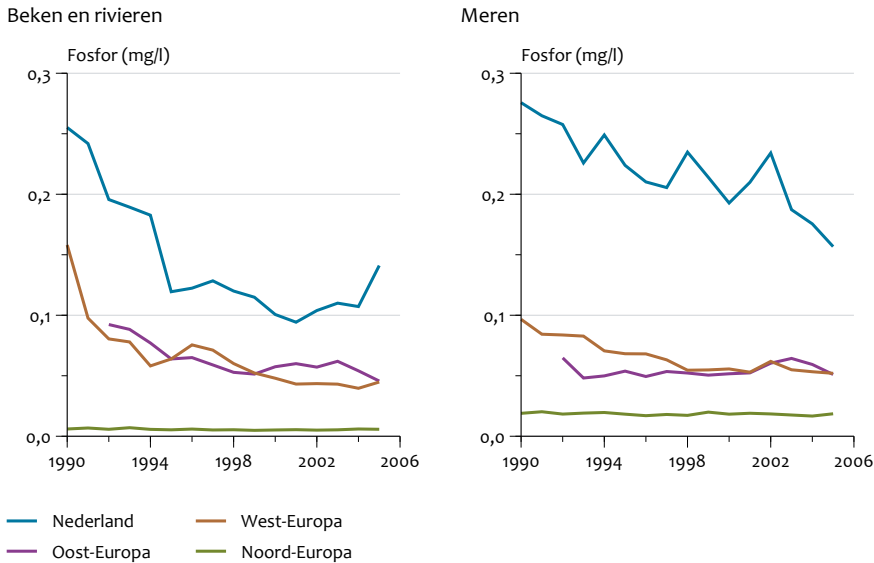
Verzuring en vermessing in de Nederlandse zoute wateren te hoog

De waterkwaliteit van zoute wateren in Nederland is over het algemeen sinds 1990 verbeterd, maar de (milieu)druk is nog te groot. Die kwaliteit staat onder druk door het waterbeheer, -gebruik en de inrichting, en vooral door de nutriëntenconcentraties (PBL, 2008b). In het kader van het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR) hebben landen afgesproken dat er in 2010 geen probleemgebieden meer zijn voor eutrofiëring. Door maatregelen op het land zoals rioolwaterzuivering en in de grote rivieren is op zee de concentratie fosfaat sterk gedaald (PBL, 2008b). Het belangrijkste knelpunt in zoute wateren is nu de hoge stikstofconcentratie. In de riviermonden lag de stikstofconcentratie in 2005 nog drie keer boven de norm, in kustwateren en open zee nog twee keer. In de Nederlandse zoute wateren is de milieudruk vooralsnog te hoog om de waterafhankelijke biodiversiteit duurzaam te kunnen beschermen (zie Figuur 2.13).

Internationaal waterkwaliteitsbeleid werpt vruchten af, fosforconcentratie daalt

In Europese rivieren en meren zijn de fosforconcentraties de laatste vijftien jaar afgenomen (zie Figuur 2.17) en daarmee is de schadelijke hoeveelheid fosfor voor de natuur verminderd. Dit komt vooral doordat de afvalwaterzuivering is verbeterd. In veel rivieren neemt de fosforconcentratie af sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw. In de laatste paar decennia is ook de fosfaatconcentratie in Europese meren geleidelijk afgenomen door maatregelen uit Europese regelgeving (Behandeling van stedelijk afvalwater, 91/271/EEG). Emissie uit de landbouw is vooral in Nederland nog steeds een belangrijke bron van nutriënten zoals fosfor en stikstof in het water. Het water krijgt hierdoor een grotere voedselrijkdom dan voor veel planten en dieren gewenst is. Vergeleken met andere Europese landen zijn de fosforconcentraties in Nederland heel hoog.

Vooraf voor 1990 is de chemische waterkwaliteit in de Nederlandse waterlichamen sterk verbeterd, maar ook sinds 1990 verbetert de waterkwaliteit nog. De milieu-



De hoge fosforconcentraties nemen de laatste jaren af in de Nederlandse wateren, maar zijn nog te hoog voor veel soorten. Vergeleken met andere Europese landen zijn de fosforconcentraties in Nederland heel hoog. Bron: EEA (Europese data), Waterdienst & Stowa (Nederlandse data).

druk is echter nog steeds te hoog om de waterafhankelijke biodiversiteit duurzaam te beschermen. Voor de grote rivieren, het IJsselmeer en de Deltawateren is het buitenland de grootste nutriëntenbron. In de regionale wateren leveren landbouw en rioolwaterzuiveringsinstallaties de meeste nutriënten. Verschillende elementen belemmeren de weg naar een gezonde ecologische toestand: er zitten nog te veel meststoffen in eutrofiëringgevoelige wateren, het peilbeheer is niet in orde en het beheer van het oppervlaktewater is onnatuurlijk ingericht.

Effect Nederlandse maatregelen op waterkwaliteit

De fosforemissies van rioolwaterzuiveringsinstallaties nemen met een derde af, als de overheid de maatregelen neemt die ze zich in de Kaderrichtlijn Water heeft voorgenomen. 75% van de stikstof en ruim 80% van de fosfor wordt inmiddels uit het afvalwater verwijderd. Daarnaast zal het huidige en voorgenomen mestbeleid de stikstofemissies in de periode tot 2027 aanzienlijk reduceren, ongeveer met een vijfde. De fosforemissies nemen naar verwachting echter nauwelijks af door dit beleid (PBL, 2008c).

De maximale totale emissiereductie kan voor stikstof en fosfor oplopen tot 51%, als de overheid aanvullende maatregelen neemt op bedrijfs-, perceels- en slootniveau. Maatregelen die gericht zijn op stikstof zullen snel effect hebben. De emissiereduc-

tie van fosfor duurt echter langer, omdat de fosforvoorraad in de bodem zorgt voor een naleveringseffect (Bolt et al., 2008).

Buitenlandse maatregelen verbeteren Nederlandse waterkwaliteit

Dankzij maatregelen in het buitenland verbetert de waterkwaliteit van de rijkswateren. Het Maaswater zal bij binnenkomst in ons land in 2027 ten opzichte van 2005 30% minder fosfor en 25% minder stikstof bevatten. Het binnenkomende Rijnwater zal in 2027, ook ten opzichte van 2005, 15% minder fosfor en 15% minder stikstof bevatten. Dit is van belang omdat het Rijnwater in een groot deel van Nederland dient als inlaatwater in droge tijden.

Sulfaat zorgt voor interne eutrofiëring

Het water van de grote rivieren en het regionale Nederlandse water hebben hoge sulfaatgehalten. Hierdoor treedt ‘interne eutrofiëring’ op, wat inhoudt dat in veengebieden de veenbodem versneld wordt afgebroken. Hierdoor treedt bodemdaling op en komen extra nutriënten zoals fosfaat vrij (Smolders et al., 2006). Deze ‘interne eutrofiëring’ zal naar verwachting niet afnemen, omdat het sulfaatgehalte in het Rijnwater niet wordt gereduceerd.

Doelstellingen Kaderrichtlijn Water nog niet binnen handbereik

Hoewel de waterkwaliteit op sommige plekken verbetert, is de verwachting dat het doel om in 2018 duurzame condities te hebben voor soorten in de EHS, niet overal gehaald zal worden. In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor waterkwaliteit te bereiken aangegeven met de kleur oranje (zie pagina 36-37). Het maatregelpakket van de huidige KRW draagt nog onvoldoende bij aan de kwaliteitsverbetering van Natura 2000-gebieden. Daarom is het de vraag of het Rijk de doelstelling uit de *Beleidsvisie Natuurbeheer* (LNV, 2007c) om ‘in elk geval de benodigde watercondities voor de Natura 2000-gebieden in 2015 te realiseren’ zal halen.

2.2.4 Ruimtelijke samenhang

Ook voor de ruimtelijke samenhang streeft het Rijk naar duurzame condities voor het voortbestaan van alle in 1982 voorkomende soorten en populaties. Het Rijk kan twee derde van de faunasoorten duurzaam beschermen met de beoogde, ruimtelijke rangschikking van natuurgebieden in Nederland, inclusief de provinciale en landelijke EHS en Natura 2000-gebieden (MNP, 2007a).

Ruimtelijke samenhang natuurgebieden verbetert met EHS

Het Rijk en de provincies willen de ruimtelijke samenhang tussen de natuurgebieden verbeteren door de EHS te realiseren. Doordat de oppervlakte natuurgebied sinds 1990 is toegenomen (zie paragraaf 2.1.1), is ook de ruimtelijke samenhang van de natuur toegenomen. Daarmee is het percentage bedreigde faunasoorten afgenomen van 35 naar 33% (PBL, 2008b). De oppervlakte met goede ruimtelijke condities laat meer verbetering zien (zie Figuur 2.18). Naast een toename van de oppervlakte zet de overheid in op het realiseren van robuuste verbindingen. Deze robuuste verbindingen maken de EHS tot een samenhangend netwerk, waardoor soorten zich tussen de verschillende leefgebieden kunnen verplaatsen. De voortgang hiervan loopt echter achter op schema. Veel provincies hebben de robuuste

verbindingen nog niet begrensd of hebben ze slechts globaal op kaart aangegeven (LNV, 2008a).

Daarnaast zoekt het Rijk lokaal oplossingen voor het knelpunt dat infrastructuur de natuur versnipperd. Met het Meerjarenplan Ontsnippering (MJPO) (VenW et al., 2004) wil het Rijk in 2018 de belangrijkste barrières opheffen die de rijksinfrastructuur in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) veroorzaakt. De kosten van het MJPO zijn geraamd op 410 miljoen euro. Het ministerie van VenW reserveert hiervoor 250 miljoen, het ministerie van LNV stelt tot en met 2018 ongeveer 160 miljoen beschikbaar. In 2007 was circa 5% van de versnipperknelpunten opgelost.

Verbetering ruimtelijke samenhang Nederlandse wateren vordert gestaag

Vissen moeten kunnen migreren tussen verschillende oppervlaktewateren, bijvoorbeeld van zee naar de grote rivieren, naar kleine rivieren en naar sloten, boezemwateren en meren. Hiervoor is de ruimtelijke samenhang van wateren belangrijk. Het Rijk wil daarom 2500 knelpunten voor vissen in stromende wateren opheffen. Het Rijk heeft de intentie om een deel daarvan voor 2015 en een deel daarna aan te leggen. Veel verschillende partijen zoals de waterschappen, doen hun best om de knelpunten op te lossen. In de Beneluxbeschikking is bovendien vastgelegd dat uiterlijk in 2010 migratie tussen paai- en opgroeigebieden mogelijk is voor anadrome en katadrome vissen. Anadrome vissen zijn vissen die vanuit de zee een rivier op zwemmen om zich daar voort te planten en katadrome vissen zwemmen naar lager gelegen water om kuit te schieten.

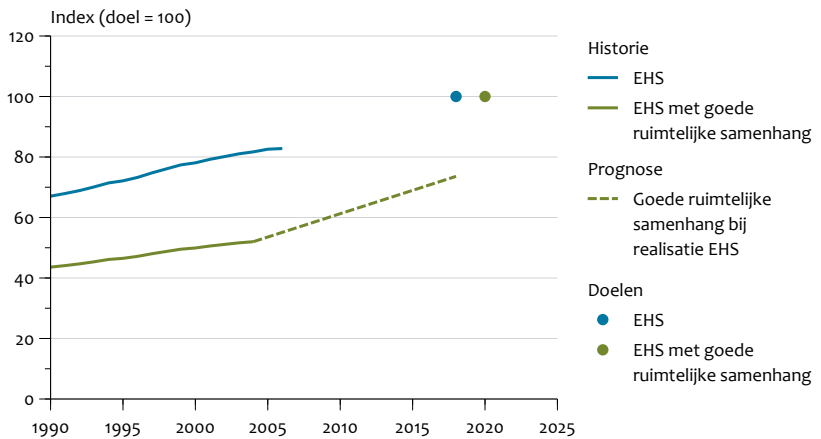
Er wordt dus hard gewerkt om de 2500 knelpunten op te lossen. Daarmee zijn echter nog niet alle 13.000 geïnventariseerde knelpunten opgelost. Wel zijn in vele beken al vispassages gepland en in 2027 zouden de meeste KRW-waterlichamen bereikbaar moeten zijn. In 2015 is dat echter nog niet het geval.

Duurzame condities niet voor 2020 gerealiseerd

Het is niet waarschijnlijk dat de ruimtelijke condities die nodig zijn voor duurzaam behoud van alle soorten uit 1982, in 2020 zijn gerealiseerd. In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor ruimtelijke samenhang te bereiken aangegeven met de kleur oranje (zie pagina 36-37). In elke provincie zal de EHS bijdragen aan betere ruimtelijke samenhang, als deze wordt gerealiseerd volgens de natuurdoelkaart (LNV, 2007a). Maar zelfs als de geplande EHS volledig wordt gerealiseerd, is de situatie niet duurzaam (PBL, 2008b) (zie Figuur 2.18). Overigens zijn in deze analyses de plannen voor robuuste verbindingen niet volledig opgenomen, omdat deze nog niet zijn begrensd. Aangezien 27.000 hectare robuuste verbindingen is gepland, mag worden aangenomen dat de ruimtelijke samenhang verder stijgt.

Omvorming en herbegrenzing EHS verbetert ruimtelijke samenhang

De overheid kan duurzamere ruimtelijke samenhang realiseren als zij de EHS grootschalig omvormt en herbegrenst (Kuijpers-Linde et al., 2007). Als provincies een grotere ruimtelijke samenhang willen creëren, is nationaal de grootste winst te behalen door andere natuurtypen om te vormen naar heide, beek, bos of moeras. Ook zou multifunctionele natuur meer ontwikkeld kunnen worden in de richting van de 'oorspronkelijke' natuur van eenzelfde type, zoals gekanaliseerde beken



Als de geplande EHS is gerealiseerd, ontbreekt voor een derde van de soorten toch nog een goede duurzame ruimtelijke samenhang. Nu de oppervlakte van de EHS toeneemt, neemt echter wel het aantal locaties met goede ruimtelijke kwaliteit toe. Als de overheid meer inzet op grote eenheden natuur, kan deze situatie nog verbeteren. Bron: MNP, 2007a.

weer laten hermeanderen. Ook zouden provincies op geschikte locaties multifunctioneel bos kunnen omvormen naar heidegebieden. Een andere optie is (nog niet aangekochte) EHS herbegrenzen. Hierbij ligt het voor de hand om de 29.000 hectare ruilgrond die is aangekocht, in te zetten.

2.2.5 Natuurbeheer

Naast de milieu- en ruimtecondities is het natuurbeheer van groot belang, om de beoogde natuurkwaliteit in de (natuur)gebieden te realiseren. Natuurgebieden zoals heidevelden en graslanden hebben bijvoorbeeld beheer nodig om te voorkomen dat ze verruigen en bebost raken. Daarnaast is beheer soms nodig voor veiligheid, recreatie of ander medegebruik. Het natuurbeleid in Nederland onderscheidt drie verschillende vormen van beheer. Ten eerste is dat ‘dynamisch procesbeheer’ of ‘grootschalig beheer’. Dit beheer kan bijvoorbeeld toegepast worden in een grootschalig stuivend duinlandschap. Het tweede beheertype is het natuurbeheer waarbij beheerders met gerichte beheermaatregelen aanwezige waarden behouden of herstellen. Dit is het halfnatuurlijke beheer. Onder dit type beheer valt het maai-beheer van graslanden of het plagbeheer van heiden. Het derde beheertype is gericht op medegebruik of productie van natuurgebieden; het multifunctionele beheer. Hieronder valt natuurbeheer met agrarisch medegebruik of beheer van bossen met medegebruik in de vorm van houtproductie. Voor alle beheertypen zijn doelen geformuleerd in het natuurbeleid.

Natuurgebieden clusteren bevordert natuurkwaliteit en verlaagt kosten

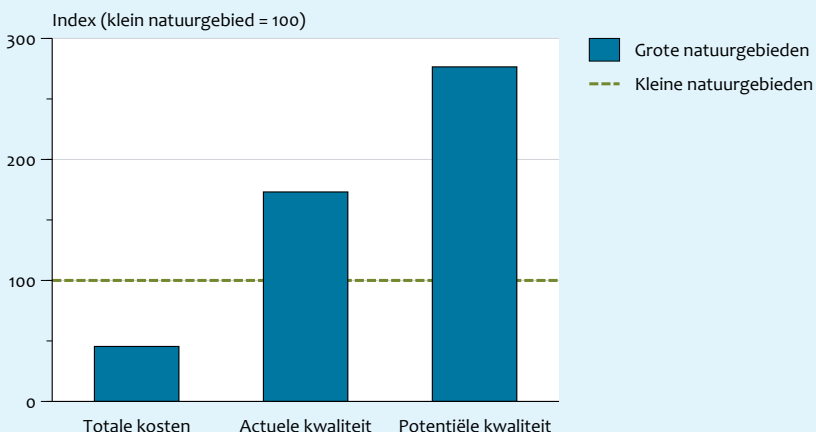
Het Rijk, de provincies en natuurbeheerders stellen momenteel een plan van aanpak op om de huidige ruilgronden binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) toe te delen. Zij combineren dit met het verzoek uit de Tweede Kamer om de nieuwverworven gronden in de EHS sneller te gaan inrichten. Het is wenselijk om er bij dit plan van aanpak rekening mee te houden dat niet iedere nieuwe hectare EHS het duurzaam behoud van biodiversiteit evenveel verbetert en dat het niet allemaal evenveel kost.

Het is de bedoeling dat de EHS bijdraagt aan het duurzaam behouden van de biodiversiteit in Nederland. Met de geplande EHS en de bijbehorende natuurdoelen kan echter niet voor alle soorten duurzame instandhouding worden gerealiseerd (zie paragraaf 2.2.4). Als de overheid de gebieden vergroot en de onderlinge samenhang met gebieden in de omgeving versterkt, zal de natuurkwaliteit wel toenemen (Verboom et al., 2001; Opdam et al., 2006) én de kosten zullen hierdoor verminderen.

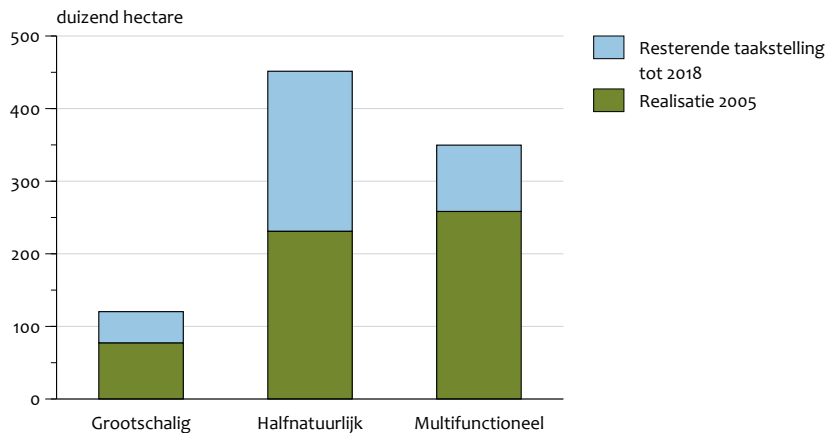
Als de actuele natuurkwaliteit in natuurpercelen van kleine en grote natuurgebieden onderling wordt vergeleken, blijkt dat die kwaliteit in grote gebieden 50 tot 100% hoger ligt (zie Figuur 2.19). De potentiële kwaliteit kan zelfs tot vier keer zo groot worden als in kleine natuurgebieden. Deze potentiële kwaliteit kan overigens alleen gerealiseerd worden als de milieucondities op orde komen. Daarnaast blijken de kosten die nodig zijn om de gebieden te beheren en om de juiste milieucondities te realiseren, voor grote gebieden grofweg de helft bedragen van de kosten voor kleine gebieden. De kosten van maatregelen om de grootschalige achtergronddepositie te verlagen zijn hierin niet meegenomen.

Kwaliteit en kosten grote natuurgebieden, 2005

Figuur 2.19



Percelen in grote natuurgebieden hebben een hogere natuurkwaliteit en kosten minder dan vergelijkbare percelen in kleine natuurgebieden. Bron: MNP, 2007a.



Natuurlijk procesbeheer wordt momenteel relatief weinig ingezet om natuur te behouden en herstellen. De taakstelling is gebaseerd op de natuurdoelenkaart. Bron: LNV.

Figuur 2.20 laat zien dat de huidige taakstelling voor het natuurlijk (grootschalig) procesbeheer aanmerkelijk lager ligt dan voor de andere twee beheertypen. Verder blijkt dat het grootschalig beheer al in 80% van de nagestreefde oppervlakte wordt uitgevoerd. Voor multifunctioneel beheer is dat 70%. Van de taakstelling voor halfnatuurlijk beheer is aanmerkelijk minder gerealiseerd, circa 55%.

Nieuwe beheerregeling biedt kansen voor natuurlijk procesbeheer

Het overgaan naar een nieuwe systematiek van kwaliteitsborging biedt mogelijkheden om in het natuurbeheer vaker gebruik te gaan maken van natuurlijke processen. Anders dan in de oude regeling wordt in de nieuwe systematiek het dynamische procesbeheer niet meer tegenover de andere vormen van beheer geplaatst. De nieuwe regeling biedt daardoor meer mogelijkheden voor combinaties van verschillende vormen van beheer. De aanpak wordt dan: ‘loslaten waar het kan, beheren of ingrijpen waar het moet’. Als het Rijk wil dat deze aanpak slaagt, moet het Rijk de wenselijkheid van dit natuurlijke procesbeheer duidelijk maken, en stimuleren. De oude regeling bevatte weinig prikkels voor beheerders om in te zetten op natuurlijk procesbeheer.

In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor beheer te bereiken aangegeven met de kleur oranje (zie pagina 36-37).

Aanpassingen in nieuwe beheerregelingen leiden tot hogere kosten

De provincies en het ministerie van LNV willen in 2010 een nieuw, landelijk uniform en geharmoniseerd systeem invoeren voor natuurbeheer met bijbehorende subsidie- en aansturingregelingen. De vorige versie van de subsidieregeling (2000-2006) was gebaseerd op het principe ‘beloning naar prestatie en afrekenen op resultaat’. De overheid stuurde hierbij primair op natuurkwaliteit; op de biodiversiteit. Vanaf

nu wil de overheid gaan sturen op de condities milieu, ruimte en beheer. Overigens blijft de overheid ook de biodiversiteit monitoren, zodat zij de vinger aan de pols houdt.

Voor de nieuwe regeling zijn ook de te verwachten beheerkosten in beeld gebracht. Door prijsindexeringen, het meenemen van kosten die in het verleden niet werden meegenomen en gewijzigde opvatting over beheer komen de kosten voor het natuurbeheer nu anderhalf keer hoger uit. Het is de vraag in hoeverre dit past binnen de uitgangspunten van budget- en beleidsneutrale omvorming van de regeling. Mogelijk ontstaat er een discrepantie tussen de financiële middelen en de doelen. Er zijn diverse oplossingen om dit verschil te overbruggen zoals het budget verhogen; het lareaal beheerde natuur verkleinen; alle huidige beheertypen verschuiven naar goedkopere beheertypen. In alle gevallen zal het Rijk moeten bekijken welke gevolgen dit heeft voor de internationale en nationale verantwoordelijkheden en verplichtingen die het is aangegaan voor bijvoorbeeld het stoppen van biodiversiteitsverlies in 2010 en de Europese Natura 2000-gebieden. Het Rijk is nu aan zet om een beleidslijn uit te zetten waarmee de provincies verder kunnen.

3

Evaluatie landschapsbeleid

- Het landschapsbeleid dat het Rijk voert, is beperkt in verhouding tot de ambities die het heeft. Daarom zal het Rijk de landschapsdoelen waarschijnlijk niet halen.
- Het Rijk kan de kernkwaliteiten in Nationale Landschappen behouden en ontwikkelen met een combinatie van planologische bescherming en duurzame financiering. Deze combinatie kan tegenwicht bieden aan bouwplannen en schaalvergroting in de landbouw.
- Het Rijksbufferzonebeleid is succesvol, maar staat onder druk door bouwplannen en bouwmogelijkheden door 'rood voor groen' constructies. Daarnaast kunnen recreatieve objecten die niet in het landschap passen, de landschapskwaliteit van de bufferzones verminderen.



Nederland herbergt een grote diversiteit aan functies. De ambitie van het Rijk is om deze functies zo te combineren dat Nederlanders het landschap als mooi ervaren.

Leeswijzer

De ambities van het Rijk voor het Nederlandse landschap zijn vertaald in doelen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe groot de kans is dat het Rijk haar beleidsdoelen voor landschap haalt. Voor doelen waar het niet waarschijnlijk is dat het Rijk deze haalt is beschreven welke beleidsinspanning nodig is om deze doelen alsnog te kunnen halen. Daarmee geeft het hoofdstuk ook een evaluatie van de doelen die in het regeerakkoord zijn gesteld (AZ, 2007). Hiervoor is het hoofdstuk opgesplitst in twee delen: een deel over ‘algemeen beleid’ voor het gehele Nederlandse landschap (paragraaf 3.1) en een deel over ‘specifiek beleid’ voor de landschappen van nationaal belang (paragraaf 3.2).

3.1 Algemene landschapskwaliteit

- Nederlanders geven het Nederlandse landschap gemiddeld een 7,3 voor aantrekkelijkheid. Deze waarde zal waarschijnlijk niet snel hoger worden.
- Het Rijk kan de visuele verstoring door grote bedrijfsgebouwen en infrastructuur wel beperken, maar terugdringen lijkt niet haalbaar.
- Het bundelingsbeleid voor verstedelijking is succesvol en beperkt ook de visuele verstoring. De bundeling van de boom- en bollenteelt verloopt minder succesvol en vraagt meer aandacht.
- Met het programma *Mooi Nederland* verschuift het sturingsaccent: hierin is meer aandacht voor de kwaliteit van de ruimtelijke ordening.

In het rijksbeleid is er een onderscheid tussen het algemene landschapsbeleid en het beleid voor de landschappen van nationaal belang. Dit zijn de Nationale Landschappen, de Rijksbufferzones en de Nationale Snelwegpanorama's. Met het algemene landschapsbeleid wil het Rijk de 'basiskwaliteit' van Nederlandse landschappen behouden en ontwikkelen (VROM et al., 2006). In de *Nota Ruimte* is het begrip basiskwaliteit uitgewerkt in de volgende kernkwaliteiten (VROM et al., 2006):

- belevingskwaliteit;
- natuurlijke kwaliteit;
- culturele kwaliteit;
- gebruikskwaliteit.

Provincies en gemeenten moeten deze vier kernkwaliteiten behouden en waar mogelijk versterken. Het Rijk toetst vervolgens of provincies in hun ruimtelijke beleid ook aandacht besteden aan deze kernkwaliteiten. De provincies zijn volgens de *Nota Ruimte* verantwoordelijk voor deze kernkwaliteiten, het Rijk heeft alleen een 'systeemverantwoordelijkheid'. Dit houdt in dat het Rijk alleen met globale kaders en randvoorwaarden de ruimte bepaalt waarbinnen andere overheden hun eigen afwegingen mogen maken. Hierbij is het Rijk dus niet verantwoordelijk voor het eindresultaat maar wel voor de spelregels (VROM et al., 2008). Voor de Nationale Landschappen heeft het Rijk overigens specifieke kernkwaliteiten opgesteld waarvoor het Rijk een resultaatverantwoordelijk heeft (zie paragraaf 3.2.1).

In deze paragraaf wordt voor verschillende aspecten van de basiskwaliteit van het landschap aangegeven in hoeverre de verschillende beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Als eerste wordt ingegaan op de belevingskwaliteit – waardering – van de Neder-



Het Rijk wil de de basiskwaliteiten van het landschap behouden en versterken.

landse landschappen. Volgens het regeerakkoord (AZ, 2007) moeten Nederlanders in 2011 namelijk meer tevreden worden over het landschap (paragraaf 3.1.1). Een ander aspect van de belevingskwaliteit is het maatschappelijke debat over verrommeling. Paragraaf 3.1.2 beschrijft hoe mensen aankijken tegen verrommeling en in hoeverre het landschap daadwerkelijk ‘verrommelt’. In paragraaf 3.1.3 wordt besproken hoe het Rijk zich inzet voor de belevingskwaliteit, door de ruimtelijke kwaliteit te vergroten. Ook wordt beschreven hoe het met de bundeling van verstedelijking en intensieve landbouw gaat (in paragraaf 3.1.4). Tot slot wordt in paragraaf 3.1.5 beschreven in hoeverre de natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten zijn behouden en ontwikkeld. Op de kernkwaliteit ‘gebruikskwaliteit’ wordt in deze paragraaf niet ingegaan, omdat hiervoor op dit moment geen indicator bestaat.

3.1.1 Waardering van het landschap

In 2011 moeten Nederlanders meer tevreden zijn over het landschap. Zo omschrijft het kabinet Balkenende IV de ambitie voor het Nederlandse landschap in het beleidsprogramma 2007-2011 (AZ, 2007). Hiermee benadrukt het kabinet het belang van een aantrekkelijk landschap en geeft het aan wat het wil bereiken met de verschillende beleidsmaatregelen voor het Nederlandse landschap.

De ambitie is de waardering van het landschap verhogen van een 7,3 naar een 8 (LNV, 2008; LNV en VROM, 2008). Deze concrete ambitie is verwoord in de begroting van het ministerie van LNV en in de *Agenda Landschap* voor het jaar 2020. Het doel van het kabinet geeft aan dat het hoge ambities heeft voor het landschap.

Ambitie voor verhoging waardering landschap is te hoog

Volgens de laatste meting van het Planbureau voor de Leefomgeving waarden Nederlanders de aantrekkelijkheid van het landschap gemiddeld met een 7,3 (Crom-

mentuijn, 2007). De waardering per type landschap loopt uiteen. Zo waarderen Nederlanders het zandlandschap in Oost-Nederland het hoogst, dit landschap krijgt een 7,6. Nieuwe droogmakerijen worden gemiddeld het laagst gewaardeerd, met een 6,8 (Crommentuijn, 2007). Alle typen landschap scoorden dus gemiddeld onder een 8. Dit laat zien dat de ambitie om van een 7,3 naar een 8 te gaan voor Nederland als geheel niet kansrijk is.

Er zijn wel factoren die de waardering positief of negatief beïnvloeden. Zo zou het helpen als het Rijk de natuurlijkheid en de historische identiteit van het landschap versterkt en het effect van verstedelijking vermindert. Landschapstypen met een hogere verstedelijkingsdruk worden namelijk relatief lager gewaardeerd. Mensen die zien dat de infrastructuur, bedrijventerreinen en woonwijken toenemen, vinden het landschap minder aantrekkelijk dan degenen die deze toename niet hebben waargenomen (Crommentuijn et al., 2007). Tot slot zijn er ook factoren die de waardering beïnvloeden, maar waar het landschapsbeleid geen invloed op heeft. Dit zijn bijvoorbeeld sociale factoren zoals vergrijzing en demografische ontwikkelingen.

Samenvattend is het niet waarschijnlijk dat het Rijk deze ambities gaat waarmaken. Hiervoor is de ingezette beleidsinspanning te beperkt in verhouding tot de ambities. Bovendien is het de vraag of de wijze waarop de beleidsdoelstelling voor de 'tevredenheid over het landschap' is vormgegeven, namelijk met een rapportcijfer, adequaat is. Er ontbreekt vooral een beleidstheorie die het rapportcijfer in relatie brengt met het handelingsperspectief van het landschapsbeleid. Daarnaast is één gemiddeld rapportcijfer voor hét Nederlandse landschap nauwelijks gevoelig voor effecten van het landschapsbeleid. Ruimtelijke differentiatie in beleidsdoelen en aanvullende informatie over het recreatieve gebruik en de betrokkenheid van burgers bij het landschap kunnen het inzicht in beleidseffectiviteit vergroten. De kleur in de kleurentabel is voor deze ambitie daarom rood, (zie pagina 36-37).

3.1.2 Visuele verstoring landschapsbeleving

In het rijksbeleid is toenemende aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit van het landschap. Dit is aangezwengeld door discussies in de maatschappij en de politiek over de 'verrommeling' van het landschap. Daarom heeft het Rijk het programma *Mooi Nederland* opgesteld. Daarnaast besteedt het in de *Agenda Landschap* aandacht aan deze problematiek.

Verrommeling: een containerbegrip dat vraagt om specificatie

De term 'verrommeling' is al zeker acht jaar onderwerp van politieke en maatschappelijke debatten (Nieuwenhuizen, 2008). Verrommeling is eigenlijk een containerbegrip waarin verschillende aspecten van het landschap samenkomen. De volgende situaties worden in het maatschappelijk debat beschouwd als verrommeling (Ritsema van Eck en Farjon, 2008):

- De aanwezigheid of de toename van bouwwerken die zich slecht verhouden met het algemeen gewaardeerde beeld van het landschap (storende bouwwerken).
- Het ontbreken van samenhang, verband of duidelijke ordening binnen een gebied.



Mensen vinden bouwwerken storend, als deze zich slecht verhouden met het algemeen gewaardeerde beeld van het landschap.

- Onverschilligheid ten opzichte van de kwaliteiten van de openbare ruimte. Dit uit zich in achterstallig onderhoud en gebrekkelijk beheer van landschapselementen zoals rommelige erven of verwaarloosde bedrijfsterreinen.
- Niet zuinig omgaan met de (open) ruimte, onder meer doordat het aanbod regionaal onvoldoende is afgestemd op de ruimtevraag.

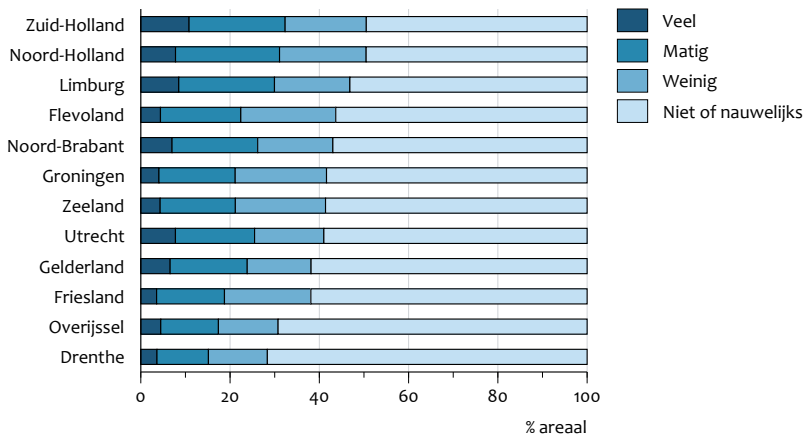
In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op het eerste aspect van verrommeling: welke storende bouwwerken zijn aanwezig in het landschap en hoe groot is de visuele invloed? In paragraaf 3.1.4 wordt onder de kop ‘bundeling’ ingegaan op het aspect van zuinig omgaan met de ruimte. Voor de overige aspecten van verrommeling zijn op dit moment geen indicatoren beschikbaar.

Infrastructuur, bedrijfsgebouwen en hoge bouwwerken verstoren landschapsbeeld

Uit onderzoek naar verrommeling blijkt dat vooral de visuele verstoring van grote bedrijfsgebouwen (inclusief kassen en grote stallen) en infrastructuur de belevingswaarde van het landschap negatief beïnvloeden. Ook hoge bouwwerken die op grote afstand zichtbaar zijn, zoals hoogbouw, elektriciteitsleidingen en windmolens, hebben duidelijk een negatieve invloed (Ritsema van Eck en Farjon, 2008).

Bij goede zichtcondities is de eerste groep (lage) storende elementen tot ongeveer anderhalve kilometer goed zichtbaar. Het areaal waarbinnen deze storende elementen zichtbaar zijn, is het grootst in Zuid-Holland en Noord-Holland door een combinatie van open landschappen en veel storende bouwwerken (zie Figuur 3.1).

In de groep hoge bouwwerken beïnvloeden windturbines het grootste areaal, gevolgd door hoogspanningsmasten. Zij beïnvloeden vooral de landschapsbele-



In 2005 was de visuele verstering van infrastructuur, kassen en grote (agrarische) bedrijfsgebouwen het grootst in de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland. Bron: Ritsema van Eck en Farjon, 2008.

ving in Flevoland, een deel van Noord-Nederland, de kop van Noord-Holland en in Zeeland, omdat deze landschappen veelal open zijn en relatief veel windturbines herbergen.

Voor de exacte berekening van de ontwikkeling van de visuele verstering in de afgelopen jaren ontbreken actuele en betrouwbare gegevens. Het is wel aanneemelijk dat het areaal landschap waar sprake is van visuele verstering de afgelopen jaren is toegenomen. Het is namelijk bekend dat het areaal bedrijventerreinen is toegenomen, net als windturbines, infrastructuur en grote bedrijfsgebouwen. De mate van bundeling van dergelijke ontwikkelingen en de kwaliteit van het ruimtelijk ontwerp kan wel betekenen dat de toename van storende invloed groter of kleiner is geweest dan de areaaluitbreiding (Ritsema van Eck en Farjon, 2008).

Beleid kan visuele verstering beperken, maar niet voorkomen

Met het beleidsprogramma *Mooi Nederland* wil het Rijk de verrommeling van het landschap terugdringen. Het is de bedoeling dat hierdoor ook de visuele verstering zal afnemen. Hoe ruimte voor wonen en werken duurzaam en efficiënt kan worden gebruikt wordt beschreven in het beleidsprogramma. Het Rijk wil dat in eerste instantie zo veel mogelijk wordt gebouwd in bestaand bebouwd gebied en dat ruimten worden opgeknapt die nog niet optimaal worden gebruikt. Daarna pas mag buiten de stad worden gebouwd (VROM, 2007). In dit kader heeft het Rijk voor bedrijventerreinen de ladder van de Sociaal-Economische Raad ingevoerd. Deze SER-ladder is een driestappenplan dat de aanleg van een nieuw terrein pas mogelijk maakt, als de noodzaak is aangetoond, herstructurering geen optie is en er zo veel mogelijk gebundeld wordt gebouwd.

Het is nog te vroeg om te bepalen welk effect *Mooi Nederland* precies heeft op de visuele verstoring. Wel is duidelijk dat het programma een positieve bijdrage kan leveren door in te zetten op bundeling en aandacht voor de kwaliteit van het ontwerp. Dit kan helpen om de visuele verstoring van deze gebouwen en infrastructuur te beperken, maar het is niet waarschijnlijk dat het Rijk de verstoring volledig kan voorkomen. Dit komt mede doordat gemeenten en provincies niet verplicht zijn om aandacht te besteden aan ruimtelijke kwaliteit. Dit wordt alleen gestimuleerd met maatregelen. Er is dus een grote kans dat slechts in een deel van de nieuwe

AMvB Ruimte belangrijk voor landschap en natuur

De AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) over het thema Ruimte is een belangrijk instrument van het Rijk. Deze AMvB geeft de ruimtelijke belangen van het Rijk aan waar provincies en gemeenten rekening mee moeten houden. Maar wat is nu die AMvB Ruimte?

*In de AMvB Ruimte legt het Rijk vast welke wensen het heeft voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Provincies en gemeenten moeten de regels in deze AMvB naleven. De AMvB Ruimte is een instrument uit de nieuwe *Wet ruimtelijke ordening*. Deze nieuwe Wro vervangt sinds 1 juli 2008 de oude *Wet op de Ruimtelijke Ordening* (WRO) uit 1962.*

*Het ruimtelijk beleid werd onder de oude wet beschreven in de *Nota Ruimte* (VROM et al., 2006). Provincies en gemeenten moesten zich houden aan de regels uit deze nota. Sinds de nieuwe Wro is ingevoerd, heeft de *Nota Ruimte* echter de status van 'structuurvisie' gekregen. Deze visie is alleen bindend voor de rijksoverheid zelf, niet voor provincies en gemeenten. Als het Rijk wil dat provincies en gemeenten rekening houden met het beleid uit de *Nota Ruimte*, kan het een AMvB opstellen. Het Rijk heeft de rijksbelangen uit de *Nota Ruimte* een-op-een overgezet naar de ontwerp-AMvB Ruimte. Dit wordt de 'beleidsneutrale' vertaling van de *Nota Ruimte* genoemd (VROM et al., 2008). Deze beleidsneutrale vertaling wordt ook wel de 'eerste tranche' genoemd.*

AMvB Ruimte niet vernieuwend

*Doordat de *Nota Ruimte* 'beleidsneutraal' is vertaald naar de AMvB Ruimte, bevat de ontwerp-AMvB nauwelijks nieuwe elementen of verbeteringen ten opzichte van de *Nota Ruimte*. Een uitzondering hierop is dat het Rijk de SER-ladder voor bedrijventerreinen verplicht heeft gesteld (zie paragraaf 3.1.2). In de ontwerp-AMvB Ruimte staan dus ook dezelfde onduidelijkheden als in de *Nota Ruimte*, bijvoorbeeld over hoe het beleid voor de Nationale Landschappen moet worden uitgewerkt (zie paragraaf 3.2.1).*

Tweede tranche AMvB biedt kansen

*Als de eerste tranche van de AMvB Ruimte klaar is, volgt een tweede tranche. Daarin wordt het beleid opgenomen dat na de *Nota Ruimte* is vastgesteld. In deze tweede tranche kan het Rijk ook duidelijke kaders vastleggen voor het landschaps- en natuurbeleid. In dit hoofdstuk wordt daarom bij verschillende beleidsdoelen aangegeven of het Rijk met de tweede tranche deze doelen dichterbij kan brengen.*

bouwprojecten de ruimtelijke kwaliteit wordt verhoogd (zie ook paragraaf 3.1.3). Daarnaast is het niet aannemelijk dat de bestaande ervaren verstoring in de toekomst aanzienlijk vermindert. Daarom zal het Rijk het doel om de visuele verstoring terug te dringen, als onderdeel van het beleid tegen verrommeling, dus waarschijnlijk niet halen. Daarom is deze ambitie in de kleurentabel rood gekleurd (zie pagina 36-37).

Meer problemen: SER-ladder beperkt uitgewerkt

Hoewel de SER-ladder is opgenomen in de ontwerp-AMvB Ruimte, (zie tekstkader 'AMvB Ruimte belangrijk voor landschap en natuur') valt op dat deze slechts beperkt is uitgewerkt. Dit kan het effect van de SER-ladder in de praktijk beïnvloeden. Volgens de ontwerp-AMvB moeten gemeenten de SER-ladder gebruiken als zij de bestemming van nieuwe bedrijventerreinen gaan bepalen. Hun afwegingen moeten ze toelichten in het bestemmingsplan. Het Rijk stelt echter geen eisen aan die toelichting. Hierdoor kan het Rijk alleen achteraf toetsen in hoeverre een toelichting voldoende onderbouwd is.

3.1.3 Ruimtelijke kwaliteit in planvorming en uitvoering

Het ministerie van VROM wil de verrommeling tegengaan door onder andere tijdens de plan- en besluitvormingsfase de rol van het ruimtelijk ontwerp te versterken. Dit is een onderdeel van het beleidsprogramma *Mooi Nederland* waarin het ministerie provincies en gemeenten faciliteert en stimuleert in het bewust omgaan met ruimtelijke kwaliteit bij het ontwikkelen van gebieden. Dit sluit aan op de aandacht voor kwaliteit in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Hiervoor is

Innovatieregeling Mooi Nederland stimuleert

Met de Innovatieregeling Mooi Nederland investeert het Rijk in nieuwe, inspirerende voorbeeldprojecten die de verrommeling tegengaan en ruimtelijke kwaliteit en zuinig ruimtegebruik stimuleren. Voor de periode 2009 tot en met 2011 is 13 miljoen euro beschikbaar. Thema's die in de Innovatieregeling aan bod komen zijn: identiteit van stadsrandzones, identiteit van werklandschappen en identiteit van de plek.

Waarde kennis uit pilots nog onzeker

De ministeries van VROM en EZ financieren tien pilotprojecten voor bedrijventerreinen. Vijf van deze projecten moeten de kwaliteit van bedrijventerreinen gaan verbeteren. De vijf andere zijn herstructureringsprojecten. De projecten dienen als voorbeeld voor provincies en gemeenten. Ze laten zien hoe je bedrijventerreinen kunt herontwikkelen, hoe je daarbij kunt samenwerken en hoe het Rijk en de provincies hun financiële middelen zo effectief mogelijk kunnen inzetten. Het doel van de pilots is dat andere gemeenten en provincies leren van de opgedane kennis uit de pilots.

Overigens gaat het Rijk met de Innovatieregeling *Mooi Nederland* vooral uit van een kennisprobleem dat moet worden opgelost. Veel provincies en gemeenten geven echter ook aan dat de herstructurering van bedrijventerreinen een financieel probleem is.



In het landschapsbeleid is een verschuiving te zien van behoud naar ontwikkeling met aandacht voor het ruimtelijk ontwerp.

echter een andere aanpak nodig dan het behoudende beschermingsbeleid van de oude WRO. Het Rijk is nu op twee manieren betrokken bij de wijze waarop provincies en gemeenten gebieden ontwikkelen:

- Kwaliteitsteams controleren de kwaliteit van projecten die landschappen of de inrichting daarvan beïnvloeden.
- Het overheidsgeld wordt niet alleen geïnvesteerd in aankoop van grond en inrichting van meestal kleinere bossen, fiets- en wandelpaden maar ook voor innovatieve en creatieve ontwerp oplossingen die de kwaliteit van het landschap kunnen bevorderen en als voorbeelden dienen voor andere situaties.

Deze acties zijn vastgelegd in het beleidsprogramma *Mooi Nederland*. Dit programma loopt echter nog te kort om de beleidseffecten ervan te kunnen evalueren.

[Werken aan kwaliteit in de planvorming](#)

Het afgelopen decennium is het accent in de ruimtelijke ordening verschoven van natuur behouden naar ruimtelijke kwaliteit ontwikkelen. Vanuit de welstandcommissies bestond al lang de wens om eerder en daarmee ook op een hoger schaalniveau van stad en zelfs landschap betrokken te worden bij gebiedsontwikkeling. Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw worden bij grotere VINEX-bouwprojecten verantwoordelijken voor ruimtelijke kwaliteit aangesteld (Sijmons, 2008).

Inmiddels bestaan er al enige jaren kwaliteitsfuncties zoals bouwmeester, coördinerende stedenbouwkundige, adviseur of kwaliteitsteammedewerker. Zij vergroten de ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkeling, doordat ze in de planvormingsfase meer ontwerpvaardigheid inbrengen. Vrijwel alle provincies hebben al enkele jaren

een bouwmeester. In 2005 heeft de rijksbouwmeester bovendien drie collega's gekregen die het Rijk adviseren over het landschap, de infrastructuur en cultureel erfgoed.

Onomstreden status en vroegtijdige betrokkenheid succesfactoren kwaliteitsfuncties

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft interviews afgenomen bij enkele mensen die betrokken zijn bij kwaliteitsfuncties. Uit deze interviews komen twee belangrijke factoren naar voren die bepalen hoeveel impact een functie heeft: de status van de functie en of het inbreng heeft in het eerste stadium van de planvorming. De status van de functie bepaalt of gemeenten en provincies de adviezen ter harte nemen. Dat kan afhangen van de formele status van de functie, van de staat van dienst van degenen die de functie invullen, en/of van de aandacht en betrokkenheid van de opdrachtgever.

Voor een advies met voldoende impact moet de kwaliteitsfunctie bovendien vanaf het eerste stadium van de planvorming bij een project worden betrokken. Als er al een programma van eisen is vastgesteld, kan de speelruimte voor ontwerpers zodanig ingeperkt zijn dat ruimtelijke kwaliteit moeilijk te realiseren is.

Toetsingskader ruimtelijke kwaliteit nog niet in zicht

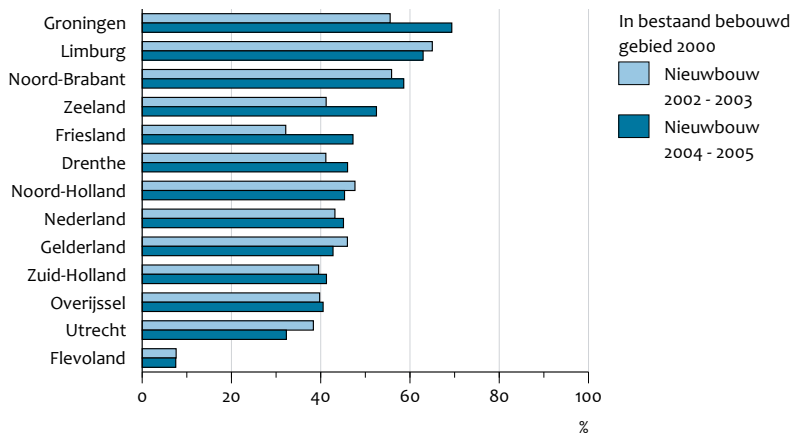
Tot op heden is er nog geen breed gedragen visie op ruimtelijke kwaliteit. Toch is een dergelijke visie om drie redenen van belang. Allereerst biedt een visie een richtlijn en een toetsingskader voor de kwaliteitsfuncties (Sijmons, 2008). Daarnaast weten partijen die hun plannen door kwaliteitsfuncties laten beoordelen dan wat zij van hen kunnen verwachten. De valkuil van willekeur, die bij de welstandtoetsing van gebouwen speelt, kan daarmee worden vermeden. Tot slot biedt een visie de mogelijkheid om de beleidseffecten van deze functies te beoordelen.

Opmerkelijk is dat veel functies geen vastgelegde visie hebben op de kwaliteit of dat die, naar eigen zeggen, te globaal is om de ruimtelijke kwaliteit van projecten mee te beoordelen. Als er wel een beoordelingskader is opgesteld, staan hierin voornamelijk aandachtspunten voor het ontwerpproces. Doordat een breder gedeelde visie ontbreekt, is het nog niet mogelijk om de beleidseffecten van het ontwikkelen met kwaliteit te evalueren.

Als een toetsingskader voor ruimtelijke kwaliteit wel gewenst is, dan ligt het voor de hand dat de opdrachtgevers van de kwaliteitsfuncties in de taakomschrijving nadrukkelijker vragen om een dergelijk toetsingskader. Of dat na enige jaren praktijkervaring mogelijk is, zal de toekomst leren.

3.1.4 Bundeling wonen, werken en intensieve landbouw

Het Rijk wil de kwaliteit van het Nederlandse landschap behouden door vooral te bouwen in stedelijke netwerken en in bestaand bebouwd gebied. Het doel is om het aandeel verstedelijking binnen nationale bundelingsgebieden minimaal gelijk te houden (VROM et al., 2006). Ook zijn bundelingsgebieden aangeduid waarbinnen intensieve vormen van landbouw, zoals glastuinbouw en boomteelt, ruimtelijk geconcentreerd moeten worden. De VROM-begroting voor 2009 en de *Agenda Landschap* noemen dit de noodzaak om verstedelijking te bundelen, zodat het landschap open blijft (VROM, 2008b; LNV en VROM, 2008).



De meeste provincies hebben 40% van de nieuwe woningen in bestaand bebouwd gebied gerealiseerd. Bron: Ritsema van Eck en Farjon, 2008.

Bundelingsbeleid voor verstedelijking succesvol

Tussen 2000 en 2006 hebben de verstedelijkingspatronen zich overwegend ontwikkeld in lijn met de doelen die in de *Nota Ruimte* zijn gesteld (Ritsema van Eck en Farjon, 2008). Zo zijn nieuwe woningen vooral gebouwd in bundelingsgebieden rondom de grotere steden. Van alle woningen die er tussen 2000 en 2006 zijn bijgekomen, ligt 55% binnen een bundelingsgebied. Daarnaast is meer dan 40% van de nieuwbouwwoningen in bestaand bebouwd gebied gerealiseerd. Wel zijn er op dit laatste punt grote regionale verschillen: in Groningen, Limburg en Noord-Brabant zijn veel woningen in bestaand bebouwd gebied gerealiseerd, in Flevoland en Utrecht juist weinig (zie Figuur 3.2). Dit laatste komt doordat er grootschalige nieuwbouwwijken zijn gebouwd bij Almere en rondom Utrecht zoals Leidsche Rijn en Houten-Zuid.

Bundeling boomteelt en bollenteelt vraagt beleidsaandacht

Het Rijk wil ook de glastuinbouw, boomteelt, bollenteelt en intensieve veehouderij ruimtelijk concentreren. Glastuinbouw en grote agrarische gebouwen hebben een duidelijke negatieve invloed op de waardering van het landschap. Mede daarom zijn voor deze landbouwwormen gebieden aangewezen waarnaar bedrijven kunnen worden verplaatst of waar nieuwe bedrijven zich kunnen vestigen. Zo zijn er greenports aangewezen. Dit zijn locaties van nationaal belang waarin glastuinbouw, boom- en bollenteelt geclusterd worden. Ook zijn er concentratiegebieden aangewezen voor glastuinbouw en intensieve veehouderij. De bundeling van de glastuinbouw en de intensieve veehouderij is in lijn met de doelen uit de *Nota Ruimte* (Ritsema van Eck en Farjon, 2008). De bundeling van de boomteelt en de bollenteelt loopt echter achter, en vraagt daarom extra beleidsaandacht, bijvoorbeeld via de tweede tranche van de AMvB Ruimte. Daarom krijgt de bundelingsambitie een gele kleur in de kleurentabel (zie pagina 36-37).



Bundeling van de boomteelt stagneert.

3.1.5 Natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten

De *Nota Ruimte* beschrijft de natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteit van het Nederlandse Landschap. Het Rijk wil de culturele en natuurlijke waarden van landschappen behouden en versterken. Culturele en natuurlijke landschapselementen verhogen namelijk de waardering voor het landschap en dragen zo bij aan deze beleidsambitie (Snellen et al., 2006).

Natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten staan onder druk

Verstedelijking, aanleg van infrastructuur, schaalvergroting in de landbouw en natuurontwikkeling bedreigen de natuurlijke en cultuurhistorische landschapselementen. Vooral vóór 1990 zijn veel van deze elementen verloren gegaan, onder andere door grootschalige ruilverkavelingen. Van 1990 tot 2003 namen de natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten vooral af door verstedelijking, gevolgd door schaalvergroting in de landbouw en natuurontwikkeling (Koomen et al., 2004; Koomen et al., 2007). Er zijn geen meetgegevens beschikbaar over de meest recente periode. De verwachting is echter dat het aantal historische landschapselementen nog steeds licht afneemt (Ritsema van Eck en Farjon, 2008). Er zijn ook geen gegevens die aangeven hoezeer provincies en gemeenten zich inspinnen om natuurlijke en cultuurhistorische elementen te versterken.

Een aantal natuurlijke landschapselementen wordt bedreigd doordat goede regelingen voor regulier onderhoud ontbreken (Kuiper et al., 2008). Ook zijn er grote delen van Nederland waar het Rijk het gebiedsgerichte natuur- en landschapsbeleid niet financieel ondersteunt. Slechts 4% van de LNV-middelen voor landschap en recreatie is gereserveerd om te besteden buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (zie ook paragraaf 8.1).



Het Rijk wil de culturele en natuurlijke waarden van landschappen behouden en versterken.

Het Rijk heeft de provincies gevraagd om het beleid voor de natuurlijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten uit te werken. Uit dit verzoek blijkt echter niet hoe sterk deze kernkwaliteiten mogen afnemen, het doel is niet SMART geformuleerd. Daarom is de kleur in de kleurentabel rood, zie pagina 36-37. Als het Rijk de kaders voor behoud en ontwikkeling van natuurlijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten wil verduidelijken kan zij overwegen om deze op te nemen in de tweede tranche AMvB Ruimte.

3.2 Landschappen van nationaal belang

- Behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten in Nationale Landschappen vraagt om een combinatie van planologische bescherming en structurele financiering als tegenwicht aan bouwplannen en schaalvergroting in de landbouw.
- Het Rijk haalt het doel om het migratiesaldo voor de Nationale Landschappen op nul te houden wel, maar het middel remt de ontwikkeling van het aantal woningen nauwelijks.
- Het beleid voor de Rijksbufferzones is succesvol door continuïteit, een geslaagde combinatie van beschermen en ontwikkelen en een sterke planologische waarborg. Maar het succes staat onder druk door bouwplannen, bouwmogelijkheden door 'rood voor groen' constructies en grootschalige recreatieve voorzieningen.
- Het beleidsprogramma *Mooi Nederland* heeft het beleid voor de Rijksbufferzones verduidelijkt, maar het programma loopt nog te kort om het effect in het landschap waar te kunnen nemen.
- Bouwplannen kunnen de openheid van Nationale Snelwegpanorama's beperken.

3.2.1 Kernkwaliteiten Nationale Landschappen

Het Rijk heeft in de *Nota Ruimte* twintig Nationale Landschappen aangewezen (zie Figuur 3.3). Dit zijn landschappen die gekozen zijn omdat ze uniek zijn in de wereld, zoals de veenweidegebieden, of omdat ze kenmerkend zijn voor Nederland (VROM et al., 2006). Het Rijk streeft ernaar om in de twintig Nationale Landschappen specifiek benoemde kernkwaliteiten te behouden en ontwikkelen.

Kernkwaliteiten bedreigen Nationale Landschappen

Kernkwaliteiten zijn gebiedskenmerken van Nationale Landschappen die kenmerkend zijn voor het landschap van dat gebied. Voor elk Nationaal Landschap geeft de *Nota Ruimte* drie kernkwaliteiten aan (VROM et al., 2006). Het gaat bijvoorbeeld om oude verkavelingspatronen, openheid, aardkundige elementen of het groene karakter van het landschap. Het Rijk wil deze kernkwaliteiten behouden en ontwikkelen (VROM et al., 2006; LNV, 2004). Een groot aantal kernkwaliteiten is niet vervangbaar. Deze cultuurhistorische elementen en aardkundige waarden kunnen alleen worden behouden, niet ontwikkeld.

Uitwerking kernkwaliteiten essentieel

De *Nota Ruimte* geeft aan dat ruimtelijke ontwikkeling alleen mag plaatsvinden, als die bijdraagt aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten, het zogenoemde 'ja, mits'-regime. Het Rijk kan dit regime alleen toepassen als provincies de kernkwaliteiten uitwerken, bijvoorbeeld door ze op kaarten weer te geven. Het Rijk kan deze uitwerking vervolgens toetsen. Veel provincies hebben de kernkwaliteiten echter niet toetsbaar uitgewerkt, waardoor het voor gemeenten moeilijk is om ze te behouden en ontwikkelen.

In de *Nota Ruimte* vraagt het Rijk aan de provincies om de kernkwaliteiten van hun Nationale Landschappen uit te werken. Het is niet duidelijk aan welke eisen deze uitwerking moet voldoen. Hierdoor is het nog steeds onduidelijk hoe de kernkwaliteiten moeten worden meegenomen in ruimtelijke afwegingen. Veel provincies hebben de kernkwaliteiten globaal beschreven en niet zo concreet uitgewerkt dat gemeenten ze kunnen opnemen in bestemmingsplannen. Het gevolg is dat kernkwaliteiten nog nauwelijks een rol spelen bij ruimtelijke afwegingen. Intussen blijkt in de praktijk dat kernkwaliteiten door zowel bouwplannen als de vraag naar schaalvergroting in de landbouw onder druk staan. In het programma *Mooi Nederland* heeft het Rijk met de provincies afgesproken om in drie pilots de kernkwaliteiten concreter uit te werken. Omdat deze pilots nog lopen, is niet te zeggen of ze de eerdergenoemde problemen zullen oplossen.

Kernkwaliteiten onder druk door bouwplannen

Hoe verhouden het behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten zich tot bouwplannen van provincies en gemeenten? Om dit te beoordelen is gebruikgemaakt van de monitoring kernkwaliteiten. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft deze monitoring opgezet op verzoek van de ministeries van LNV en VROM. Voor deze monitoring heeft het Planbureau voor de Leefomgeving indicatoren voor kernkwaliteiten opgesteld en deze nulmeting op digitale kaarten aangegeven (www.monitorlandschap.nl). Zo zijn voor het Nationaal Landschap IJsseldelta alle historische kavelgrenzen op kaart gezet als indicator voor de kernkwaliteit 'oudste rationale geometrische verkaveling van Nederland'. Deze indicatoren hoeven niet

Eigenschappen van nationaal belang, 2009

- Nationale Landschappen (feb 2009)
- Nationale Snelwegpanorama's
- Rijksbufferzones AMVB Ruimte
- Stedelijke bebouwing en snelwegen

Nationale Landschappen

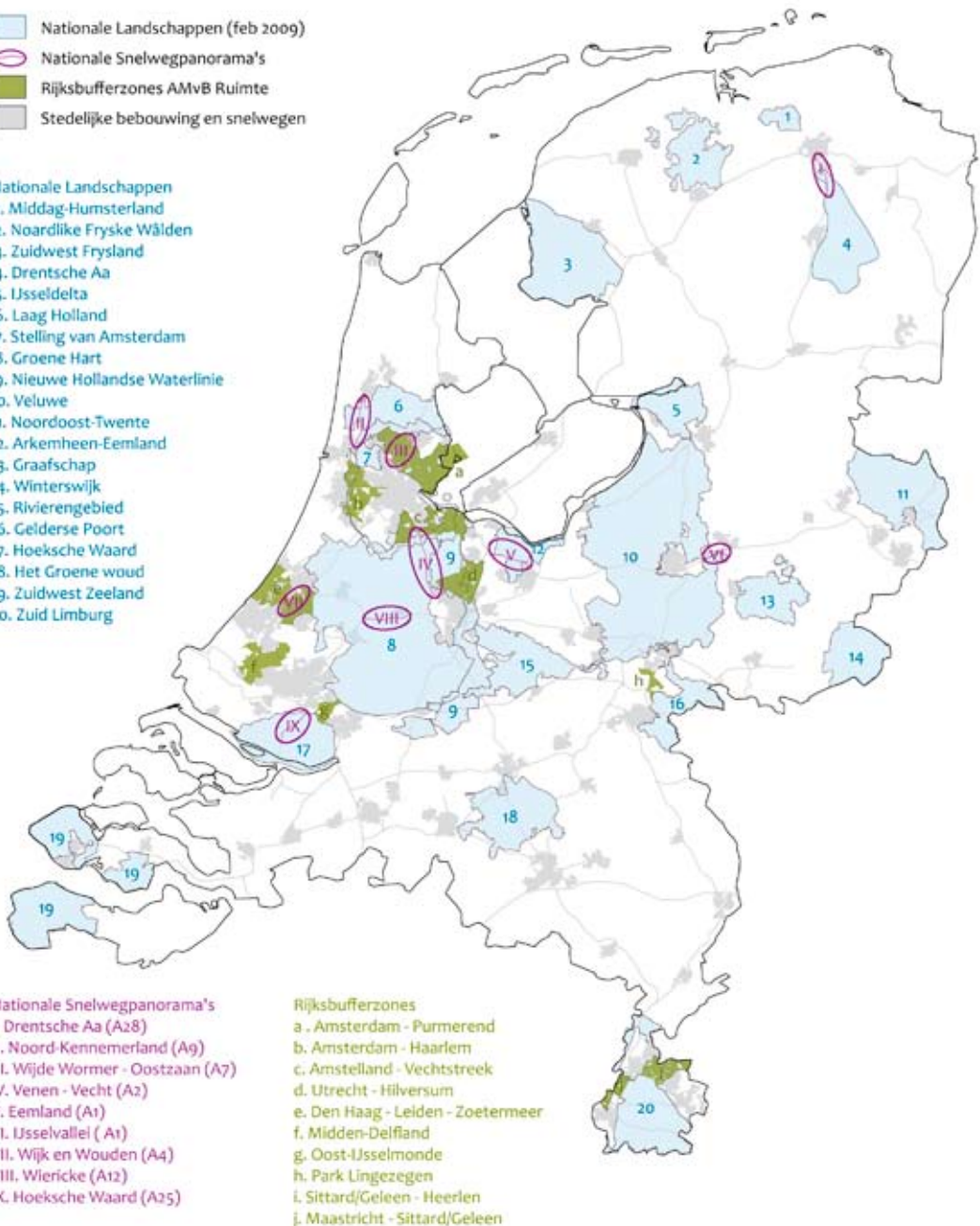
1. Middag-Humsterland
2. Noardlike Fryske Wâlden
3. Zuidwest Frysland
4. Drentsche Aa
5. IJsseldelta
6. Laag Holland
7. Stelling van Amsterdam
8. Groene Hart
9. Nieuwe Hollandse Waterlinie
10. Veluwe
11. Noordoost-Twente
12. Arkemheen-Eemland
13. Graafschap
14. Winterswijk
15. Rivierengebied
16. Gelderse Poort
17. Hoeksche Waard
18. Het Groene woud
19. Zuidwest Zeeland
20. Zuid Limburg

Nationale Snelwegpanorama's

- I. Drentsche Aa (A28)
- II. Noord-Kennemerland (A9)
- III. Wijdse Wormer - Oostzaan (A7)
- IV. Venen - Vecht (A2)
- V. Eemland (A1)
- VI. IJsselvallei (A1)
- VII. Wijk en Wouden (A4)
- VIII. Wiericke (A12)
- IX. Hoeksche Waard (A25)

Rijksbufferzones

- a. Amsterdam - Purmerend
- b. Amsterdam - Haarlem
- c. Amstelland - Vechtstreek
- d. Utrecht - Hilversum
- e. Den Haag - Leiden - Zoetermeer
- f. Midden-Delfland
- g. Oost-IJsselmonde
- h. Park Lingezegen
- i. Sittard/Geleen - Heerlen
- j. Maastricht - Sittard/Geleen



Het Rijk is eindverantwoordelijk voor de landschappen van nationaal belang. Dit zijn de Nationale Landschappen, de Rijksbufferzones, de Nationale Snelwegpanorama's en de UNESCO Werelderfgoederen (niet op deze kaart weergegeven). Bron: VROM, 2008a, ontwerp-AMVB Ruimte en www.monitorlandschap.nl.



Kernkwaliteiten als openheid (linksboven), groen karakter (rechtsboven), verkavelingspatroon (linksonder) en aardkundige waarden (rechtsonder) kunnen pas beschermd en ontwikkeld worden als ze concreet uitgewerkt zijn.

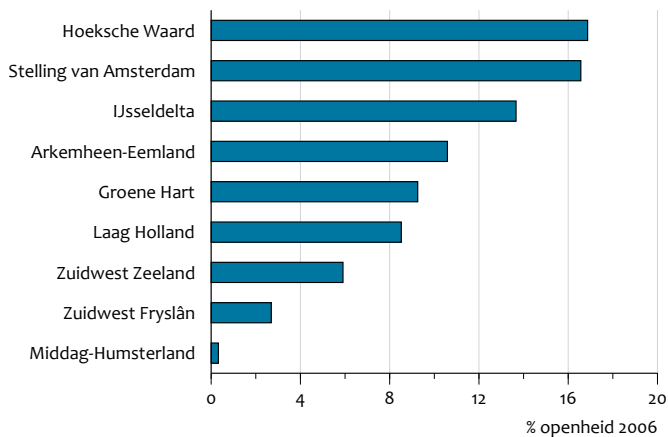
een-op-een overeen te komen met provinciale uitwerkingen. De nulmeting van het Planbureau voor de Leefomgeving geeft alle beschikbare elementen in 2006 aan, terwijl provincies daarin beleidskeuzen kunnen maken (zie ook tekstkader Middag Humsterland).

Om een indruk te krijgen hoe de kernkwaliteiten zich verhouden tot bouwplannen is de nulmeting 2006 geconfronteerd met concrete bouwplannen. Hiervoor zijn alle concrete bouwplannen uit de Nieuwe Kaart van Nederland gebruikt, versie mei 2009 (Nirov, 2009). Daaruit blijkt dat in negentien van de twintig Nationale Landschappen de indicatoren voor de kernkwaliteiten overlappen met de bouwplannen uit de Nieuwe Kaart van Nederland (zie Figuur 3.4 en 3.5). Deze overlappende bouwplannen vormen een bedreiging voor de kernkwaliteiten. De kernkwaliteit groen karakter is in deze analyse overigens niet meegenomen omdat deze, in tegenstelling tot veel andere kernkwaliteiten, gecompenseerd kan worden. Een bomenrij die gekapt wordt, kan bijvoorbeeld vervangen worden door nieuwe aanplant.

Het effect van de bouwplannen uit de Nieuwe Kaart is het grootste op de indicator voor de kernkwaliteit openheid (zie Figuur 3.4).

In een groot aantal Nationale Landschappen overlappen bouwplannen de kernkwaliteiten met enkele procenten. Het gaat hier om cultuurhistorische en aardkundige waarden (zie Figuur 3.5). Deze kernkwaliteiten kunnen niet teruggebracht of gecompenseerd worden, ruimtelijke ingrepen zijn hier onomkeerbaar. Sommige elementen zoals beplanting of waterlopen kunnen weliswaar in de nieuwe bebou-

Openheid



De kernkwaliteit openheid kan tot meer dan tien procent afnemen, als concrete bouwplannen uit de Nieuwe Kaart van Nederland uitgevoerd worden. Bron: De Nieuwe Kaart van Nederland, Nirov, Den Haag en het PBL, mei 2009.

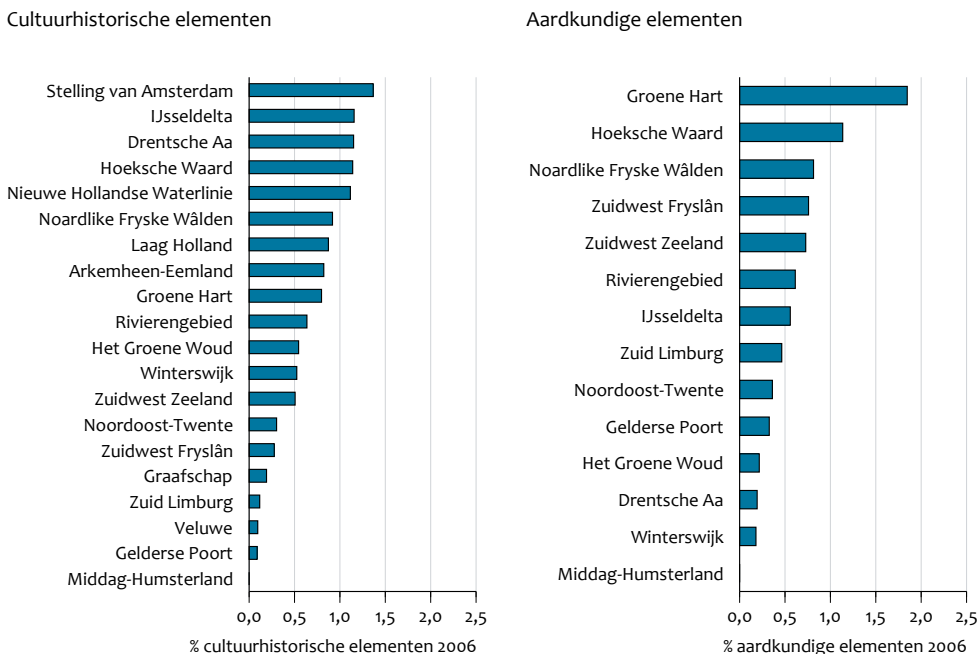
wing opgenomen worden, maar ze verliezen daarmee wel hun landschappelijke context.

Schaalvergroting landbouw op gespannen voet met behoud kernkwaliteiten

Schaalvergroting in de landbouw kan het moeilijker maken om kernkwaliteiten te behouden. Diverse onderzoeken naar hoe de landbouw zich tot circa 2020 gaat ontwikkelen, geven aan dat de landbouw een forse schaalvergroting zal doormaken. Hierdoor zal het aantal bedrijven ook snel afnemen (Silvis en De Bont, 2005; De Bont et al., 2007). Die schaalvergroting betekent in Nationaal Landschap Middag Humsterland bijvoorbeeld dat de druk groot is om sloten te dempen, om zo grotere percelen te krijgen (zie tekstkader ‘Kernkwaliteiten Nationaal landschap Middag Humsterland concreet uitgewerkt’ en paragraaf 6.2). Provincies kunnen op deze druk inspelen door deze spanning tussen schaalvergroting in de landbouw enerzijds, en behoud van kernkwaliteiten anderzijds in beeld te brengen en kaders te stellen. Zo is ook voor de landbouw duidelijk binnen welke kaders schaalvergroting kan plaatsvinden.

Gebrek aan budget voor beheer bedreiging voor draagvlak

Het behoud van de kernkwaliteiten in Nationale Landschappen kan de landbouw beperkingen opleggen. Tegelijkertijd is de landbouw de drager van deze landschappen. Uit ervaringen in de provincie Groningen, in Nationaal Landschap Middag Humsterland, blijkt dat boeren minder problemen hebben met deze beperkingen, als er een langdurende beheersvergoeding tegenover staat. Daarom wil de provincie Groningen boeren een betere vergoeding bieden voor de beperkingen en het



Cultuurhistorische en aardkundige kernkwaliteiten kunnen met enkele procenten afnemen, als concrete bouwplannen uit de Nieuwe Kaart van Nederland uitgevoerd worden. Bron: De Nieuwe Kaart van Nederland, Nirov, Den Haag, mei 2009.

beheer. Toen Middag Humsterland als Nationaal Landschap werd aangewezen, werd de rijksbijdrage echter verlaagd. Hierdoor bestaat het gevaar dat het draagvlak voor het Nationaal Landschap bij boeren afbrokkelt. Het gebied aanwijzen als ‘less favoured area’ zou de situatie mogelijk kunnen verbeteren. In dat geval krijgen de boeren namelijk een vaste vergoeding per hectare als compensatie voor de beperkingen die het landschap met zich meebrengt.

Behoud kernkwaliteiten afhankelijk van uitwerking AMvB Ruimte

Het behoud en de ontwikkeling van de kernkwaliteiten zijn een rijksbelang (VROM et al., 2006). Daarom heeft het kabinet besloten om de kernkwaliteiten op te nemen in de AMvB Ruimte (VROM et al., 2008) (zie tekstkader ‘AMvB Ruimte belangrijk voor landschap en natuur’).

Met de AMvB Ruimte kan het Rijk provincies duidelijk maken hoe ze het beleid voor de kernkwaliteiten moeten concretiseren. In de ontwerp-AMvB Ruimte ontbreekt die duidelijkheid. Er staat dat de provincies de kernkwaliteiten ‘objectieverbaar’ moeten uitwerken. Daarmee is het niet duidelijk of provincies de kernkwaliteiten op kaarten aan moeten geven en dus zal het van de provincies afhangen of zij de kernkwaliteiten zo uitwerken dat gemeenten ze in bestemmingsplannen kunnen

Kernkwaliteiten Nationaal Landschap Middag Humsterland concreet uitgewerkt

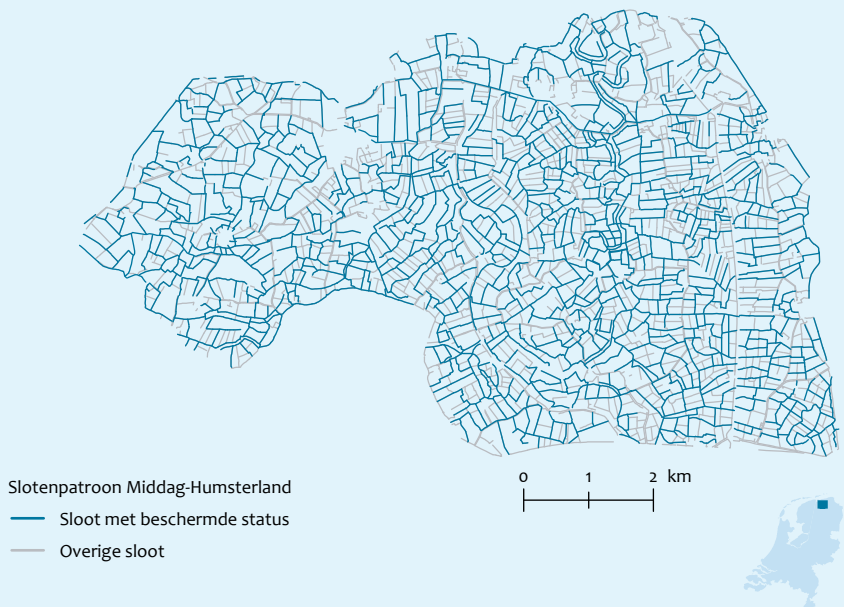
De provincie Groningen heeft haar beleid voor het Nationale Landschap Middag Humsterland concreet uitgewerkt in haar ruimtelijk beleid, zoals het Rijk in de *Nota Ruimte* heeft gevraagd (VROM et al., 2006). Middag en Humsterland zijn voormalige eilanden (in de toenmalige Waddenzee) die ongeveer 600 jaar voor onze jaartelling bewoond raakten. De bewoners beschermden zich tegen de zee door verhoogde woonplekken aan te leggen, de zogenoemde wierden. Deze wierden, het historische slotenpatroon (zie Figuur 3.6) en de openheid zijn nu aangeduid als de kernkwaliteiten van het gebied.

Niet alle aanwezige kernkwaliteiten beschermd

De provincie sloot tien jaar geleden een convenant met de boeren in het gebied, waarin werd vastgelegd dat zij geen sloten zouden dempen en het land niet zouden egaliseren. Met name de sloten staan onder druk van schaalvergroting in de melkveehouderij. De afgelopen jaren zijn vooral sloten gedempt die niet in het convenant waren opgenomen. Voor de provincie was dit mede aanleiding om het convenant aan

Figuur 3.6

Provinciale uitwerking kernkwaliteit slotenpatroon, 2009



In de provinciale ruimtelijke verordening van de provincie Groningen is vastgelegd welke sloten behouden moeten blijven en welke gedempt mogen worden. Bron: provincie Groningen 2009.

te scherpen: in plaats van 36% is nu 53% van de sloten in het convenant opgenomen. Daarmee is 370 kilometer vastgelegd op een totaal van 695 kilometer sloten. De provincie neemt de regels uit het convenant bovendien op in een provinciale ruimtelijke verordening, een instrument uit de nieuwe Wro. Daarmee verplicht de provincie gemeenten om deze regels in hun bestemmingsplannen op te nemen, zodat de kernkwaliteiten concreet beschermd zijn. Figuur 3.6 geeft de kaart uit de verordening weer.

opnemen. Deze onzekerheid plus de beschreven druk op de kernkwaliteiten door bouwplannen, de schaalvergroting in de landbouw en het ontbreken van een structurele beheersvergoeding maken het onzeker of het Rijk het doel om de kernkwaliteiten te behouden en ontwikkelen zal halen met het huidige beleid. De kleur in de kleurentabel is daarom oranje, (zie pagina 36-37).

3.2.2 Migratiesaldo nul

In de Nationale Landschappen zijn ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt ('ja, mits'-regime). Hierbij worden in de *Nota Ruimte* twee specifiekere voorwaarden gesteld: er mogen alleen woningen bijgebouwd worden voor de eigen bevolkingsgroei, 'migratiesaldo nul' en grootschalige ontwikkeling van verstedelijking, infrastructuur en glastuinbouw is niet toegestaan. Hierbij is grootschalig gedefinieerd in relatie tot de kernkwaliteiten.

Migratiesaldo nul remt ruimtelijke ontwikkeling van woonlocaties niet

De migratiesaldi voor de periode 2000-2005 laten zien dat in de meeste Nationale Landschappen in de eerste jaren sprake is van een dalend en de laatste jaren van een negatief migratiesaldo (zie Figuur 3.7). Toch groeide in elk Nationaal Landschap de woningvoorraad. Dit geeft aan dat in elk nationaal landschap sprake was van een groei van het aantal huishoudens, ondanks dat in de meeste Nationale Landschappen er sprake was van een negatief migratiesaldo. De voorwaarde migratiesaldo nul remt de ontwikkelingen van het aantal woningen dus nauwelijks.

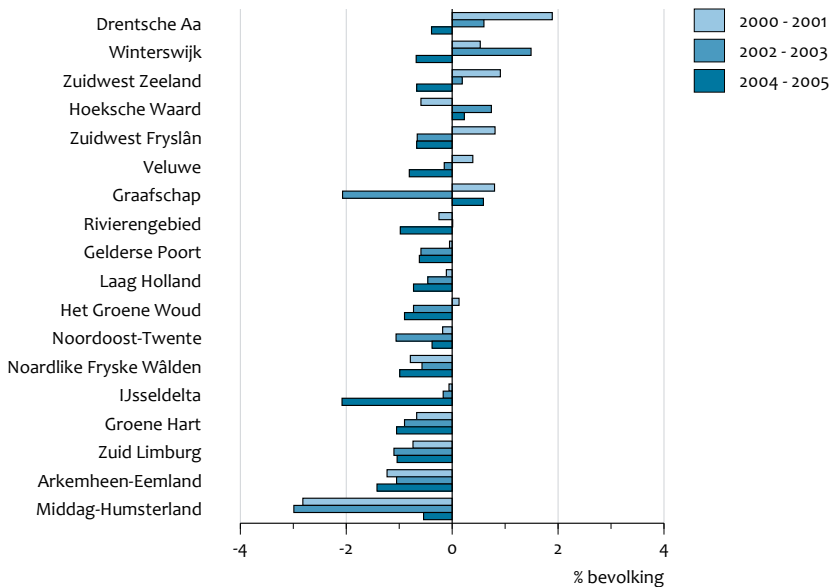
Het doel van migratiesaldo nul zal met de huidige trends overigens wel gehaald worden, ook met het voorgenomen beleid voor de Nationale Landschappen. De kleur in de kleurentabel is daarom groen (zie pagina 36-37).

3.2.3 Bouwen in Rijksbufferzones

Het Rijk heeft ruim 50 jaar geleden Rijksbufferzones aangewezen om te voorkomen dat steden aan elkaar zouden groeien. Later kregen de zones er een doel bij, namelijk de recreatieve capaciteit rondom steden vergroten. Enkele Rijksbufferzones overlappen ook met de Nationale Landschappen (zie Figuur 3.3).

Bufferzonebeleid heeft verstedelijking in verleden geremd

In de nota 'De Ontwikkeling van het Westen des Lands' uit 1958 is voor het eerst gesproken over de noodzaak van Rijksbufferzones tussen stedelijke agglomeraties. Vijf decennia hebben het Rijk en provincies hier restrictief bouwbeleid gevoerd en



Het migratiesaldo nul is in de meeste Nationale Landschappen gehaald, maar het uitgangspunt remt de ontwikkeling van het aantal woningen nauwelijks. Bron: Ritsema van Eck en Farjon, 2008.

grond aangekocht voor natuur en recreatie. Dankzij dit beleid hebben de Rijksbufferzones hun huidige kwaliteit gekregen en zijn steden niet aan elkaar gegroeid.

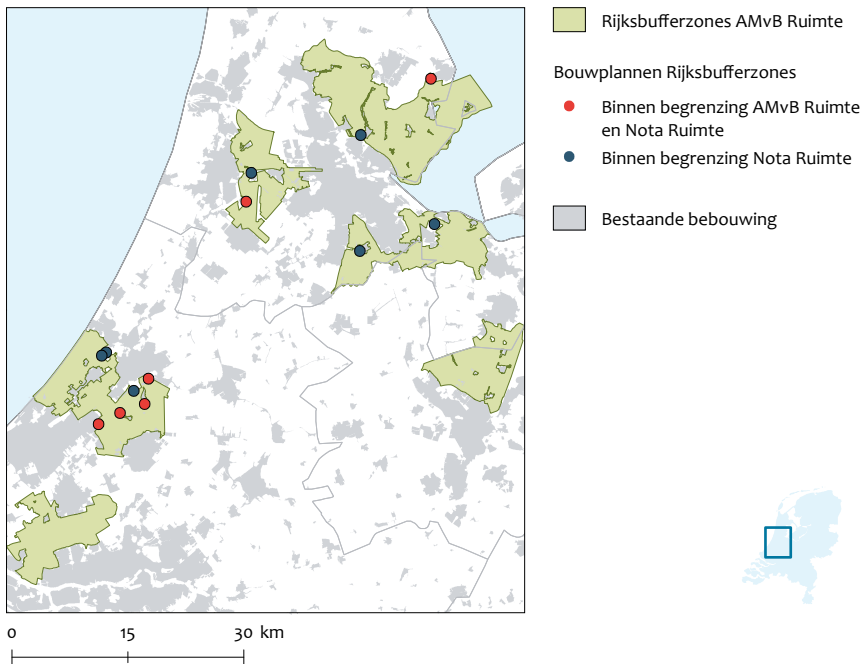
Volgens meerdere bronnen (Kuiper et al., 2008; Bervaes et al., 2001) is het Rijksbufferzonebeleid een van de weinige voorbeelden van landschapsbeleid dat succesvol is geweest. De belangrijkste succesfactoren daarvoor zijn continuïteit, een geslaagde combinatie van beschermen en ontwikkelen en sterke planologische waarborgen. De doelstelling was helder en het beleid is in Streekplannen opgenomen (Bervaes et al., 2001).

Ondanks succes toch bouwplannen in Rijksbufferzones

De druk om toch te bouwen in Rijksbufferzones was zowel in verleden als in het heden groot. Dit blijkt uit een aantal grote bouwplannen die vallen binnen de begrenzing zoals die in de *Nota Ruimte* staat (zie Figuur 3.8). Het gaat om concrete bouwplannen van provincies en gemeenten, maar ook om toekomstige bouwruimte die is vastgelegd in Streekplannen.

Programma *Mooi Nederland* verduidelijkt beleid voor Rijksbufferzones

Lange tijd was onduidelijk hoe het Rijk met de bouwplannen binnen de Rijksbufferzones om zou gaan. Het beleidsprogramma *Mooi Nederland* maakt een einde aan



Door de begrenzing van de Rijksbufferzones in de AMvB Ruimte te wijzigen heeft het Rijk een aantal grote bouwplannen uit de Rijksbufferzones gehaald. Bron: PBL.

deze onduidelijkheid door een nieuwe begrenzing vast te leggen in het ontwerp-AMvB Ruimte.

De bebouwingsbestemmingen uit de Streekplannen zijn als uitgangspunt genomen in het ontwerp-AMvB Ruimte. Daarmee is de begrenzing van de Rijksbufferzones gewijzigd ten opzichte van de begrenzing die vastgelegd was in de *Nota Ruimte*. Hierdoor is een aantal bouwplannen die in de *Nota Ruimte* nog binnen de Rijksbufferzones vielen, nu buiten de zones terechtgekomen (zie Figuur 3.8). Een aantal bouwplannen is ook in strijd met de nieuwe AMvB-begrenzing van de Rijksbufferzones. Een voorbeeld is het bouwplan 'Zwethof' bij Zoeterwoude, waar tweehonderd woningen gepland zijn. De duidelijkheid van de nieuwe begrenzing werkt alleen positief als het Rijk deze nieuwe grenzen handhaaft door bestaande en nieuwe bouwplannen binnen de begrenzing af te keuren en in de toekomst geen grenscorrecties meer toe te passen.

Naast bovengenoemde restrictieve regels heeft het programma *Mooi Nederland* ook stimulerende beleidsinstrumenten, zoals subsidies voor innovatieve projecten voor het landschap (Innovatieprogramma *Mooi Nederland* en pilots bedrijfsterreinen, zie tekstkader in paragraaf 3.1.3). Daarnaast stimuleert het Rijk decentrale overheden om recreatieve voorzieningen te plannen door middel van 'Schetsschui-

ten' waarin de publieke partijen de mogelijkheden van voorzieningen verkennen en ontwerpen.

In Rijksbufferzones ruimte voor rood-voor-groen constructies

Volgens het ontwerp-AMvB Ruimte mogen bestemmingsplannen in bufferzones geen bestemmingen voor verdere verstedelijking bevatten. Met rood-voor-groen constructies biedt de ontwerp-AMvB Ruimte echter wel ruimte voor verstedelijking, als daar maar compensatie (groen) tegenover staat. Zodra bouwplannen voldoen aan de voorwaarde dat ze bijdragen aan de ontwikkeling van groen, kan de provincie toestemming verlenen en dus afwijken van het uitgangspunt dat er niet groot-schalig gebouwd mag worden in de Rijksbufferzones. Woningbouw in bufferzones is dus niet mogelijk, tenzij met een deel van de opbrengst de kwaliteit van de bufferzone wordt verbeterd. Hierdoor komt geld vrij om incidentele en kleinschalige objecten voor dag- en verblijfsrecreatie te bouwen. De praktijk moet uitwijzen of rood-voor-groen constructies betekenen dat er toch grootschalige bouwprojecten in de Rijksbufferzones komen.

Samengevat bedreigt een continue druk van bouwplannen het succes van de Rijksbufferzones. Daarom is de kleur in de kleurentabel oranje (zie pagina 36-37). Als het Rijk deze bedreiging wil keren is een continue beleidsaandacht met een strikte handhaving van de regels uit de AMvB Ruimte noodzakelijk om het succes te continueren.

Objecten voor intensieve recreatie kunnen landschap Rijksbufferzones verstoren

De Rijksbufferzones kunnen het tekort aan dagrecreatievoorzieningen rondom de grote steden helpen terugdringen. Daarom wordt in de *Nota Ruimte* en in het programma *Mooi Nederland* benadrukt dat het Rijk de dagrecreatieve functie van de Rijksbufferzones wil versterken. Dit wordt ook wel de 'transformatie' genoemd. Daarmee hebben de bufferzones een tweeledig doel: ze moeten verdere verstelijking tegengaan en tegelijkertijd veel mogelijkheden voor recreatie bieden.

Het buitengebied moet toegankelijker en bruikbaar worden voor fietsen, wandelen, varen en paardrijden. In de *Nota Ruimte* en het programma *Mooi Nederland* komen naast deze traditionele activiteiten, ook andere vormen van dagrecreatie voor, bijvoorbeeld grote attractiepunten zoals wellnesscentra, skihellingen en themaparken. Deze dagrecreatie heeft vaak een stedelijk karakter en is daardoor moeilijker in open landschappen in te passen. Als dat niet zorgvuldig gedaan is kan het de kwaliteit van het landschap verlagen.

Over deze ontwikkelingen en ook over de verblijfsrecreatie heeft de ontwerp-AMvB regels opgenomen die sommige ontwikkeling onder voorwaarden mogelijk maakt en andere uitsluit zoals grootschalige verblijfsrecreatie. In de visie Randstad 2040 staat een idee voor metropolitane parken die voor een deel in de Rijksbufferzones zouden liggen. Deze parken zouden een veel intensiever karakter hebben dan de rest van de bufferzones.

Voor al deze ontwikkelingen is de kwaliteit van het ontwerp en de inpassing in het landschap een belangrijk aspect dat bepaalt hoe mensen het landschap beleven.



Het beleid voor de Rijksbufferzones heeft een mix van het oude cultuurlandschap en nieuwe groene recreatiegebieden nabij grote steden opgeleverd.

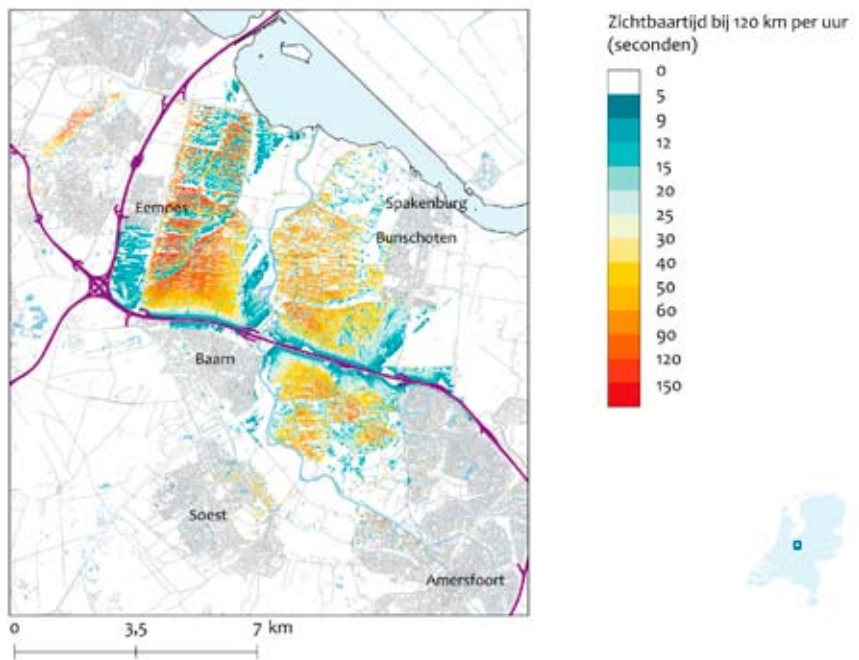
3.2.4 Nationale Snelwegpanorama's

Het Rijk wil de variatie en openheid langs snelwegen behouden en versterken. Hiertoe heeft het kabinet een 'Structuurvisie voor de Snelwegomgeving' laten opstellen. Deze structuurvisie is onderdeel van de kabinetsambities voor *Mooi Nederland*. Daarnaast hangt deze visie samen met onder meer de aanpak van bedrijventerreinen en glastuinbouw en het landschapsbeleid dat is uitgewerkt in de *Agenda Landschap*.

Beleidsprogramma Mooi Nederland voor Nationale Snelwegpanorama's

Een snelweguitzicht is een gebied met vrij zicht vanaf de snelweg van ten minste vijfhonderd meter tot de eerste doorgaande barrière, zichtbaar gedurende ten minste vijf seconden. Zie Figuur 3.9 voor een voorbeeld. Er zijn in totaal 2247 km snelweguitzichten in Nederland (Piek et al., 2006). Het Rijk heeft negen van deze snelweguitzichten de status van 'Nationaal snelwegpanorama' gegeven in de Structuurvisie 'Zicht op mooi Nederland' (VROM, 2008a). Deze panorama's liggen in de Nationale Landschappen (zie Figuur 3.3).

Een snelwegpanorama is het begrensde uitzicht dat de open ruimte biedt op een herkenbaar landschap. Bij de negen Nationale Snelwegpanorama's (zie Figuur 3.3) is het uitzicht op open landschap veel langer dan de minimale 5 seconden: minimaal 4 minuten tot maximaal 15. Het zijn panorama's die het Rijk samen met burgers heeft gekozen als gebieden van groot belang. Dit past geheel binnen de beleidsdoelen van de *Nota Ruimte*, en in het bijzonder van *Mooi Nederland*. De structuurvisie is dan ook een uitwerking van twee doelen in de *Nota Ruimte*: panorama's vanaf de infrastructuur behouden en functies in de snelwegomgeving bundelen en goed inpassen in het landschap.

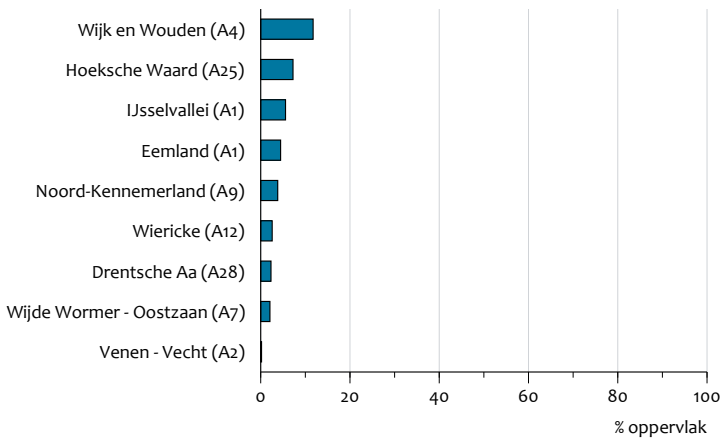


Het uitzicht vanaf de snelweg A1 op Eemland. Voorbeeld van zichtbaarheidsberekeningen. Bron: RPB, 2007.

Snelweguitzichten staan onder druk, de Nationale Snelwegpanorama's ook

Van alle snelweguitzichten in Nederland wordt de helft bedreigd door vastgestelde plannen. Vooral door bestemmingsplannen en projecten of plannen voor woon- en werklocaties die in voorbereiding zijn (Piek et al. 2007; Ritsema van Eck en Farjon, 2008). De verhouding tussen vastgestelde en overige plannen is hierbij ruwweg 60-40. Gemeten naar de gezamenlijke lengte van de uitzichten zouden deze plannen in potentie visuele gevolgen hebben voor 1309 van de in totaal 2247 kilometer uitzicht. Anders gezegd: 58% van de totale weglengte van de snelweguitzichten staat onder druk van plannen.

Voor alle negen Nationale Snelwegpanorama's samen bestaan minder plannen die het uitzicht kunnen beperken. Voor 4% van de totale oppervlakte van het directe zichtgebied bestaan plannen voor verdichtende ontwikkelingen. Het gaat om wonen, werken, verkeer, recreatie, uit de Nieuwe Kaart van Nederland 2009 (Nirov, 2009). Opvallend is dat er voor 14% van de oppervlakte plannen op het gebied van natuur en waterberging bestaan. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze plannen niet voor verdichting zorgen, hoewel aanplant onder de noemer 'natuur' wel dat effect zou kunnen hebben.



De Nationale Snelwegpanorama's worden bedreigd door bouwplannen, maar niet in grote mate. Bron: De Nieuwe Kaart van Nederland, Nirov, Den Haag en PBL.

In Figuur 3.10 is uitgegaan van contouren van plannen waarbij het onbekend is welk deel van een contour het uitzicht kan beperken. Uiteindelijk hoeft dus niet de gehele oppervlakte van deze functies als 'verdichtend' te werken. De schatting is dat binnen de Nationale Snelwegpanorama's er in ieder geval plannen zijn voor ten minste 2% van het directe zichtgebied. Dat is op zich niet veel, maar deze potentiële beperking is toch een punt van zorg voor gebieden die op nationaal niveau vanwege hun weidse vergezichten zijn aangewezen.

Daar komt nog bij dat er in de komende decennia verstoringen zijn te verwachten uit de hoek van de bouw van stallen, kassen, windturbines, masten en hoogspanningsleidingen. Deze ontwikkelingen vallen niet onder de kaarteenheden van de Nieuwe Kaart van Nederland. Hierover zijn mede daarom nog geen meetgegevens van beschikbaar. Voor de negen Nationale Snelwegpanorama's is het van belang om in beeld te brengen hoe deze ontwikkelingen de openheid van de panorama's kunnen aantasten. Het is belangrijk dat dit wordt gekoppeld aan de plannen voor windturbinelocaties.

De voorkeuren van beleid en publiek kunnen verschillen

De Nationale Snelwegpanorama's zijn een nieuwe beleidscategorie. Het is daarom van belang dat niet alleen de politiek, maar ook het publiek de waarde van deze panorama's inziet. De Nationale Snelwegpanorama's zijn vooral geselecteerd op hun 'landschappelijke openheid'. Toch mag deze beleidsmatige keuze ons niet de ogen doen sluiten voor de discrepantie tussen beleids- en publieksvoorkeuren. In 2007 zijn de publieksvoorkeuren geïnventariseerd via de website 'Kies uw eigen panorama'. Hierin kwamen de volgende voorkeuren naar voren: bosgebieden (voornamelijk de Veluwe en de Heuvelrug), open wateren (zoals de Afsluitdijk, het

Ketelmeer en het Hollands Diep) en open landschappen (vooral het Groene Hart). Een zeer opvallende publieksvoorkeur was het uitzicht vanaf de Van Brienenoordbrug (A16) over de Nieuwe Maas en het stedelijk gebied van Rotterdam.

Wat betreft de open landschappen vallen beleids- en publieksvoorkeuren samen. Toch is hier waakzaamheid geboden, ook al is het maar om bij de lokaliserings van windparken in open water rekening te houden met hoe deze het open karakter inperken. Het open karakter wat het publiek kennelijk waardeert. Bijzondere aandacht verdient de publieksvoorkeur voor halfopen en zelfs grotendeels gesloten landschappen, zoals bossen, coulissen en hellingen. Deze landschapsvormen zijn niet meegenomen in de keuze van Nationale Snelwegpanorama's, aangezien hierbij vooral belang werd gehecht aan het criterium 'landschappelijke openheid'. De publieksvoorkeuren zouden ervoor kunnen zorgen dat het Rijk in bepaalde gevallen de criteria voor Nationale Snelwegpanorama's in de toekomst selectief verruimt.

Prestaties tot nu toe

Omdat de Nationale Snelwegpanorama's zeer recent zijn geselecteerd, valt er nog weinig te zeggen over de mate waarin het beleid op dit punt gehaald is. Wel laat het beschikbare materiaal zien dat de openheid in de panorama's enigszins onder druk staat, net als in de Nationale Landschappen waarbinnen de panorama's vallen, maar minder dan in de open gebieden in algemene zin. Het gaat hierbij om relatief kleine, bijna sluipend optredende ontwikkelingen; van werkelijk grote aantastingen door nieuwe of voorgenomen woon- en werklocaties is binnen de panorama's geen sprake. Wel zou het Rijk aandacht moeten besteden aan grootschalige ingrepen die (soms ver) buiten de eigenlijke begrenzingen van de panorama's kunnen plaatsvinden. Vooral de zoektocht naar nieuwe windturbine locaties is een belangrijk punt van aandacht bij het behoud van de panorama's.

Zeer hoge objecten kunnen visuele invloed op panorama's hebben

Het Rijk kijkt bij nieuwe ontwikkelingen in het landschap in de eerste plaats naar plannen en voornemens binnen de (globale) begrenzing van een Nationaal Snelwegpanorama. In uitzonderlijke gevallen is het echter ook mogelijk dat de bouw of aanleg van zeer hoge objecten (torens, masten, turbines) op grote afstand van het gebied visuele gevolgen heeft voor het uitzicht binnen een panorama. Een bekend voorbeeld hiervan is de voorgenomen bouw van een ruim 250 meter hoog torengedouw binnen het stedelijk gebied van Utrecht. Een studie van het Ruimtelijk Planbureau (Lörzing et al., 2007) laat zien dat deze toren in een groot deel van het Nationale Landschap Groene Hart en in mindere mate in het Nationale Landschap Arkemheen-Eemland aan de horizon zichtbaar zou zijn. Voor de Nationale Snelwegpanorama's zou dit betekenen dat de nieuwe toren vanuit Wiericke (A12), Venen-Vecht (A2) en (wellicht in mindere mate) Eemland (A1) te zien zou zijn. Gezien de verwachtingen met het Utrechtse torengedouw lijkt het dus van groot belang om te inventariseren hoe bestaande en geplande (zeer) hoge gebouwen en bouwwerken in de omgeving van de panorama's de uitzichten beïnvloeden.

De Nationale Snelwegpanorama's zijn geheel geformuleerd vanuit het zicht vanaf het nationale snelwegennet. Deze beperking heeft een duidelijke logica: vanaf de snelweg vindt een groot aantal waarnemingen plaats, zowel door streekbewoners als door passanten. Toch zou meer aandacht voor waarneming vanaf andere infrastructuur het belang van de panorama's kunnen vergroten. Ook zou daardoor wellicht de acceptatie en steun vanuit het publiek kunnen toenemen. Als bijvoorbeeld het zicht vanaf het (hoofd)spoorwegennet zou worden meegenomen, zou dit de betekenis van de Nationale Snelwegpanorama's Wiericke, Noord-Kennemerland, Venen-Vecht en Drentsche Aa aanzienlijk kunnen versterken.

Door de druk van verschillende ontwikkelingen die de openheid kunnen beperken is de kleur in de kleurentabel oranje (zie pagina 36-37).

Evaluatie beleid natuur voor mensen

4

- In de Randstad waarden en gebruiken mensen het groen rondom de stad minder dan in de rest van Nederland. Het beleid zal dit verschil waarschijnlijk niet volledig kunnen oplossen.
- Om het programma Recreatie om de Stad tijdig te kunnen realiseren is het noodzakelijk om de aankoop en inrichting van gebieden te versnellen. Nu het kabinet heeft voorgesteld om het budget twee jaar naar achteren te schuiven lijkt dit niet waarschijnlijk.
- Natuur- en landschapsorganisaties zetten de deur open voor leerlingen in het voortgezet onderwijs om maatschappelijke stages te lopen.



Nederlanders zijn op verschillende manieren betrokken bij de natuur. Zij bezoeken natuurgebieden en stadsnatuur, zij werken mee aan het onderhoud van natuur en landschap of zij zijn betrokken bij plannen voor natuur en landschap in de woonomgeving. Binnen de natuurorganisaties zijn meer dan 75.000 vrijwilligers actief. De meesten van hen zetten zich in voor het natuur- en landschapsonderhoud.

Leeswijzer

Om Nederland recreatief aantrekkelijk te houden, wil het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de groene ruimte behouden en ontwikkelen. Dit doel is uitgewerkt in een aantal operationele doelen. Dit zijn de doelen waar het Rijk op stuurt. Paragraaf 4.1 gaat in op de vraag of het Rijk de doelen voor recreatie in een groene omgeving realiseert. Dit wordt ook wel natuur voor mensen genoemd. Daarnaast wil het ministerie het natuurbeleid vermaatschappelijken. Hoe het staat met het draagvlak voor natuur – mensen voor natuur – komt aan de orde in paragraaf 4.2.

4.1 Recreatie, natuur voor mensen

- In de Randstad wordt het groen rondom de stad lager gewaardeerd en ook minder gebruikt dan in de rest van Nederland. Het beleid zal dit verschil niet volledig kunnen oplossen.
- De doelstellingen voor de bereikbaarheid van groen zijn, ook zonder beleidsinzet, gehaald. Daarnaast blijkt er meer tijd nodig om knelpunten op te lossen op de landelijke routenetwerken.
- Het is noodzakelijk om de aankoop en inrichting van gebieden te versnellen om de doelstelling voor het programma Recreatie om de Stad (RodS) te kunnen halen.

Paragraaf 4.1 gaat over het gebruik en de waardering voor de natuur in en om de steden. Wat zijn de taakstellingen voor recreatieve voorzieningen in en om de stad, hoe staan de zaken er nu voor en wat zijn de prognoses (paragraaf 4.1.1)? De tevredenheid over recreatieve voorzieningen in Nederland staat in paragraaf 4.1.2. Hoe het gaat met het halen van de doelen voor Recreatie om de Stad is beschreven in paragraaf 4.1.3.

4.1.1 Recreative gebruikswaarde groen in en om de stad

Een van de doelen van de *Nota Ruimte* luidt: 'bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen in en rond steden'. Dit doel is verder uitgewerkt in de *Agenda Vitaal Platteland* en de rijksbegroting van het ministerie van LNV voor 2009. Hierin staat dat in 2013 het gebruik van en de tevredenheid over recreatieve voorzieningen in het groen in de Randstad op hetzelfde niveau moeten liggen als in de rest van Nederland. Deze voorzieningen moeten in het ongunstigste geval bereikbaar zijn met maximaal tien minuten fietsen.

Om dit doel te bereiken, vraagt de rijksoverheid provincies en gemeenten om nieuwe bebouwing ('rood') integraal te ontwikkelen met de aanleg van groen, zodat de verhouding tussen 'rood' en 'groen' in balans blijft. Met ingang van 2009 stelt het Rijk bovendien 7,8 miljoen euro extra beschikbaar voor groen in de aandachtswijken. Dit zijn de 40 wijken waar extra geïnvesteerd wordt door Wonen Werken en Integratie (WWI).

Recreatieve voorzieningen in Randstad minder gebruikt dan in rest van Nederland
Inwoners van de Randstad ondernemen gemiddeld 25% minder recreatieactiviteiten in recreatieve gebieden dan inwoners uit de rest van Nederland (Goossen en De



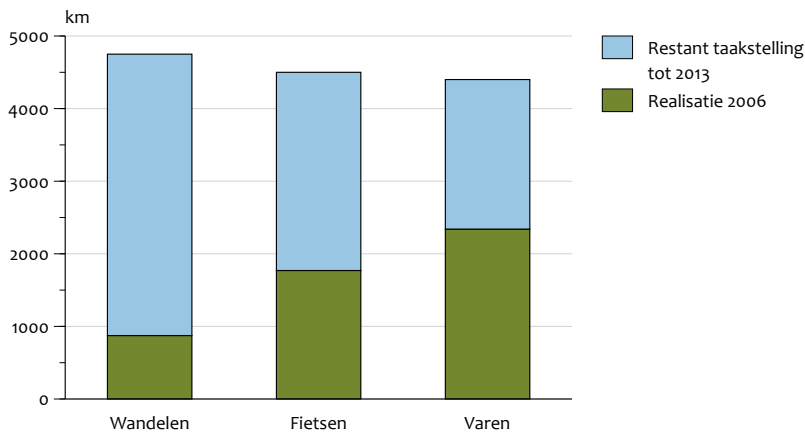
Het verschil tussen aanbod en vraag naar mogelijkheden voor wandelen en fietsen is in de Randstad het grootst. Ook met extra beleidsinzet zal dit verschil waarschijnlijk niet overbrugd worden.

Vries, 2008). Het ministerie van LNV streeft ernaar dat het gebruik van recreatieve voorzieningen in het groen in de Randstad in 2013 op hetzelfde niveau ligt als in de rest van Nederland, maar dit doel is nog niet in zicht. Daarnaast is het de vraag of dit een reële doelstelling is, omdat die voorbijgaat aan het verschil tussen de bevolkingssamenstelling in de Randstad en de rest van Nederland en de mogelijke gevolgen hiervan voor recreatiewensen en -gedrag (zie paragraaf 6.5).

Tekort aan wandel- en fietsmogelijkheden in Randstad moeilijk op te lossen

De verhouding tussen het aanbod en de vraag naar mogelijkheden voor wandelen en fietsen is vooral in het westen van het land uit balans door een beperkt aanbod. Het tekort aan recreatief groen is het grootst bij de vier grote steden, maar ook bij de andere grote gemeenten in het westen van het land ontbreken voldoende mogelijkheden. In de Randstad komt dit vooral doordat er geen groene gebieden zijn met een grote opvangcapaciteit, zoals bossen. Dit is een logisch gevolg van het type landschap daar, namelijk open veenweidegebied.

Dit tekort is de laatste tien jaar nauwelijks veranderd, behalve in het westen van het land, daar is de situatie in het algemeen verslechterd. Er komt wel op beperkte schaal groen bij, maar niet genoeg in verhouding tot de toenemende bevolking (De Niet, 2005). Dit betekent dat het doel van het Rijk om aan de recreatieve behoefte te voldoen niet gerealiseerd wordt. Ook op termijn en met extra beleidsinzet zal deze doelstelling in de Randstad waarschijnlijk niet gerealiseerd kunnen worden, door de verwachte toename van de bevolking en de huidige vraag in het westen van het land naar grond voor andere bestemmingen. De kleur in kleurentabel is dan ook rood (zie pagina 36-37).



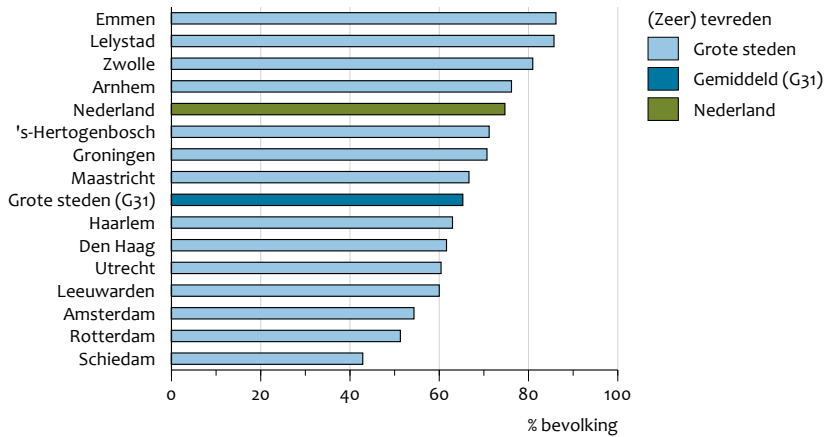
Het doel om in 2013 alle knelpunten in de routenetwerken op te lossen zal waarschijnlijk niet gehaald worden. Bron: LNV, 2008b.

Doel 'fietsafstand tot groen' is gehaald, ook zonder beleidsinzet

Iedere Nederlander kan op tien minuten fietsafstand een groengebied bereiken (Goossen en De Vries, 2008). Hierbij is elk groengebied meegenomen en is geen rekening gehouden met het aantal mensen in het gebied. Het lijkt betekenisvoller om een onderscheid te maken in typen groen bijvoorbeeld agrarisch en natuurlijk en een bepaalde omvang van groengebieden te hanteren. Het doel om te kunnen recreëren in het groen op maximaal tien minuten fietsafstand, is in 2007 gehaald. Dit betekent overigens niet dat dit doel ook voor 2013 gegarandeerd is. Doordat verstedelijking wordt gebundeld, zou in de toekomst de afstand tot groen juist kunnen toenemen, zeker de afstand tot het agrarisch groen.

Knelpunten op landelijke routenetwerken niet opgelost in 2013

Het is de intentie om 1000 kilometer nieuwe wandelpaden over boerenland te realiseren. Hiervan is nu 130 kilometer gereed. Verder zouden in 2013 de landelijke routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen knelpuntvrij moeten zijn (LNV, 2004) (zie Figuur 4.1). Het Wandel- en Fietsplatform heeft de knelpunten geïnventariseerd en een globale schatting gemaakt van de kosten voor het wandel- en fietsnetwerk (Stichting Landelijk Fietsplatform en Stichting Wandelplatform-LAW, 2006). Hieruit is gebleken dat het beschikbare budget onvoldoende is om alle knelpunten voor 2013 op te lossen. De Dienst Landelijk Gebied maakt momenteel een nieuwe, meer gedetailleerde berekening van de kosten. Als er aanvullende financiering beschikbaar komt, is het volgens het ministerie van LNV mogelijk om voor 2020 de belangrijkste knelpunten, die worden aangeduid als de eerste-prioriteitsknelpunten, op te lossen. Het ministerie wil in juni 2009 de bestuursovereenkomsten met de provincies tekenen, waarin de afspraken voor de periode tot 2013 worden vastgelegd.



Van de bewoners van 31 grote steden (G31) zijn de bewoners van de Randstad duidelijk minder tevreden over het groen in hun woonomgeving. Bron: Crommentuijn, 2007.

Groen als sociaal bindmiddel: extra geld voor groen in aandachtswijken

Groen in de wijk vervult een belangrijke functie als ruimte om elkaar te ontmoeten. Daarnaast ontstaan mogelijkheden voor bewoners om mee te denken en te beslissen over de inrichting en om het groen gezamenlijk te beheren, wat kan leiden tot meer betrokkenheid bij de buurt en de mensen die er wonen. Voor de periode 2008-2011 stelt het ministerie van LNV daarom extra budget beschikbaar voor het groen in de aandachtswijken. Het gaat in totaal om 7,8 miljoen euro, waarbij het ministerie 50% van de kosten per project betaalt. Gemeenten moeten zelf de andere 50% opbrengen. Het geld kan gebruikt worden om parken en plantsoenen op te knappen, opnieuw in te richten, of beter toegankelijk te maken door de aanleg van paden. In dit geval gaat het dus niet zo zeer om de aanleg van grote, nieuwe natuurgebieden, maar meer om bestaand groen beter bruikbaar te maken of om de buurt te vergroenen. De afspraken zijn vastgelegd in convenanten tussen de gemeenten en het ministerie van LNV.

4.1.2 Waardering groen om de stad

De tevredenheid over recreatieve voorzieningen in de Randstad moet in 2013 op hetzelfde niveau liggen als in de rest van Nederland (LNV, 2008b).

Randstedelingen minder tevreden over groen rondom de stad

Uit de nulmeting blijkt dat de waardering voor de beschikbaarheid van groen rond de stad het laagst is in de Randstad. Schiedam scoort met 43% het laagst (zie Figuur 4.2). De gemiddelde waardering in de grote steden is 65%, terwijl het landelijk gemiddelde op 75% ligt (Crommentuijn, 2007). Belangrijke gebiedskenmerken die verschillen in de waardering aanduiden, zijn het ontbreken van drukte, de diversiteit van het groen en stilte. Alleen als deze gebiedskenmerken in de Randstad verbeterd zijn in 2013, kan het verschil in waardering met de rest van Nederland

worden overbrugd. Deze verbetering lijkt echter niet waarschijnlijk, omdat er wel op beperkte schaal groen bijkomt maar de bevolking ook blijft toenemen, waardoor het druk blijft in het groen om de stad. Daarmee is het niet waarschijnlijk dat dit beleidsdoel, zelfs op termijn of met extra middelen, gerealiseerd wordt. De kleur in de kleurentabel is daarom rood (zie pagina 36-37).

4.1.3 Recreatie om de stad

Het Rijk heeft zich tot doel gesteld om de hoeveelheden groen rond de stad uit te breiden door extra groengebieden aan te leggen bij de grote steden (VROM et al., 2006; LNV, 2004). Dit programma heet Recreatie om de Stad (RodS). De voorlopige taakstelling is om 14.563 hectare grootschalig groen te realiseren in 2013 en 492 hectare regionaal groen bij grote nieuwbouwlocaties te realiseren in 2010 (LNV, 2004; schriftelijke mededeling LNV, 2009) (zie Figuur 4.3). Bruikbaarheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid zijn onderdeel van deze doelstellingen.

RodS-opgave bijgesteld op basis van nader onderzoek

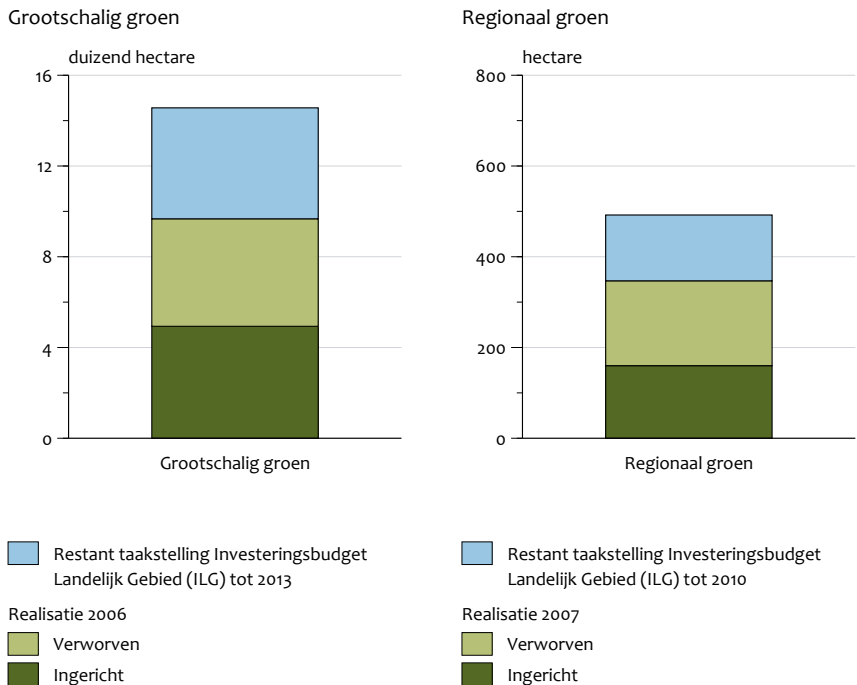
In het kader van het project 'Nulmeting op Kaart' hebben het ministerie van LNV en de provincies de groensituatie rondom de steden opnieuw geïnventariseerd. Dit heeft er in 2009 toe geleid dat de opgave voor RodS grootschalig groen is bijgesteld. De totale opgave is met ruim 1300 hectare verminderd tot 14.563 hectare. Dit komt doordat een aantal projecten al vóór 1994 volledig was ingericht en volgens de definitie dus niet meer behoort tot RodS. Daarnaast was het project De Venen (175 hectare) onterecht aangemerkt als RodS-project. Deze aanpassing heeft ook consequenties voor de gegevens over verwerving en inrichting van RodS-gebieden. Momenteel zijn er cijfers voor 2007, maar is er geen duidelijkheid over de cijfers van voorgaande jaren (zie Figuur 4.3).

Als uitkomst van het project 'Nulmeting op Kaart' worden de taakstelling en de realisatie van RodS definitief vastgesteld en vastgelegd in bestuursovereenkomsten in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (de ILG-bestuursovereenkomsten). Dit project zal naar verwachting in september 2009 worden afgerond. Op grond van de uitkomsten van dit project kan het zijn dat de taakstelling en de realisatiecijfers nog verder worden gewijzigd.

Realisatie van groen om de stad niet op schema

De verwerving en de inrichting van het grootschalig groen liggen achter op schema (zie Figuur 4.3). Het ministerie van LNV geeft zelf ook aan dat met het huidige beleid de doelstelling voor 2013 niet gehaald gaat worden (LNV, 2009). De verwerving lijkt op schema te liggen, maar dit getal is inclusief ruilgronden. De gronden die zijn verworven voor recreatie, liggen dus nog niet allemaal op de juiste plaats.

De aankoop van gronden blijft ten eerste achter doordat er een financieel tekort is ontstaan door gestegen grondprijzen en ten tweede door ruimtelijke/institutionele belemmeringen. Dit financiële tekort is ontstaan doordat de gelden voor RodS niet worden gecorrigeerd voor prijsstijgingen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de financiën die zijn begroot voor de EHS. Voorbeelden van ruimtelijke/institutionele belemmeringen bij projecten zijn de onduidelijkheid over rollen van verschillende partijen en/of het ontbreken van goedkeuring van bestemmingsplannen, waardoor het onteigeningsinstrument nog niet kan worden ingezet.



Van de doelen voor Recreatie om de Stad is inmiddels een derde deel gereed. Het is niet waarschijnlijk dat de overige hectaren voor 2013 gerealiseerd zullen worden. Bron: LNV, 2008a; LNV, 2009.

Onduidelijkheid over financiële randvoorwaarden

Het ministerie van LNV zoekt nu naar oplossingen om de doelstelling toch tijdig te realiseren. Bijvoorbeeld door het opzetten van een impulsprogramma om knelpunten op te lossen bij RodS-projecten, door particulier beheer van RodS-gebieden en door de mogelijkheden voor exploitatie bij inrichting en beheer beter te benutten. Het ministerie van LNV geeft niet aan hoe groot het financiële tekort is. In *Werken aan toekomst*, een aanvullend beleidsakkoord bij 'Samen werken, samen leven' (AZ, 2009), is een kasschuif van 200 miljoen euro naar 2011 opgenomen voor de EHS en RodS. Het is medio 2009 nog niet duidelijk hoe deze kasschuif voor 2009 en 2010 geconcretiseerd wordt. Maar mogelijk wordt er gekort op het beschikbare budget voor RodS. Dit kan leiden tot vertraging in de uitvoering (zie paragraaf 2.1.1).

De aanleg van regionaal groen is van recenter datum. Een duidelijke trend is nu nog niet te geven, maar inmiddels is ruim 70% verworven (inclusief ruilgronden) en 33% ingericht.

In het huidige tempo zal het Rijk de doelen voor RodS niet halen, daarom is de kleur in de kleurentabel oranje (zie pagina 36-37). Alleen een versnelling van de aankoop en de inrichting kan de einddoelen dichterbij brengen.

4.2 Draagvlak, mensen voor natuur

- Het ledenaantal van natuur- en landschapsorganisaties nam jaarlijks toe, maar blijft de laatste jaren gelijk.
- Natuur- en landschapsorganisaties zetten de deur open voor leerlingen in het voortgezet onderwijs om maatschappelijke stages te lopen.

Draagvlak voor natuur en landschap is een onderdeel van het beleid waarbij het vooral gaat om maatschappelijk stimulerend te opereren. Deze paragraaf gaat in op draagvlak voor natuur en landschap, maar niet op draagvlak voor het natuur- en landschapsbeleid.

Het ministerie van LNV ziet het als zijn verantwoordelijkheid om te stimuleren dat agrariërs en andere particuliere grondeigenaren meer gaan deelnemen aan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Hierover gaat paragraaf 4.2.1. Verder streeft het ministerie ernaar het natuur- en landschapsbeleid te vermaatschappelijkken. Hierbij stelt het Rijk zich tot doel om de betrokkenheid van burgers te vergroten door passieve burgers te informeren, betrokken burgers handelingsperspectief te geven, initiatieven te ondersteunen en de jeugd meer te betrekken bij natuur en landschap onder andere door maatschappelijke stages (LNV, 2008a). De minister van LNV wil dat partijen in het groen zoals de land- en tuinbouw, natuurorganisaties en gemeenten ten minste 10.000 stageplaatsen voor leerlingen in het voortgezet onderwijs beschikbaar stellen. De vermaatschappelijking van het natuur- en landschapsbeleid staat centraal in paragraaf 4.2.2. De rijks uitgaven voor natuur en landschap staan in paragraaf 4.2.3.

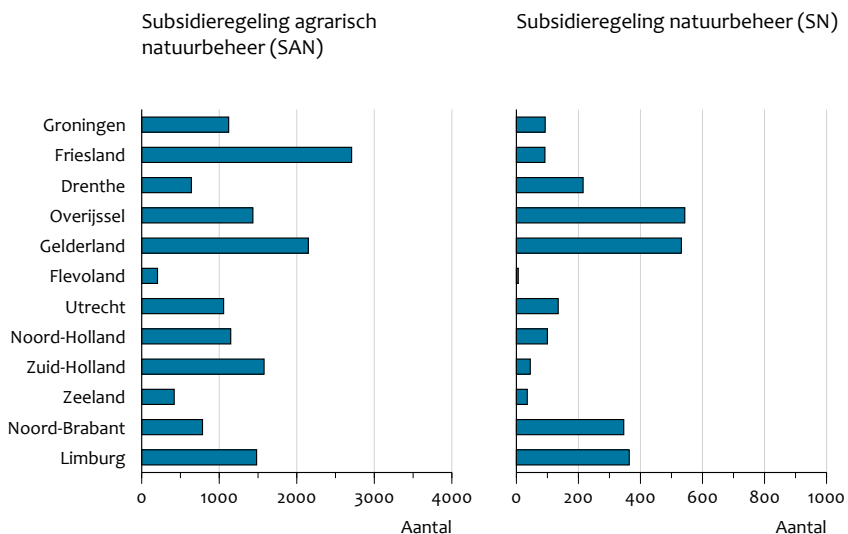
4.2.1 Deelname agrariërs en particulieren aan beheer EHS

Agrariërs en particuliere grondeigenaren leveren bijdrage aan natuurbeheer

Het ministerie van LNV wil stimuleren dat agrariërs en andere particuliere grondeigenaren meer gaan deelnemen aan de realisatie van de EHS. Het doel is niet nader uitgewerkt. Maar hoeveel agrariërs en andere particuliere grondeigenaren doen nu eigenlijk mee aan het beheer van de EHS? Hiervan is een beeld te geven over de periode 2000 tot en met 2005 (zie Figuur 4.4), waaruit blijkt dat ongeveer 15.000 agrariërs en particulieren een subsidietoezegging hebben in het kader van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) en dat een kleine 3000 personen een subsidietoezegging hebben in het kader van de Subsidieregeling natuurbeheer (SN) (Wiertz et al., 2007). Dat laatste betreft alleen het particuliere natuurbeheer ook wel functiewijziging genoemd. Daarnaast dragen veel agrariërs bij aan het beheer van de terreinen van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Ook veel bossen worden beheerd door particulieren. Naast economische overwegingen hebben de deelnemers ook ideële overwegingen om natuur te beheren (zie paragraaf 7.1).

Figuur 4.4

Deelnemers subsidieregeling Programma Beheer, 2000 - 2005



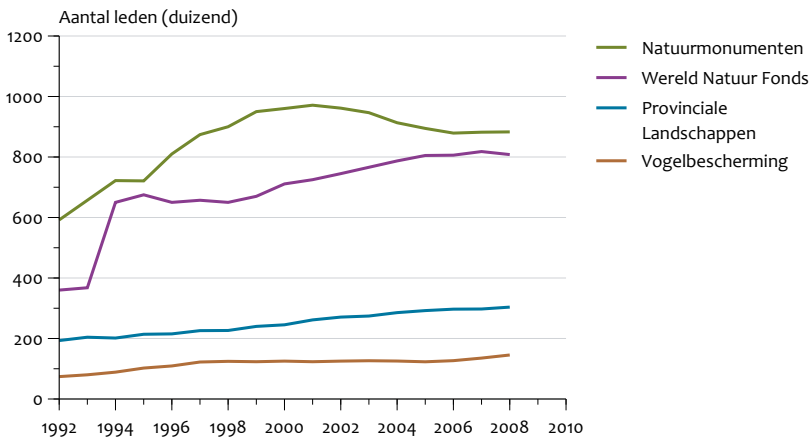
Vele duizenden agrariërs en enkele duizenden particulieren zijn betrokken bij het beheer van de EHS. Bron: DLG.

In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor deelname aan beheer EHS te bereiken aangegeven met de kleur grijs (zie pagina 36-37). Het beleid is gericht op stimuleren, maar er is geen SMART-doel geformuleerd waaraan afgemeten kan worden of het doel is bereikt.

4.2.2 Aantal leden natuurorganisaties

Aantal leden natuur- en landschapsorganisaties blijft laatste jaren (ongeveer) gelijk
 Er zijn niet veel cijfers om aan te duiden hoe groot het maatschappelijk draagvlak is voor natuur en landschap. Een ijkpunt hiervoor is wel het aantal leden en donateurs van natuur- en landschapsorganisaties. De tien grootste natuur- en landschapsorganisaties zijn tussen 1980 en 2006 met 444% gegroeid en zij waren daarmee de sterkste groeiers in het maatschappelijke middenveld (Van den Berg en De Hart, 2008). Het aantal betalende leden van 117 landelijke groene organisaties ligt in 2008 volgens de Vroege Vogels Parade op ruim vier miljoen.

De ontwikkeling in het ledental van de grootste natuur- en landschapsorganisaties is weergegeven in Figuur 4.5. In de kleurentabel is de benodigde beleidsinspanning om het doel voor aantal leden natuurorganisaties te bereiken aangegeven met de kleur grijs (zie pagina 36-37). Het aantal leden is wel een indicatie voor het draagvlak voor natuur en landschap, maar er is geen SMART geformuleerd doel waaraan afgemeten kan worden of het doel is bereikt.



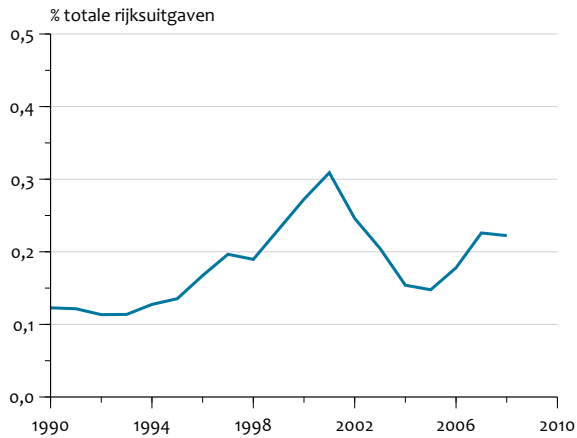
Het ledental van de grootste natuur- en landschapsorganisaties is tussen 1992 en 2008 toegenomen. Bron: www.natuurcompendium.nl, 13 maart 2009 en www.vroegevogels.vara.nl, 21 december 2008.

Achterban groene organisaties wil bijdragen aan natuur en landschap

Uit een onderzoek onder organisaties met binding met natuur en landschap blijkt dat 85% leden/donateurs heeft, 19% abonnees, 43% sponsors en 87% vrijwilligers. Alle organisaties die bij dit onderzoek betrokken zijn, organiseren activiteiten voor hun achterban, 55% heeft een specifiek doelgroepenbeleid. De belangrijkste reden voor mensen om lid te zijn van deze organisaties, is dat ze willen bijdragen aan behoud en ontwikkeling van natuur en landschap. Vrijwilligers vinden het ook belangrijk om zich nuttig te maken en buiten bezig te zijn. Bijna alle organisaties laten over de afgelopen tien jaar een groei zien in aantal leden en vrijwilligers (Vader et al., in voorbereiding) Van de geënquêteerde organisaties geeft 75% aan een tekort aan vrijwilligers te hebben voor een of meer activiteiten.

Akkoord voor groene stageplaatsen

Bijna twee derde van de natuur- en landschapsorganisaties biedt maatschappelijke stages aan (Vader et al., in voorbereiding). De minister van LNV streeft ernaar dat partijen in het groen, waaronder natuur- en landschapsorganisaties, ten minste 10.000 stageplaatsen beschikbaar stellen voor leerlingen in het voorgezet onderwijs (www.minlnv.nl, 17 maart 2009). In 2007 tekenden 13 partijen een intentieverklaring voor het beschikbaar stellen van 7.500 stageplaatsen.



De rijksuitgaven voor de EHS zijn meestal circa 0,1% tot 0,2% van alle rijksuitgaven. Dit aandeel lag tijdens en een paar jaren na het Natuuroffensief van 2000 – 2001 anderhalf tot twee keer zo hoog. Bron: CBS en LNV.

4.2.3 Rijksuitgaven natuur en landschap

Hoeveel geld Nederland uitgeeft aan natuur en landschap kan gezien worden als een indicatie voor het draagvlak voor natuur en landschap.

Een miljard euro per jaar voor natuur en landschap

Nederland geeft circa 1 miljard euro per jaar uit aan natuur en landschap. Dat is ongeveer 62 euro per inwoner of 0,2% van het bruto binnenlands product (bbp). Daarvan komt ongeveer 80% voor rekening van de overheid, voornamelijk van het Rijk.

Van de uitgaven die het Rijk doet voor natuur en landschap, worden gronden aangekocht, ingericht en beheerd. De laatste vijftien jaar werd circa 0,1% tot 0,2% van de rijksuitgaven besteed aan natuur en landschap (zie Figuur 4.6). Een uitzondering hierop waren de jaren 2000-2003. Toen heeft het Rijk extra middelen ingezet om terreinen te verwerven in het kader van het zogenoemde Natuuroffensief. Reden voor die extra middelen waren de relatief hoge grondprijzen en de achterstand in de aankoop van gronden. Vanaf 2004 zijn de jaarlijkse uitgaven weer lager. Dit komt onder meer doordat de grondprijzen lager zijn geworden. Verder betaalt het Rijk de aankoop van terrein voor natuurontwikkeling per jaar niet meer helemaal contant, maar deels via een leningconstructie. Hierdoor wordt een deel van de uitgaven voor het Rijk gespreid over dertig jaar (MNP, 2007b). De verhoging van bijna 50 miljoen euro in 2006 en naar bijna 125 miljoen euro in 2007 is een reële verhoging. Deze verhoging is opgebouwd uit een aantal verschuivingen en correcties op eerdere begrotingen. De grootste hiervan betreft een destijds geparkeerde impuls voor reconstructie en voor realisatie van de EHS van het Kabinet Balkenende. Deze 30 miljoen eurowas al eerder bestemd voor de EHS, maar is nu daadwerkelijk aan



LNV wil draagvlak voor natuur en landschap creëren via groene maatschappelijke stages.

inrichting toegekend. Verder is het een optelsom van correctieposten, waaronder budgetten van VROM en EZ (Mainport Rotterdam), verschuivingen in de tijd van eerder verlaagde uitgaven voor inrichting (NURG, Maaswerken, robuuste verbindingen) en natte natuur. Het is dan ook geen beleidsmatige impuls, maar vooral een herstel van eerder voor inrichting opzijgezette of eraan onttrokken middelen (bron LNV).

Nederlandse voetafdruk in het buitenland

5

- Vrijwillige certificering is een belangrijk instrument waarmee de rijksoverheid de buitenlandse voetafdruk wil verduurzamen. Het instrument heeft een beperkte reikwijdte. De voetafdruk van Nederland is de ruimte die nodig is voor de binnenlandse consumptie.
- Het marktaandeel van duurzaam geproduceerd hout is de afgelopen jaren flink gestegen. Om het doel van 50% in 2011 te halen is nog veel inspanning nodig.
- Het aanbod duurzaam gevangen vis is de laatste jaren snel gestegen, maar zal niet kunnen voorzien in de vraag. Criteria zijn nodig voor de duurzame aquacultuur.
- Bij de certificering van soja is met de internationale vaststelling van criteria een belangrijke stap gezet, maar de certificering verloopt langzaam. Ondertussen gaat de groei in het areaal soja door.



Voor verduurzaming van productketens zijn ook veranderingen aan de consumptiekant nodig.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk behandelt het beleid rondom handelsketens en biodiversiteit, een van de prioriteiten uit de nota *Biodiversiteit werkt*. De voortgang in certificering van handelsketens en de betekenis voor biodiversiteit staan centraal. In dit hoofdstuk wordt niet ingegaan op de sociale en economische kanten. Een beperkt aantal ketens wordt besproken, namelijk die van hout, vis en soja. De achtergrond van het beleid, de gemaakte keuzes en de doelen worden eerst beschreven (paragraaf 5.1), waarna de relatie tussen binnenlandse consumptie en de voetafdruk wordt gelegd (paragraaf 5.2). Daarna komen de gekozen ketens aan bod (paragraaf 5.3, 5.4 en 5.5). Tot slot wordt een aantal perspectieven gegeven op verduurzaming van productketens en certificering (paragraaf 5.6).

5.1 Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011

- In de nota *Biodiversiteit werkt* neemt het kabinet verantwoordelijkheid voor de aantasting van de biodiversiteit in de productieruimte die nodig is voor onze binnenlandse consumptie, de zogenoemde voetafdruk.
- Voor de verduurzaming van productketens zijn weinig concrete beleidsdoelen geformuleerd, maar vooral strategische en richtinggevende doelen. De internationale context beperkt de mogelijkheden voor directer beleid.
- De rijksoverheid kiest voor indirecte sturing via het maatschappelijke netwerk. Er wordt geen actief beleid gevoerd op de omvang van de consumptie.

Kabinet neemt verantwoordelijkheid voor ecologische voetafdruk

De nota *Biodiversiteit werkt - Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011* heeft als hoofddoel de aantasting van biodiversiteit te beperken en het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen te bevorderen, zowel binnen als buiten Nederland. Het programma beschrijft ook de internationale ambities van het kabinet om bij te dragen aan het stoppen van het mondiale biodiversiteitsverlies. De Nederlandse invloed op biodiversiteit elders wordt uitgedrukt in de zogenoemde buitenlandse ecologische voetafdruk (zie paragraaf 5.2) en het beleidsdoel is om de aantasting van biodiversiteit in de voetafdruk te verkleinen. De verduurzaming van productketens is gekozen als manier om dit doel te bereiken. In de nota *Biodiversiteit werkt* is een aantal productketens geselecteerd waar dit beleid zich op richt. Deze prioritaire ketens zijn hout, soja, palmolie, biomassa en veen. Ook verduurzaming van de visserij is een prioriteit (LNV, 2008).

In dit hoofdstuk wordt een beperkt aantal ketens behandeld. Het gebruik van biomassa voor energiedoelen, inclusief palmolie, is nog beperkt, en wordt daarom in dit hoofdstuk niet verder uitgewerkt.

Rijksoverheid stuurt verduurzaming van ketens indirect via maatschappelijk netwerk

Hoe kunnen productketens worden verduurzaamd? De rijksoverheid heeft in de nota *Biodiversiteit werkt* als belangrijkste aangrijpingspunten gekozen voor het certificeren van productketens en het stimuleren van het marktaandeel van gecertificeerde producten. Daarbij is aandacht nodig voor biodiversiteit als onderdeel van de certificering. De beleidsdoelen zijn vooral strategisch en richtinggevend. De overheid verwacht van de maatschappelijke partners dat zij zelf operationele en



'Is de aarde in staat om op den duur de consumptiebehoeften van alle wereldbewoners te dekken?' Dit is de belangrijkste vraag die de indicator 'Ecologische Voetafdruk' oproept.

kwantitatief meetbare doelen formuleren. Voor de productketen hout is al wel een concreet doel geformuleerd, dat deels uit de beleidsplannen van de sector komt (VWNH, 2006).

Met deze aanpak van ketens richt het Rijk zich vooral op de productiekant en de afzet. De binnenlandse consumptie verminderen is geen aandachtspunt, terwijl ook daar mogelijkheden zijn om de voetafdruk te verkleinen. Andere patronen van consumeren en efficiënter omgaan met grondstoffen worden in de nota *Biodiversiteit werkt* niet genoemd. Communicatie naar de burger over de gevolgen van consumptie voor biodiversiteit is een ondersteunende beleidslijn, maar die is nog weinig concreet.

De overheid kiest bij het ketenbeleid voor sturing via het maatschappelijke netwerk en neemt daarmee zelf een indirecte rol op zich (Kamphorst, 2009). De overheid wil biodiversiteit integreren in de economische sectoren, en zet daarom de maatschappelijke partners op allerlei manieren in. Ook de uitvoering van het ketenbeleid komt tot stand in samenwerking met private en maatschappelijke partijen. Hoe meer relevante sectoren hier via afspraken of convenanten bij betrokken worden, des te krachtiger de impuls zal zijn die van het beleid uitgaat.

De internationale speelruimte voor ketenbeleid is beperkt

De keuze van het Rijk voor indirecte sturing en voor vrijwillige certificering hangt samen met de beperkte internationale beleidsruimte (Kamphorst, 2009). De internationale handelsrelaties zijn complex, want die zijn gereguleerd via de Wereldhandelsorganisatie. Nederland heeft in het internationale speelveld een beperkte invloed en is afhankelijk van andere landen. Dit beperkt de beleidsruimte voor

dwingendere en meer directe instrumenten, zoals importbeperkende maatregelen tegen producten die zijn gemaakt onder ongewenste productieomstandigheden. Binnen de internationale context kunnen importerende en exporterende landen wel bilaterale en multilaterale afspraken maken (CREM, 2005).

Vanuit Europese regelgeving is er geen sterke impuls voor productcertificering, behalve voor de inzet van biobrandstoffen (EC, 2009). De Europese aanpak voor duurzaam consumeren en produceren richt zich sterk op energiebesparing en vrijwillige labeling van producten op basis van milieuprestaties. Dit beleid wordt gestimuleerd door 'groen' aanbesteden door overheden ('public procurement') en door communicatie naar retailers en burgers (EC, 2008).

5.2 Mondiaal ruimtegebruik en biodiversiteit

- Het ruimtegebruik als gevolg van de binnenlandse consumptie - de Nederlandse voetafdruk - beslaat ongeveer drie keer het Nederlandse grondgebied, en vindt overwegend in het buitenland plaats.
- Ongeveer een kwart van de gebruikte ruimte is nodig voor de productie van papier, en ongeveer een vijfde voor de productie van dierlijke eiwitten.
- Het verlies aan biodiversiteit in de productieruimte is relatief het grootst bij de productie van voedsel, door intensieve productiemethoden.
- Verduurzaming van de productketen voor dierlijke eiwitten vraagt om een bredere aanpak dan verduurzaming van de sojaketen alleen.

Helpt Nederlandse voetafdruk voor productie van dierlijke eiwitten en papier

De mondiale ecologische voetafdruk geeft aan hoeveel ruimte nodig is om de consumptieve behoeften van de wereldbevolking op duurzame wijze te produceren (Wackernagel en Rees, 1996). Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft in zijn publicaties steeds het werkelijke ruimtegebruik weer, afzonderlijk van de broeikasgasemissies die samenhangen met consumptie.

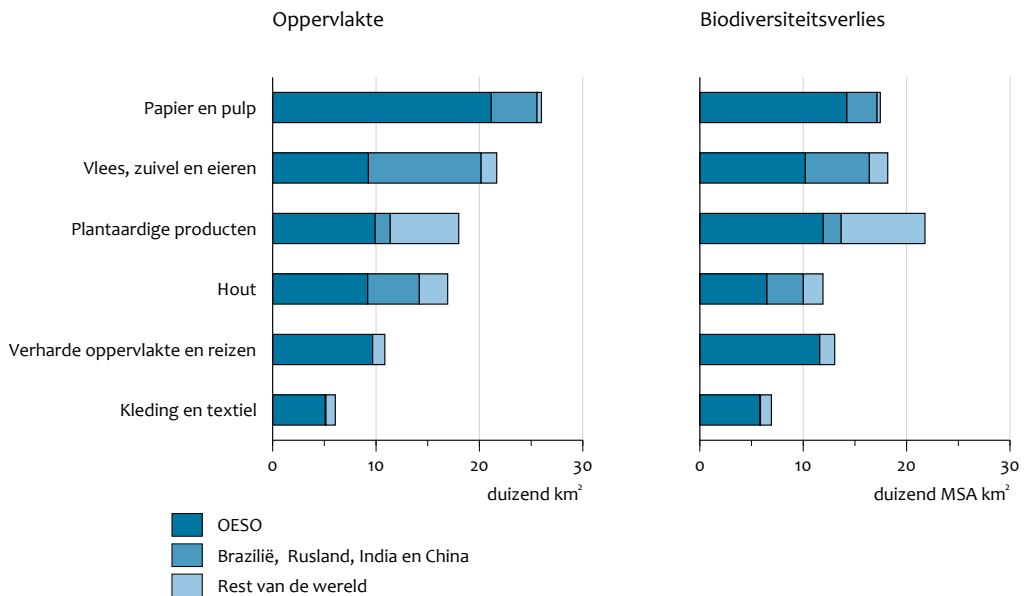
Nederland is een klein en dichtbevolkt land en is daarom voor zijn binnenlandse consumptie sterk afhankelijk van import. De voetafdruk van Nederland ligt dan ook grotendeels in het buitenland. Voor de consumptie van Nederlanders was in 2005 een areaal nodig van bijna 100.000 vierkante kilometer, wat overeenkomt met drie keer het

Nederlands oppervlak (exclusief water). Het gemiddelde ruimtegebruik per Nederlander ligt daarmee voor 2005 op ruim 0,6 hectare per persoon, iets minder dan de 0,7 hectare die eerder voor 2000 is gerapporteerd (PBL, 2008a; Rood en Alkemade, 2005). Dat het gemiddelde voor een land als Nederland, met een welvarende levensstandaard, niet hoger uitvalt, is het gevolg van de intensieve productiemethoden die in westerse landen worden gebruikt.

De meeste ruimte is nodig voor de productie van papier, en daarna voor dierlijke eiwitten zoals vlees, zuivel en eieren (zie Figuur 5.1). Deze productgroepen vormen samen bijna de helft van de totale Nederlandse voetafdruk. Ongeveer 10% van het ruimtegebruik voor dierlijke eiwitten komt van de sojaproductie in Zuid- en Noord-

Figuur 5.1

Voetafdruk consumptie Nederland, 2005



Voor de consumptie van Nederlanders was in 2005 een oppervlakte nodig van bijna drie keer Nederland. De productie van papier kost relatief de meeste ruimte. De gevolgen van productie voor biodiversiteitsverlies zijn relatief groot bij plantaardig voedsel en dierlijke eiwitten. De indicator MSA (Mean Species Abundance) geeft een indicatie van de kwaliteit van een gebied door de soortenpopulaties te vergelijken met die in volledig natuurlijke gebieden. Bron: Alkemade et al., 2009.

Amerika (2500 km²). Verder is bijna 35% van het totale landgebruik nodig om plantaardig voedsel en timmerhout (bouw- en constructiehout) te produceren.

Verlies aan biodiversiteit het grootst voor productie van voedsel

Het totale biodiversiteitverlies dat wordt veroorzaakt door milieudrukken die samenhangen met produceren geeft een ander beeld dan het ruimtegebruik alleen. De milieudruk in productiegebieden is namelijk afhankelijk van hoe intensief het land gebruikt wordt (Alkemade et al., 2009; Rood et al., 2004). Door het gebruik van natuurlijke graslanden en bosgebieden nemen de van nature voorkomende soorten af in aantal of verdwijnen helemaal. Daarnaast zorgen intensieve productiemethoden ook voor milieudruk buiten de productiegebieden zelf, door onder andere stikstofemissies en de effecten van de benodigde infrastructuur.

Het biodiversiteitverlies is relatief groot voor de productie van voedsel (zie Figuur 5.1). Voor zowel plantaardig voedsel als dierlijke eiwitten wordt veel gebruik gemaakt van intensieve landbouw, waarbij de oorspronkelijke natuur is omgevoerd tot productiegrond. Door de productie van hout en papierpulp gaat relatief

minder biodiversiteit verloren, doordat in de beheerde en halfnatuurlijke bossen het verlies aan oorspronkelijke soorten minder sterk is dan in landbouwgebieden.

Naast prioritaire ketens ook aandacht nodig voor productie van voedsel

De prioritaire ketens uit de nota *Biodiversiteit werkt* (hout, soja, palmolie, biomassa en veen) komen deels overeen met de productgroepen die het merendeel de voetafdruk uitmaken, zoals hout en papier. Daarnaast heeft ook de productie van plantaardig en dierlijk voedsel een grote impact op de biodiversiteit (zie Figuur 5.1). De productie van soja is weliswaar belangrijk voor de productie van dierlijke eiwitten, maar beslaat slechts een deel van de hele eiwitproductie.

Brede aandacht is nodig voor de problematiek van duurzaam geproduceerde eiwitten om te voorkomen dat verschuivingen in de voedselproductie ongewenste neveneffecten zullen hebben. Het telen van veevoer in Europa in plaats van het importeren van soja uit andere werelddelen kan bijvoorbeeld leiden tot verplaatsing van graanproductie van Europa naar minder productieve gebieden, waardoor er als geheel juist een groter oppervlak wordt ingezet (PBL, 2009). Brede aandacht voor duurzame voedselproductie moet vorm krijgen in het thema 'Biodiversiteit voedsel en vlees' uit de *Kabinetsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling* (KADO) en de nota *Duurzame Voeding* (LNV, 2009b).

Het ruimtegebruik voor biobrandstoffen en biomassa is nu nog beperkt. De verwachting is echter wel dat het gebruik en de import van biobrandstoffen zullen stijgen als gevolg van de doelen en ambities uit de nota *Schoon en Zuinig* en de *Europese Renewable Energy Directive* (VROM, 2007; EC, 2009). Volgens de Europese richtlijn moeten lidstaten in 2020 in 10% van het energieverbruik voor transport voorzien door middel van hernieuwbare bronnen.

Producten met een groot watergebruik, zoals koffie en katoen (PBL, 2008b) en toerisme zijn in de nota *Biodiversiteit werkt* niet als prioriteit geselecteerd, maar zijn wel opgenomen in het Initiatief Duurzame Handel.

Mondiaal nog beschikbare ruimte voor productie op termijn beperkt

Als mondiaal alle gebieden worden ingezet die potentieel te gebruiken zijn, is er nog veel land voor extra landbouwproductie (Bruinsma, 2003). Een grove schatting geeft aan dat er in 2040 voor een wereldbevolking van 8,5 miljard mensen gemiddeld 1 hectare beschikbaar zal zijn per persoon. Dit is naar verwachting gelijk aan het ruimtegebruik voor Nederlandse consumptie in 2040 (MNP, 2007). Maar in deze schatting blijven er nauwelijks gebieden over met een natuurlijk karakter, en voor de functies en diensten die deze verlenen. Gebieden met een natuurlijk karakter zijn dan beperkt tot ecosystemen die moeilijk te exploiteren zijn, zoals woestijnen, toendra en de polen.

Broeikasgasemissies voor dierlijke eiwitten hebben beperkt effect op biodiversiteit

Behalve via landgebruik ontstaat er ook biodiversiteitsverlies door de emissie van broeikasgassen en de daardoor veranderende klimatologische omstandigheden (IPCC, 2007). De consumptie van dierlijke eiwitten is verantwoordelijk voor ongeveer 6% van de broeikasgasemissies door Nederlandse consumptie (Blonk et al., 2008; PBL, 2008a), en die vindt voor bijna de helft in het buitenland plaats. Het



Aanbod van gecertificeerd hout op de Nederlandse markt stijgt al jaren.

energiegebruik voor woningen en de mobiliteit vormen de belangrijkste bronnen van broeikasgasemissies door consumptie (ruim 60%), en deze emissies vinden vooral binnen Nederland plaats. Deze bronnen bieden daarmee in potentie goede mogelijkheden om via klimaatbeleid bij te dragen aan doelen voor biodiversiteit. Ter vergelijking, de veehouderij in Nederland is verantwoordelijk voor 12% van de binnenlandse broeikasgasemissies (PBL, 2009).

5.3 Verduurzaming van de productketen hout

- Het marktaandeel duurzaam geproduceerd hout is sinds 2000 flink gestegen. Om het doel van 50% duurzaam geproduceerd hout in 2011 te halen moet nog veel gebeuren, vooral op het punt van de aantoonbaarheid.
- Bij tropisch hardhout is het marktaandeel duurzaam geproduceerd hout nog beperkt. Duurzaam bosbeheer kan juist in dit segment een grote meerwaarde hebben voor de biodiversiteit. Meer aandacht voor tropisch hardhout is gewenst.

Ontbossing in tropen heeft Nederlands beleid voor houtketens in gang gezet

Welke gevolgen heeft de houtproductie precies voor de biodiversiteit? Die liggen vooral op het vlak van bosdegradatie door exploitatie. Daarnaast gaat de ontbossing nog steeds door, een ontwikkeling die mede veroorzaakt wordt doordat het landbouwareaal wordt uitgebreid. Ontbossing in de tropen heeft in het verleden veel publieke aandacht getrokken, en heeft het Nederlandse internationale bossenbeleid mede geïnitieerd. Vanaf het verschijnen van het *Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud* (LNV en OS, 1991) heeft Nederland actief beleid gevoerd om de aantasting van tropische bossen en het verlies van hun biodiversiteit af te remmen.

Certificering is een belangrijk instrument waarmee de verduurzaming van de houtketen in de praktijk wordt vorm gegeven. Het huidige operationele doel voor de productketen hout is om in Nederland het marktaandeel duurzaam geproduceerd hout te vergroten tot 50% in 2011.

Bij de certificering van hout worden criteria voor duurzame productie gehanteerd. Het beheer van bossen moet ecologisch verantwoord, sociaal aanvaardbaar en economisch levensvatbaar gebeuren. De beheersmaatregelen die in verschillende certificeringstandaarden worden aanbevolen, kunnen in principe allemaal bijdragen aan het behoud en ontwikkeling van biodiversiteit in beheerde bossen (Van Kuijk et al., 2009). Met verduurzaming wordt hier dus iets heel anders bedoeld dan het verlengen van de levensduur van het product hout, of enkel het aanplanten van zaailingen na houtkap.

Helft geconsumeerd hout bestemd voor papier, en komt grotendeels uit Europa

Het netto binnenlandse gebruik van hout (timmerhout en papier) is sinds eind jaren tachtig relatief stabiel, en varieert rond een niveau van 13 tot 14 miljoen kubieke meter rondhoutequivalenten (Probos, 2006, 2007, 2008a). Daarvan is de helft bestemd voor het produceren van papier en karton. Het merendeel van de import is afkomstig uit Europa, en bestaat vooral uit naaldhout. Tegenwoordig komt ongeveer 10% van het naaldhout uit de voormalige Russische Federatie.

Ook voor loofhout is Nederland grotendeels aangewezen op Europa, terwijl tropisch loofhout vooral uit Zuidoost Azië, Brazilië en Afrika komt. Een deel van de import komt uit landen waarvan betwist wordt of het hout er op illegale wijze wordt geogst en verhandeld. Het aandeel wordt ruw geschat op 10% van de totale import (Hirschberger, 2008; Kamphuis en Verwaart, 2008).

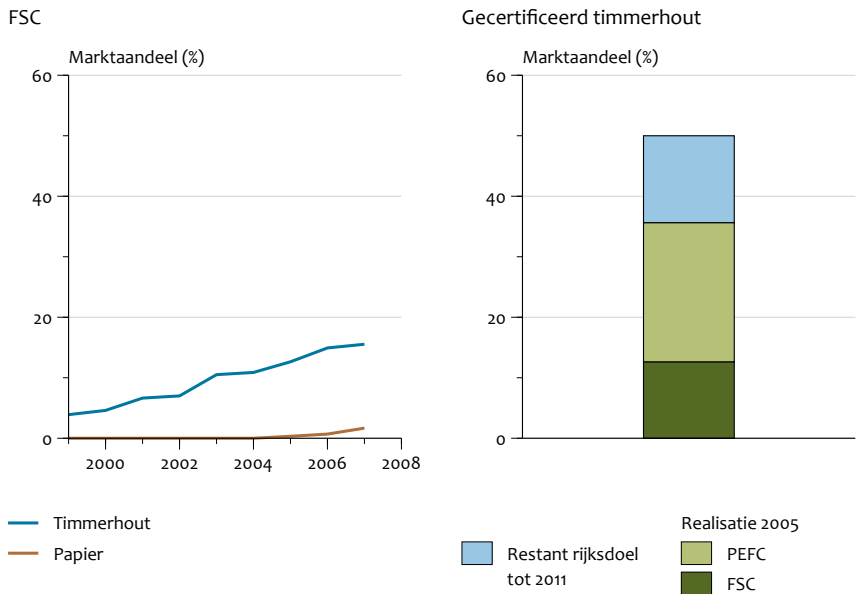
Meer import gecertificeerd hout nodig om beleidsdoel te halen

Het areaal FSC-gecertificeerd bos in Nederland is na een flinke groei constant geworden, en bedraagt nu ruim 40% van het totale bosareaal (Aidenvironment, 2008a). Ongeveer de helft van het geogste hout uit dit gecertificeerde bos wordt in Nederland op de markt gebracht (Oldenburger en Leek, 2006), en heeft een aandeel van 4% in de vraag naar timmerhout (exclusief papier). Om aan het 50%-beleidsdoel te kunnen voldoen, is Nederland dus afhankelijk van de import van gecertificeerd hout.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is wereldwijd steeds meer bosgebied gecertificeerd. Het gecertificeerde areaal bedroeg eind 2008 ruim 300 miljoen hectare, en kan naar schatting een kwart van de wereldproductie aan industrieel hout leveren (ITTO, 2008). Het merendeel van de gecertificeerde bossen ligt in Europa en Noord-Amerika (84%), de gebieden waar het grootste deel van de Nederlandse import vandaan komt. De (sub)tropen zijn in het gecertificeerde areaal nog steeds ondervetegenwoordigd, ook al zijn er recente vorderingen. Begin 2009 lag bijna 14% van het FSC-gecertificeerd areaal in de tropen (Kraxner en Owari, 2008).

Overheid heeft duurzaamheidscriteria vastgesteld voor eigen inkoopbeleid

Om het inkoopbeleid van de overheid te ondersteunen heeft de overheid zelf eisen en criteria vastgelegd. Er is in 2008 een Toetsingscommissie Inkoop Hout onder-



Het Nederlandse gebruik van timmerhout (bouw- en constructiehout) uit FSC-gecertificeerde bossen is de afgelopen jaren flink gestegen. Samen met timmerhout uit PEFC-gecertificeerde bossen was in 2005 het marktaandeel 36%. Het aandeel voor papier uit FSC-gecertificeerde bossen is nog beperkt. Voor PEFC zijn geen trendgegevens beschikbaar.
Bron: Oldenburger en Leek, 2006; Aidenvironment, 2008a, b.

gebracht bij de Stichting Milieukeur, die beoordeelt of bestaande keurmerken voldoen aan de eisen van de Nederlandse overheid. Op dit moment (juni 2009) heeft de toetsingscommissie FSC-internationaal en de PEFC-landenstandaarden van Duitsland, Finland en Zweden geaccepteerd. De aan het eind van 2008 geaccepteerde standaarden omvatten naar schatting 70% van het duurzaam geproduceerd timmerhout op de Nederlandse markt (SMK, 2008a).

Het 50%-doel vergt nog veel inspanning, vooral op het punt van aantoonbaarheid
Hoe groot is de kans dat het 50%-doel voor duurzaam geproduceerd hout gehaald wordt in 2011? Om daar een uitspraak over te kunnen doen, is het nodig om onderscheid te maken tussen hout dat van een keurmerk is voorzien waarmee de herkomst wordt aangetoond (gecertificeerd hout), en hout waarvan door importeurs wordt geclaimd dat het afkomstig is uit gecertificeerde bossen maar dat zonder keurmerk op de markt komt. Het marktaandeel van 36% in 2005 voor timmerhout bestaat dus zowel uit hout met een keurmerk (13%) als hout uit gecertificeerd bos zonder keurmerk (23%). Het FSC-systeem levert het merendeel van het hout voorzien van een keurmerk (Oldenburger en Leek, 2006).

Als de trend uit de afgelopen jaren zoals die bij FSC-timmerhout te zien is geweest zich kan voortzetten voor de hele houtmarkt, dan lijkt het 50%-doel voor timmerhout in 2011 haalbaar (zie Figuur 5.2). Recentelijk heeft de minister van LNV aan het doel van 50% ook de eis van *aantoonbaarheid* toegevoegd (LNV, 2009d). Dit houdt in dat de herkomst van duurzaam geproduceerd hout aangetoond moet worden via een gecontroleerd chain-of-custody systeem. Deze toevoeging betekent dat er meer inspanning nodig is om het doel te halen. Daarom is voor de indicator 'Verduurzaming handelsketen hout' de kleur oranje toegekend (zie pagina 36-37).

De toevoeging van aantoonbaarheid geeft duidelijkheid aan de markt, zowel voor aanbieders als voor afnemers van duurzaam geproduceerd hout. Ook is aantoonbaarheid nodig als de overheid zou besluiten om de vraag te stimuleren via financiële instrumenten, zoals subsidie of een belastingvoordeel (Davidson en Bergsma, 2009).

Rijksdoel maakt geen onderscheid in verschillende productstromen

Het rijksdoel van 50% is niet gedifferentieerd voor verschillende productgroepen, zoals dat bij de houthandel wel het geval is. Het is daarbij denkbaar dat het doel gehaald kan worden door het aandeel gecertificeerd Europees zacht hout en papierpulp te vergroten, omdat deze twee stromen samen het grootste deel van de import uitmaken (ruim 50%). Dan wordt echter de meerwaarde van het instrument 'certificering' niet optimaal benut voor biodiversiteit in de tropen.

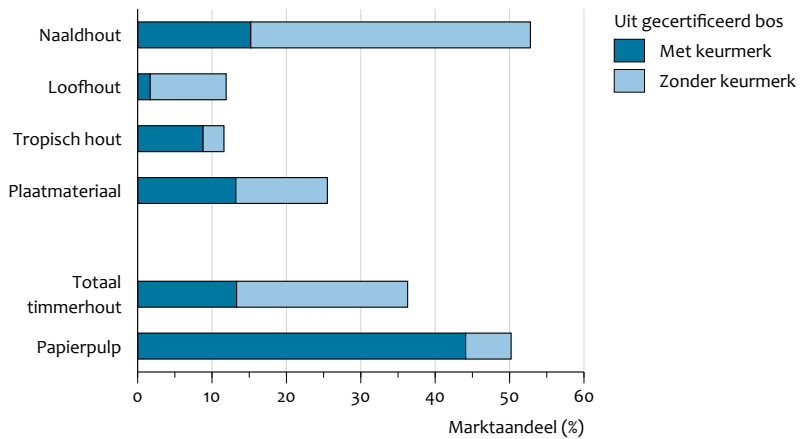
Er zijn grote verschillen in marktaandeel tussen de afzonderlijke productgroepen. Bij naaldhout is het aandeel uit gecertificeerd bos al meer dan 50%, terwijl dit voor tropisch hout en loofhout nog maar 12% bedraagt (zie Figuur 5.3). Het grootste deel van het naaldhout en loofhout uit gecertificeerde bossen wordt nog zonder keurmerk geleverd, terwijl die verdeling bij tropisch loofhout net andersom is.

In 2007 was er nog steeds maar 1,7% van het totale volume papier gecertificeerd met het FSC-keurmerk (Figuur 5.2; Aidenvironment, 2008b). Ongeveer 50% van de papierpulp - de grondstof voor papier - is duurzaam geproduceerd, en het grootste deel hiervan is voorzien van een certificaat (zie Figuur 5.3). Ondanks dit grote aandeel wordt er nog maar weinig papier met certificaat op de markt gebracht. Er zijn dus goede mogelijkheden om het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd papier te vergroten.

Om de gunstige trend in stand te houden is actie nodig van alle partijen

De mogelijkheden om de positieve trend van timmerhout en papier vast te houden, liggen zowel aan de kant van de vraag als het aanbod. De verschillende maatschappelijke partijen spelen daarbij een rol.

De rijksoverheid stimuleert de vraag naar aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout door het eigen aankoopbeleid, en de voorbeeldfunctie die hiervan uit gaat. Ook andere landen zijn hiermee bezig, wat een relevante stimulans betekent voor de wereldmarkt (Kraxner en Owari, 2006, 2008). De directe bijdrage van het inkoopbeleid aan het Nederlandse marktaandeel is niet aan te geven, want er zijn nauwelijks gegevens over hoeveel hout en papier er gebruikt wordt binnen de



De marktaandelen bij loofhout en tropisch hout blijven duidelijk achter bij naaldhout en papierpulp. De aantoonbaarheid van de herkomst schiet nog tekort, want niet al het duurzaam geproduceerd hout is voorzien van een certificaat. Bron: Oldenburger en Leek, 2006.

rijksoverheid. In de grond-, weg- en waterbouw is de overheidsvraag dominant, wat veel mogelijkheden biedt voor directe beïnvloeding (DHV, 2009).

Meerwaarde van certificering grootst in de tropen

Er wordt in de nota *Biodiversiteit werkt* verondersteld dat certificering een bijdrage zal leveren aan de doelen die zijn geformuleerd voor de biodiversiteit (Kamphorst, 2009). Een beheerd bos zal nooit dezelfde biodiversiteit herbergen als een volledig ongestoord en natuurlijk bos. Het gaat erom dat certificering een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het gebruikelijke, conventionele bosbeheer.

De invloed van certificering op het beheer van bossen is het grootst in landen waar de bijdrage van de bosbouwsector aan de economie relatief groot is, waar de kennis over duurzaam bosbeheer beperkt is, en waar nog geen strikte boswetgeving en handhaving aanwezig zijn. Dat is vooral het geval in tropische en zich ontwikkelende landen (ITTO, 2008; Jansen en Van Benthem, 2009). In landen waar boswetgeving al langer bestaat, sluit certificering vaak aan bij bestaande beheerspraktijken of neemt ze deze zelfs helemaal over, zoals in Nederland is gebeurd. In die gevallen ondersteunt certificering de al bestaande beheerspraktijken, maar is de meerwaarde voor biodiversiteit dus beperkt.

5.4 Verduurzaming van de productketen vis

- Het doel voor verduurzaming vis en visserij is nog lang niet bereikt. Door de mondiale uitputting van visbestanden zal de vangst van wilde vis niet veel kunnen stijgen.
- Voor wilde vangst is certificering mogelijk, maar die heeft nog maar een aandeel van 10% in de totale visvangst.
- In de stijgende vraag naar vis zal moeten worden voorzien met aquacultuur; daarvoor worden nu duurzaamheidscriteria opgesteld.

Nederlands beleid mikt op beïnvloeding EU-visserijbeleid

In de nota *Biodiversiteit werkt* is 'mariene biodiversiteit en visserijketens' opgenomen als een van de prioritaire thema's (LNV, 2008). Hierbij onderscheidt het ministerie van LNV twee sporen: verduurzamen van de visserij en instellen en beheren van mariene beschermde gebieden.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft LNV het beleid in april 2009 verder uitgewerkt in een *Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit 2008-2011* (LNV, 2009d). Het beleidsspoor van het instellen en beheren van mariene beschermde gebieden (zie hoofdstuk 2) staat tot nu toe grotendeels los van het visserijbeleid, zowel op nationaal als op Europees niveau. Om de visserij te verduurzamen, zet Nederland vooral in op beïnvloeding (vergroening) van het *Gemeenschappelijk Visserijbeleid* (GVB) van de EU. Inzet daarbij is illegaal gevangen vis te weren vanaf 2010, het principe van 'maximale duurzame vangst' in te voeren (*maximum sustainable yield*) vanaf 2015 en visserijeffecten op niet-doelsoorten te reduceren.

Het beleid voor de verduurzaming van de Noordzeevisserij is onder meer gericht op de volgende doelen (LNV, 2007; PBL, 2008b; van Leeuwen et al., 2008):

- verdere vermindering van de platvisvloot;
- 50% reductie van bijvangst (*discards*) in 2015 ten opzichte van 2006;
- overschakeling van 40% van de boomkorkotters op de Noordzee op duurzame visserijtechnieken in 2015;
- 80% aandeel gecertificeerde visvangst in 2015.

In de LNV-begroting 2009 worden tussendoelen genoemd op weg naar die verduurzaming van de visserij. Er lopen experimenten waarin vissers kunnen omschakelen naar minder schadelijke vistechieken, waarvoor subsidie kan worden toegekend vanuit het Europese Visserijfonds. Jaarlijks is voor verduurzaming van de visserij ongeveer tien miljoen euro beschikbaar (LNV, 2009d). De Nederlandse overheid heeft geen doel gesteld voor het aandeel gecertificeerde vis in de import of de Nederlandse consumptie.

Overheid maakt afspraken over verduurzaming vis met maatschappelijke partijen

In 2008 heeft de overheid het *Maatschappelijk Convenant Noordzeevisserij* afgesloten met verschillende maatschappelijke partijen (kotterssector, Productschap Vis, WNF en Stichting De Noordzee). Belangrijke elementen daarin zijn dat er meer aanbod komt aan duurzame vis (inclusief certificering), dat het bestandsbeheer is gebaseerd op *duurzaam voortbestaan*, dat mariene beschermde gebieden worden beheerd, en dat er in onderwijs en communicatie aandacht is voor verduurzaming



Het aanbod van duurzame gekweekte vis in de supermarkt stijgt.

van de productketen vis. Vanaf september 2009 wordt er een (bescheiden) subsidieregeling van kracht voor certificering.

Ook voor de schelpdiervisserij zijn maatregelen ingezet om te komen tot verduurzaming, zoals alternatieve methoden voor de invang van mosselzaad. Het beleid voor de binnervisserij houdt vooral in dat het door de EU vastgestelde *Herstelprogramma voor de Aal* wordt geïmplementeerd. Internationaal is het Nederlandse beleid erop gericht de toepassing van het principe van *maximum sustainable yield* door regionale visserijbeheerorganisaties te bevorderen.

Wilde visvangst zit aan zijn top

Hoewel Nederlanders relatief bescheiden viseters zijn, speelt Nederland internationaal een belangrijke rol in de vis- en visserijsector (met inbegrip van garnalen en schelpdieren). Dit geldt voor de eigen visserij, maar meer nog voor de internationale handel (PBL, 2008b). Wereldwijd werd er in 2007 ongeveer 90 miljoen ton vis gevangen en 50 miljoen ton gekweekt. De wilde vangst is al jaren ongeveer constant, terwijl de productie via aquacultuur sterk stijgt. Visserij kan negatieve effecten hebben op het ecosysteem, zoals:

- overbevissing;
- schade aan andere diergroepen zoals zoogdieren en vogels;
- schade door bijvangst (geschat op 23% van de wereldwijde vangst; FAO, 2009b);
- fysieke schade aan de habitat door visserij op bodembewonende soorten;
- CO₂-emissies door het hoge energiegebruik.

Wereldwijd wordt ongeveer 25% van de commercieel beviste populaties overbevist en ruim de helft maximaal bevist (FAO, 2009b; PBL, 2009). In de praktijk waren de

afgelopen jaren de vastgestelde visserijquota, ofwel de *total allowable catch* gemiddeld de helft hoger dan verantwoord is om de soorten duurzaam te laten voortbestaan (Algemene Rekenkamer, 2008). Als deze ontwikkeling doorgaat, dreigen steeds meer visbestanden uitgeput en mariene ecosystemen steeds ernstiger aangetast te worden (Pauly et al., 2002; Worm et al., 2006).

Mariene biodiversiteit loopt wereldwijd sterk terug

Ook de mariene biodiversiteit als geheel staat onder druk, zoals in Figuur 5.4 te zien is aan de afname van de Biodiversity Depletion-index. Deze index geeft de omvang van de populaties van de mariene diergroepen aan ten opzichte van de 'natuurlijke' situatie, meestal 1950, het begin van de meeste meetreeksen (Alder et al., 2007). Gemiddeld voor alle oceanen is de Depletion Index gedaald van 100 in 1950 tot 76 nu (zonder oceanen rond Antarctica). Dit betekent dat nu gemiddeld nog ongeveer *drie kwart* van de oorspronkelijke mariene populaties aanwezig zijn. Dit getal is vergelijkbaar met het wereldgemiddelde voor de terrestrische natuur (PBL, 2008b).

Voor de Noordzee is de Depletion Index ongeveer de helft ten opzichte van de referentie (waarvoor in dit geval het jaar 1880 is gekozen) en deze heeft zich in de jaren negentig licht hersteld (zie Figuur 5.4). In de Noordzee wordt 75 tot 88% van de commercieel interessante populaties overbevist. Hoewel de populaties van enkele soorten de laatste jaren weer iets stijgen, blijven ze rond of onder het voorzorgsniveau dat vereist is voor duurzaam voortbestaan. Een deel van de visserij op bodembewonende soorten maakt gebruik van visserijmethoden, zoals de boomkorvisserij die veel schade toebrengt aan het ecosysteem. Hierbij wordt meer dan de helft van de gevangen vis als 'bijvangst' - veelal dood - overboord gezet en er is veel bijvangst van bodemdieren (Algemene Rekenkamer, 2008; Van Leeuwen et al., 2008).

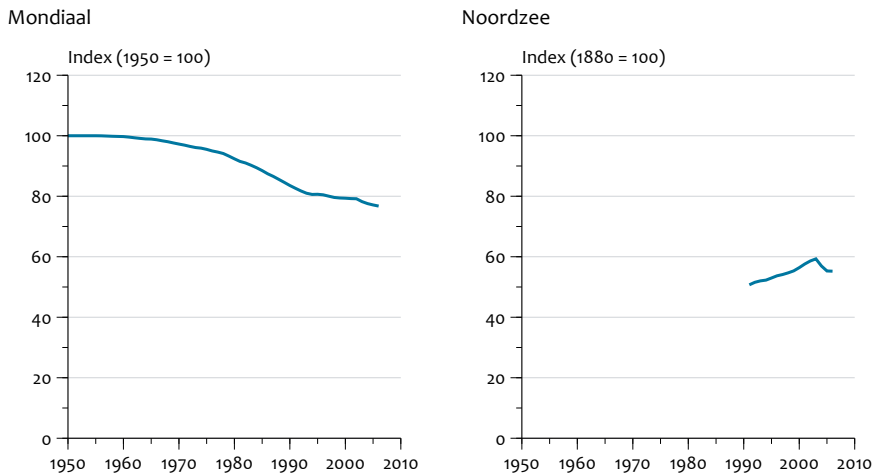
Ook aquacultuur heeft bezwaren, maar biedt oplossing onder voorwaarden

Aquacultuur biedt deels een oplossing voor de druk op oceanen en zeeën, maar leidt zelf ook tot schade aan milieu en biodiversiteit, afhankelijk van de vissoort, plaats en kweekmethode. Een belangrijk probleem is dat voor de kweek van vooral carnivore vissen zoals zalm, ook wilde vis nodig is om vismeel en visolie te maken als voer. Wereldwijd wordt meer dan 20% van de visvangst hieraan besteed. De kweek van vis wordt de laatste jaren wel snel efficiënter doordat meer plantaardig voer wordt gebruikt (Tacon en Metian, 2008).

Voor vissen die van nature planten- of alleseters zijn speelt dit probleem minder. Andere problemen die aquacultuur met zich mee kan brengen, zijn het ruimtegebruik in ecologisch waardevolle kustecosystemen zoals mangroves; bij open kweeksystemen de watervervuiling, introductie van exoten, en genetische aantasting van wilde populaties. Bij gesloten kweeksystemen, zoals in de Nederlandse aquacultuur veelal worden toegepast, spelen deze laatstgenoemde problemen niet of veel minder. Veel van de in Nederland geïmporteerde kweekvis is afkomstig uit open kweeksystemen.

Keurmerk voor wilde vis beschikbaar, voor kweekvis nog in ontwikkeling

Wilde vis en kweekvis volgen aparte sporen in de certificering. Voor wilde vis is er sinds 1999 het MSC-keurmerk (Marine Stewardship Council), dat internationaal de geaccepteerde standaard is voor 'duurzame' vis. Daarbij wordt beoordeeld of de



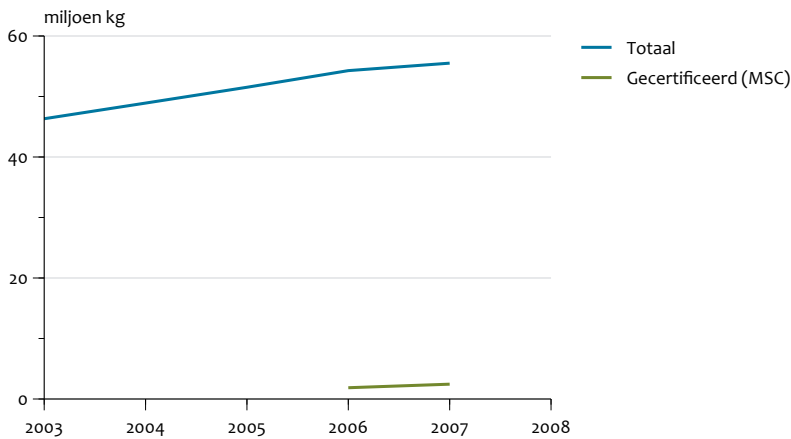
Van de omvang van de oorspronkelijke mariene diergroepen is wereldwijd nog driekwart over, in de Noordzee nog de helft. Bron: Alder et al., 2007 e.a.

visserij niet bijdraagt aan overbevissing, of de impact op het ecosysteem binnen acceptabele grenzen blijft en of er een duurzaam visserijbeheer gevoerd wordt. Binnen de Nederlandse visserijsector wordt nog het 'Certificaat Verantwoordelijk Vissen' gehanteerd, een standaard waarbij vissers zich verplichten om aan de wettelijke eisen te voldoen, maar daarin zijn veel minder stringente milieu- en natuurcriteria opgenomen. Verder bestaan er nog keurmerken zoals 'Waddengoud' voor harder uit het Waddengebied en 'dolfijnvriendelijk' voor tonijn, maar daarop wordt geen onafhankelijke controle uitgeoefend.

Voor kweekvis zijn keurmerken in ontwikkeling, zowel in Nederland als internationaal (SMK, 2008b; Global GAP, 2009). Informatie voor de consument is beschikbaar in de Viswijzer, waarin een duurzaamheidsoordeel wordt gegeven per vissoort, herkomstgebied en vangst- of kweektechniek (Stichting de Noordzee, 2009). De *Viswijzer* geeft een advies en is geen keurmerk.

Aanbod en verkoop van gecertificeerde vis nog laag, maar stijgend

In overeenstemming met het *Convenant Noordzeevervisserij* streeft de sector ernaar om in 2012 de hele kottervisserij gecertificeerd (MSC of gelijkwaardig) te hebben, en de visserij op garnalen al in 2009 (Productschap Vis, 2009). De beslissing om certificering aan te vragen ligt echter bij iedere ondernemer zelf. De haringvangst heeft al een MSC-certificaat, en voor makreel is dit aangevraagd. Voor de bodemvisserij is certificering van de Ekofish Group - voor Noordzeeschol - ophanden, en loopt er een aanvraag voor de 'tongvisserij met staand want'. Wereldwijd zijn er nu (mei 2009) 46 visserijen MSC-gecertificeerd en worden er nog eens 107 beoordeeld (MSC, 2009).



De consumptie van MSC-vis in Nederland is nog laag maar stijgend. De totale consumptie betreft de thuisconsumptie van wilde en gekweekte vis (exclusief horeca). Voor de MSC-gegevens (alleen wilde vis) zijn boekjaren van 1 april tot 31 maart gebruikt. Bron: GfK/ Nederlands Visbureau/Marine Stewardship Council.

De Nederlandse kweeksector werkt over het algemeen milieuvriendelijk. In de kweeksector is het grootste deel van de geproduceerde tilapia gecertificeerd (SMK, 2008b). Geïmporteerde kweekvis met een keurmerk is nog slechts weinig verkrijgbaar.

Het aanbod aan duurzame vis in de meeste supermarkten en een deel van de viswinkels stijgt de laatste jaren snel. In mei 2009 was in ruim 60 viswinkels MSC-vis te koop, de verwachting is dat dit aantal zal stijgen tot circa 200 in 2010. In 2007 bedroeg de consumptie van MSC-vis 2,5 miljoen kg, nog slechts ongeveer 5% tot 10% van de consumptie van wild gevangen vis (zie Figuur 5.5). Ook in een aantal andere landen stijgt dit snel. Wereldwijd is het aandeel MSC-vis in consumptie ongeveer 10% (MSC, 2009).

De supermarkten hebben zich in het Zevenstappenplan Vis Beter ten doel gesteld om vanaf 2011 alleen nog duurzaam gevangen wilde vis en duurzaam gekweekte vis te verkopen (CBL, 2008). Hierdoor is in 2008 het aantal MSC-gecertificeerde producten in de supermarkten vertienvoudigd naar 240. De supermarkten hebben een marktaandeel van ruim 72% (GfK, 2009). Ook enkele (ketens van) viswinkels en een klein aantal restaurants promoten duurzame vis. Zowel in Nederland als internationaal zijn er overlegfora waar bedrijfsleven, niet-gouvernementele organisatie's, wetenschap en overheid overleggen over duurzamere vis en visserij.

Het doel voor verduurzaming vis en visserij nog lang niet bereikt

Hoewel er verschillende initiatieven tot verduurzaming en certificering zijn, lijkt het niet waarschijnlijk dat de doelen die de Nederlandse overheid heeft gesteld

voor de visserij (zie paragraaf 5.1) tijdig gehaald zullen worden. Daarom is voor deze indicator de kleur oranje toegekend (zie pagina 36-37). Zo hebben de meeste visbestanden op de Noordzee zich onvoldoende hersteld en zijn de bijvangsten nog niet aantoonbaar verminderd (PBL, 2008b; van Leeuwen et al., 2008). Er zijn bovendien veel tegenkrachten en zelfs tegengestelde beleidslijnen. Het is onzeker of de aanbodkant, zowel in Nederland als de import, snel genoeg zal kunnen inspelen op de toenemende vraag naar duurzame vis. Bij de aquacultuur zijn de criteria voor milieu- en biodiversiteitaspecten nog in ontwikkeling. Het is belangrijk dat de duurzaamheidseisen voor vis en visserij internationaal geïmplementeerd worden, omdat kweekvis belangrijker wordt en grotendeels wordt geïmporteerd uit landen met vooral open kweeksystemen.

Om de biodiversiteit te beschermen zijn naast certificering van de visserij ook beschermde gebieden nodig waar niet gevisd wordt. Het beleid voor beschermde gebieden (zie hoofdstuk 2) staat tot nu toe echter grotendeels los van het visserijbeleid. Voor de binnenvisserij schiet het *Beheerplan Aal* tekort om deze vis duurzaam te kunnen laten voortbestaan. In juli is een aanpassing van het beheerplan gemaakt, en is de palingvisserij tijdelijk gesloten (LNV, 2009e).

5.5 Verduurzaming van de productketen soja

- Bij de certificering van soja is een belangrijke stap gezet doordat de criteria van de wereldwijde Round Table on Responsible Soy (RTRS-criteria) zijn vastgesteld.
- Het hoofddoel - een duurzame sojaketen - is niet in zicht. Certificering is een langzaam proces, terwijl het wereldwijde areaal soja snel groeit. Ook zijn er verschillende inzichten over de inhoud en toepasbaarheid van de criteria.

Nederlands bedrijfsleven heeft meerdere rollen in sojahandel en sojaproductie

De Nederlandse rijksoverheid wil dat de handel in soja verduurzaamt om het wereldwijde verlies aan biodiversiteit af te remmen. Ook wil zij dat kleine producenten buiten de Europese Unie worden geïntegreerd in duurzame ketens. Dit vraagt een omschakeling van een omvangrijke internationale productieketen, waarin Nederland op wereldschaal een bescheiden rol speelt. De rollen van het Nederlandse bedrijfsleven in de sojaketen zijn divers: import en doorvoer van soja voor landen binnen de EU, productie met soja als grondstof voor Nederlandse consumptie en voor export, groothandel en detailhandel en kredietverschaffing aan bedrijven die soja produceren en verhandelen. Deze verschillende rollen kan het bedrijfsleven benutten om de sojaketen te verduurzamen, bijvoorbeeld door criteria te stellen aan productie en handel van soja en deze criteria te (laten) controleren.

Nederlandse overheid steunt private initiatieven om sojaketen te verduurzamen

De Nederlandse overheid faciliteert en ondersteunt financieel diverse initiatieven van private partijen om de sojaketen te verduurzamen, zoals de internationale Round Table on Responsible Soy (RTRS). Hieraan nemen bedrijven deel die betrokken zijn bij de sojaketen en maatschappelijke organisaties op het gebied van mensenrechten, eerlijke handel en biodiversiteit. De deelnemende partijen ontwikkelen criteria voor duurzame soja en een systeem van certificering en controle. De Neder-



Wereldwijd areaal voor soja is afgelopen jaren sterk uitgebreid.

landse overheid heeft hier formeel geen zeggenschap over, maar onderschrijft de criteria wel (LNV, 2009c).

De rijksoverheid stelt als doel dat het aandeel geïmporteerde soja dat voldoet aan deze criteria vanaf 2011 jaarlijks stijgt. Er is geen streefjaar waarop alle geïmporteerde soja aan de criteria moet voldoen. Een ander doel is om een wereldwijd toepasbaar certificeringssysteem geaccepteerd te krijgen voor de massaproductie van soja. Ook sponsort de Nederlandse overheid een pilotprogramma voor de bescherming van gebieden met hoge natuurwaarden en sociaal-culturele waarden in Brazilië, de 'High Conservation Value Areas'. Verder wil de overheid duurzaamheidscriteria inbedden in internationale afspraken en regels, bijvoorbeeld via de EU en de Wereldhandelsorganisatie.

Omvang en groei van het gebruik van soja komen in de nota *Biodiversiteit werkt* niet aan de orde. Dit gebeurt wel binnen het thema 'Biodiversiteit, voedsel en vlees' van de *Kabinetbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling (KADO)*. Het doel van dit thema is een productie en consumptie van eiwitten die bijdragen aan (mondiale) welvaart en voedselzekerheid en die blijven binnen de draagkracht van het ecosysteem. Hier wordt dus wel de relatie gelegd tussen consumptie en voedselpatroon.

Europees beleid bevordert uitbreiding soja-areaal

De belangrijkste motor achter de snelle toename van de sojaproductie is de groeiende wereldwijde vraag naar dierlijke producten. Ook Europees beleid voor handel, landbouw, voedselveiligheid en energie bevordert indirect de vraag naar soja. Het gaat om:

- een nulheffing op import van oliehoudende zaden en eiwitgewassen;
- de afbouw van subsidie op productie van graan in Europa;

- het verbod op dierlijke eiwitten in veevoer om verspreiding van BSE te voorkomen;
- het ontheffen van vlees, zuivel en eieren van de verplichting om aan te geven dat deze geproduceerd zijn met genetisch gemodificeerde soja;
- het bevorderen van het gebruik van biobrandstoffen.

Tegenover dit beleid staan enkele beleidsmaatregelen die de negatieve gevolgen van sojaproductie voor mens en natuur in de productielanden proberen te verminderen. Zo subsidieert de Europese Unie in het kader van ontwikkelings samenwerking programma's voor maatschappelijke hervormingen en milieubescherming in de productielanden. De EU is een belangrijke financier van het 'Pilot Programme for the Conservation of Brazilian Tropical Forests'. Voor de financiële sector is er Europese regelgeving die investeringen in het algemeen en dus ook in sojabedrijven beperkt als er sprake is van financiële risico's op grond van schendingen van wetten, ethische normen en reputatie (Van Gelder et al., 2007).

Onvoldoende beleid en regels om groei soja-areaal in banen te leiden

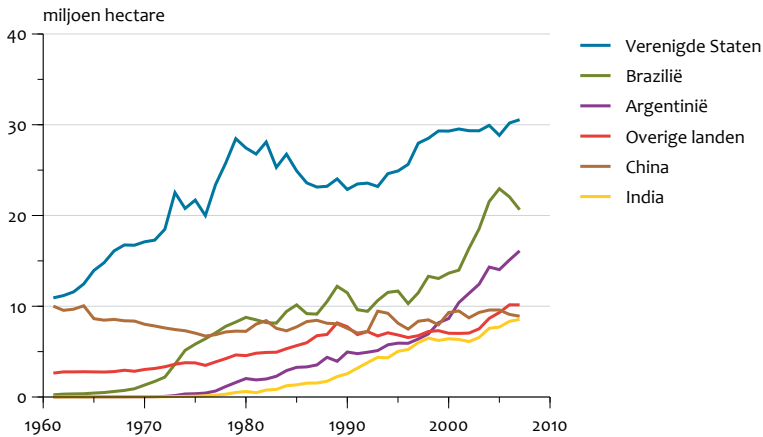
De wereldproductie van soja is tussen 1995 en 2007 gegroeid van ongeveer 100 miljoen ton naar 220 miljoen ton. Daarvan wordt 80% verbouwd in Brazilië, Argentinië en de Verenigde Staten. Het landbouwareaal met soja is gegroeid tot 95 miljoen hectare in 2007. In Brazilië en Argentinië is vanaf 1995 het areaal sterk toegenomen (zie Figuur 5.6).

Soja wordt grotendeels verwerkt tot veevoer. De wereldwijde vraag naar dierlijke eiwitten is meer dan verdubbeld sinds 1970 en zal waarschijnlijk tot 2030 verdrievoudigen ten opzichte van 1970. Omdat de vraag sneller groeit dan de productiviteit van het bestaande areaal soja, neemt het areaal toe. De recente internationale agrarische assessment van de Wereldbank en de FAO (IAASTD, 2008) schat dat de productiviteit per hectare tot 2050 kan groeien met 0,2% tot 0,6% per jaar, afhankelijk van de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie. Dit is onvoldoende om de groei in de vraag bij te houden.

De snelle toename van het soja-areaal in Zuid-Amerika hangt ook samen met de ruime beschikbaarheid van land in combinatie met onduidelijke eigendomsrechten op grond, stimulerende maatregelen in het productieland en gemakkelijke toegang tot kapitaal door grote bedrijven die soja produceren en verhandelen. Deze omstandigheden verschillen per productieland en per tijdsperiode.

Indirecte effecten door verschuivend landgebruik; moratorium belangrijk

Voor de sojateelt in Zuid-Amerika worden natuurlijke savannes en tropisch oerwoud ontgonnen. Dit gebeurt direct en indirect. Doordat het areaal voor soja wordt uitgebreid, verplaatsen boeren en hun vee zich naar nog onontgonnen gebieden. De groei van het areaal soja is een belangrijke oorzaak van ontbossing en ontginning, maar niet de enige. Ook houtkap en groei in de veeteelt zijn belangrijke oorzaken. In Argentinië is de sojateelt aanvankelijk ten koste gegaan van veeteelt en akkerbouw, maar recent ook van tropisch regenwoud en savanne. Bodemdegradatie is in Argentinië een probleem. Ook hierdoor groeit de behoefte aan nieuwe landbouwgrond (Van Berkum et al., 2006).



De oppervlakte landbouwgrond met soja is toegenomen in alle productielanden, met uitzondering van China. Deze toename is het gevolg van de wereldwijd groeiende vraag. Bron: FAO, 2009a.

In Brazilië hebben handelaren en verwerkers een moratorium ingesteld op soja uit gebieden waar tropisch regenwoud na medio 2006 is gekapt in het Amazonegebied. Dit moratorium is recent voor onbepaalde tijd verlengd. Maar soja is meestal niet het eerste gewas dat wordt geteeld op nieuw ontgonnen gronden, het komt daar pas na vijf jaar of later (Van Berkum en Bindraban, 2008). Het moratorium zal daarom pas rond 2011 effect hebben. Uit remote-sensinggegevens blijkt dat er in de Braziliaanse Amazone

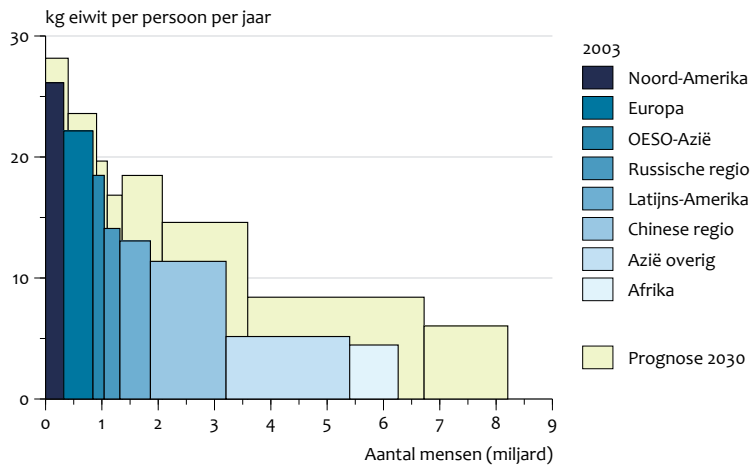
inderdaad nauwelijks soja is aangeplant in gebieden waar bos is gekapt na medio 2006. Los van het moratorium wordt dit afdoende verklaard door de periode van minstens vijf jaar met andere teelten dan soja, en door de afname van het totale areaal soja in Brazilië sinds 2005 door de ongunstigere marktpositie ten opzichte van andere landen.

Hoge eiwitconsumptie in rijke landen vergt grote sojaproductie

In welvarende landen wordt veel dierlijk eiwit geconsumeerd (zie Figuur 5.7). Nederlanders eten gemiddeld 70% meer eiwit dan de hoeveelheid die de Gezondheidsraad aanbeveelt. Van de totale eiwitconsumptie is twee derde dierlijk eiwit, inclusief vis (Hoogland et al., 2008). Verwacht wordt dat de vleesconsumptie in rijke landen tot 2030 nog met circa 10% zal toenemen. De grootste groei wordt echter verwacht in de landen met opkomende economieën (PBL, 2009).

Certificering van de sojaketen met RTRS-criteria betekent stap voorwaarts

Aan de internationale Round Table on Responsible Soy (RTRS) richten bedrijven die betrokken zijn bij de sojaketen en maatschappelijke organisaties zich op de



De consumptie van vlees, vis, eieren en zuivel is hoog in de rijkere landen en zal naar verwachting snel toenemen in landen zoals China, India, Brazilië en Rusland. Bron: PBL, 2009.

certificering van de massaproductie van soja. Eind mei 2009 zijn de RTRS-criteria vastgesteld.

Deze criteria bevatten principes over het voldoen aan de lokale wetten over onder andere eigendomsrechten van land, werkomstandigheden en werknemersrechten, goede landbouwpraktijken, respect voor de lokale bevolking en kleinschalig en traditioneel landgebruik, en bescherming van milieu, water en natuur. Als het landgebruik verandert, bijvoorbeeld doordat natuur wordt ontgonnen voor sojateelt, moet dit planmatig gebeuren nadat de belangen zijn afgewogen. De implementatie in de producerende landen wordt minimaal een jaar uitgetest in de praktijk en daarbij worden controlesystemen uitgewerkt (RTRS, 2008). In dit proefjaar mag er geen soja worden verbouwd in gebieden die na 1 juni 2009 zijn ontbost, met enkele uitzonderingen. In het verdere proces willen de RTRS-leden de ervaringen benutten die zijn opgedaan bij de Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO). De leden van de RTRS willen China en India bij het proces van certificering betrekken, omdat de vraag naar soja in deze landen sterk groeit.

Ondanks vooruitgang zijn de meningen over RTRS-criteria verdeeld

De Nederlandse rijksoverheid wil dat vanaf 2011 meer geïmporteerde soja in Nederland voldoet aan deze criteria. Dit doel kan gehaald worden als alles volgens plan verloopt. Met de ontwikkeling van de RTRS-criteria komt een wereldwijd toepasbaar certificeringssysteem voor de massaproductie van soja in zicht.

Ondanks de voortgang die geboekt wordt, is er verdeeldheid over het RTRS-proces en de –criteria (LNV, 2009a). De RTRS-criteria zijn omstreden omdat genetisch gemodificeerde soja is toegelaten (Friends of the Earth Europe, 2008; Verweij et al.,

2009). De meeste geproduceerde soja is genetisch gemodificeerd om resistent te zijn tegen het herbicide glyfosaat en zou anders niet onder de certificering vallen. Gebruik van steeds hetzelfde herbicide heeft echter nadelige effecten op mens en milieu en creëert resistentie.

Bij kritische beschouwing van de criteria vallen verder de volgende onduidelijkheden op:

- In de criteria wordt uitgegaan van een systeem van ruimtelijke planning, milieueffectrapportage, bescherming van natuurgebieden en eigendomsrechten, met daarbij behorende wetgeving, naleving en controle. Maar in de producerende landen is een dergelijk bestuurlijk systeem niet altijd voldoende ontwikkeld.
- De criteria zijn moeilijk meetbaar en houden geen rekening met de indirecte relatie tussen ontbossen en sojateelt (RTRS, 2008).

Deze onderwerpen vergen aandacht bij de verdere ontwikkeling en implementatie van het certificeringssysteem. Initiatieven om mens en natuur te beschermen, zoals certificering van de productieketen, verwerven slechts langzaam draagvlak. Daarom is voor deze indicator de kleur oranje toegekend (zie pagina 36-37).

5.6 Handelingsopties voor verduurzaming ketens

In de nota *Biodiversiteit werkt* is certificering een belangrijk instrument waarmee geprobeerd wordt om het verlies van biodiversiteit te verminderen in de gebieden waar de grondstoffen worden geproduceerd voor onze consumptie (LNV et al., 2008). Maar certificering is hiervoor niet het enige denkbare instrument. In de nota *Biodiversiteit werkt* worden als opties verder nog genoemd: onvermijdelijk verlies compenseren en betalen voor biodiversiteit (groen beprijzen). Daarnaast blijft het nodig om gebieden met bijzondere biodiversiteit (hotspots) aan te wijzen en een beschermde status te geven. Dat moet volgens een doordachte strategie gebeuren, waarmee zo veel mogelijk aspecten van biodiversiteit worden gediend. Bepalend daarbij zijn urgentie, bedreiging en kansrijkheid (Brooks et al., 2006).

Productketens te verduurzamen via productie- en consumptiekant

Certificering biedt in potentie een aantal voordelen voor de biodiversiteit in productiegebieden. Maar om productketens te verduurzamen, zijn ook andere maatregelen mogelijk, zowel aan de kant van de productie als aan die van de consumptie. Op mondiale schaal kan er winst geboekt door gerichte verbeteringen aan te brengen in landbouw, veeteelt en bosbouw. Zo kan volgens verschillende studies uitbreiding van het landbouwareaal worden voorkomen door landbouwgewassen efficiënter te produceren (McIntyre et al., 2009; PBL, 2009). Nadeel hiervan is dat dit de lokale milieudruk kan verhogen.

De consumptie van grondstoffen kan afnemen door efficiënter met grondstoffen om te gaan in de gebruiksfase. Zo heeft de grote inzet van oud papier als grondstof (in Nederland 75%) het gebruik van vers hout en pulp bij de papierproductie tot een kwart teruggebracht (VNP, 2004). Bij het houtverbruik kan gedacht worden aan verminderde inzet van grondstoffen (dematerialisatie), doordacht hergebruik van

grondstoffen van hoogwaardig naar laagwaardig (cascadering), recycling binnen geïmporteerde stromen (zoals papier), en het zoeken naar alternatieven (bijvoorbeeld voor tropisch hout). Deze vormen van ketenverduurzaming zijn niet terug te zien in de huidige doelen van de nota *Biodiversiteit werkt*. Dit jaar zal het kabinet een nationaal programma opstellen voor duurzaam gebruik van hulpbronnen.

Certificering heeft beperkte reikwijdte

Certificering zal als instrument een beperkte reikwijdte hebben doordat deze vaak een vrijwillig karakter heeft. Daardoor zit er een bovengrens aan het marktaandeel dat te halen is. Bij de burger scoort het verlies aan biodiversiteit laag binnen de rangschikking van maatschappelijke vraagstukken (MNP, 2007). De overheid probeert een ander koopgedrag bij de burger te stimuleren door te communiceren over de gevolgen van consumptie. Met dat laatste wordt vooral de bewuste consument bereikt, maar nooit de hele bevolking.

De hogere kosten van gecertificeerde producten worden vaak genoemd als barrière voor verdere groei van het marktaandeel (De Kok & partners, 2008; Probos, 2008b). Het draagvlak bij burgers om iets aan biodiversiteit te doen als daar geen kosten tegenover staan is ongeveer 60% (MNP, 2007). Ervaringen uit landen als Zwitserland met Fair Trade-producten zoals koffie, geven duidelijk aan dat de markt voor duurdere gecertificeerde producten vroeg of laat verzadigd is.

Invloed overheid afhankelijk van mate van vrijwilligheid van doelen

Door de huidige economische recessie stagneert de vraag naar gecertificeerde grondstoffen, daarom is het volgens de houthandel een risico om deze in te kopen. Er is onderzocht hoeveel ruimte er in Europees verband is om financiële compensaties te geven, via belastingvoordeel, subsidies en fondsen (Davidson en Bergsma, 2009). Het kabinet wijst belasting op niet-duurzaam geproduceerd hout op dit moment af.

Behalve de burger is ook de invloed van de supermarkten (retailsector) belangrijk, omdat zij als aanbieder van producten een groot marktaandeel vertegenwoordigen. Bedrijven vragen de overheid daarbij wel om een gelijk speelveld te creëren voor alle concurrenten op de markt, zodat de kosten en baten gelijk worden verdeeld (MNP, 2007).

Voor certificering van biobrandstoffen liggen de zaken voor een deel anders. Omdat de Europese doelen hiervoor niet vrijwillig zijn, kan de overheid daar directer op sturen. Het zou daarom ook voor de andere productketens zoals hout en soja, efficiënt zijn om op Europees niveau doelen te stellen en daarmee een level playing field te creëren. Dit kan ook een grotere impuls geven aan productielanden om de productie van gecertificeerde producten te vergroten.

Certificering als eerste stap naar directer beleid

Alles overziend en gegeven het internationale krachtenspel is vrijwillige certificering op dit moment een logische en bruikbare oplossing, maar daarmee nog niet de beste. Certificering kan worden gezien als eerste stap op weg naar een directer beleid, waarvoor eerst acties nodig zijn in EU-verband, zoals beleid en doelen voor duurzame consumptie en productie. Daarnaast kunnen bij de Wereldhandelsorgani-

satie de zogeheten 'non-trade concerns' beter worden geagendeerd (CREM, 2005). Een Europese strategie om deze 'non-trade concerns' in de handelsregels op te nemen is nog in ontwikkeling.

6

Dilemma's in het landelijk gebied

- De schaalvergroting in de landbouw neemt toe. Terwijl het recreatief gebruik van het landschap en de aanwezige natuurwaarden in het landelijk gebied juist gebaat zijn bij meer kleinschalige landschappen.
- Drie kwart van de verdwenen landbouwgrond wordt bebouwd, een zesde deel wordt omgevormd naar natuur. Hierdoor neemt het groene karakter van het landelijk gebied af.
- Natuurgebieden zijn een belangrijke recreatieve bestemming, maar een toenemende recreatiedruk kan botsen met behoudoelstellingen van gevoelige natuur.



In het landelijk gebied strijden verschillende functies om de ruimte: landbouw, natuur en bewoning hebben allemaal plek nodig.

Leeswijzer

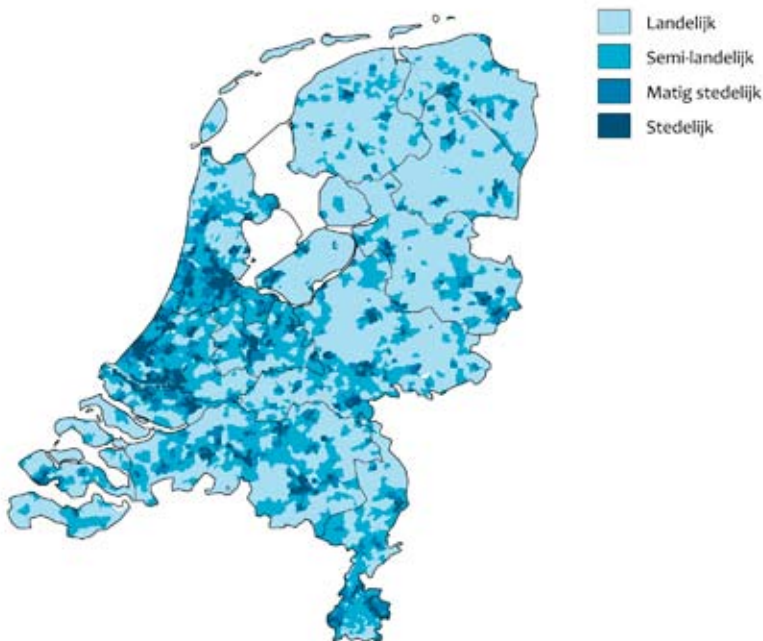
In dit hoofdstuk komen dilemma's aan bod die spelen in het landelijk gebied, met name het spanningsveld tussen het landelijk gebied als productielandschap voor de landbouw, als consumptielandschap voor wonen en recreatie en als natuurlandschap met voldoende biodiversiteit. Hiervoor wordt eerst het landelijk gebied gedefinieerd en beschreven (paragraaf 6.1). Vervolgens wordt ingegaan op hoe ontwikkelingen in de landbouw (paragraaf 6.2), verstedelijking en klimaatadaptatie (paragraaf 6.3) de natuur en het landschap beïnvloeden. In paragraaf 6.4 wordt de veranderde bevolkingssamenstelling van het landelijk gebied beschreven. Tot slot komt recreatie in het landelijk gebied aan bod (paragraaf 6.5).

6.1 Wat is het landelijk gebied?

Het landelijk gebied wordt vaak tegenover de stad gezet, namelijk als het gebied buiten de stadsgrenzen. Daarmee is het in feite synoniem met 'platteland'. Of iets

Landelijk gebied, 2005

Figuur 6.1



Tot in de Randstad zijn gebieden te vinden die weinig stedelijk zijn en minder dan vier adressen per hectare hebben en een bebouwingsopper-vlak van minder dan een derde van het postcodegebied (Landelijk en Semi-landelijk). Bron: op basis van TPG-statistisch bestand, 2005; CBS-Bodemstatistiek, 2005; bewerking LEI, 2009.

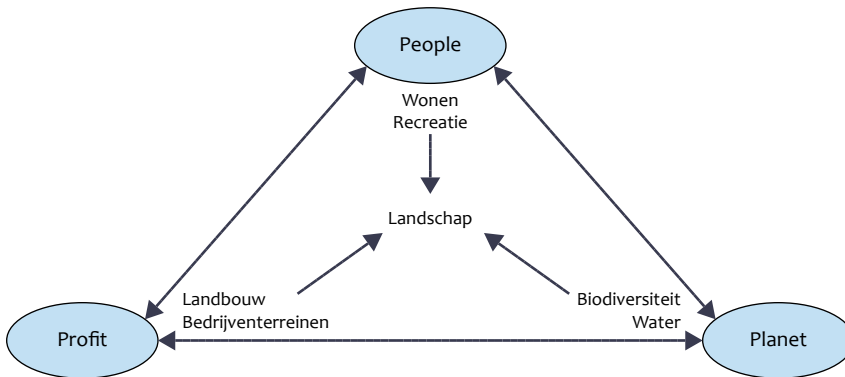


Grootschalige landschappen laten een efficiënt grondgebruik toe.

landelijk gebied is, kan meetbaar gemaakt worden door het aantal adressen als uitgangspunt te nemen. Het SCP (Simon et al., 2007; Steenbekkers et al., 2006) gebruikt duizend adressen per km² als de grens tussen stedelijk en landelijk gebied. Daarnaast is het oppervlak aan bebouwing belangrijk voor de beleving van het platteland; sterk geïndustrialiseerde gebieden als Schiphol of Pernis worden namelijk op basis van alleen hun adressendichtheid als landelijk gebied gedefinieerd. Op basis van een dichtheid van vier adressen per hectare én een bebouwingsoppervlak van minder dan een derde van het postcodegebied, is ruim 70% van het grondgebied van Nederland landelijk gebied of platteland (zie Figuur 6.1). Andere definities, die iets anders omgaan met de hoeveelheid adressen, komen voor het landelijk gebied op ongeveer 85% van het grondoppervlak uit. In alle gevallen wordt het wateroppervlak niet meegerekend. Soms worden landelijk gebied en platteland als twee verschillende begrippen opgevat. In deze Natuurbalans worden beide als hetzelfde beschouwd.

In vergelijking met het buitenland is het landelijk gebied in Nederland relatief dichtbevolkt. Bovendien zijn de sociaaleconomische verschillen tussen stad en platteland, zoals het inkomen, relatief klein in vergelijking tot de rest van Europa (OESO, 2008). Wel zijn er duidelijke verschillen in bijvoorbeeld leeftijdsopbouw en opleidingsniveau: op het platteland wonen minder jongeren en meer ouderen, en het opleidingsniveau ligt er iets lager (Steenbekkers et al., 2008).

Met de toegenomen welvaart en vrije tijd in onze verstedelijkte samenleving, is de waardering van het agrarische cultuurlandschap gegroeid (Steenbekkers, 2008). Het landelijk gebied ontwikkelt zich van productie- naar consumptielandschap. De landbouw stelt eisen aan de productie, andere 'landschapgebruikers' zoeken aantrekkelijke woonmilieus en ruimte voor recreatie. De landbouw is de inrichter



Vanuit de hoekpunten (de verschillende partijen) in de driehoek 'people-planet-profit' worden specifieke wensen voor de inrichting van het landelijk gebied geuit die voortkomen uit de functies die de hoekpunten vertegenwoordigen.

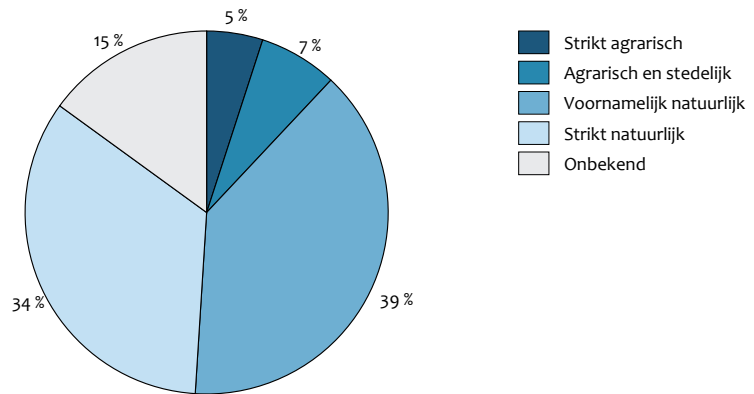
en belangrijkste gebruiker van de landelijke gebieden. Er ontstaan echter dilemma's op het moment dat de landbouw rekening moet gaan houden met het behoud van natuur- en landschapkwaliteit. De landbouw is gebaat bij een efficiënt ingericht productielandschap, terwijl belangrijke natuurwaarden zijn gebonden aan oude cultuurlandschappen. Dit spanningsveld is weergegeven in de driehoek 'people-planet-profit' (zie Figuur 6.2). Hierin strijden de hoekpunten - de verschillende partijen - om de ruimte in het landelijk gebied en de kwaliteit van de inrichting hiervan. Het landschap is de ruimtelijke neerslag, het resultaat, van deze strijd. Dit resultaat bepaalt hoe de verschillende functies, zoals landbouw, recreatie, wonen, natuur en klimaatadaptatie in het landelijk gebied worden uitgewerkt. De volgende paragrafen gaan hier verder op in.

6.2 Natuur en landschap in het landelijk gebied

De landbouw is de grootste grondgebruiker in het landelijk gebied. Zoals eerder genoemd, is het voor de landbouw belangrijk dat het landschap goede voorwaarden biedt voor een efficiënte bedrijfsvoering. Mede onder invloed van de wereldhandelsovereenkomsten vindt in het landbouwbeleid bovendien een liberalisatie plaats. Dit betekent onder andere dat de prijzen van agrarische producten op de wereldmarkt worden bepaald en dat boeren op deze markt moeten concurreren. Hierdoor zal de omgang met de grond veranderen: om de productiekosten laag te houden zijn grotere bedrijven met grote landbouwpercelen nodig. Dit is schaalvergroting.

Natuur- en landschapskwaliteiten afhankelijk van agrarische landschappen

Het landelijk gebied is daarnaast van belang voor de natuur- en landschapskwaliteiten die afhankelijk zijn van agrarische landschappen. Door bijvoorbeeld de droog-



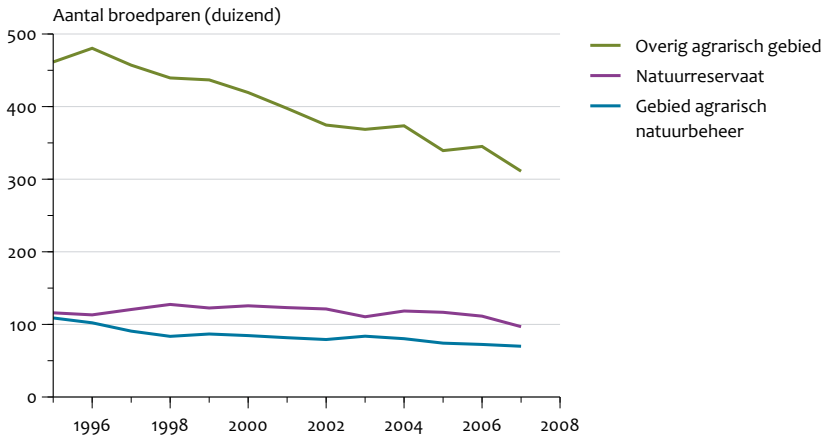
Ongeveer de helft van alle Nederlandse planten- en diersoorten komt in strikt agrarische en halfnatuurlijke landschappen voor. Bron: Lahr et al., 2007.

makerijen en veenontginningen zijn in Nederland internationaal belangrijke cultuurlandschappen ontstaan. Veel natuurwaarden in het agrarisch gebied zijn sterk gebonden aan deze cultuurlandschappen. Zo komt 5% van de Nederlandse planten- en diersoorten alleen in agrarische gebieden voor en is 39% van alle planten- en diersoorten die gebonden zijn aan halfnatuurlijke landschappen, mede afhankelijk van agrarische gebieden (zie Figuur 6.3). In de agrarische landschappen komen internationaal belangrijke soorten voor zoals de weide- en akkervogels. Daarnaast leven in de sloten en vaarten van het agrarisch gebied kikkers, salamanders en zoetwatervissen die door de Europese Habitatrichtlijn worden beschermd.

Wensen landbouw versus eisen natuur- en landschapkwaliteit

De wensen van de landbouw als inrichter van het landelijk gebied druisen vaak in tegen de eisen voor behoud van natuur- en landschapkwaliteit. Hoofdstuk 3 laat zien dat infrastructuur en grote bedrijfsgebouwen, dat zijn bedrijventerreinen maar deels ook kassen en grote stallen, als belangrijkste storende elementen in het landschap worden ervaren. Daarnaast tast schaalvergroting in het grondgebruik de landschapkwaliteit aan.

De biodiversiteit gaat in het agrarisch gebied achteruit. Zelfs op percelen waar met agrarisch natuurbeheer aandacht aan de biodiversiteit wordt besteed, is achteruitgang te zien (zie Figuur 6.4). Deze trend is ook zichtbaar in andere landen van de Europese Unie (EEA, 2007). De intensivering van de landbouw heeft bovendien geleid tot een hogere milieudruk door stikstofdepositie, stikstof- en fosfaatuitspoeling, ammoniakemissies en grondwaterstandverlaging. Deze vormen van milieudruk belemmeren in ernstige mate het verdere herstel van vooral gevoelige soorten in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de Natura 2000-gebieden (zie Hoofdstuk 2 van deze Natuurbalans).

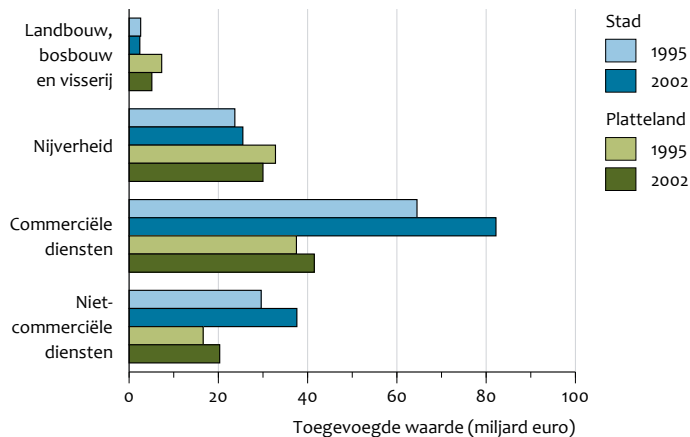


Het aantal broedparen van weidevogels neemt nog steeds af in gebieden met agrarisch natuurbeheer. In de rest van het agrarisch gebied, waar geen beheer plaatsvindt, is de achteruitgang nog groter. Bron: op basis van data van SOVON en CBS.

Landbouwontwikkelingen: minder economisch belang, meer schaalvergroting

In de landbouw zijn intussen twee ontwikkelingen gaande: het economisch belang daalt en er treedt schaalvergroting op. Het belang van landbouw als economische drager van het landelijk gebied neemt af (Simon et al., 2007; Steenbekkers et al., 2006). Tussen 1993 en 2003 zijn drie op de tien boerenbedrijven gestopt (Steenbekkers et al., 2006). De economische productie van de landbouw, uitgedrukt als toegevoegde waarde, nam in de periode 1995-2002 af met circa 16% (zie Figuur 6.5), terwijl de toegevoegde waarde van de commerciële en niet-commerciële dienstensector op het platteland in deze periode toenam met respectievelijk 10 en 18% (zie Figuur 6.5). De economische groei van alle sectoren in die periode bleef op het platteland echter achter op die in de stad. Ook de rol van landbouw als werkgever van het platteland neemt af. In 2005 is de werkgelegenheid in de nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening groter dan in de primaire landbouw en diensten voor de landbouw (Berkhout en Van Bruchem, 2006). Op het platteland nam de totale werkgelegenheid tussen 1998 en 2005 met ongeveer 5% toe, terwijl in dezelfde periode de werkgelegenheid in de stad groeide met circa 7,5% (Berkhout en Van Bruchem, 2006).

Aan de andere kant treedt al enige decennia een sterke schaalvergroting op: landbouwbedrijven groeien om te kunnen overleven op de (wereld)markt. Het aantal kleine en middelgrote bedrijven is in de periode 1980-2007 gehalveerd, terwijl het aantal grote bedrijven is verdubbeld (zie Figuur 6.6). Per bedrijfstype zijn er echter grote verschillen in de mate van schaalvergroting. De hoge grondprijs in Nederland is voor de grondgebonden sectoren een belemmering om sterk te kunnen groeien. Binnen de grondgebonden landbouw treden er momenteel nog nauwelijks schaal sprongen op van familiebedrijf naar een bedrijf met meerdere



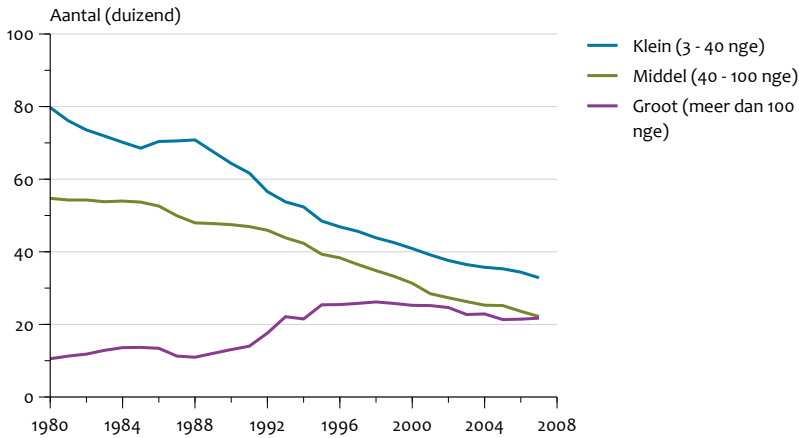
De toegevoegde economische waarde (in miljard euro en constante prijzen van 2002) is in de nijverheid en dienstensectoren tussen 1995 en 2002 harder gegroeid in de stad dan op het platteland, de toegevoegde economische waarde van de landbouw op het platteland is klein ten opzichte van andere sectoren. Bron: Berkhout en Van Bruchem, 2006; Steenbekkers et al., 2006.

werknemers. Uit modelberekeningen bij melkveebedrijven blijkt dat het boven een bedrijfsoppervlak van 48 hectare en 72 melkkoeien noodzakelijk wordt extra arbeid in te huren. Voor de bedrijfseconomische inpasbaarheid van bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer heeft dit echter weinig gevolgen. Ook als een melkveebedrijf externe arbeid inhuint, kan er op bijna de helft van het bedrijfsoppervlak rendabel agrarisch natuurbeheer worden uitgevoerd (Schrijver et al., 2005).

Bij de niet-grondgebonden landbouw zijn wel schaalessprongen te vinden. Dat is ook terug te zien in het aantal megabedrijven in de landbouw. Een bedrijf is een megabedrijf, als het een economische omvang heeft die groter is dan 500 Nederlandse grootte eenheden (Nge). Een Nederlandse grootte eenheid is een maat waarmee de economische omvang van agrarische activiteiten wordt gemeten. In Nederland is ongeveer 2% van het totaal aantal bedrijven een megabedrijf. 78% daarvan zijn tuinbouwbedrijven (PBL, 2008). Ook komen er megabedrijven voor in de intensieve veehouderij.

Schaalvergroting kan leiden tot kavelvergroting

Door de overname van bedrijven stijgt het bedrijfsoppervlak in de grondgebonden landbouw. Tussen 1980 en 2007 is het gemiddelde oppervlak toegenomen van 15 naar 25 hectare (zie Figuur 6.7). De stukken grond van overgenomen bedrijven, de zogenoemde landbouwkavels, liggen vaak verspreid over een groter gebied. Het gemiddeld kaveloppervlak van landbouwbedrijven groeit echter bij de overname van de grond niet, omdat de overgenomen percelen niet aan elkaar grenzen. Voor



Het aantal kleine en middelgrote landbouwbedrijven neemt al jaren sterk af. Na een periode van sterke groei vlakt sinds 1995 ook de groei van het aantal grote bedrijven af. De bedrijfs-grootte wordt afgemeten naar economische omvang, uitgedrukt in Nederlandse grootte eenheden (Nge). Bron: PBL, 2008.

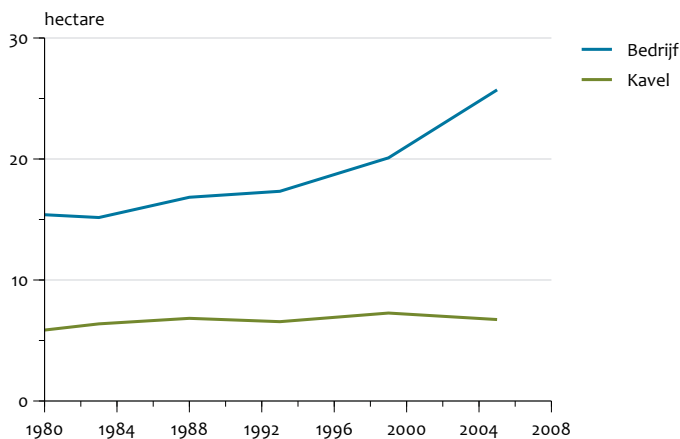
een efficiënte bedrijfsvoering leeft de wens bij deze bedrijven om te herverkavelen. In het meerjarenprogramma van de *Agenda Vitaal Platteland* staat daarom een doelstelling om in 2013 te komen tot een 10% groter kaveloppervlak voor grondgebonden bedrijven.

Kavelvergroting: de risico's

Vooraf in de zandgebieden komen veel bedrijven voor met kleine kavels. Met kavelruil kunnen bedrijven hun productieomstandigheden verbeteren. In open gebieden met grillige kavelpatronen kan deze ruil er echter toe leiden dat kavels worden rechtgetrokken, waardoor de cultuurhistorische waarde van het open gebied afneemt (Hoefs et al., in voorbereiding). Verwacht wordt dat met de kavelvergroting ook de karakteristieke perceelsecheidingen binnen de kavels verdwijnen (MNP, 2005). De perceelrandbegroeiing die verdwijnt, wordt gecompenseerd door nieuw groen aan te planten langs wegen en waterlopen (Rienks et al., 2008). Weliswaar neemt de totale hoeveelheid lijnvormige beplanting in zandgebieden hierdoor niet af, maar het kleinschalige karakter van het landschap verdwijnt wel. Inmiddels staat ongeveer de helft van alle grote landschapselementen langs wegen en waterlopen (De Jong et al., 2009).

6.3 Verstedelijking, natuur en klimaatadaptatie veranderen grondgebruik

Het aantal landbouwbedrijven neemt af, daarnaast krimpt het landbouwareaal, waardoor er ruimte vrij komt voor nieuwe functies in het landelijk gebied. Door verstedelijking is het landbouwareaal tussen 1996 en 2003 met meer dan twee



De ontwikkeling in het kaveloppervlak van grondgebonden landbouwbedrijven tussen 1980 en 2005 blijft sterk achter bij de toename in bedrijfsoppervlak. Bron: CBS-Landbouwtelling.

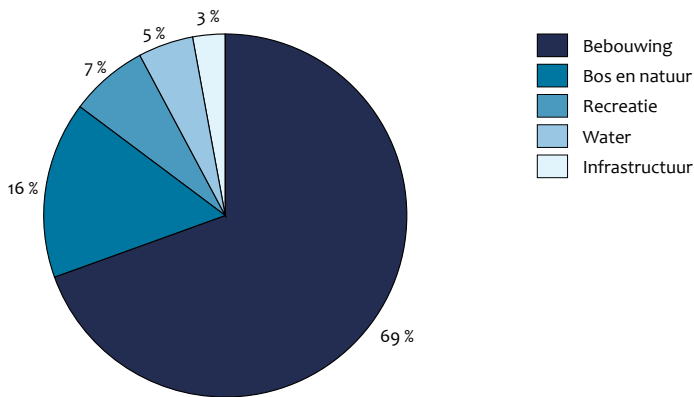
derde afgenomen (zie Figuur 6.8). Daarnaast is een zesde van de landbouwgrond omgevormd naar bos en natuur, van 7% is de functie gewijzigd naar recreatie en van 5% is de functie gewijzigd naar water.

Effect verstedelijking voor het landelijk gebied

De stads- en dorpsuitbreidingen en de uitbreiding van infrastructuur veranderen het aanzien van het agrarische cultuurlandschap (zie hoofdstuk 3). Ten eerste verkleint de verstedelijking het landelijk gebied: in de periode 1989-2003 nam het areaal stedelijk gebied toe met ruim 61.000 hectare, een oppervlakte zo groot als de Noordoostpolder (MNP, 2006). Doordat gebouwen, viaducten en geluidschermen vaak van grote afstand zichtbaar zijn, beïnvloeden ze in grote delen van het landelijk gebied de belevingswaarde. Bovendien raakt het landelijk gebied versnipperd door stedelijke bebouwing, bedrijventerreinen en infrastructuur (Dirkx en Roos-Klein Lankhorst, 2006).

Involed klimaatverandering op het landelijk gebied

Door klimaatadaptatie zal het landelijk gebied te maken krijgen met nieuwe ruimteclaims. Het *ontwerp-Nationaal Waterplan* (VenW, 2008) wijst op bestaande botsingen tussen waterbeheer enerzijds en het ruimtegebruik anderzijds, waarbij klimaatverandering deze botsingen zal intensiveren. Sommige klimaateffecten wijzigen namelijk het watersysteem, bijvoorbeeld door de neerslagpieken en droogteperioden die verwacht worden. Zeespiegelstijging leidt op den duur ook tot een zilte kwel in de diepe polders. Het *ontwerp-Nationaal Waterplan* zoekt oplossingen in het scheiden van wateropvang en andere functies. Voor het bestrijden van de wateroverlast als gevolg van piekneerslag is al beleid geformuleerd: er wordt voorzien dat er ca. 35.000 hectare nodig is voor ruimtelijke maatregelen om de hoeveelheid water die



Bestemming van verdwenen landbouwgrond in de jaren 1996-2003. Meer dan 70% is veranderd in bebouwd gebied of wordt gebruikt als weg. Slechts een beperkt deel (16%) is omgezet in bos en/of natuurterrein. Bron: CBS, 2007.

geborgen kan worden in het landelijk gebied te vergroten. De daarbij behorende kosten worden geraamd op ca. twee miljard euro (PBL, 2009).

Wijzigingen in het watersysteem vergen aanpassingen in de landbouw. In delen van Hoog-Nederland is de landbouw geheel afhankelijk van grondwater en daarmee kwetsbaar als de droogte substantieel zal toenemen. In Laag-Nederland speelt naast de gelijksoortige dilemma's als in Hoog-Nederland, de zoetwaterverdeling tussen het regionale en het hoofdwatersysteem. De problemen die in Laag-Nederland spelen rond verzilting, zoals wateroverlast en waterkwaliteit, zullen door klimaatveranderingen toenemen. Belangrijke aandachtsgebieden daarbij zijn de diepe droogmakerijen - vanwege de wateroverlast en verzilting - en de veengebieden -vanwege verzilting en bodemdaling. De mogelijkheden om in zoetwater te voorzien in droogteperiodes zijn nog onvoldoende uitgezocht. In het landelijk gebied geeft het *ontwerp-Nationaal Waterplan* (VenW, 2008) de volgende vier punten:

- i) kwetsbare teelten onafhankelijker maken van het oppervlaktewater (glastuinbouw, bometeelt, bloembollenteelt);
- ii) aanpassing van landbouwsystemen en/of gewasteelten in verziltende gebieden;
- iii) aanpassing peilbeheer in veengebieden en
- iv) vasthouden van water op de hogere zandgronden (PBL, 2009).

De verwachting dat waterberging met bestaande natuur kan worden gekoppeld met behulp van natuurlijke groenblauwe klimaatbuffers, zijn volgens het PBL (2009) zowel voor Hoog- als voor Laag-Nederland te hoog gespannen. De maatregelen behelzen namelijk forse aanpassingen van het watersysteem, die invloed hebben op landbouw en natuur. Het vasthouden van water op de hogere zand-

gronden kan leiden tot hogere grondwaterpeilen en uitbreiding van gebieden met moeraskarakter om het water vast te houden en langzaam af te geven.

6.4 Nieuwe bevolkingssamenstelling in het landelijk gebied

Het aantal bewoners in het landelijk gebied loopt langzaam terug (Steenbekkers et al., 2006). Het aantal mensen tussen de 55 en 64 jaar groeit, maar het aantal jongeren neemt af. Hierdoor vergrijsst het landelijk gebied. Daarbij is er de zorg dat de sociaaleconomische structuur van het landelijk gebied zodanig verslechtert, dat vooral de oudere bewoners er niet meer de voorzieningen vinden die ze nodig hebben. Het aantal ouderen neemt toe, maar de voorzieningen gaan achteruit, de zorgverlening komt op grotere afstand te liggen, de mantelzorg neemt af en er dreigt een tekort aan seniorenwoningen op het platteland. Hoewel maar een klein deel van de kernen op het platteland beschikt over basisvoorzieningen als huisarts, basisonderwijs en buurtwinkel, ervaart slechts een minderheid van de inwoners dit als een probleem. In de akkerbouwgebieden in het noorden en in Zeeland ervaren de bewoners de verschraling van voorzieningen wel als een probleem (Raad voor het Landelijk Gebied, 2002). In de provincies Groningen, Friesland en Limburg is al sprake van een structurele daling in inwoneraantallen en woningvraag (Derksen en Langeweg, 2007).

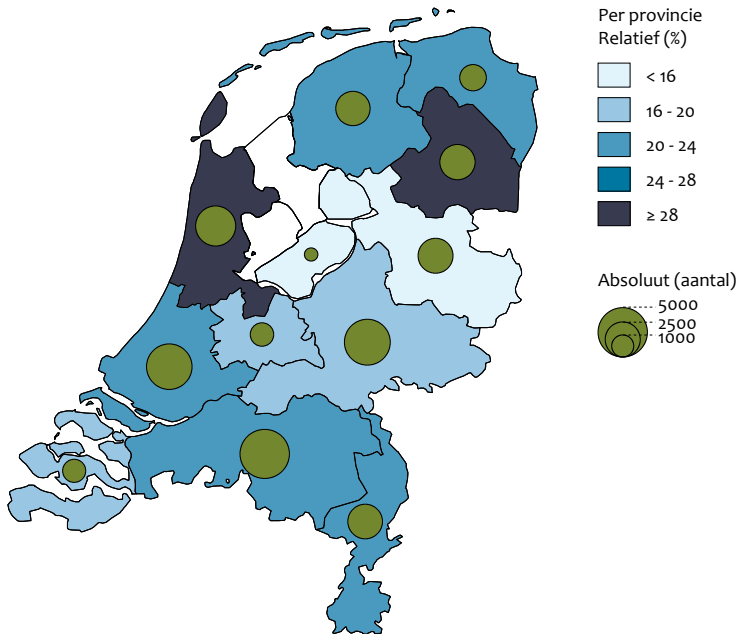
Het aandeel niet-agrariërs in het landelijk gebied neemt echter toe. Nieuwkomers zijn vooral gezinnen en ouderen die veelal vanuit buurgemeenten naar het platteland verhuizen (Overbeek et al., 2007). Onder hen bevinden zich relatief veel hoogopgeleiden en hogere inkomensgroepen (Steenbekkers, 2008). Inmiddels bewoont deze groep het leeuwendeel van de vrijgekomen boerderijen (zie Figuur 6.9). Ongeveer één vijfde van de bewoners woont in het landelijk gebied en werkt in de stad. Deze demografische veranderingen kunnen tot sociale spanningen leiden. Nieuwkomers kunnen tegenover de oorspronkelijke bewoners komen te staan, als nieuwkomers zich niet aanpassen, of als zij belangrijke bestuurstaken binnen verenigingen naar zich toe trekken (Simon et al., 2007).

Nieuwkomers positiever over natuurontwikkeling en klimaatadaptatie

Nieuwkomers staan vaker positief tegenover natuurontwikkeling dan de oorspronkelijke bewoners. De laatsten bekijken natuur veelal vanuit een agrarisch perspectief (Overbeek et al., 2007). Deze houding is ook waar te nemen bij waterberging voor klimaatadaptatie: nieuwkomers staan daar aanmerkelijk positiever tegenover dan de oorspronkelijke bewoners (Steenbekkers, 2008). De mate waarin nieuwkomers integreren en oorspronkelijke bewoners hen accepteren, speelt een rol bij de vraag of deze visies gaan botsen of vermengen. Als er een afstand blijft bestaan, dan gaan nieuwkomers hun eigen weg en richten ze zich vooral op hun eigen belangen (Simon et al., 2007). Waar toenadering ontstaat, werkt de inbreng van nieuwe kennis en sociale netwerken juist stimulerend.

Nieuwkomers en oorspronkelijke bewoners beheren natuur

Wie zal in de toekomst de natuur en het landschap beheren als het aantal boeren afneemt? Nieuwkomers in plattelandsgemeenten zijn bereid om zich voor natuur en landschap in te zetten als het hen zelf raakt: eigen erf en de directe omgeving



Van de boerderijen die sinds 1979 zijn vrijgekomen, heeft 14% een nieuwe bedrijfsmatige functie gekregen. Het overgrote deel van de boerderijen krijgt een woonbestemming (circa 80%). Daarnaast wordt een beperkt deel gesloopt. Bron: PBL, 2008.

(Overbeek et al., 2007). Daarbij hebben zij een grote behoefte aan informatie over hoe ze de natuur moeten onderhouden.

Het onderhoud van natuur en landschap is ook steeds vaker een verbindende schakel tussen oorspronkelijke bewoners en nieuwkomers. Zo zijn steeds meer burgers lid van agrarische natuurverenigingen, waarbij zij nieuwe kennis en kunde inbrengen en toegang bieden tot niet-agrarische netwerken (Joldersma et al., 2009). Burgers spelen daarnaast een belangrijke rol als vrijwilliger bij het monitoren van natuurresultaten (Joldersma et al., 2009).

Woonduur beïnvloedt financiële bijdrage

De woonduur van nieuwkomers heeft een groot effect op hun financiële bijdrage aan natuur en landschap. Inwoners die meer dan tien jaar geleden naar hun gemeente zijn verhuisd, betalen meer voor natuur en landschap dan inwoners die korter in het landelijk gebied wonen. Opvallend is dat nieuwkomers die meer dan tien jaar op het platteland wonen, ook meer betalen voor natuur en landschap dan inwoners die er altijd hebben gewoond (Overbeek en Vader, 2008).

6.5 Recreatie in het landelijk gebied

Voor recreatie zoeken mensen een aantrekkelijk, groen en toegankelijk landelijk gebied, maar de inrichtingswensen van andere partijen - zoals agrariërs, natuurbeschermers en projectontwikkelaars - gaan hier soms tegenin. Op de zandgronden in het oosten en zuiden van het land is de combinatie met een aantrekkelijk en toegankelijk gebied relatief eenvoudig te maken; de toegankelijkheid en de kwaliteit van het landschap sluiten over het algemeen goed aan op de vraag. Kenmerkende overgangen tussen hoge en lage begroeiing op de hoge zandgronden, zoals van bos naar akker, worden door de recreant namelijk hoog gewaardeerd (Fontein et al., 2009). In de open landschappen in het westen en noorden ligt de combinatie met recreatie echter moeilijker. Dat geldt vooral in de Randstad. Hier zoeken veel mensen naar recreatieve mogelijkheden, maar er is slechts een beperkt toegankelijk gebied (Goossen en De Vries, 2008). Een ander dilemma kan ontstaan in de natuurgebieden. Recreatie is daar belangrijk, maar recreatie kan kwetsbare natuur ook verstoren.

Minder recreatie in landelijk gebied van de Randstad

De beperkte recreatieve toegankelijkheid van het landelijk gebied in de Randstad heeft gevolgen voor buitenactiviteiten (Langers en Vreke, 2008). Inwoners van de Randstad ondernemen gemiddeld 25% minder activiteiten in recreatieve gebieden dan inwoners uit de rest van Nederland (Goossen en De Vries, 2008; hoofdstuk 4 van deze Natuurbalans), maar ondernemen meer culturele activiteiten dan gemiddeld in Nederland. Het aanbod van culturele activiteiten is dan ook hoog in de Randstad. Opvallend genoeg leidt het beperkte recreatieve aanbod van buitenactiviteiten in de Randstad niet tot een verhoogde mobiliteit van Randstedelingen naar het 'achterland'. De afgelegde reisafstand naar buitenrecreatie verschilt niet tussen Randstedelingen en inwoners uit de rest van Nederland (Fontein et al., 2009). Als Randstedelingen buiten recreëren, doen zij dit vooral in stadsparken in de buurt.

Spanningsveld tussen recreatie en natuurbehoud in EHS

Er is spanning tussen de recreatiemogelijkheden die worden gecreëerd in de Ecologische Hoofdstructuur en de rust die de natuur nodig heeft om te herstellen. Nadelige effecten van een hoge recreatiedruk zijn vooral bekend bij broedvogels (Henkens, 2008). In natuurgebieden worden kwetsbare delen daarom vaak beschermd met zonerings. Een voorbeeld hiervan is het Diemberbos bij Amsterdam: laarzen- en vlonderpaden maken het betreden van de kwetsbare delen minder vanzelfsprekend (Langers en Vreke, 2008).

De gebieden in de Ecologische Hoofdstructuur zijn vaak toegankelijker voor recreatie dan het agrarisch gebied en ongeveer even goed bereikbaar (Langers en Vreke, 2008). Ook de toeristische voorzieningen binnen de Ecologische Hoofdstructuur doen niet onder voor die in het agrarisch gebied. De Ecologische Hoofdstructuur is ingedeeld in drie categorieën; grootschalige natuur, bijzondere natuur en multifunctionele natuur. Multifunctionele natuur in de Ecologische Hoofdstructuur, die naast natuurbescherming ook bedoeld is voor recreatie, is daarbij het meest toegankelijk. Multifunctionele natuur ligt echter niet altijd op de goede plaats, waardoor de bereikbaarheid gemiddeld lager is dan grootschalige natuur. De slechtere bereik-



De toegankelijkheid en kwaliteit van het landschap sluiten over het algemeen goed aan op de vraag, vooral op de zandgronden in het oosten en zuiden van het land. In de Randstad is de recreatieve kwaliteit van het landschap voor wandelen en fietsen laag. Bron: Alterra.

baarheid van de categorie bijzondere natuur in de Ecologische Hoofdstructuur helpt om de kwetsbare natuur te beschermen.

Doelen in het landelijk gebied



- Het agrarisch gebied kent vele landschappen met karakteristieke en cultuurhistorische elementen die aantrekkelijk zijn voor bewoners en recreanten. Het Rijk richt zich beleidsmatig vooral op de Ruimtelijke Hoofdstructuur, waardoor er voor een groot deel van Nederland weinig aandacht en geld is.
- De biodiversiteit in het agrarische deel van het landelijk gebied neemt sterk af. Dit betreft ook internationaal beschermde planten- en diersoorten. Voor ongeveer de helft van deze soorten is het agrarisch gebied als leefgebied belangrijk.
- Het huidige weidevogelbeleid en -beheer leidt nog onvoldoende tot instandhouding van weidevogels. Landbouwgronden met hoge natuurwaarden, zoals weidevogels, vormen als High Nature Value Farmlands een beleidsfocus van de Europese Commissie. In Nederland wordt dit aarzelend opgepakt.
- Het benutten van biologische diversiteit maakt de landbouw minder afhankelijk van gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest. De landbouw kan verduurzamen door deze biodiversiteit te gebruiken en duurzaam met de bodem en het landschap om te gaan. Er is dan wel een sprong nodig van proefprojecten naar regulier gebruik in de gangbare landbouw.



Landschap, natuur en recreatie komen samen in het landelijk gebied.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze rijksdoelen voor het landelijk gebied. Eerst wordt de veelzijdigheid van het landelijk gebied besproken (paragraaf 7.1). Daarna wordt in paragraaf 7.2 de kwaliteit van landschappen binnen en buiten de Nationale Landschappen beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op recreatie in het landelijk gebied (paragraaf 7.3) en duurzame landbouw en waterbeheer (paragraaf 7.4). Tot slot staan in paragraaf 7.5 de aandachtsgebieden centraal.

Meer dan voorheen focust het Rijk op de Ruimtelijke Hoofdstructuur van Nederland, die grofweg de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de Natura 2000-gebieden en de Nationale Landschappen omvat (LNV, 2004; VROM et al., 2006). In het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn ook de rijksdoelen voor het platteland gedefinieerd. De ministeries van VROM en LNV hanteren daarbij de volgende hoofddoelen:

- veelzijdige natuur;
- landschap met kwaliteit;
- recreatief aantrekkelijk Nederland;
- vitale landbouw;
- duurzaam bodemgebruik;
- waterbeheer op orde;
- impuls voor aandachtsgebieden; reconstructie zandgebieden.

7.1 Veelzijdige natuur

- De biodiversiteit in het agrarisch gebied neemt sterk af.
- De helft van de in Nederland voorkomende internationaal beschermde planten- en diersoorten vindt in het agrarisch deel van het landelijke gebied een deel van hun leefgebied. Voor soorten als grote- en kleine modderkruiper, kamsalamander of overwinterende ganzen vormt het zelfs de kern van hun leefgebied.

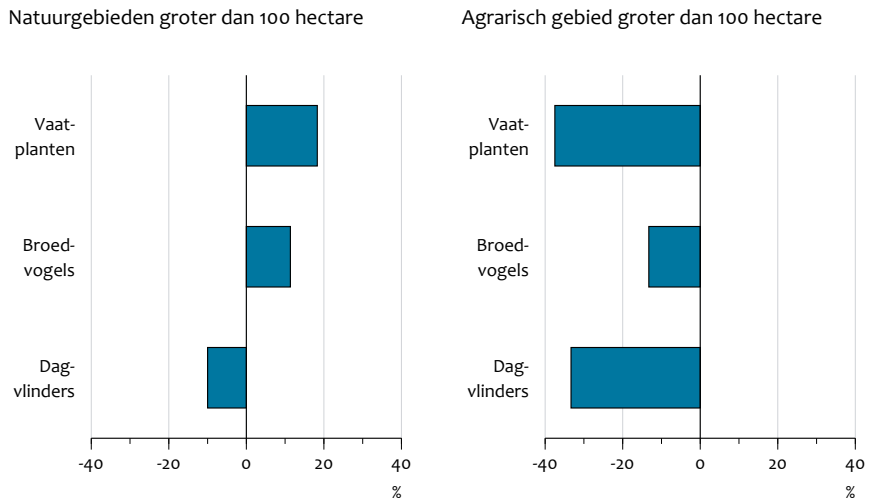
In het eerste deel van deze Natuurbalans is aangegeven dat sinds de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is ingesteld, het verlies aan natuurareaal is gestopt en omgebogen. Binnen de natuurgebieden is aandacht voor goed beheer. Het landelijk gebied *buiten* de EHS (Natura 2000-gebieden en overige EHS), dat ongeveer 70% van het Nederlandse grondgebied beslaat, is echter ook van belang voor de Nederlandse biodiversiteit. In het Nederlandse natuurbeleid wordt dit erkend in de drie hoofddoelstellingen, die betrekking hebben op heel Nederland (zie ook hoofdstuk 2):

- De biodiversiteit van het landelijk gebied zeker stellen door natuur te behouden, herstellen, ontwikkelen en duurzaam te gebruiken (LNV, 2000, 2006a).
- Per 2010 moet de achteruitgang van de – huidige – biodiversiteit zijn gestopt (LNV, 2007b).
- In 2020 zijn er duurzame condities voor het voortbestaan voor alle in 1982 voorkomende soorten en populaties (LNV, 2000, 2006a).

Deze paragraaf stelt de vraag wat het effect van het beleid is op het behoud van biodiversiteit buiten de Ecologische Hoofdstructuur. Eerst komt de biodiversiteit

Figuur 7.1

Verandering doelsoorten, 1990 - 2005 ten opzichte van 1975 - 1990



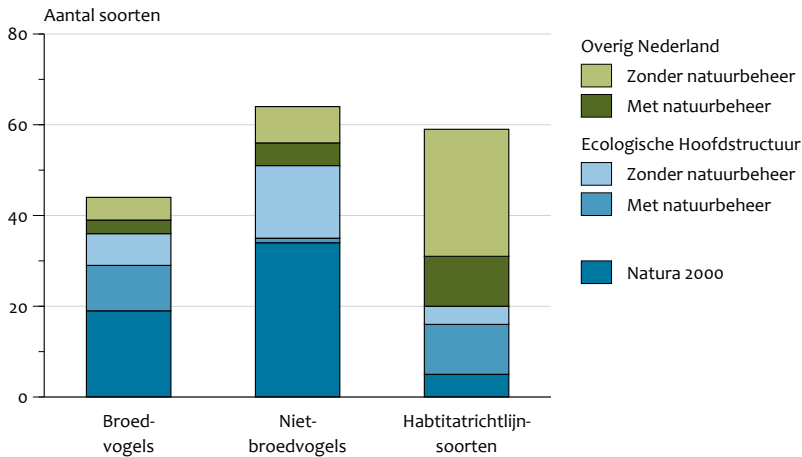
Het gemiddeld aantal soorten van planten, broedvogels en dagvlinders in het agrarisch gebied, gemeten als doelsoorten van het natuurbeleid, is in 1990-2005 in vergelijking met 1975-1990 afgenomen, terwijl in natuurgebieden verbeteringen zichtbaar zijn. Bron: PGO's, FLORON, SOVON, Van Swaaij, 2009.

in het agrarisch deel van het landelijk gebied aan de orde, daarna het agrarisch natuurbeheer.

7.1.1 Biodiversiteit agrarisch deel landelijk gebied neemt af

De biodiversiteit in het agrarisch gebied is in de afgelopen decennia verminderd. Het gemiddeld aantal soorten op een vierkante kilometer daalt (zie Figuur 7.1), terwijl in natuurgebieden dit aantal juist stijgt. Het aantal soorten daalt doordat de grond in het agrarisch gebied steeds efficiënter wordt gebruikt. De milieumstandigheden worden geoptimaliseerd naar de wensen van de landbouw, zodat de productie en oogstefficiëntie per hectare worden gemaximaliseerd. Hierdoor vinden minder soorten ruimte om te overleven.

Tien tot twintig procent van de broed- en trekvogelsoorten die worden beschermd door de Vogelrichtlijn en iets meer dan vijftig procent van de soorten die worden beschermd door de Habitatrichtlijn, komen in belangrijke mate voor in het agrarisch gebied (zie Figuur 7.2). Voor die soorten is ruimte buiten de Natura 2000-gebieden en de EHS nodig om de landelijke behoud- of hersteldoelstelling te realiseren. De landelijke staat van instandhouding van een groot aantal van deze soorten is ongunstig (LNV, 2006b). Daar het doel van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn is om de staat van instandhouding gunstig te doen worden, liggen ook in het landelijk gebied uitdagingen dit te realiseren.



Een groot deel van de planten- en diersoorten uit de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn komt voor in het niet beschermde of beheerde deel van het landelijk gebied. Bron: Bouwma in voorbereiding.

Genzen en smienten jagen de overheid op kosten

Met overwinterende ganzen en smienten in het landelijk gebied gaat het juist goed. Deze wintergasten foerageren vooral op agrarisch grasland of wintergraan, waardoor deze vogels het bedrijfsresultaat van agrariërs kunnen schaden. In het *Beleidskader Faunabeheer* staan de maatregelen die de minister van LNV vanaf 2004 heeft getroffen tegen de toenemende schade die ganzen en smienten veroorzaken. Om de schade aan de landbouw te beperken en tegelijkertijd de duurzame instandhouding van deze soorten te waarborgen, hebben provincies 80.000 hectare foerageergebied aangewezen voor overwinterende kolgans, grauwe gans, smient, brandgans en kleine rietgans. Ruim 60% van de ganzen overwintert in deze opvanggebieden. Om de schade buiten de foerageergebieden te verminderen, worden de dieren verjaagd met afschot.

Het huidige verjaagbeleid is echter niet effectief. Te weinig ganzen foerageren in de foerageergebieden, waardoor de schade buiten de foerageergebieden aanzienlijk blijft. De minister schatte in 2004 dat de kosten van de ganzenopvang zou stijgen van 7 miljoen – de kosten in 2003 – naar ongeveer 10 à 12 miljoen euro per jaar, maar in 2008 waren de kosten echter al meer dan 12 miljoen euro.

De situatie kan verbeteren met grotere, aaneengesloten foerageergebieden én door ganzen buiten de gebieden effectiever te weren en verjagen. Het Rijk zou hiermee kosten kunnen besparen, omdat het dan minder schadevergoedingen hoeft uit te keren buiten de opvanggebieden. Overigens zijn agrariërs ook bezorgd over de schade door zomerganzen (jaarrond verblijvende ganzen). Hiervoor zal het Rijk eveneens een oplossing moeten zoeken.



De kamsalamander wordt beschermd door de Europese Habitatrichtlijn en leeft vooral in het agrarisch gebied.

7.1.2 Soortgericht beleid en leefgebiedenbenadering

Met het soortgerichte beleid, inclusief het leefgebiedenbeleid, probeert het Rijk onder andere de leefgebieden buiten de Ecologische Hoofdstructuur te beschermen. Provincies voeren dit beleid uit, als onderdeel van de ILG-afspraken. Zij moeten hiervoor uiterlijk in 2009 uitwerkingsplannen opstellen. Het beleid moet de kernleefgebieden van bedreigde planten- en diersoorten versterken, zodat die soorten worden behouden en hersteld. De Raad voor het Landelijk Gebied (Raad voor het Landelijk Gebied, 2002) adviseert om de slagkracht van deze plannen te vergroten door taakstellingen op te nemen én hieraan een resultaatverplichting toe te voegen voor de minimaal te bereiken populatieomvang van soorten in Nederland.

Voor het leefgebiedenbeleid is in 2009 en 2010 1,5 miljoen euro per jaar beschikbaar en van 2011 tot en met 2013 is hiervoor 2 miljoen euro per jaar gereserveerd. Het Rijk focust op kansrijke potentiële leefgebieden voor meerdere (bedreigde) soorten. In totaal richt de leefgebiedenbenadering zich op circa driehonderd planten- en diersoorten. De huidige financiële middelen schieten echter tekort om de ambities te realiseren. In 2002 berekende de Raad voor het Landelijk Gebied dat voor een effectieve bescherming jaarlijks minimaal 25 miljoen euro nodig is (Raad voor het Landelijk Gebied, 2002).

Op 1 april 2002 is de Flora- en Faunawet in werking getreden. Deze wet beschermt onder meer de soorten die onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn vallen. Verstoot een activiteit of project beschermde soorten, dan moet eerst een ontheffing van de Flora- en Faunawet worden aangevraagd. Het aantal projecten dat op grond van de Flora- en Faunawet niet doorgaat, is tussen 2005 en 2007 sterk gedaald (Kis-

tenkas en Kuindersma, 2008). De opvatting dat Nederland door de natuurwetgeving steeds meer 'op slot' zou gaan, lijkt niet te worden bevestigd. Zo blijkt uit een analyse van de Flora- en Faunawet dat in 2006 in totaal 571 ontheffingen zijn afgegeven. Op een gemiddelde van 11 rechtszaken per jaar lijkt slechts een klein deel uiteindelijk bij de rechter voor een toetsing te worden voorgelegd. Dertig procent van de uitspraken betreft agrarische handelingen. Het zijn geen woningbouwprojecten of de aanleg van industrieterreinen waarover de meeste rechtszaken worden aangespannen (Kistenkas en Kuindersma, 2008).

In specifieke gevallen legt het Rijk compensatiemaatregelen op als het ontheffingen verleent, bijvoorbeeld door te vragen om vervangende verblijfplaatsen of vervangend leefgebied. De VROM-Inspectie heeft deze compensatievoorwaarden geëvalueerd voor ruimtelijke ontwikkelingen in de EHS van vier provincies (VROM-Inspectie, 2006). Uit deze evaluatie blijkt dat in zestien van de veertig onderzochte projecten geen compensatie had plaatsgevonden en in zes gevallen slechts gedeeltelijk.

7.1.3 Agrarisch natuurbeheer

- High Nature Value Farmland is een beleidsfocus van de Europese Commissie, in Nederland wordt deze nauwelijks opgepakt.
- Het percentage Nederlands agrarisch gebied met natuurbeheer is een van de laagste in Europa.

Het agrarisch natuurbeheer beoogt een van de belangrijkste instrumenten te zijn om de biodiversiteit in het agrarisch gebied te behouden en te verbeteren. Het agrarisch natuurbeheer richt zich op de belangrijke weidevogelgebieden, het botanisch graslandbeheer en het beheer van randen en groene elementen. Uit interviews met agrarische natuurverenigingen komt naar voren dat veel van de pakketten in het agrarisch natuurbeheer zijn afgestemd op weidevogelbeheer in graslandgebieden. Voor kleinschalige landschapstypes zijn er minder relevante pakketten. In vergelijking met andere Europese landen is het aandeel agrarisch gebied met 'agri-environmental programs' in Nederland relatief laag (zie Figuur 7.3).

Inzet Europese Commissie voor biodiversiteit agrarische gebieden

Ook de Europese Commissie waardeert momenteel het belang van agrarische gebieden die rijk aan biodiversiteit zijn, onder andere met de zogenoemde High Nature Value Farmlands (zie tekstkader 'High Nature Value Farmlands'). Europa wil niet dat in deze agrarische gebieden de natuurlijke waarden achteruitgaan. Er zijn kaarten gemaakt met de ligging van deze 'farmlands'. Op dit moment gebruikt de Europese Commissie deze kaarten om de effecten van maatregelen in deze gebieden te toetsen aan de doelstelling 'behoud van de natuurwaarden'.

Het Europese Milieuagentschap probeert samen met Nederland in kaart te brengen waar deze 'farmlands' in Nederland liggen. Daartoe zijn kaarten met hoge en basis natuurwaarden in het agrarisch gebied gemaakt (Andersen et al., 2003; Elbersen en Van Eupen, 2008). Deze kaarten zijn echter niet afgestemd op de provinciale kaarten van waar weidevogelcontacten afgesloten kunnen worden, de EHS en de Nationale Landschappen, vooral niet waar het de gebieden met hoge natuurwaarden betreft (zie Figuur 7.4). De provinciale kaarten geven de gebieden aan waar de



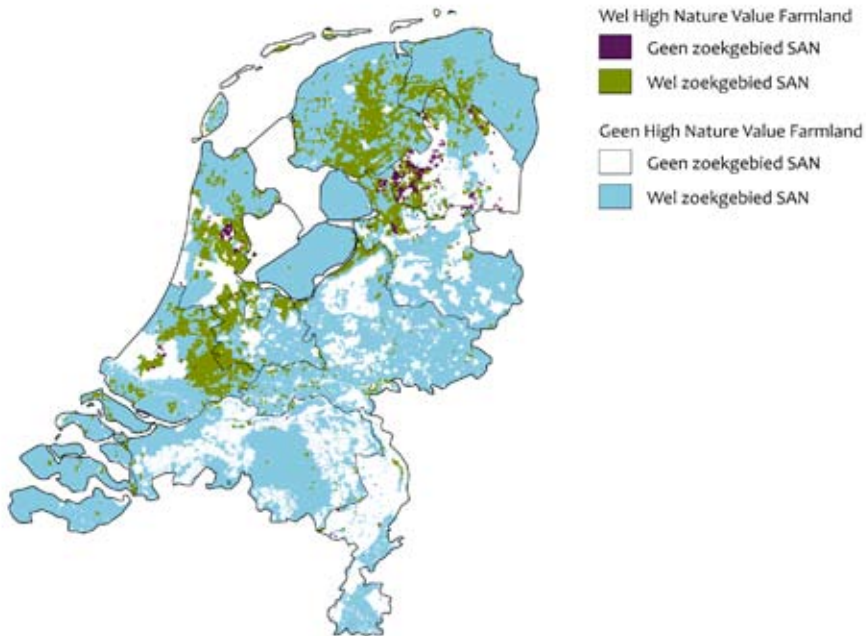
Het aandeel agrarisch natuurbeheer, ofwel agricultural environmental schemes, is vergeleken met andere Europese lidstaten in Nederland erg laag. Bron: OESO, 2008.

High Nature Value Farmlands

De Europese Commissie vindt dat biodiversiteit niet kan worden behouden door enkel Natura 2000-gebieden te beheren en te beschermen. Landbouwgebieden met hoge natuurwaarden, de High Nature Value Farmlands, moeten ook beschermd en goed beheerd worden, zodat de biodiversiteit in grote samenhangende gebieden kan floreren. In pan-Europees verband (Ministersconferentie Kiev 2003) heeft Nederland zich verplicht een belangrijk deel van deze farmlandgebieden te identificeren en goed te beheren. Er worden drie typen High Nature Value Farmland onderscheiden:

1. landbouwgrond met een hoog aandeel halfnatuurlijke vegetatie zoals schraalgrasland en heide;
2. landbouwgrond gedomineerd door extensieve landbouw en/of een mozaïek van meer en minder intensief gebruikt land en landschapselementen;
3. landbouwgrond met zeldzame soorten of met een hoog aandeel van Europese populaties of wereldpopulaties van soorten.

De EU stimuleert goed beheer door daarvoor geld beschikbaar te stellen uit het programma Plattelandsontwikkeling. De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) is het belangrijkste instrument voor natuur en landschap op het platteland en maakt deel uit van dit programma. De SAN is expliciet gericht op landschap en biodiversiteit zoals bedoeld in farmland type 2 en 3. Het eerste type komt in Nederland vooral voor in natuurgebieden en nauwelijks in landbouwgebieden.

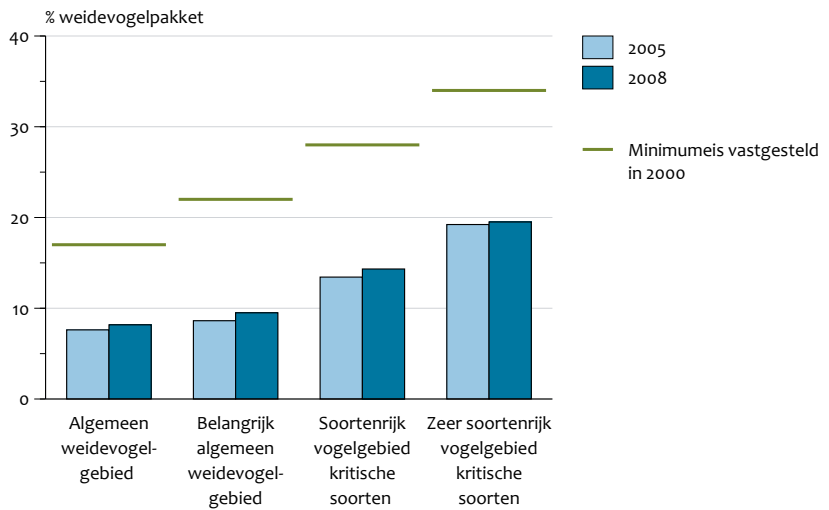


Het gebied waarbinnen volgens provinciale plannen subsidies agrarisch natuurbeheer aangevraagd kunnen worden is veel groter dan het gebied met de hoge natuurwaarden uit de High Nature Value Farmlands. Bron: provincies en Elbersen en Van Eupen, 2008.

subsidies voor agrarisch natuurbeheer mogelijk zijn, die mede gefinancierd worden uit het Europese plattelandontwikkelingsprogramma, een onderdeel van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een deel van de provincies heeft de zoekgebieden die onder de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) vallen omwille van de bestuurlijke uitvoerbaarheid en het draagvlak bij grondgebruikers ruim begrensd. Deze gebieden omvatten dus meer dan alleen extensieve landbouw en landschapselementen of landbouwgrond waarop zeldzame soorten aanwezig zijn. Omdat deze twee kaarten niet op elkaar zijn afgestemd, kunnen in de toekomst mogelijk problemen ontstaan met Europese subsidieverlening. De Europese Unie kan namelijk besluiten om de kaart van 'High Nature Value Farmlands' als uitgangspunt te nemen bij cofinanciering in het kader van een veranderend Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Zoekgebied SAN vermindert effectiviteit ingezette middelen

In de ruim begrensde gebieden - ook wel ruimejasgebieden of zoekgebieden genoemd - kan de huidige of gewenste natuur op verschillende plekken beheerd en/of gerealiseerd worden, waardoor meer grondgebruikers voor subsidie in aanmerking komen. Echter, ruim begrensde gebieden leiden tot minder ruimtelijke



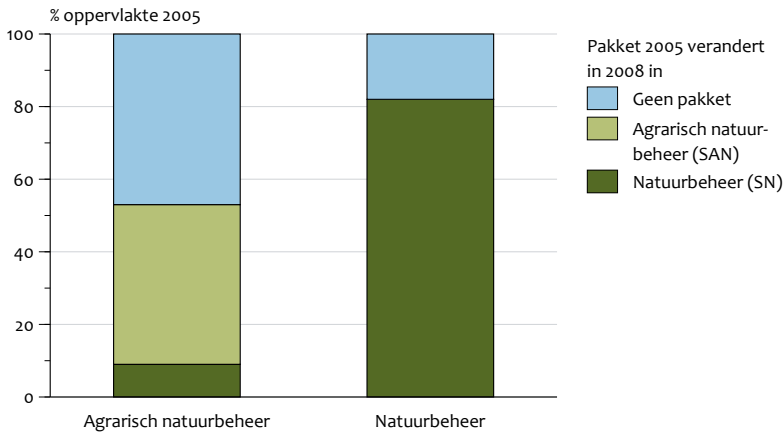
Het percentage van de lopende weidevogelcontracten met een rustperiode, waar weidevogels kunnen broeden en hun jongen groot brengen, ligt ver beneden de pakketeisen van het jaar 2000. Bron: Sanders, in voorbereiding.

samenhang van natuur en landschap in dat gebied omdat de provincie afhankelijk is van de locatie van de aanvragen. Als de ruimtelijke samenhang achterblijft en bovendien niet het juiste beheer wordt ingezet op de meest kansrijke locaties, helpt dit het agrarisch natuurbeheer niet om de natuurwaarden op landbouwgrond te behouden. De middelen worden onvoldoende gericht ingezet, waardoor de effectiviteit van de ingezette middelen vermindert.

Een mogelijke consequentie van de ruimejasbegrenzingsen is dat de ‘high nature values’ onvoldoende worden beheerd en in kwaliteit achteruitgaan. Op die manier kan Nederland niet voldoende op toekomstige Europese beleidsverplichtingen anticiperen.

Weidevogelstand daalt ondanks ingezette beleid

Het aantal weidevogels neemt nog steeds sterk af (zie Figuur 6.4), zowel in stukken met (agrarisch) natuurbeheer als in het overig agrarisch gebied. In 2006 is het Actieprogramma Weidevogels ‘Een rijk weidevogellandschap’ gestart. Dit programma moet ervoor zorgen dat het aantal weidevogels in 2010 niet meer achteruitgaat. Daarnaast moet er 280.000 hectare goed weidevogelgebied beschikbaar zijn in 2018: het oppervlak collectieve weidevogelpakketten. Momenteel bestaat nog maar 10% van dit oppervlak uit grasland met een rustperiode en bijna 90% van het oppervlak uit nestbescherming. De rustperiode is daarmee ver beneden de pakketeisen (17 tot 34%) gezakt en nog verder beneden de percentages die weidevogelkundigen aanbevelen (zie Figuur 7.5; Schekkerman et al., 2006; Schotman en Melman, 2006).

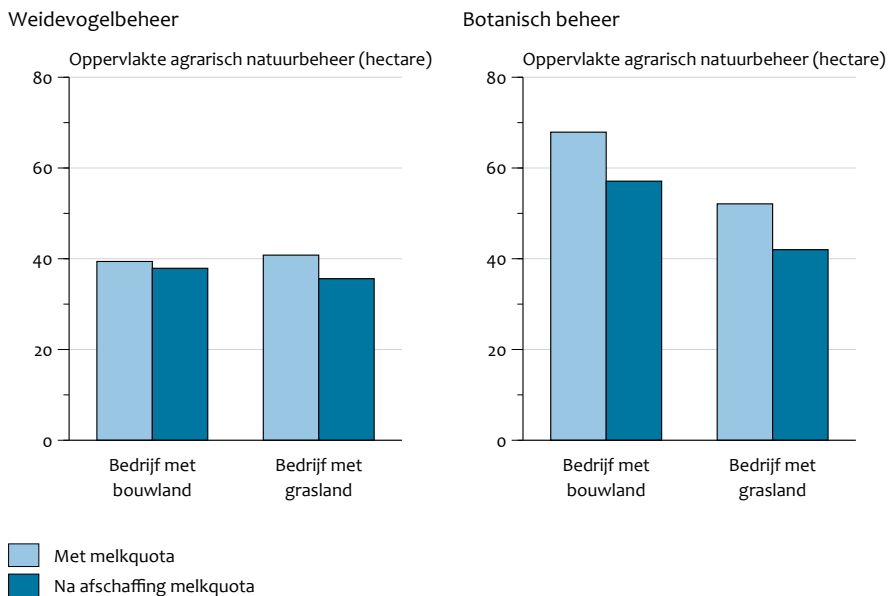


Het agrarisch natuurbeheer (SAN) wordt op bijna de helft van de oppervlakte voortgezet. Bij de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) is deze continuïteit groter. Voor de ontwikkeling van de meeste natuurwaarden is langdurig beheer gewenst. Bron: Sanders, in voorbereiding.

Om het agrarisch natuurbeheer voor weidevogels te stimuleren heeft het Rijk een 'kwaliteitsimpuls' gegeven. Met deze maatregel krijgen agrarische verenigingen de mogelijkheid percelen uit bestaande subsidieverleningen met nestbescherming om te zetten naar een zwaarder beheerpakket. De agrariër kan daarbij kiezen om het maai-beheer uit te stellen tot 1, 8, 15 of 22 juni. In 2007 heeft op 319 hectare deze 'kwaliteitsimpuls' plaatsgevonden, in 2008 op 145 hectare (Jaarverslag Dienst Regelingen). In totaal is het percentage zwaarder weidevogelbeheer (individuele en collectieve pakketten) hierdoor gestegen van 19 naar 20%.

Daarnaast is vooral het doel 'oppervlakte kuikenland' een groot knelpunt. Met een mozaïek van verschillende beheervormen zou dit doel nog wel gerealiseerd kunnen worden. In deze beheervormen is de plaats waar en het tijdstip waarop gemaaid wordt van groot belang (Schekkerman et al., 2006; Schotman en Melman, 2006). Een goede 'beheer-mozaïek' is een combinatie van uitgesteld maai/weidebeheer en hergroei van grasland, afgestemd op de aanwezige weidevogels. Voor een grut-togezin, bijvoorbeeld, is naar de huidige inzichten ongeveer 1,4 hectare kuikenland nodig. Om de gruttopopulatie van 40.000 broedparen te kunnen behouden is dus 56.000 hectare kuikenland nodig. Dit kuikenland moet bovendien op de goede plek liggen en in een juiste verhouding van verschillende rustperiodes. Op dit moment is er echter in totaal nog geen 30.000 hectare kuikenland en bovendien ligt dat niet altijd op de juiste plek (Melman et al., 2008).

Goed weidevogelland vereist naast goed mozaïekbeheer ook adequaat flankerend beleid zoals handhaving van de landschappelijke geschiktheid en beperkte ontwatering. De huidige collectieve weidevogelpakketten met nestbescherming kunnen na



Als de melkquota zijn afgeschaft, daalt de deelnamebereidheid aan agrarisch natuurbeheer voor met name de botanische beheerpakketten. Bron: Alterra

2009 niet als zodanig opnieuw worden aangevraagd. De nieuwe pakketten hebben lagere vergoedingen en hogere eisen vanwege de verplichtingen voor nestbescherming uit de Flora- en Faunawet (Programmakosten Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer). De verwachting is daarom dat de huidige hoeveelheid weidevogelbeheer na 2009 sterk zal afnemen.

Continuïteit deelname agrarisch natuurbeheer essentieel voor natuurbehoud

Met agrarisch natuurbeheer kunnen, in theorie, de natuurdoeltypen van de bloemrijke graslanden worden gerealiseerd (Van der Zee et al., 2004). Voorwaarde is wel dat dit beheer langjarig gecontinueerd wordt. Alle investeringen gaan verloren, als het natuurbeheer stopt. Uit de vervolgaanvragen in 2006, 2007 en 2008 die volgden op de eerste beheerperiode van zes jaar, blijkt echter dat op 47% van het oppervlak het agrarisch natuurbeheer niet wordt gecontinueerd (zie Agrarisch natuurbeheer, Figuur 7.6). Aan de andere kant worden ook weer nieuwe pakketten aangevraagd op voorheen niet beheerde landbouwgronden. Het aandeel botanisch beheer is nu ongeveer even groot als het aandeel weidevogelpakketten.

Van de subsidies natuurbeheer (SN) is in de periode 2006-2008 18% niet gecontinueerd, maar naar verwachting wordt het natuurbeheer hier wel gecontinueerd. Een deel van dit percentage wordt verklaard doordat de provincie Gelderland het natuurbeheer van Natuurmonumenten en het Geldersch Landschap momenteel zelf financiert.

Afschaffen van melkquota kan agrarisch natuurbeheer onaantrekkelijk maken

Sinds 1984 beperken de melkquota vanuit het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid de melkproductie. Deze quota gaan echter verdwijnen. Via een geleidelijke jaarlijkse verhoging van de quota met 1% tussen 2009/2010 en 2013/2014 worden ze uiteindelijk in 2015 geheel afgeschaft. Dit kan gevolgen hebben voor het agrarisch natuurbeheer. De weilanden van de melkveehouders zijn namelijk van groot belang bij de bescherming van weidevogels en een groot aantal af te sluiten pakketten binnen het agrarisch natuurbeheer is hierop gericht. Als melkveehouders meer melk mogen produceren bestaat de kans dat het agrarisch natuurbeheer als inkomstenbron onaantrekkelijker wordt.

Of boeren door de afschaffing van de melkquota minder zullen deelnemen aan agrarisch natuurbeheer, hangt sterk af van hoeveel ze gaan investeren in staluitbreiding. Uit modelberekeningen (Figuur 7.7) blijkt dat de afschaffing van het melkquotum verschillend uitpakt voor het type bedrijf en het type pakket. Zo is het effect groter voor botanische beheerpakketten dan voor weidevogelbeheer. Door de recente lage melkprijs in 2009 zal de deelname waarschijnlijk minder afnemen dan met de hogere melkprijs van twee jaar geleden. De verwachting is namelijk dat bij een hoge melkprijs bedrijven sterker zullen uitbreiden dan bij lage melkprijzen.

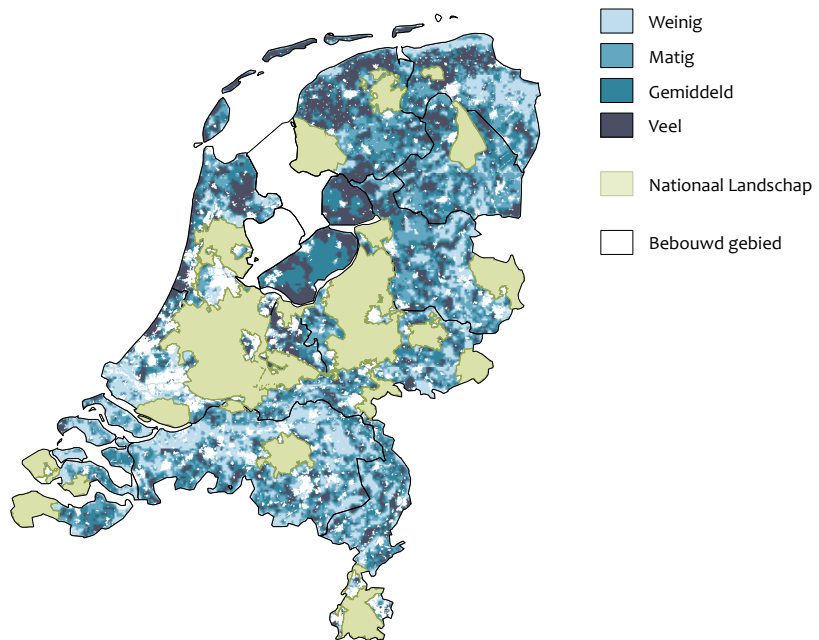
7.2 Landschap met kwaliteit

- De landschapskwaliteiten op basis waarvan de Nationale Landschappen zijn gekozen, komen in belangrijke mate ook buiten de Nationale Landschappen voor.
- De landschappelijke kwaliteit in het agrarisch gebied blijft dalen.

Het Rijk heeft twintig Nationale Landschappen aangewezen. Hiermee wil het de kernkwaliteiten van het Nederlandse cultuurlandschap behouden en ontwikkelen. Buiten deze Nationale Landschappen komen echter ook waardevolle landschappen voor (Barendregt et al., 2008). In de *Agenda Landschap* en het programma *Mooi Nederland* (zie Hoofdstuk 3 van deze Natuurbalans) heeft het kabinet ook doelen geformuleerd voor het landschap buiten de Nationale Landschappen. De Nationale Landschappen zijn opgenomen in de Ruimtelijke Hoofdstructuur en in het beleid voor deze landschappen is het uitgangspunt 'behoud door ontwikkeling'. Buiten de Nationale Landschappen is het uitgangspunt 'ontwikkelen met kwaliteit'. Dit uitgangspunt kan volgens de *Nota Ruimte* gerealiseerd worden door de landschappelijke kwaliteit expliciet mee te nemen in ruimtelijke afwegingen. Nederland heeft zich overigens verplicht om de kwaliteit van landschappen te beschermen, beheren en in te richten, aangezien het heeft ingestemd met de Europese Landschapsconventie van de Raad van Europa (Europese Landschapsconventie, 2000).

Internationaal belangrijke landschapswaarden ook buiten Nationale Landschappen

Als we de Nederlandse landschappen beoordelen op de kernkwaliteiten die in de *Nota Ruimte* zijn geformuleerd, dan valt op dat de gebieden buiten de Nationale Landschappen ook hoge basiswaarden in de vorm van culturele en natuurlijke kernkwaliteiten herbergen (zie Figuur 7.8). Nederland heeft een internationale verantwoordelijkheid voor deze gebieden omdat ze deel uitmaken van landschaps-



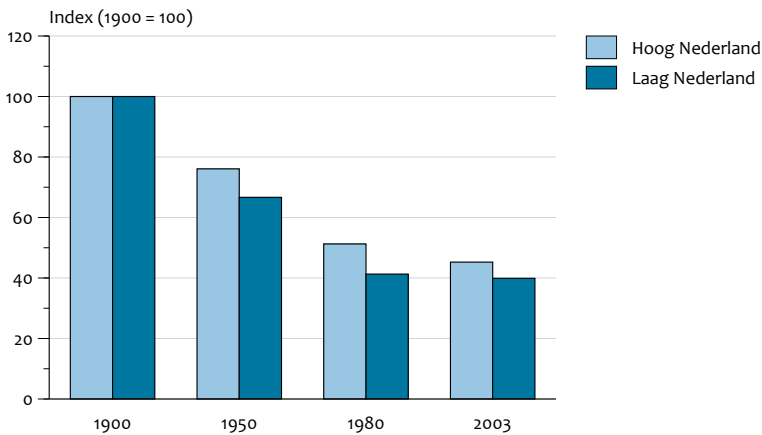
Waardevolle landschappen met veel culturele en natuurlijke kwaliteiten liggen ook buiten de Nationale Landschappen. Bron: MNC.

typen die binnen Noordwest-Europa vooral binnen Nederland voorkomen (Farjon et al., 2001). Het gaat vooral om:

- De laagveengebieden -zoals in Utrecht en Noord- en Zuid-Holland- waarvan Nederland circa de helft van het Noordwest-Europese areaal binnen haar landsgrenzen heeft.
- Het zeekleigebied in Friesland en Groningen waarvan Nederland circa één derde van het Noordwest-Europese areaal binnen haar landsgrenzen heeft.
- De droogmakerijen waarvan Nederland vrijwel het gehele Noordwest-Europese areaal binnen haar landsgrenzen heeft.

Beheer groene landschapselementen belangrijk

Behoud van de natuurlijke en culturele kwaliteit van het landschap vraagt om het beheer van groene landschapselementen zoals houtwallen, singels en heggen. Deze landschapselementen verdwijnen niet alleen doordat ze moeten wijken voor verstedelijking of schaalvergroting in de landbouw (zie hoofdstuk 6), maar ook doordat ze vervallen door achterstallig onderhoud. De hoeveelheid groene landschapselementen is in heel Nederland in de afgelopen eeuw afgenomen, maar na 1990 stabiliseert hun aantal (zie Figuur 7.9).



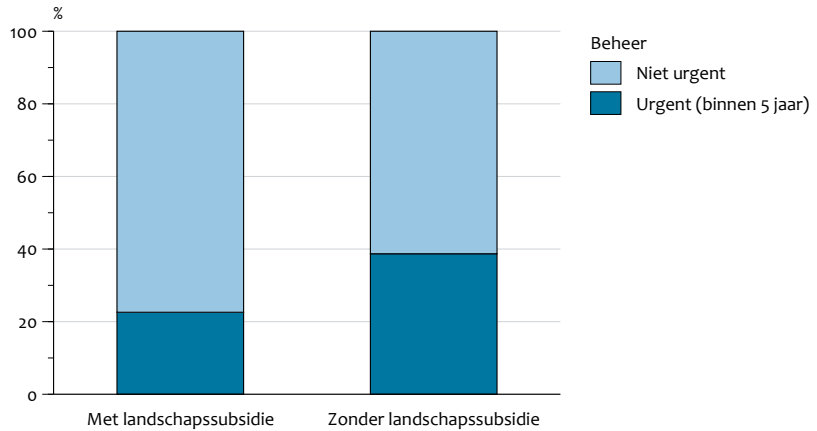
Karakteristieke elementen in het landschap zijn vooral tot de jaren negentig sterk afgenomen. Daarna stabiliseert de afname grotendeels. Bron: Koomen et al., 2007.

De onderhoudstoestand van landschapselementen baart zorgen (zie Figuur 7.10). Van 40% van de landschapselementen waarvoor geen landschapspakket van Programma Beheer is afgesloten, is de onderhoudstoestand slecht. Dat wil zeggen dat binnen vijf jaar onderhoud nodig is. De landschapselementen waarvoor wel landschapspakketten zijn afgesloten, kennen een betere onderhoudstoestand. Van deze landschapselementen heeft 20% binnen vijf jaar onderhoud nodig (MNP, 2007).

Het reguliere beheer van groene landschapselementen in Nederland buiten de Nationale Landschappen en de EHS kost tussen de 46 en 75 miljoen euro per jaar (De Jong et al., 2009). Er is een groot verschil tussen de minimaal en maximaal geraamde kosten omdat onduidelijk is welk beheer nodig is: hakhoutbeheer van een houtwal is duurder dan de begroeiing op de wal af en toe snoeien. Private partijen zoals agrarische bedrijven en particulieren en niet-gouvernementele natuur- en landschapsbeheerorganisaties betalen ongeveer de helft van de geraamde kosten. Deze partijen zijn namelijk eigenaar van de grond waarop het element staat. Binnen de Nationale Landschappen en in de EHS is budget beschikbaar vanuit het Programma Beheer. De *Catalogus groenblauwe diensten* is mede opgezet om landschapsbeheer in het agrarisch gebied buiten de Ruimtelijke Hoofdstructuur mogelijk te maken.

Vergoeding groenblauwe diensten nog niet populair

In februari 2007 heeft de Europese Unie de *Catalogus groenblauwe diensten* goedgekeurd. Groenblauwe diensten zijn publieke diensten die particulieren leveren, zoals landschapsbeheer, en die niet wettelijk verplicht zijn. Nu de Europese Unie de catalogus met daarin de maximumbedragen waarmee diensten mogen worden vergoed, heeft goedgekeurd, hoeven overheden die groenblauwe diensten



De urgentie voor beheer van houtsingels is hoger waar landschapssubsidie ontbreekt.
Bron: MNP, 2007.

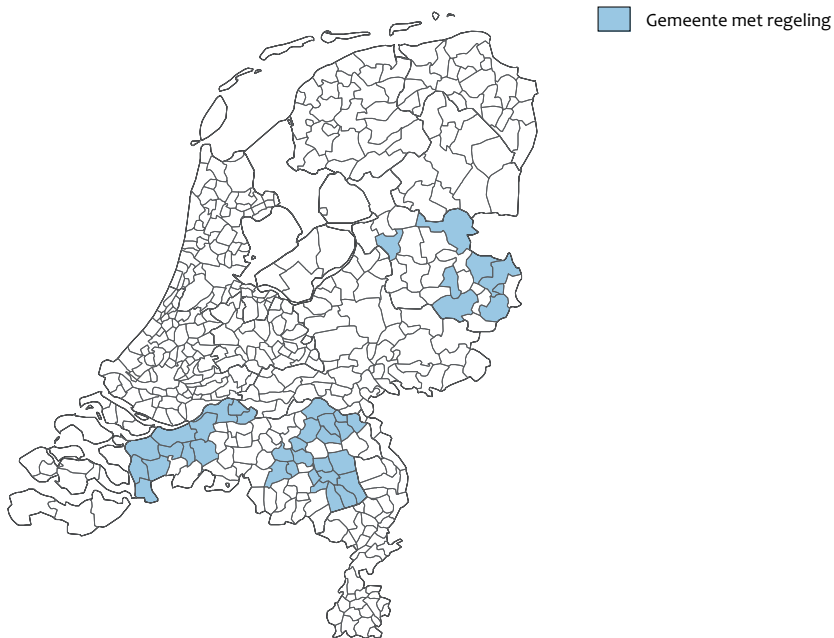
willen vergoeden, dat niet meer voor te leggen aan de Europese Unie voor de staatssteuntoets.

Tot nu toe hebben alleen Overijssel en Noord-Brabant een regeling opgezet waarmee ze groenblauwe diensten kunnen vergoeden (zie Figuur 7.11). Deze provincies hebben daarvoor budget op de begroting gereserveerd. In de provincie Gelderland wordt een regeling voorbereid en is er in het coalitieakkoord geld voor gereserveerd. De overige provincies lijken nog weinig bereid middelen vrij te maken voor een regeling voor groenblauwe diensten (Dirkx en Van den Bosch, 2009). Wel is er een enkele pilot opgestart, bijvoorbeeld in Utrecht in De Venen.

In de regelingen die Overijssel en Noord-Brabant hebben opgezet geldt als voorwaarde dat er 50% cofinanciering beschikbaar moet zijn. Daardoor gelden de regelingen niet in de gehele provincie, maar slechts in die gebieden waar cofinanciering gevonden is. In de praktijk zijn het gemeenten die bereid zijn groenblauwe diensten te cofinancieren.

7.3 Recreatief aantrekkelijk Nederland

Het Rijk schetst in de *Nota Ruimte* twee hoofddoelen voor recreatie. Het wil bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen creëren in en om de stad en het wil de toeristisch-recreatieve mogelijkheden vergroten en aanpassen. Om deze doelen te bereiken wordt in de *Nota Ruimte* voorgesteld om ruimte te creëren voor groengebieden, recreatiegebieden en recreatievoorzieningen. Daarnaast wil het Rijk de toegankelijkheid van het platteland verbeteren en vergroten en de routenetwerken



Slechts in een klein gedeelte van Nederland zijn provinciale regelingen voor groenblauwe diensten beschikbaar. Bron: Dirx en Van den Bosch, 2009.

beschermen en ontwikkelen. Gemeenten en provincies moeten deze plannen uit de *Nota Ruimte* gaan uitvoeren.

Wat maakt natuur recreatief aantrekkelijk?

Recreanten hebben een sterke voorkeur voor kleinschalige of half-gesloten landschapstypen. Dit zijn landschappen die gekenmerkt worden door open agrarische gebieden die omsloten zijn door opgaande begroeiingen. Nederlandse recreanten waarderen vooral de agrarische gebieden van de zandgronden in Zuid- en Oost-Nederland. De ontwikkelingen in de afgelopen decennia laten zien dat het inkomende toerisme in Nederland van groot belang is en in de komende jaren zal blijven groeien (Fontein et al., 2009). Aspecten die bijzonder gewaardeerd worden door internationale recreanten zijn de kust, het water, het verhaal van de strijd tegen het water, de cultuurhistorie in het landelijk gebied en de mogelijkheden van wandelen en fietsen. Cultuurhistorische kenmerken in het landschap worden daarbij meer door buitenlandse dan door binnenlandse recreanten gewaardeerd. De aanwezigheid van bos, maar ook bosjes, houtwallen en singels (Dijkema, 1991) bepalen voor een belangrijk deel de mate van afwisseling in een landschap en verhogen dus de beleving. Ook de lengte van de overgangen tussen open en gesloten gebieden, zoals te zien is tussen akkers en bossen, speelt een rol bij de beleving. De voorkeur



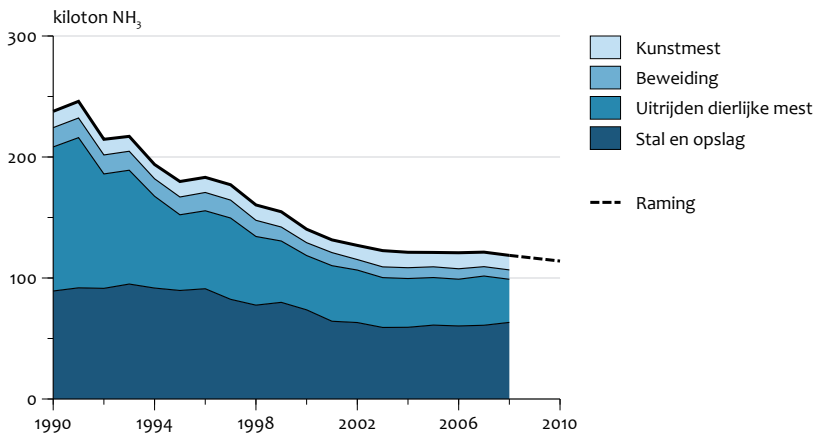
Afwisseling en overgangen tussen open gebieden en opgaande begroeiing dragen sterk bij aan het recreatief gebruik van het agrarisch gebied.

van Nederlanders voor besloten agrarische gebieden is de afgelopen drie jaar sterk toegenomen.

De toegevoegde waarde van biodiversiteit voor recreatie is niet eenduidig. Natuurlijke landschapselementen moeten aanwezig zijn voor recreatie, maar hoge biodiversiteitswaarden hoeven niet altijd te leiden tot meer recreatie. Er wordt wel een positief verband gevonden tussen de aanwezigheid van rijke vegetaties met veel plantensoorten van de hogere zandgronden, duinen en in het heuvelland van Zuid-Limburg en de aantrekkelijkheid voor de recreant (Fontein et al., 2009). De biodiversiteit in meren en moerassen lijken minder bij te dragen aan het recreatief gebruik.

7.4 Duurzame landbouw

- Het fosfaatoverschot uit de landbouw blijft langzaam afnemen, maar het overschot stikstof daalt na 2005 niet meer.
- Nieuwe verontreinigingen en zware metalen leiden tot ongewenste effecten in de bodem en het water en zijn een punt van zorg bij het streven naar duurzaam bodemgebruik.
- Verhoging van agrobiodiversiteit helpt de agrarische productie, maar een lastige vertaling naar praktijkrichtlijnen en de opbrengstderving door verkleining van het productieve oppervlak blijven belangrijke knelpunten.



De afname van de ammoniakemissie uit de landbouw stagneert de laatste jaren. De afname van de ammoniakemissie komt vooral door emissie arme toediening van dierlijke mest. Bron: MNC, 2009.

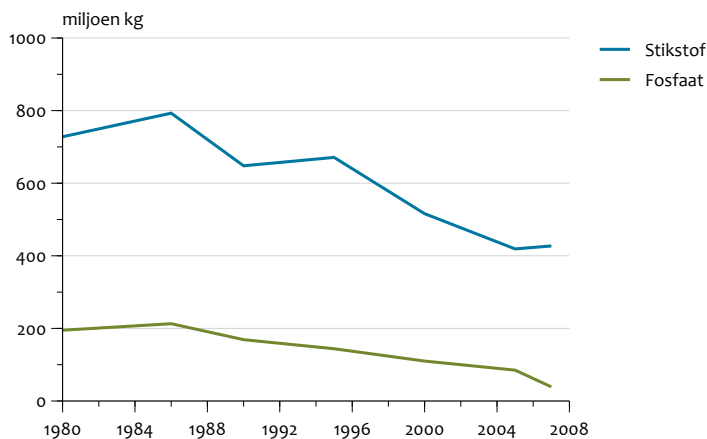
De landbouw staat in de komende jaren voor de grote uitdaging om te concurreren op de wereldmarkt, terwijl tevens nieuwe voorwaarden aan inkomenssteun vanuit het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid worden voorbereid. Daarnaast streeft het Rijk naar verduurzaming van de landbouw. Het beleid zet in op het verduurzamen van het gebruik van de bodem (paragraaf 7.4.1), en het aanwenden van agrobiodiversiteit in de gangbare landbouw om de milieudruk te verlagen (paragraaf 7.4.2). Deze twee beleidsinstrumenten zijn betrekkelijk nieuw en richten zich voornamelijk op praktijkvoorbeelden aan de hand van pilots. Daarnaast richt het beleid zich op uitbreiding van de biologische landbouw omdat deze geen bestrijdingsmiddelen gebruikt (paragraaf 7.4.3) en worden kansen geboden voor multifunctionele landbouw (paragraaf 7.4.4). Met dit laatste kunnen maatschappelijke diensten door de landbouw gerealiseerd worden die tevens bijdragen aan het inkomen van de ondernemer.

7.4.1 Duurzaam bodemgebruik

In lijn met de Europese Bodemstrategie richt het rijksbeleid zich op een bewuster en meer duurzaam gebruik van de bodem. De (gebruiks)waarde van de bodem moet behouden blijven (*Beleidsbrief Bodem*, brief aan Tweede Kamer, BWL/2003 096 250). Duurzaam bodemgebruik draagt bij aan andere bodemfuncties zoals het conserveren van aardkundige en archeologische waarden, het vastleggen van koolstof en het behouden van de bodem als drager van het landschap.

Ammoniakuitstoot neemt onvoldoende af

De uitstoot van ammoniak is sinds 1990 vrijwel gehalveerd (zie Figuur 7.12), vooral door de verplichte emissiearme toediening van dierlijke mest. Tussen 2000 en 2005 is de ammoniakemissie minder sterk afgenomen dan in de jaren negentig. De

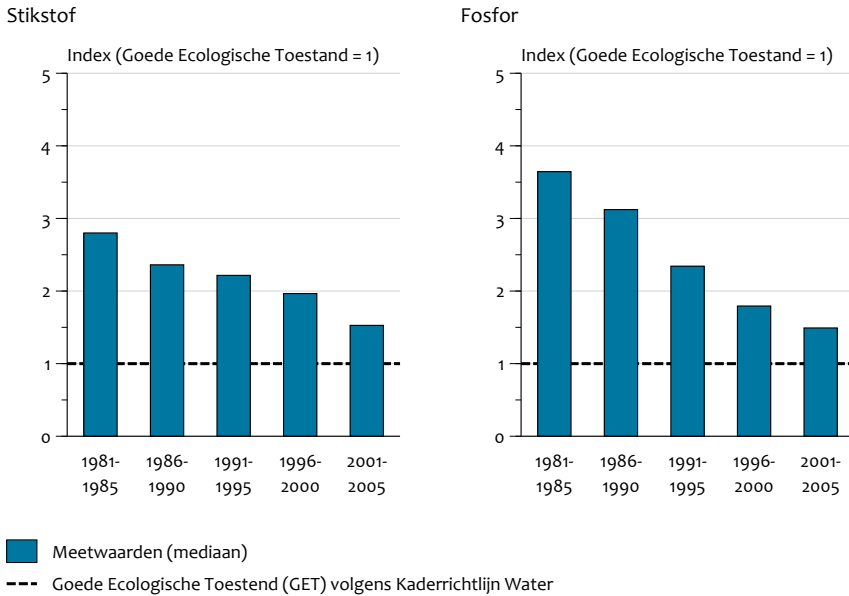


Het stikstof- en fosfaatoverschot uit de landbouw daalt. Bron: CBS, 2008.

afname na 2000 is te danken aan de krimpende veestapel en de bouw van emissie-arme stallen. Sinds 2003 daalt de emissie niet meer. De totale ammoniakemissie in Nederland bedroeg in 2007 ongeveer 133 miljoen kg, waarvan de landbouwemissie ruim 90% uitmaakt (120 miljoen kg). De emissie ligt daarmee nog boven het vastgestelde NEC-plafond van 128 miljoen kg (EU, 2001).

Stikstof- en fosfaatoverschot in bodem sterk afgenomen, in oppervlaktewater niet
 Voor duurzaam bodemgebruik is het ook belangrijk dat de landbouw zo weinig mogelijk vervuilende stoffen aan de bodem toevoegt. Het fosfaatoverschot van de landbouwsector en van de landbouwgrond is sinds 1986 afgenomen (zie Figuur 7.13) en de mineralenbenutting is sterk verbeterd van 25% in 1980 tot 60% in 2006-2007. Op basis van huidig en voorgenomen beleid moet in 2015 evenwichtsbestemming worden gerealiseerd. Dat wil zeggen dat de bemesting evenveel fosfaat aanvoert als het gewas afvoert. Wel mag rekening worden gehouden met een onvermijdelijk verlies van maximaal 5 kg fosfaat per hectare naar de bodem. De belasting van het regionale oppervlaktewater door af- en uitspoeling van stikstof is vooral na 2000 afgenomen (PBL, 2008), voor stikstof is de afname veel minder duidelijk (zie Figuur 7.14).

Het grootste deel van het stikstof- en fosfaatoverschot hoopt zich op in de bovenste bodemlagen. Een deel belast het oppervlaktewater door af- en uitspoeling. De emissie naar het regionale oppervlaktewater is sinds 1985 nauwelijks afgenomen. Dat wordt veroorzaakt door de grote fosfaatvoorraad in de bodem, die de emissie naar het oppervlaktewater bepaalt (MNP et al., 2007). In 1985 was de fosfaatemissie naar oppervlaktewater vanuit landbouwgronden 1,5 kg per hectare en in 2005 1,4 kilo per hectare.



De vermisting van meren ten opzichte van de Goede Ecologische Toestand van de Kaderrichtlijn Water is de afgelopen decennia afgenomen. Stikstof en fosfor zijn voedingsstoffen die de vermisting bepalen. Bron: MNC, 2009.

De fosfaten vanuit landbouwgronden belasten het oppervlaktewater (zie Figuur 7.14). Maatregelen om die belasting terug te dringen hebben de meeste kans van slagen bij gronden met een grote fosfaatvoorraad in de bovengrond en een relatief hoge grondwaterstand (Schoumans et al., 2008). Door uitmijnen – stoppen met fosfaatbemesting – kan de voorraad in de bovenste bodemlagen verminderen, waardoor de hoeveelheid fosfor in de bodemoplossing afneemt. Hierdoor kan ook de uitspoeling dalen, al moet dit op praktijkschaal nog wel worden aangetoond. Ook maatregelen die de oppervlakkige afspoeling verminderen, kunnen bijdragen aan een lager fosfaatoverschot.

Nieuwe typen bodemverontreiniging vormen milieurisico

In 2009 wordt een advies verwacht van de Technische Commissie Bodembescherming over de invloed van nieuwe verontreinigingen in de bodem. Hierin wordt vooral aandacht besteed aan de giftigheid van nieuwe bodemverontreinigingen. Een mogelijk milieurisico vormt bijvoorbeeld het gebruik van diergeneesmiddelen. Ontwormingsmiddelen komen via de mest in het milieu terecht. Ze breken niet gemakkelijk af en zijn giftig voor insecten die mest helpen afbreken. In natuurgebieden worden deze middelen veel gebruikt bij grote grazers en daar worden ook giftige concentraties in de mest aangetroffen (Lahr, 2004; Lahr et al., 2007). Daarnaast leidt het huidige gebruik van antibiotica in de veehouderij potentieel tot hoge concentraties hiervan in de bodem van landbouwgebieden, vooral in akkers

(Tamis et al., 2008). Bij bacteriën in deze bodem treedt vervolgens resistentie tegen antibiotica op (Schmitt, 2005).

Ook andere synthetische stoffen komen in het landelijk gebied terecht (Lahr, 2007). Een aantal van deze stoffen staat bekend om hun hormoonverstorende werking. Organotinverbindingen overschrijden interventiewaarden op locaties die vooraf relatief schoon werden geacht (Lamé et al., 2005). In regenwater worden slecht afbreekbare weekmakers, zepen en vlamvertragers aangetroffen (Peters, 2003), maar het is onbekend in hoeverre deze vervolgens in de bodem achterblijven. Rioolwaterzuiveringsinstallaties lozen afvalwater met een hormoonverstorende werking (Vethaak et al., 2005), waardoor in sommige regionale wateren mannelijke vis met vrouwelijke eigenschappen rondzwemt (Gerritsen, 2003). Hormoonverstoorders hebben ook risico's voor vee (Boerjan et al., 2002; Meijer et al., 1999).

Balansoverschot zware metalen daalt, koper- en zinkgehalten nog steeds te hoog

De balansoverschotten van zware metalen in de bodem dalen, maar uit metingen van mestmonsters blijkt dat de gehalten aan koper en zink in de periode 1996 – 2008 niet of nauwelijks zijn afgenomen. Dit ondanks dat koper- en zinkgehalten in het voer zijn gedaald (Römkens en Rietra, 2008). Koper en zink in dierlijke mest komt niet alleen uit ruwvoer, maar ook uit voedingsconcentraten en minerale supplementen die aan het veevoer worden toegevoegd en die voor meer dan 90% worden uitgescheiden. Verder passen melkveebedrijven koperhoudende dompelbaden toe voor hoefontsmetting, waarna het badwater veelal in de mestput wordt geloosd. Op die manier nemen de kopergehalten in dierlijke mest toe. Er zijn alternatieven voor het gebruik van kopersulfaat in voetbaden (Smolders et al., 2008) en ook de koper- en zinkname door vee -via additieven of veevoer- kan veilig omlaag (Jongbloed et al., 2004). Daarvoor is het echter ook nodig de verschillende landbouwsectoren, vooral de veehouderij, te overtuigen van het nut én de noodzaak van deze maatregelen.

7.4.2 Agrobiodiversiteit alleen op kleine schaal doorgevoerd

In het streven naar een duurzame landbouw past een betere benutting van organismen en biologische processen ten bate van de landbouw. In 2004 is gestart met het beleid voor agrobiodiversiteit. Wat agrobiodiversiteit inhoudt, wordt weergegeven in het beleidsprogramma *Biodiversiteit Werkt: voor Natuur, voor Mensen, voor Altijd*.

Dit programma beschrijft agrobiodiversiteit als biodiversiteit die gerelateerd is aan landbouw en uit drie samenhangende onderdelen bestaat:

- genetische bronnen: het erfelijk materiaal van dieren, planten en micro-organismen;
- functionele biodiversiteit: de organismen en processen die de zogenaamde ecosysteemdiensten (zoals ziektevermindering en bodemvruchtbaarheid) leveren voor de landbouwproductie;
- begeleidende biodiversiteit: de biologische en landschappelijke elementen die bestaan dankzij de landbouw.

Het agrobiodiversiteitsbeleid – dat stimulerend van aard is – wordt vormgegeven door kennisontwikkeling en -verspreiding, ondersteuning van pilots en het weg-nemen van belemmeringen. Deze visie is uitgewerkt in het Meerjarenprogramma



Bloemrijke akkerranden helpen bij een natuurlijke onderdrukking van ziekten en plagen en dragen bij aan recreatie in het agrarisch gebied.

(MJP2 van de *Agenda Vitaal Platteland*). Hierin zijn de volgende realisatiedoelen voor agrobiodiversiteit geformuleerd:

- in 2013 heeft Nederland 15.000 kilometer akkerrand;
- in 2013 wordt op 5% van het landbouwareaal agrobiodiversiteit toegepast.

Deze doelen moeten worden bereikt door negen pilots op te zetten voor duurzame landbouw en voor duurzaam bodemgebruik. In de beleidsbrief *Agrobiodiversiteit* (2008) staat overigens ook dat functionele agrobiodiversiteit een prominente rol kan spelen in het streven naar een duurzame, concurrerende en maatschappelijk verantwoorde landbouw.

Kansen voor agrobiodiversiteit

Uit verschillende pilots zoals Hoeksche Waard en het project Functionele Agrobiodiversiteit Zeeland, en uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat functionele agrobiodiversiteit kan worden benut in de bedrijfsvoering. De voordelen voor een meer duurzame teelt zijn daarmee in zicht (Vosman et al., 2007). De aanwezige kennis is echter nog niet toereikend voor verschillende praktijksituaties. Akkerranden bevorderen de natuurlijke bestuiving van gewassen en versterken de ziekte- en plaagwering (CREM en Novioconsult, 2008). In de Hoeksche Waard zijn door bloemrijke akkerranden aan te leggen in twee opeenvolgende jaren plaagorganismen bestreden zonder gebruik te maken van bestrijdingsmiddelen (Scheele et al., 2007).

Agrobiodiversiteit nog niet in de gangbare praktijk overgenomen

De functionele agrobiodiversiteit wordt nog niet breed overgenomen. Hier zijn verschillende redenen voor. Een eerste oorzaak is dat de onderzoeksresultaten niet

gemakkelijk te vertalen zijn in praktijkrichtlijnen (CREM en Novioconsult, 2008). De effectiviteit van natuurlijke plaagorganismen hangt namelijk af van een groot aantal factoren zoals het type gewas, de variëteit van het gewas, de bodemconditie, het weer, de grootte van het perceel en de maatregelen op perceel- en bedrijfsniveau. Vooral de omgeving blijkt een grote invloed te hebben, zoals de aanwezigheid van

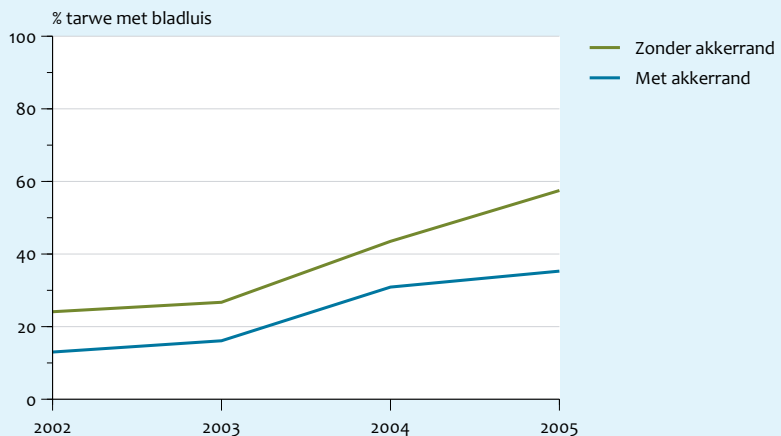
Plaagbestrijding door natuurlijke vijanden

Een betere benutting van de biologische diversiteit maakt de landbouw minder afhankelijk van chemische bestrijdingsmiddelen. Natuurlijke vijanden kunnen een plaag helpen voorkomen. In meerjarige akkerranden overwinteren veel meer natuurlijke vijanden dan in akkers. In percelen langs akkerranden kunnen hierdoor bladluisplassen vaak aanzienlijk worden gereduceerd (zie Figuur 7.15). In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn hiermee positieve resultaten behaald in de glastuinbouw. Hierdoor waren er minder bestrijdingsmiddelen nodig.

Naast akkerranden kunnen ook natuurlijke en aangelegde landschapselementen zoals bosjes, hagen en houtwallen bijdragen aan het onderdrukken van plagen. Veel hangt daarbij af van de combinatie van de verschillende landschapselementen, de ruimtelijke variatie en spreiding van gewassen, grootte van percelen, groenbemesters en gebruik van dierlijke mest. Deze factoren kunnen elkaars effect versterken of juist hinderen. Agrobiodiversiteit is dus een van de sleutelfactoren voor duurzame landbouw.

Figuur 7.15

Invloed akkerrand op bladuisstand



Bladluisplassen kunnen gereduceerd worden door natuurlijke vijanden in akkerlanden. Dan hoeven er minder chemische bestrijdingsmiddelen gebruikt te worden. Bron: Van Alebeek et al., 2007.

houtwallen (zie 'plagbestrijding door natuurlijke vijanden'). Ook de activiteiten van collega-boeren in de directe omgeving spelen een rol. Voor het vergroten van de effectiviteit is maatwerk nodig en een gebiedsgerichte aanpak (Vosman et al., 2007).

Ten tweede schiet de boer er in financieel opzicht nog steeds bij in. De opbrengst wordt verlaagd, doordat de aangelegde akkerranden het productieareal verkleinen. Deze verlaging wordt niet gecompenseerd door de winst van een lager bestrijdingsmiddelgebruik. Bovendien neemt het risico op slechte resultaten toe. Hierbij speelt de sterk op productie gerichte veredeling van gewassen mogelijk ook een rol, omdat de gewassen hierdoor gevoeliger zijn voor ziekten. Wel levert de aanleg van akkerranden een publiek resultaat op: de bloemrijke stroken worden erg gewaardeerd door de recreant. De maatschappelijke baten zijn dus gunstig, maar de individuele (financiële) baten van de ondernemer blijven achter (Ecorys en Witteveen+Bos, 2007).

Een derde belemmerende factor heeft betrekking op de beperkte kennisverspreiding. Voor een goed gebruik van agrobiodiversiteit in de praktijk hebben telers en boeren veel kennis nodig, die nu nog ontbreekt. Daarbij blijft de kennisverspreiding achter bij de doelstellingen (CREM en Novioconsult, 2008). Het stimuleringsprogramma *Agrobiodiversiteit en Duurzaam Bodembeheer* (acronym SPADE) moet hierin verbetering brengen.

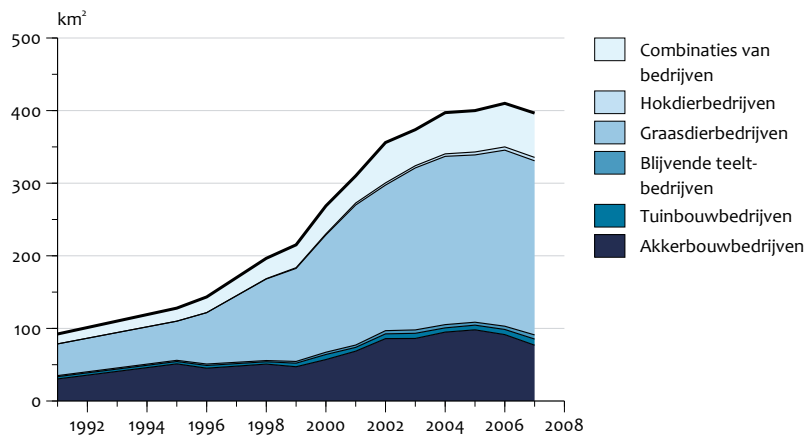
7.4.3 Biologische landbouw

In de beleidsnota *Biologische landbouwketen 2008-2011* (LNV, 2007a) staat dat het Rijk de biologische landbouw wil ontwikkelen aan zowel de productie- als de consumentenkant. Ten eerste is het doel dat de productie in het areaal biologische landbouw jaarlijks met 5% groeit. In de jaren negentig van de vorige eeuw is deze productie stormachtig gegroeid met gemiddeld 15% per jaar vooral door een toename in biologische graasdierbedrijven. In 2005 is de groei echter afgevlakt, en sindsdien neemt het areaal af (zie Figuur 7.16). In 2007 is het totale areaal biologische landbouw 2,1%. In de provincies Flevoland (16%), Gelderland (14%) en Friesland (13%) is het grootste areaal biologische landbouwgrond te vinden. In vergelijking met andere Europese landen is de biologische landbouwsector in Nederland echter klein (Eurostat, 2007).

7.4.4 Multifunctionele landbouw

Naast de economische bijdrage van de landbouw aan de voedselproductie, verwacht de maatschappij in toenemende mate dat de landbouw ook een bijdrage levert aan publieke diensten als natuurbeheer, zorg, educatie en recreatie. Een landbouwbedrijf dat naast de primaire voedselproductie ook nevendiensten levert, wordt multifunctionele landbouw genoemd. De Taskforce Multifunctionele landbouw werkt samen met gebieds- en ketenpartijen aan de verbredingsmogelijkheden van landbouwbedrijven. De taskforce wil de marktvrage stimuleren, ondernemers meer ruimte voor verbredingsmogelijkheden bieden, het ondernemerschap versterken en kennis beter toegankelijk maken en ontwikkelen.

Van de multifunctionele landbouwbedrijven stijgt tussen 2003 en 2007 het aandeel bedrijven met natuurbeheer en zorg licht, terwijl het aandeel bedrijven met recreatie gelijk blijft en het aandeel bedrijven met verdiepingsactiviteiten (zoals de



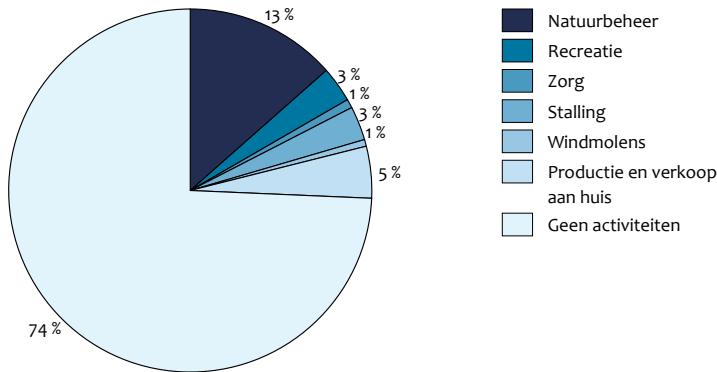
De sterke groei van de oppervlakte biologische landbouw aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw, zet zich na 2004 niet verder door. Bron: MNC, 2009.

productie en verkoop aan huis van streekproducten) afneemt (zie Figuur 7.17). Het aantal bedrijven met verbreding of verdieping neemt weliswaar af, maar deze afname wijkt niet af van het gemiddelde aantal bedrijfsbeëindigingen (ongeveer 3% per jaar; Berkhout en van Bruchem, 2008). Hoewel het aandeel bedrijven met een zorgfunctie nog klein is, zit de ontwikkeling in een stroomversnelling, met een gemiddelde groei van 14% per jaar (Venema et al., 2009). Vanuit economisch oogpunt is agrotourisme – recreatie bij de boer – de belangrijkste verbredingsactiviteit (Venema et al., 2009).

7.5 Impuls voor aandachtsgebieden

- In de Natura 2000-gebieden en de Rijksbufferzones liggen veel natuur- en landschapsdoelen opgestapeld. In Natura 2000-gebieden bevinden zich concentraties van natuur- en landschapswaarden, in de Rijksbufferzones liggen hoge natuurwaarden en de stad dicht bij elkaar.
- De waterrapportages, zoals voorgeschreven in de Kaderrichtlijn Water, besteden weinig aandacht aan de Natura 2000-gebieden. De afstemming met natuur- en landschapswaarden blijft een punt van zorg.
- Grote delen van de noordelijke provincies, zuidelijk Gelderland, westelijk Noord-Brabant en Midden-Zeeland vallen buiten het nationale natuur- en landschapsgerichte beleid.

De verschillende doelen die voor natuur, landschap, recreatie, landbouw en milieu gesteld zijn, stapelen zich op in het landelijk gebied. Figuur 7.18 laat zien hoeveel lagen natuur- en landschapsbeleid van toepassing zijn op verschillende gebieden in Nederland. Daarbij is het natuurbeleid betrokken in de vorm van de Ecologische



Het aandeel landbouwbedrijven met verbredings- of verdiepingsactiviteiten (bewerking producten en huisverkoop) is ongeveer een kwart in 2007. Bron: CBS-Landbouwteiling.

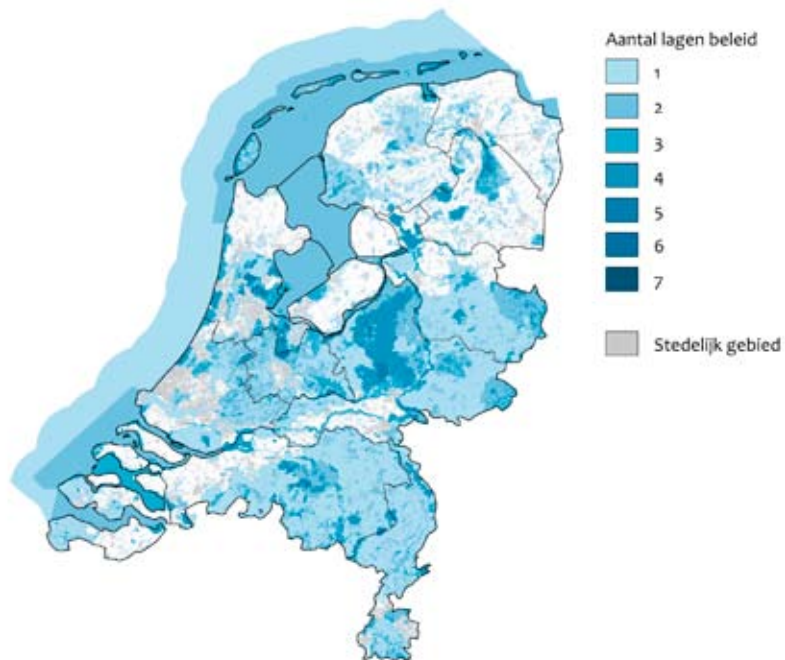
Hoofdstructuur, de Natura 2000-gebieden en het Programma Beheer, het landschapsbeleid in de vorm van de Rijksbufferzones, de Nationale Landschappen en de Nationale Parken en het waterbeleid in de vorm van de waterlichamen van de Kaderrichtlijn Water. Ten slotte is de reconstructie zandgebieden opgenomen.

In gebieden met bijzondere natuur- en landschapswaarden stapelt beleid zich op
 Vooral de Natura 2000-gebieden en de Rijksbufferzones vallen op door het hoge aantal beleidslagen. Daarnaast vallen aandachtsgebieden zoals de reconstructie op de zandgronden op. Rond de Rijksbufferzones stapelt het beleid zich op door het grote aantal natuur- en landschapswaarden nabij de Randstad, vooral ten noorden van Amsterdam en Utrecht. Op deze plekken blijft een spanning tussen de bijzondere landschapswaarden en de stedelijke bebouwing, zie ook paragraaf 3.2.3.

Ook rond de Natura 2000-gebieden stapelt het beleid zich op door het samen voorkomen van natuur- en landschapswaarden. De Natura 2000-gebieden liggen altijd in de EHS en liggen op een aantal plaatsen -zoals de Veluwe- ook binnen Nationale Landschappen. Op deze plekken is de beschermingsgraad hoog, doordat hier bijzondere kenmerken van verschillende aard aanwezig zijn.

Stapelend beleid leidt tot afstemmingsproblemen

De kwaliteitsgerichte doelen stapelen zich in bepaalde gebieden weliswaar op, maar deze doelen zijn niet altijd goed op elkaar afgestemd. Zo zijn er afstemmingsproblemen tussen de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000-gebieden. In de meeste waterrapportages wordt weinig aandacht besteed aan de Natura 2000-gebieden en wordt alleen verwezen naar de Natura 2000-beheerplannen die worden ontwikkeld. Daarnaast staan de Natura 2000-doelen en de kleine ecologisch waardevolle wateren in de EHS niet in de waterrapportages. In de conceptstroomgebieden



Stapeling van natuur- en landschapsgerichte rijksdoelen in het landelijk gebied van Nederland leidt tot afstemmingsproblemen. Daarnaast is er weinig aandacht en geld voor natuur en landschap buiten de Ruimtelijke Hoofdstructuur. In de Figuur zijn de gebieden waar de volgende beleidslagen van toepassing zijn gecombineerd: Ecologische Hoofdstructuur, de Natura 2000-gebieden, de waterlichamen van de Kaderrichtlijn Water, het Programma Beheer, de reconstructie zandgebieden, de Rijksbufferzones, de Nationale Landschappen en de Nationale Parken opgenomen. Bron: LNV, VenW, VROM

(VenW, 2008) wordt nauwelijks ingegaan op Natura 2000-gebieden en wordt verwezen naar de beheerplannen Natura 2000-gebieden die in ontwikkeling zijn.

Nederland heeft bovendien in de Kaderrichtlijn Water besloten om alleen de grotere wateren en de grotere stroomgebieden te benoemen als waterlichaam. Oppervlaktewater met een oppervlakte kleiner dan 50 hectare wordt daarom niet benoemd in de rapportages. Slechts van enkele Natura 2000-gebieden is het water direct gekoppeld aan het waterlichaam dat onder de Kaderrichtlijn Water valt (VenW, 2008). Daar komt nog bij dat slechts enkele zoete waterlichamen de status 'natuurlijk' hebben gekregen in de Kaderrichtlijn Water. Dit zijn het Naardermeer, de Roer en de Swalm.

Weinig aandacht voor natuur en landschap buiten de Ruimtelijke Hoofdstructuur
Vooral in Noord- en Zuidwest-Nederland liggen grote gebieden waar geen gebiedsgericht natuur- en landschapsbeleid van toepassing is. Dit zijn voornamelijk

landbouwgebieden. Al in de periode 2005-2006 heeft het kabinet besloten om de natuur(gebieden) buiten de EHS niet verder uit te breiden. In het tweede *Plattelandsontwikkelingsprogramma* (POP2) staat ook dat de landschapspakketten van Programma Beheer (maatregel 214) vooral zullen worden ingezet in de Ecologische Hoofdstructuur en de Nationale Landschappen (POP2, p. 81). Slechts 4% van de LNV-middelen voor landschap en recreatie is gereserveerd voor besteding buiten de Ruimtelijke Hoofdstructuur. De ILG-bestuursovereenkomsten tussen het Rijk en de provincies zijn sterk gericht op het verwerven, inrichten en beheren van de Ecologische Hoofdstructuur. Voor financiering van de natuurelementen buiten de EHS wordt verwezen naar het budget dat voor binnen de EHS beschikbaar is. De provincies mogen dus zelf kiezen, maar zij moeten ook de prestatieafspraken van de EHS nakomen. Hierdoor investeren ze hun budget liever binnen dan buiten de EHS (zie ook Hoofdstuk 8).

Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuurbeleid

- Rijk en provincies leggen een andere nadruk op de opgaven die in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), zijn opgenomen. Daardoor bestaat er kans op conflicten over de resultaten van de provinciale inzet in het ILG.
- De invulling van de rollen van provincies en Rijk in de realisatie van het ILG zijn nog niet geheel uitgekristalliseerd. Dit leidt tot vertragingen en complicaties in de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid. Daarbij missen Rijk en provincies kansen om kennis en ervaringen te delen.
- Om het natuur- en landschapbeleid van het Rijk te realiseren, is medewerking nodig van gebiedspartijen. Het werken met gebiedsprocessen waar vertrouwen tussen gebiedspartijen kan ontstaan is hiervoor van groot belang.
- Heldere en werkbare kaders die zowel de rijksdoelen borgen als ruimte laten voor doelen op gebieds-niveau zijn nodig om natuurdoelen in gebieden te realiseren. Deze kaders zijn er nu nog te weinig.



De vernatting van de Bethunepolder ten behoeve van Natura-2000 en het watergebiedsplan gaan verder dan eerder gemaakte afspraken.

Leeswijzer

Welke dilemma's en barrières doen zich in de praktijk voor bij de uitvoering van het natuur- en landschapbeleid van het Rijk? Tussen de formulering van het rijksbeleid en de uiteindelijke uitvoering in het veld zit een heel proces, waarbij provincies, gebiedscommissies, gemeenten, waterschappen, natuurbeheerders en particulieren betrokken zijn. In paragraaf 8.1 wordt gekeken naar de bijdragen die Rijk en provincies leveren aan dit proces. Een top-downperspectief dus. In paragraaf 8.2 wordt juist meer bottom-up geredeneerd vanuit de gebiedsgerichte processen en beschreven waar de participanten hierin tegenaan lopen.

8.1 Bijdragen van Rijk en provincies aan het realiseren van natuurdoelen

Voorwaarden van het Rijk beperken de beslissingsruimte van provincies

In het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn middelen en krachten waarvan de provincie nu regisseur is, op een ambitieuze wijze gebundeld (Kamphorst en Selnes, 2007; zie tekstkader 'Investeringsbudget Landelijk Gebied'). Die bundeling is het nieuwe aan het ILG. Toch is het ILG voor het natuurbeleid een onvolledige decentralisatie, want het zijn vooral uitvoeringstaken die zijn gedecentraliseerd naar de provincies. Bovendien hadden de provincies ook voor het ILG al de regie over de uitvoering.

Maar er zijn meer beperkingen voor de beslissingruimte van provincies. Het Rijk heeft namelijk allerlei regels meegegeven aan de provincies, waardoor de beslissingruimte voor de provincies in de praktijk niet zo groot is als in het ILG wordt beoogd (Kamphorst en Selnes, 2007; OESO, 2008). Zo zijn er gedetailleerde prestatieafspraken met de provincies gemaakt, die zijn uitgesplitst naar deeldoelen. Hoewel provincies in principe mogen schuiven tussen beleidscategorieën en prestaties, is veel geld geormerkt voor specifieke doelen zoals Nationale Parken en voor de inzet van provinciale landschapsbeheerorganisaties. Vooral binnen het thema natuur heeft het Rijk vele subtaakstellingen vastgesteld. Zo is de EHS uitgesplitst over natte natuur, nieuwe natuur en robuuste verbindingzones. Daarmee houdt het Rijk de zeggenschap over een groot deel van de financiering. De beleidsvrijheid voor provincies is vooral toegenomen op twee punten:

- de lange tijdsduur voor de uitvoering;
- de geringe bemoeienis vanuit het Rijk met de uitvoering (OESO, 2008).

Rijk stelt natuurdoelen nadrukkelijker centraal dan provincies

In de provinciale meerjarenprogramma's waarin de ILG-afspraken zijn opgenomen, staan de natuurdoelen veel minder nadrukkelijk centraal dan in de bestuursovereenkomsten die in het kader van het ILG tussen Rijk en provincies zijn gesloten (Kamphorst en Selnes, 2007). In het algemeen kennen partijen bij decentralisatie van beleid (van Rijk naar provincies) namelijk betekenis toe aan de afspraken (Kamphorst, 2006). Dit betekent dat ze de beleidsopgaven zodanig interpreteren dat zij hun eigen wensen hierin kunnen meenemen. Dit lijkt ook bij het ILG het geval te zijn. Dit vraagt om overleg tussen Rijk en provincies over hoe deze betekenisverlening aan het beleid zich verhoudt tot de verwachtingen van het Rijk en of de afwijkingen een verbetering of een verslechtering betekenen. Door toetsing van

verwachtingen ontstaat een gemeenschappelijk beeld, bijvoorbeeld over de ambities van de natuurdoelen.

Hoe zijn de geplande bestedingen in het ILG opgebouwd? Het grootste deel ervan komt vanuit het Rijk (zie Figuur 8.1) en provincies en derden dragen de rest bij. Driekwart van de geplande rijksbijdragen is bestemd voor natuur; dat is twee derde van de totale geplande middelen (Slangen et al., 2008). Daarop volgen recreatie, landbouw en landschap. De bestedingen voor natuur betreffen de realisatie van de EHS, de milieukwaliteit van de EHS en de Natura 2000-gebieden (waaronder de verdrogingsbestrijding in TOP-lijstgebieden), Nationale Parken, soortenbescherming, natuur buiten de EHS en overige natuur waaronder Natuurlijk Platteland Nederland

Investeringsbudget Landelijk Gebied

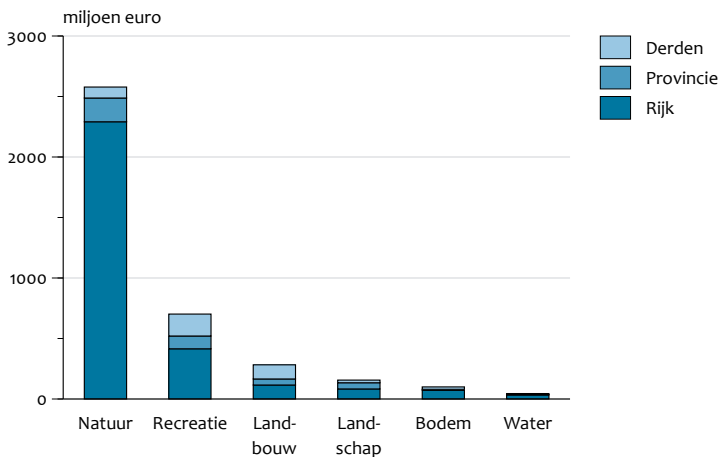
Het doel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is: *‘het in staat stellen van provincies samen met de gemeenten en waterschappen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling’* (IPO, 2004). Met het ILG is de rol van de provincies in het natuurbeleid versterkt, ook omdat het primair gaat om decentralisatie naar het provinciale niveau, en dus niet naar gemeenten. *‘Provincies krijgen de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid’* (IPO, 2005).

Het Rijk heeft hiertoe bestuursovereenkomsten gesloten met alle twaalf provincies. De provincies moeten deze doelen nader uitwerken en er samen met gemeenten en waterschappen voor zorgen dat ze gerealiseerd worden in de periode 2007-2013. Het Rijk stelt hiervoor middelen ter beschikking. De Visitatiecommissie ILG (IPO, 2009) beraamt dat er vanuit het ILG in totaal 4,5 miljard euro beschikbaar is, waarvan 3,2 miljard euro rijksgeld. Provincies besteden 980 miljoen euro aan ILG-doelen. Daarvan maakt 509 miljoen euro deel uit van de bestuursovereenkomsten ILG.

Er zijn mogelijkheden tot ‘temporiseren’. Dat betekent dat de ene provincie meteen aan de slag kan met verbindingzones voor de EHS omdat er gronden aangekocht kunnen worden, terwijl een andere provincie dat uitstelt, bijvoorbeeld omdat het draagvlak voor grondverwerving voor natuur nog te klein is.

Het ILG is vooral ingevoerd omdat het beleid voor de inrichting van het landelijk gebied onvoldoende tot gewenste resultaten leidde (IPO, 2004; Kamphorst en Selnes, 2007). Het kabinet wilde af van de beperkte samenhang tussen en binnen de overheidslagen, de complexe en bureaucratische procedures en de afstand tussen de overheid en gebiedsactoren. De centrale uitgangspunten voor het ILG zijn:

- het bundelen van financiële middelen, het zogenaamd ‘ontschotten van middelen’;
- het bieden van meer beleidsruimte voor de provincies om de regie te voeren en de aanpak van de uitvoering met gebiedspartners te organiseren;
- een werkwijze gericht op ‘integraliteit en een gebiedsgerichte aanpak’. De ILG-filosofie is gebouwd op de wens van een eenvoudiger maar slagvaardiger beleid.



Het merendeel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied gaat naar natuur, waar het Rijk het grootste deel van zijn middelen inzet. Voor de andere onderwerpen is minder rijksgeld en dragen andere organen procentueel meer bij. Bron: Slangen et al., 2008.

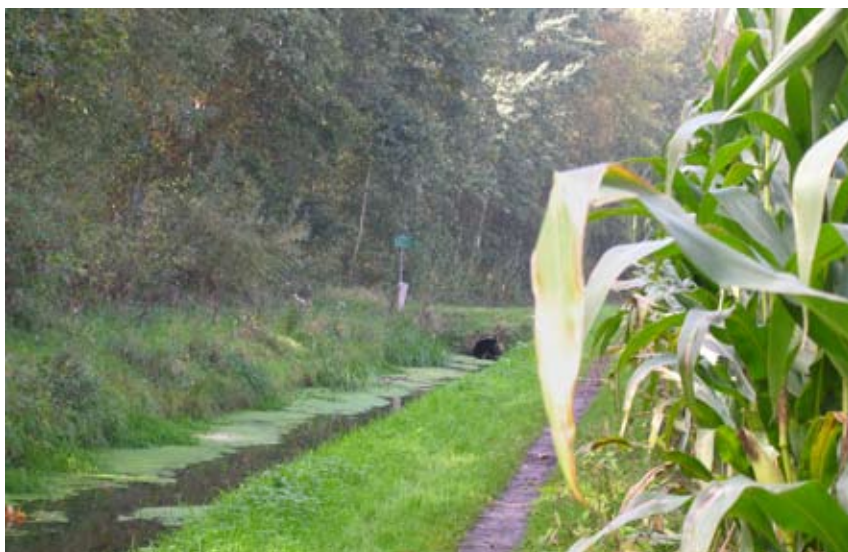
en Besluit Natuurbeheer Schaapskuddes (Bestuursovereenkomsten ILG, 2006). Geteld in euro's besteden provincies het grootste deel van hun eigen investeringen aan natuur. Op gebied van landschap leggen ze procentueel het meeste in, al betreft dat in totaal slechts een beperkte hoeveelheid geld.

Provincies besteden maar een deel van de beschikbare ILG-middelen

Uit de ILG-voortgangsrapportages van 2007 en het rapport van de Visitatiecommissie ILG (IPO, 2009) blijkt dat veel provincies het beschikbare budget slechts gedeeltelijk hadden besteed. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beschikbare middelen in het Groenfonds voor de verwerving en inrichting van gronden voor de EHS. Hoewel het vanuit het ILG geen verplichting is om het jaarbudget volledig te besteden - provincies hebben zeven jaar om dit te doen - geeft dit wel aan dat het niet overal lukt om vanaf het begin van het ILG de middelen uit te putten in uitvoeringsprojecten.

EHS realisatie verschilt per provincie

Er is een tweedeling waar te nemen tussen provincies die denken de taakstellingen voor de EHS te zullen halen (Drenthe, Groningen, Friesland, Flevoland, Noord-Brabant) en provincies die moeite hebben om de opgave te realiseren (Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland, Overijssel). Dit kan vooral verklaard worden door verschillen in de grondprijzen en de beschikbaarheid van grond (IPO, 2009). Kansen voor de versnelling van verwerving en inrichting van de EHS zijn er vooral in provincies waar de grondynamiek dit toelaat, zoals in de noordelijke provincies (Kamphorst en Selnes, 2007).



Doordat bij het Sarsven landbouw en natuur pal naast elkaar liggen is het moeilijk goede condities voor natuur te bereiken, vooral op gebied van stikstof en grondwaterstand. Bij het zoeken naar oplossingen zijn zowel het gebied, de provincie als het Rijk betrokken, en samenwerking tussen hen vormt een sleutel tot succes.

Provincies voeren beleid uit samen met gebiedspartijen

Het ILG regelt de relatie tussen Rijk en provincies bij het realiseren van rijksdoelen voor het landelijk gebied. De uitvoering van het natuurbeleid in het kader van het ILG loopt voor een belangrijk deel via de herverdeling van grond, via de Reconstructie van de zandgronden en via het Natura 2000-beleid. Hierbij spelen gebiedspartijen zoals gemeenten, waterschappen, grondeigenaren of maatschappelijke organisaties een belangrijke rol. Dit waren geen formele partijen in de bestuurs-overeenkomsten rond het ILG, maar ze hebben wel vaak de bevoegdheden of machtsposities (zoals grondbezit) die nodig zijn om die beleidsdoelen te realiseren en ze nemen veelal zelf uitvoeringsprojecten ter hand.

De provincies en het Rijk blijken tot nu toe weinig bereid om dwingende instrumenten in te zetten om te forceren dat gebiedspartijen natuurdoelen realiseren. Voor de realisatie van de EHS is vrijwillige grondvererving de norm en voor Natura 2000-gebieden zullen gebiedspartijen met de provincie een gezamenlijk beheerplan opstellen. De Raad voor het Landelijk Gebied adviseerde in 2008 om vaker en sneller over te gaan tot onteigening, maar dit gebeurt nog weinig. Een manier om agrariërs te bewegen om vrijwillig hun grond aan te bieden is het betalen van een volledige schadevergoeding. Dit betekent dat de betaalde prijs per hectare hoger komt te liggen dan nu in de normbedragen is vastgelegd. Dit kan betekenen dat de totale kosten zullen stijgen of dat er minder grond aangekocht kan worden. In het Natura 2000-gebied Haaksbergerveen/Buuserzand overweegt de provincie Overijssel het betalen van een volledige schadeloosstelling. De provincie Utrecht heeft dit ook overwogen voor het Noorderpark, maar heeft hier uiteindelijk van afgezien.

Rol gebiedspartijen verschillend per provincie

Iedere provincie betreft de gebiedspartijen op een verschillende manier bij het natuurbeleid (Kamphorst en Selnes, 2007). Daarmee verschilt ook de manier waarop die invloed uit kunnen oefenen en verschillen mogelijk ook de resultaten die geboekt zullen worden. Soms is de samenwerking tussen provincies en gebiedspartners vastgelegd in formele meerjarige convenanten, waarin de provincie de gebiedspartners (gemeenten, waterschappen, of zelfs gebiedscommissies) verantwoordelijk maakt voor de uitvoering. Maar de provincies pakken ook zelf de uitvoering op, als partner in het gebied. Bij de gebiedsgerichte processen rondom de Natura 2000-gebieden Haaksbergerveen/Buurserzand, Sarsven en De Banen en Noorderpark is bijvoorbeeld te zien dat de provincies Overijssel, Limburg en Utrecht direct betrokken zijn bij het opstellen van doelen en maatregelen voor verdrogingsbestrijding en andere Natura 2000-opgaven (zie tekstkader 'Provincies werken samen met gebiedspartijen in Natura 2000-gebieden').

Een belangrijke laag bij de uitvoering van het beleid zijn gebiedscommissies (zie Figuur 8.2). Gebiedscommissies hebben op verschillende manieren invloed op de realisatie van de natuurdoelen van het Rijk (zie tekstkader 'In het landelijk gebied zijn bijna landsdekkend gebiedscommissies ontstaan'). Een manier waarop zij invloed uitoefenen is via de advisering aan Gedeputeerde Staten over de besteding van ILG-middelen. De rol van ILG-gebiedscommissies bij de aankoop en inrichting van de EHS lijkt volgens studies beperkt (Kamphorst en Selnes, 2007; Selnes en Van der Wielen, 2008). Dit wordt bevestigd in de casussen Noorderpark en Haaksbergerveen/Buurserzand. De gebiedscommissies hebben hier nauwelijks inspraak in de besluiten over subsidies voor natuurorganisaties om de maatregelen te nemen; dat is een zaak tussen provincie en natuurorganisaties. In Sarsven en De Banen speelt de gebiedscommissie echter wel een centrale rol bij de aankoop en uitruil van grond. Het verschilt dus per provincie welke rol gebiedscommissies spelen in het realiseren van natuurdoelen. Dit krachtenveld is nog sterk in beweging.

Natura 2000-gebieden maken onderdeel uit van bredere gebiedsprocessen

Voor deze Natuurbalans is onderzoek uitgevoerd naar de gebiedsgerichte processen rondom drie Natura 2000-gebieden: Sarsven en De Banen in de provincie Limburg, Buurserzand/Haaksbergerveen in de provincie Overijssel en het TOP-lijstgebied Noorderpark in de provincie Utrecht (Gerritsen et al., 2009). In Sarsven en De Banen is een integrale gebiedsuitwerking van de gebiedscommissie-Nederweert aan de orde, waarin onder andere het beheerplan Natura 2000 en de ontwikkeling van een landbouwontwikkelingsgebied in Nederweert aan de orde komen. Partijen werken hier al jaren samen in een gebiedscommissie. In Buurserzand/Haaksbergerveen wordt een vernattingsdoelstelling gerealiseerd voor een Natura 2000-gebied in een extensiveringsgebied. Hier is echter ook recent een landinrichting afgerond, waardoor de omstandigheden voor de landbouw juist waren verbeterd. In het Noorderpark wordt de verdroging teruggedrongen door vernatting van de Bethunepolder. Deze maatregel maakt deel uit van de doelstellingen voor het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen.



Versterking van het natte karakter van het Haaksbergerveen is gebaat bij verhoging van de grondwaterstand in de omgeving. Daar is echter net een landinrichting afgerond waarin agrariërs hebben geïnvesteerd, zodat de belangen uit elkaar liggen.

Provincies: lastige balans tussen controlerende en stimulerende rol

Provincies hebben twee rollen die elkaar soms in de weg zitten: die van stimulator en die van regisseur. In de stimulerende rol is de provincie vooral een partner die in gebieden helpt om projecten te formuleren en in te dienen. Er ontstaan in allerlei vormen en maten aanjaagteams en gebiedsmakelaars. Het merendeel van de gebiedspartners is tevreden over de hulp die de provincie hun biedt om projectvoorstellen in te dienen (IPO, 2009). De regierol die de provincie ook heeft, is echter duidelijk een andere. Daarin is de provincie vooral controleur en opdrachtgever die een resultaatsverplichting is aangegaan met het Rijk.

In deze combinatie van rollen moeten provincies voortdurend de balans vinden tussen gebiedsprocessen stimuleren en de regie aantrekken (Kamphorst en Selnes, 2007). Daarbij blijkt de relatie tussen het frontoffice (provinciale medewerkers die in gebiedsprocessen participeren) en de lijnorganisatie (het achterliggende provinciale apparaat) moeilijk te organiseren (Selnes en Van der Wielen, 2008). Deze verschillende geledingen denken veelal anders over de rol die de provincie zou moeten spelen. De eerste groep zit vaak meer op de lijn van het stimuleren en de tweede groep meer op het regisseren en controleren.

Spanningen tussen provinciale regie en gebiedspartijen

Sommige provincies zijn bang de grip te verliezen op uitvoeringsorganisaties (programmabureaus) bij gebiedscommissies die niet direct onder de provincie vallen. Bestaande gebiedsgerichte organisaties en samenwerkingsverbanden zijn namelijk niet altijd gericht op ILG-doelen (Van Till, 2007). Bovendien zien deelnemers aan gebiedscommissies zichzelf ook niet als uitwerkers van een top-downbenade-

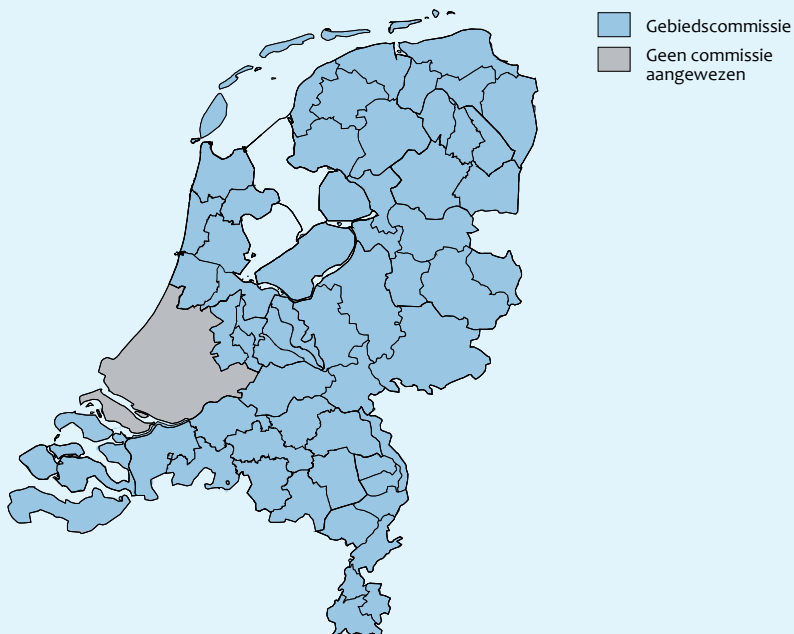
In het landelijk gebied zijn bijna landsdekkend gebiedscommissies ontstaan

Gebiedscommissies zijn bestuurlijke netwerken van bestuurders van provincie, gemeenten, waterschappen en soms andere organisaties, waarin zij overleggen over de opgaven van hun deel van het landelijk gebied. Deze zijn in vrijwel heel Nederland ontstaan (zie Figuur 8.2). Deze gebiedscommissies zijn belangwekkend, omdat op deze ontmoetingsplaatsen van bestuurders invloed wordt uitgeoefend op het beleid voor en in het landelijk gebied. Partijen die in het recente verleden weinig betrokkenheid hadden met natuur- en landschapsbeleid, spreken elkaar nu in deze commissies.

Met de term 'gebiedscommissies' kunnen verschillende soorten commissies worden bedoeld (Slangen et al., 2009). Volgens de Provinciewet kunnen de provincies commissies instellen die de provincie ondersteunen bij de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van haar taken. Per commissie worden taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze geregeld door Provinciale Staten. Er kunnen adviescommissies en bestuurscommissies ingesteld worden. De provincie is in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) niet verplicht om advies- of bestuurscommissies in te stellen.

Gebiedscommissies, 2009

Figuur 8.2



In vrijwel heel Nederland zijn gebiedscommissies ontstaan, die elk enkele gemeenten omvatten. Bron: Provincies.

ring door de provincie (Slangen et al., 2009). Ook bevinden de processen waar bestaande gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden voor zijn opgericht, zich vaak in andere fasen van ontwikkeling dan het ILG.

Voor het ILG er was, traden ook al spanningen op tussen provinciale regie en gebiedscoalities (Boonstra et al., 2007). Een voorbeeld is te vinden in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost (Kuindersma, 2007). De gebiedspartijen hadden zich hier verenigd in een stichting met een eigen uitvoeringsorganisatie. Deze stichting wilde de reconstructie van dit gebied zelf uitvoeren, maar de provincie Gelderland had hier moeite mee omdat zij alleen zaken wilde doen met overheden. Betrokken partijen zaten elkaar dus in de weg in wie wat zou moeten doen om het beleid te realiseren. Dit had - in elk geval op de korte termijn - een vertragend effect.

Integratie van sectorale doelen door provincies blijkt lastig

De provincies moeten opereren in een spanningsveld tussen sectoraal beleid zoals natuurbeleid, en integrale afwegingen op gebiedsniveau (Kamphorst en Selnes, 2007). Integrale projecten worden binnen de provinciale organisatie in sectorale 'moten' gehakt en vervolgens beoordeeld door prestatie-eigenaren of doelspecialisten (IPO, 2009). Verkokering is niet per definitie een probleem, maar er is wel regie op nodig (ROB, 2009). Het succes van deze integrale projecten is mede afhankelijk van de interne communicatie binnen de provincies. Daardoor hebben veel provincies moeite om sectorale doelen (voor natuur, landbouw, landschap, recreatie) op gebiedsniveau te integreren, zoals met het ILG wordt beoogd.

Dit spanningsveld ontstaat mede door de voorwaarden die het Rijk in het ILG heeft gesteld aan de besteding van middelen. Daarbij gelden verschillende verantwoordings-eisen, en bovendien is een groot deel van de gelden geoormerkt voor een specifiek doel. Dit komt de integraliteit niet ten goede en creëert veel bureaucratie (IPO, 2009). Door de nadruk op natuur in het ILG is het moeilijk om verschillende gebiedsopgaven te integreren. Zo gaat de provinciale cofinanciering voor een aanzienlijk deel naar de natuurdoelen, terwijl andere doelen zoals plattelandsonwikkeling of de stimulering van recreatie en toerisme, lastig te (co)financieren zijn binnen het ILG. Als gevolg hiervan zijn waterschappen teleurgesteld over de beschikbaarheid van ILG-middelen voor de wateropgaven (IPO, 2009). Hierdoor zijn er maar beperkte mogelijkheden om integrale wateropgaven mee te nemen. De meeste mogelijkheden zijn er via de verdrogingsbestrijding, waarin het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) een belangrijke rol speelt. Dit blijkt ook uit de casussen Sarsven en De Banen, Noorderpark en Buurserzand/Haaksbergerven, waar de bestrijding van verdroging een belangrijk thema is.

Provincies en Rijk missen kansen om van elkaar te leren bij invulling nieuwe rollen

Provincies en Rijk werken nog maar op beperkte schaal met elkaar samen om kennis en ervaringen te delen, ondanks dat ze beide nog bezig zijn hun nieuwe rollen in het ILG in te vullen. De Visitatiecommissie ILG (IPO, 2009) stelt dat zowel provincies als het Rijk ervoor verantwoordelijk zijn het ILG tot een succes te maken. Dit vraagt om samenwerking en een sterk partnerschap, op politiek-bestuurlijk niveau, op managementniveau en op het niveau van medewerkers. Dit gebeurt nu te weinig en daardoor worden kansen gemist om van elkaars ervaringen te leren, zodat de uitvoering van het natuurbeleid daarvan kan profiteren. De Raad voor het

Openbaar Bestuur (ROB, 2009) benadrukt het belang van interbestuurlijke samenwerking tussen verschillende overheden op basis van gelijkwaardigheid en met respect voor de verschillende taken en bevoegdheden.

Provincies lijken het ILG 'in provinciale moten te hebben gehakt'

De Visitatiecommissie ILG (IPO, 2009) constateert dat er grote verschillen zijn in institutionele kaders en gebiedsstructuren. Dit maakt het in delen van het land lastig om provinciegrensoverschrijdende projecten goed af te stemmen en uit te voeren. En daardoor wordt het moeilijker om de natuurdoelen in deze projecten te realiseren. Provincies lijken het ILG 'in moten te hebben gehakt', waarbij de verantwoordelijkheid voor het geheel onvoldoende is geborgd. Zo zijn er in feite twaalf ILG's ontstaan, en wordt er bij de realisatie van de in het ILG opgenomen doelen vooral binnen de provinciale grenzen gekeken. De Visitatiecommissie ILG (IPO, 2009) stelt vast dat de interprovinciale overlegstructuur die bestond in de periode dat het ILG werd voorbereid, niet is gecontinueerd.

8.2 Realisatie natuurdoelen in gebiedsprocessen

Gebiedsprocessen zorgen voor de uitvoerbaarheid van het natuurbeleid

In de concrete gebieden waar natuurdoelen verwezenlijkt moeten worden, moeten eerst gebiedsprocessen op gang komen. Die processen zijn nodig als basis voor de verwerving en inrichting van grond voor natuur en om de natuurdoelen goed in te passen met andere functies. Natuurbeleid kan daarom niet los worden gezien van het beleid voor het landelijk gebied over de hele breedte. In de praktijk komt het dan ook weinig voor dat grond wordt verworven voor natuurontwikkeling zonder een integraal gebiedsproces waarin gronden herverkaveld worden (Kamphorst en Selnes, 2007). Dit is onder meer nodig omdat grond grotendeels op vrijwillige basis verworven moet worden. Mogelijkheden om grond uit te ruilen ontstaan eerder als de grondverwerving deel uitmaakt van een groter gebiedsgericht proces. In de praktijk van de uitvoering gaat het dus niet om of natuurdoelen of landbouwdoelen, maar om beide tegelijk.

Onderling vertrouwen betrokkenen essentieel in gebiedsprocessen

Uit het voorgaande blijkt al dat gebiedsprocessen arena's zijn voor moeilijke besluiten, die optimaal werken als betrokkenen elkaar hebben leren kennen en vertrouwen. Als de betrokkenen in het gebiedsproces de doelen als legitiem ervaren en accepteren, dan kan de provincie de zaken verder concreet afhandelen met bijvoorbeeld de Dienst Landelijk Gebied (DLG) of terreinbeherende organisaties (Selnes en Van der Wielen, 2008). Betrokkenen bij gebiedsprocessen rond het Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen hebben bijvoorbeeld de ontstane band tussen gebiedspartijen ervaren als essentiële factor om consensus te bereiken over de integrale aanpak. In dit gebied bestaat al een lange traditie in het samenwerken op gebiedsniveau en respondenten geven aan hoe belangrijk het is dat zij elkaar goed kennen. Gebiedsprocessen zijn fragiel. Incidenten, zoals een partij die een rechtszaak aanspant of een vergunningverlening die sommigen als problematisch zien, kunnen ertoe leiden dat partijen terugkomen op eerder gemaakte afspraken. Het vergt daarom voortdurend aandacht en inzet om het onderlinge vertrouwen te bewaken.

Betrokkenen bij gebiedsprocessen zien hun capaciteiten als aanvullend op die van provincies. Leden van gebiedscommissies vinden dat zij dicht bij de mensen staan dan de provincie en daarom beter kunnen inspelen op hun wensen en mogelijkheden. Zij vinden ook dat gebiedscommissies ervoor zorgen dat integraal gebieds-specifieke doelen worden geïnitieerd (Slangen et al., 2009).

Gebiedsprocessen ontberen werkbare kaders om natuurdoelen te kunnen realiseren

Om de gebiedsprocessen effectief te laten zijn, zijn heldere kaders belangrijk. De ruimte die verschillende kaders toelaten, verschilt sterk. Zo zijn bij de uitwerking van het Natura 2000-beleid in gebieden de Europese kaders richtinggevend en nauw omschreven. Deze laten relatief weinig ruimte voor andere gebiedsambities. Bij het beleidsprincipe 'Landschap ontwikkelen met kwaliteit', uit de *Nota Ruimte*, zijn de kaders juist breed. Het Rijk heeft niet altijd voldoende aandacht voor de beleidskaders en voorwaarden waarbinnen gebiedsprocessen kunnen plaatsvinden (Selnes en Van der Wielen, 2008). Dit heeft vooral te maken met (detail)regels die de ruimte voor gebiedsoplossingen inperken. Daarbij kunnen verschillende rijkskaders elkaar tegenwerken. Deze kunnen elk voor zich helder zijn, maar nauwelijks of niet te realiseren zijn in één gebied of in elkaars nabijheid.

Deze problematiek wordt geïllustreerd in het Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen. In het kader van het Reconstructiebeleid is in de omgeving van dit natuurgebied het landbouwontwikkelingsgebied (LOG) Nederweert gepland. Hier zouden intensieve veehouderijbedrijven de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. Hier staat tegenover dat de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij in andere gebieden (extensiverings- en verwevingsgebieden) kleiner zijn geworden. In de praktijk blijken natuur en landbouw elkaar echter te beperken in hun ontwikkelingsmogelijkheden, omdat het LOG te dicht bij het Natura 2000-gebied ligt. Het lukt daardoor niet om natuur en landbouw volledig te scheiden. Doordat er zo geen ontwikkeling van agrarische bedrijven mogelijk blijkt, blijven de mogelijkheden voor uitruil van grond beperkt in het gebied rondom Sarsven en De Banen. Er vindt immers geen beweging van intensieve veehouderij naar het LOG plaats. Hierdoor is in deze situatie een verdere kwaliteitsverhoging van de natuur niet mogelijk. En zo blijven partijen vastzitten in een situatie die zowel voor de landbouw als voor de natuur ongunstig is.

Een deel van de oplossing ligt in het generieke beleid voor ammoniak en stikstofoxiden van het Rijk en de Europese Unie. Een aanzienlijk deel van de ammoniakbelasting is bijvoorbeeld niet afkomstig uit het gebied zelf. Het Rijk heeft daarom een landelijke handreiking gemaakt voor de ammoniakproblematiek, waarin geregeld moest worden dat bedrijven meer ontwikkelingsruimte zouden krijgen. Dit voorstel heeft echter geen stand gehouden bij de Raad van State. Ook het rapport van de commissie-Trojan biedt nog geen werkbare oplossingen. In de Groote Peel loopt een pilot om dit verder uit te werken. Het gebiedsproces rondom Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen zou oplossingen goed kunnen gebruiken, evenals veel andere gebieden in Nederland.

Nadruk op sectorale natuurdoelen leidt soms tot spanningen in gebieden

Een sterke focus op sectorale natuurdoelen roept weerstand op in gebieden, zoals is gebleken bij de implementatie van het Natura 2000-beleid (Van den Bosch, 2007).



Wat gaat er met de Bethunepolder gebeuren? Verschillende beelden over het karakter van het gebied en plannen voor een ingrijpende vernatting leiden tot protesten van bewoners en agrariërs.

Het Natura 2000-beleid geeft een stevige impuls aan de realisatie van natuurdoelen, juist omdat de Natura 2000-doelen een juridisch dwingende karakter hebben. Dit dwingende karakter kan echter inbreuk maken op eerdere afspraken en verwachtingen. Frustraties en een negatief imago voor natuur kunnen hiervan het gevolg zijn (Selnes en Van der Wielen, 2008). Als er geen vertrouwen is en geen gezamenlijk streefbeeld is opgebouwd, is het waarschijnlijk dat er in de uitvoering weerstanden ontstaan waardoor de Natura 2000-doelen moeilijk gerealiseerd kunnen worden.

Deze knelpunten spelen bijvoorbeeld in het Buurserzand/Haaksbergerveen. De plannen om de gronden te vernattingen, maken landbouw op deze percelen onmogelijk. Het omliggende agrarische gebied is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw echter juist heringericht op een manier die voor de landbouw gunstig is. Deze landinrichting is recentelijk afgerond en bedrijven hebben investeringen gedaan die zij de komende decennia zullen moeten afbetalen. Met het gereedkomen van het Reconstructieplan en het natuurgebiedsplan van de provincie zagen deze landbouwbedrijven echter dat ze in een extensiveringsgebied of een zone nieuwe EHS-natuur terecht waren gekomen. Daarbovenop kwamen vervolgens de aanmelding als Natura 2000-gebied, het opstellen van een beheerplan hiervoor en de aanwijzing als TOP-lijstgebied verdrogingsbestrijding. Agrariërs die dit overkomt, weten voorsnog niet wat hun aangeboden zal worden en maken zich zorgen. Zoals het er nu voor staat, zullen agrariërs hun grond alleen willen verkopen voor natuurontwikkeling wanneer hier voldoende compensatie tegenover zal staan zodat zij bijvoorbeeld elders hun bedrijf kunnen voortzetten.

Ook in het TOP-lijstgebied Noorderpark (Utrecht) zijn er spanningen tussen bewoners en plannen om de verdrogingsproblematiek op te lossen. In 2007 was er een landinrichtingsplan klaar, waarin natuurontwikkeling, vernatting en behoud van bewoning samen zouden gaan. Ontwikkelingen in het verdrogingsbeleid en het beleid rond Natura-2000 hebben dit plan echter in een ander daglicht gesteld. Bewoners waren al niet tevreden met dit compromis (zie Natuurbalans 2008) en werden vervolgens geconfronteerd met plannen die nog verder gingen. Er ontstond actieve weerstand toen bleek wat het watergebiedsplan dat het waterschap had opgesteld, betekende voor de inrichting van de polder. In het gebied verschenen protestborden met teksten als 'Hou dit landschap in stand, met koeien op het land' en 'Met water omhoog houden wij het niet droog'. Bewoners en agrariërs hebben vervolgens een alternatief inrichtingsscenario opgesteld. Daarin gaan ze uit van inrichting met minder peilvlakken, waarvan ze hopen dat deze minder vernattingsschade aanricht.

Bijlage

Samen werken, samen leven: versnelling nodig om doelen alsnog te realiseren

Medio 2007 presenteerde het huidige kabinet zijn beleidsprogramma *Samen werken samen leven*. In dit programma geeft het kabinet aan waar het zich gedurende vier jaar voor wil inzetten, waar de accenten liggen en waar het op mag worden aangesproken. Deze bijlage geeft een overzicht van de voortgang van de natuur- en landschapsdoelstellingen in *Samen werken samen leven*. Het beleidsprogramma omvat 74 doelstellingen en tien projecten.

De ministeries hebben de begrotingen voor 2009 benut om het voorgenomen beleid nader te concretiseren. De doelen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd, zijn vertaald in acties en zijn deels uitgewerkt in beoogde effecten en resultaten. Hierbij is een duidelijke relatie tussen al bestaande operationele doelen en acties vanuit het huidige kabinet. Hierdoor ontstaat een samenhangend pakket, maar het is onduidelijk wat de mogelijke bijdragen zijn van de beleidsintensivering van dit kabinet aan het halen van de overkoepelende operationele doelen. Ook zijn er kabinetsdoelen waarvan de beleidseffecten moeilijk meetbaar zijn omdat ze geformuleerd zijn in termen van 'uitvoering geven aan' en 'levert bijdrage aan'. Daarnaast is het realiseren van het rijksbeleid soms afhankelijk van externe factoren en de samenwerking met partners. In die gevallen is het onduidelijk hoe verreichend de beïnvloedingsmogelijkheden van het Rijk zijn en waar het kabinet op kan worden aangesproken.

Dat neemt niet weg dat aan nagenoeg alle natuur- en landschapsdoelen uit *Samen werken samen leven* wordt gewerkt. De acties zullen ook een positieve bijdrage leveren om de beoogde doelen dichterbij te brengen. Uitzondering is echter de beoogde vermindering van de regeldruk en de huidige gang van zaken rond de vergunningverlening voor ammoniak.

Op dit moment ontplooit het kabinet geen acties die zicht geven op het halen van de overkoepelende hoofddoelstellingen op de gestelde termijnen. Substantiële stappen zijn wel gezet bij de beschermingsregimes voor natuurgebieden (ontwerp-AMvB Ruimte en aanwijzing Natura 2000-gebieden) en de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Het landschapsbeleid is prominenter in beeld gekomen bij de overheid, maar het lijkt vooralsnog een beperkte bijdrage te leveren aan de beleidsopgave die er ligt. Kijkend naar de mate waarin de doelen naar verwachting gerealiseerd worden lijkt het er op dat de realisatie van de hoofddoelstellingen van het beleid op termijn nog niet in beeld is. Het 'delivery instrument' van het kabinet kwam tot een gelijklopend oordeel.

Nr	Kabinetsdoelstelling	Acties	Actie uit-gevoerd?	Richting potentiële bijdrage bij uitvoering		
16	Minder regels, minder instrumenten, minder loketten	Kwaliteitsborging	loopt	+	Aandacht voor particulier en agrarisch natuurbeheer	
		Vergunningverlening ammoniak	loopt	+/-	Extra regeldruk door afstemming	
21	In 2010 duurzaamheid als criterium bij inkopen overheid	Criteria voor 80 product-groepen aan begin 2009	loopt (?)	+	Stimuleert aanbod duurzame producten: 51 van de 80 groepen zijn gereed	
22	Stimuleren duurzame consumptie en productie	In 2010 wordt minimaal 30% van de vis en visproducten gecertificeerd.	beperkt	+		
		Financiële prikkels voor duurzame productie	gestart	+	In discussie bij hout; subsidie voor certificering vis.	
23	Zuinig ruimtegebruik	Pilotprojecten herstructurering bedrijventerreinen	loopt	+/-	Bijdrage beperkt ten opzichte van opgave	
24a	Investering in natuurgebieden	Natuurgebieden aanwijzen	loopt	+		
		Realisatie EHS, verwerving, inrichting	vertraagd	+	Vooraf inrichting vertraagd; extra bezuinigingen de komende twee jaar zullen verder vertragend werken	
		Beheerplannen	loopt	+		
		Beschermingsregiems	loopt	+	Benut AMvB ruimte	
24b	Bijdrage aan behoud soorten	Binnen natuurgebieden (zie 24a)				
		Beschermingsregiems buiten natuurgebieden	gereed	+		
		Leefgebiedenbenadering in/ buiten natuurgebieden	gestart	?	Uitwerking onduidelijk	
24c	Tevredenheid landschap vergroten	Uitvoering Agenda Landschap	loopt	+/-	Bijdrage beperkt ten opzichte van opgave	
		Uitvoering Mooi Nederland	loopt	+/-	Bijdrage beperkt ten opzichte van opgave	
		Implementeren advies taskforce Financiering Landschap (Rinnooy Kan)				
		Uitwerking kernkwaliteiten door provincies	loopt	+/-	Uitkomst onzeker	
24d	Meer en beter toegankelijke groene gebieden om steden	Verwerving en inrichting gebieden Groen en de Stad (RodS)	loopt	+/-	Vertraging in aankoop en inrichting; extra bezuinigingen de komende twee jaar op RodS zullen verder vertragend werken	
		Ontwikkelen en versterken recreatieve routenetwerken	loopt	+/-	Niet voldoende om knelpunten tijdig op te lossen	
		Innovatie agenda en programma	loopt	?	Informatie ontbreekt	
26	Conditie voor natuur	Klimaat	gestart	+		
		Effectmeting (ILG-midterm, ...)	beperkt	+	Onduidelijk of beleidsinspanning en geld resulteert in effecten op natuur (vooral bij verdroging)	

Afkortingen

AMvB Algemene Maatregel van Bestuur	GGOR Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime
AVP Agenda Vitaal Platteland	GLB Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
AZ Algemene Zaken (ministerie van)	GVV Gemeenschappelijk Visserij Beleid
BBP Bruto Binnenlands Product	ILG Investeringsbudget Landelijk Gebied
BZ Buitenlandse Zaken (ministerie van)	KADO Kabinetbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling
CBD Convention on Biological Diversity	KRW Kaderrichtlijn Water
CBS Centraal Bureau voor de Statistiek	LEI Landbouw Economisch Instituut
DLG Dienst Landelijk Gebied	LNv Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministerie van)
DR Dienst Regelingen	LOG Landbouwontwikkelingsgebied
EEA European Environment Agency	LOK Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit
EHS Ecologische Hoofdstructuur	MJP Meerjaren Programma
EU Europese Unie	MKBA maatschappelijke kosten-batenanalyse
FAO Food and Agriculture Organization	MNC Milieu- en Natuur Compendium
FSC Forest Stewardship Council	MNP Milieu en Natuurplanbureau (het huidige PBL)
G31 31 grootste steden van Nederland	MSC Marine Stewardship Council
GEP Goed Ecologisch Potentieel. Begrip uit de KRW	Natura 2000 Het Europese netwerk van gebieden dat onder de Habitatrichtlijnen en Vogelrichtlijnen is ingesteld
GET Goede Ecologische Toestand. Begrip uit de KRW	

NEC

National Emission Ceilings

NEM

Netwerk Ecologische Monitoring

Nge

Nederlandse grootte eenheden

NME

Natuur- en Milieueducatie

NURG

Nadere Uitwerking Rivieren Gebied

OESO

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

OSPAR

Oslo-Parijs Conventie voor de bescherming van het Mariene Milieu van de Noord-Oost Atlantische Oceaan

PBL

Planbureau voor de Leefomgeving

PEFC

Program for Endorsement of Forest Certification Schemes

PGO

Particuliere Gegevensbeherende Organisatie

PKB

Planologische Kernbeslissing

POP2

Tweede Plattelands Ontwikkelings Programma

RHS

Ruimtelijke Hoofdstructuur

RMNO

Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek

RodS

Recreatie om de Stad

RPB

Ruimtelijk Planbureau (het huidige PBL)

RSPO

Roundtable on Sustainable Palm Oil

RTRS

Round Table on Responsible Soy

SAN

Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer

SCP

Sociaal en Cultureel Planbureau

SN

Subsidieregeling Natuurbeheer

SOVON

Samenwerkende Organisaties Vogelonderzoek Nederland

SPADE

Stimuleringsprogramma 'Agrobiodiversiteit en Duurzaam bodembeheer'

TK

Tweede Kamer

VenW

Verkeer en Waterstaat (ministerie van)

VROM

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministerie van)

VZZ

Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming

WILG

Wet Inrichting Landelijk Gebied

Wro

Wet op de ruimtelijke ordening

WWI

Wonen Werken en Integratie

Literatuur

Literatuur Hoofdstuk 2

- AZ (2009) Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken samen leven'. Rapport, Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag.
- Bal, D., Beije H.M., Fellingner, M., Haverman, R., Van Opstal, A.J.F.M. en Van Zadelhof, F.J. (2001) Handboek natuurdoeltypen. Expertisecentrum LNV, Wageningen.
- CBD (2004) Decision VII/30 of the Seventh Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD/COP7) 'Strategic Plan: future evaluation of progress'. <http://www.biodiv.org/decisions/default.aspx?dec=VII/30>.
- CBD en MNP (2007) Cross-roads of on Earth; Exploring means to meet the 2010 biodiversity target. Solution-oriented scenarios for the Global Biodiversity Outlook 2. CBD Technical Series No. 31. en MNP rapportnr. 555050001, Montreal en Bilthoven.
- CEC (2006) Halting the loss of biodiversity by 2010 and beyond, sustaining ecosystem services for human wellbeing. COM(2006)216 final. Commission of the European Communities, Brussels.
- De Koeijer, T.J. (2007) Van aankoop naar beheer II: ex ante evaluatie omslag natuurbeleid. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- De Vries, W. (2008) Verzuring: oorzaken, effecten, kritische belastingen en monitoring van de gevolgen van ingezet beleid. Alterra-rapport 1699. Alterra Wageningen Universiteit en Research Centrum, Wageningen.
- Dienst Regelingen (2007) Rapportage VBTB Provincies 2006, Den Haag.
- EEA (2007) Europe's Environment. The fourth assessment. European Environment Agency, Copenhagen.
- Geelen, J. en Leneman, H. (2007) Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren: uitkomsten van een marktonderzoek. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Kabinetreactie op Commissie Trojan (2008) Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Den Haag.
- Kamphorst, D.A., Selnes T.A. en Pleijte, M. (2008) Sturing op natuurbeleid in het Investeringsbudget Landelijk gebied. In: Natuur en landschap in het landelijk gebied: kennis voor beleid (red. F.M. Brouwer en G.H.P. Dirckx), WOT-studie 8, Wageningen: 90-94.
- Kuijpers-Linde, M.A.J., Bouwman, A.A., Roos Klein-Lankhorst, J. en Smidt, R. (2007) Nederland later: tweede duurzaamheidsverkenning, deel fysieke leefomgeving Nederland. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- LNv (2006a) Begroting LNv 2007. Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Den Haag.
- LNv (2006b) Nulmeting restanttaakstellingen MJP2-doelen in het ILG d.d. 7 april 2006 Rapport, Den Haag.
- LNv (2007a) Agenda voor een vitaal platteland. Meerjarenprogramma 2007-2013. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNv (2007b) Begroting LNv 2008. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNv (2007c) Beleidsvisie Natuurbeheer. Brief van de Minister van LNv aan de Tweede Kamer, kenmerk DN, 2007/2923, d.d. 12 oktober 2007 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNv (2008a) Groot project Ecologisch Hoofdstructuur, Eerste voortgangsrapportage, Rapportagejaar 2007. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNv (2008b) Kabinetreactie Voortgangsrapportage ILG, brief Tweede kamer d.d. 10 oktober 2008, kenmerk DP. 2008/1214. Ministerie van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNv, VROM en VenW (1990) Natuurbeleidplan, Regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- MNP (2007a) Natuurbalans 2007. Rapportnr. 500402005, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007b) Nederland en een duurzame wereld: armoede, klimaat en biodiversiteit. Tweede Duurzaamheidsverkenning (in Dutch). Rapportnr. 50084001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

- Opdam, P., Pouwels, R., Vos, C., Reijnen, R., Kwakernaak, C., Agricola, H., de Vries, S., Otzburg, F., Hijdra, R., Zonneveld, T., Piek, H. en Kooy, W. (2006) De Ecologische Hoofdstructuur en klimaatverandering: waar kunnen we het beste investering in meer ecologische veerkracht? Alterra, Wageningen.
- PBL (2008a) Doelbereikingsmonitor Nota Ruimte. De eerste vervolgmeting. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- PBL (2008b) Natuurbalans 2008. Rapportnr. 500402008, Planbureau voor de Leefomgeving., Bilthoven.
- PBL (2008c) Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water, Rapportnr. 50014001, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- PBL (2009) Review van het ontwerp-Nationaal Waterplan. Planbureau voor de Leefomgeving. Rapportnr 5000072003. Uitgeverij RIVM, Bilthoven.
- Pleijte, M. et al. (2009) Verdrogingsbestrijding in het tijdperk: van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Tussen government en governance. WOT-rapport 93. Wageningen, WOT Natuur en Milieu.
- Reijnen, R., Hinsberg, A.v., Esbroek, M.L.P.v., Knegt, B.d., Pouwels, R. en Wiertz, J. (2009) Natuurgraadmeter voor nationale beleidsdoelen. Aanpassing van Natuurwaarde 1.0: in voorbereiding. Alterra, Wageningen.
- Smolders, A., Lammers, L., Lucassen, E. en Roelofs, J. (2006) Internal eutrophication: how it works and what to do about it - a review. Rapport.
- Van den Bolt, F.J.E., Van Boekel, E.M.P.M., Clevering, O.A., Van Dijk, W., Hoving, I.E., Kselik, R.A.L., De Klein, J.J.M., Leenders, T.P., Linderhof, V.G.M., Massop, H.T.L., Mulder, H.M., Noij, I.G.A.M., Van Os, E.A., Polman, N.B.P., Renaud, L.V., Reinhard, S., Schoumans, O.F. en Walvoort, D.J.J. (2008) Ex-ante evaluatie landbouw en KRW: effect van voorgenomen en potentieel aanvullende maatregelen op de oppervlaktewaterkwaliteit voor nutriënten. Rapportnr. 1687, Alterra, Wageningen.
- Van Leeuwen, S.J., Bogaardt, M.-J. en Wortelboer, F.G. (2008) Noordzee en Waddenzee. Rapportnr. 500402013, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- VenW (2008a) Ontwerp Nationaal Waterplan. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- VenW (2008b) Stroomgebied beheerplan. Rijndelta, Maas, Schelde, Eems. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- VenW, LNV en VROM (2004) Meerjarenprogramma ontspanning MJPO. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Verboom, J., Foppen, R., Opdam, P. en Luttkhuizen, P. (2001) Introducing the key patch approach for habitat networks with persistent population: an example for marshland birds. *Biol. Conserv.* 100, 89-101.
- VROM, LNV, VenW en EZ (2006) Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Wiertz, J., Sanders, M.E. en Kranendonk, J.M. (2007) Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer: Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Literatuur Hoofdstuk 3

- Algemene Zaken (2007) Samen werken samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011. Den Haag, Ministerie van Algemene Zaken.
- Bervaes, J., Kuindresma, W. en Ouderstal, J. (2001) Reisbufferzones, Verleden, heden en toekomst. Wageningen, Alterra.
- De Bont, C. J. A. M., Van Bruchem, C., Helming, J.F.M., Leneman, H. en Schrijver, R.A.M. (2007) Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Crommentuijn, L. E. M. (2007) Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006: nulmeting landschap en groen in en om de stad. Bilthoven, Milieu en Natuur Planbureau.
- Koomen, A. J. M. (2004) Steekproef landschap: actuele veranderingen in het Nederlandse landschap. Wageningen, Alterra.
- Koomen, A.J.M., Maas, G. J. en Weijtschede, T.J. (2007) Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen: resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kuiper, R., Van Egmond, P.M., De Groot, S., Farjon, H., Van den Heiligenberg, H., Nieuwenhuizen, W., Snellen, D. en Dirx, J. (2008) Landschap beschermen en ontwikkelen. Evaluatie en beleidsopties. Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving.
- LNV (2004) Agenda voor een vitaal platteland. Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2008) Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2009. Den Haag, SDU.
- LNV en VROM (2008) Agenda landschap: landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen. Den Haag, Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Lörzing, H., Harbers, A. en Bredeijk, M. (2007) De zichtbaarheid van de Belle van Zuylen-toren. Den Haag, Ruimtelijke Planbureau.

- Nieuwenhuizen, W. P. D., Van Egmond, P.M., Gerritsen, A.L., Kersten, P.H., Kistenkas, F.H., Pedrolí, G.B.M., Roos-Klein Lankhorst, J., Schöne, M.B. en Schröder, R.R.G. (2008) Landschap in de natuurbalans 2007: Hoe staan de Rijksdoelen voor het landschap er voor? Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Nirov (2009) De Nieuwe Kaart van Nederland. Den Haag, Nirov.
- Piek, M., Van Middelkoop, M., Breedijk, M., Sorel, N. en Verhoeff, N. (2007) Snelwegpanorama's in Nederland. Den Haag, Ruimtelijke Planbureau.
- Ritsema van Eck, J., Farjon, H. en Noorman, N. (2008) Monitor nota ruimte: de eerste vervolgmeting. Den Haag, Ruimtelijke Planbureau.
- Sijmons, D. (2008) Het deskundigenoordeel als instrument voor ruimtelijke kwaliteit. In: Jaarverslag Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier 2006-2007. Utrecht, Q-team/Programmadirectie Ruimte voor de Rivier.
- Silvis, H. en De Bont, K. (2005) Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland: achtergrondrapport bij 'Kiezen voor landbouw'. Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Snellen, D., Farjon, H., Kuiper, R. en Pieterse, N. (2006) Monitor nota ruimte: de opgave in beeld. Den Haag, Ruimtelijke Planbureau.
- VROM (2006) Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire goedkeuring. Den Haag, Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ.
- VROM (2007) Ambities voor een Mooi Nederland; Beleidsprioriteiten Duurzame Ruimtelijke Inrichting. Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2008a) Zicht op mooi Nederland: structuurvisie voor de snelwegomgeving. Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2008b) Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009. Den Haag, SDU.
- VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie (2008) Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid. Den Haag, Ministeries VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie.
- Literatuur Hoofdstuk 4**
- Algemene Zaken (2009) Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'. Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag.
- Crommentuijn, L. E. M. (2007) Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006: nulmeting landschap en groen in en om de stad. Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven.
- De Niet, R. (2005) Groen in de stad: ontwikkeling 1993-2000: achtergronddocument bij Natuurbalans 2005. Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven.
- Goossen, M. en De Vries, S. (2008) Rapportage M-AVP, Nulmeting Recreatie. Wageningen, Alterra.
- LNV (2004) Agenda voor een Vitaal Platteland, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2008a) Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd: Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 's-Gravenhage.
- LNV (2008b) Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2009. Den Haag, SDU.
- LNV (2009) Groen en de Stad. De waarde van groen; Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- MNP (2007) Natuurbalans 2007. Rapportnr. 500402005, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Stichting Landelijk Fietsplatform en Stichting Wandelplatform-LAW (2006) Rapportage o-meting. St. Landelijk Fietsplatform, Amersfoort
- Vader, J., Donders J.L.M. en Bredenoord, H.W.B. (2009) Zicht op natuur- en landschapsorganisaties. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- Van den Berg, E. en De Hart, J. (2008) Maatschappelijke organisaties in beeld: grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld. SCP Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- VROM, LNV, VenW en EZ (2006) Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire goedkeuring. Den Haag, Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ.
- Wiertz, J., Sanders, M.E. en Kranendonk, J.M. (2007) Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer: Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Literatuur Hoofdstuk 5

- Aidenviroment (2008a) FSC Hout in de Nederlandse markt 2007. Beschikbaarheid van FSC-gecertificeerd hout op de Nederlandse markt in 2007 Rapportnr. 1765 A, Aidenviroment,, Amsterdam.
- Aidenviroment (2008b) FSC in de Markt 2007. Beschikbaarheid van FSC gecertificeerd papier op de Nederlandse markt in 2007 Rapportnr. 1765 C, Aidenviroment,, Amsterdam.
- Alder, J., Guénette, S., Beblow, J., Cheung, W. en Christensen, V. (2007) Ecosystem-based global fishing policy scenarios. Rapportnr. 15(7). UBC Fisheries Centre, Vancouver.

- Algemene Rekenkamer (2008) Duurzame Noordzeevisserij, Vol. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 748, nrs. 1–2, pp. 79.
- Alkemade, R., Van Oorschot, M., Miles, L., Nellemann, C., Bakkenes, M. en ten Brink, B. (2009) GLO BIO3: A Framework to Investigate Options for Reducing Global Terrestrial Biodiversity Loss. *Ecosystems* 12, 374.
- Blonk, H., Kool, A. en Luske, B. (2008) Milieueffecten van Nederlandse consumptie van eiwitrijke producten. Gevolgen van vervanging van dierlijke eiwitten anno 2008, pp. 153. Blonk Milieu Advies, Gouda.
- Brooks, T.M., Mittermeier, R.A., da Fonseca, G.A.B., Gerlach, J., Hoffmann, M., Lamoreux, J.F., Mittermeier, C.G., Pilgrim, J.D. en Rodrigues, A.S.L. (2006) Global Biodiversity Conservation Priorities. *Science* 313, 58-61.
- Bruinsma, J. (2003) World Agriculture: Towards 2015/2030. An FAO perspective. Rapport, FAO, Rome, Italy.
- CBL (2008) Nieuwe stap richting duurzame kweekvis. <http://www.cbl.nl/pers/persberichten/duurzame%20kweekvis>
- CREM (2005) Tussenstand 'Stimulerend duurzame import' vanuit het oogpunt biodiversiteit. Rapport, CREM Consultancy and Research for Environmental Management, Amsterdam.
- Davidson, M. en Bergsma, G.C. (2009) Economische instrumenten voor duurzaam geproduceerd hout. Een verkenning. Rapportnr. 09.8611.07, CE Delft, Delft.
- De Kok & partners (2008) Stammenstrijd of Volksverbond? Verkenning beschikbaarheid duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt. Rapport, De Kok en partners, Arnhem.
- DHV (2009) De impact van duurzaam inkopen. Verkenning van de effecten op markt en milieu. Rapportnr. MD-SU20090072, DHV BV, Amersfoort.
- EC (2008) Communication 397/3 on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy - action plan. Europese Commissie, Brussel.
- EC (2009) Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC. Europese Commissie, Brussels.
- FAO (2009a) FAOSTAT - ProdSTAT Crops.
- FAO (2009b) The state of world fisheries and aquaculture 2008. Rapport, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Friends of the Earth Europe (2008) Sustainability as a smokescreen. The inadequacy of certifying fuels and feeds, pp. 43. Friends of the Earth Europe, Brussel.
- GfK (2009) Ontwikkelingen vis, schaal- en schelpdieren Nederland. Presentatie 16-3-2009.
- Global GAP (2009) Global GAP Aquacultuur <http://www.globalgap.nl/index.php?id=14>
- Hirschberger, P. (2008) Illegal wood for the European market. An analysis of the EU import and export of illegal wood and related products. WWF Duitsland, Frankfurt am Main.
- Hoogland, C., te Riele, H. en J., R. (2008) De eiwittransitie. Dertig jaar issue, kans op take-off. Dutch Research Institute For Transition, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- IAASTD (2008) Synthesis Report of the International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development. Rapport, Washington DC.
- IPCC (2007) Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. pp. 996. Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, United Kingdom and New York, USA.
- ITTO (2008) Developing forest certification. Towards increasing the comparability and acceptance of forest certification systems. ITTO Technical Series 29, International Tropical Timber Organisation, Yokohama, Japan.
- Jansen, P.A.G. en Van Benthem, M.H.A. (2009) Effecten van boscertificering op biodiversiteit. Rapport, Stichting Probos, Wageningen.
- Kamphorst, D. (2009) Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid. Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011). Rapportnr. 126, Alterra - Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Kamphuis, B.M. en Verwaart, T. (2008) Import procedures for timber to the European Union. Options for streamlining procedures for legal timber. Rapportnr. 2008-044, LEI - Wageningen UR, Den Haag.
- Kraxner, F. en Owari, T. (2006) Chapter 10. Public procurement policies driving certification: certified forest products markets, 2005-2006. In: UNECE/FAO Forest Products Annual Market Review, 2005-2006 Vol. Geneva Timber and Forest Study Paper 21 - ECE/TIM/SP/21, pp. 141. United Nations, Geneva.
- Kraxner, F. en Owari, T. (2008) Chapter 10. Green building drives construction market and forest certification. In: UNECE/FAO Forest Products Annual Market Review, 2007-2008 Vol. Geneva Timber and Forest Study Paper 23 - ECE/TIM/SP/23, pp. 153. United Nations, Geneva.

- LNV (2007) Perspectief voor een duurzame visserij. Operationeel programma 2007-2013 van de lidstaat Nederland in het kader van het Europese Visserijfonds. Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2008) Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd: Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 's-Gravenhage.
- LNV (2009a) De Round Table on Responsible Soy (RTRS). Afschrift brief aan Both Ends inzake RTRS. IZ 2009/753, pp. 4 plus bijlage. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Directie Internationale Zaken, Den Haag.
- LNV (2009b) Nota Duurzaam Voedsel. Naar een duurzame consumptie en productie van ons voedsel, pp. 18. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2009c) Reactie RTRS bijeenkomst. IZ 2009/963, pp. 3. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Directie Internationale Zaken, Den Haag.
- LNV (2009d) Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit. DN 2009/332. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Natuur, Den Haag.
- LNV (2009e) Nederlands Aalbeheersplan. Cluster Visserij 09/2505 pp. 3. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV en OS (1991) Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking, Den Haag.
- LNV, OS en VROM (2008) Biodiversiteit werkt, voor natuur voor mensen voor altijd. Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011, Tweede Kamer, nr. DN.2008/881 pp.67., pp. 67. Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ontwikkelingssamenwerking en Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- McIntyre, B.D., Herren, H.R., Wakhungu, J. en Watson, R.T., eds. (2009) Agriculture at a Crossroads. Global Report. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, Washington DC.
- MNP (2007) Nederland en een duurzame wereld: armoede, klimaat en biodiversiteit. Tweede Duurzaamheidsverkenning. Rapportnr. 500084001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MSC (2009) Consumptiegegevens, MSC-Nederland, Sweelinckplein 9-11, 2517 GK, Den Haag.
- Oldenburger, J. en Leek, N. (2006) Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2005. Rapport, Stichting Probos, Wageningen.
- Pauly, D., Christensen, V., Guénette, S., Pitcher, T.J., Sumaila, U.R., Walters, C.J., Watson, R. en Zeller, D. (2002) Towards sustainability in world fisheries. *Nature* 418, 689-695.
- PBL (2008a) Milieubalans 2008. Rapportnr. 500081007, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- PBL (2008b) Natuurbalans 2008. Rapportnr. 500402008, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- PBL (2009) Milieubalans 2009. Rapportnr. 500081015, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- Probos (2006) Kernegegevens Bos en Hout in Nederland. Rapport, Stichting Probos, Wageningen.
- Probos (2007) Kernegegevens Bos en Hout in Nederland. Rapport, Stichting Probos, Wageningen.
- Probos (2008a) Kernegegevens Bos en Hout in Nederland. Rapport, Stichting Probos, Wageningen.
- Probos (2008b) Verslag Workshop "Hout: op naar 100% duurzaam inkopen" Rapport, Stichting Probos, Wageningen.
- Productschap Vis (2009) Duurzaam vissen. Maatschappelijk Convenant Noordzeevervisserij <http://www.pvis.nl/index.php?id=329>
- Rood, G.A., Wiltink, H.C., Nagelhout, D., ten Brink, B.J.E., Leewis, R.J. en Nijdam, D.S. (2004) Spoorzoeken naar de invloed van Nederlanders op de mondiale biodiversiteit. Rapportnr. 500013005, RIVM, Bilthoven.
- Rood, T. en Alkemade, R. (2005) Averechtse effecten van schijnbaar duurzame oplossingen. *ARENA* 5, 76-80.
- RTRS (2008) Principles, Criteria and Verification Working Group, 2008. Draft Principles and Criteria: Third Public Consultation Document, pp. 24.
- SMK (2008a) Goedgekeurde certificatiesystemen duurzaam hout, SMK Nieuws, Vol. 17/57, pp. 6.
- SMK (2008b) Maatlat Duurzame Aquacultuur, SMK-Nieuws Stichting Milieukeur, Vol. 57 (2008/12), pp. 25.
- Stichting de Noordzee (2009) *VISwijzer*, Vis eten met goed geweten. <http://www.goedevis.nl>
- Tacon, A.G.J. en Metian, M. (2008) Global overview on the use of fish meal and fish oil in industrially compounded aquafeeds: Trends and future prospects. *Aquaculture* 285, 146-158.
- Van Berkum, S. en Bindraban, P.S. (2008) Towards sustainable soy. An assessment of opportunities and risks for soybean production based on a case study Brazil. Rapportnr. 2008-080, LEI - Wageningen UR, Den Haag.
- Van Berkum, S., Roza, P. en Pronk, B. (2006) Sojahandel- en ketenrelaties. Sojaketens in Brazilië, Argentinië en Nederland. Rapportnr. 5.06.08, LEI - Wageningen UR, Den Haag.

- Van Gelder, J., Kessler, J.J., Manzanares, A. en Haase, M. (2007) Commodity chains, poverty and biodiversity: the case of soy and chicken meat. A research paper prepared for the Milieu en Natuur Planbureau. Rapport, Profundo / Aidenvironment, Castricum en Amsterdam.
- Van Kuijk, M., Zagt, R. en Putz, F.E. (2009) Effects of forest certification on biodiversity. Tropenbos International, Wageningen.
- Van Leeuwen, S.J., Bogaardt, M.-J. en Wortelboer, F.G. (2008) Noordzee en Waddenzee. Rapportnr. 500402013, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- Verweij, P., Schouten, M., Van Beukering, P., Triana, J., Van der Leeuw, K. en Hess, S. (2009) Keeping the Amazone Forests standing: a matter of values. Rapport, WNF, Zeist.
- VNP (2004) Op weg naar Duurzaam Ondernemen. Resultaten van acht jaar milieuconvenant voor de Nederlandse papier- en kartonindustrie, pp. 35. Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken, Hoofddorp.
- VROM (2007) Nieuwe energie voor het klimaat - Werkprogramma Schoon en Zuinig. Ministerie VROM, Den Haag.
- VVNH (2006) Beleidsplan VVNH 2006 - 2009 'De wortels van hout', pp. 26. Vereniging Van Nederlandse Houtondernemingen, Almere.
- Wackernagel, M. en Rees, W. (1996) Our Ecological Footprint, Reducing Human Impact on the Earth. New Society Publishers, Gabriola Island, Canada.
- Worm, B., Barbier, E.B., Beaumont, N., Duffy, J.E., Folke, C., Halpern, B.S., Jackson, J.B.C., Lotze, H.K., Micheli, F., Palumbi, S.R., Sala, E., Selkoe, K.A., Stachowicz, J.J. en Watson, R. (2006) Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. *Science* 314, 787-790.
- Literatuur Hoofdstuk 6**
- Berkhout, P. en Van Bruchem, C. (2006) Landbouw Economisch Bericht. Rapportnr. PR.06.01, Landbouweconomisch Instituut, Den Haag.
- De Jong, J.J., Van Os, J. en Smidt, R.A. (2009) Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen. WOt werkdocument 138, Wageningen.
- Derksen, W. en Langeweg, S. (2007) De staat van de ruimte 2007: Nederland zien veranderen. NAI, Rotterdam.
- Dirkx, G.H.P. en Roos-Klein Lankhorst, J. (2006) Verstedelijking en de kwaliteit van het landschap: de visuele verstoring gemeten, Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde, Vol. 23, pp. 56-61.
- EEA (2007) Europe's Environment. The fourth assessment. European Environment Agency, Copenhagen, Denmark.
- Fontein, R.J., de Boer, T.A., Breman, B., Goossen, C.M., Henkens, R.J.H.G., Luttkik, J. en de Vries, S. (2009) Relatie recreatie en natuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009. Rapport, WOt Natuur en Milieu, Wageningen.
- Goossen, M. en de Vries, S. (2008) Rapportage M-AVP, Nulmeting Recreatie. Rapport, Alterra Wageningen
- Henkens, R.J.H.G. (2008) Kwalitatieve analyse van knelpunten tussen Natura 2000-gebieden en waterrecreatie. Rapport, WOt-Natuur en Milieu, Wageningen.
- Hoefs, R.M.A., Van Os, J., Gies, T.J.A. en Smit, A. (in voorbereiding.) Kavelruil en landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil. Rapportnr. Werkdocument, WOt Natuur en Milieu, Wageningen.
- Joldersma, R., Van Vliet, J., Van Well, E. en Guldemond, A.J. (2009) Belang van Agrarische Natuurverenigingen. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009. Rapport, CLM, Culemborg.
- Lahr, J., Lammertsma, D.R., Booij, C.J.H. en Jagers op Akkerhuis, G.A.J.M. (2007) Nederlandse biodiversiteit: hoe belangrijk is het agrarisch gebied? *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde* 24, 108-115.
- Langers, F. en Vreke, J. (2008) De recreatieve betekenis van de Ecologische Hoofdstructuur; Bijdrage van de EHS aan recreatief gebruik, beleving en identiteit. Rapportnr. wot-rapport 87.
- MNP (2005) Natuurbalans 2005. Rapportnr. 408763002, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2006) Natuurbalans 2006. Rapportnr. 500402001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- OESO (2008) OECD rural policy reviews: Netherlands. OECD, Paris.
- Overbeek, G. en Vader, J. (2008) Genieten van landschap en ervoor zorgen. LEI, Den Haag.
- Overbeek, G., Vader, J. en Van der Elst, M. (2007) Nieuwkomers in het landelijk gebied. LEI, Den Haag.
- PBL (2008) Ruimte in cijfers 2008. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2009) Review van het ontwerp-Nationaal Waterplan. Planbureau voor de Leefomgeving. Rapportnr 5000072003. Uitgeverij RIVM, Bilthoven.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2002) Voor boeren, burgers en buitenlui: advies over de betekenis van sociaal-culturele ontwikkelingen voor het landelijk gebied. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

- Rienks, W.A., Meulenkamp, W.J.H., de Jong, D., Olde Loohuis, R.J., Roelofs, P., Swart, W. en Vogelzang, T.A. (2008) Botst grootschalige melkveehouderij met kleinschalig landschap?: verkenningen in de Gelderse gemeente Lochem. Spil: kritisch tweemaandelijks tijdschrift over landbouw en platteland, 35-40.
- Schrijver, R.A.M., Groeneveld, R.A., de Koeijer, T.J. en Berentsen, P.B.M. (2005) Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer. WOt-rapport 3, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Simon, C., Vermeij, L. en Steenbekkers, A. (2007) Het beste van twee werelden, plattelanders over hun leven op het platteland. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Steenbekkers, A., Simon, C. en Veldheer, V. (2006) Thuis op het platteland, de leefsituatie van platteland en stad vergeleken. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Steenbekkers, A., Simon, C., Vermeij, L. en Spreuven, W.-J. (2008) Het platteland van alle Nederlanders: hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- VenW (2008) Ontwerp Nationaal Waterplan. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Literatuur Hoofdstuk 7**
- Andersen, E., Baldock, D., Bennett, H., Beaufoy, G., Bignal, E., Brouwer, F., Elbersen, B., Eiden, G., Godeschalk, F., Jones, G., McCracken, D., Nieuwenhuizen, W., Van Eupen, M., Hennekens, S. en Zervas, G. (2003) Developing a high nature value farming area indicator. Rapportnr. Internal report, European Environment Agency, Kopenhagen.
- Barendregt, A., Dekker, J., Dirkkx, J., Hazeleger, B., Renes, H., Van Ool, M., Vermaat, J. en Versnel-Schmitz, M. (2008) Zorg voor landschap vereist historisch perspectief. Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde 25, 205-211.
- Berkhout, P. en Van Bruchem, C. (2008) Landbouw-Economisch Bericht 2008. Rapport 2008-029 edn. LEI, Den Haag.
- Boerjan, M.L., Freijnagel, S., Rhind, S.M. en Meijer, G.A.L. (2002) The potential reproductive effects of exposure of domestic ruminants to endocrine disrupting compounds. Animal Science 74, 3-12.
- Bouwma, I.M., Kamphorst, D.A., Beunen, R. en Van Apeldoorn, R.C. (2008) Natura 2000 Benchmark; A comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues, Rapport, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- CBS (2008) Mineralen in de landbouw. Rapport. CREM en Novioconsult (2008) Beleidsevaluatie Functioneel gebruik biodiversiteit in de landbouw. Terugblikken en vooruitzien. Eindrapportage. Rapport, CREM.
- De Jong, J.J., Van Os, J. en Smidt, R.A. (2009) Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen. Rapportnr. WOt werkdokument 138, Wageningen.
- Den Belder, E., Elderson, J., Schelling, G. en Guldemond, J.A. (2007) Het functionele landschap: de invloed van landschap en bedrijfsvoering op natuurlijke plaagonderdrukking in spruitkool. Entomologische berichten 67, 209-212.
- Dijkema, E.F.T.M. (1991) Kleinschaligheid in de noordelijke Friese wouden/Zuidelijk Westerkwartier. Inventarisatie van de ruimtelijke kwaliteit en dynamiek. Bos- en Landschapbouw Friesland/Groningen.
- Dirx, G.H.P. en Van den Bosch, F.J.P. (2009) Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten. Rapportnr. 2009/139.
- Ecorys en Witteveen+Bos (2007) Kosten-Baten Analyse Groenblauwe Dooradering Hoeksche Waard; Eindrapportage. Rotterdam.
- Elbersen, B.S. en Van Eupen, M. (2008) Landbouwgrond met hoge natuurwaarden in Nederland op de kaart. Rapportnr. Alterra rapport 1542, Alterra, Wageningen UR, Wageningen.
- EU (2001) Richtlijn inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen. Rapport. Europese Landschapsconventie (2000) Preamble. Document: 04/avt-nl/BZ74856., Florence 20-10-2000.
- Eurostat (2007) Statistics in Focus, Different organic farming patterns within EU-25. Rapport, Eurostat, Luxemburg.
- Farjon, J.M.J., Dirks, G.H.P., Koomen, A.J.M., Vervloet, J.A.J. en Lammers, G.W. (2001) Nederlandschap Internationaal: bouwstenen voor een selectie van gebieden landschapsbehoud. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen.
- Fontein, R.J., de Boer, T.A., Breman, B., Goossen, C.M., Henkens, R.J.H.G., Luttk, J. en de Vries, S. (2009) Relatie recreatie en natuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009. Rapport, WOt Natuur en Milieu, Wageningen.
- Gerritsen, A.A.M. (2003) Oestrogene effecten in vissen in regionale wateren. Rapportnr. rapport 2003.019, RIZA, Lelystad.
- Jongbloed, A.W., Kemme, P.A. en Van den Top, A.M. (2004) Background of the copper and zinc requirements for dairy cattle, growing-finishing pigs and broilers. Rapportnr. rapport 04-000635, ID-Lelystad Animal Sciences Group, Lelystad.
- Kistenkas, F.H. en Kuindersma, W. (2008) Jurisprudentiemonitor natuur 2005-2007: rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur \TTZ Jurisprudentiemonitor natuur 2005-2007: rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.

- Koomen, A.J.M., Maas, G.J. en Weijsschede, T.J. (2007) Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen: resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Lahr, J. (2004) Ecologische risico's van diergeneesmiddelengebruik: een oriëntatie op het terrestrische milieu. Alterra, Wageningen.
- Lahr, J. (2007) Nieuwe verontreinigingen in de bodem: een verkennende literatuurstudie naar de mogelijke risico's van hormoonverstoorders en diergeneesmiddelen. Alterra, Wageningen.
- Lahr, J., Van Kats, R. en Crum, S.J.M. (2007) Ontwormingsmiddelen in de natuur. Vakblad natuur bos landschap / Stichting Vakblad Natuur Bos Landschap 4, 22-23.
- Lamé, F.P.J., Brus, D.J., Nieuwenhuis, R.H., Derksen, G.B. en Van Vliet, M.E. (2005) Achtergrondwaarden 2000. Digitale Rapportage. Rapport NITG 04-242-A, NITG TNO, Utrecht.
- 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 (2006a) Agenda voor een vitaal platteland: meerjarenprogramma vitaal platteland 2007-2013 samen werken. Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2006b) Natura 2000 doelendocument: hoofddocument. Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2007a) Beleidsnota biologische landbouwketen 2008-2011. Biologisch in verbinding, perspectief op groei. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Den Haag.
- LNV (2007b) LNV-beleid in 2008: de plannen in kort bestek. Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Meijer, G.A.L., De Bree, J., Wagenaar, J.A. en Spoelstra, S.F. (1999) Sewerage overflows put production and fertility of dairy cows at risk. *Journal of environmental Quality* 28, 1381-1383.
- Melman, T.C.P., De Snoo, G.R., Schotman, A.G.M. en Kiers, M. (2008) Kerngebieden voor weidevogels? De levende natuur 109, 212-213.
- MNP (2007) Natuurbalans 2007. Rapportnr. 500402005, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP, Alterra, Instituut, L.E., RIVM, PPO, Wageningen, U.R. en RIZA (2007) Werking van de Meststoffenwet 2006: overgang van verliesnormenstelsel naar een gebruiksnormenstelsel: evaluatie van werking in verleden (1998-2005), heden (2006-2007) en toekomst (2008-2015). MNP, Bilthoven.
- OESO (2008) OECD rural policy reviews: Netherlands. OECD, Paris.
- PBL (2008) Natuurbalans 2008. Rapportnr. 500402008, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- Peters, R.J.B. (2003) Hazardous chemicals in precipitation. Rapportnr. Rapport R 2003/198, TNO Environment, Energy and Process Innovation, Apeldoorn.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2002) Voorkomen is beter...: advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- Römkens, P.F.A.M. en Rietra, R.P.J.J. (2008) Zware metalen en nutriënten in dierlijke mest in 2008; Gehalten aan Cd, Cr, Cu, Hg, Ni, Pb, Zn, As, N en P in runder-, varkens en kippenmest. Rapportnr. Alterra rapport 1729, Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Sanders, M. (in voorbereiding.) Biodiversiteit in het agrarisch gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009. Rapport, WOt Natuur en Milieu, Wageningen.
- Scheele, H., Van Gorp, H., Van Alebeek, F., den Belder, E., Van den Broek, R., Buurma, J., Elderson, J., Van Rijn, P., Vlaswinkel, M. en Willemse, J. (2007) Eindrapportage FAB 2005-2007: Functionele Agro Biodiversiteit (FAB). Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Schekkerman, H., Teunissen, W. en Oosterveld, E. (2006) Broedsucces van grutto's bij agrarisch mozaïekbeheer in 'Nederland Gruttoland' Rapportnr. Alterra rapport 1291, Alterra, Wageningen UR, Wageningen.
- Schmitt, H. (2005) The effects of veterinary antibiotics on soil microbial communities., Universiteit van Utrecht, Utrecht.
- Schotman, A.G.M. en Melman, T.C.P. (2006) Haalbaarheidsstudie nieuw weidevogelbeleid. Alterra, Wageningen.
- Schoumans, O.F., Groenendijk, P., Renaud, L. en Van der Bolt, F.J.E. (2008) Nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater: vergelijking tussen landbouw- en natuurgebieden. Alterra, Wageningen.
- Smolders, E.A.A., Van Middelkoop, J.C. en Verkaik, J.C. (2008) Beperking koper en zink op melkveebedrijven in Zuid-Nederland; balansen en aanbevelingen. Rapport 48, ASG Lelystad, Lelystad.
- Tamis, W.L.M., Klinkhamer, P.G.L., Van der Meijden, E., de Snoo, G.R. en Van Veen, J.A. (2008) Potentiële effecten van diergeneesmiddelen op het terrestrische milieu in Nederland. Centrum voor Milieuwetenschappen, Afdeling Milieubiologie, Leiden.
- Van Alebeek, F.A.N., Visser, A. en Van den Broek, R. (2007) Akkerranden als (winter) schuilplaats voor natuurlijke vijanden. Entomologische berichten 67, 223-225.

- Van der Zee, F., Bal, D., Fliervoet, L. en Schippers, W. (2004) Omslag van minder vererving naar meer beheer; theoretische verkenning van natuurdoelen in relatie tot beheer. Rapportnr. EC-LNV 2004/330, Expertisecentrum LNV, Ede.
- Van Swaaij, C. (2009) Trendanalyse doelsoorten dagvlinders ten bate van de Natuurbalans 2009. Rapportnr. VS2009.011, Vlinderstichting, Wageningen.
- Venema, G., Doorneweert, B., Oltmer, K., Dolman, M., Breukers, A., Van Staalduinen, L., Roest, A. en Dekking, A. (2009) Wat noemen we verbrede landbouw? Verkenning van definities en informatiebehoefte. Rapportnr. LEI rapport 2008-076, Landbouweconomisch Instituut, Den Haag.
- VenW (2008) Ontwerp Nationaal Waterplan. Rapport, Den Haag.
- Vethaak, A.D., Lahr, J., Schrap, S.M., Belfroid, A.C., Rijs, G.B.J., Gerritsen, A., De Boer, J., Bulder, A.S., Grinwis, G.C.M., Kuiper, R.V., Legler, J., Murk, A.J., Peijnenburg, W., Verhaar, H.J.M. en De Voogt, P. (2005) An integrated assessment of estrogenic contamination and biological effects in the aquatic environment of The Netherlands. . Chemosphere 59, 511-524.
- Vosman, B., Baveco, H., den Belder, E., Bloem, J., Booij, K., Jagers op Akkerhuis, G., Lahr, J., Postma, J., Verloop, K. en Faber, J. (2007) Agrobiodiversiteit, kansen voor een duurzame landbouw. Plant Research International, Wageningen.
- VROM-inspectie (2006) De uitvoering van het compensatiebeginsel. Bij ruimtelijke ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- Literatuur s Hoofdstuk 8**
- Boonstra, F.G., Kuindersma, W., Bleumink, H., De Boer, S. en Groot, A.M.E. (2007) Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. De evaluatie van de reconstructie zandgebieden. Rapportnr. Alterra rapport 1441, Alterra, Wageningen UR, Wageningen.
- Gerritsen, A., Kamphorst, D.A., Selnes, T.A., Van den Bosch, F.J.P., Broekmeyer, M.E.A., Donders, J.L.M., Fontein, R.J., Van Tol, S., Van Veen, M.P., Wamelink, G.W.W. en Van der Wielen, P. (in voorbereiding.) Achtergronddocument Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuurbeleid. Werkdocument, WOt Natuur en Milieu, Wageningen.
- IPO (2004) Contouren van het investeringsbudget landelijk gebied, project ILG. IPO, Den Haag.
- IPO (2005) Investeringsbudget Landelijk Gebied: werk in uitvoering. Rapportage bevingen Visitatiecommissie ILG. Rapport, IPO, Den Haag.
- IPO (2009) Investeringsbudget Landelijk Gebied: werk in uitvoering. Rapportage bevingen Visitatiecommissie ILG. Rapport, IPO, Den Haag.
- Kamphorst, D.A. (2006) Veranderend milieubeleid. een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context. . Geo Pers, Groningen.
- Kamphorst, D.A. en Selnes, T.A. (2007) Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid: achtergronddocument bij Natuurbalans 2007. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Kuindersma, W. (2007) Evaluatie reconstructie: casus Gelderse Vallei/Utrecht Oost. Rapport. OESO (2008) OECD rural policy reviews: Netherlands. OECD, Paris.
- ROB (2009) Slagvaardig Bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur. Rapport, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag.
- Selnes, T.A. en Van der Wielen, P. (2007) Tot elkaar veroordeeld?: het belang van gebiedsprocessen voor de natuur. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Slangen, L.H.G., Jongeneel, R., Leneman, H., Polman, N. en Sonneveld, M. (2009) Gebiedscommissie: analyse van rol en betekenis voor het gebiedsgerichte beleid. WOt rapport. In voorbereiding.
- Slangen, L.H.G., Polman, N.B.P. en Jongeneel, R.A. (2008) Natuur en landschap van Rijk naar provincie: delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Rapportnr. WOt rapport 67, WOt Natuur en Milieu, Wageningen.
- Van den Bosch, F.J.P. (2007) Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedsbeleid: onder relevante betrokkenen op regionaal niveau. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Van Till, J. (2007) Inventarisatie Programmabureaus. Rapport, Provincie Utrecht, Utrecht.

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Coördinatie en eindredactie

J. P. Beck (PBL) en B. de Knecht (WUR) (projectleiding), H.W.B. Bredenoord (PBL), Th. van den Brink (PBL), A. Tisma (PBL), M.P. van Veen (PBL), R.W. Verburg (WUR), W.J. Willems (PBL).

Bijdragen

H. van Amsterdam, M. Bakkenes, M.S. van Bommel, A.C. den Boer, L.J. Brandes, M. Breedijk, E. Buitelaar, J.F.H.A. Diederiks, J.H.J. Dolmans, M.L.P. van Esbroek, F.G. Wortelboer, A. van Hinsberg, J.H. Janse, M.H.J.L. Jeuken, O.M. Knol, R. de Niet, M.M.P. van Oorschoot, R. van Oostenbrugge, A.C. Petersen, P.J.T.M. van Puijenbroek, S. van Tol, H. Visser, K. Wieringa, M.C.H. Witmer (allen PBL), M.H.C. Adrichem, T.A. de Boer, M.J. Bogaardt, L.T.C. Bonten, F.J.P. van den Bosch, B.C. Breman, M.E.A. Broekmeyer, J. Clement, W.P. Daamen, G.H.P. Dirks, J.L.M. Donders, M. Duizendstraal, J.W. Eimers, J.M.J. Farjon, R.J. Fontein, A.L. Gerritsen, T.J.A. Gies, C.M. Goossen, C.M. van der Heide, R.J.H.G. Henkens, I.T.M. Jorritsma, D.A. Kamphorst, T.J. de Koeijer, T. Kuhlman, W. Kuindersma, J. Lahr, H. Leneman, J. Luttkik, W. Nieuwenhuizen, A.H. Malinowszka, T.C.P. Melman, R. Pouwels, M.J.S.M. Reijnen, J. Roos-Kleinlankhorst, M.E. Sanders, R.A.M. Schrijver, T. Selnes, A. Smit, M.J.W. Smits, J. Vader, S. de Vries, G.W.W. Wamelink, P. van der Wielen, J.P.M. Willemsen (allen WUR), J.A. Lörzing (TU/e), B.J.A. Backx (Delta projectmanagement).

Redactie figuren en foto's

M.J.L.C. Abels-van Overveld, F. de Blois, J.F. de Rooter, A.G. Warrink, J.A.A.M. Wondergem-van Eijk (allen PBL).

Taalkundige adviezen

VU Taalcentrum

Vormgeving en opmaak

M.J.C. Middelburg, Uitgeverij RIVM

Contact

J.P. Beck, e-mail jeannette.beck@pbl.nl

Fotoverantwoording

G. Benschop/Hollandse Hoogte, p. 77 linksboven, M. van den Bergh/Hollandse Hoogte, p. 129 & 194; P. Cools/Buiten-Beeld, p. 12; M. Daleman/Hollandse Hoogte, p. 123; De Jong luchtfotografie, p. 27, 81 & 183; Dienst Landelijk Gebied, p. 187; H. Gebuis/Buiten-Beeld, p. 60; D. van Goethem/Hollandse Hoogte, p. 171; J. Herder/Buiten-Beeld, p. 159; R. Hoeve/FotoLynx, p. 79; L. Hoogenstein/Buiten-Beeld, p. 141 & 155; R. Huibers, p. 117; C. Keulen/Hollandse Hoogte, p. 30; E. Marissen/Foto Natura, p. 14; L. Meert/Buiten-Beeld, p. 43; Mikadx/Istock, p. 134; Pandion, p. 92 rechtsboven en rechtsonder; P. Paris, omslag, p. 21, 89 & 92 linksboven en linksonder; C. Pennarts/Hollandse Hoogte, p. 116; P. van Riel/Hollandse Hoogte, p. 107; RIVM, p. 119; R. Smit/Buiten-Beeld, p. 154; Stichting Ijsselhoeven, p. 85; S. Swart, p. 88; A. Tisma, p. 100; K. Tomei, p. 77 linksonder, rechtsboven & rechtsonder; R. Volk, p. 105; B. de Vos/Buiten-Beeld, p. 143 & 189; M. Wijnbergh/Hollandse Hoogte, p. 176.

De Natuurbalans schetst jaarlijks de toestand en trends in natuur en landschap en evalueert het gevoerde beleid

Het Nederlandse natuurbeleid werpt vruchten af. Door toename van het areaal natuur en door verbetering van milieu- en ruimtecondities in natuurgebieden treedt er een herstel op in sommige natuurtypen. Echter, met het huidige beleid zal het Rijk de meeste van haar doelstellingen waarschijnlijk niet halen.

De laatste jaren stagneert het tempo van natuuruitbreiding, evenals de daling van de depositie van stikstof. De meest gevoelige ecosystemen gaan nog achteruit en de natuur- en landschapswaarden in het agrarische gebied nemen steeds verder af. Ook wordt de verrommeling van het landschap nog steeds als een probleem ervaren. Aan de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies is nog geen optimale invulling gegeven. Nieuw in deze Natuurbalans is dat voor ieder van de gesignaleerde knelpunten bouwstenen worden aangereikt om de problemen op te lossen of te verzachten.

In de Natuurbalans 2009 evalueert het Planbureau voor de Leefomgeving de ontwikkelingen in de natuur en het landschap in het licht van het gevoerde beleid. Het thema van de Natuurbalans 2009 is 'biodiversiteit en het landelijk gebied'. Ook is er aandacht voor het beleidsprogramma 'Mooi Nederland'.

