

Natuurbalans 2001

Natuurbalans 2001

RIJKSINSTITUUT VOOR
VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU (RIVM)

ALTERRA, RESEARCH INSTITUUT VOOR DE GROENE RUIMTE

LANDBOUW-ECONOMISCH INSTITUUT (LEI)

met medewerking van:

Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ)

Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer
en Afvalwaterbehandeling (RIZA)

rivm

Rijksinstituut
voor Volksgezondheid
en Milieu

KLUWER 

ISBN 90 140 8308 4

ISSN 1383-4959

NUGI 825

© RIVM Bilthoven

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

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

Bestelinformatie:

Kluwer

Postbus 4

2400 MA Alphen aan den Rijn

Telefoon: (0172) 46 68 33

Fax: (0172) 46 67 69

Email: klantenservice@kluwer.nl

Voorwoord

Voor u ligt de vierde Natuurbalans, zoals die is opgesteld door het Natuurplanbureau. Het Natuurplanbureau is een samenwerkingsverband van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO). De eindverantwoordelijkheid voor de Natuurbalans ligt bij het RIVM. Aan de Natuurbalans werd meegewerkt door het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA). Veel basisinformatie is afkomstig van anderen, zoals de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG).

In augustus 2001 is een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Natuurplanbureau. Die samenwerking moet leiden tot een verdere versterking van de feitelijke basis van de Natuurbalans. De samenwerking levert ook een ander product op: een jaarlijks verschijnend Natuurcompendium. Het compendium bevat veel basisgegevens die voor de Natuurbalans worden gebruikt. Het eerste compendium kunt u eind dit jaar op Internet vinden.

De Universiteit van Nijmegen (de onderzoeksgroep van professor P. Leroy) en de Universiteit van Amsterdam (dr.ir. J.P.M. van Tatenhove) hebben een bijdrage geleverd aan het themahoofdstuk van deze Natuurbalans. Professor M.J.W. van Twist van de Universiteit van Nijmegen heeft de tekst over publiek-private samenwerking beoordeeld.

Naast een degelijke wetenschappelijke onderbouwing hecht ik ook grote waarde aan een toets door mensen die in de praktijk betrokken zijn bij het natuur- en landschapsbeleid. Dit jaar zijn met name terreinbeherende organisaties en agrarische natuurverenigingen via onder meer interviews en een enquête intensief bevraagd. Ook deskundigen bij de provincies zijn met een enquête benaderd. Ik wil langs deze weg iedereen hartelijk danken die aan deze Natuurbalans haar of zijn bijdrage heeft verleend.

Mede namens de Stichting DLO,



Prof.ir. N.D. van Egmond,
Directeur Natuurplanbureau.

Inhoudsopgave

VOORWOORD 5

SAMENVATTING 9

1 INLEIDING 21

SIGNALEN OVER NATUUR EN LANDSCHAP 25

2 IDENTITEIT VAN NEDERLAND 27

2.1 Nederland in Noordwest-Europa 27

2.2 Internationale betekenis van het Nederlandse landschap 33

3 BIODIVERSITEIT 37

3.1 Ecosystemen van zoute en brakke wateren 37

3.2 Ecosystemen van zoete wateren en hun oevers 42

3.3 Ecosystemen op het land 48

3.4 Soorten in Nederland 58

4 NATUUR IN DE SAMENLEVING 63

4.1 Natuur voor mensen 63

4.2 Betrokkenheid van de samenleving 67

EVALUATIE VAN HET BELEID 81

5 BELEID VOOR NATUURGEBIEDEN 85

5.1 De Ecologische Hoofdstructuur op de kaart 86

5.2 Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur 91

5.3 Natuurbeleid in de beheerpraktijk 98

5.4 Overlevingsplan Bos en Natuur 101

5.5 Openstelling van natuurterreinen 106

5.6 Voorlichting en educatie in nationale parken 109

6 BELEID VOOR DE GROENE RUIMTE 113

6.1 Restrictief beleid versus stimulerend beleid 113

6.2 Landschapskwaliteit 118

6.3 Natuur rond de stad 122

6.4 Publiek-private samenwerking 126

6.5 Betekenis nationaal Groenfonds 130

7 BELEID VOOR DE NATTE NATUUR 133

7.1 Kust en zee 133

7.2 Trekkende vissen 140

7.3 Inrichting en herstel van natte natuur 143

7.4 Recreatie op en langs het water 146

7.5 De Europese Kaderrichtlijn Water 149

THEMA 153

8 INTERNATIONALISERING VAN HET NATUURBELEID 157

8.1 Van natuurbehoud naar duurzaam gebruik van biodiversiteit 158

8.2 Naar letter en geest van het Biodiversiteitsverdrag? 164

8.3 De Vogel- en Habitatrichtlijn: van Europese idealen naar Nederlandse werkelijkheid 172

Referenties 179

Bijlagen 183

Afkortingen 187

Colofon 189

SAMENVATTING

De recent verschenen rijksnota's voor het natuur- en ruimtelijk beleid ademen de geest van actieve Nederlanders, die zich vooral richten op het ontwikkelen van nieuwe natuur en landschappen. Op internationaal niveau ligt de nadruk van het natuurbeleid sterker op het behoud van reeds aanwezige natuurwaarden. Maatschappelijke organisaties grijpen Europese richtlijnen aan om op lokaal niveau bescherming van soorten af te dwingen. Tegelijkertijd spelen decentrale overheden een steeds belangrijkere rol bij de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid. Natuur- en landschapskwaliteit zijn gebaat bij samenhang van beleid op internationaal, nationaal en regionaal niveau. Er ligt een taak voor de rijksoverheid om deze samenhang te vergroten.

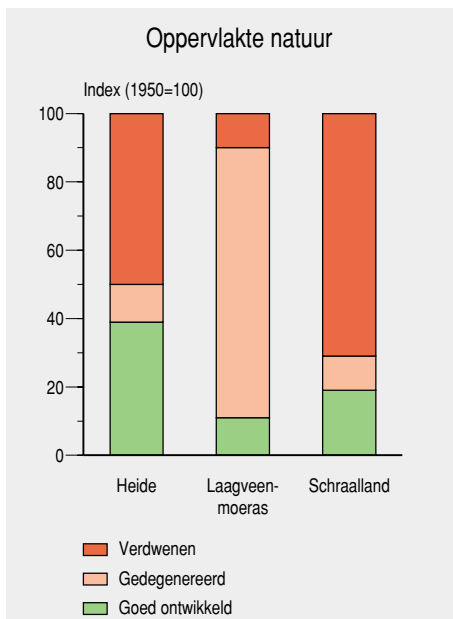
Natuurgebieden op het land

Toestand

Nadat het areaal natuur en bos in de eerste helft van de vorige eeuw sterk is afgenomen, blijft het areaal momenteel min of meer stabiel. Circa 15% van het Nederlandse grondoppervlak bestaat uit bos en natuur. Mede dankzij het natuurbeleid krijgt landbouwgrond een natuurfunctie. Anderzijds verdwijnt er natuur door woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen en infrastructuur.

De waarde van de natuur in Nederland wordt echter niet alleen bepaald door het areaal natuurgebied dat verloren is gegaan, maar sterker nog door de *kwaliteit* ervan.

Figuur 1 Afname van de oppervlakte en botanische kwaliteit van waardevolle vegetaties in de periode 1950-2000. Het areaal heide is in die periode gehalveerd. Van het schraalland is ongeveer driekwart verdwenen. Laagveenmoeras daarentegen is amper in areaal verminderd, maar dit areaal kent een groot kwaliteitsverlies. Van goed ontwikkeld laagveenmoeras resteert nog slechts een tiende van het areaal uit 1950.

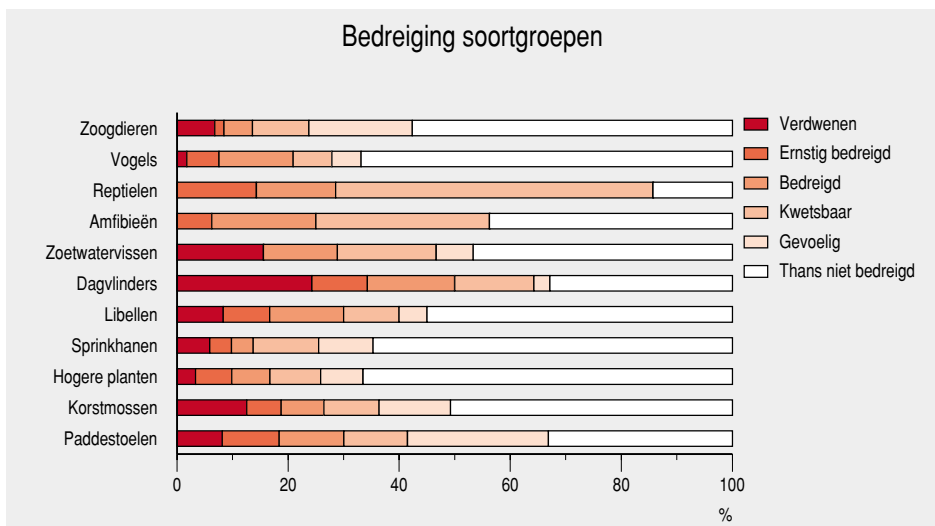


Juist de kwaliteit van natuurgebieden is in de tweede helft van de vorige eeuw (1950-2000) sterk afgenomen. De achteruitgang hangt samen met verschillende factoren. Versnippering door de toenemende verstedelijking (inclusief infrastructuur) versmalt de basis voor een gezond ecosysteem. Herstel blijft achter door de blijvend hoge milieudruk en een ongeschikte waterhuishouding. Het areaal natuur dat voldoende beschermd is tegen verzurende en vermestende stoffen wordt ingeschat op ruwweg 10% (zie: RIVM 2001). Kwetsbare soorten zijn teruggedrongen tot kleine gebieden met lokaal gunstige milieucondities, bijvoorbeeld door het optreden van kwel of doordat zij als kern van een grotere eenheid gebufferd worden tegen milieu-invloeden vanuit de omgeving. Slechts dankzij intensief beheer kan de natuurkwaliteit in deze gebieden worden behouden.

De waardevolle natuurgebieden hebben nu in het algemeen een kleine oppervlakte. Grotere aaneengesloten natuurgebieden zijn zeldzaam geworden. Juist die grotere gebieden zijn belangrijk omdat de overlevingskans van soorten toeneemt bij een grotere oppervlakte. Bovendien bevatten grotere gebieden overgangen tussen hooggelegen en laaggelegen, natte en droge, voedselrijke en voedselarme terreinen. Dergelijke overgangen (gradiënten) blijken relatief veel belangrijke dier- en plantensoorten te bevatten, ook internationaal gezien. Voorbeelden van dergelijke kansrijke gradiënten bevinden zich in de duinen, langs de stuwwallen, langs de rivieren, in beeksystemen en in Zuid-Limburg.

Ondanks enkele lokale successen van het beleid neemt het aantal planten- en diersoorten nog steeds af. Het percentage planten- en diersoorten dat door ruimtelijke ontwikkelingen en slechte milieucondities wordt bedreigd, loopt in de tientallen.

Figuur 2 Veel planten- en diersoorten staan inmiddels op de Rode Lijst. Bij groepen zoals reptielen, amfibieën en dagvlinders is meer dan de helft van de soorten aangemerkt als 'kwetsbaar', '(ernstig) bedreigd' of 'verdwenen'. Voor zoetwatervissen, libellen, korstmossen en paddestoelen geldt dat ongeveer een derde van de soorten tot de categorieën 'kwetsbaar' tot 'verdwenen' behoort.



Het recreatief gebruik van natuurgebieden neemt toe. Vooral in en rond de steden is een grote behoefte aan groen. Maar de aanleg van nieuw groen loopt ver achter bij de bouw van nieuwe woningen.

Beleid

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is speerpunt van het natuurbeleid. De regering beoogt met het realiseren van de EHS de gronden met een natuurfunctie ten opzichte van 1990 met ongeveer 40% uit te breiden tot in totaal zo'n 650.000 ha. Buiten de EHS krijgt ruim 50.000 ha een natuurfunctie, waarvan bijna 30.000 ha bestaat uit recreatiegroen rond steden (zie: *tabel 1*). Daarnaast wordt beoogd om op ongeveer 160.000 ha beheerovereenkomsten met agrariërs af te sluiten ten behoeve van natuur- en landschapskwaliteit. Van die gronden is ongeveer 90.000 ha binnen de EHS gelegen.

In het jaar 2000 zijn weliswaar meer hectaren aan de EHS toegevoegd (4.200 hectare) dan de jaarlijkse uitbreiding in voorgaande jaren, maar dat is minder dan nodig is om de streefdatum van 2018 die geldt voor afronding van de EHS te halen. Uitgaande van het huidige tempo van realisatie duurt het tot 2030 voordat de EHS volledig is ingericht en overgedragen aan de beheerders. De vertraging is vooral te wijten aan de tijd die het kost om verworven gronden in te richten en buiten de EHS verworven gronden te ruilen met gronden die binnen de EHS liggen.

Tabel 1 Voortgang realisatie natuur en landschap (in ha). In dit verband wordt onder realisatie verstaan de overdracht van gronden aan de uiteindelijke beheerder, dikwijls nadat de overheid de gronden heeft verworven en ingericht (bovenste deel tabel) of het afsluiten van beheerovereenkomsten (onderste deel tabel).

	Taakstelling	Gerealiseerd per 1-1-2001 ¹	Nog te realiseren	Gepland jaar van afronding
Natuurreservaten	116.800	55.090 ²	61.710	2018
Natuurontwikkeling	50.000	12.130	37.870	2018
Natte natuur ³	9.000 – 10.000	-	9.000 – 10.000	2010/2015
Robuuste en ecologische verbindingen ³	36.000 – 42.000	-	36.000 – 42.000	2020
Recreatiegroen rond steden ³	26.790	5.520	21.270	2013/2020
Bos en landschap	11.660	4.600	7.060	2010/2018
Landschapsimpuls ³	10.000	-	10.000	2020
Totaal verwerving/inrichting	260.250 – 267.250	77.340	182.910 – 189.910	
Particulier beheer reservaten ⁴	19.200	130	19.070	2018
Agrarisch natuurbeheer ³	ca. 130.000	ca. 45.000 ⁵	ca. 85.000	2020
Landschapsimpuls, beheer ³	30.000	-	30.000	2020
Totaal beheerovereenkomsten	ca. 180.000	ca. 45.000	ca. 135.000	

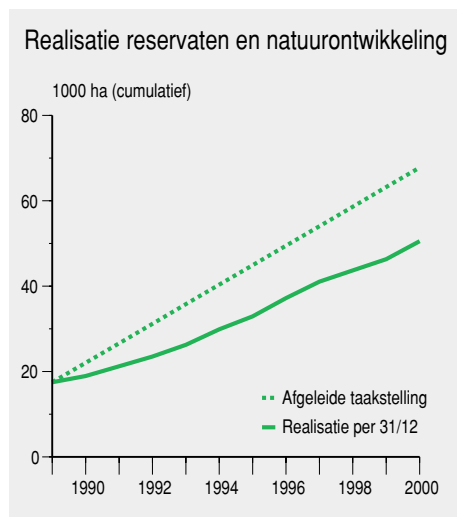
¹ Exclusief zogenoemde ruilgrond; LNV rekent 9.700 ha ruilgrond toe aan 'natuurreservaten', 6.980 ha aan 'natuurontwikkeling', 2.750 aan 'groen rond steden' en 2.020 ha aan 'bos en landschap' (situatie 1-1-2001).

² Waarvan naar schatting 17.000 ha al was verworven in 1990.

³ Bij deze categorieën betreft het (een uitbreiding met) dusdanig recente taakstellingen dat de voortgang nog niet kan worden gemeld.

⁴ Lukt realisatie via particulier beheer niet, dan wordt alsnog verwerving ingezet.

⁵ Realisatiecijfer per 1-1-2000.



Figuur 3 Realisatie van nieuwe natuur, afgemeten aan de oppervlakte grond overgedragen aan de eindbeheerders (bron: DLG). De voortgang is afgezet tegen de lineaire realisatie, die het Natuurplanbureau heeft afgeleid van de eindtaakstelling zoals het ministerie van LNV die hanteert. Deze taakstelling betekent een jaarlijkse realisatie van ongeveer 5.700 ha.

Tot nu toe richtte het beleid zich voornamelijk op het *areaal* van de EHS. Sinds enkele jaren krijgen doelen voor *kwaliteit* van de natuur meer aandacht. Dit is een verworvenheid van het Programma Beheer, dat sterk gericht is op natuurkwaliteit. Voor het Programma Beheer stellen provincies gebiedsplannen op waarin zij aangeven welke natuurdoelen moeten worden gerealiseerd en welk milieu-, water- en ruimtelijk beleid daarvoor nodig is.

Er bestaan echter grote verschillen tussen de ecologische ambities in de gebiedsplannen van provincies. Of de op papier gezette natuurdoelen ook werkelijk bereikt zullen worden, hangt sterk af van de onderlinge samenhang met het milieu-, water- en ruimtelijk beleid.

Bij uitvoering van het NMP4 zal in 2010 naar verwachting 20-30% van de natuurgebieden voldoende beschermd zijn tegen verzurende stoffen en stikstof (zie: RIVM, 2001).

Zolang de toestand van milieu- en watercondities voor natuurgebieden nog niet verbetert, zijn effectgerichte maatregelen (zoals plaggen en baggeren) nodig. Het Rijk verstrekt subsidie om dergelijke maatregelen uit te voeren. Dat gebeurt onder meer via het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN). Op korte termijn blijken de OBN-maatregelen effect te hebben en keren lang verdwenen plantensoorten terug, maar tot een definitief herstel van de natuur leidt dit niet. Voor diverse diersoorten kunnen deze maatregelen een averechts effect hebben. Ook het meermalen herhalen van de OBN-maatregelen brengt risico's met zich mee.

De rijksoverheid probeert al langere tijd om meer groen in en rond de steden te realiseren, met name in de Randstad. In het jaar 2000 heeft de overheid ruim 800 ha verworven voor de zogenoemde Randstadgroenstructuur. In voorgaande jaren lag de verwerving vrijwel stil. De lokale successen in het afgelopen jaar zijn vooral geboekt in gebieden

Lokale successen

Hoewel de realisatie van de EHS nog niet op schema ligt en het bovendien vaak lang duurt voordat effecten van het natuurbeleid in het veld zichtbaar zijn (een hoogveen ontstaat niet van vandaag op morgen, maar vergt tientallen tot honderd jaren) vallen er lokaal successen te melden. Vooral natuure locaties blijken te profiteren van toevoeging van nieuwe natuur aan bestaande gebieden, zoals bijvoorbeeld de moerassen van de Rottige Meente in Friesland. Ook voor beekdalen in Drenthe en Limburg worden successen gemeld. Het gaat dan

om de terugkeer van diverse kwetsbare en bedreigde planten- en diersoorten.

In de duinen leiden herstelmaatregelen tot de terugkeer van bijzondere, van goed grondwater afhankelijke, planten. Dat geldt vooral op plaatsen waar ook de waterwinning aan banden is gelegd.

Een soort als de das heeft duidelijk geprofiteerd van het aanleggen van ecologische verbindingen en het afsluiten van overeenkomsten voor het beheer van dassenburchten en voedselgebieden.

waar alle overheden op één lijn zitten (planologische duidelijkheid), wat in sommige gebieden is onderstreept door het inzetten van het onteigeningsinstrument.

Evenals voor de EHS geldt ook voor de Randstadgroenstructuur dat de inrichting van de gronden ver achterblijft bij de taakstelling. Het aantal jaarlijks ingerichte hectares zal zeker moeten verdubbelen, wil de Randstadgroenstructuur tijdig gereed zijn. Onlangs heeft het kabinet de ambities voor het realiseren van groen in en om de stad nog verder verhoogd met 10.000 ha.

Op zich is het landelijk grondaanbod voor het realiseren van de EHS en recreatiegroen toereikend; in veel provincies is het beschikbare budget onvoldoende om optimaal van het grondaanbod te profiteren. Een grotere uitdaging is nog om uiteindelijk gronden op de juiste plek te verwerven, zodat ze effectief bijdragen aan verhoging van de ecologische kwaliteit (door ecologisch hoogwaardige kerngebieden te vergroten) en recreatief gebruik (door natuur in de directe omgeving van steden te creëren).

Opties voor het beleid

- *Om gebieden met een hoge biodiversiteit te beschermen, is het niet genoeg om alleen een bepaald areaal te beschermen. Het verbeteren van de milieukwaliteit, waterhuishouding en ruimtelijke inrichting is noodzakelijk, bijvoorbeeld door bufferzones rond de (nu vaak kleine) resterende kernen met hoge biodiversiteit te creëren.*
- *Voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur is niet alleen voldoende geld nodig, maar ook de doorwerking van natuurdoelen in het water-, milieu- en ruimtelijk beleid. Waar het bereiken van een grotere ruimtelijke samenhang door kavelruil niet mogelijk blijkt, zou voor essentiële onderdelen van de EHS onteigening mogelijk moeten zijn.*
- *Om groen rond de stad te realiseren, zou de overheid planologische duidelijkheid moeten bieden. Zo lang een bestemming niet definitief vastligt, is de waarde van grond onduidelijk en blijven grondeigenaren speculeren op een bouwbestemming met de daarbij behorende hoge grondprijs. Planologische duidelijkheid is eveneens een vereiste voor het betrekken van private investeringen in de realisatie van groen.*

Natuur in en rond het water

Toestand

Evenals voor ‘landnatuur’ geldt voor natuur in en rond het water dat overgangsgebieden met gradiënten het meest waardevol zijn, bijvoorbeeld kwelders en schorren, stroomdal-graslanden en oeverzones. Ook deze gebieden staan onder druk vanuit het milieu, de waterhuishouding, de aanleg van infrastructuur en de visserij.

De kustzone is ecologisch het meest waardevolle deel van de Noordzee. In de Noordzee heeft de visserij nog steeds een grote invloed op bodemfauna en visgemeenschappen.

In de Waddenzee en de Delta zijn er positieve en negatieve ontwikkelingen te melden. De zeehondenpopulatie neemt verder toe, sommige schelpdieren doen het redelijk goed en er is een afnemend aantal stookolieslachtoffers. Anderzijds is zeegras vrijwel uitgestorven, neemt het areaal schorren en zandplaten in de Oosterschelde af en kampen scholeksters met een ernstige voedselschaarste.

Beleid

In 1990 is de Noordzee kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur geworden. Evenals voor de natuurgebieden op het land, zullen voor de Noordzee doelen geformuleerd worden voor de natuur. Gebruiksfuncties, zoals visserij en grondstofwinning, kunnen dan beter afgestemd worden op de eisen die de biodiversiteit stelt. In 1999 is gestart met het project ‘Ecosysteendoelen Noordzee’; de politieke vaststelling van deze doelen is gepland in 2002.

Rond de grote rivieren is natuur vaak secundair naast veiligheid. Dit is voor het behoud van biodiversiteit in kleinschalige bijzondere gebieden niet onverdeeld positief. De grootschalige aanpak van inrichtingsprojecten is waarschijnlijk wel gunstig voor vogels, maar zal voor planten en minder mobiele dieren een achteruitgang betekenen.

Lokale successen

Net als voor de natuurgebieden op het land kunnen ook voor natuur in en langs het water enkele lokale successen worden gemeld. Voorbeelden in de kustzone zijn de uitbreiding van kwelders in de Waddenzee bij Friesland, het Plan Tureluur in Zeeland en natuurontwikkeling bij Tholen.

Het reguliere beheer van de zeereep wordt steeds vaker vervangen door dynamisch kustbeheer. Een voorbeeld daarvan is de ‘Kerf’ bij Schoorl, waar een gat in de duinenrij is gemaakt. De effecten op de natuur zijn nog niet te beoordelen, maar de beleevingswaarde van het landschap is toegenomen.

In de uiterwaarden zijn de resultaten van natuurontwikkeling soms spectaculair: er vindt vestiging plaats van nieuwe plantensoorten en er is een opleving van de ernstig bedreigde kwartelkoning. Of deze successen lang stand houden, dan wel van tijdelijke aard zijn (het gaat vaak om pioniersoorten), zal de komende jaren moeten blijken.

In enkele regionale wateren zijn dankzij verbetering van de waterkwaliteit en de aanleg van vis-trappen typische trekvisser teruggekeerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Regge, waar soorten als sneep, winde en kopvoorn weer worden aangetroffen.

Eind 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water van kracht geworden, een richtlijn voor de kwantiteit en kwaliteit van oppervlakte-, kust- en grondwater. Blijkens de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ is LNV van plan de richtlijn voortvarend te implementeren, door als streefbeeld in de meeste gevallen een ‘goede’ ecologische kwaliteit te definiëren.

Opties voor het beleid

- *De kustzone, die tot de ecologisch meest waardevolle delen van de Noordzee behoort, is kennelijk een aantrekkelijk planologisch alternatief voor het volle vasteland, maar de specifieke waarden ervan komen hierdoor in gevaar.*
- *Het formuleren van biodiversiteitsdoelen voor de Noordzee in 2002 is een positieve ontwikkeling. De doelen zullen voorzien moeten worden van uitvoeringsinstrumenten om voldoende richtinggevend te kunnen zijn voor de gebruiksfuncties van de Noordzee, zoals visserij, grondstofwinning en aanleg van infrastructuur.*
- *Het kabinet heeft ambitieuze doelen gesteld voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland. Belangrijk is dat deze positieve opstelling direct wordt vertaald naar te nemen maatregelen, zodat Nederland toezeggingen in de richting van de Europese Unie kan waarmaken.*
- *Bij de koppeling van veiligheid en natuur in het rivierengebied bestaat het risico dat men letterlijk bestaande natuur- en landschapswaarden met het rivierwater wegspoelt. Grootschalige inrichtingsprojecten kunnen gemakkelijk tot verlies van botanische natuurwaarden leiden.*

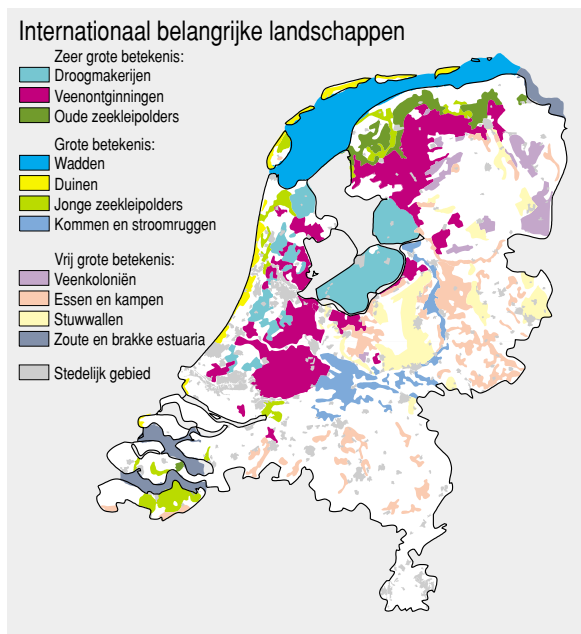
Landschap

Toestand

De regionale identiteit van voor Nederland kenmerkende landschappen wordt steeds minder herkenbaar. In internationaal verband wordt juist aan deze identiteit, onder meer als ‘cultuurhistorisch erfgoed’, veel waarde gehecht.

Vanuit internationaal perspectief liggen de meest waardevolle Nederlandse landschappen in laag-Nederland: onder meer veenontginningen, droogmakerijen, wadden en duinen. Daartegenover staat dat juist de landschappen van hoog-Nederland hoog worden gewaardeerd door recreanten vanwege een grote mate van afwisseling.

Sommige kenmerkende landschappen zijn nog redelijk gaaf, maar dreigen hun karakter snel te verliezen. Dat geldt bijvoorbeeld voor een aantal open veenweidegebieden. Vooral de sluipende verstedelijking blijkt hier een belangrijke oorzaak te zijn van het verdwijnen van het open karakter. In deze gebieden hebben kenmerkende vogelsoorten, zoals de grutto, het zwaar te verduren. Ook kleinschalige landschappen, die juist veel afwisseling kennen, zijn in de afgelopen eeuw fors veranderd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het kampenlandschap in het oosten van het land. Door het wegvallen van houtwal-



Figuur 4. Nederlandse landschappen van Noordwest-Europese betekenis.

len en erfbeplanting wordt niet alleen het landschapsbeeld aangetast, maar staan ook veel diersoorten onder druk.

Beleid

Het restrictieve ruimtelijke beleid heeft in sommige gebieden gewerkt, zeker wanneer dat samen gaat met landschapsontwikkeling. Dit beleid blijkt in staat om de verstedelijking aanzienlijk af te remmen, maar niet om die geheel te keren. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is de omvang van dit restrictief beleid afgenomen ten opzicht van eerdere ruimtelijke nota's. Van de waardevolle landschappen komt namelijk slechts 20% in de zogenoemde groene contour terecht; de overige waardevolle landschappen liggen in de 'balansgebieden'. Dit betekent dat het in belangrijke mate aan provincies en gemeenten wordt overgelaten om deze landschappen bescherming te bieden, zeker zolang het ontbreekt aan een landelijke ontwikkelingsvisie voor de balansgebieden. Bijna 20% van de waardevolle landschappen in balansgebieden wordt geconfronteerd met een hoge verstedelijkingsdruk. Een aanzienlijk deel van de (inter)nationaal belangrijke landschappen met een open karakter ligt dichtbij de Randstad. De verdergaande verstedelijking, zoals die mogelijk wordt gemaakt binnen de balansgebieden van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, betekent een belangrijke bedreiging voor deze landschappen. Dit wordt versterkt door de behoefte aan recreatiegroen in de nabijheid van de stad.

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' kondigt aan ongeveer 400.000 ha aan waardevol landschap te willen opknappen door herstel van landschapselementen. Het voornemen is 10.000 ha op te kopen en voor 30.000 ha beheersafspraken te maken.

Opties voor het beleid

- *Kenmerkend voor het ‘oude’ landschapsbeleid was het vrijblijvende karakter ervan. Voor herstel en ontwikkeling van de kwaliteit van het landelijk gebied is een koppeling nodig van landschapsdoelstellingen met financiële middelen en het ruimtelijk beleid (bestemmingsplannen), waarbij in de landschapsdoelstellingen recht wordt gedaan aan de regionale identiteit.*
- *De verantwoordelijkheid die Nederland heeft voor landschappen met een internationale betekenis vindt in de rijksbeleidsnota's, zoals de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte maar gedeeltelijk uitwerking.*
- *Het behoud en herstel van landschappen met internationale betekenis die in de nabijheid van steden liggen, is gebaat bij het langjarig vastleggen van de rode contouren (inclusief recreatiegroen) van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.*

Mensen voor natuur

Afgemeten aan de lidmaatschappen van en giften aan natuur- en milieuorganisaties is er een groot potentieel aan draagvlak en mensen die een bijdrage kunnen en willen leveren aan het natuurbeleid. Zo zijn er de tienduizenden actieve vrijwilligers die jaarlijks de flora en fauna monitoren, aan landschapsbeheer doen, als natuurgids optreden of andere activiteiten ondernemen die natuur en landschap ten goede komen. Dit aantal blijft redelijk stabiel, maar is wel aan vergrijzing onderhevig.

De groep van particuliere beheerders in het natuurbeheer is van groeiende betekenis. Agrarische natuurverenigingen bijvoorbeeld ondernemen samen met burgers activiteiten op het gebied van soortenbeheer, perceelsbeheer en beheer van kleine landschapselementen. Deze initiatieven zouden vanuit de overheid effectiever ondersteund kunnen worden, bijvoorbeeld door

de nieuwe regelingen van het Programma Beheer meer ‘klantvriendelijk’ te maken. De filosofie achter het Programma Beheer, ‘sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat’, vindt onder beheerders weliswaar brede steun maar door de zeer gedetailleerde toetsingscriteria deinzen met name particuliere beheerders terug om aan de regelingen van het Programma mee te doen. Ook de grotere terreinbeherende organisaties, zoals Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen, ondersteunen het uitgangspunt ‘sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat’. Zij vragen zich onder meer af hoe zij worden ‘afgerekend’ wanneer afgesproken resultaten, buiten hun schuld om, niet worden gerealiseerd bijvoorbeeld door achterblijvend milieubeleid. Een te rigide toepassing van de regels van het Programma Beheer zou tot conflicten kunnen leiden die voor de rechter moeten worden uitgevochten.

Internationalisering van het natuurbeleid

Toestand

In toenemende mate is de Europese Unie het niveau waar natuurbeleid wordt geformuleerd; landen worden geacht hun eigen beleid daarop af te stemmen. Anderzijds zijn, onder invloed van decentralisatie en participatie van maatschappelijke organisaties, steeds meer partijen betrokken bij het natuurbeleid. De sturingskracht van de nationale overheid staat hierdoor onder druk.

Beleid

Het internationale natuurbeleid heeft in de jaren zeventig een forse impuls gekregen, leidend tot diverse verdragen en richtlijnen van de Europese Unie. Aanvankelijk zijn deze verdragen vooral gericht op natuurbehoud, waarbij de nadruk ligt op de bescherming van specifieke bedreigde en trekkende soorten en hun leefgebieden. Voorbeelden van de eerste generatie van verdragen zijn het Wetlandsverdrag, dat zich in het bijzonder op watervogels richt en het verdrag van Bonn dat zich op trekkende soorten richt.

In de loop van de tijd is de aandacht verschoven naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit. Het Biodiversiteitverdrag van Rio de Janeiro uit 1992 speelt daarin een belangrijke rol. Met het Biodiversiteitverdrag is het klassieke internationale natuur- en landschapsbeleid niet verdwenen, maar verbinden de aangesloten landen zich om meer aandacht te besteden aan de samenhang tussen het behoud van natuur en landschap en het streven naar duurzame ontwikkeling.

Nederland speelt in de internationale arena op het gebied van biodiversiteit een actieve initiërende rol. In het voorjaar van 2002 organiseert Nederland de zesde *conference of parties* van het Biodiversiteitverdrag. Ook de Nederlandse (financiële en personele) bijdrage aan natuurprojecten en biodiversiteitbeleid in ontwikkelingslanden is groot.

Van Nederland wordt echter ook verwacht dat de biodiversiteitdoelen doorwerking vinden in het nationale economische beleid, bijvoorbeeld voor de internationale handel, landbouw, visserij en toerisme. In recente beleidsnota's worden nu, bijna tien jaar na 'Rio', plannen van aanpak aangekondigd.

Net als andere lidstaten heeft Nederland de deadlines overschreden die gelden voor de uitvoering van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Vergeleken met de andere lidstaten scoort Nederland echter nog goed als het gaat om het omzetten van de richtlijnen in nationaal recht en het aanwijzen en beschermen van speciale beschermingszones. Nederland scoort relatief minder goed op het treffen van organisatorische voorzieningen die nodig zijn om de doelen van de richtlijnen niet alleen op papier, maar ook in de praktijk te bereiken.

Zowel het Nederlandse natuurbeleid als het natuurbeleid van de Europese Unie is gericht op de vorming van ecologische netwerken. In het EU-beleid ligt de nadruk echter op de juridische bescherming van op dit moment - binnen en buiten natuurreservaten - aanwezige natuurwaarden, terwijl het Nederlandse beleid sterker inzet op een nog te ontwikkelen toekomstige toestand. De bestaande en te realiseren natuurkwaliteit wordt daardoor onderhandelbaar gemaakt met andere maatschappelijke functies en kwaliteiten (zoals wonen, werken, infrastructuur).

De rijksoverheid heeft te weinig aandacht voor deze verschillen tussen het Nederlandse beleid en het beleid van de Europese Unie. Maatschappelijke organisaties grijpen de Europese regelgeving aan om via juridische procedures op regionaal en lokaal niveau bescherming van soorten en gebieden af te dwingen bij de rijksoverheid.



Figuur 5 Voortgang van de implementatie van de habitatrichtlijn in de lidstaten van de Europese Unie (Bron: Wereldnatuurfonds).

Opties voor het beleid

- De Nederlandse overheid speelt een voortrekkersrol in het internationale natuurbeleid. Deze rol kan worden versterkt door het internationale biodiversiteitbeleid volledig te laten doorwerken in het nationale beleid.
- De internationalisering van het natuurbeleid en de gelijktijdige decentralisatie vergt een betere afstemming tussen overheidslagen bij de formulering, uitvoering en handhaving van het beleid. De rijksoverheid zou haar positie versterken wanneer zij de instrumenten, die de Europese Unie biedt voor de realisatie van een ecologisch netwerk, combineert met middelen die in Nederland meer gangbaar zijn. Dat betekent niet alleen juridische verankering van de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden in nationale wetgeving, maar ook een gerichte inzet van natuurontwikkeling, milieu- en waterbeleid zodat de natuurkwaliteit van de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden wordt vergroot.

1. INLEIDING

De Natuurbalans komt jaarlijks kort voor Prinsjesdag uit. Dit tijdstip biedt de Tweede Kamer de mogelijkheid om de Natuurbalans te gebruiken bij de begrotingsbehandeling voor het komende jaar. Het belangrijkste doel van de Natuurbalans is de politiek en beleidsmakers te informeren over de actuele toestand van natuur en landschap en over de voortgang van het beleid op dat terrein. Het gaat daarbij in eerste instantie om beleid dat de rijksoverheid maakt. De aandacht richt zich niet alleen op het beleid van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), maar ook op dat van andere departementen. Dit jaar is als thema gekozen voor: ‘internationalisering van het natuurbeleid’.

Internationalisering natuurbeleid

Het natuur- en landschapsbeleid wordt steeds internationaler. Het belang van afspraken op Europees en mondiaal niveau voor het nationale natuurbeleid is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Dit betekent dat de Nederlandse overheid in het nationale beleid rekening moet houden met die afspraken. Anderzijds wordt het voor de overheid – en maatschappelijke organisaties – belangrijker om op internationaal niveau te opereren. In het themahoofdstuk komt onder meer de steeds sterkere rol van de Europese Unie aan de orde, met inbegrip van de manier waarop Nederland omgaat met de afspraken die op EU-niveau zijn gemaakt. Verder wordt ingegaan op de rol van Nederland als initiator en financier van natuurprojecten in het buitenland.

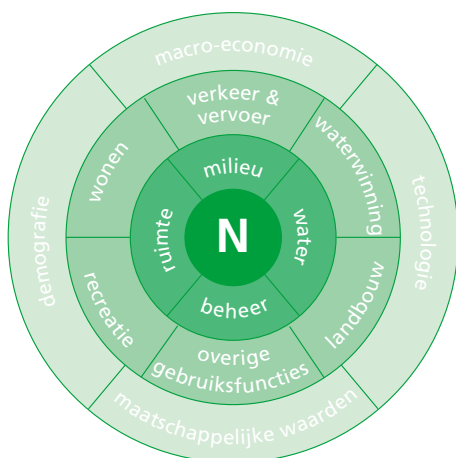
Voor de kust en zee geldt bij uitstek dat afstemming op internationaal niveau noodzakelijk is. Dit komt aan de orde in het hoofdstuk over de voortgang van het beleid voor natte natuur, in het bijzonder waar het gaat om de Noordzee (hoofdstuk 7).

Beheer van natuur

De afgelopen jaren zijn in de Natuurbalans achtereenvolgens water, ruimte en milieu belicht als belangrijke condities om natuurkwaliteit te realiseren. Een vierde factor die een belangrijke rol speelt bij de instandhouding en ontwikkeling van de kwaliteit van de Nederlandse natuurgebieden is het beheer (zie: *figuur 1.1*). Dit jaar besteedt de Natuur-



De Bosplaat op Terschelling: een natuurgebied van internationale betekenis (Foto: Piet Munsterman/Foto Natura).



Figuur 1.1 Factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van natuur.

balans dan ook extra aandacht aan de relatie van het natuurbeleid met de praktijk van het natuurbeheer.

Natuur voor mensen, mensen voor natuur

Het kabinet heeft in 2000 de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ uitgebracht (LNV, 2000^a). Met de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ continueert het kabinet niet alleen belangrijke onderdelen van het bestaande beleid, maar legt ook enkele nieuwe accenten. Tot die accenten behoort de aandacht voor gebruik van de natuur door de mens. De Natuurbalans speelt hierop in door dit jaar het recreatief gebruik van natuur aan de orde stellen. Een tweede aandachtsveld waar de Natuurbalans aansluit bij de nieuwe accenten van de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’, is de verbreding van het draagvlak voor natuur. Dit onderwerp wordt belicht via de bijdragen die Nederlanders in de vorm van geld en tijd geven aan natuur en landschap. Verbreding van het (financiële) draagvlak komt ook aan de orde in teksten over publiek-private samenwerking en het Groenfonds.

Graadometers

De nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ meldt dat het Natuurplanbureau een set van graadmeters zal ontwikkelen. Die graadmeters moeten vooral in kaart bren-



*Wandelaars in de Loonse en Drunense duinen
(Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).*

gen, welke trends zich voordoen in de toestand van natuur en landschap, het gebruik van natuur en landschap, omgevingsfactoren en sociale en maatschappelijke aspecten.

Deze Natuurbalans werkt nog niet met landelijk geaggregeerde graadmeters. De Natuurbalans belicht wel de ontwikkeling van *enkele* soortgroepen in *een aantal* ecosystemen. Om tot een graadmeter te kunnen komen, moet onder meer een referentie of norm beschikbaar zijn, en dat is meestal nog niet het geval. In het algemeen zijn er nu nog onvoldoende historische gegevens beschikbaar om een referentie op te stellen. Daarnaast geldt voor veel beleidsdoelen dat zij onvoldoende concreet zijn om ze als norm te hanteren. Dit betekent dat de meeste beleidsevaluerende graadmeters wachten op een concrete uitwerking van beleidsdoelen.

Er is nog een andere oorzaak voor het achterwege blijven van graadmeters. Voor diverse aandachtsvelden geldt dat de datavoorziening nog onvoldoende is. Dat geldt bijvoorbeeld voor het (recreatief en ander) gebruik van natuurgebieden. Verder bleek bij de vervaardiging van deze Natuurbalans dat over de financiële uitgaven aan natuur en landschap wel informatie wordt verzameld, maar dat de definities van de diverse geldstromen te veel interpretatieruimte laten om verantwoorde conclusies te kunnen trekken.

Opbouw van de balans

Evenals de voorgaande balansen kent ook deze Natuurbalans een driedeling. Elk deel wordt vooraf gegaan door een korte inleiding met een beschrijving van de opbouw van dat deel.

Het eerste deel, 'signalen over natuur en landschap', bestaat uit de hoofdstukken 2, 3 en 4. Het bevat een schets van de toestand van natuur en landschap en de positie van natuur en landschap in de samenleving. Het tweede deel, 'evaluatie van het beleid' (hoofdstuk 5, 6 en 7), geeft een analyse van de voortgang van het beleid. De Natuurbalans sluit af met het thema 'internationalisering natuurbeleid' (hoofdstuk 8), dat aandacht besteedt aan de wisselwerking tussen beleidsvorming op internationaal niveau en beleidsvorming- en uitvoering in Nederland.

Anders dan vorige jaren ontbreekt in deze Natuurbalans een verkennend hoofdstuk. Voor deze weglating is bewust gekozen: in 2002 verschijnt de tweede Natuurverkenning, die uitgebreid op toekomstige ontwikkelingen in zal gaan.

Signalen over natuur en landschap



Het thema van deze Natuurbalans, ‘internationalisering van het natuurbeleid’, klinkt door in het eerste deel van de balans over de toestand van natuur en landschap. Het eerste hoofdstuk (hoofdstuk 2) van dit deel gaat namelijk in op de ecologische en landschappelijke kenmerken van Nederland, bezien vanuit de ligging van Nederland in Noordwest-Europa.

Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de trends in ecosystemen en soortensamenstelling (biodiversiteit) zowel in het water als op het land. Over de ontwikkeling van een aantal soortgroepen op het land is vrij veel bekend, vooral dankzij de inspanningen van veel vrijwillige tellers. De laatste jaren komt deze informatie samen via het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Particuliere Gegevensbeherende Organisaties spelen hierin een belangrijke rol. Dankzij de datastroom van het NEM is het Centraal Bureau voor de Statistiek in staat meerjarige trends te berekenen voor de waargenomen soortgroepen. Ook over ecosystemen en soortgroepen in de rijkswateren wordt een veelheid aan informatie verzameld. Een deel van de informatie over de biologische toestand van de rijkswateren komt via het NEM in de Natuurbalans terecht. Andere informatie wordt rechtstreeks door Rijkswaterstaat aangeleverd aan het Natuurplanbureau.

Voor de regionale wateren geldt dat vooral de waterschappen veel informatie verzamelen. Deze informatie is in deze Natuurbalans gebruikt om een beeld te geven van de betekenis van beken voor bedreigde vissoorten. Er kunnen echter nog geen algemene landelijke trends in de biologische toestand van regionale wateren worden gegeven. Wellicht leveren het in ontwikkeling zijnde aquatische deel van het NEM en regionale watersysteemrapportages in de toekomst de op landelijk niveau benodigde informatie. Hoofdstuk 4 besteedt aandacht aan het gebruik van natuur door mensen. In deze Natuurbalans is dit onderdeel beperkt tot recreatie. Deze keuze vloeit enerzijds voort uit het belang van de recreatiefunctie en is anderzijds gemaakt vanuit de veronderstelling dat veel informatie over deze functie beschikbaar is. Dit blijkt echter slechts in beperkte mate het geval te zijn; slechts voor grote bos- en natuurgebieden bestaat inzicht in de verhouding tussen recreatieve wensen en het aanbod.

De betrokkenheid van de samenleving bij natuur en landschap (‘mensen voor natuur’) komt ook in hoofdstuk 4 aan de orde door aandacht te besteden aan de hoeveelheid geld en tijd die Nederlanders besteden aan natuur en landschap.

Vanwege het accent op beheer in deze Natuurbalans gaat hoofdstuk 4 in op de vorming van agrarische natuurverenigingen.

2. IDENTITEIT VAN NEDERLAND

Dit hoofdstuk gaat over de kenmerken van natuur en landschap die Nederland onderscheiden van andere landen. Ook behandelt het enkele relevante milieu- en ruimteaspecten. De internationale betekenis van natuur en landschap in Nederland wordt in belangrijke mate bepaald door de centrale ligging van ons land in de Noordwest-Europese delta. In het dichtbevolkte en vrijwel volledig in cultuur gebrachte Nederland zijn de natuur en het landschap sterk door de mens beïnvloed. De historisch gegroeide wisselwerking tussen mens en omgeving heeft een grote rol gespeeld in het ontstaan van het kenmerkende Nederlandse landschap. Deze wisselwerking bepaalt ook de kaders waarbinnen er ruimte is om de natuur te behouden en te ontwikkelen. Dit hoofdstuk kijkt met wat afstand naar Nederland, stelt de kaders voor natuur vast en plaatst het Nederlandse landschap in een internationaal perspectief.

2.1 Nederland in Noordwest-Europa

- *Doordat Nederland vrijwel volledig in cultuur is gebracht, gelden er strakke kaders voor natuur. Bepalend zijn de sterk op menselijke gebruiksfuncties toegesneden waterhuishouding, het intensieve gebruik van de ruimte en een structurele beperking van natuurkwaliteit door milieudruk.*
- *Door zijn ligging in de Noordwest-Europese delta herbergt Nederland internationaal waardevolle typen natuur. Deze liggen vooral in het kustgebied, in laag Nederland en langs de grote rivieren.*

De fysieke en klimatologische omstandigheden in Nederland bepalen het type natuur dat er in potentie zou kunnen voorkomen. Maar welke natuur er feitelijk tot ontwikkeling komt, wordt uiteindelijk sterk door de mens bepaald. Deze paragraaf behandelt kort de belangrijkste randvoorwaarden voor natuur in Nederland.

Ondergrond

De ondergrond van Nederland bestaat voornamelijk uit zand, klei, grind, veen en water. Deze ondergrond is erg bepalend voor hoe het land er op dit moment uitziet. Het meest markant zijn daarbij de stuwwallen, rivierterrassen, kust en duinen, en het veenweidegebied. De vorming van het huidige landschap is zo'n 100.000 jaar geleden begonnen tijdens de laatste ijstijd. Gaandeweg is de mens er een belangrijk stempel op gaan drukken, met name door bedijking van rivieren, droogmakerijen, aanleg van de zeereep en zeedijken, inpoldering en afsluiting van zeearmen. Een ander uitzonderlijk kenmerk van Nederland is dat ongeveer eenderde van het land beneden de zeespiegel ligt.

Watersysteem

Het water kleurt in hoge mate de kaart van Nederland blauw. De vier grote grensoverschrijdende stroomgebieden van de Rijn, de Maas, de Eems en de Schelde liggen



De kustzone kent nog een hoge dynamiek van wind, water en zand (Foto: RIKZ).

gedeeltelijk in Nederland. Tot deze stroomgebieden behoren ook tal van grensoverschrijdende beeksystemen. Door zijn ligging in de delta heeft Nederland een belangrijke rol bij de waterafvoer uit omringende landen, en is daardoor kwetsbaar voor wateroverlast en watervervuiling. Daarnaast valt op, ook internationaal, dat in Nederland vrijwel alle watersystemen zijn gereguleerd voor de landbouw, urbanisatie, veiligheid en scheepvaart. De kwaliteit van veel natuur is sterk afhankelijk van het water en de kwaliteit ervan en wordt daardoor in hoge mate beïnvloed door inrichting en beheer van het watersysteem.

Niet alleen beken en rivieren spelen een rol bij de waterafvoer uit omringende landen, ook de stroming van grondwater is van belang. In de hoge delen van het land infiltreert regenwater in de bodem, in laaggelegen kwelgebieden komt het weer aan de oppervlakte. De kwaliteit van de natuur in kwelgebieden wordt in hoge mate bepaald door de omvang en de kwaliteit van de kwel. Delen van Zuid- en Oost-Nederland worden gevoed door grondwater uit de buurlanden. Door peilbeheersing, regulatie van het oppervlaktewater en onttrekking van water voor de drinkwatervoorziening, landbouw en industrie is het grondwatersysteem in Nederland tot op grote diepte door de mens beïnvloed.

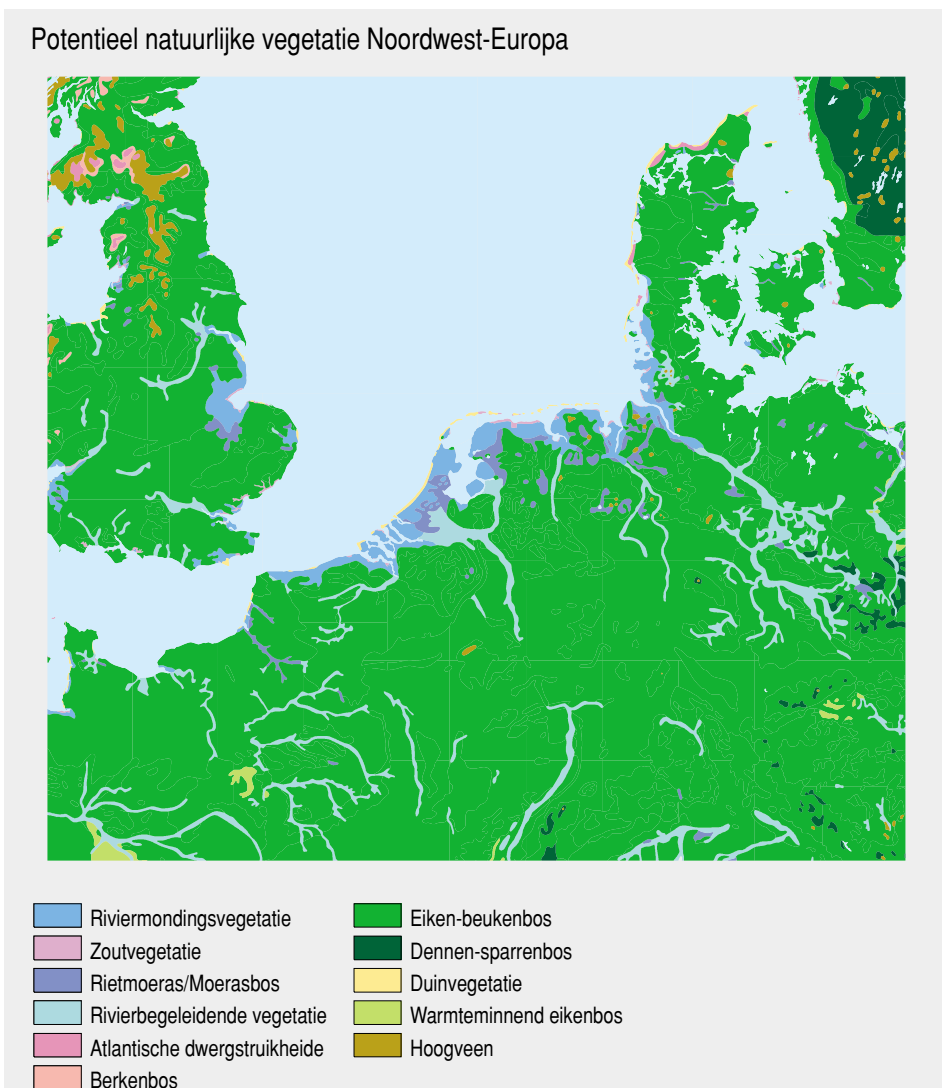
De meest dynamische watersystemen in ons land zijn de Noordzee, de Wadden en de Zeeuwse delta. In de Zeeuwse delta kwamen oorspronkelijk geleidelijke overgangen voor tussen land en water en tussen zoet en zout water. De dynamiek is er echter sterk teruggebracht door afsluiting van zeearmen. Een belangrijk element van de Noordzee is de zogenaamde kustrivier, de noordoostgerichte stroming langs de kust. Deze stroming heeft grote invloed op onder meer de verspreiding van zoet water, voedingsstoffen en verontreinigingen in de Noordzee en naar de Waddenzee.

De oorspronkelijke dynamiek die in grote delen van Nederland heerste, is door toedoen van de mens sterk beteugeld. Er is daardoor een situatie ontstaan waarin de waterhuishouding kan worden afgestemd op specifieke gebruiksfuncties. Mogelijkheden om de dynamiek weer de ruimte te geven zijn beperkt vanwege het intensieve landgebruik, het watergebruik en de veiligheid die nodig is vanwege de hoge bevolkingsdichtheid.

Natuurpotentieel

De ‘potentieel natuurlijke vegetatie’ geeft een algemeen beeld van het type natuur dat in Nederland in potentie zou kunnen voorkomen (*figuur 2.1*). Een dergelijk beeld wordt

Figuur 2.1 De potentieel natuurlijke vegetatie van Noordwest-Europa (Bron: Bundesamt für Naturschutz, 2000).



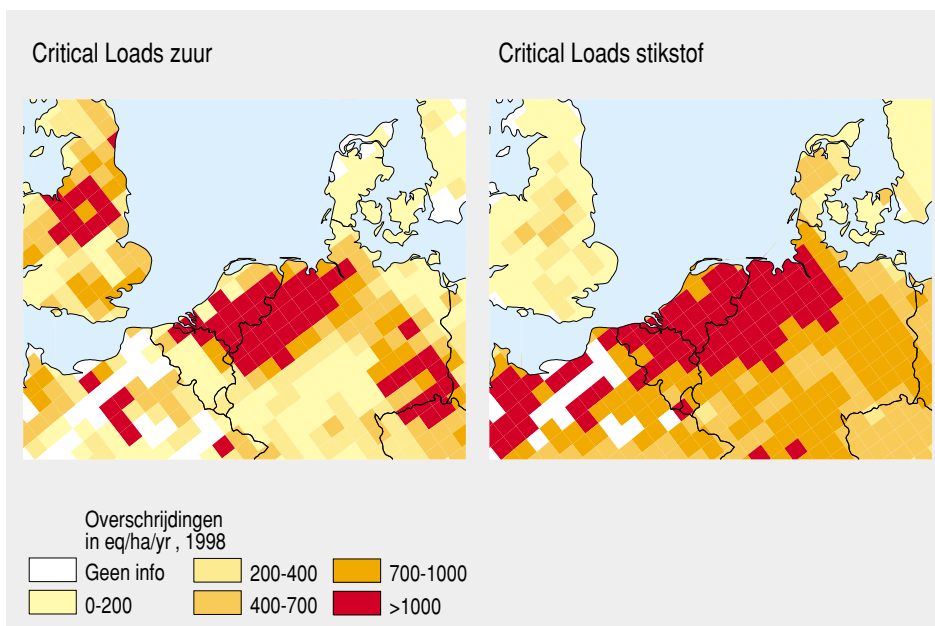
voornamelijk bepaald door klimaat en ondergrond. Het natuurpotentieel in Nederland verschilt van het natuurpotentieel in de rest van Europa door zijn ligging in de delta van Rijn en Maas en de bijbehorende oorspronkelijke plantengroei. Laagveenmoerassen, kwelders, schorren en duinen zijn heel karakteristiek voor Nederland. In het zuiden en oosten van het land komt vegetatie met een meer continentaal karakter voor, zoals de vegetatie op de kalksteengronden van Limburg, of de beukenbossen op de lössleemgronden in de Achterhoek en Twente.

Doordat Nederland intensief in cultuur is gebracht, wijkt de actuele situatie uiteraard af van de natuurlijke situatie. Toch is het beeld dat de potentieel natuurlijke vegetatie geeft terug te vinden in de internationaal belangrijk geachte typen natuur in Nederland (Wolff, 1989). Anderzijds kunnen er in Nederland nog gawe resten van een natuurtipe voorkomen, dat in potentie in grotere delen van Europa voorkwam, maar daar inmiddels grotendeels is verdwenen. Een voorbeeld zijn de kalkgraslanden in Zuid-Limburg.

Milieudruk op natuur

Het voorkomen van planten en dieren wordt in belangrijke mate bepaald door de geschiktheid van het milieu. De relatie tussen milieu en natuur is uitgebreid beschreven in Natuurbalans 2000 (RIVM, 2000^a), Milieubalans 2000 (RIVM, 2000^b) en Nationale Milieuverkenning 5 (RIVM, 2000^c). De analyses laten zien dat de huidige depositie van potentieel verzurende en vermestende stoffen een ernstige bedreiging vormt voor de

Figuur 2.2 Overschrijding van de kritische depositieniveaus ('critical loads') van ecosystemen in Noordwest-Europa door potentieel verzurende (links) en stikstofhoudende (rechts) stoffen. Blijft de depositie onder het kritische niveau, dan wordt ervan uitgegaan dat de vegetatie volledig beschermd is



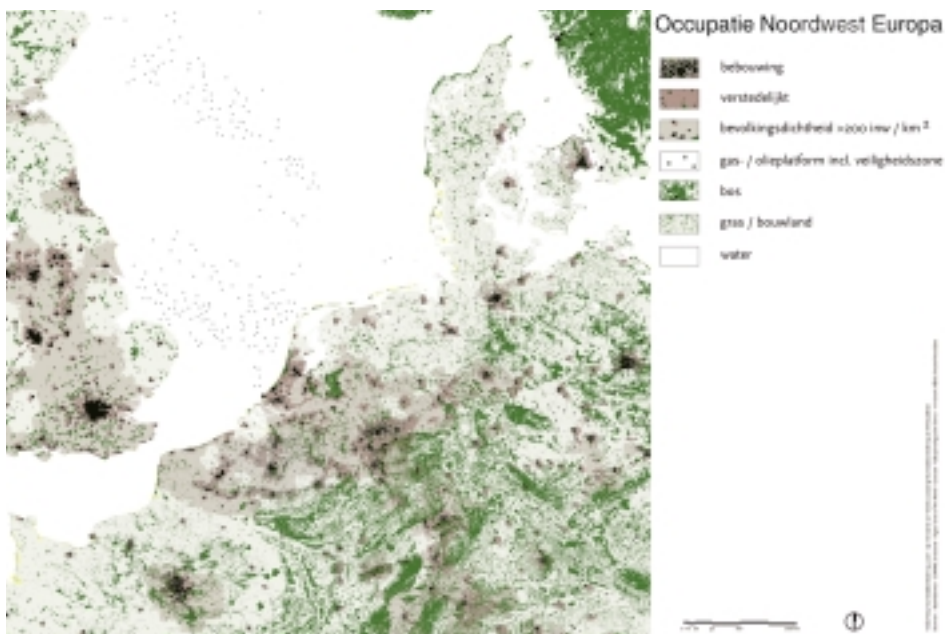
natuur. Grote delen van Nederland behoren tot de meest bedreigde gebieden van Noordwest-Europa (figuur 2.2).

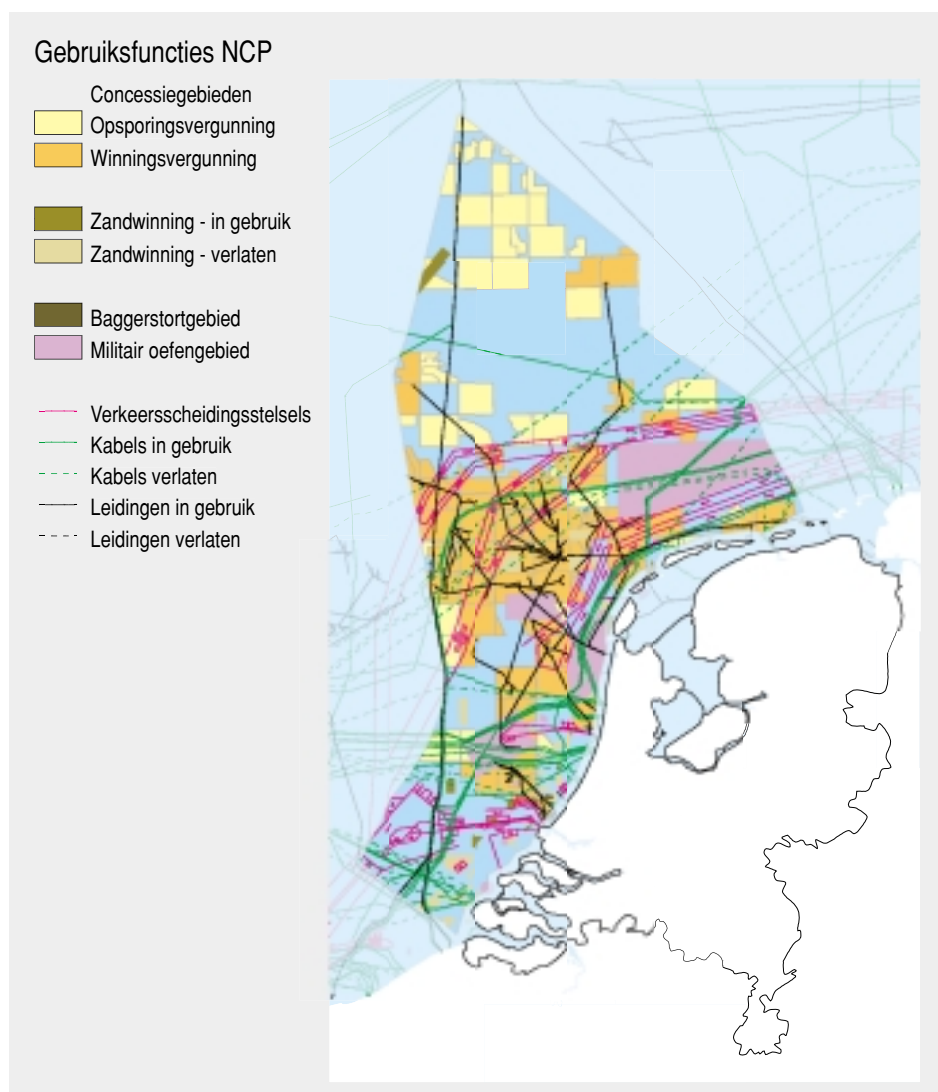
De uitstoot van SO_2 in Noordwest-Europa is de afgelopen twee decennia sterk gedaald. De milieudruk door potentieel verzurende stoffen is daardoor in Nederland aanzienlijk afgenomen, wat mogelijkheden biedt voor natuurherstel. Toch is de depositie vaak nog te hoog voor duurzame bescherming. Ook de overschrijding van kritische depositie-niveaus van stikstofhoudende stoffen blijkt, zeker in Nederland, een hardnekkig milieuprobleem. Beide milieuproblemen zorgen voor een vrijwel structurele beperking van de mogelijkheden voor natuurbehoud en natuurherstel in Nederland.

Ruimtegebruik

In grote delen van Noordwest-Europa dijt het gebied met bebouwing en infrastructuur uit, en groeien steden naar elkaar toe (figuur 2.3). Zo hebben landelijke gebieden te maken met een zwaardere ruimtedruk naarmate ze dichterbij de grote stad liggen. In de dichtbewoonde gebieden van Noordwest-Europa raken stad en platteland daardoor functioneel en ruimtelijk steeds nauwer vervlochten. Het westen en zuiden van Nederland kennen met meer dan 200 inwoners per km^2 de grootste verstedelijking. Dit verstedelijkte gebied sluit aan op de Vlaamse ruit en het Roergebied.

Figuur 2.3 Ruimtegebruik Noordwest-Europa.





Figuur 2.4 Ruimtegebruik op Nederlands Continentaal plat (NCP), exclusief visserij (Bron: TNO et al., 1999).

Ook in de Noordzee wordt de ruimte intensief gebruikt. Door olie- en gaswinning, scheepvaart en visserij is het Nederlandse deel van de Noordzee één van de sterkst geëxploiteerde zeeën ter wereld (*figuur 2.4* en RIVM, 1999). Het intensieve ruimtegebruik in en rond de Noordwest-Europese delta heeft ertoe geleid dat het karakter van de traditionele landschappen wordt aangetast en maakt dat de ruimte voor natuur beperkt is.

2.2 Internationale betekenis van het Nederlandse landschap

- *In Nederland zijn op basis van ontginningsgeschiedenis en terreinvormen een aantal unieke landschappen te onderscheiden. Deze zijn van grote internationale betekenis, omdat ze elders in Noordwest-Europa niet of weinig voorkomen.*
- *De internationaal meest karakteristieke landschappen zijn de droogmakerijen in laag Nederland en de veenontginningen in hoog Nederland.*
- *Een aantal van deze landschappen is nog onvoldoende tegen een steeds groter wordende verstedelijkingsdruk beschermd.*

De vorige paragraaf gaf al aan dat het Nederlandse landschap niet alleen is gevormd door natuurlijke krachten, maar vooral ook door de mens. Zijn rol is zeer bepalend geweest. Nederland staat in het buitenland dan ook bekend als een land dat door zijn bewoners aan de zee ontworsteld is. Zulke *man-made* landschappen komen buiten Nederland maar mondjesmaat voor. Het kabinet besteedt in verschillende nota's aandacht aan de bescherming en ontwikkeling van internationaal belangrijke landschappen (OC&W, 1999; LNV, 2000^a; VROM, 2001^a). Deze paragraaf belicht de landschappelijke identiteit van Nederland vanuit een internationaal perspectief.

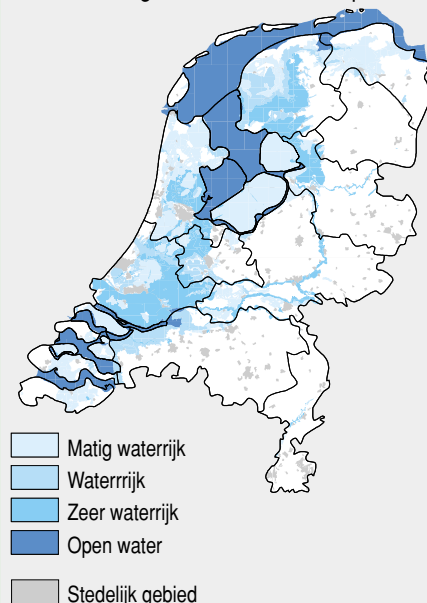
Nederland waterland

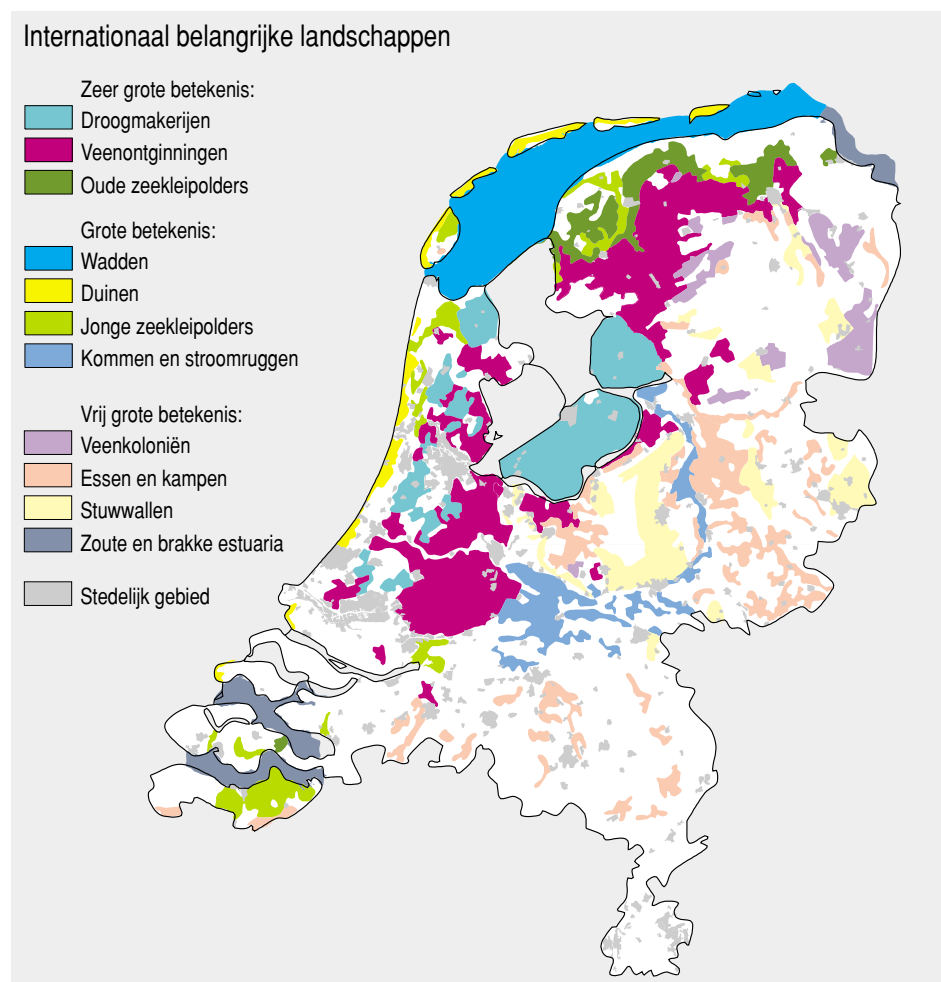
De rijkdom aan water geeft grote delen van Nederland ook internationaal gezien een bijzondere betekenis (figuur 2.5). Water is een belangrijke drager van het landschap langs de kust, het IJsselmeer en de grote rivieren.

In het Hollandse en Utrechtse veenweidegebied manifesteert het water zich in een fijnmazig netwerk van sloten, die de kenmerkende strookvormige percelering van het landschap accentueren. Ze maken de ontginningsgeschiedenis van het landschap zichtbaar. Die begon in de Middeleeuwen, toen de veenwildernis in West-Nederland werd opengelegd. De ontginners moesten de natte venen eerst ontwateren voordat ze er landbouw konden bedrijven. Daartoe groeven ze sloten, die op een korte onderlinge afstand, evenwijdig aan elkaar, loodrecht op de hoogtelijnen van het veenkussen lagen. Zo kon het water uit het veenkussen naar een veenstroompje afwateren, waarna landbouw op de veenbodem mogelijk werd. Het vele water en het kenmerkende slotenpatroon zijn bijzonder karakteristiek voor de veenweidegebieden.

Figuur 2.5 De betekenis van het water voor de identiteit van het landschap.

Water als drager identiteit landschap





Figuur 2.6 Nederlandse landschappen van Noordwest-Europese betekenis.

Landschappen van Europees formaat op de kaart

Of het Nederlandse landschap van betekenis is op Europees niveau is beoordeeld aan de hand van twee factoren: de ontginningsgeschiedenis en terreinvormen. Daarbij is gekeken hoe uniek deze factoren zijn in Noordwest-Europees verband. Verder is onderzocht in hoeverre de ontstaansgeschiedenis en de terreinvorm nog af te lezen zijn in enigszins grote gebieden. *Figuur 2.6* laat zien waar zich in Nederland de nog gave landschappen van Europese betekenis bevinden.

De internationale betekenis van droogmakerijen en oude zeekleipolders in laag Nederland, en de veenontginningen van hoog Nederland is het grootst. Ruim 95 procent van de droogmakerijen in Noordwest-Europa ligt binnen Nederland. Ook de meest kenmerkende gebieden met veenontginningen, met de karakteristieke cope-ontginningen en oude zeekleipolders met hun terpen liggen vooral binnen Nederland. Andere bijzondere



Water is een belangrijke drager van het Nederlandse landschap. De rol van de mens bij het ontstaan ervan is groot, getuige deze molen (Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).

landschappen, zoals veenkoloniën, kamontginningen, stroomrug- en komontginningen en stuwwallen, liggen eveneens voor een belangrijk deel binnen Nederland. Het Nederlandse aandeel in wadden, duinen en jonge zeekleipolders binnen Noordwest-Europa is minder groot, maar nog altijd groter dan 10 procent.

Aantasting van het landschap

Betekenisvolle landschappen in Nederland zoals de wadden, de duinen, de veenontginningen en droogmakerijen komen voor in grote aaneengesloten gebieden, die nog weinig zijn aangetast. Andere gebieden in ons land met grote aaneengesloten gave landschappen zijn Noord-Hollands Midden, Noord Nederland, delen van de provincie Gelderland (westelijk deel rivierengebied, Gelderse Vallei, Achterhoek) en Salland. Het westelijk veenweidegebied en droogmakerijen in het Groene Hart staan daarentegen onder grote verstedelijkingsdruk.

3. BIODIVERSITEIT

Het tweede hoofdstuk van het onderdeel ‘signalen over natuur en landschap’ behandelt de biodiversiteit van Nederland met aandacht voor het internationaal perspectief. Het begrip biodiversiteit duidt op de verscheidenheid van het leven. Een algemeen geaccepteerde definitie van het begrip is er niet. In de praktijk wordt het vaak weergegeven als een piramide van genen, soorten en ecosystemen. Biodiversiteit kan dus op allerlei manieren worden uitgedrukt. Hier is voor een sterk soortgerichte invulling van het begrip gekozen, omdat dit aansluit bij het gangbare natuurbeleid. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de toestand van de natuur en behandelt daarbij zowel planten- en diersoorten als ecosystemen: functionele eenheden van soorten in samenhang met hun omgeving.

In dit hoofdstuk komen de ecosystemen van zoute wateren (paragraaf 3.1), van zoete wateren (paragraaf 3.2) en op het land (paragraaf 3.3) aan de orde. Deze ecosystemen worden beknopt behandeld, waarbij aandacht wordt geschonken aan trends in hun kwaliteit. Als maat voor de kwaliteit wordt een voor het ecosysteem kenmerkende soort-samenstelling genomen. Vervolgens wordt aangegeven wat de belangrijkste oorzaken voor verandering binnen het ecosysteem zijn.

Het andere element van biodiversiteit, planten- en diersoorten, komt in de laatste paragraaf (3.4) van dit hoofdstuk aan de orde. De aandacht gaat hierbij uit naar soorten die beleidsmatig van belang zijn, en naar veranderingen in de Nederlandse soort-samenstelling.

3.1 Ecosystemen van zoute en brakke wateren

- *De kustzone van de Noordzee herbergt een grote diversiteit aan vissen en bodemdieren, en is belangrijk voor vogels. Voor deze kustzone bestaan juist ook veel plannen voor de aanleg van infrastructuur.*
- *De natuurkwaliteit van de Noordzee staat het meest onder druk van de visserij.*
- *Positieve ontwikkelingen in de zoute wateren zijn de toename van het aantal zeehonden en de afname van het aantal stookolieslachtoffers onder de vogels.*
- *Een negatieve ontwikkeling is dat in de Oosterschelde en de Waddenzee de afname van scholeksters doorzet; dit is een indicatie van blijvende voedselschaarste.*
- *Daarnaast zijn de voor brakke getijdengebieden kenmerkende zeegrasvelden vrijwel geheel verdwenen, nu ook uit de Grevelingen.*
- *Het schorareaal in de Delta neemt af door waterstaatkundige ingrepen in heden en verleden.*

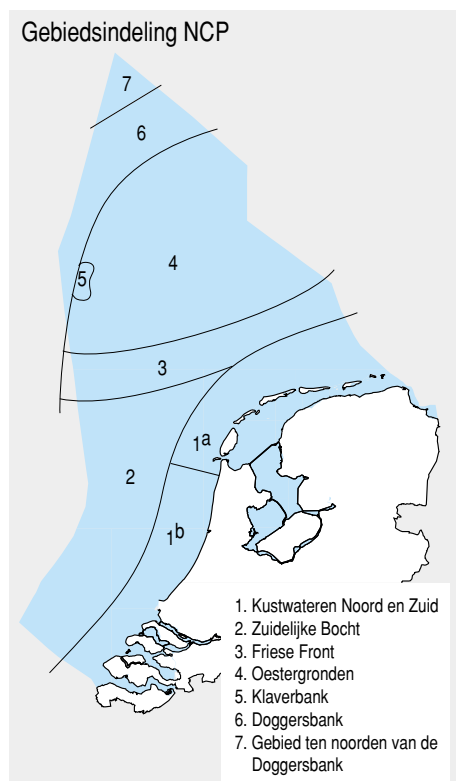
De Noordzee, de Waddenzee en de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta vormen de grote zoute en brakke wateren van ons land. De ecosystemen van deze wateren worden

gekenmerkt door een grote dynamiek tengevolge van stroming, getijde en wind. Deze paragraaf schetst per gebied de belangrijkste ontwikkelingen die zich in de ecosystemen van deze wateren voordoen en gaat in op achterliggende oorzaken van deze ontwikkelingen.

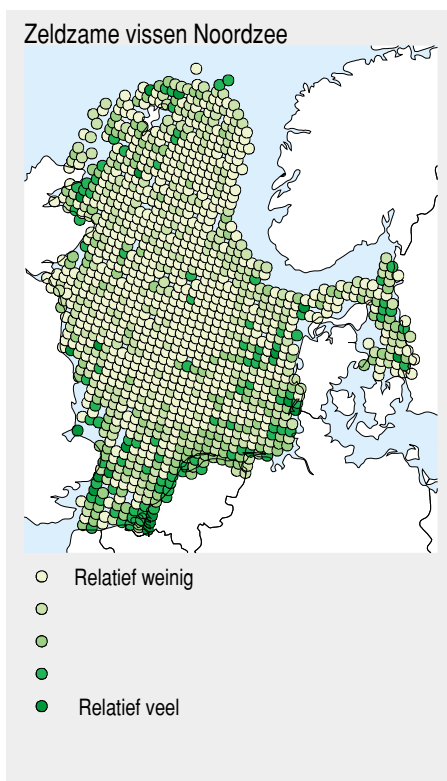
Noordzee

De Noordzee vertoont veel variatie in bodem, diepte en stroming. Ondiepe delen en mengzones, zoals de kustzone, de Doggersbank en het Friese Front kennen karakteristieke levensgemeenschappen en hebben de hoogste biodiversiteit. Het Nederlands Continentaal Plat omvat veel van deze delen (figuur 3.1). De kustzone is dan ook één van de soortenrijkste gebieden voor vissen en heeft tevens een belangrijke functie als ‘kinderkamer’ (figuur 3.2). Ook de grootste bestanden bodemdieren (schelpdieren) bevinden zich in de kustzone. Vanwege deze rijkdom aan voedsel (vis en bodemdieren) is de kustzone van groot belang voor vogels, met name zee-eenden, eidereenden, sterns, meeuwen en duikers.

Figuur 3.1 Gebieden op het Nederlands Continentaal Plat die door verschillen in diepte, substraat en stroming duidelijk onderscheidbare levensgemeenschappen van bodemdieren herbergen (Bron: Lavaleye et al., 2000).



Figuur 3.2 Verspreiding van zeldzame vissen in de Noordzee (Bron: Daan, 2000).





*Droogvallende zandplaten bij Terschelling
(Foto: Roel Hoeve).*

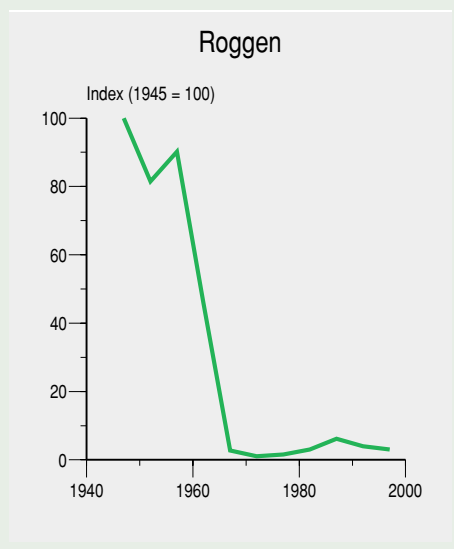
De biodiversiteit van de Noordzee staat onder druk door intensief gebruik (visserij, scheepvaart, delfstoffenwinning) en door effecten van toxische of eutrofiërende stoffen. De visserij heeft veruit het grootste effect. Door bevissing nemen bestanden van kabeljauw, schol, schelvis, wijting en koolvis door de jaren heen in omvang af en bevinden deze zich ruim onder het afgesproken voorzorgsniveau (ICES, 2000). De leeftijdsopbouw van de meeste commerciële soorten is rigoureus verschoven naar de jongere jaar- klassen met kleinere afmetingen. De visserij op platvis met de boomkor leidt tot een hoge sterfte en een verschuiving in de leeftijdsopbouw bij langlevende bodemsoorten, zoals noordkromp (een schelpdier), haaien en roggen.

Daarnaast vormt de ontwikkeling van infrastructuur in zee (Maasvlakte, luchthaven) een potentiële bedreiging voor de biodiversiteit en de kinderkamerfunctie van de kust- zone. Voor de ontwikkeling van infrastructuur zijn bovendien grote hoeveelheden zand en grind nodig. De uitbreiding van de Maasvlakte bijvoorbeeld vraagt om een hoeveel- heid zand van zo'n 300 miljoen m³.

Roggen in de Noordzee

Roggen vormen een voorbeeld van een groep soorten die gevoelig is voor de bodembroerende visserij, zoals de boomkorvisserij. Zij zijn pas laat geslachtsrijp en krijgen weinig nakomelingen. Roggen komen voor in ongestoorde kustgebieden met een bodemgebonden visfauna, en zijn tamelijk plaatstrouw. Ze vormen vooral een bij- vangst van de bodemvisserij. Er wordt door de Nederlandse visserij niet, en door andere landen slechts op zeer geringe schaal, gericht op deze groep gevestigd. De introductie van het boomkortuig na 1960 heeft tot het instorten van de populaties geleid. De achteruitgang had al eerder ingezet, waarschijnlijk door hoge visserijdruk in het alge- meen. Tellingen van strandvondsten van eipak- ketten geven dit duidelijk weer (figuur 3.3).

Figuur 3.3 Strandvondsten van rogge-eieren.

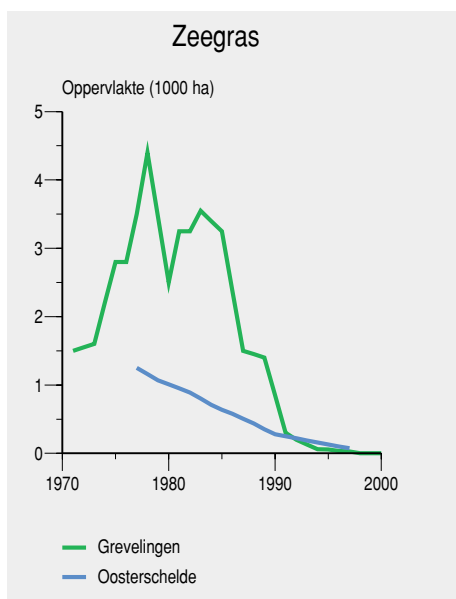


De inspanning van de Nederlandse overheid om de vervuiling en eutrofiëring van de kustwateren terug te dringen werpt vruchten af. Het aantal stookolieslachtoffers onder de vogels neemt af, alhoewel olielozing één van de meest schadelijke activiteiten voor vogels blijft. Daarnaast is sinds 1993 de belasting met zware metalen en boorgruis afgenomen (RIKZ *et al.*, 2000). De stikstofbelasting is sinds 1985 niet verminderd, de fosfaatbelasting wel. Tot slot is de waterkwaliteit van de Noordzee tot de jaren negentig sterk verbeterd door vermindering van PAK's en PCB's, maar deze verbetering heeft in de jaren negentig niet doorgezet.

Waddenzee en Deltagebied.

De Waddenzee is een getijdengebied; de Delta was dat ook, maar door de Deltawerken is hier de invloed van het getij sterk afgenomen. In het verleden vormden zeegrasvelden een belangrijke en karakteristieke levensgemeenschap voor deze brakke getijdengebieden. Van de duizenden hectaren zeegras in de Waddenzee en de Delta in 1900 is tegenwoordig echter vrijwel niets meer over. In de Delta verdween het zeegras door verlies aan areaal brak water door de aanleg van de Deltawerken. Doordat de Grevelingen zouter is geworden, is het zeegras inmiddels ook daar geheel verdwenen (*figuur 3.4*). In de Waddenzee is het areaal zeegras afgenomen door het uitbreken van een ziekte rond 1930, door veranderingen aan de morfologie van het wad en door verlies aan brakwater-areaal wegens de aanleg van de Afsluitdijk. Tot nu toe is herstel van deze zeegrasvelden uitgebleven.

Door het getijde ontstaan platen en geulen, en door aanslibbing kwelders ofwel schorren. In de Waddenzee neemt het areaal kwelders toe, met name op de Waddeneilanden. Door begrazing wordt daar verruiging van de kwelders voorkomen. In het Deltagebied is het areaal kwelder, hier schor genoemd, sinds 1960 door de Deltawerken met twee-



Figuur 3.4 Ontwikkeling van het areaal zeegras in de Delta gedurende de afgelopen 25 jaar.



Kwelder (Foto: RIKZ).



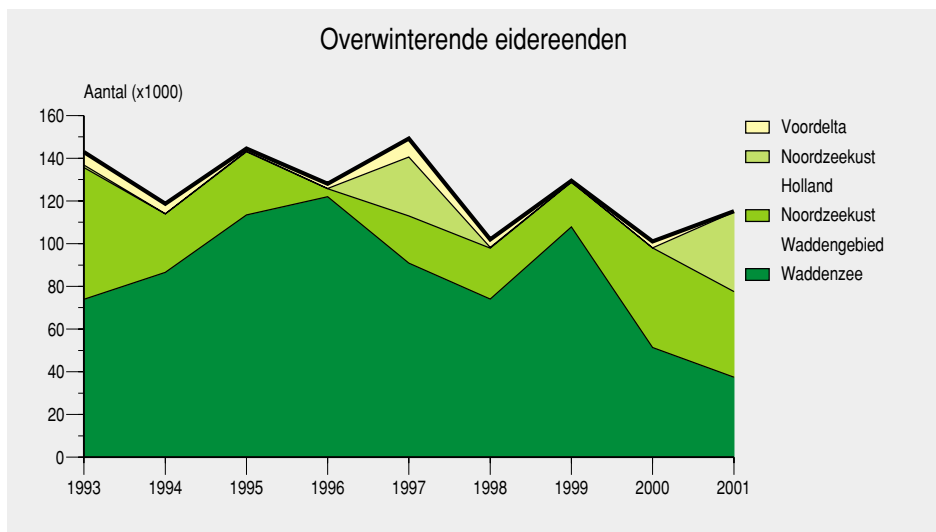
Spisula, de strandschelp, een belangrijke voedselbron voor vogels langs de kust (Foto: RIKZ).

derde afgenomen en verruigt het resterend areaal door opslibbing en opslag van ruigteplanten (strandkweek, riet). De trend blijft neerwaarts door de vaargeulverdieping in de Westerschelde en ‘zandhonger’ in de Oosterschelde. Pioniermilieu’s gaan verloren en de invloed van het getij en zout neemt af. Dit is nadelig voor kustbroedvogels (sterns, plevieren), waaronder veel soorten van de Rode Lijst.

De bestanden van mossels, kokkels en strandschelpen (*Spisula*) op de Wadden, in het Deltagebied en langs de kust vormen een belangrijke voedselbron voor vogels, en worden ook commercieel geëxploiteerd. Er is grote discussie over de versturende invloed van de schelpdiervisserij op het functioneren van het ecosysteem. Het verdwijnen van de mosselbanken uit het getijdengebied is waarschijnlijk de belangrijkste oorzaak voor de afname van het aantal overwinterende scholeksters, in de Oosterschelde met ongeveer 50 procent en in de Waddenzee met 35 procent sinds midden jaren tachtig. De meer dan honderdduizend eidereenden die in Nederland overwinteren, foerageren voornamelijk op mossel, kokkel en *Spisula* (figuur 3.5). In de winter van 1999/2000 trad onder de eidereenden grote sterfte op als gevolg van een tekort aan schelpdieren en een parasitaire infectie door het eten van strandkrabben. De kokkel- en *Spisula*-bestanden waren laag en de *Spisula*-populatie bestond vooral uit kleine exemplaren. De schaarse banken met grote *Spisula* exemplaren werden commercieel bevestigd. Naar aanleiding van deze bevindingen werd de *Spisula*-visserij ten noorden van de Waddeneilanden onder de Natuurbeschermingswet gebracht en tot nader order verboden.

Zeehonden vormen de toppredatoren in het getijdengebied. Deze dieren hebben veel te lijden gehad van vervuiling. Het aantal gewone zeehonden in de Nederlandse Waddenzee is het afgelopen decennium weer sterk toegenomen. De totale populatie wordt thans geschat op 4.900 dieren; in 2000 zijn maximaal 600 jongen geteld. Het aantal grijze zeehonden in de Waddenzee is in 2000 toegenomen tot 400 à 500.

In de Delta is het aantal gewone zeehonden ongeveer 100. De reproductie blijft hier sterk achter bij die in het Waddengebied en de populatiegroei is vrijwel volledig te danken aan immigratie vanuit de Waddenzee en het uitzetten van dieren.



Figuur 3.5 Ontwikkeling van het aantal overwinterende eidereenden in de Nederlandse kustwateren en Waddenzee.

3.2 Ecosystemen van zoete wateren en hun oevers

- *Het voorkomen van duurzame populaties trekvissen in het gehele stroomgebied van de grote rivieren wordt beperkt door de moeilijke intrek vanuit zee en de aanwezigheid van barrières in de rivieren.*
- *Veel delen van het Natte Hart en de zoete Delta zijn van internationaal erkend belang voor overwinterende en doortrekkende watervogels. De voedselvoorziening voor deze vogels is in de randmeren stabiel, in het Markermeer instabiel en in het Volkerak-Zoommeer ongunstig.*
- *Waardevolle vegetaties langs de grote rivieren, zoals die van stroomdalgraslanden op hoger gelegen delen, zijn sterk achteruitgegaan en staan nog steeds onder hoge druk door aanleg van dijken en wegen, ontgroningen en intensieve landbouw.*
- *Natuurontwikkelingsprojecten in het rivierengebied zijn er sterk op gericht om ruimte te geven aan de rivier. Dit kan ten koste gaan van bestaande natuurwaarden in het rivierengebied (zoals stroomdalgraslanden).*

De zoete wateren met hun oevers variëren van stromende wateren, zoals grote rivieren en beken tot (vrijwel) stilstaand water, zoals meren, plassen en poldersloten. In deze paragraaf wordt slechts een beperkt aantal aspecten van de toestand van de natuur in en rond deze wateren behandeld. Deze aspecten hebben ook een internationale dimensie. Een belangrijke beperking bij het in beeld brengen van de toestand van de zoete wateren is dat landsdekkende informatie in veel gevallen ontbreekt.

Deze paragraaf beschrijft om te beginnen de ecosystemen van de grote rivieren, door aandacht te schenken aan de doortrekmogelijkheden voor migrerende vissoorten. Ver-

volgens komen de ecosystemen in het rivierenlandschap aan de orde: aandacht wordt besteed aan de toestand van rivierbegeleidende vegetaties. Verder wordt de toestand van de ecosystemen in de grote open wateren belicht tegen de achtergrond van hun functie voor overwinterende watervogels. En tenslotte krijgen de ecosystemen van beken aandacht, vooral het aspect van herinrichtingsmaatregelen.

Trekvissen

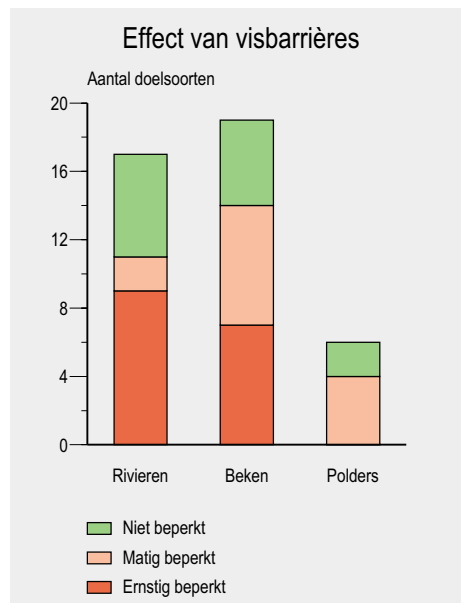
Trekkende of migrerende vissoorten zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van de omstandigheden in het gehele, internationale stroomgebied. Zij gebruiken verschillende delen van een stroomgebied als paai- en leefgebied. Dit geldt in hoge mate voor vissoorten die zowel zout als zoet water nodig hebben om hun levenscyclus te voltooien. Voorbeelden van zulke vissoorten zijn paling en bot (paaieren in zout water) en rivierprik, zeeforel en zalm (paaieren in zoet water). Naast doortrekmogelijkheden is een goede waterkwaliteit van de rivier essentieel voor de aanwezigheid van duurzame populaties migrerende vissoorten.

Doordat de grote zeearmen zijn afgesloten, is het voor veel vissen vrijwel onmogelijk om vanuit zee de rivieren op te trekken. Alleen de Nieuwe Waterweg biedt een ongehinderde intrek voor vissen, maar door intensief scheepvaartverkeer en industriële lozingen is dit niet obstakelvrij. Bij de sluizen van de Afsluitdijk en het Haringvliet is door de sterke stroming de landinwaartse trek ernstig beperkt. Verder zijn de overgangen tussen zout en zoet water door deze sluizen erg abrupt, waardoor de vis geen tijd krijgt om te wennen aan het veranderende zoutgehalte.

De mogelijkheden van veel (trek)vissen om zich door de rivieren te verplaatsen worden ernstig beperkt door barrières (figuur 3.6). Op de grote rivieren zijn stuwen en water-

Figuur 3.6 De mate van beperking die 25 vissoorten (allen doelsoorten van het natuurbeleid) van barrières in rivieren, beken en polders ondervinden.

De serpel, een zoetwatervis, doelsoort van het natuurbeleid (Foto: Roel Hoeve).



krachtcentrales geplaatst, die het zeer moeilijk maken om stroomopwaarts of –afwaarts te trekken. Daarnaast zijn er in de kleine, regionale wateren ook tal van visbarrières in de vorm van stuwen aanwezig. In laag Nederland bestaan de barrières uit gemalen en dijken die watersystemen van elkaar scheiden en uitwisseling tussen deze wateren onmogelijk maken.

Rivierenlandschap

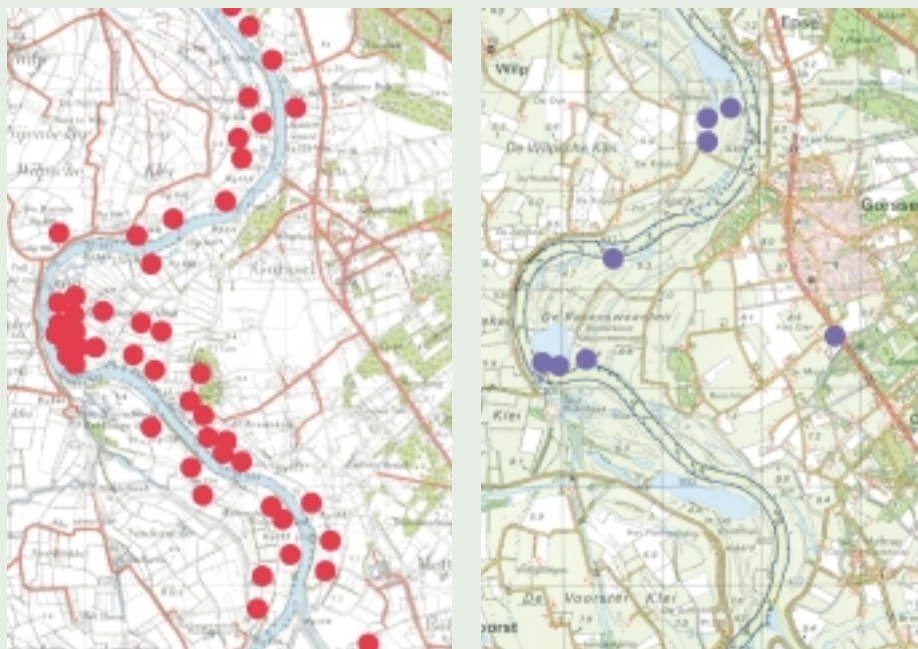
De oevers van de grote rivieren worden getypeerd door lager gelegen dynamische delen en hoger gelegen zandige oeverwallen en stroomruggen. De waarneming in de Natuurbalans 1999 dat het aandeel dynamische riviernatuur veel lager is dan de streef- en referentiebeelden geldt nog steeds. Wel zijn natuurontwikkelingsprojecten in gang gezet die leiden tot open water en dynamiek nabij de rivier. Deze projecten lijken nog nauwelijks te resulteren in waardevolle moerasvegetaties en rivierduinvorming.

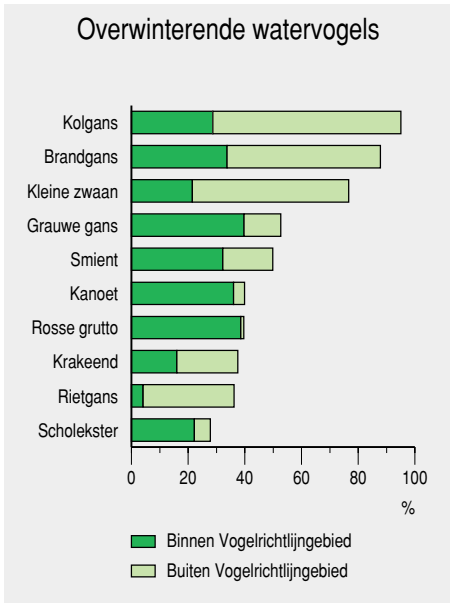
Stroomdalgraslanden langs de IJssel

Stroomdalgraslanden zijn aan te treffen op niet of weinig bemeste, zandige en bij voorkeur kalkrijke oeverwallen en stroomruggen. Kenmerken de soorten in het stroomdalgrasland zijn onder andere liggende ereprijs, cipreswolfsmelk, sikkelklaver en diverse soorten vetkruid. Tot voor enkele decennia kwamen stroomdalgraslanden in het stroomgebied van de grote rivieren nog wijd ver-

breid voor, maar hun areaal is drastisch geslonken. De belangrijkste oorzaken van achteruitgang zijn intensief agrarisch grondgebruik met bemesting en beregening, zand- en grindwinning, dijkverzwaring, erosie door scheepvaart en overmatige betreding door recreatie. *Figuur 3.7* geeft informatie over veranderingen in het voorkomen van stroomdalgraslanden langs de IJssel.

Figuur 3.7 Stroomdalgraslanden langs de IJssel bij Gorssel. Links (rood) de waarnemingen voor 1975, rechts (blauw) vanaf 1975.





Brandganzen (Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).

Figuur 3.8 Overwinterende watervogels in Nederland. Weergegeven zijn de soorten waarvan meer dan 20 procent van de Noordwest-Europese populatie in Nederland overwintert (Bron: SOVON/CBS).

Stroomdalgraslanden zijn internationaal belangrijke vegetaties die kenmerkend zijn voor de hogere en zandige delen langs rivieren (*paragraaf 2.1*). Veel van deze rivierbegeleidende vegetaties liggen in de zone waar dijken zijn aangelegd en ontgrondingen hebben plaatsgevonden. Verdere ontgroning, dijk- en wegaanleg en ingrepen in de uiterwaarden (bijvoorbeeld in het kader van de Nota Waterbeheer 21ste eeuw) vormen een bedreiging voor deze vegetaties.

Nederland wetland

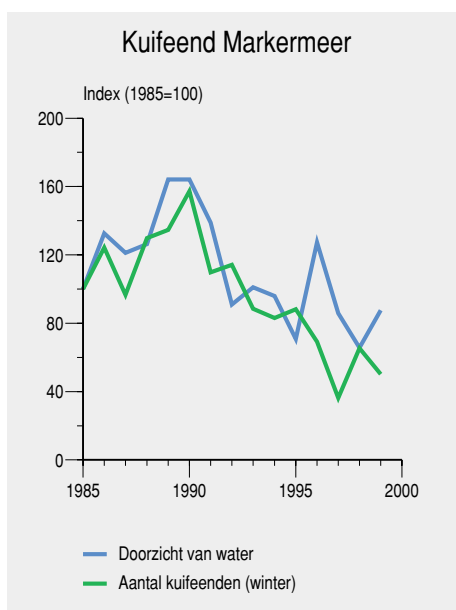
Het waterrijke Nederland bevat veel internationaal belangrijke *wetlands*. Het Natte Hart (met als kern IJsselmeer, Markermeer en randmeren) vormt het grootste aaneengesloten zoetwateroppervlak van Nederland. Daarnaast zijn de rivieren en de zoete Delta, tezamen met de zoute getijdengebieden, belangrijke *wetlands*. Ze hebben door hun voedsel-aanbod en oppervlakte een belangrijke functie voor doortrekkende en overwinterende watervogels. Een groot deel van de Noordwest-Europese watervogelpopulaties verblijft in de winter in Nederland. Een aanzienlijk deel daarvan is aangewezen op gebieden die onder de Vogelrichtlijn vallen (*figuur 3.8*).

De planteneters onder de overwinteraars (zoals knobbelzwaan) eten waterplanten, of hebben een combinatie van *wetland* en productief cultuurgrasland nodig (zoals ganzen en smient). De laatst genoemde cultuurgraslanden vallen in belangrijke mate buiten de Vogelrichtlijngebieden. De vis- en schelpdiereters gebruiken het open water; soorten zoals kuifeend en tafeleend zijn afhankelijk van de bestanden driehoeksmossel en van de mogelijkheid om ongehinderd te foerageren.

Door gerichte maatregelen is de waterkwaliteit van het Natte Hart verbeterd. Dit is van belang omdat hierdoor de algengroei is afgenomen, waardoor het water helderder geworden is. Ook de vestiging van de waterfilterende driehoeksmossel heeft een rol gespeeld bij het helderder worden van het water in het Natte Hart. Doordat het water helderder geworden is, zijn waterplanten toegenomen; dit is gunstig voor vogels die waterplanten eten. Ondiepe zones hebben hoge natuurwaarden, omdat waterplanten zich hier makkelijker vestigen en dan in staat zijn het water helder te houden door de opname van voedingsstoffen. In Natuurverkenning 97 (RIVM *et al.*, 1997) is reeds signaleerd dat door de toename van het doorzicht in de randmeren kranswieren zich konden vestigen.

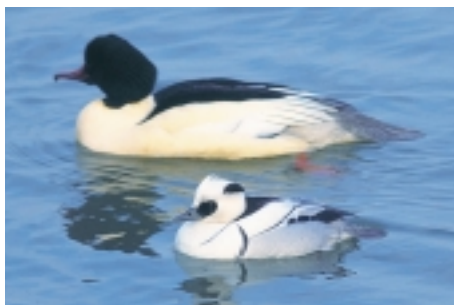
De driehoeksmossel is gevoelig voor neerslag van slib en bodemopwoeling. In de randmeren is de vestiging van driehoeksmossel versneld. Dit komt ook door de afname van de bodemwoelende brasem, veroorzaakt door de heropening van de beroepsmatige brasemvisserij in 1994. In het Markermeer neemt de hoeveelheid driehoeksmossel echter af door opslibbing van de bodem, wat resulteert in afnemende hoeveelheden mossel-etende watervogels (*figuur 3.9*).

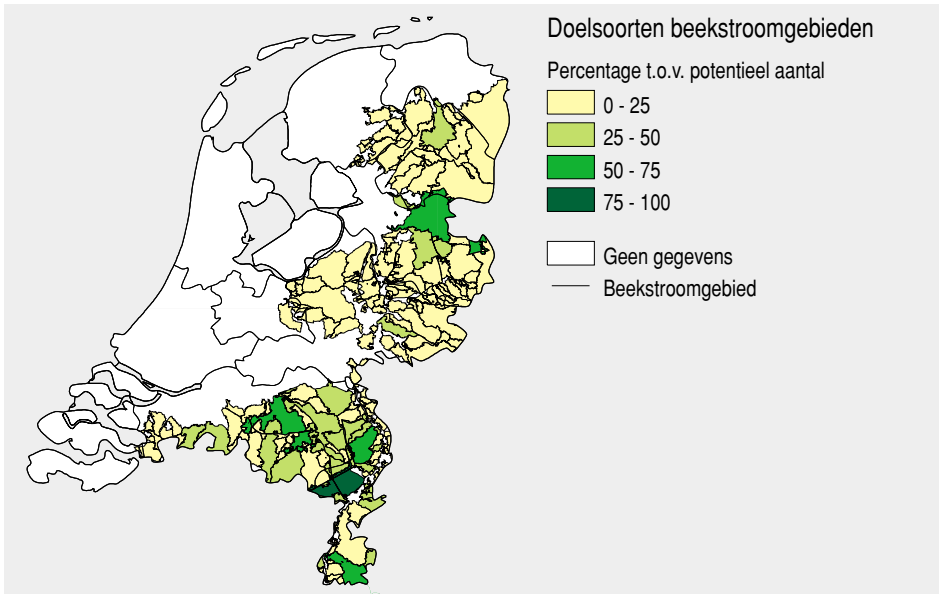
Deze processen spelen zich ook af in het Volkerak-Zoommeer, dat na 1987 een omslag van zout naar zoet water heeft doorgemaakt. Het meer kent echter een minder goede waterkwaliteit. Momenteel neemt het doorzicht in het Volkerak-Zoommeer sterk af, met negatieve gevolgen voor de waterplanten. De driehoeksmossel neemt af door opwoeling van slib, mede door de bodemwoelende brasem. Dit werkt negatief door in het voorkomen van watervogels.



Figuur 3.9 Verloop doorzicht en kuifeendaantallen op het Markermeer.

Grote zaagbek en nonnetje zijn visetende watervogels en gebaat bij helder water (Foto: Janus Verkerk/Saxifraga).





Figuur 3.10 Fractie aangetroffen zoetwatervissoorten ten opzichte van het potentiële aantal per beekstroomgebied. De beschouwde vissoorten zijn allen doelsoort van het natuurbeleid.

Beken

Stroomgebieden van beken reiken over de landsgrenzen heen: van de grotere beken in het zuiden en oosten ligt de oorsprong voor een (groot) deel in België of Duitsland. Een vergelijking tussen de beken in Oost- en Zuid-Nederland, afgemeten aan het aantal soorten dat er kan voorkomen, laat zien dat in Oost-Nederland minder zoetwatervissen voorkomen dan in Zuid-Nederland (figuur 3.10).



*Snel stromende beek de Geul
(Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).*

De ecologische kwaliteit van beekstroomgebieden wordt bepaald door het stromingsregime, de natuurlijkheid van de beekloop (meanderen) en de mate van eutrofiëring. Voor vissen zijn bovendien de reeds eerder genoemde migratiemogelijkheden bepalend. Slechts een klein gedeelte van elke Nederlandse beek, gemiddeld zo'n 4 procent, heeft een natuurlijke, voor vis geschikte beekloop. Grote delen zijn door 'normalisatie' en stuwaanleg als leefomgeving voor vissen sterk achteruitgegaan. De laatste jaren is het stromingsregiem en de natuurlijkheid van beeklopen verbeterd door gerichte herstelprojecten.

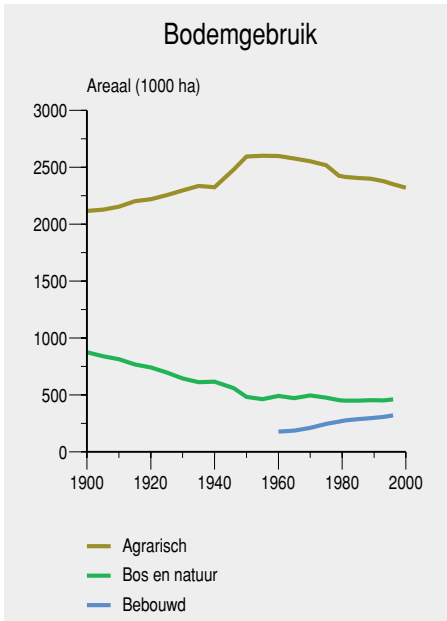
3.3 Ecosystemen op het land

- *Waardevolle natuurterreinen zijn tot kleine oppervlakten teruggedrongen. Door gerichte beheerinspanningen wordt de kwaliteit van deze terreinen in veel gevallen in stand gehouden.*
- *In alle ecosystemen op het land staan flora en fauna nog steeds onder druk door verzuring, vermessing en verdroging, die in veel ecosystemen tot verruiging leiden.*
- *De te geringe kweldruk in veel vochtige ecosystemen is een belangrijke beperking in het behouden en ontwikkelen van de natuurkwaliteit.*
- *In het agrarisch gebied is een vervlakking van het landschap gaande. Dit heeft grote gevolgen voor de dier- en plantensoorten die er kunnen voorkomen.*
- *In de bossen liggen er kansen voor natuur door ruimte te geven aan natuurlijke processen en door bosranden als geleidelijke overgangen in te richten.*
- *Door een ecologische inrichting van de lijnvormige groene elementen en het groenbeheer kunnen gemeenten kansen scheppen voor flora en fauna in het stedelijk gebied.*

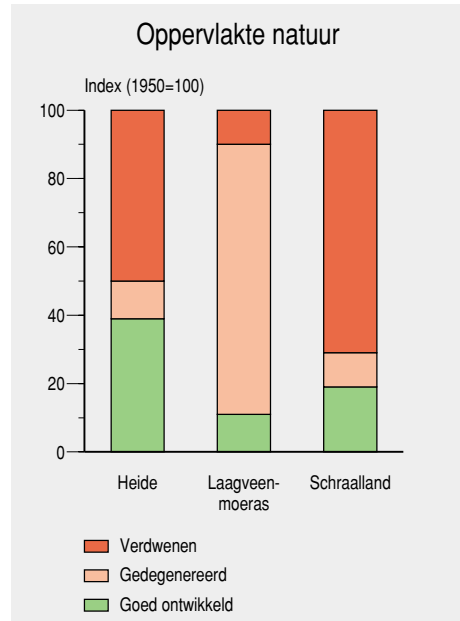
De ecosystemen op het land kunnen opgedeeld worden in duinen, heide en hoogveen, moeras, bos, agrarisch gebied met graslanden en stedelijk gebied. Deze paragraaf geeft een samenvatting van de toestand van deze systemen. Na een korte karakterisering van het systeem wordt ingegaan op de huidige situatie en de oorzaken van verandering. Voorafgaand hieraan wordt de algemene trend in veranderingen van arealen en kwaliteit van natuur behandeld. De paragraaf wordt afgesloten door de belangrijkste oorzaken voor kwaliteitsveranderingen van natuur op het land samen te vatten.

Areaal- en kwaliteitsveranderingen

De CBS-bodemstatistiek geeft een overzicht van de grootschalige veranderingen in het landgebruik gedurende de 20ste eeuw (*figuur 3.11*). Opvallend is de grote afname van de oppervlakten bos en natuur in de eerste helft van de 20ste eeuw, en de geringe veranderingen in de periode na 1950. De toename van het stedelijk gebied is vanaf 1960 in de statistieken zichtbaar. Sinds die tijd is het bebouwd gebied verdubbeld. Natuur is in deze statistiek echter geen eenduidig gedefinieerde categorie. Zo vallen schrale graslanden met hoge natuurwaarden, restanten van oude vormen van agrarisch gebruik, statistisch onder de categorie 'agrarisch', ook al zijn ze nu eigendom van natuurbeherende organisaties.



Figuur 3.11 Veranderingen in het landgebruik in de 20ste eeuw (Bron: CBS).



Figuur 3.12 Afname van de oppervlakte en botanische kwaliteit van waardevolle vegetaties in de periode 1950-2000.

Natuurgebieden zijn in de 20ste eeuw niet alleen onderhevig geweest aan areaalverlies, maar ook aan kwaliteitsverlies. In *figuur 3.12* is dit te zien voor heide, laagveenmoeras en schraalland. Veel nauwkeuriger dan de bodemstatistiek toont deze figuur het lot van de natuur zelf. Heide en schraalland zijn in de tweede helft van de 20ste eeuw fors in areaal achteruitgegaan; de overgebleven arealen hebben echter nog een goede kwaliteit. Laagveenmoeras daarentegen is amper in areaal verminderd, maar het areaal kent een groot kwaliteitsverlies. De reductie in areaal wordt veroorzaakt door de toename van bebouwing en infrastructuur en de omvorming naar landbouw of bos. Het kwaliteitsverlies van de natuurgebieden is veroorzaakt doordat de milieukwaliteit is verminderd, door veranderingen in de waterhuishouding en doordat het beheer vaak grootschaliger geworden is.

Areaalverkleining heeft er toe geleid dat gedurende de 20ste eeuw waardevolle natuurterreinen tot een steeds kleiner oppervlakte zijn teruggedrongen, en dat grotere aaneengesloten natuurgebieden zeldzamer zijn geworden. Zulke grote oppervlakten zijn van belang, omdat de overlevingskansen van soorten toeneemt bij een groter oppervlakte. Sommige soorten, zoals de otter en de roerdomp, kunnen zelfs alleen maar voorkomen als hun leefgebieden voldoende groot zijn. In het algemeen kunnen aantalfuctuaties van soorten in grote terreinen beter worden opgevangen, waardoor de kans op lokaal uitsterven kleiner wordt. Soorten van gradiëntsituaties komen alleen in gebieden voor die groot genoeg zijn om zulke gradiënten te omvatten. Het vervolg van deze paragraaf belicht de hierboven genoemde areaal- en kwaliteitsveranderingen voor de verschillende typen ecosystemen in meer detail.

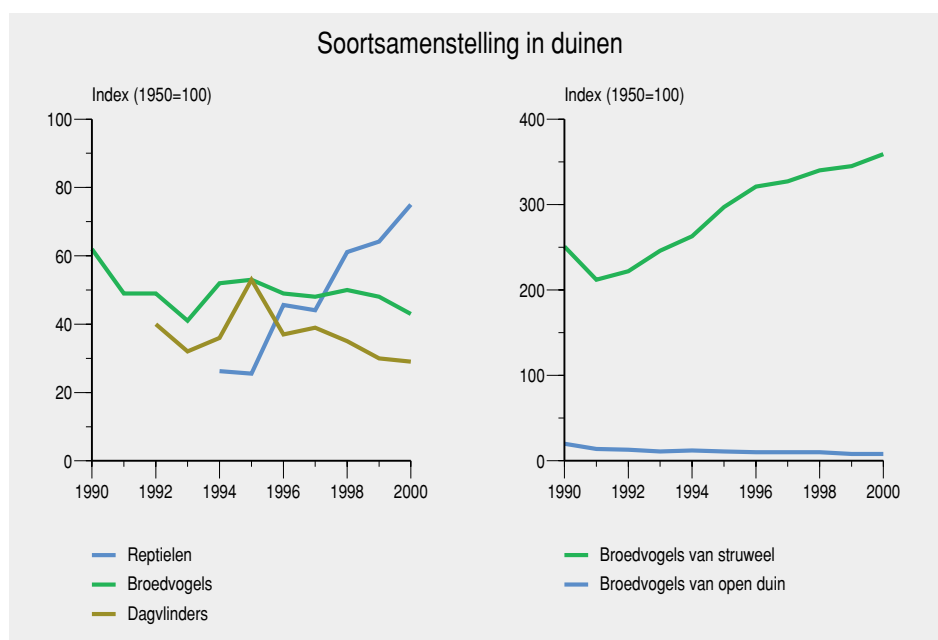
Duinen

Nederland kent, ook internationaal gezien, een lange duingordel (*paragraaf 2.1*). Deze gordel is ontstaan door de dynamische invloed van wind en zee. De duinen staan momenteel onder druk doordat de karakteristieke open duinvegetaties dichtgroeien met grassen en struiken als gevolg van atmosferische stikstofdepositie. Dit probleem wordt nog verergerd door de achteruitgang van konijnenpopulaties door ziektes, waardoor er in de duinen een verminderde begrazing en minder omwoeling van de grond plaats vindt. Verder wordt de open duinvegetatie plaatselijk bedreigd met vernieling door overmatige betreding door recreanten.

Het effect van deze ontwikkelingen is dat de karakteristieke schrale, open duinen verdwijnen en de planten en dieren die hiervan afhankelijk zijn bedreigd worden (*figuur 3.13*). Hieronder vallen bijvoorbeeld typische korstmossen, vogels zoals de tapuit, en insecten zoals de blauwvleugelsprinkhaan en de grote parelmoervlinder. De zandhagedis (het enige reptiel in de duinen) neemt in aantal toe. Het is niet bekend waardoor deze trend afwijkt van die van de andere genoemde soorten. Toenemende beheerinspanningen moeten voorkomen dat de duinen volledig dichtgroeien.

Vochtige duinvalleien zijn daarnaast door waterwinning in de 19de en 20ste eeuw sterk verdroogd. Bovendien trad door inlaat van Rijnwater eutrofiëring op. Door gerichte herstelprojecten neemt de oppervlakte vochtige duinvalleien nu toe. Na zulke maatregelen

Figuur 3.13 Veranderingen in de soortensamenstelling van broedvogels, dagvlinders en reptielen in de duinen (links). Ontwikkeling van broedvogels die kenmerkend zijn voor open en struweelrijke duinen (rechts) (Bron: CBS).





De nachtzwaluw en de parelmoervlinder, twee typische soorten van het open duinlandschap (Foto links: Harry Fiolet/Foto Natura; Foto rechts: Jan van der Straaten/Saxifraga).

komt de vegetatie van de pionierstadia langzaam terug. Duurzaam herstel lijkt af te hangen van voldoende afwisseling tussen zomer- en winterwaterstand.

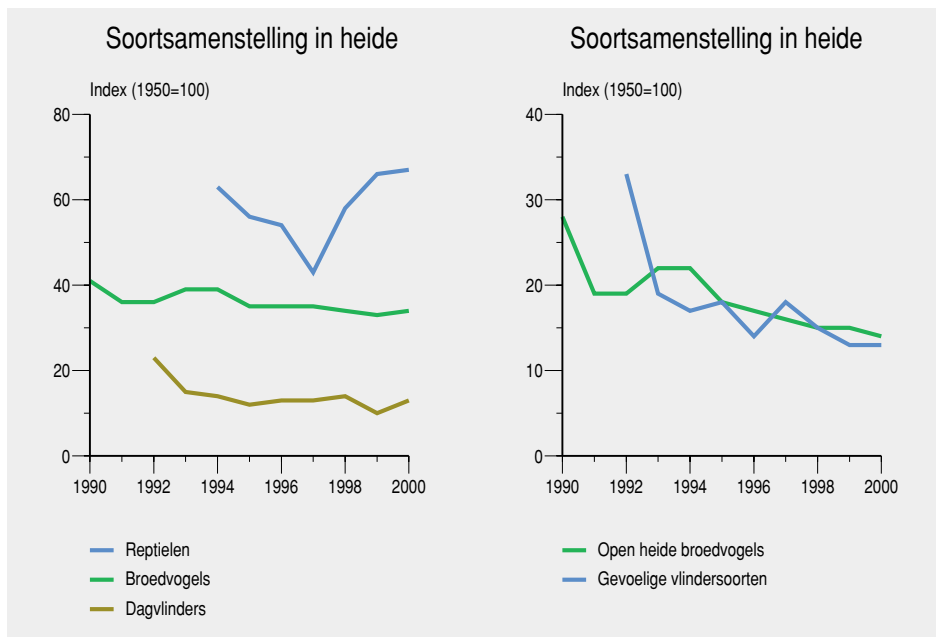
Heide en hoogveen

Nederland bezit één van de kerngebieden heide in Europa; vooral veel natte heiden liggen binnen onze landsgrenzen. De oppervlakten natte en droge heide en hoogveen zijn in de 20ste eeuw sterk afgenomen. Op heide vond eerst naalddhoutaanplant ('mijnhout') plaats. Later is de heide verwilderd door vergrassing en bosopslag. De oorzaken voor deze verwildering zijn de hoge stikstofdepositie, het wegvallen van het kleinschalige beheer en, voor natte heide, verdroging.

Het effect hiervan is dat de structuur van de heide verarmt en dat het aandeel open plekken vermindert. Deze ontwikkeling bedreigt de typische fauna van heide. Vogels en vlinders van open heide gaan nog steeds achteruit (*figuur 3.14*). Een aantal sprinkhaansoorten en de veldkrekel worden in Nederland bedreigd, omdat ze direct afhankelijk zijn van structuurrijke droge heide. Opvallend is dat dergelijke soorten het op oefenterreinen van Defensie goed doen. Dit komt waarschijnlijk door de afwisseling in structuur van de heide die ontstaat door de invloed van militaire oefeningen, zoals brandjes en het losrijden van grond.



Structuurrijke heide (Foto: Flip de Nooyer/Foto Natura).



Figuur 3.14 Ontwikkeling van de soortsamenstelling van broedvogels, dagvlinders en reptielen in heide (links). Ontwikkeling van broedvogels en gevoelige vlindersoorten van open heide (rechts) (Bron: CBS).

De oppervlakte levend hoogveen is minimaal en wordt geschat op 15 ha, terwijl dit rond 1920 nog ruim 55.000 ha was. Hoogveenregeneratie wordt gehinderd door de te lage stand van basenrijk grondwater en de te hoge atmosferische stikstofdepositie.

Moeras

Moerassen zijn natte landschappen met open water, verlandingsvegetaties, rietvelden en moerasbossen. Laagveenmoerassen komen elders in de wereld weinig voor. De oorzaken voor de achteruitgang van de moerassen in de 20ste eeuw zijn:

- omvorming tot productieve landbouwgrond door ontwatering en bemesting;
- verdroging en belasting met stikstof (door atmosferische depositie en waterverontreiniging);
- het wegvallen van het kleinschalig gebruik van de moerasgebieden.

Het effect hiervan is dat bijvoorbeeld floristisch interessante trilvenen tot een fractie van hun vroegere oppervlakte zijn gereduceerd. Om de trilvenen in stand te houden is naast een goed beheer een andere essentiële voorwaarde dat grondwater van goede kwaliteit hoog genoeg komt om met regenwater samenhangende verzuring tegen te gaan.

Daarnaast neemt de oppervlakte riet af. Oorzaken hiervoor zijn toenemende struweelvorming aan de landzijde en een afname van nieuwe locaties waar riet zich kan vestigen. Daarnaast hebben rietlanden te lijden van de (plezier)vaart (golfslag, aanmerende

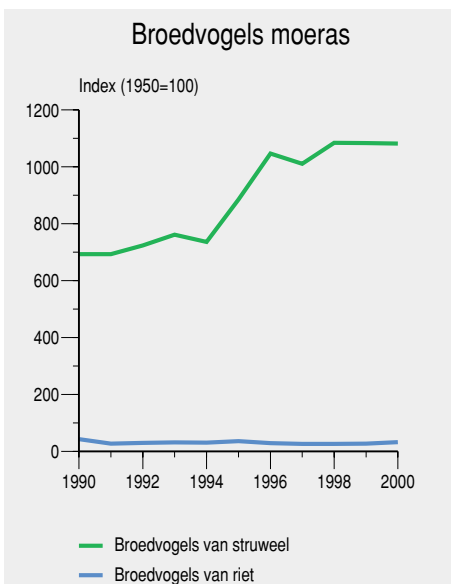
Moerassen zijn gevarieerde ecosystemen bestaande uit land en water (Foto: Bram van de Biezen/Foto Natura).



boten). Het effect van deze ontwikkelingen is dat voor rietvegetaties kenmerkende vogelsoorten zijn afgenomen, terwijl vogels die voorkomen in struweel beduidend zijn toegenomen (figuur 3.15). De achteruitgang van de aan rietland en drassige situaties gebonden noordse woelmuis is in de Natuurbalans 1998 al beschreven (RIVM, 1998).

Bos

Binnen Nederland vallen de grote boscomplexen van de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug ook op West-Europese schaal op. Verder kent Nederland alleen kleinere bossen. De ondergroei in het bos is sterk onderhevig aan verdroging, verzuring en vermesting. Verdroging van vochtige, met name rijkere bossen leidt tot verzuring van de bodem ten nadele van de bodemflora. Door depositie van verzurende en vermestende stoffen ver-



Figuur 3.15 Algemene ontwikkeling van broedvogels in moerassen. Onderscheid tussen broedvogels van struweel en riet (Bron: CBS).



Door dood hout te laten liggen worden bossen aantrekkelijker voor insecten en vogels. Zo breidt de donkere wuiver (een zweefvlieg) zich in Nederland uit. De larven leven in vochtig dood hout dat 7 jaar of langer geleden is afgestorven (Foto links: Rijk van Oostenbrugge; Foto rechts: Mark van Veen).

ruigt de ondergroei van de (armere) bossen. Deze oorzaken leiden ook tot bedreiging van mycorrhizapaddenstoelen, soorten die in symbiose met bomen leven. Van deze soorten staat 77 procent op de Rode Lijst, veelal in de categorie (ernstig) bedreigd of verdwenen uit Nederland.

Het bosbeheer integreert natuur en productie door de rol voor inheemse boomsoorten te vergroten, door spontane processen zoals natuurlijke opslag te laten optreden en door dood hout te laten liggen. Dit heeft een positief effect op de natuurwaarden. Zo nemen insectensoorten waarvan de larve in dood hout leeft toe. Zweefvliegen met houtbewonende larven breiden bijvoorbeeld hun areaal in bossen op de hogere zandgronden snel uit. In de Natuurbalans 1999 is de vooruitgang van insectenetende vogels in loofbos, zoals spechten, vermeld.

Met de restanten hakhoutbossen gaat het veel minder goed. Achterstallig beheer leidt tot doorschieten en zo tot het verdwijnen van dit type bos. Daarmee neemt niet alleen het areaal bos met een grote natuurwaarde af, maar verdwijnen ook de restanten van een oud gebruikstype bos. Veel bosranden hebben door hun abrupte overgangen weinig natuurwaarden. Omvorming van abrupte naar geleidelijke overgangen met een brede zoomvegetatie kunnen echter relatief eenvoudig de natuurwaarden vergroten.

Agrarisch gebied

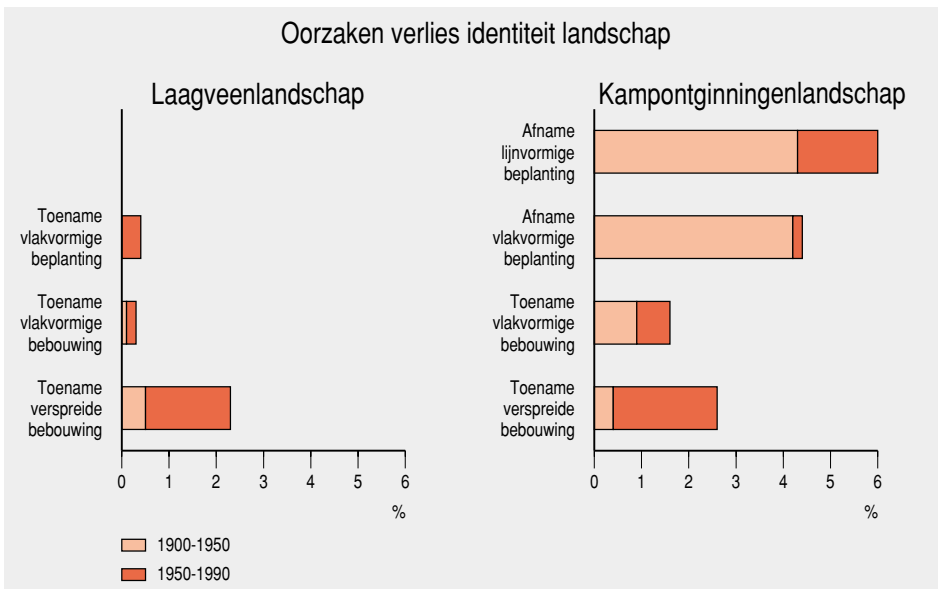
Het agrarisch landschap kent zowel intensief gebruikte landbouwgronden als restanten van oude, extensief gebruikte gronden, zoals blauwgraslanden. Deze laatste gronden worden nu om hun hoge natuurwaarden behouden en beheerd.

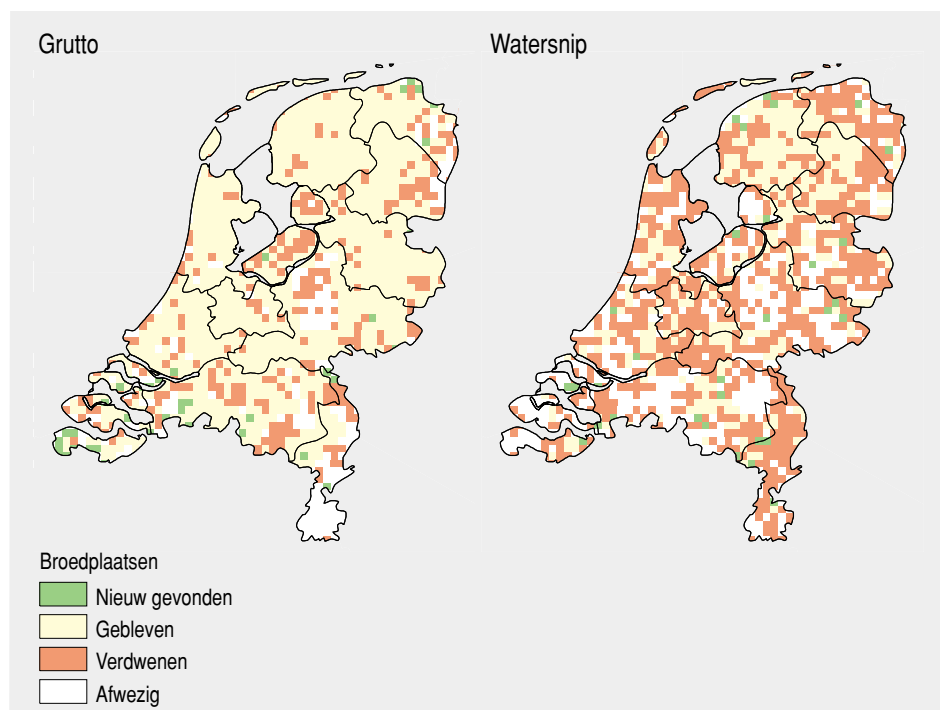
De Natuurverkenning 97 en eerdere Natuurbalansen meldden al dat het landschap van Nederland vervlakt. Dat betekent enerzijds dat kenmerkende open landschappen ver-

dichten en anderzijds dat kleinschalige gesloten landschappen hun oorspronkelijk karakter verliezen. Een voorbeeld van een open landschapstype is het laagveenlandschap met de voor Nederland kenmerkende open veenweidegebieden (*paragraaf 2.2*). In 1900 bestond ruim 36 procent van het laagveengebied uit open landschappen; in 1990 was dat afgenomen tot ongeveer 23 procent. De verdichting van deze landschappen is vooral veroorzaakt door een toename van verspreide bebouwing (*figuur 3.16*). Weidevogels zoals de grutto, de veldleeuwerik, de watersnip en de kempfaan zijn kenmerkend voor deze landschappen. De achteruitgang van deze vogels zet zich door (*figuur 3.17*). Dit wordt deels veroorzaakt door ontwatering van landbouwgronden, vermindering van het dierlijk voedselaanbod (door in onbruik raken van stalmest) en vervroegd maaien. Inspanningen van vrijwillige weidevogelbeschermers (*paragraaf 4.2*) kunnen dit niet volledig goed maken. Naast de genoemde ontwikkelingen, die het gevolg zijn van een steeds intensiever geworden landbouw, speelt ook areaalverlies en het verdwijnen van de karakteristieke openheid van het laagveenlandschap een rol bij de achteruitgang van weidevogels.

In het kampongtingningenlandschap is de geslotenheid afgenomen doordat bijvoorbeeld houtwallen (lijnvormige beplantingen) en bosjes (vlakvormige beplantingen) zijn weggehaald (*figuur 3.16*). Het effect hiervan is een achteruitgang van de vogels, de planten en de amfibieën die op dergelijke structuurrijke beplantingen zijn aangewezen. De grauwe gors en de ortolaan zijn als broedvogel in Nederland uiterst zeldzaam geworden of verdwenen. De stand van de patrijs, de grauwe klauwier, de roodborsttapuit en het

Figuur 3.16 Oorzaken van veranderingen in de identiteit van het laagveenlandschap en het kampongtingningenlandschap. De veranderingen zijn uitgedrukt in procent gebaseerd op steekproefkwadranten van 1 bij 1 km.





Figuur 3.17 Achteruitgang van grutto (links) en watersnip (rechts) in Nederland. Situatie eind jaren negentig vergeleken met situatie jaren zeventig (Bron: SOVON).

paapje is ten opzichte van 1950 sterk achteruitgegaan. Onder de planten van het kleinschalige, extensief beheerde cultuurlandschap komen veel rodelijstsoorten voor.

Het paapje (Foto: Gerhard Schulz/Foto Natura).



Kamponginnenlandschap (Foto: Roel Hoeve).



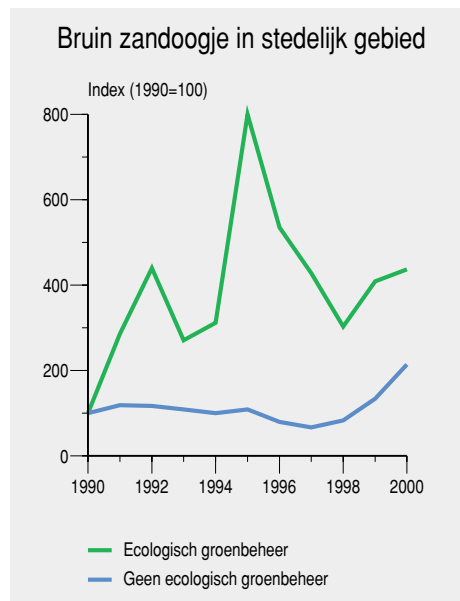
Stedelijk gebied

De bebouwing en bestrating in de stedelijk gebieden in Nederland bieden een rotsachtige omgeving met groen in plantsoenen en tuinen. Door de economische activiteiten in en rond de stad vindt veel uitwisseling van soorten plaats met andere gebieden en werelddelen. Bermen en dijken van wegen, spoorwegen en wateren brengen als lijnvormig element dieren en planten in de stad. Bij grotere oppervlakten en goede onderlinge verbindingen worden ze belangrijk voor de natuur en kunnen dagvlinders zoals het bruin blauwtje voorkomen. In de stad neemt een aantal bosvogelsoorten zoals de pimpelmees toe, terwijl een aantal typische stadsvogels, zoals de huismus, juist afneemt. De oorzaken hiervoor zijn niet duidelijk.

Ecologisch groenbeheer creëert kansen via structuurrijkere groenvoorzieningen met meer ondergroei en bloemrijke bermen en oevers. Een dergelijk beheer heeft succes voor soortgroepen zoals dagvlinders en wilde bijen, die van een ongestoorde bodem en opschietende vegetatie afhankelijk zijn (*figuur 3.18*). Sinds 1990 is het aantal gemeenten dat ecologisch groenbeheer toepast toegenomen, maar nog steeds kan het in meer gemeenten worden doorgevoerd.

Trends in ecosystemen op het land

Veel kwaliteitsverlies van ecosystemen op het land kan worden toegeschreven aan de verhoogde ruimtedruk, verlies van milieukwaliteit en vermindering van de beschikbaarheid van kwalitatief goed grondwater. Veel lastiger is het om aan te geven in hoeverre vergiftiging, en in mindere mate verstoring, een rol spelen bij de gesignaleerde veranderingen in natuurkwaliteit.



Figuur 3.18 Vlinders zoals bruin zandoogje nemen sterk toe op plaatsen waar door gemeenten ecologisch groenbeheer wordt toegepast (Bron: CBS).

Uitbreiding van bebouwing en infrastructuur leidt tot toename van de ruimtedruk op alle ecosystemen op het land. Mede tengevolge hiervan neemt in veel gevallen ook het recreatief gebruik van natuurgebieden toe. Deze ontwikkeling leidt ertoe dat versnippering en verstoring regelmatig gesignaleerd worden als oorzaken voor veranderingen in de biodiversiteit van natuurgebieden op het land. In het agrarisch gebied speelt naast de ruimtehonger voor bebouwing en infrastructuur ook de intensivering van het landgebruik een rol.

Bovenop de ruimtedruk zijn veranderingen in milieuomstandigheden er vaak de oorzaak van dat de biodiversiteit zowel in natuurgebieden als in het agrarische gebied verder onder druk komt te staan. Deze paragraaf noemt voor veel ecosystemen de effecten van verdroging, vermesting en verzuring, vaak in combinatie met het wegvallen van (traditioneel) kleinschalig beheer. Gebieden met een hoge natuurwaarde kunnen in veel gevallen alleen met effectgericht, intensief beheer in stand worden gehouden. Het OBN-programma (*paragraaf 5.4*) stimuleert dergelijk effectgericht beheer.

In natte en vochtige ecosystemen (zoals natte heide, hoogveen, moeras en vochtig bos) blijkt de stand en de kwaliteit van het grondwater in veel gevallen onvoldoende om natuurwaarden te behouden of te regenereren. Herstel van het natuurlijke grondwaterregiem komt dan ook als een belangrijke randvoorwaarde voor natuurherstel naar voren.

3.4 Soorten in Nederland

- *Een groot percentage van planten- en diersoorten binnen verschillende soortgroepen is kwetsbaar tot (ernstig) bedreigd en komt op de Rode Lijst voor.*
- *Voor een beperkt deel van de rodelijstsoorten zijn soortbeschermingsplannen opgesteld. De extra aandacht voor vleermuizen, lepelaar en kerkuil heeft ertoe geleid dat het met deze soorten beter gaat.*
- *Internationaal belangrijke doelsoorten van het natuurbeleid concentreren zich in de duinen, in landschappelijke gradiëntsituaties langs rivierdalen en stuwwallen in het binnenland en in Zuid-Limburg.*
- *Het aantal introducties van exoten in wateren neemt in snel tempo toe. Het vestigingssucces van deze soorten in Nederland, waarbij inheemse soorten verdrongen worden, is groot.*
- *Klimaat effecten beginnen zichtbaar te worden. In het seizoen schuift het uitlopen en bloeien van planten en het optreden van insectenpieken naar voren. Het broedsucces van vogels kan hiervan hinder ondervinden.*

Door ruimte- en milieudruk, zoals besproken in voorgaande paragrafen, zijn soorten zeldzamer geworden of verdwenen. Het beleid kent een aantal instrumenten specifiek gericht op soortbescherming. Deze paragraaf geeft allereerst beknopt weer hoe het met de soorten die beleidsmatig extra aandacht krijgen is gesteld. Vervolgens worden veranderingen in soortsaamenstelling belicht door aandacht te schenken aan vestiging van exoten en aan veranderende arealen.

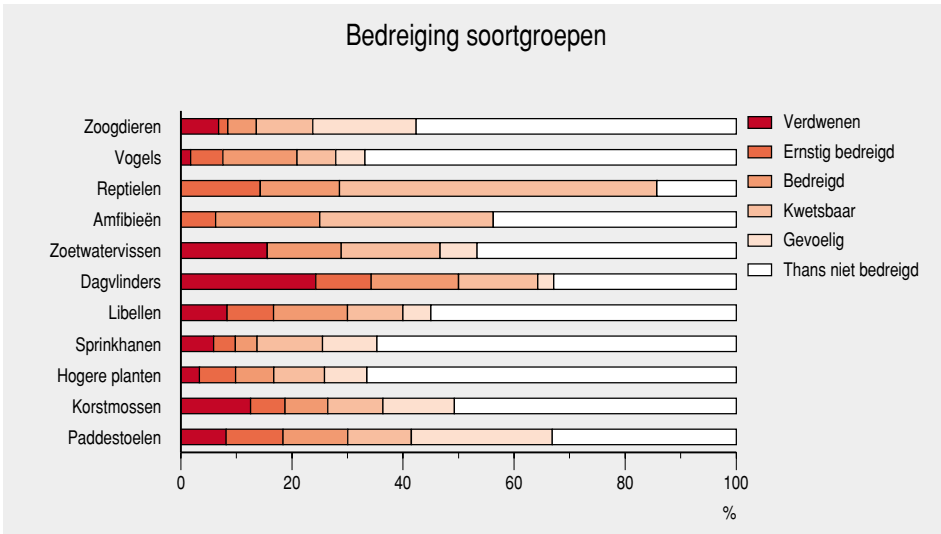


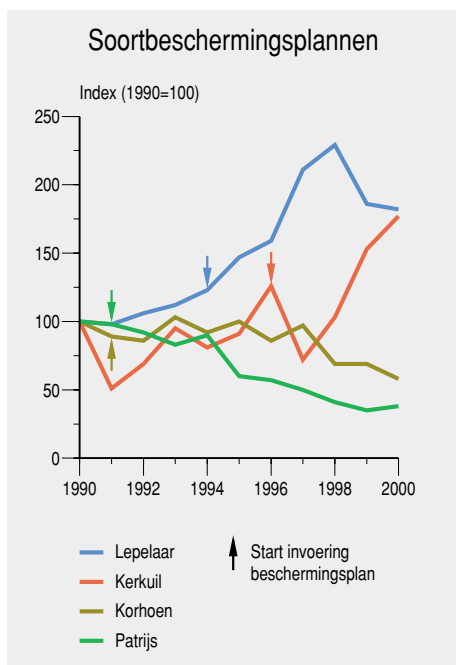
De steenuil is een bedreigde soort van de Rode Lijst. In de afgelopen 15 jaar is het aantal broedparen met meer dan 50 procent afgenomen. De soort verkiest het kleinschalige en wat rommelige cultuurlandschap (Foto: Roel Hoeve).

Rodelijstsoorten

Rode Lijsten leiden de mate van bedreiging van soorten af van de criteria ‘afnemende trend’ en ‘zeldzaamheid’. Beoordeling hiervan vindt plaats in een internationale context. Op basis van genoemde criteria worden soorten ingedeeld in categorieën naar de mate van bedreiging (figuur 3.19). Bij groepen zoals reptielen, amfibieën en dagvlinders is meer dan de helft van de soorten toebedeeld aan de categorieën kwetsbaar, (ernstig) bedreigd of verdwenen. Bij andere groepen, zoals zoetwatervissen, libellen, korstmossen en paddestoelen hoort ongeveer eenderde van de soorten tot de categorieën kwetsbaar tot verdwenen.

Figuur 3.19 Verdeling van soorten over de categorieën van de Rode Lijst (Bron: CBS).





Figuur 3.20 Aantalsontwikkeling van vier vogelsoorten waarvoor soortbeschermingsplannen zijn opgesteld (Bron: CBS, SOVON).

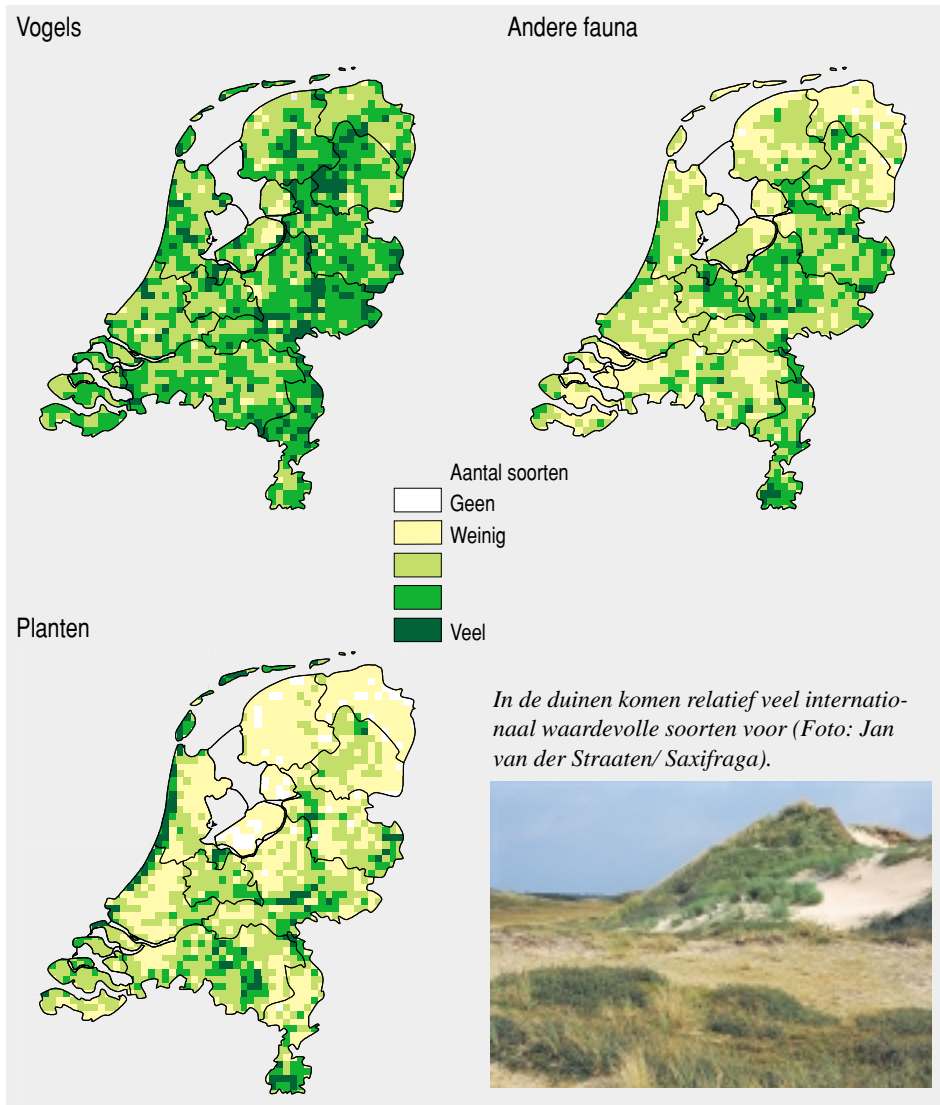
Voor enkele bedreigde soorten zijn soortbeschermingsplannen opgesteld. Voor vleermuizen is dit in 1988 gebeurd. Het beschermingsplan voor vleermuizen leidde ertoe dat kraamkolonies en overwinteringsplaatsen beschermd werden. Met een zestal vleermuissoorten gaat het in het afgelopen decennium duidelijk beter. Met de das en de bever (na introductie) gaat het eveneens bergopwaarts. Voor vogels zijn in 1991, 1994 en 1996 de eerste soortbeschermingsplannen opgesteld. De opgaande trend van de lepelaar en kerkuil zet in de tweede helft van de jaren negentig door. De neergaande trend van patrijs en korhoen is echter niet gekeerd (figuur 3.20).

Internationale doelsoorten

Soorten worden internationale doelsoorten als ze opgenomen zijn in Europese lijsten (*international red lists*, en bijlagen van Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) of als ze voldoen aan de eis dat Nederland een belangrijke positie inneemt binnen het verspreidingsgebied van de soort. De zo gekozen internationale doelsoorten komen overal in Nederland voor (figuur 3.21). Er liggen accenten bij de duinen, de hogere zandgronden en Zuid-Limburg. Opvallend is dat juist situaties met landschappelijke gradiënten, zoals de randen van stuwwallen met het aansluitende rivierdal, veel van deze soorten kennen. Het bij de aanlegplannen van de A73 veel besproken zeggekorfsdakje komt in zo'n gradiëntzone aan de oostelijke oever van de Maas voor.

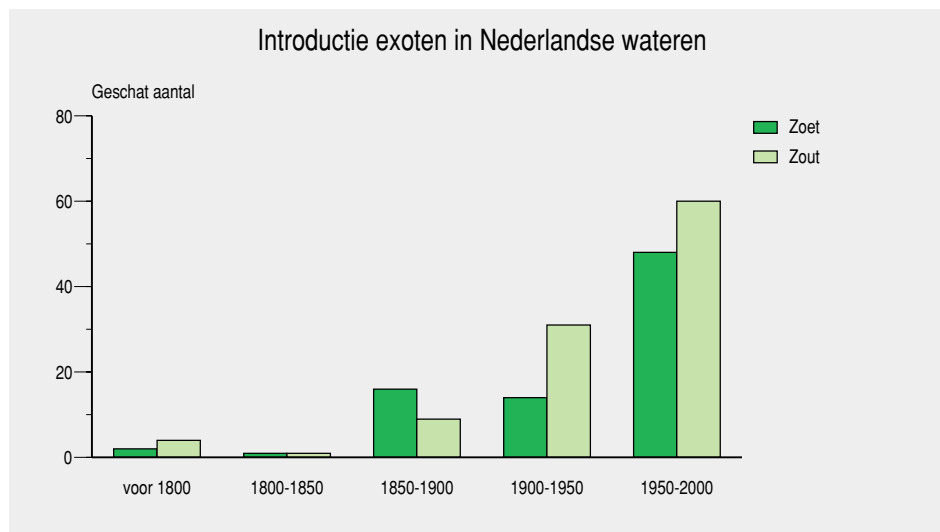
Exoten

Regelmatig en sinds ver in het verleden vinden er vestigingen van exoten in Nederland plaats. Een exoot is een uitheemse soort die hier door toedoen van de mens terecht is



Figuur 3.21 Aantallen internationale doelsoorten per 5 bij 5 km hok voor broedvogels, gebaseerd op waarnemingen in de periode 1985-2000; vlinders, libellen, sprinkhanen en zoogdieren, periode 1985-2000; planten, periode 1975-2000 (Bron: SOVON, Vlinderstichting, EIS, VZZ en FLORON).

gekomen. Geslaagde vestigingen kunnen de inheemse fauna verdringen. Het aantal vestigingen van aquatische organismen is in de afgelopen twee eeuwen snel toegenomen (figuur 3.22). De sterke toename van zoetwaterintroducties lijkt samen te hangen met de gestegen temperatuur (koelwater) en het relatief hoge zoutgehalte (zoutlozingen) in de Rijn, en met het graven van het Main-Donau kanaal. Giframpen (zoals de Sandoz-ramp) vergroten de vestigingskans. Bij vestigingen van ongewervelden in het Nederlandse water blijkt 40 tot 50 procent van de organismen succesvol te zijn in het veroveren van een vaste plaats, in plaats van de 10 procent die als vuistregel geldt.



Figuur 3.22 Introducties van exoten in Nederlandse zoute en zoete wateren.

Areaalveranderingen en klimaateffecten

Een aantal soorten breidt het areaal naar het noorden uit. Op het land is bijvoorbeeld de noordwaartse uitbreiding van de wespenspin het afgelopen decennium zeer opvallend. De zuidelijke kleine heremietkreeft is vanaf 1991 aan de Zeeuwse en Hollandse kust opgedoken. Er kan echter onder groepen ongewervelden of kustvissen geen consistente noordwaartse uitbreiding van zuidelijke soorten waargenomen worden, zodat koppeling met klimaatveranderingen lastig is. Een koppeling met seizoenverschuivingen kan wel gelegd worden. De start van het uitlopen en de bloei van planten, en het optreden van hogere dichtheden insecten, schuift naar voren in het jaar. Ook de periode van eileg schuift bij vogels naar voren. De bonte vliegenvanger mist voor een deel de voedselpiek van insecten, omdat deze vogelsoort de periode van terugkomst naar Nederland niet en de periode van eileg onvoldoende aanpast. Dit kan tot afname van de soort leiden (Both & Visser, 2001).



Wespenspin: een soort die de afgelopen decennia sterk naar het noorden is opgerukt. Na gesignaleerd te zijn in Zuid-Limburg is de spin via het Meinweggebied nu tot en met de Veluwe te vinden (Foto: Mark van Veen).

4. NATUUR IN DE SAMENLEVING

In het nieuwe natuurbeleid is er meer aandacht voor de relatie tussen samenleving en natuur. Het gaat dan enerzijds om de mogelijkheid voor mensen om van de natuur gebruik te maken en anderzijds om de verantwoordelijkheid van mensen voor diezelfde natuur. Beide aspecten komen in dit hoofdstuk aan de orde.

4.1 Natuur voor mensen

- *Wat recreanten vooral in een landschap waarderen is afwisseling. De in hoofdstuk 2 genoemde landschappen met een grote internationale betekenis (laag Nederland) zijn doorgaans niet de landschappen die om hun afwisseling worden gewaardeerd (hoog Nederland).*
- *Er is verschil tussen de door recreanten gewenste en de feitelijke situatie in natuurgebieden. Zo zouden recreanten meer rust wensen, meer mogelijkheden willen hebben om dieren te zien en meer voorzieningen willen aantreffen.*
- *Recreatie is een belangrijke gebruiksfunctie van veel Nederlandse wateren. Over de wensen van waterrecreanten, evenals over de effecten van de waterrecreatie op de natuur, ontbreekt landelijke kwantitatieve informatie.*

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000^a) wordt aangegeven dat natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen. Het is in het bestek van deze balans niet mogelijk om een volledig antwoord te geven op de veelomvattende vraag wat deze wensen zijn. Er is echter wel informatie beschikbaar over welk landschap mensen aantrekkelijk vinden, wat hun drijfveren zijn om de natuur op te zoeken en welke aspecten zij daarbij belangrijk vinden. Deze paragraaf gaat dan ook kort in op de vraag hoe natuur kan aansluiten bij de wensen van mensen.

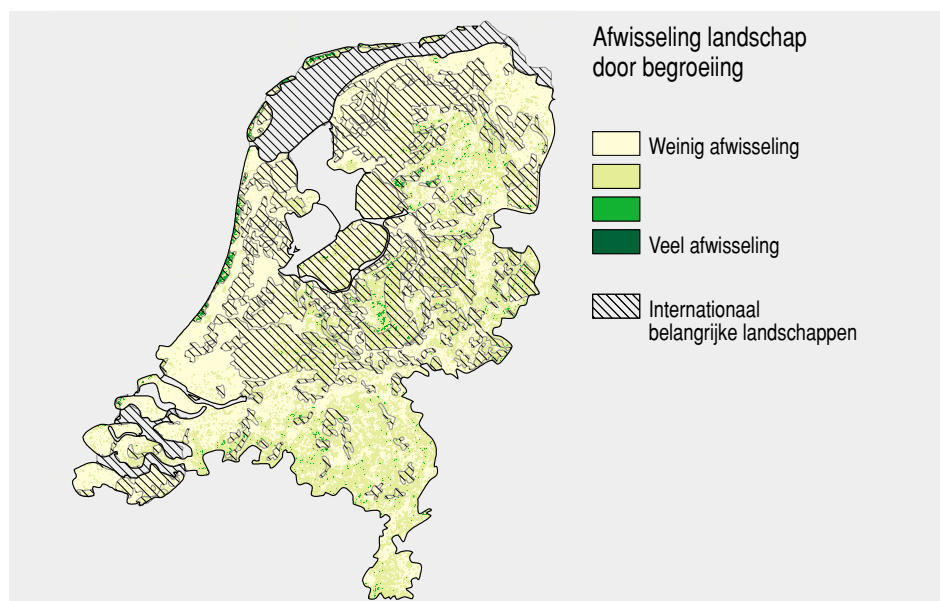
Beleving van de natuur

Beleving van de natuur wordt bepaald door een veelheid van factoren. Rust en stilte, ongereptheid en afwisseling zijn daarvan een paar belangrijke voorbeelden. Afwisseling bepaalt in belangrijke mate de beleving van de natuur, omdat afwisseling de nieuwsgierigheid van bezoekers blijkt te prikkelen en hen uitnodigt om een gebied te verkennen.

De landschappen van hoog Nederland, met hun zeer afwisselende begroeiing, worden hoog gewaardeerd door de recreërende stedelingen (*figuur 4.1*). Dit zijn in veel gevallen andere landschappen dan in laag Nederland, met hun droogmakerijen, zeekleipolders en veenweidegebieden, die vanwege hun grote internationale betekenis worden gewaardeerd (zie: *paragraaf 2.2*).

Wensen van recreanten in natuurgebieden

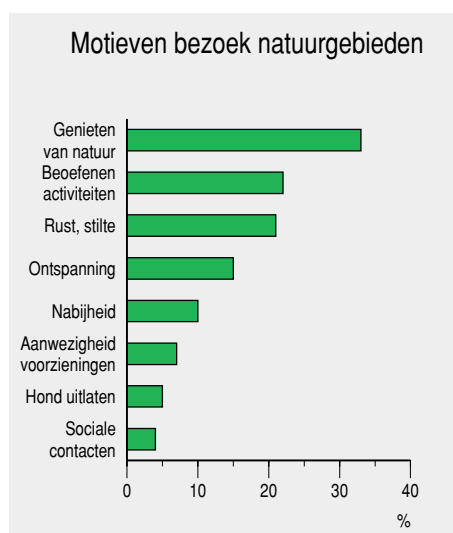
Recreanten hebben verschillende motieven om natuurgebieden te bezoeken. Dit zijn



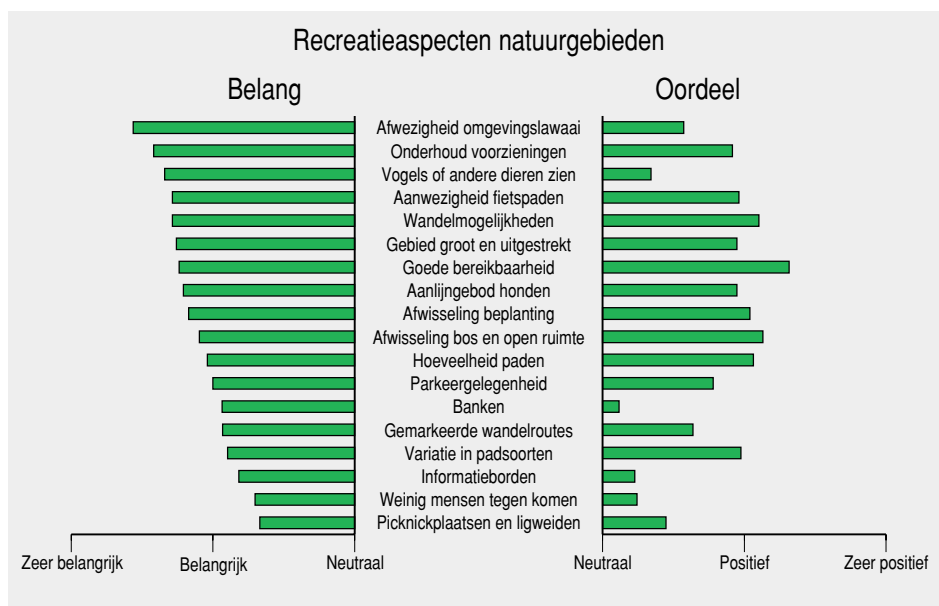
Figuur 4.1 Afwisseling door begroeiing als maat voor de beleving van landschappen.

onder andere genieten van de natuur zelf, het zoeken van rust en wandelen en fietsen (figuur 4.2). Deze motieven zijn in de loop der jaren niet veranderd.

Uit verschillende onderzoeken naar recreatie in grotere natuurgebieden is naar voren gekomen welke aspecten een rol spelen bij de recreatieve kwaliteit van deze gebieden. Duidelijk is in ieder geval dat mensen er rust en stilte willen kunnen ervaren. Maar er zijn meer aspecten die de recreatieve kwaliteit bepalen (figuur 4.3). Zo willen gebrui-



Figuur 4.2 Motieven om natuurgebieden te bezoeken.



Figuur 4.3 Gewenste recreatieve aspecten van natuurgebieden en hun feitelijke beoordeling door bezoekers van grotere natuurterreinen.

kers ook graag dieren kunnen zien, en stellen ze uitgestrekte, grote gebieden en goede voorzieningen op prijs. In het algemeen is het oordeel over de feitelijke recreatieve kwaliteit van grotere natuurgebieden in overeenstemming met de wensen. Aspecten waarbij de feitelijke situatie achterblijft bij de wensen zijn: de mogelijkheid rust en stilte te vinden, vogels en dieren te zien, en in mindere mate aanwezigheid en onderhoud van voorzieningen (banken en informatieborden).

Recreatief gebruik van natuurgebieden

Informatie over het recreatief gebruik van de grotere natuurgebieden laat zien dat de bezoekers doorgaans iets ouder zijn dan het gemiddelde van de Nederlandse bevolking. Bezoek aan de terreinen vindt meestal plaats in groeps- of gezinsverband. Onder de tweede generatie allochtonen is er een lichte toename in het gebruik van natuurterreinen, vooral recreatieterreinen buiten de stad. De eerste generatie allochtonen maakt vooral gebruik van de openbare ruimte in de stad.

Verreweg het grootste deel van de bezoekers van natuurterreinen zijn dagrecreanten, gemiddeld rond de 80 procent. Grotere gebieden, zoals de Nationale Parken, trekken meer verblijfsrecreanten. Ongeveer de helft van de bezoekers aan de grotere terreinen zegt te komen om te wandelen. Deze mensen komen doorgaans met de auto naar het gebied. Het recreatief fietsen is sinds de jaren zeventig aan het toenemen, van 10 procent van de bezoekers toen naar rond de 40 procent op dit moment.



Wandelaars op de Utrechtse Heuvelrug (Foto: Bert Muller/Foto Natura).

Waterrecreatie

Recreatie is een belangrijke gebruiksfunctie van veel Nederlandse oppervlaktewateren. Desondanks is er geen landelijke informatie beschikbaar over de motieven en mate van gebruik, aard van het gebruik, aanwezigheid van voorzieningen en hoe gebruikers hierover oordelen. Evenmin is er voor de verschillende wateren en vormen van recreatie informatie voorhanden over de effecten van waterrecreatie op de natuur.

De voor recreatie aantrekkelijke wateren hebben in veel gevallen ook een natuurfunctie; ze liggen in de Ecologische Hoofdstructuur of vallen onder de Vogelrichtlijn.

Het beschikbare cijfermateriaal toont wel aan dat de watersport een belangrijke bedrijvigheid is. De omzet ervan loopt in de miljarden guldens. De toervaartvloot, die momenteel bestaat uit zo'n 265.000 zeil- en motorboten met een lengte van meer dan 6 meter, zal naar verwachting de komende 25 jaar met ongeveer 50.000 boten toenemen.



Kanoën op de Grensmaas (Foto: Huub Smeding/Foto Natura).

De meeste ligplaatsen bevinden zich in Friesland, Noord- en Zuid-Holland en het IJssel- en Markermeer. In combinatie met saneringen van ongewenste huidige situaties betekent deze toename naar verwachting een aanzienlijke groei van het aantal ligplaatsen. De kanovaart groeit ook, maar precieze informatie ontbreekt.

Ook de sportvissers vormen een grote groep recreanten. Zij stellen duidelijk eisen aan de kwaliteit en inrichting van het water. In Nederland zijn zij met ongeveer 1,3 miljoen.

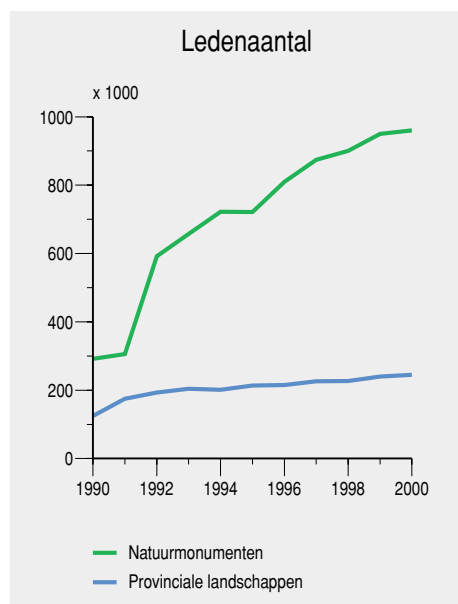
4.2 Betrokkenheid van de samenleving

- *Gemeten aan ledenaantallen van en giften aan 'groene' organisaties is er voor natuur en landschap een groot draagvlak onder de Nederlandse bevolking. Een groeiend aantal mensen zet zich ook actief voor de natuur in.*
- *Door professionele aansturing leveren vrijwilligers een kwalitatief grote bijdrage aan soortbescherming, landschapsonderhoud, natuurinventarisaties en natuureducatie.*
- *Op de jeugd lijkt natuur geen grote aantrekkingskracht te hebben. Het ledenbestand van bestaande organisaties vergrijsst en de binding tussen de leden en de organisaties wordt losser.*
- *De organisatiegraad van de natuursector is het afgelopen decennium toegenomen en natuurorganisaties gaan in toenemende mate coalities aan met andere maatschappelijke sectoren.*

Uit enquêtes naar draagvlak voor natuur en de behoefte daaraan blijkt dat de Nederlandse bevolking natuur belangrijk vindt voor welzijn en gezondheid (RIVM *et al.*, 1997; Reneman *et al.*, 1999). Bescherming van natuurgebieden kan dan ook in het algemeen op passieve steun onder de bevolking rekenen. Iets anders is evenwel de mate waarin burgers zich actief inzetten voor natuur en landschap. Deze paragraaf belicht deze beide vormen van betrokkenheid. Passieve betrokkenheid komt tot uiting in ledenaantallen van natuurbeschermingsorganisaties en de bereidheid om aan natuurdoelen geld te geven. Actieve betrokkenheid blijkt uit de bereidheid van mensen om tijd te investeren in natuur en landschap. Tal van organisaties zijn in Nederland actief op het gebied van natuur en landschap. Op basis van informatie over deze organisaties, hun activiteiten en hun leden schetst deze paragraaf een beeld van de inzet van Nederlanders voor de natuur. Tevens komen nieuwe coalities aan de orde, zowel binnen de natuursector als tussen de natuursector en andere sectoren.

Steun natuurbeschermingsorganisaties

Jaarlijks laat de Natuurbalans zien hoe groot de steun voor natuurbeschermingsorganisaties (Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen) is. De achterban van natuur- en milieuorganisaties in het algemeen is aan het begin van de jaren negentig sterk gegroeid. Deze groei is er nu niet meer. Alhoewel het aantal leden van Natuurmonumenten en donateurs van Provinciale Landschappen in 2000 licht is toegenomen, lijkt er toch sprake te zijn van een stabilisatie (*figuur 4.4*). In 2000 was zo'n 7 procent van de



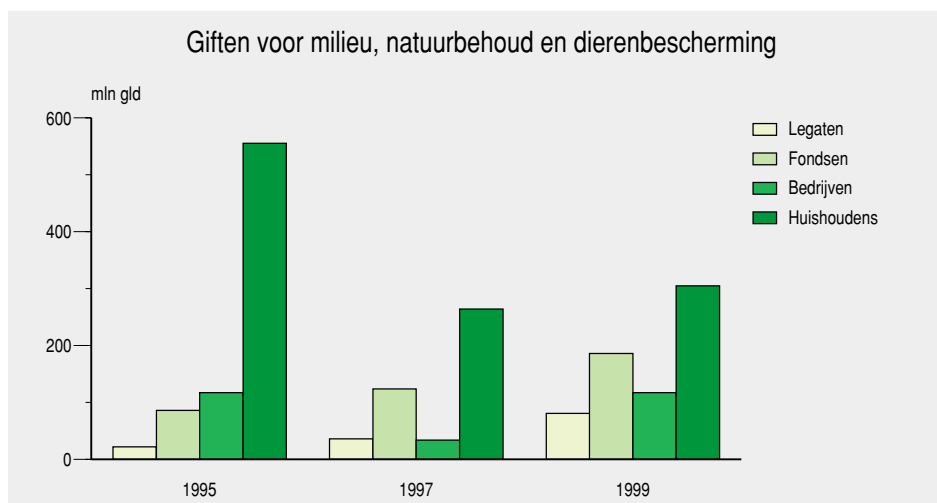
Figuur 4.4 Aantal leden van natuurbeschermingsorganisaties 1990-2000 (Bron: Vereniging Natuurmonumenten en Unie van Provinciale Landschappen).

totale Nederlandse bevolking lid van een natuurbeschermingsorganisatie. In vergelijking met omliggende landen is de steun in Nederland voor dergelijke organisaties hoog.

Geven voor natuur

In 1999 gaf Nederland 1,2 procent van het Bruto Binnenlands Product aan maatschappelijke en goede doelen. Dit totaalbedrag is een optelsom van de geschatte giften door huishoudens, legaten, fondsen en sponsoring door het bedrijfsleven. Van de totale giften werd 7 procent aan milieu, natuurbehoud en dierenbescherming gegeven. Een iets gunstiger beeld geven de individuele Nederlandse huishoudens, die 9 procent aan dit doel gaven. Het bedrijfsleven gaf in 1999 in totaal ruim 5 miljard gulden aan goede en maatschappelijke doelen, in de vorm van sponsoring en giften. In relatie tot andere doelen zijn instellingen op het terrein van milieu, natuurbehoud en dierenbescherming niet erg populair onder bedrijven. Bij legaten komt het doel 'milieu, natuurbehoud en dierenbescherming' qua populariteit op een derde plaats, na 'gezondheid' en 'maatschappelijke en sociale doelen'. Voor de fondsverwervende instellingen geldt dat de resultaten uit beleggingen en het aandeel in acties van derden (opbrengsten van grote loterijen) wel voor het grootste deel ten goede komen aan doelen die vallen onder de categorie 'milieu, natuurbehoud en dierenbescherming' (Schuyt, 2001).

De grootste bijdrage voor natuurdoelen komt uit de individuele huishoudens (figuur 4.5). In 1995 was er sprake van een uitschieter door een groot bedrag aan gegeven goederen. Als alleen naar geldgiften wordt gekeken, dan blijken deze te zijn toegenomen van 214 miljoen in 1995 tot 291 miljoen in 1999. Naarmate het gezinsinkomen toeneemt, geeft men vaker aan natuur- en milieudoelen; voor andere goede doelen geldt dat minder. Uit de twee jaarlijkse enquêtes naar giften en vrijwilligerswerk (Schuyt, 2001)



Figuur 4.5 Ontwikkeling in de giften voor milieu, natuurbehoud en dierenbescherming door individuele huishoudens, legaten, fondsen en sponsoring door het bedrijfsleven (Bron: Schuyt, 2001).

blijkt dat vrouwen en hoger opgeleiden meer affiniteit hebben met instellingen op het gebied van natuur en milieu en dierenbescherming.

Vrijwilligers voor natuur en landschap

Vrijwilligers zijn mensen die zich onbezoldigd, in een gedeelte van hun vrije tijd inzetten voor een algemeen of maatschappelijk doel. Dit jaar is door de Verenigde Naties uitgeroepen tot Internationaal Jaar van Vrijwilligers. Van de Nederlanders ouder dan 18 jaar doet 25 procent regelmatig onbezoldigd vrijwilligerswerk. Binnen deze groep is het aantal vrijwilligers dat zich voor milieu en natuurbehoud inzet relatief laag, namelijk 1 procent. Voor dierenbescherming geldt een vergelijkbaar percentage, evenals voor vrijwilligerswerk op het gebied van politiek, volwasseneneducatie, mensenrechten en ontwikkelingshulp (Schuyt, 2001).

Postzegels naar aanleiding van het Internationaal Jaar van de Vrijwilliger in 2001.





*Vrijwillig landschapsonderhoud in een griend
(Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).*

De vrijwillige inzet voor natuur en landschap bestrijkt een breed scala van activiteiten, en omvat zowel bestuurlijke taken als het uitvoeren van praktische werkzaamheden op natuurterreinen. Een volledig beeld ervan is moeilijk te geven door gebrek aan gegevens. Over de inzet voor de weidevogelbescherming en het vrijwillig landschapsbeheer is wel veel bekend. Deze twee vormen van vrijwilligerswerk zijn trouwens in het cijfermateriaal niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden. Voor natuureducatie en het doen van waarnemingen in de natuur zijn vrijwilligers eveneens belangrijk; dit komt verder in deze paragraaf aan bod.

Provinciale organisaties voor landschapsbeheer voeren verschillende activiteiten uit met als doel de landschapskwaliteit te behouden en te verbeteren. Landschapsbeheer Nederland is een samenwerkingsverband van twaalf provinciale stichtingen, dat dit jaar 25 jaar bestaat. In toenemende mate trekken de provinciale organisaties gemeenschappelijk op. Momenteel werken er binnen deze organisaties zo'n 300 professionele krachten aan behoud en verbetering van de landschapskwaliteit. Daarbij betrekken de provinciale organisaties een groot aantal vrijwilligers. In 2000 waren dat er meer dan 20.000; in totaal investeerden zij zo'n 400.000 uren in het landschapsonderhoud.

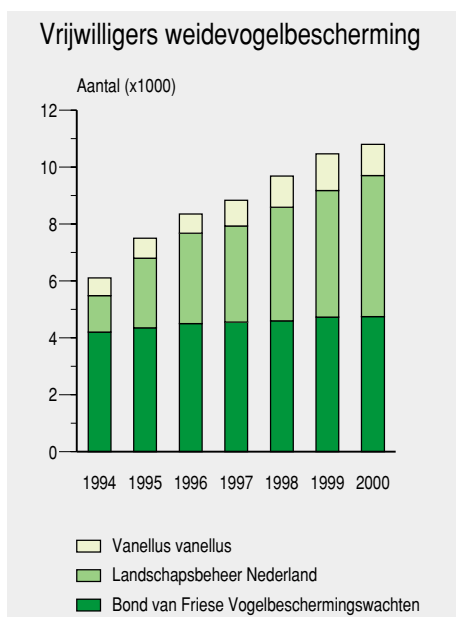
De organisaties voor landschapsbeheer worden door de provincies en het Rijk ondersteund. Daarnaast komt er financiële steun van andere overheden, particulieren en instellingen zoals de Postcode Loterij. In januari 2001 hebben LNV en Landschapsbeheer Nederland een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Of deze overeenkomst leidt tot grotere betrokkenheid van Landschapsbeheer Nederland bij het realiseren van landelijke doelstellingen op het gebied van natuur en landschap is nog onduidelijk.

De werkzaamheden van de provinciale organisaties strekken zich uit van het organiseren van vrijwilligerswerk tot kennisontwikkeling en -overdracht. Er valt een verbreding van de activiteiten te bespeuren, waarbij de organisaties zich ook op de particuliere terreineigenaren en het bedrijfsleven richten. De beheeractiviteiten richten zich vooral op het onderhoud van knotwilgen, vruchtbomen en houtsingels. Daarnaast krijgt het soortenbeheer in toenemende mate aandacht.

Het aantal vrijwilligers lijkt de laatste jaren redelijk stabiel te zijn. De groep verandert wel van samenstelling: het aandeel ouderen neemt toe. Een uitzondering hierop vormen de activiteiten die jongeren in toenemende mate in schoolverband uitvoeren (bijvoorbeeld in het kader van 'Je school kan de boom in'). De werkzaamheden worden tegenwoordig minder vaak door de week gedaan, maar concentreren zich meer in het weekend of in de vakantie. In toenemende mate zijn vrijwilligers projectgericht actief. Projecten hebben een beperkte tijdsduur en zijn gericht op één soort landschapselement of activiteit. De betrokken vrijwilligers hebben vaak ook belang bij het project waar ze aan werken. De trend is dat de vrijwilligers een lossere binding hebben met het landschapsonderhoud en dat groepsvorming afneemt. Vrijwilligers voor natuur- en landschapsonderhoud zijn vaak ook betrokken bij andere natuurorganisaties zoals het IVN, vogelwerkgroepen of lokale groene groepen.

Het aantal vrijwilligers dat zich inzet voor de bescherming van weidevogels vertoont al jaren een toename. In 2000 waren ruim tienduizend vrijwilligers via de drie overkoepelende organisaties betrokken bij de weidevogelbescherming (*figuur 4.6*).

Begin dit jaar deden de organisaties voor weidevogelbescherming samen met vogelbeschermingsorganisaties een appèl op de politiek om de beheerinspanningen voor het



Figuur 4.6 Aantal vrijwilligers voor weidevogelbescherming, 1994-2000 (Bron: Landschapsbeheer Nederland, Vereniging Vanellus vanellus, Bond van Friese Vogelbeschermingswachten).

behoud van de grutto en andere weidevogels te vergroten. Dit naar aanleiding van een dramatische teruggang van het aantal grutto's in Nederland. De teruggang van de grutto en andere weidevogels wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren (zie: *paragraaf 3.3*). Dit kan verklaren waarom het, ondanks de inzet van vrijwilligers, slecht gaat met de weidevogels in Nederland.

Vrijwilligers voor natuuronderzoek en monitoring

Heel veel informatie over de natuur in Nederland wordt verzameld door vrijwilligers. Het Natuurplanbureau gebruikt deze informatie om een beeld te geven van de toestand van de natuur. De vrijwillige natuurwaarnemers zijn georganiseerd in de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's). Elk van de bestaande PGO's richt zich op één of meerdere groepen dieren of planten. Het Rijk heeft zijn betrokkenheid bij deze organisaties en hun vrijwilligers georganiseerd via het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). De professionele begeleiding en coördinatie die de PGO's voor het NEM uitvoeren wordt door het Rijk financieel ondersteund. De informatie uit het NEM wordt verwerkt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat tevens toeziet op de kwaliteit van de monitoring. Voor de evaluatie van natuurdoelstellingen en soortbeschermingsplannen is het Rijk erg afhankelijk van de informatie uit het NEM.

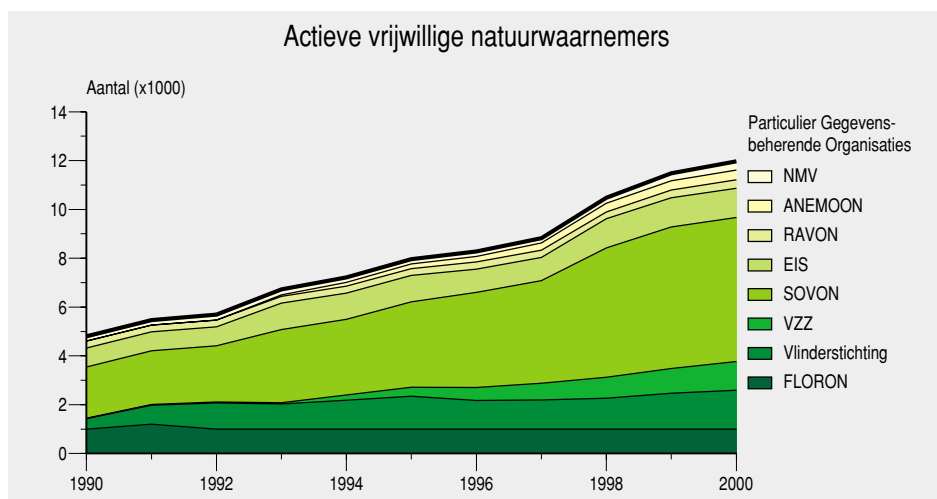
Via dit professioneel aangestuurde netwerk van vrijwilligers zijn zo'n 12.000 vaak zeer deskundige Nederlanders actief in het veld. De trend van de afgelopen jaren is dat het aantal mensen dat actief deelneemt aan de waarnemingsprojecten van de PGO's toeneemt (*figuur 4.7*). De meeste actieve vrijwilligers houden zich bezig met het waarnemen van vogels (SOVON), gevolgd door vlinders (Vlinderstichting), zoogdieren (VZZ), insecten (EIS) en hogere planten (FLORON).

Vrijwilligers voor natuureducatie

De Vereniging voor Natuur en Milieueducatie (IVN) zet zich in voor educatie van het grote publiek. Een belangrijke activiteit van de ongeveer 170 afdelingen in het gehele land is het opleiden van natuurgidsen en het organiseren van publiekswandelingen. Daarnaast worden cursussen, lezingen en tentoonstellingen georganiseerd en zijn IVN-vrijwilligers actief op het gebied van natuurbeheer. Na jaren van groei is het aantal leden vanaf 1992 min of meer constant gebleven, tussen de 16.000 en de 17.000. IVN-leden



Vogelmonitoring in de Ooypolder bij Nijmegen (Foto: Jos Notenboom).



Figuur 4.7 Schatting van het aantal actief betrokken Nederlanders bij de natuurwaarnemingsprojecten van FLORON (planten), Vlinderstichting (vlinders en libellen), VZZ (zoogdieren), SOVON (vogels), EIS (ongewervelden), RAVON (vissen, reptielen en amfibieën), ANEMOON (zeedieren) en NMV (paddestoelen) (Bron: VOFF).

zijn over het algemeen hoog opgeleid en ouder dan 45 jaar. De binding van de leden met hun organisatie lijkt losser te worden.

Het aantal gediplomeerde natuurgidsen kent een gestage groei; jaarlijks komen er zo'n 300 gediplomeerde gidsen bij. In 2000 waren er ongeveer 1.500 gidsen actief. Vorig jaar namen zo'n 120.000 mensen deel aan publiekswandelingen. Het merendeel (65 procent) was geen lid of donateur van het IVN, maar uit een in 1998 gehouden steekproef bleek wel dat het overgrote deel lid of donateur is van andere natuur- of milieuorganisaties. Tweederde van de deelnemers gaf aan vaker deel te nemen aan IVN-excursies. Opvallend is dat meer dan de helft van de deelnemers bestaat uit mensen ouder dan 50 jaar, onder wie veel 65-plussers.

Jeugd voor natuur

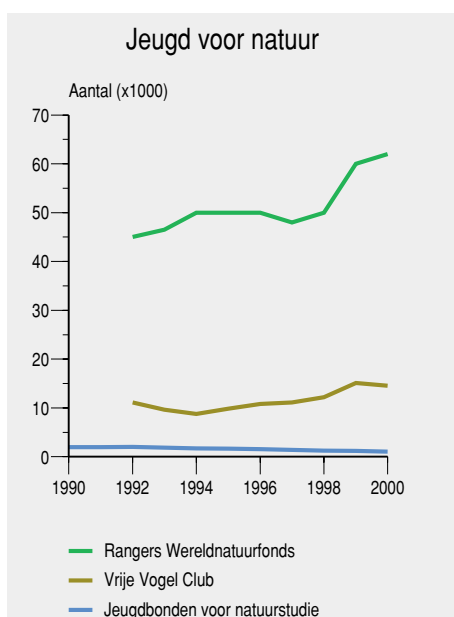
Een aantal natuurorganisaties richt zich specifiek op de jeugd (figuur 4.8). Het Wereldnatuurfonds (WNF) organiseert activiteiten om de jeugd (6-12 jaar) te bereiken en te betrekken bij hun werk. De jeugdbonden voor natuurstudie (NJV en JNM) zijn zelfs verenigingen vóór en dóór jongeren (12-25 jaar). Sinds 1995 is een aantal natuurorganisaties gaan samenwerken in de Vrije Vogel Club om de jeugd van 10 tot 16 jaar te bereiken.

Het WNF kent een speciaal lidmaatschap voor de jeugd, de Rangers. Deze organisatie richt zich op voorlichting en bescherming van dieren die jongeren in deze leeftijdscategorie aanspreken. Er zijn momenteel zo'n 60.000 Rangers. Het WNF streeft ernaar om dit aantal de komende jaren te vergroten door gerichte acties. Van de Rangers wordt geen actieve inzet verwacht, al wordt hen daartoe wel de mogelijkheid geboden.



Jongeren verrichten hydrobiologisch onderzoek (Foto: Flip de Nooyer/Foto Natura).

De ledenaantallen van de jeugdbonden voor natuurstudie zijn de afgelopen decennia drastisch teruggelopen tot zo'n 1.000 jongeren op dit moment. Dit lijkt te maken te hebben met de individualiseringstrend in de huidige samenleving en de geringe belangstelling voor natuurstudie. Dat de jeugdbonden in het verleden een andere positie hadden, blijkt wel uit het feit dat vooral uit de NJN, die 80 jaar bestaat, opvallend veel invloedrijke voortrekkers voor de natuurbescherming in Nederland zijn voortgekomen en relatief veel politici en onderzoekers.



Figuur 4.8 Ledenverloop van de jeugdbonden voor natuurstudie (NJN en JNM), de Vrije Vogel Club en de Rangers van het Wereldnatuurfonds.

Natuurstudie, Natuurbeleving en Natuurbescherming

Onder deze trefwoorden vat de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging (KNNV) haar doelstellingen samen. Dit jaar bestaat de vereniging 100 jaar. Het ontstaan van de KNNV is heel nauw verbonden met het ontstaan van het moderne natuurbewustzijn en de natuurbescherming binnen de Nederlandse samenleving. Door de initiatieven van H. Heukels en H. W. Heinsius ontstonden in 1901 in verschillende Nederlandse steden natuurhistorische verenigingen. De meeste verenigingen sloten zich meteen aan bij de overkoepelende 'Nederlandse Natuurhistorische Vereeniging'. Naast Heukels en Heinsius maakten ook Jac. P. Thijsse en E. Heimans deel uit van het bestuur. Bij het 50-jarige bestaan kreeg de vereniging wegens haar verdiensten het predikaat 'Koninklijk'. De KNNV staat niet te boek als een actiegroep voor natuurbehoud. Haar leden staan vooral bekend om hun grondige kennis van de natuur en vinden elkaar vanwege een gedeelde nieuwsgierigheid en verwondering over die natuur. Toch heeft natuurbescherming van begin af aan een rol gespeeld. In

de beginperiode waren er vanuit de Amsterdamse afdeling al protesten bij de sluiting van de Diepmerzeedijk en bedreigingen van de Botshol. Naar aanleiding van het voornemen van de gemeente Amsterdam om het Naardermeer te dempen met straatvuil werd in 1905 het initiatief genomen tot oprichting van een aparte Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten. Ook in deze nieuwe vereniging zaten Heukels, Heinsius en Thijsse in het dagelijks bestuur. De KNNV heeft zich altijd terughoudend opgesteld bij het verwerven van subsidie want 'aan de natuur mag je niet verdienen'. Waarschijnlijk is dat de reden geweest dat in 1960 een groep ontevreden KNNV'ers zich afsplitste en het Instituut voor Natuureducatie (IVN) oprichtte. Dit is een instituut dat zich is gaan richten op het bijbrengen van natuurbesef bij het grote publiek. De KNNV is op dit moment met zo'n 8.500 leden een bescheiden vereniging. Toch heeft zij door de inzet van haar leden een belangrijke rol gespeeld bij de kennis, beleving en bescherming van de natuur in Nederland.

Postzegels uitgegeven naar aanleiding van het honderdjarig bestaan van de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging.



De afnemende belangstelling van jeugd voor natuur heeft geleid tot het initiatief van de Vrije Vogel Club, een samenwerkingsverband tussen Vogelbescherming Nederland, het IVN en de JNM, dat als doel heeft activiteiten te organiseren die jongeren van 10 tot 16 jaar aanspreken. Het is de bedoeling dat jongeren hierna doorstromen naar bijvoorbeeld jeugdbonden en vogelwerkgroepen. Bovendien kan er zo een grotere kweekvijver ontstaan van mensen die zich gaan inzetten voor natuurbescherming, natuureducatie en natuurstudie. Inmiddels zijn er meerdere natuurorganisaties betrokken bij de Vrije Vogel Club (onder andere Natuurmonumenten, SOVON, VZZ en de Vlinderstichting).



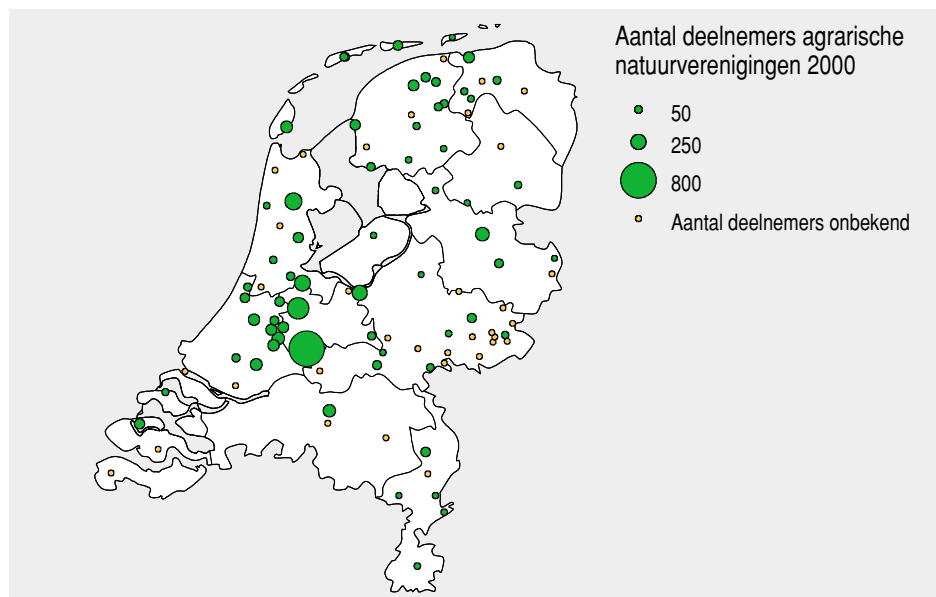
Agrarisch natuurbeheer in de praktijk; links wordt bij het maaien rekening gehouden met weidevogels; rechts een voorbeeld van perceelrandbeheer (Foto links: Danny Ellinger/Foto Natura; Foto rechts: Roel Hoeve).

Agrarische natuurverenigingen

In toenemende mate organiseren agrariërs zich in agrarische natuurverenigingen, die als doel hebben natuurwaarden en landschapskwaliteit in het agrarische gebied te behouden en te verbeteren. Voor het natuur- en landschapsbeheer dat deze verenigingen uitvoeren stelt de overheid vergoedingen beschikbaar. Uit een voor deze Natuurbalans gehouden enquête onder agrarische natuurverenigingen blijkt dat hun aantal de afgelopen vijf jaar sterk is toegenomen van ongeveer 25 in 1996 tot ruim honderd op dit moment.

Agrarische natuurverenigingen zijn er in alle provincies. De meeste verenigingen liggen echter in het noorden, het westen en in de Achterhoek (figuur 4.9). In gebieden waar

Figuur 4.9 Ligging en grootte van agrarische natuurverenigingen in Nederland (Bron: CLM).



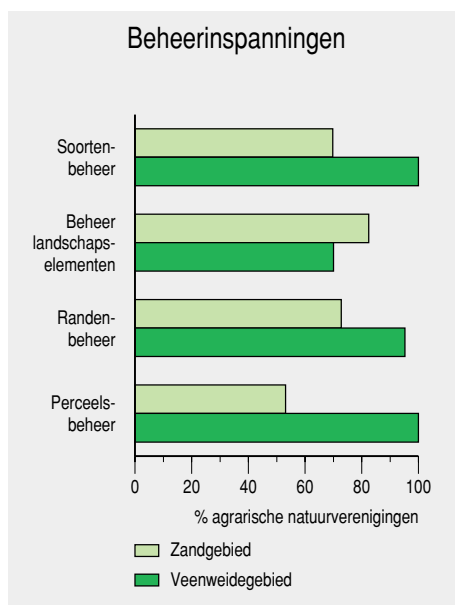
agrarische natuurverenigingen werkzaam zijn, is gemiddeld meer dan de helft van de boeren lid. Zo'n 66 procent van de verenigingen heeft ook burgerleden. Hieruit blijkt dat niet alleen de boeren zelf betrokken zijn bij wat er in de agrarische gebieden gebeurt. Op veel van de aangesloten boerenbedrijven zijn vrijwilligers actief op het gebied van weidevogelbescherming.

De inspanningen van agrarische natuurverenigingen voor natuur- en landschapsbeheer lopen uiteen van soortenbeheer tot perceelbeheer. De activiteiten van verenigingen op de zandgronden verschillen duidelijk van die van de verenigingen in het veenweidegebied (*figuur 4.10*). Alle verenigingen in het veenweidegebied doen aan soortenbeheer en aan perceelsbeheer. De verenigingen op de zandgronden laten een gevarieerder beeld van activiteiten zien. Met name het beheer van kleine landschapselementen, zoals houtwallen, krijgt daar wat meer aandacht.

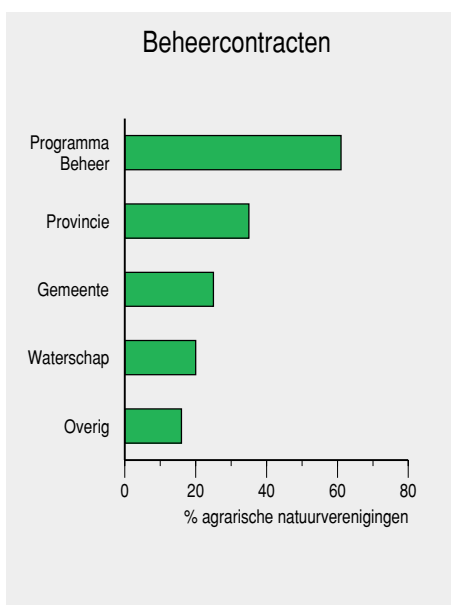
Agrarische natuurverenigingen ontvangen van verschillende overheden vergoedingen voor hun inspanningen (*figuur 4.11*). Veel verenigingen ontvangen subsidie van het Rijk via het Programma Beheer, maar daarnaast worden de activiteiten ook ondersteund door provincies, gemeenten en waterschappen.

Uit een enquête onder agrarische natuurverenigingen is naar voren gekomen dat knelpunten worden ervaren op het gebied van het overheidsbeleid, financiering en in mindere mate interne organisatie. De complexiteit, rigiditeit en onduidelijkheid van het beleid

Figuur 4.10 Overzicht van de typen beheer die agrarische natuurverenigingen uitvoeren in veengebieden en op de zandgronden (Bron: CLM).



Figuur 4.11 Instanties waarmee agrarische natuurverenigingen beheercontracten hebben afgesloten (Bron: CLM).



is een knelpunt dat door 66 procent van de agrarische natuurverenigingen wordt ervaren. Daarnaast noemt 64 procent knelpunten op het gebied van financiering: trage uitbetaling, ingewikkelde procedures en onvoldoende zicht op continuïteit. Knelpunten in de interne organisatie komen voor bij 23 procent van de verenigingen en hebben te maken met het gebrek aan voldoende actieve leden, waardoor de continuïteit van bestuur in gevaar komt. Vooral het uitblijven van financiering voor projecten vormt een bedreiging voor deze continuïteit. Veel verenigingen zien professionele ondersteuning als een oplossing voor dit knelpunt. De rijksoverheid heeft inmiddels initiatief genomen om te komen tot verdere professionalisering van agrarische natuurverenigingen. Het is nu nog te vroeg om te kunnen aangeven in hoeverre dit initiatief de hierboven gesignaleerde knelpunten ondervangt.

Betrokkenheid bij natuur en landschap: de trends op een rij

Het afgelopen decennium zijn er forse veranderingen opgetreden in de betrokkenheid van Nederlanders bij natuur en landschap. Het aantal leden van natuurbeschermingsorganisaties is sterk gestegen en burgers geven relatief veel geld aan natuur- en milieudoelen. De hoogte van de giften is wel conjunctuurgevoelig. In dezelfde periode is ook de organisatiegraad van de natuursector in Nederland verder toegenomen. De oudere natuurbeschermingsorganisaties zoals KNNV, IVN en de jeugdbonden voor natuurstudie hebben gezelschap gekregen van nieuwe organisaties, die zich bezighouden met natuurinventarisaties en de bescherming van soorten.

Door de toegenomen organisatiegraad is informatie over vrijwilligers beschikbaar gekomen. Hieruit blijkt dat hun inzet het afgelopen decennium is gestegen. Het aantal vrijwilligers is evenwel nog altijd klein, zowel in absolute zin als in vergelijking met andere werkterreinen (o.a. sport en recreatie, gezondheidszorg, scholen). Actieve mensen zijn vaak van meerdere organisaties lid. Ondanks de beperkte omvang leveren vrijwilligers dankzij professionele aansturing een grote bijdrage aan de weidevogelbescherming, het landschapsonderhoud, natuureducatie en het vergaren van informatie over de natuur.

De verschillende organisaties die op enigerlei wijze actief bezig zijn met natuur en landschap geven aan moeite te hebben nieuwe doelgroepen te bereiken. De organisaties signaleren tevens dat de binding met hun leden losser wordt. Dit lijkt te maken te hebben met de individualisering van de samenleving, wat onder meer blijkt uit het feit dat organisaties met een intensief ledencontact en langdurige binding aan een algemeen doel meer moeite hebben om leden aan zich te binden dan organisaties waar weinig contact is tussen de leden en die zich voor een kortere periode richten op een actueel onderwerp.

Deze individualisering blijkt ook uit de betrokkenheid van de jeugd bij natuur. Organisaties met een algemeen doel, zoals de jeugdbonden voor natuurstudie, lopen leeg, terwijl projectmatig georganiseerde activiteiten van het Wereldnatuurfonds en de Vrije Vogel Club jongeren weten aan te trekken. Ook in het landschapsbeheer en bij het organiseren van de inzet van vrijwilligers voor natuurinventarisaties lijkt de projectmatige aanpak succesvol. Ondanks deze succesvolle aanpak vergrijst de groep mensen die op de een of andere manier actief betrokken is bij natuur en landschap. De natuur lijkt geen



Appel voor het natuuroffensief door een coalitie van maatschappelijke organisaties.

grote aantrekkingskracht uit te oefenen op de jeugd en moet concurreren met steeds meer alternatieve vrijetijdsbestedingen.

Kenmerkend voor het afgelopen decennium zijn nieuwe samenwerkingsvormen die de inzet voor natuur en landschap organiseren. Dat geldt zowel binnen de natuursector (de Vrije Vogel Club), tussen de natuur- en de landbouwsector (agrarische natuurverenigingen) als tussen verschillende maatschappelijke sectoren, zoals de nieuwe (tijdelijke) coalitie 'Nederland Natuurlijk'. Hierin hebben organisaties uit de natuursector, de recreatiesector en de watersector elkaar gevonden, om gezamenlijk aandacht te vragen voor versterking van de kwaliteit van de natuur. Opvallend is dat het hierbij zowel gaat om het behoud van biodiversiteit, als om het versterken van de gebruiksfunctie van de natuur (recreatie en waterberging), en dat gevraagd wordt naar intensivering van bestuurlijke integratie.

De ANWB, het Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Natuurmonumenten en VNO-NCW hebben zich daarnaast in een alliantie gebogen over nieuwe mogelijkheden voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van Nederland: 'Samen, Anders, Beter'. Deze organisaties hebben zich verenigd, omdat zij menen dat een voortdurende onderlinge concurrentie tussen de sectoren een goede verdeling van de beschikbare ruimte onmogelijk maakt.

Evaluatie van het beleid



Het tweede deel van de Natuurbalans geeft een analyse van de voortgang van het beleid op het gebied van natuur en landschap. Onder de voortgang van beleid wordt hier verstaan de ontwikkeling van beleidsvisies, de vertaling van beleid in concrete maatregelen en de effectiviteit van de genomen maatregelen. De Natuurbalans richt zich vooral op het beleid van de rijksoverheid.

Rijksbeleid natuur en landschap

De rijksoverheid kent diverse beleidsnota's die van betekenis zijn voor natuur en landschap in Nederland. Vorig jaar verscheen de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. Voor aan water gebonden natuur is daarnaast de Vierde Nota Waterhuishouding richtinggevend. Wat betreft de ruimtelijke aspecten van natuur en landschap spelen het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening een belangrijke rol. Beide beleidsstukken worden op dit moment herzien. Het kabinet heeft onlangs de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening uitgebracht. Ook is recent het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan verschenen. Deze nota besteedt veel aandacht aan het op natuur gerichte milieubeleid. Evaluatie van deze nota's is nog niet aan de orde, aangezien ze nog niet door het parlement zijn vastgesteld.

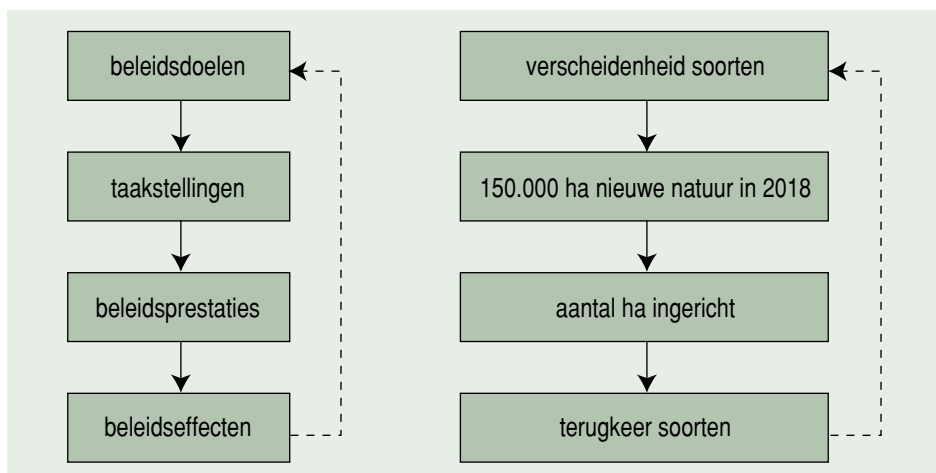
De beleidsnota's kennen allemaal hun eigen doelstellingen. Voor dit deel van de Natuurbalans is een keuze gemaakt uit de diverse doelstellingen van bovengenoemde en andere relevante rijksnota's.

Aanpak evaluatie

Als stramien voor de beleidsevaluatie hanteert de Natuurbalans de beleidseffectketen (zie: *Basisschema beleidseffectketen*).

In veel gevallen kan de keten niet volledig worden doorlopen. Eén van de redenen daarvoor is dat het lange tijd duurt voordat het effect van beleid voor natuur en landschap

Basisschema beleidseffectketen (linker kolom) met voorbeeld (rechter kolom).



zichtbaar is in termen van verbeterde natuur- en landschapskwaliteit. Ook is het vaak lastig te bepalen in hoeverre in het veld geconstateerde veranderingen een autonoom karakter hebben, of het gevolg zijn van (gewijzigd) beleid. Dat betekent dat voor de beleidsevaluatie dikwijls moet worden volstaan met informatie over beleidsprestaties, zoals het aantal hectaren verworven natuurgebied en het aantal door gemeenten gemaakte landschapsplannen. Overigens blijkt dat ook dit type informatie beperkt beschikbaar is, door het ontbreken van adequate voortgangsrapportages.

Structuur van deel twee, 'Evaluatie beleid'

Het natuurbeleid richt zich zowel op 'landnatuur' als natuur in het water. Een belangrijk middel om de beleidsdoelen te realiseren, is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS omvat het merendeel van de grote wateren, bijna 7 miljoen ha. De land-EHS moet zo'n 750.000 ha gaan omvatten.

Hoofdstuk 5 gaat in op het beleid voor natuurgebieden op het land, dus gebieden met als primaire functie 'natuur'. Deze Natuurbalans beschrijft de voortgang van het EHS-beleid, voor zover dat in het Natuurbeleidsplan was vastgelegd en in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is gecontinueerd. Het nieuwe beleid van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' voor bijvoorbeeld robuuste verbindingen is zo recent, dat beschrijving van de voortgang nog geen zin heeft.

Hoofdstuk 6 richt zich op de overige 'groene ruimte', dat wil zeggen op de 'landnatuur' buiten de natuurgebieden. Zowel in het 'landelijk gebied' als in het 'stedelijk gebied' zijn functies zoals wonen, landbouw, natuur en landschap onderling verweven. De mate waarin de afzonderlijke functies tot hun recht komen is in Nederland sterk afhankelijk van het ruimtelijke beleid. Hoofdstuk 6 besteedt aandacht aan de voortgang van dat beleid, en gaat ook in op enkele nieuwe beleidsinitiatieven die vooral voortvloeien uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. Voorbeelden hiervan zijn de 'kwali-

De EHS omvat veel waterrijke natuur (Foto: Roel Hoeve).



teitsimpuls landschap' en de verbrede financiering voor het natuurbeleid via publiek-private samenwerking en inzet van het Groenfonds.

In het beleid voor de 'landnatuur' spelen grondverwerving en inrichting een belangrijke rol. Diverse onderdelen van het rijksbeleid kennen taakstellingen op dit terrein. *Bijlage 1* geeft een overzicht van de belangrijkste resterende taakstellingen voor grondverwerving en inrichting.

In het laatste hoofdstuk van dit deel, hoofdstuk 7, komt het beleid voor de 'natte natuur' (de watersystemen) aan de orde. Het gaat daarbij zowel om de zoute wateren van kust en zee, als om de grote zoete wateren. In de grote wateren richt het natuurbeleid zich vooral op het scheppen van voldoende ruimte voor de ecologische en landschappelijke functie binnen de context van het multifunctionele karakter dat die wateren van oudsher hebben.

Deze Natuurbalans besteedt speciaal aandacht aan de ontwikkeling van beleid voor de Noordzee, omdat ook internationaal de aandacht voor natuur en landschap in de Noordzee vorm begint te krijgen. Een ander internationaal initiatief is de Europese Kaderrichtlijn Water, een richtlijn die verstrekende consequenties kan hebben voor het nationale water- en natuurbeleid. Hoofdstuk 7 besteedt daarnaast aandacht aan herstel- en inrichtingsprojecten in zowel zoete als zoute wateren.

5. BELEID VOOR NATUURGEBIEDEN

De natuurgebieden op het land hebben een sterk versnipperd karakter en staan onder grote milieudruk. Deze constatering was voor de rijksoverheid aanleiding om een samenhangend netwerk van natuurgebieden te ontwikkelen: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De begrenzing van de EHS en het toekennen van natuurdoelen is in handen van de provincies gelegd. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op de planvorming voor de EHS en de relatie met andere beleidsvelden die van betekenis zijn voor natuur, zoals het water- en milieubeleid.

Om tot een samenhangende EHS te komen, voegt de rijksoverheid reservaatgronden toe aan de bestaande natuurgebieden en vormt via natuurontwikkeling landbouwgronden om tot natuur. Paragraaf 5.2 geeft weer in hoeverre de realisatie van deze nieuwe natuur op schema ligt.

Het beheer in natuurgebieden bepaalt in sterke mate de natuurkwaliteit en de mogelijkheden voor gebruiksfuncties zoals recreatie. De beheerders hebben bij de uitvoering van hun taken te maken met het overheidsbeleid voor natuurgebieden en de regelingen die daaruit voortvloeien. Deze consequenties van het overheidsbeleid voor de beheerpraktijk komen aan de orde in paragraaf 5.3.

Om de effecten van de milieudruk op natuurgebieden te beperken, zijn extra inspanningen nodig van het beheer. Zolang de milieudruk te hoog blijft, moeten tijdelijke maatregelen worden getroffen, zoals plaggen en baggeren. Het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) biedt hiertoe de mogelijkheden. Paragraaf 5.4 gaat in op de kansen en knelpunten rond OBN.

Natuurgebieden zijn niet alleen van betekenis voor de natuurkwaliteit van Nederland, maar ook voor de mens. Vooral de recreatieve functie van de natuurgebieden wordt steeds belangrijker. Paragraaf 5.5 gaat in op het beleid dat op dit vlak is geformuleerd en bespreekt de voortgang ervan.

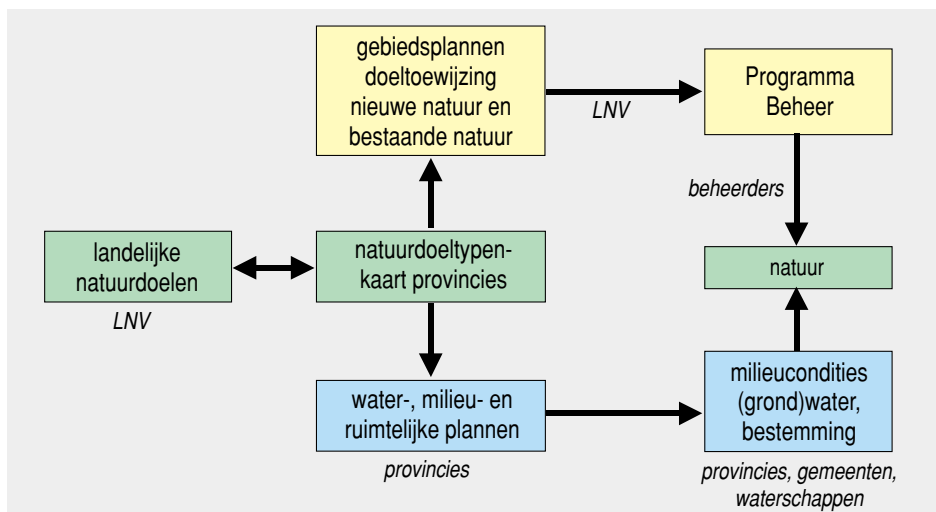
De natuur- en de recreatiefunctie worden al langere tijd met elkaar gecombineerd in nationale parken. In deze nationale parken worden ook allerlei educatieve activiteiten georganiseerd: dit is eveneens één van de doelen van het nationale parkenbeleid. Deze educatieve functie van de nationale parken komt aan de orde in de laatste paragraaf, 5.6.

5.1 De Ecologische Hoofdstructuur op de kaart

- Met het invoeren van natuurgebiedsplannen en beheergebiedsplannen maken provincies duidelijk welke natuurkwaliteit zij waar willen realiseren. Deze plannen kunnen handvatten bieden voor het natuurgericht milieubeleid, waterbeleid en ruimtelijk beleid en voor het beheer van natuur.
- De uiteindelijke verwezenlijking van natuurdoelen is sterk afhankelijk van de manier waarop de gebiedsplannen doorwerken in het milieubeleid, het waterbeleid, het ruimtelijk beleid en het beheer. De sturing van de natuurdoelen voor het milieu-, water- en ruimtelijk beleid verschilt per provincie. De landelijke regie op dit vlak is zeer beperkt.
- De verscheidenheid tussen provincies wat betreft bijvoorbeeld looptijd en ambitieniveau van de gebiedsplannen is groot. Daar komt bij dat diverse typologieën worden gehanteerd op rijks- en provinciaal niveau (rijksnatuurdoelen, provinciale natuurdoeltypen, doelpakketten Programma Beheer) waardoor het aan overzicht ontbreekt. De rijksoverheid en de provinciale overheden hebben tot nu toe geen heldere afspraken gemaakt over de rapportage en toetsing met betrekking tot de realisatie van natuurdoelen.

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) bestaat uit reservaten en natuurontwikkelingsgebieden (samen ‘nieuwe natuur’), bestaande natuur, beheergebieden en ecologische verbindingzones. De EHS is globaal weergegeven in het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995). Het is de taak van de provincies om de EHS nader te begrenzen. Tot voor kort stelden de provincies alleen de areaalgrenzen van de EHS formeel vast. Met het inwerking treden van het Programma Beheer geven de provincies ook kwaliteitsdoelen aan. Zij maken hiertoe natuurgebiedsplannen en beheergebiedsplannen (figuur 5.1). Veel provincies maken deze plannen op basis van natuurdoeltypenkaarten die al langere tijd worden vervaardigd.

Figuur 5.1 De beoogde doorwerking van het natuurbeleid.





In veel natuurgebieden worden tegenwoordig grote grazers, zoals runderen, ingezet bij het beheer (Foto: Roel Hoeve).

Bij de realisatie van de plannen voor natuurkwaliteit speelt het beheer een belangrijke rol. Afspraken over het beheer worden gemaakt via de regelingen van het Programma Beheer. Naast het beheer hebben de waterhuishouding, het milieubeleid en het ruimtelijk beleid grote invloed op de te realiseren natuurkwaliteit. De provincies vervullen een belangrijke rol in de afstemming tussen deze beleidsvelden. In de planvorming moeten de provincies rekening houden met beleid van onder meer de Europese Unie (vooral de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn), de rijksoverheid, waterschappen en gemeenten.

Doelstellingen van het beleid

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) moet een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden worden. Deze in het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) opgenomen doelstelling is overgenomen in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000^a). Deze nota stelt dat de EHS in 2005 volledig is begrensd en veiliggesteld tot op bestemmingsplanniveau. De nota geeft ook aan dat in 2018 de EHS volledig is ingericht, de vereiste milieucondities zijn gerealiseerd en het duurzaam beheer van gebieden en soorten is gewaarborgd. Een belangrijke stap in het realisatieproces van de EHS is het maken van plannen waarin de natuurdoelen worden vastgelegd. Deze plannen moeten in 2001 gereed zijn.

Voor natuur is de beschikbaarheid van voldoende, kwalitatief goed water vaak essentieel. Hier moeten de provincies bij hun plannen rekening mee houden. In de Vierde Nota Waterhuishouding heeft het Rijk de provincies gevraagd uiterlijk in 2002 het Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) vast te stellen. Het GGOR kan

De natuur heeft op veel plaatsen in Nederland sterk te lijden onder verdroging. Met anti-verdrogingsprojecten wordt getracht de situatie voor natuur te verbeteren (Foto: Roel Hoeve).



een belangrijk instrument worden om natuurdoelen te realiseren, omdat daarmee eenduidig in beeld gebracht kan worden hoe de water- en natuurdoelen zich tot elkaar verhouden. Dit zal de koppeling tussen het natuurbeleid enerzijds en het water- en antiverdrogingsbeleid anderzijds kunnen versterken. Bij de keuze van het GGOR is niet alleen het natuurbelang aan de orde, maar spelen ook factoren als landbouw en stedenbouw een rol.

Beleidsprestaties

Uit informatie van de provincies blijkt dat niet alle gebiedsplannen in 2001 gereed zullen zijn. De inschatting van de provincies is, dat de laatste plannen in 2002 zullen worden vastgesteld. Als redenen voor de vertraging geven de provincies aan dat het verkrijgen van draagvlak en de bezwarenbehandelingen meer tijd kosten dan voorzien. Doordat er weinig richtlijnen zijn voor het opstellen van de gebiedsplannen, lopen de plannen erg uiteen. Zo varieert bijvoorbeeld de looptijd en het ambitieniveau van de gebiedsplannen sterk. Ook de positie van de plannen ten opzichte van het water-, milieu- en ruimtelijk beleid verschilt sterk per provincie. Deze diversiteit leidt tot een complexe situatie en maakt een evaluatie van de beleidsvoortgang op landelijk niveau lastig. Er zijn tussen de rijksoverheid en de provincies nog geen heldere afspraken gemaakt over de evaluatie van (de effecten van) de plannen.

Rijk en provincies hanteren diverse natuurdoelsystemen, zoals natuurdoelen uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur', doelpakketten van het Programma Beheer, Staatsbosbeheertypen en diverse varianten in provinciale uitwerkingen. Dit maakt een eenduidige aansturing van inrichting, beheer en vergoedingen niet eenvoudig.

Sommige provincies hebben op eigen initiatief bij de toekenning van natuurdoelen rekening gehouden met de eisen vanuit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn van de Europese Unie. Deze richtlijnen verplichten de lidstaten om speciale maatregelen te treffen voor de instandhouding van soorten en gebieden.

Het zal de provincies waarschijnlijk niet lukken om uiterlijk in 2002 het GGOR vast te stellen, omdat de voortgang in de planontwikkeling gering is. Een andere reden waarom het GGOR in 2002 waarschijnlijk nog niet vastgesteld zal zijn, is dat het GGOR door de verschillende betrokkenen op velerlei wijze wordt geïnterpreteerd. Soms is het GGOR een uitwerking van het provinciale omgevingsbeleid, soms is het daarentegen juist input voor dit proces. De provincies bereiden momenteel een bestuurlijk standpunt voor over de bestuurlijke implementatie van het GGOR, waarbij de rolverdeling tussen waterschap en provincie een belangrijke rol speelt. Enige uniformiteit in de wijze waarop het GGOR wordt vastgesteld en goedgekeurd, zou de bestuurlijke eenduidigheid bevorderen. Het GGOR zou dan een belangrijk stuurinstrument kunnen worden voor de realisatie van (gekoppelde) ecologische en hydrologische doelen.

Effecten van het beleid

Naast het (grond)waterbeleid speelt ook het milieubeleid een belangrijke rol bij het realiseren van natuurdoelen. De Natuurbalans 2000 liet zien dat de milieuecondities in

Natuurdoelen beheren, dat moet je leren!

De overheden moeten de besteding van gelden aan de realisering van gestelde doelen verantwoorden. Vanwege deze outputsturing wil de overheid natuur in typen indelen, waaraan men normen kan koppelen voor bijvoorbeeld vereiste minimumoppervlakten, grondwaterstanden, waterpeilen, en de beheerinzet van geld, personeel en apparatuur.

Staatsbosbeheer werkt al enige tijd met een doeltypenbenadering. Het recent gemaakte uitwerkingsplan voor Vlieland geeft een indruk van de huidige stand van zaken bij Staatsbosbeheer. Het systeem van doeltypen is gericht op terreincondities die voor het praktische beheer relevant en beïnvloedbaar zijn. Informatie over samenstelling (vegetatie en broedvogels), natuurlijke ontwikkeling (successie), randvoorwaarden van bodem en water, noodzakelijke c.q. gewenste inrichtings- en beheermaatregelen en -kosten liggen aan de basis hiervan.

Op basis van kennis van het gebied is in beeld gebracht waar welk doel kan worden nagestreefd: de doeltypenkaart. Wat betreft het praktische beheer is bijvoorbeeld een inschatting gemaakt van de mogelijkheden om door begrazing de vergrassing tegen te gaan en heide-ontwikkeling te stimuleren, en om door plaggen nieuwe uitgangssituaties te scheppen voor natte én droge pioniermilieus. De uiteindelijke begrenzing van de kaartvlakken is met behulp van de huidige vegetatiepatronen en een gedetailleerde hoogtekaart bepaald. Door een gericht monitoringprogramma zullen de vooronderstellingen van de gemaakte keuzen gedurende de komende beheer-

periode van tien jaar gevolgd worden. Met deze aanpak wordt een systematische evaluatie na afloop van deze beheerperiode mogelijk. De opgedane ervaringen en toegenomen kennis kunnen dan wederom tot een herziening van de doeltypenkaart en/of het doeltypensysteem leiden. Voorwaarde voor een blijvend positieve rol van natuurdoeltypensystemen is flexibel te blijven om nieuwe ecologische kennis voortdurend in te kunnen passen. Het doeltypensysteem bewijst zijn waarde, zo ervaart Staatsbosbeheer. Een verdere ontwikkeling van deze systemen leidt ongetwijfeld tot een versterking van de professionaliteit van het natuurbeheer. De discussies zijn helderder en transparanter geworden, ze zijn gebaseerd op ecologische kennis en gaan meer over de concrete realiseerbaarheid van natuurdoeltypen, de aan- of afwezigheid van te beschermen soorten en hun kansen bij de gegeven of maakbare milieu-omstandigheden.

Vegetatie op Vlieland

(Foto: Flip de Nooyer/Foto Natura).



2020 niet voldoende zijn voor de geplande natuur, afgeleid uit de provinciale natuurdoeltypenkaarten (RIVM, 2000^a). In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen generiek, landelijk geldend, milieubeleid en gebiedsgericht milieubeleid dat zich vooral op het verminderen van de milieudruk in natuurgebieden richt. Het effect van gebiedsgericht milieubeleid versus generiek milieubeleid op de kwaliteit van natuurgebieden staat momenteel ter discussie. Wanneer gekeken wordt naar het effect van gebiedsgericht milieubeleid kunnen drie typen gebieden worden onderscheiden (Natuurplanbureau, 2001):

- natuurontwikkelings- en/of natuurbeheergebieden;
- ruimtelijk versnipperde natuurgebieden;
- grote eenheden bestaande natuur met landbouw in zones langs de rand of in enclaves.



Landbouwenclave in natuurgebied. Dit boerenbedrijf op de Utrechtse Heuvelrug is onlangs in het kader van landinrichting verplaatst naar het noorden van Nederland (Foto: Rijk van Oostenbrugge).

De kans op een snel effect van milieumaatregelen is het grootst in het laatste type natuurgebieden. Een effectieve maatregel in dit type gebied is versnelling van de (toch al voorgenomen) aankoop van de landbouwenclaves en de randzones binnen de EHS. Hierdoor kunnen de milieucondities worden verbeterd in een gebied dat aanzienlijk groter is dan het aangekochte gebied. De gebieden waarvoor dit geldt, zijn globaal aangegeven in *figuur 5.2*. Bij de selectie van de gebieden, zoals weergegeven in *figuur 5.2*, is geen gebruik van gemaakt van kennis omtrent bijvoorbeeld gebiedsprocessen en draagvlak. De selectie is gebaseerd op bewerkingen van databestanden. Die kunnen (deels) verouderd zijn. De resultaten van het onderzoek zijn daarom niet zelfstandig bruikbaar voor de keuze van gebieden. Daarvoor is aanvullende informatie uit het veld essentieel.

In het bijzonder de gebieden waar sprake is van enclaves bieden goed perspectief, zoals bijvoorbeeld het Dwingelderveld in Drenthe en het gebied rond de Hierdense Beek op de Veluwe. Een kansrijke aanpak kan zijn aansluiting te zoeken bij ‘schone gebieden’, dat wil zeggen gebieden waar de huidige milieucondities al (bijna) toereikend zijn. Vaak zijn dat kleine kernen in een groter natuurgebied of gebiedjes waar door bijvoorbeeld een hoge kweldruk buffering plaatsvindt van verzurende of vermestende stoffen.



Figuur 5.2 Gebieden met grote eenheden natuur, waar de milieucondities versneld kunnen worden verbeterd door gerichte aankopen in een groot gebied. Voor de provincie Limburg zijn geen berekeningen uitgevoerd.

De natuurgebiedsplannen van provincies kunnen een rol vervullen bij de uitvoering van de Reconstructiewet Concentratiegebieden. De Reconstructiewet heeft enerzijds als doel om een kwaliteitsimpuls te geven aan onder meer natuur, bos, landschap, water en milieu. Anderzijds moeten met deze wet duurzame ontwikkelingsmogelijkheden worden geschapen voor de landbouw in zogenaamde concentratiegebieden. Over de rol van gebiedsplannen bij de reconstructie kan nog geen uitspraak worden gedaan, omdat zowel de gebiedsplannen als de Reconstructiewet van zeer recente datum zijn. Vooral de provincie Noord-Brabant geeft aan dat zij goede kansen ziet in de koppeling van gebiedsplannen en de Reconstructiewet.

Of de in de gebiedsplannen aangegeven natuurdoelen, zoals het uitbreiden of terugkeren van bepaalde soorten, daadwerkelijk worden gerealiseerd, is niet alleen afhankelijk van het water- en het milieubeleid, maar ook van het ruimtelijk beleid. Dat beleid wordt vastgelegd via de provinciale streekplannen en de gemeentelijke bestemmingsplannen. Gemeenten hebben in het algemeen een forse achterstand bij de herziening van bestemmingsplannen voor het buitengebied. Dit betekent dat de EHS meestal nog niet in de bestemmingsplannen is opgenomen. De provincie heeft een belangrijke rol in het zorgen voor doorwerking van het natuurbeleid in de bestemmingsplannen. Van belang is hier ook de status die aan de EHS wordt toegekend in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte.

De voorstellen van de provincies voor de locaties van natuurdoeltypen zijn sterk bepalend voor de ruimtelijke voorwaarden die horen bij de beoogde natuurkwaliteit. Voor deze Natuurbalans was het niet mogelijk een beoordeling uit te voeren die zou aangeven of de ruimtelijke samenhang van de op kaart gezette natuurdoeltypen voldoende is voor het duurzaam voorkomen van doelsoorten. Daardoor blijft onduidelijk waar ruimtelijke knelpunten ontstaan en hoe deze kunnen worden opgelost, bijvoorbeeld binnen het vigerend ruimtelijk beleid of door aanpassing van de plaatsbepaling van natuurdoeltypen.

5.2 Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur

- *In het jaar 2000 is meer nieuwe natuur gerealiseerd dan in de voorafgaande jaren. De realisatie ligt echter nog altijd achter op schema. Uitgaande van het huidige tempo van realisatie duurt het tot 2030 voordat de EHS volledig is ingericht en overgedragen aan de beheerders. Dit is twaalf jaar later dan beoogd.*
- *De achterblijvende realisatie wordt vooral bepaald door het tempo van inrichting en ruilen van gronden. Het aanbod van grond is momenteel geen beperkende factor; het ontbreekt de overheden dikwijls wel aan middelen om die grond daadwerkelijk aan te kopen.*
- *Het particulier beheer van nieuwe natuur komt traag van de grond. Tot 1 januari 2001 waren slechts voor 130 ha overeenkomsten afgesloten. Potentiële gegadigden lijken terug te deinzen voor (enkele effecten van) het Programma Beheer.*

- *In sommige gebieden zijn plaatselijk de eerste effecten zichtbaar van het beleid voor de EHS, zoals het terugkeren van bedreigde soorten en het instellen van een natuurlijker waterregime. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in het duingebied. Herstelmaatregelen leiden hier lokaal tot succes. Op sommige plaatsen wordt dit versterkt door vermindering van de waterwinning. Hier en daar keren van grondwater afhankelijke plantensoorten terug in natte duinvalleien*
- *Hoge milieudruk en ruimtelijke versnippering maken het voor diverse natuurtypen erg moeilijk om succes te bereiken. Dit geldt bijvoorbeeld voor hoogvenen.*

Om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren moet de bestaande oppervlakte aan natuur worden uitgebreid met nieuwe natuur. Dat gebeurt merendeels via de verwerving van gronden, die vervolgens worden overgedragen aan zogenoemde eindbeheerders (onder andere Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen). Deze paragraaf beschrijft de stappen die genomen moeten worden om de EHS te realiseren.

Doelstellingen van het beleid

Het op het land gelegen deel van de Ecologische Hoofdstructuur zal uiteindelijk moeten bestaan uit aaneengesloten natuurgebieden met een gezamenlijke oppervlakte van ongeveer 750.000 ha. Dit betekent onder meer dat in 2018 150.000 ha nieuwe natuur moet zijn gerealiseerd. Voor 19.200 ha van het beoogde areaal nieuwe natuur geldt dat de overheid langdurige beheerovereenkomsten afsluit met particuliere grondeigenaren, in plaats van ze te verwerven.

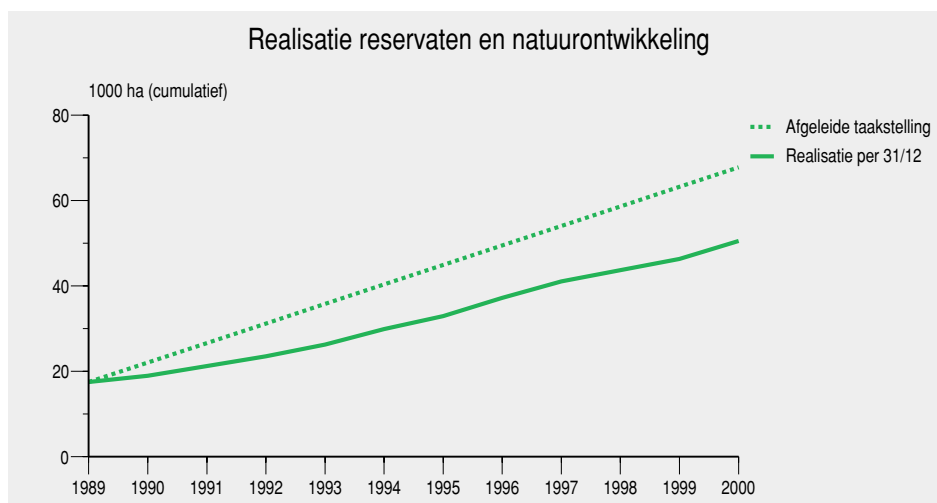
Beleidsprestaties

Tot 31 december 2000 was ruim 50.000 ha nieuwe natuur gerealiseerd. Er resteert dus nog een taakstelling van bijna 100.000 ha.

De oppervlakte nieuwe natuur die in het jaar 2000 is gerealiseerd, bedraagt ruim 4.200 ha. Daarmee is het aantal gerealiseerde hectares in dit jaar weliswaar hoger dan in de afgelopen jaren, maar loopt het nog altijd achter op de planning. In *figuur 5.3* is de voortgang afgezet tegen de lineaire realisatie, die het Natuurplanbureau heeft afgeleid van de eindtaakstelling zoals het ministerie van LNV die hanteert. Deze taakstelling betekent een jaarlijkse realisatie van ongeveer 5.700 ha.



Grote eenheden natuur vormen belangrijke schakels in de EHS (Foto: Flip de Nooyer/ Foto Natura).



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

De Dienst Landelijk Gebied (DLG), die namens de overheid de gronden verwerft, heeft ook gronden in bezit die nog niet zijn overgedragen aan de eindbeheerder. Het ging eind 2000 om bijna 17.000 ha. Dit betreft grond waarvoor nog inrichtingsmaatregelen nodig zijn en zogenoemde ‘ruilgronden’, voor zover die door DLG worden toegerekend aan natuur. De hoeveelheid ruil- en nog niet ingerichte grond is vergelijkbaar met het voorgaande jaar.

Particuliere overeenkomsten voor langdurig beheer van de EHS worden nog nauwelijks afgesloten: 130 ha in het jaar 2000. Betrokkenen geven aan dat geïnteresseerden terugdeinzen vanwege fiscale onduidelijkheid, een te lage norm voor de afkoop van de waardedaling van gronden, te lage budgetten, afhankelijkheid van beleid voor de omliggende gronden en de (beperkte) ruimte die sommige provincies in hun natuurgebiedsplannen besteden aan particulier beheer.

Worden alle taakstellingen voor grondverwerving ten behoeve van natuur en landschap - binnen en buiten de EHS - opgeteld, dan volgt daaruit in ieder geval tot en met 2013 een jaarlijkse taakstelling van 7.000 tot 8.500 ha (zie: *bijlage 1*). De totale verwerving voor deze categorieën bedroeg in 2000 bijna 9.000 ha. Het grondaanbod lijkt landelijk gezien dus voldoende te zijn om de jaarlijkse taakstelling te realiseren. Per provincie zijn er echter aanzienlijke verschillen. Op een vraag van het Natuurplanbureau hoe het staat met de verwerving van gronden voor de EHS geeft namelijk de helft van de provincies als antwoord dat deze achter ligt op schema. De geringe grondmobiliteit wordt als belangrijkste oorzaak genoemd. Andere oorzaken die meerdere provincies noemen, zijn vertraging in de planvorming en ontoereikende financiën. Eveneens de helft van de provincies verwacht dat het grondaanbod de komende tijd zal toenemen. Tegelijkertijd geven vrijwel alle provincies aan dat onvoldoende geld beschikbaar is om op een ver-

hoogd grondaanbod te kunnen reageren. Sommige provincies spelen op het grondaanbod in via voorfinanciering.

Wanneer alleen naar het landelijke grondaanbod wordt gekeken (en geen rekening wordt gehouden met onder meer de locatie waar de grond nodig is), is een versnelling van de verwerving voor de EHS mogelijk. Over het totale traject van verwerving gezien kan een versnelling financieel voordeel opleveren, zo heeft het Natuurplanbureau berekend (Natuurplanbureau, 2001). Afhankelijk van de ontwikkeling van de grondmarkt is een versnelling van verwerving voor de EHS bij zo'n 2,5 procent grondprijsstijging in totaal reeds goedkoper dan de huidige aanpak. Bij een reële grondprijsstijging van 5 procent per jaar loopt de winst al op naar 0,9 – 1,4 miljard gulden (0,4 – 0,65 miljard euro) bij een versnelling van de EHS-realiserings van 2018 naar 2010. In de berekeningen is overigens geen rekening gehouden met alternatieve toepassingen en rente.

Het zal steeds lastiger worden om voldoende grond binnen de begrensde natuurgebieden te verwerven en via uitruil tot aangesloten natuurgebieden te komen. Vanuit de pro-

Wat gaan de grondprijzen doen?

De afgelopen jaren is de grondprijs in Nederland sterk gestegen. In 2000 bedroeg die stijging bijna twintig procent. In hoeverre die stijging voortzet, valt niet of nauwelijks te voorspellen. Wel is duidelijk dat de prijsstijging moeilijk in verband kan worden gebracht met de resultaten in de landbouw. Eerder ligt er een relatie tussen de prijsontwikkeling op de woningmarkt en de prijs van landbouwgronden (figuur 5.4). Dat valt te verklaren uit het volgende.

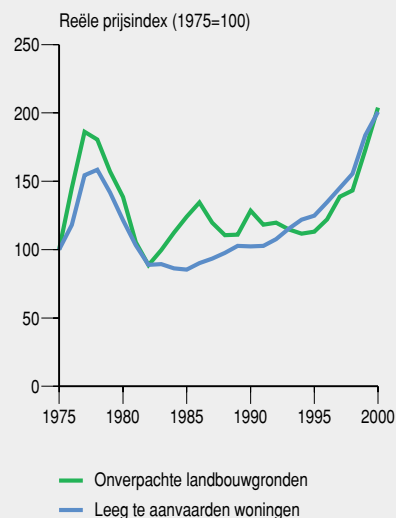
In de Nederlandse situatie speelt de (mogelijke) bestemmingswijziging van gronden een belangrijke rol bij de waarde die aan de grond wordt toegekend. Waar de kans groot is op een bestemmingswijziging zal de (optie)waarde van de grond hoog zijn. Dat geldt vooral in West-Nederland, waar met name bouwplannen leiden tot speculatie. Ook elders in Nederland speelt de optie waarde een steeds belangrijker rol. De prijzen op de woningmarkt worden op hun beurt beïnvloed door de conjunctuur (inkomen per hoofd) en tevens door de mate van arbeidsparticipatie (deelname van de vrouw aan het arbeidsproces). Deze twee factoren bepalen immers het huishoudinkomen en daarmee de maximale financiering voor de aankoop van een woning.

Het ruimtelijk beleid speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de optie waarde. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening kan in dit verband dan ook van grote betekenis zijn. Wanneer een perceel landbouwgrond onverwacht in een groene

contour komt te liggen, vervalt immers de optie waarde van dat perceel grotendeels. Het omgekeerde doet zich voor bij een perceel dat binnen een rode contour wordt ingedeeld. Zo'n aanwijzing wordt door bestaande en potentiële grondeigenaren zeker serieus genomen.

Figuur 5.4 Trend in de prijzen van landbouwgronden vergeleken met trend in de prijzen van woningen (Bron: CBS, NVM).

Prijzen woningen en landbouwgronden





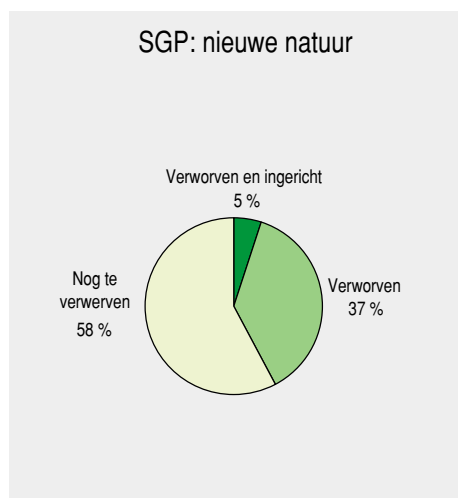
Herinrichting van gronden in volle gang (Foto: Ronald Buskens/Saxifraga).

vincies komen geluiden dat de verplaatsing van landbouwbedrijven moeizaam verloopt, onder meer omdat er weinig alternatieve locaties zijn. Bovendien vraagt realisatie van aaneengesloten natuurgebieden om maatwerk, met een creatieve toepassing van instrumenten en voldoende geld voor uitkoop van totale bedrijven en schadeloosstelling. De meeste provincies zien voordelen in onteigening, mits deze zorgvuldig wordt toegepast voor bijvoorbeeld het verwerven van landbouwenclaves in grote eenheden natuur. Er zijn ook provincies die zich terughoudender opstellen, omdat bestuurlijke afspraken zijn gemaakt om de EHS op basis van vrijwilligheid te realiseren. Mogelijk is onteigening gemakkelijker bespreekbaar voor de nieuwe taakstellingen, zoals de realisatie van robuuste verbindingen.

De recent verschenen Nota Grondbeleid (VROM, 2000) kan van invloed zijn op de realisatie van de EHS. In deze nota worden de volgende mogelijkheden genoemd om de EHS en andere groene doelen te realiseren:

- de mogelijkheden om onteigening toe te passen uitbreiden van 5 procent naar 10 procent, waarbij onderzocht wordt hoe onteigening meer voor groene doelen ingezet kan worden;
- het bestaande Voorkeursrecht voor Groen activeren op basis van de Wet Agrarisch Grondverkeer. In gemeentes waar het voorkeursrecht gaat gelden, kan hierdoor voorkomen worden dat gronden die bestemd zijn voor natuur worden verkocht aan derden, die een andere bestemming aan de grond toekennen.

Het merendeel van de provincies geeft aan dat de inrichting van de EHS achter ligt op schema. Als oorzaken noemen de provincies het tekort aan budget en capaciteit, de langdurige procedures die nodig zijn in het kader van de ruimtelijke ordening en vergunningverlening voor bijvoorbeeld ontgroningen. Het is dan ook zeer de vraag of de



Figuur 5.5 Stand van zaken per 1 januari 2001 van de verwerving en inrichting van gronden voor de realisatie van natuur in Strategische Groenprojecten (Bron: DLG).

inrichting tijdig afgerond zal zijn. Uitgaande van het huidige tempo van grondoverdracht aan eindbeheerders is de EHS niet voor 2030 gerealiseerd.

Een belangrijk deel van de nieuwe natuur (bijna 22.000 ha) is gepland in Strategische Groenprojecten. De Strategische Groenprojecten dienen in 2013 gerealiseerd te zijn. Eind 2000 was bijna 9.300 ha verworven, waarvan bijna 1.100 ha ook is ingericht (figuur 5.5).

Volgens opgave van de provincies liggen de Strategische Groenprojecten in het noorden van het land op schema. Dat geldt ook voor de projecten Gelderse Poort en Haarlemmermeer. De meeste projecten in het midden en zuiden van het land liggen achter op schema. Voor de op schema liggende projecten geldt, dat hier sprake is van snelle planvorming en – in de Haarlemmermeer – de inzet van veel menskracht. Als belangrijkste oorzaak van vertraging in de achterlopende projecten noemen de provincies het stagneren van grondverwerving door geringe grondmobiliteit. Voor de Gelderse Poort meldt de provincie dat “het laaghangende fruit is geplukt, nu komt het moeilijke werk”. Problemen met het vinden van draagvlak spelen in de projecten Beerze-Reuzel en Peelvenen. In het project Beerze-Reuzel zijn de gronden grotendeels in handen van Fortis-AMEV. Onteigening zou hier in de ogen van de provincie mogelijk kansen bieden. Het uitblijven van voldoende rijks gelden voor landinrichting in het project Schouwen-West was voor de landbouwvertegenwoordiging reden om uit de landinrichtingscommissie te stappen. Het project is stopgezet.

Effecten van het beleid

In het algemeen duurt het lang voordat de inspanningen voor de EHS zichtbaar effect opleveren in het veld. Toch zijn er al enkele successen te melden. Provincies gaven desgevraagd aan dat de realisatie van nieuwe natuur effecten laat zien, afgemeten aan bijvoorbeeld de terugkeer van rodelijstsoorten en het herstel van natuurlijke processen.

Voor de nattere gebieden, zoals moerassen, profiteren van de toevoeging van nieuwe natuur aan de bestaande kernen. Vergroting maakt het mogelijk een natuurlijker waterregime door te voeren in het natuurgebied. Bovendien ontstaat een ruimere buffer ten opzichte van de omliggende (landbouw)gronden en kan zonering van recreatie gemakkelijker worden toegepast. Voorbeelden die in dit verband door provincies worden genoemd zijn de Rottige Meente in Friesland en de Burchtkampen in Flevoland. Wat betreft de zoutwatersystemen wordt Friesland buitendijks als succes gemeld. Hier heeft de Waddenzee meer ruimte gekregen, waardoor de dynamiek is teruggekeerd. De provincie Zeeland noemt voor de deltawateren het plan Tureluur en de natuurontwikkeling langs de zuidkust van Tholen als succesvol.

Spectaculair zijn de ontwikkelingen in het uiterwaardengebied. Natuurontwikkeling leidt hier snel tot vestiging van veel plantensoorten. Opmerkelijk is ook de opleving van de kwartelkoning, een vogelsoort die bijna uit Nederland was verdwenen. Of deze successen lang stand houden, dan wel van tijdelijke aard zijn (pioniersoorten), zal de komende jaren moeten blijken. Natuurbalans 2000 meldde al de snelle terugkeer van stromingminnende vissoorten in nevengeulen die bij de Rijn en de Waal zijn gegraven.

Ook voor diverse beekdalen melden provincies successen van natuurherstel. Voorbeelden zijn de Drentsche Aa, Reizerdiep en Reest in Drenthe en Geuldal en Tungelroyse beek in Limburg. Effectgerichte maatregelen in vennen hebben geleid tot herstel van verschillende bedreigde plantensoorten (zie ook: *paragraaf 5.4*).

In het duingebied zijn op diverse plaatsen herstelmaatregelen met succes toegepast. Op sommige plaatsen wordt dit nog versterkt door vermindering van de waterwinning. Hier en daar keren van grondwater afhankelijke plantensoorten terug in natte duinvalleien. Voorbeelden van dergelijke soorten zijn borstelbies, waterpunge, sierlijke vetmuur, strandduizendguldenkruid en fraai duizendguldenkruid (Provincie Zeeland, 1999).

Wat betreft de hoogveengebieden meldt de provincie Drenthe positieve ontwikkelingen in Bargerveen en Fochteloërveen. Daarbij gaat het zowel om het herstel van bedreigde

Rottige Meente, een moerasgebied in Friesland. Zullen hier over een aantal jaren weer otters leven? (Foto: Roel Hoeve).



Duingebied Meijndel bij Den Haag. Hier en daar komen aan grondwater gebonden planten weer terug (Foto: Eric Wanders/Foto Natura).





De das heeft in onder andere Noord-Brabant zijn leefgebied kunnen uitbreiden dankzij het vergroten en verbinden van natuurterreinen (Foto: Roel Hoeve).

plantensoorten als om vogels, zoals de grauwe klauwier in het Bargerveen. In het Peelgebied blijven successen voorslagnog uit. Dit wijten de provincies Noord-Brabant en Limburg aan de hoge milieudruk en de ruimtelijke versnippering.

De provincies schetsen een bijzonder somber beeld voor het agrarisch cultuurlandschap, zowel binnen als buiten de EHS. De natuur- en landschapskwaliteit gaan hier hard achteruit (zie ook: *paragraaf 3.3*). In Noord-Holland gaat het wat dit betreft nog redelijk goed; het beleid voor het veenweidegebied leidt er hier bijvoorbeeld toe dat de daling van de weidevogelstand geringer is dan elders in Nederland. Noord-Brabant meldt voor het agrarisch cultuurlandschap de terugkeer van de das op veel plaatsen als succesvol. Planologische en ontsnipperingsmaatregelen leiden hier tot uitbreiding van het dassenleefgebied van het oosten naar het midden van de provincie.

5.3 Natuurbeleid in de beheerpraktijk

- *De lijn die de rijksoverheid heeft uitgezet om beheerders van natuurterreinen te belonen voor het bereikte resultaat, wordt door de beheerders ondersteund.*
- *De huidige uitwerking van de resultaatbeloning via het Programma Beheer ervaren beheerders echter als rigide. Gevreesd wordt voor juridische procedures als in het kader van het Programma Beheer afgesloten contracten niet gerealiseerd kunnen worden. De complexiteit en hoge administratieve last die voortvloeien uit het Programma Beheer vormen een probleem.*
- *De realisatie van natuurdoelen is niet alleen afhankelijk van beheersinspanningen, maar ook van het door de overheden gevoerde milieu-, water- en ruimtelijk beleid. Waar beheerders via het Programma Beheer worden afgerekend op het realiseren van natuurdoelen, betwijfelen zij of de verantwoordelijke overheden in staat en bereid zijn de condities te scheppen die behoren bij de (door de overheid geformuleerde) natuurdoelen.*
- *Met name de kleinere beheerders missen een organisatie die hen adviseert over de uitvoering van het Programma Beheer, zoals het selecteren van de juiste doelpakketten, de uitvoering van monitoring en het aanboren van expertise op het gebied van de (kosten)effectiviteit van beheermaatregelen.*

Sommige natuurbeheerders zetten bewust oude huisdierrassen in bij het beheer van hun terreinen. De foto laat mergellandschappen zien op een kalkgrasland in Limburg (Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).



Beheerders van natuurterreinen spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van het natuurbeleid. Zij opereren echter primair vanuit eigen doelstellingen. Die doelstellingen zijn in het algemeen gericht op het behoud en ontwikkelen van natuurkwaliteit, maar ook op het gebruik van de terreinen voor bijvoorbeeld recreatie en houtproductie. Voor diverse beheerders speelt ook de samenhang tussen natuur en cultuurhistorische waarden, zoals van gebouwen, een belangrijke rol.

De doelstellingen van de beheerders sluiten dikwijls goed aan bij de doelstellingen van de rijks- en provinciale overheid op het terrein van natuurkwaliteit en het gebruik van natuurterreinen. Er doen zich echter ook situaties voor waar doelstellingen van de overheden – en met name de wijze waarop deze worden uitgewerkt in organisatie en regelgeving – als belemmerend worden ervaren voor de beheerpraktijk. Deze paragraaf gaat hierop in en besteedt daarnaast aandacht aan de communicatie tussen de (rijks)overheid en beheerders. De informatie is verzameld via een groot aantal interviews onder diverse categorieën beheerders van terreinen met hoofdfunctie natuur. Andere aspecten van het terreinbeheer, zoals de bedrijfseconomie en doelrealisatie, komen hier niet aan de orde.

Milieu- en waterbeleid als beperkende factor

Om de natuurdoelen te bereiken, moeten de juiste milieurandvoorwaarden worden geschapen via het milieu- en waterbeleid (zie ook: *paragraaf 5.1*). Het is een taak van de rijksoverheid en de provincies om tot een goede afstemming tussen natuur- en milieubeleid te komen. Veel beheerders betwijfelen echter of de verantwoordelijke overheden de vereiste milieurandvoorwaarden kunnen en willen realiseren. Ambitieuze natuurdoelen zijn, zo stellen beheerders, onrealistisch zolang verdroging, vermesting, verzuring en versnippering niet zijn aangepakt.

Programma Beheer

De afgelopen jaren heeft het ministerie van LNV veel subsidieregelingen samengebracht in het Programma Beheer. Het ministerie van LNV beoogt met het Programma Beheer afspraken te maken over de te realiseren natuurkwaliteit. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van het bereikte resultaat ('resultaatbeloning').

Het Programma Beheer loopt nu één jaar. In 2003 is een eerste evaluatie gepland. Uit gesprekken met beheerders blijkt dat de uitgangspunten van het Programma Beheer

brede steun ondervinden. Het principe ‘sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat’ wordt door beheerders breed gedragen. De uitwerking van het principe in de vorm van regelgeving en organisatie wordt echter niet als consequent ervaren. Er zijn harde, in detail omschreven toetsingscriteria vastgelegd, omdat afrekenen op resultaten juridische consequenties heeft. De vrees voor juridische procedures en monitoringlasten, maar ook de benodigde inwerktijd en ingewikkelde en gedetailleerde aanvraagformulieren, schrikken beheerders af. Sommige beheerders geven aan om die redenen voor de minder ambitieuze basispakketten met minder natuurkwaliteit te kiezen, of niet langer subsidie aan te vragen.

Beheerders geven aan dat de rigide uitwerking van het Programma Beheer kan leiden tot verstarring van het natuurbeheer en onvoldoende recht doet aan de diversiteit tussen beheerders en tussen gebieden. Zij zien veel mogelijkheden in een gebiedsgerichte uitwerking van het natuurbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van gebiedscommissies. Zij kennen het gebied, de regionale identiteit en de belangen en kunnen het best tot een goede afweging komen waar draagvlak voor is. De overheid zou in de ogen van de beheerders aan de commissies heldere kaders moeten meegeven en flexibeler het bestaande instrumentarium (vergunningverlening, subsidiëring) moeten toepassen. Hierbij kan aangesloten worden bij reeds functionerende gebiedsgerichte commissies, zoals landinrichtingscommissies of (deel)stroomgebiedscommissies.

Faciliteren van particulier beheer

De verschillen tussen beheerders zijn groot (*tabel 5.1*): naast publieke (Staatsbosbeheer) en private organisaties (Natuurmonumenten en landgoedeigenaren) van uiteenlopende omvang zijn er ook vele individuele grondeigenaren, deels opererend in groepsverband.

Het maaien van natte vegetaties, zoals trilvenen, is arbeidsintensief. De normbedragen die het Programma Beheer voor dit type beheer hanteert, zijn dan ook hoog. Het merendeel van dit type vegetatie is in beheer bij Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer (Foto: Bert Muller/Foto Natura).



Tabel 5.1. Terreinbeheerders in Nederland en de omvang van hun bezit (ha).

Terenbeheerder	
Staatsbosbeheer	201.335
Natuurmonumenten	84.329
Provinciale Landschappen	87.604
Defensie	17.500
Gemeenten	45.000
Particuliere bos- en landgoedeigenaren	124.000

De diversiteit aan beheerders vraagt om maatwerk in aansturing en facilitering door de overheden. Deze aansturing en facilitering is in de praktijk echter nog niet ontwikkeld.

Geleerd kan worden uit het verleden, bijvoorbeeld uit de aanpak bij het agrarisch natuurbeheer. De start van het agrarisch natuurbeheer in de jaren zeventig verliep moeizaam. Pas toen vanuit de overheid boeren actief werden benaderd, kwamen zij over de streep. Inmiddels is de belangstelling voor dit type beheer groot. Bij de invoering en begeleiding van het Programma Beheer mist men echter een dergelijke actief opererende organisatie.

5.4 Overlevingsplan Bos en Natuur

- *De maatregelen van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) hebben een positief effect op bedreigde plantensoorten in de behandelde locaties. Dat geldt in het bijzonder voor maatregelen die getroffen zijn in vennen, natte heide, vochtige schraalgraslanden en vochtige duinvalleien.*
- *Effectgerichte maatregelen zoals die worden uitgevoerd in het kader van het OBN kunnen, vooral als ze een grootschalig karakter hebben, leiden tot achteruitgang van kenmerkende diersoorten.*
- *Effectgerichte maatregelen zijn geschikt als tijdelijke beheermaatregel. Het moet niet worden uitgesloten dat herhaling van deze maatregelen op de lange duur averechts werkt. Het is daarom van belang dat de gewenste milieukwaliteit tijdig wordt bereikt.*
- *Er is nog een groot areaal natuurgebieden met hoge milieudruk waar de inzet van OBN zinvol kan zijn. Het effect van de maatregelen kan worden versterkt als de afstemming met het gebiedsgericht beleid en daarvoor in ontwikkeling zijnde subsidiestromen wordt verbeterd.*

De Natuurbalans 2000 liet zien dat niet alleen nu maar ook in 2020 de milieudruk op veel Nederlandse bos- en natuurgebieden vaak te hoog is voor de gewenste natuurkwaliteit (RIVM, 2000^a). Of dit signaal aanleiding zal zijn om het algemene milieubeleid aan te scherpen, moet blijken uit het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, waarvan het eerste deel onlangs is verschenen (VROM, 2001^b). In afwachting van een verbetering van de algemene milieukwaliteit kunnen maatregelen zoals plaggen en baggeren tijdelijk de milieukwaliteit in natuurgebieden verbeteren, en zo aan planten- en diersoorten de

mogelijkheid bieden om te overleven. Het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) is door de rijksoverheid ontwikkeld om deze maatregelen te financieren.

Doelstellingen van het beleid

Het Overlevingsplan Bos en Natuur is in het leven geroepen om tijdelijke aanvullende beheer- en/of inrichtingsmaatregelen te treffen binnen bos- en natuurgebieden, met als doel de negatieve effecten van verzuring, vermesting en verdroging te bestrijden. Het beleid richt zich daarbij zowel op plantensoorten als diersoorten.

Deze doelstelling is niet verder uitgewerkt. Er is wel een budgettaire taakstelling in de vorm van een maximumbedrag dat jaarlijks mag worden besteed. Het budget is niet alleen bedoeld om de OBN-maatregelen uit te voeren, maar ook voor onderzoek en voor monitoring. Sinds de start van het OBN in 1989, is de jaarlijkse rijksbijdrage verhoogd. Vanaf 1996 bedraagt deze 23 miljoen gulden per jaar.

Beleidsprestaties

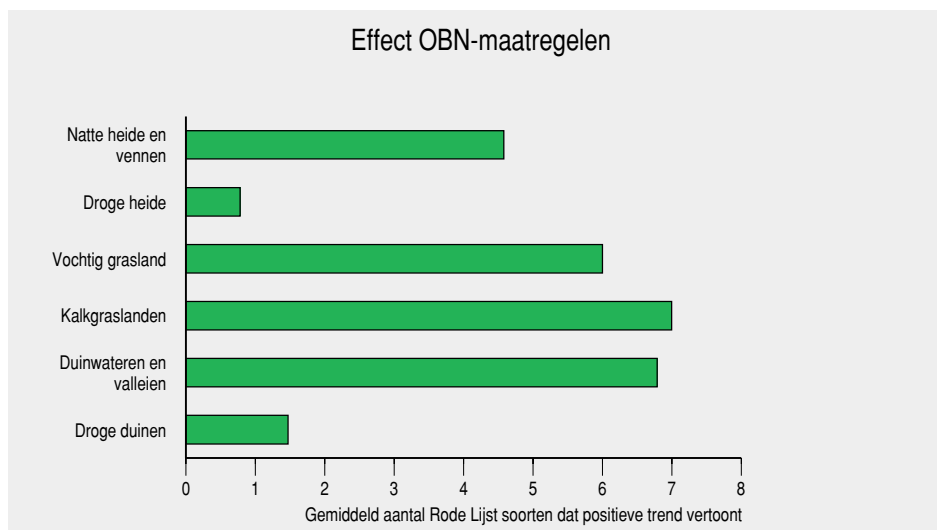
Uit de financiële overzichten blijkt dat de beschikbare gelden jaarlijks (vrijwel) worden uitgeput. De vormgeving van de OBN-regeling levert een knelpunt op voor kleinere beheerorganisaties en particulieren. De gebruikers moeten veel geld en mankracht stoppen in de aanvraag van de subsidie. Voor kleinere beheerorganisaties en particulieren kan dit reden zijn om geen subsidie aan te vragen. De grotere beheerorganisaties kunnen de weg naar de OBN-bijdragen goed vinden.

Het OBN heeft de ontwikkeling bevorderd van een uitgebreid kennisnetwerk. Beheerders geven aan dat kennisoverdracht een belangrijke factor is voor het succes van de uitgevoerde maatregelen.

Sinds 1989 zijn in 50.000 tot 60.000 ha bos- en natuurgebied OBN-maatregelen uitgevoerd. In de eerste jaren werd het merendeel van de OBN-gelden besteed aan maatregelen in bossen en heideterreinen (IKC Natuurbeheer, 1999). De laatste jaren verschuift de aandacht naar natte schraalgraslanden en duinen. Het gaat daarbij vooral om hydrologische maatregelen en steeds grotere oppervlakten.



*Baggeren van het Beuven. Deze maatregel is uitgevoerd in het kader van OBN
(Foto: Ronald Buskens/Saxifraga).*



Figuur 5.6 Gemiddeld aantal op de Rode Lijst voorkomende plantensoorten dat een positieve trend vertoont nadat OBN-maatregelen zijn getroffen. Alleen die ecosysteemtipes zijn opgenomen waarover voldoende monitoringgegevens beschikbaar zijn.

Effecten van het beleid

De tot op heden gemaakte evaluaties zijn sterk gericht op het herstel van bedreigde plantensoorten die op rode lijsten voorkomen. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat na het nemen van maatregelen de achteruitgang van diverse bedreigde plantensoorten stopt en dat verdwenen soorten zelfs terugkeren. De mate van dit succes varieert per type maatregel, bedreigde soort en type ecosysteem. De maatregelen blijken vooral succesvol te zijn voor de bedreigde soorten van vennen, natte heide, vochtige schraalgraslanden, kalkgraslanden en vochtige duinvalleien (*figuur 5.6*). Het aantal soorten van droge heide en droge duingraslanden dat per project positief reageert lijkt kleiner (Bekker en

Rondbladig wintergroen, een plantensoort van onder andere duinvalleien. De soort staat op de Rode Lijst en heeft lokaal geprofiteerd van OBN-maatregelen (Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).



Effectgerichte maatregelen in droge bossen

In 1994 zijn in enkele voedselarme bossen maatregelen uitgevoerd in de hoop dat deze een positief effect zouden hebben op onder meer de vegetatie en de paddestoelenflora. De maatregelen bestonden uit dunnen en plaggen. Ze werden uitgevoerd in vier dennenbossen en twee eikenbossen. Vijf jaar later is nagegaan wat het resultaat was van deze maatregelen (Bartelink, 2001).

De onderzoekers concluderen dat de kans voor herstel van de typerende vegetatie en paddestoelenflora op de onderzochte locaties in de eikenbossen vrijwel nihil is. Het niet aanslaan van de maatregelen, in combinatie met de voorsnog hoge atmosferische input, bedreigen dit bostype in Nederland in sterke mate, zo stellen de onderzoekers.

De dennenbossen laten een wat positiever beeld zien. Het oordeel van de onderzoekers voor de in die bossen genomen maatregelen varieert van "kan geen kwaad" tot "is redelijk effectief". In de dennenbossen bleek plaggen een duidelijk positief effect te hebben op mycorrhiza-paddestoelen. Dit effect neemt van noord naar zuid toe. Deze toename is te verklaren uit de grotere depositie

van vermestende stoffen in het zuiden. Daarmee is de uitgangssituatie slechter, maar hierdoor hebben de maatregelen wel een groter effect. Door de hogere depositieniveaus zullen de positieve effecten echter ook sneller afnemen.

In droge eikenbossen blijkt het effect van OBN-maatregelen op de terugkeer van onder andere paddestoelen tot nu toe gering te zijn (Foto: Willem van Kruijsbergen/Saxifraga).



Lammerts, 2000). Dat komt onder meer doordat in deze ecosystemen van nature relatief weinig en bovendien veelal traag reagerende bedreigde plantensoorten voorkomen. Er is tot nu toe weinig bekend over de langetermijneffecten van de maatregelen.

Het onderzoek voor OBN heeft tot nu toe slechts beperkt aandacht gegeven aan het effect op diersoorten. In het verleden ging men er meestal vanuit dat herstel van de vegetatie vanzelf zou leiden tot herstel van de fauna. Inmiddels is gebleken dat dit niet altijd het geval is. Wordt bijvoorbeeld in één keer een grote oppervlakte heide gemaaid of geplagd, dan ontstaat een eenvormige heide, die weliswaar mooi paars is maar niet de structuur kent (afwisselen van open en dichte plekken, hoge en lage vegetatie etc.) die veel diersoorten nodig hebben. Faunadeskundigen geven aan dat een alleen op de abiotiek en vegetatie gericht beheer een belangrijke oorzaak is voor de achteruitgang van veel karakteristieke diersoorten van de heide. Zij stellen bijvoorbeeld vast dat het momenteel gangbare heidebeheer (vooral begrazing en plaggen) één van de belangrijkste bedreigingen vormt voor reptielen, belangrijker nog dan de effecten van verzuring, verdroging en vermesting (van Turnhout *et al.*, 2001). Niet alleen voor heideterreinen, maar ook voor andere systemen zoals vennen, geldt dat herstelmaatregelen niet altijd positief uitpakken voor de fauna (Ketelaar, 2001; van Kleef *et al.*, 2001). Inmiddels is duidelijk dat veel diersoorten gebaat zijn bij kleinschalige maatregelen die zo geleidelijk mogelijk worden uitgevoerd. Ook fasering van de maatregelen in tijd en ruimte is

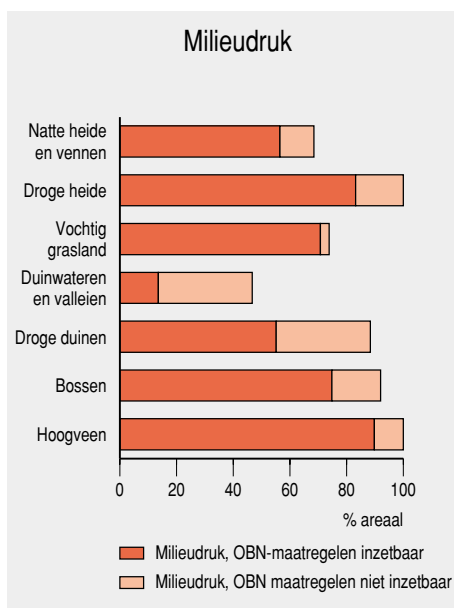
van belang. Via het project ‘inhaalslag OBN-fauna’ verzamelt het Expertise Centrum-LNV momenteel de kennis die in de literatuur en bij deskundigen beschikbaar is over het effect van herstelbeheer op de fauna.

Kansen en kanttekeningen

Het areaal bos- en natuurgebied met een hoge milieudruk is groot en varieert per ecosysteemtype (figuur 5.7). Verdroging van natte duinvalleien is in de figuur mogelijk onderschat. In de afgelopen jaren zijn op 5 tot 10 procent van het areaal met een te hoge milieudruk OBN-maatregelen uitgevoerd. Niet in alle gebieden wordt het wenselijk geacht intensieve maatregelen zoals OBN in te zetten. Dat geldt bijvoorbeeld voor natuurgebieden waar het beleid gericht is op het creëren van een natuurlijke of begeleid-natuurlijke situatie. Daarnaast zijn sommige ecosystemen uitgesloten van subsidieverlening. Het areaal waar geen OBN-maatregelen mogen worden toegepast is in figuur 5.7 apart weergegeven. Deze figuur laat zien dat er een groot areaal bestaat waar verlaging van de milieudruk en het uitvoeren van effectgerichte maatregelen zinvol is. Er is dan ook veel ruimte om eventuele extra OBN-gelden effectief in te zetten.

Ook in gebieden met een hoge milieubelasting blijken OBN-maatregelen succesvol te kunnen zijn, hoewel er nog geen zicht is op de duurzaamheid van het effect zolang de milieudruk te hoog blijft. Een kanttekening bij het toepassen van de maatregelen is, dat dit in sommige ecosystemen bij veelvuldige herhaling op den duur onomkeerbare schade tot gevolg kan hebben. Oorzaken hiervoor kunnen zijn: ontkalking van de bodem, uitputting van de zaadvoorraad en herhaaldelijke verstoring van het bodemleven. OBN-maatregelen kunnen dan ook niet worden beschouwd als een vorm van permanent extra beheer. Beheerders en onderzoekers geven aan dat het rendement van de maatregelen vergroot zou kunnen worden door vooraf meer aandacht te schenken aan de kans van slagen.

Figuur 5.7 Procentuele weergave van het areaal met een knelpunt ten aanzien van vermessing, verzuring en/of verdroging voor verschillende ecosysteemtipes. De figuur geeft ook aan in welk deel van het areaal met hoge milieudruk geen OBN-maatregelen zijn toegepast, bijvoorbeeld omdat het beleid voor die gebieden gericht is op natuurlijke of begeleid-natuurlijke situaties.





*Kleinschalig plaggen van de heide
(Foto: Willem van Kruijsbergen/Saxifraga).*

OBN is weliswaar gericht op herstel van het abiotisch milieu, maar omdat het doel is geformuleerd als herstel van levensgemeenschappen, is het voor het welslagen van het beleid noodzakelijk dat de verbeterde leefgebieden bereikbaar zijn voor plantenzaden (voor zover niet in de zaadbank aanwezig) en voor dieren uit nabijgelegen brongebieden. Deze voorwaarde wordt tot op heden niet meegenomen bij OBN-projecten.

Het effect van OBN-maatregelen zou vaak kunnen worden verhoogd wanneer in een groter gebied rondom de OBN-locatie de milieudruk wordt verminderd. Mogelijkheden hiertoe zijn bijvoorbeeld het inzetten van anti-verdrogingsmaatregelen, gebiedgericht milieubeleid en het creëren van een bufferzone via verwerving of aangepast beheer.

5.5 Openstelling van natuurterreinen

- *De beschikbare informatie over openstelling van natuurgebieden is beperkt tot de drogere natuurterreinen, waaronder bossen. Over de andere terreintypen binnen de EHS, zoals moerassen en graslanden, is te weinig informatie beschikbaar om op landelijke schaal conclusies te kunnen trekken over de openstelling.*
- *De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' stelt dat 90% van de EHS in 2010 opengesteld is voor extensieve recreatie. Voor het merendeel van de natuurterreinen was dit percentage al bereikt voordat de nota verscheen.*
- *Terreinbeheerders houden bij de openstelling in het algemeen rekening met de aanwezigheid van kwetsbare natuur. In kwetsbare gebieden wordt verstoring voorkomen door zonering en met behulp van bepaalde voorzieningen, zoals observatiehutten.*

Toerisme en recreatie vormen een sector van economisch belang met een forse potentie voor verdere groei, zo constateren de staatssecretarissen van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en van Economische Zaken (EZ) in hun beleidsbrief 'Toerisme en recreatie' (LNV en EZ, 2001). In deze beleidsbrief worden de natuurgebieden die deel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) van groot belang genoemd voor de openluchtrecreatie.

Doelstellingen van het beleid

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' stelt om te beginnen dat de maatschappelijke betekenis van de Ecologische Hoofdstructuur in 2020 duidelijk toegenomen moet zijn. De in 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' voorgestane kwaliteitsverhoging in de EHS zal de bruikbaarheid van die EHS voor recreatie verder vergroten, zo stelt de beleidsbrief 'Toerisme en recreatie'. De beleidsbrief geeft verder aan dat de in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' aangekondigde zeven robuuste verbindingen multifunctioneel van karakter zullen zijn en ook mogelijkheden dienen te bieden voor recreatief medegebruik.

Daarnaast noemt de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' als taakstelling voor 2010 dat 90 procent van de EHS is opengesteld voor extensieve recreatie. Tevens stelt de nota dat bij beheer en inrichting van de EHS – voor zover het past bij het nagestreefde natuurdoel – rekening wordt gehouden met wensen van de samenleving. Verder kent de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' een rol toe aan de provincies. Deze moeten afspraken maken met terreinbeheerders over de kwalitatieve invulling van het recreatief gebruik. Het uitgangspunt daarbij is dat meer intensief gebruikte terreinen worden afgewisseld met gebieden waar rust en stilte vooropstaan en de diversiteit van het recreatief aanbod gewaarborgd blijft.

Ook de beleidsbrief 'Toerisme en recreatie' noemt als taakstelling voor 2010 dat 90 procent van de natuurgebieden in Nederland opengesteld moet zijn. De beleidsbrief beperkt zich niet expliciet tot extensieve recreatie. Verder gaat de beleidsbrief niet in op de kwalitatieve invulling van de recreatie en de zonering die in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' wordt genoemd.

Beleidsprestaties

Informatie over de openstelling van de EHS is beschikbaar voor zover het bossen en grote natuurterreinen betreft. Het gaat daarbij om informatie over terreinen die eigendom zijn van de grote terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen) en nationale parken. Over de andere terreintypen, zoals moerassen en graslanden, is te weinig informatie beschikbaar om op landelijke schaal conclusies te kunnen trekken over de openstelling.

*Het rijksbeleid is gericht op een hoog percentage openstelling van natuurgebieden
(Foto: Roel Hoeve).*



Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten beheren tezamen ongeveer 285.000 ha natuurgebied. Van deze terreinen is ongeveer 90 procent opengesteld. Voor beide organisaties geldt dat men streeft naar een nog ruimere openstelling en dat men alleen de meest kwetsbare gebieden gesloten wil houden. De Provinciale Landschappen beheren samen bijna 88.000 ha natuurterrein. De terreinen van de Landschappen zijn bijna allemaal opengesteld.

Vrijwel alle oefenterreinen van Defensie (17.500 ha) zijn toegankelijk. Alleen de Leusderheide en de Vlasakkers (tezamen 750 ha) zijn gesloten voor publiek.

De openstelling van terreinen in beheer bij particulieren, gemeenten en overige beheerders was in 1998 meer dan 80 procent. Dit percentage betreft terreinen groter dan 5 ha.

Effecten van het beleid

Dat een natuurgebied opengesteld is, hoeft nog niet te betekenen dat de recreant volledig aan zijn trekken komt. In *paragraaf 4.1* is al beschreven dat soms voorzieningen worden gemist, zij het dat dit erg betrekkelijk is: het voorzieningenniveau in de Nederlandse natuurgebieden is in het algemeen hoog. In het agrarisch gebied ligt dit echter wel anders. Hier is een gebrek aan toegankelijkheid, zo constateert ook de beleidsbrief 'Toerisme en recreatie'.

Wandelen over lange afstanden

Dat er veel behoefte bestaat aan een toegankelijk landelijk gebied blijkt bijvoorbeeld uit de belangstelling voor de NS-wandeltochten. Hiervan worden er sinds 1998 ca. 140.000 per jaar verkocht. Aangezien gemiddeld 2,5 wandelaars een verkochte wandelkaart gebruiken, maken jaarlijks circa 350.000 mensen gebruik van NS-wandelingen. Een topper is de Grebbeliniewandeling, een wandeltocht van 9 of 18 kilometer vanaf station Veenendaal-de Klomp. In de wandeling staan verdedigingswerken van de Grebbelinie centraal.

De rijksoverheid ondersteunt initiatieven om de toegankelijkheid van het landelijk gebied te vergroten. Hiertoe dient onder andere de subsidieregeling Lange Afstands Wandelpaden (LAW's). De regeling wordt gebruikt om de routes van Lange Afstands Wandelpaden zoveel mogelijk over voetpaden te leiden, en te scheiden van wegen waar ook ander verkeer gebruik van maakt. Uit de gelden van de subsidieregeling ontvangen grondeigenaren een vergoeding om paden open te stellen en voorzieningen aan te leggen. Sinds 1995 heeft de Stichting Wandelplatform LAW daarmee 24 km wandelpaden aan het net van de LAW's toegevoegd.

Omdat de mate waarin de subsidieregeling voor LAW's werd aangesproken beperkt was, is de

regeling in 1997 verbreed tot andere wandelpaden. Doordat een organisatie ontbreekt die de regeling buiten LAW's uitvoert, wordt deze echter nauwelijks aangesproken en wordt het budget niet uitgeput.

De beleidsbrief 'Toerisme en recreatie' vermeldt de landelijke netwerken voor lange afstand wandel- en fietsroutes en schat deze beide in op momenteel 3.000 km. De beleidsbrief noemt verdere uitbreiding van de netwerken tot 5.000 km in 2010 en het oplossen van fysieke knelpunten gewenst en geeft aan dat daarvoor de Regeling Versterking Recreatie ingezet zal worden.

De belangstelling voor lange afstand wandelingen groeit (Foto: Roel Hoeve).



Voor een deel van het natuurareaal (Staatsbosbeheer noemt 10 procent) geldt dat het op enige afstand 'beleefbaar' is. Het gaat dan om gebieden die fysiek niet toegankelijk gemaakt kunnen worden (zoals rust- en foerageergebieden voor vogels), maar die vanaf een uitzichtpunt of vanuit een kijkhut te bezien zijn.

Over versturende effecten van recreatie op de natuurkwaliteit is weinig algemene informatie beschikbaar. Voor zover er al onderzoek is gedaan naar deze effecten gelden de conclusies voor de specifieke situaties en gebieden die zijn onderzocht. Gedurende de periode dat natuurterreinen gesloten waren vanwege de MKZ-crisis viel op dat verschillende diersoorten hun leefgebied uitbreidden doordat het in grotere delen rustig was. Voorbeelden zijn bekend van het ree en de buizerd.

Terreinbeheerders hanteren bij de openstelling in het algemeen het voorzorgprincipe door natuur die kwetsbaar wordt geacht te beschermen tegen verstoring door (bepaalde vormen van) recreatie. In kwetsbare gebieden wordt verstoring voorkomen door zoning en met behulp van bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld observatiehutten). De kwetsbare kernen, zoals gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen, zijn beperkt opengesteld en alleen toegankelijk onder begeleiding van een gids. Staatsbosbeheer kent sinds kort op experimentele basis een zeer ruime openstelling van enkele gebieden. In hoeverre dit leidt tot negatieve effecten op de natuurkwaliteit zal de komende jaren moeten blijken.

5.6 Voorlichting en educatie in nationale parken

- *Nationale parken organiseren tal van activiteiten gericht op voorlichting en educatie. Een aantal activiteiten heeft een vernieuwend karakter en daarmee een uitstraling naar andere locaties en organisaties.*
- *De invulling die nationale parken geven aan hun educatieve rol is sterk afhankelijk van de motivatie die bij (medewerkers van) de afzonderlijke nationale parken aanwezig is. De financiële bijdragen van de rijksoverheid voor voorlichting en educatie verschillen sterk per nationaal park.*
- *Doordat heldere doelstellingen en evaluaties ontbreken, zijn geen harde conclusies te trekken over de effecten van voorlichting en educatie in nationale parken.*

In 1969 sloot Nederland zich aan bij een initiatief van de Internationale Unie voor Natuurbehoud en Behoud van Natuurlijke Bronnen (IUCN) om nationale parken in te stellen. Met de instelling beoogt men grotere natuurgebieden veilig te stellen en duurzaam in stand te houden. Kenmerkend voor de Nederlandse nationale parken is hun relatief geringe omvang en de combinatie van natuur- en cultuurgebied. Een nationaal park kent in het algemeen ook meerdere beherende organisaties. Vanaf de oprichting van het stelsel vormen voorlichting en educatie een wezenlijk onderdeel van het beleid voor nationale parken. Dit sluit aan bij de internationale afspraak dat een nationaal park ook van educatieve betekenis moet zijn.

Doelstellingen van het beleid

Het beleid voor de nationale parken kent de volgende doelstellingen: het intensiveren van natuurbeheer en natuurontwikkeling, het stimuleren van natuur- en milieueducatie en het bevorderen van natuurgerichte recreatie en onderzoek.

De doelstelling van voorlichting en educatie in nationale parken in Nederland bestaat uit twee onderdelen:

- *Draagvlakvergroting*: voorlichting en educatie ondersteunen het beleid van het nationale park waardoor dit beleid effectief is. Er is sprake van draagvlak voor het beleid bij omwonenden en bezoekers.
- *Voorbeeldfunctie*: het nationale park vormt een stimulans voor verbetering en uitbreiding van natuur- en milieu-educatie en heeft een uitstralingseffect naar de regio.

Beleidsprestaties

Het Rijk stelt jaarlijks geld beschikbaar voor voorlichting en educatie in de nationale parken. Het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld is verschillend per park. Nationaal park Schiermonnikoog besteedt bijvoorbeeld vanaf de start jaarlijks 40.000 gulden aan de uitvoering van het jaarprogramma voorlichting en educatie. De Limburgse parken hebben 70.000 gulden ter beschikking voor de uitvoering van het jaarprogramma 2001. Onduidelijk is welke factoren ten grondslag liggen aan de grote variatie in de beschikbare middelen voor voorlichting en educatie per park.

Nationale parken in Nederland

De Nederlandse nationale parken zijn aaneengesloten gebieden van tenminste 1000 hectare. Ze bestaan uit natuurterreinen, wateren en/of bossen en worden gekenmerkt door een bijzondere landschappelijke gesteldheid en een typerend planten- en dierenleven. Er zijn goede mogelijkheden aanwezig voor recreatief medegebruik.

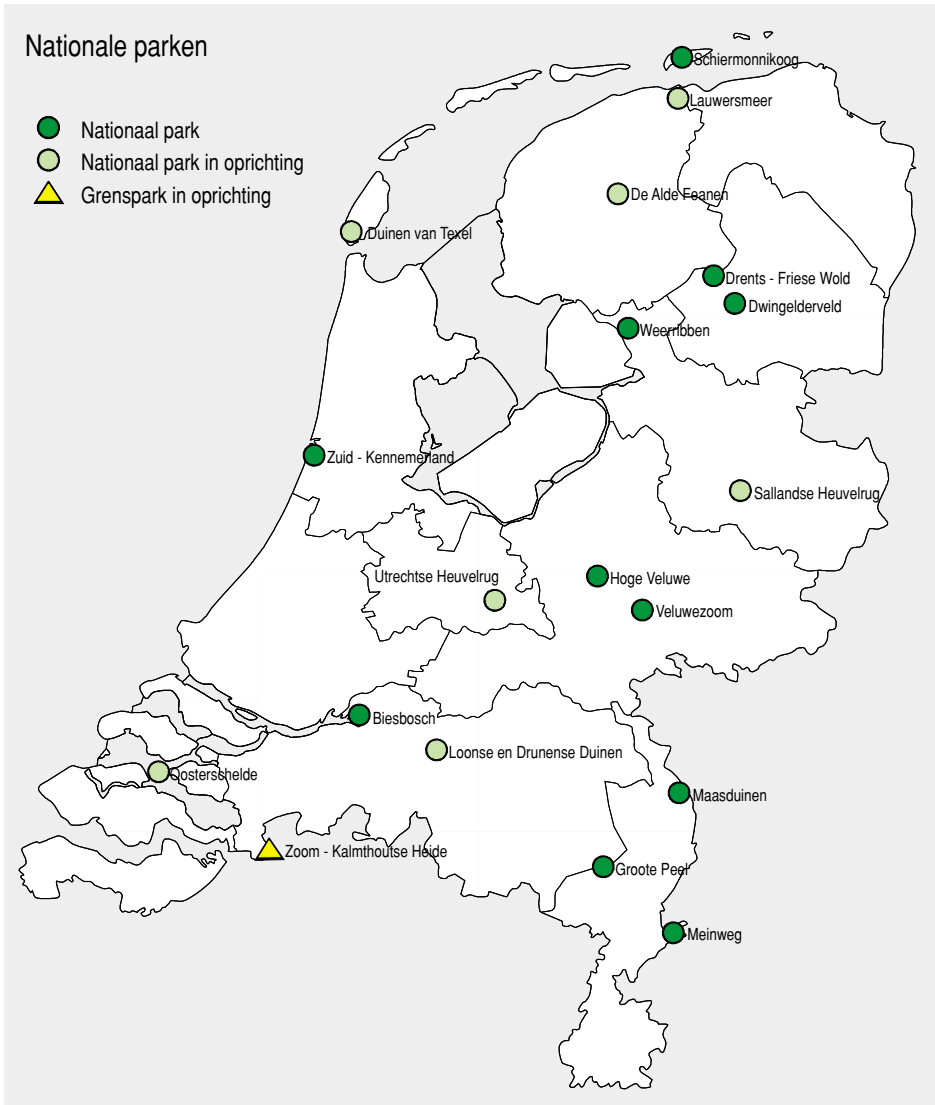
Figuur 5.8 geeft globaal aan waar de nationale parken zijn gelegen. De rijksoverheid is in de jaren tachtig gestart met het ontwikkelen van een nationale parkenstelsel. Het eerste tot dit stelsel behorende park, Schiermonnikoog, werd in 1989 definitief ingesteld. De Biesbosch is met een oppervlakte van zo'n 7.100 ha het grootste nationaal park in Nederland. Het gebied de Zoom-Kalmthoutse Heide is in voorbereiding als grensoverschrijdend park, op basis van het Beneluxverdrag Natuur- en landschapsbescherming. Recent zijn enkele gebieden aan het lijstje van nationale parken in oprichting toegevoegd. Eén daarvan is de Oosterschelde met een oppervlakte van ruim 35.000 hectare.

Naast het nationale parkenstelsel bestaan er twee nationale parken, de Hoge Veluwe en de Veluwe-

zoom, die destijds op particulier initiatief zijn ingesteld. De Veluwezoom is in eigendom en beheer bij de Vereniging Natuurmonumenten. Dit nationaal park is ingesteld in 1930. De Hoge Veluwe is opgericht in 1935 en in eigendom en beheer bij de gelijknamige Stichting.

De Weerribben, één van de nationale parken (Foto: Roel Hoeve).





Figuur 5.8 Ligging van de nationale parken

De ingestelde nationale parken beschikken allemaal over een bezoekerscentrum, evenals de meeste nationale parken in oprichting. Er wordt gewerkt aan de omvorming naar een natuuractiviteitencentrum voor zover deze omvorming nog niet heeft plaatsgevonden.

Jaarverslagen geven informatie over het aantal activiteiten en bezoekers van de nationale parken. Opvallend is echter dat sommige rapportages, zoals jaarverslagen en meerjarenplannen, zeer goed verkrijgbaar zijn, en andere zeer slecht. Er bestaat geen centraal archief.



Nationale parken trekken in het algemeen veel bezoekers (Foto: Bert Muller/Foto Natura).

Elk nationaal park kent een uitgebreid excursieaanbod. Om de kwaliteit van excursies te verhogen, is in elk park aandacht voor bijscholing van de parkgidsen. In de Biesbosch en de Limburgse parken is een kwaliteitszorgsysteem ontwikkeld voor excursies.

Opmerkelijk is dat in geen enkel nationaal park wordt aangesloten bij het landelijke stimuleringsprogramma 'Natuur- en Milieu-educatie 21, Leren voor duurzaamheid 2000-2004'.

Effecten van het beleid

De evaluatie van voorlichting en educatie is per park verschillend. Als het Beheer- en Inrichtingsplan wordt geëvalueerd, dan wordt voorlichting en educatie daarin ook meegenomen. Specifieke onderzoeken naar het bereiken van draagvlakvergroting of het vervullen van de voorbeeldfunctie zijn onbekend.

Ook op grond van het beschikbare evaluatieonderzoek door de nationale parken zelf zijn geen harde conclusies te trekken over de effecten van voorlichting en educatie in nationale parken. In deze onderzoeken blijft bijvoorbeeld de uitgangssituatie bij de start van een nationaal park in oprichting buiten beeld. Het ene park kent al bij de start een draagvlak onder de bevolking, het andere park kan te maken hebben met een negatieve houding bij omwonenden en recreanten.

De voorbeeldfunctie van nationale parken.

Een aantal nationale parken heeft nieuwe vormen van voorlichting en educatie ontwikkeld. Een succesvolle publiekstrekker is het natuureducatief theater. Dit trekt vooral jonge kinderen en hun ouders. Ook buiten nationale parken wordt dit steeds meer toegepast. Ook de zogenoemde 'earth-education' methode krijgt steeds meer toe-

passing. Het gaat dan bijvoorbeeld om 'aardewandelingen' en het 'earth keepers programma'. Een aantal parken past een kwaliteitszorgsysteem voor excursies door parkgidsen toe. Ook wordt in nationale parken veel ervaring opgedaan met interactieve beleidsvorming. Het gaat dan onder andere om gebruikersoverleggen.

6. BELEID VOOR DE GROENE RUIMTE

De groene ruimte omvat meer dan alleen natuurgebieden. Dit hoofdstuk beschrijft de voortgang van het beleid voor natuur en landschap in de groene ruimte. Dat beleid staat volop ter discussie met het verschijnen van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het op handen zijnde Tweede Structuurschema Groene Ruimte. In die discussie worden dikwijls twee beleidslijnen tegenover elkaar geplaatst: het restrictief beleid versus het stimulerend beleid. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk, paragraaf 6.1, gaat hier op in.

Vervolgens geeft paragraaf 6.2 een evaluatie van het beleid gericht op landschapskwaliteit, zoals dat jarenlang is gevoerd. De bedoeling van de paragraaf is lering te trekken uit het tot nu toe gevoerde beleid ten behoeve van het ‘nieuwe’ beleid voor landschapskwaliteit, zoals de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ dat formuleert.

Paragraaf 6.3 beschrijft de voortgang van de Randstadgroenstructuur, een onderwerp dat vorig jaar in de Natuurbalans uitgebreid aan de orde is gekomen.

Knelpunten bij het realiseren van meer groen, vooral in de stedelijke omgeving, zijn de hoge grondkosten en concurrentie tussen diverse belangen. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om via publiek-private samenwerking projecten van de grond te krijgen. Paragraaf 6.4 schetst de kansen en knelpunten die zich hier voordoen.

De overheid tracht sinds enkele jaren flexibeler vormen van financiering te ontwikkelen voor de realisatie van groen. Het nationaal Groenfonds vervult hierin een belangrijke rol. De ervaringen met het Groenfonds komen aan de orde in paragraaf 6.5.

6.1 Restrictief beleid versus stimulerend beleid

- *Ondanks de vele kritische geluiden over de werking van restrictief beleid, blijkt het met dit beleid wel degelijk mogelijk om ongewenste ontwikkelingen, zoals verstedelijking, af te remmen. Het beleid is echter niet krachtig genoeg om deze ongewenste ontwikkelingen volledig te keren.*
- *Een combinatie met stimulerend beleid, zoals dat in Waardevolle Cultuurlandschappen en Belvédère-gebieden wordt gevoerd, kan de kracht van restrictief beleid vergroten.*
- *Ruim 80 procent van de waardevolle landschappen ligt in de balansgebieden van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. De Vijfde Nota bevat noch restrictief beleid noch een ontwikkelingsbeeld voor deze categorie.*

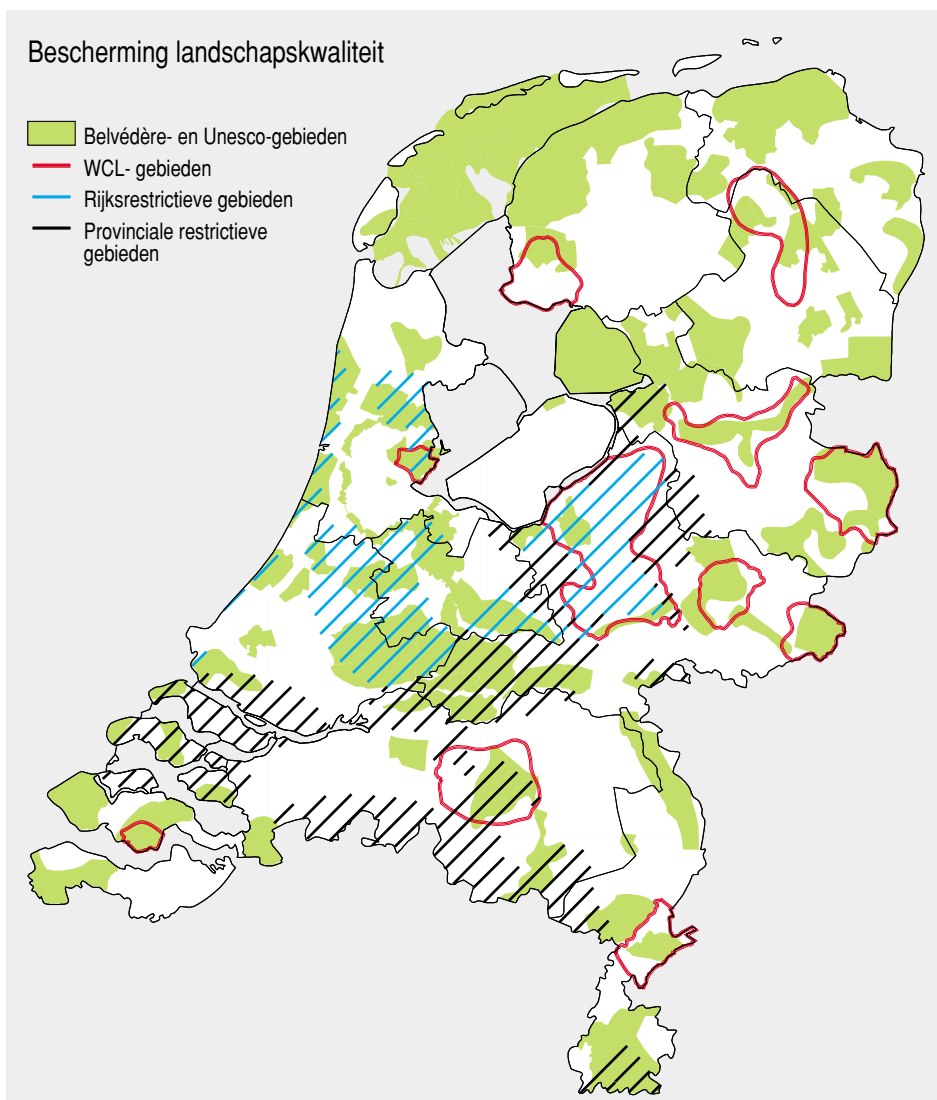
De rijksoverheid streeft naar een kwalitatief hoogwaardig landelijk gebied. Dit doel probeert ze op verschillende manieren te verwezenlijken. Eén manier is om ongewenste ontwikkelingen, zoals verstedelijking, tegen te gaan. Daarnaast probeert de overheid

maatregelen te stimuleren die leiden tot behoud of versterking van de kwaliteiten van het landelijk gebied.

Doelstellingen van het beleid

Om ongewenste ontwikkelingen in het landelijk gebied tegen te gaan, voert de overheid restrictief beleid. Hiertoe zijn VINEX-gebieden aangewezen waar verstedelijking zo veel mogelijk wordt tegengegaan (*figuur 6.1*). Deze gebieden liggen in regio's met een hoge verstedelijkingsdruk. Het Rijk is verantwoordelijk voor de zogenaamde rijksrestrictieve gebieden, die het Groene Hart omvatten en delen van de Utrechtse Heuvelrug, het Kromme Rijngebied, de Veluwe, de Betuwe, de Schermer, Beemster en Wormer en

Figuur 6.1 Restrictieve gebieden, Waardevolle Cultuurlandschappen en Belvédère-gebieden.



Het open landschap van Zaanstreek/Waterland behoort tot de gebieden waarvoor restrictief beleid geldt (Foto: Bart Versteeg/Foto Natura).



de Noord- en Zuid-Hollandse duinstrook. Andere restrictieve gebieden vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies.

Deze restrictieve gebieden vallen voor een klein gedeelte samen met de gebieden waarvoor het Structuurschema Groene Ruimte (SGR; LNV, 1995) beleid formuleert. Dit beleid is erop gericht om de kwaliteit van deze gebieden te bevorderen. Zo draagt de rijksoverheid bij aan de kosten van projecten die worden uitgevoerd om de landschappelijke kwaliteit in Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's) duurzaam veilig te stellen. Het zijn gebieden met hoge landschappelijke waarden of natuurwaarden.

Stimulerende maatregelen gelden eveneens voor de Belvédère-gebieden, die in de 'Nota Belvédère' (OC&W, 1999) worden onderscheiden. Ook hier gaat het om gebieden die zijn geselecteerd op grond van aanwezigheid, in dit geval cultuurhistorische, waarden. Voor deze gebieden geldt eveneens dat de rijksoverheid streeft naar bescherming en verdere ontwikkeling van die waarden. Via een tijdelijke regeling draagt het Rijk bij aan de financiering van projecten.

Beleidsprestaties en effecten van het beleid

Hoewel critici wijzen op de verstedelijking in gebieden waar restrictief beleid geldt, blijkt restrictief beleid wel degelijk vruchten af te werpen. Zonder dit beleid zouden namelijk aanzienlijk meer bouwactiviteiten hebben plaatsgevonden. Dankzij restrictief beleid blijkt al 40 procent van alle initiatieven voor verstedelijking af te vallen, voordat ze formeel in behandeling worden genomen. In de uiteindelijke procedure valt van de overgebleven initiatieven opnieuw bijna 40 procent af (During en Kersten, 2000). Het gevolg is dat in gebieden zoals het Groene Hart, één van de rijksrestrictieve gebieden, de verstedelijking minder toeneemt dan in de omliggende provincies. Het areaal verstedelijkt gebied nam er in de periode 1995 – 1999 met 580 hectare toe (0,3 procent van het oppervlak), terwijl dit elders in Zuid-Holland 0,85 procent en in Utrecht 1,0 procent bedroeg.

Het restrictieve beleid slaagt er niet in om verstedelijking in restrictieve gebieden volledig tegen te gaan. Oorzaken daarvoor zijn de toenemende druk vanuit de stad en de afnemende tegenkrachten van de landbouw vanuit het landelijk gebied. Het restrictief beleid blijkt niet altijd gewapend tegen een dergelijk groot drukverschil.

Ervaringen in zowel Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's) als Belvédère-gebieden laten zien dat het ontwikkelingsgerichte beleid dat daar wordt gevoerd goed aanslaat. In WCL-gebieden stijgt het areaal agrarisch natuurbeheer sterker dan landelijk (Pleijte *et al.*, 2000). Dat die stijging binnen de WCL's vooral plaatsvindt in het areaal zware beheerpakketten, wordt toegeschreven aan de grote bewustwording binnen WCL-gebieden. Er zijn overigens wel verschillen merkbaar tussen de WCL-gebieden onderling. De Veluwe en Waterland lopen min of meer voorop, terwijl Vecht-Regge achterblijft bij de rest.

Ook de mogelijkheden om projecten uit te voeren in Belvédère-gebieden blijken tot veel respons te leiden. Voor de Tijdelijke Subsidieregeling Belvédère 2000 (OC&W, 2000) werden 179 aanvragen ingediend, waarvan er 37 konden worden gehonoreerd. Deze projecten liggen verspreid over een beperkt aantal Belvédère-gebieden in ons land. In meer dan tweederde van de Belvédère-gebieden zijn geen projecten gehonoreerd, en zal voor het indienen van nieuwe voorstellen op een volgende ronde moeten worden gewacht. Het betreft vooral de provincies Zeeland (waar in geen enkel Belvédère-gebied projecten zijn gehonoreerd) en de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Drenthe.

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001^a) neemt in belangrijke mate afstand van het restrictief beleid voor landschapsbescherming. Het totale areaal restric-

Veel steden en dorpen in Nederland breiden zich aan de randen uit (Foto: Roel Hoeve).



Stimulering kwaliteit Groene Hart

De rijksoverheid voert een restrictief en stimuleringsbeleid voor het Groene Hart, met de bedoeling de kwaliteit van dit temidden van de Randstad gelegen gebied te behouden en te versterken. Het kabinet heeft het stimuleringsbeleid voor het Groene Hart een extra financiële impuls gegeven voor 1998 tot 2010. Dit loopt onder meer via de regeling Subsidiëring Kwaliteit Groene Hart. Deze regeling heeft tot doel een verhoging van de kwaliteit van de natuur, recreatie, het milieu en het landschap in het Groene Hart. In 2000 is dit doel verbreed met 'de versterking van de duurzame landbouw en de verbreding van de inkomensvorming op landbouwbedrijven'.

Er zijn financiële verplichtingen aangegaan met een omvang van ruim 36 miljoen in 1998, ruim 12 miljoen in 1999 en 5 miljoen in 2000. Het grootste deel van het geld is tot einde 2000 toegekend aan de aanleg of verbetering van recreatieve verbindingen (fiets-, wandel-, ruiter-, of waterverbindingen), en het opheffen van knelpunten in de bereikbaarheid voor langzaam verkeer (ruim 65 procent). De regeling draagt financieel veel minder bij aan overige doelen van het beleid, zoals kwaliteitsverhoging van het landschap en de natuur. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het Bestuurlijk Platform Groene Hart met zijn prioriteringscriteria een hoge prioriteit geeft aan het realiseren en verbeteren van verbindingen naar en in het Groene Hart. Projecten in de catego-

rieën 'recreatieve verbindingen' en 'bruggen en tunnels' scoren daardoor op meerdere criteria, terwijl bijvoorbeeld projecten in de categorie 'kleine landschapselementen' aan minder criteria voldoen en daarmee een lagere prioriteit krijgen.

De feitelijke uitvoering van projecten stuit op problemen bij het regelen van cofinanciering en het verkrijgen van de juiste vergunningen. Ook personeelsswisselingen spelen een rol.

De Nieuwkoopse Plassen, gelegen in het Groene Hart (Foto: Karel Tomei /Foto Natura).



tieve gebieden voor landschapsbescherming is in de Vijfde Nota ruim 90 procent lager dan in de VINEX. De groene contour van de Vijfde Nota bevat 20 procent van de waardevolle Nederlandse landschappen (Milieu- en Natuurplanbureau, 2001). Van die 20 procent is slechts 3 procent, namelijk de Unesco werelderfgoedgebieden, omwille van de landschapswaarden geselecteerd. De overige 17 procent lift mee met het bestaande beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur. Daarnaast ligt 80 procent van de waardevolle landschappen in de zogenoemde balansgebieden. In de balansgebieden gaan zich grote veranderingen voltrekken in de landbouw en is sprake van verstedelijkingsdruk. Een analyse van het Milieu- en Natuurplanbureau laat zien, dat nieuwe bebouwing ruim 20 procent van de waardevolle landschappen zou aantasten (Milieu- en Natuurplanbureau, 2001).

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening introduceert voor de balansgebieden de 'landschapsvisie'. Landschapsvisies zijn bedoeld om de aanwezige kwaliteiten te beschermen en zo nodig verder te ontwikkelen. In de Vijfde Nota ontbreekt echter een ontwikkelingsbeeld dat voor de landschapsvisies handvatten zou kunnen geven voor de gebiedsspecifieke invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit (CPB *et al.*, 2001).

6.2 Landschapskwaliteit

- *Het effect van het beleid op de landschapskwaliteit is moeilijk meetbaar. Een systematische vergelijking van gebieden waar wel en geen maatregelen worden genomen, ontbreekt.*
- *Veel gemeenten hebben in de loop van de jaren landschapsbeleidsplannen gemaakt. De ervaringen met de plannen leren dat behoefte bestaat aan een verbreding naar landschapsbeleving, evenals aan uitbreiding met aardkundige en cultuurhistorische aspecten. Ook de juridische status en financiële component vragen aandacht.*
- *De kwaliteitsimpuls landschap uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' vraagt om een inzet die vele malen groter is dan de bestaande inzet. Een uitdaging voor de realisatie van de regeling is heldere landelijke doelen te koppelen aan het behouden en bevorderen van regionale identiteit.*

Het Rijk wil de landschappelijke en ecologische kwaliteit van het landelijk gebied versterken. Het beleid daarvoor verkeert in een overgangsfase die is ingezet met het verschijnen van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000^a). Deze paragraaf beschrijft de vorderingen van het 'oude beleid'. Vervolgens worden de opgedane ervaringen geplaatst tegen de ambities van het 'nieuwe beleid'.

Doelstellingen van het beleid

Het Rijk wil de landschappelijke en ecologische kwaliteit van het landelijk gebied aanzienlijk versterken. Een kwart van het agrarisch cultuurlandschap (400.000 ha) moet, zo stelt de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' in 2020 een aanzienlijke opknapbeurt hebben gehad.

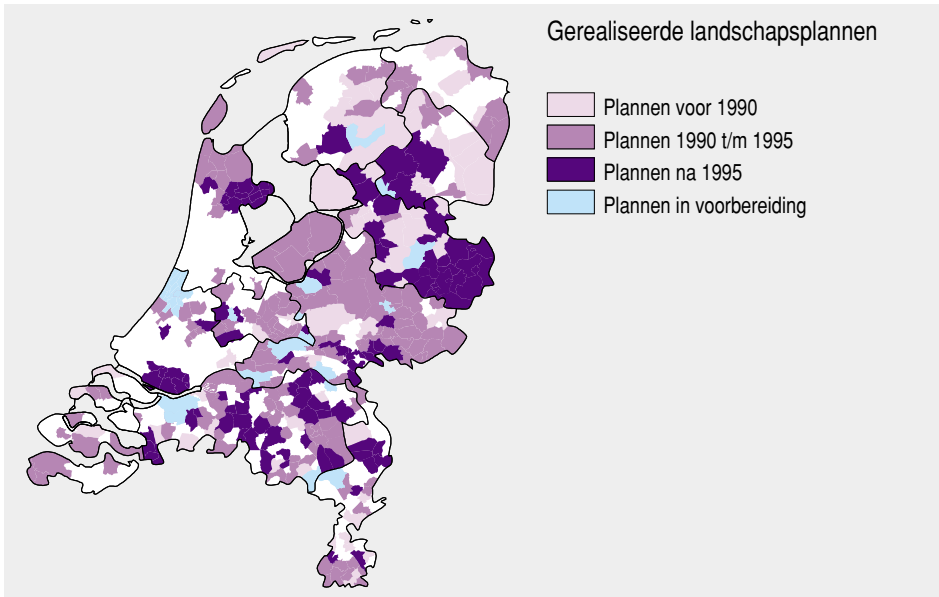
De rijksoverheid stimuleert gemeenten om landschapsbeleidsplannen te maken. Daarnaast zijn er verschillende subsidieregelingen voor de aanleg en het beheer van landschappelijke beplantingen.

Beleidsprestaties

Het totaal aantal landschapsbeleidsplannen dat tot en met 2000 is gemaakt, bedraagt 125. Dit betekent dat 89 procent van de taakstelling van 140 is gerealiseerd. Dat is weliswaar minder dan beoogd, maar betekent toch dat een belangrijk deel van Nederland met de landschapsbeleidsplannen is bestreken (figuur 6.2). Dit geldt in het bijzonder voor de zandgebieden.



Het Kromme Rijngebied in de provincie Utrecht (Foto: Wil Meinderts/Foto Natura).



Figuur 6.2 Gemeenten met een landschapsbeleidsplan.

In 2000 zijn met overheidssubsidie 389 ha landschappelijke en erfbeplantingen en 5.490 laanbomen aangeplant. Daarmee werd de taakstelling (150 ha per jaar) ruimschoots gehaald.

Inmiddels is de regeling aangepast in het kader van het Programma Beheer. Erfbeplantingen zijn hier echter buiten gehouden, en daardoor niet meer subsidiabel. Cijfers over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om uit Programma Beheer aanleg van landschapselementen te financieren, zijn nog niet beschikbaar.

Effecten van het beleid

Ervaringen met de landschapsbeleidsplannen leren dat meer aandacht nodig is voor de volgende zaken:

- een accentverlegging van behoud en beheer naar ontwikkeling van een visie: toekomstbeelden over het landschap;
- een verbreding van de landschapsplannen naar beleving, en aanvulling met aardkundige en cultuurhistorische aspecten;
- een betere juridische verankering in en relatie met bestemmingsplannen;
- meer aandacht voor financiering en uitvoering van de landschapsplannen.

De rijkssubsidies voor aanleg en beheer van landschapselementen monden uit in concrete resultaten en zichtbare effecten in de vorm van gerealiseerde beplantingen en beheer van landschapselementen. Verwacht wordt dat deze maatregelen positieve effecten hebben op het landschap. Er is echter weinig inzicht in de omvang en aard van de effecten van deze maatregelen op de kwaliteit van het landschap. Er ontbreekt een syste-

matische vergelijking tussen gebieden waar de maatregelen wel zijn getroffen en waar dat niet het geval is. Bovendien is niet duidelijk uit het beleid wat onder positieve effecten op het landschap moet worden verstaan, en hoe kwaliteit van het landschap moet worden gedefinieerd.

Met het verschijnen van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' zijn de ambities voor het landschapsbeleid flink opgeschroefd. Het streven van het 'oude beleid', om jaarlijks 150 ha beplantingen aan te leggen, valt vrijwel weg tegen de ambitie om tot 2020 een kwaliteitsimpuls te geven aan 400.000 ha cultuurlandschap, door er voor te zorgen dat 10 procent van dit areaal (dat is 40.000 ha) uit kenmerkende landschapselementen gaat bestaan.

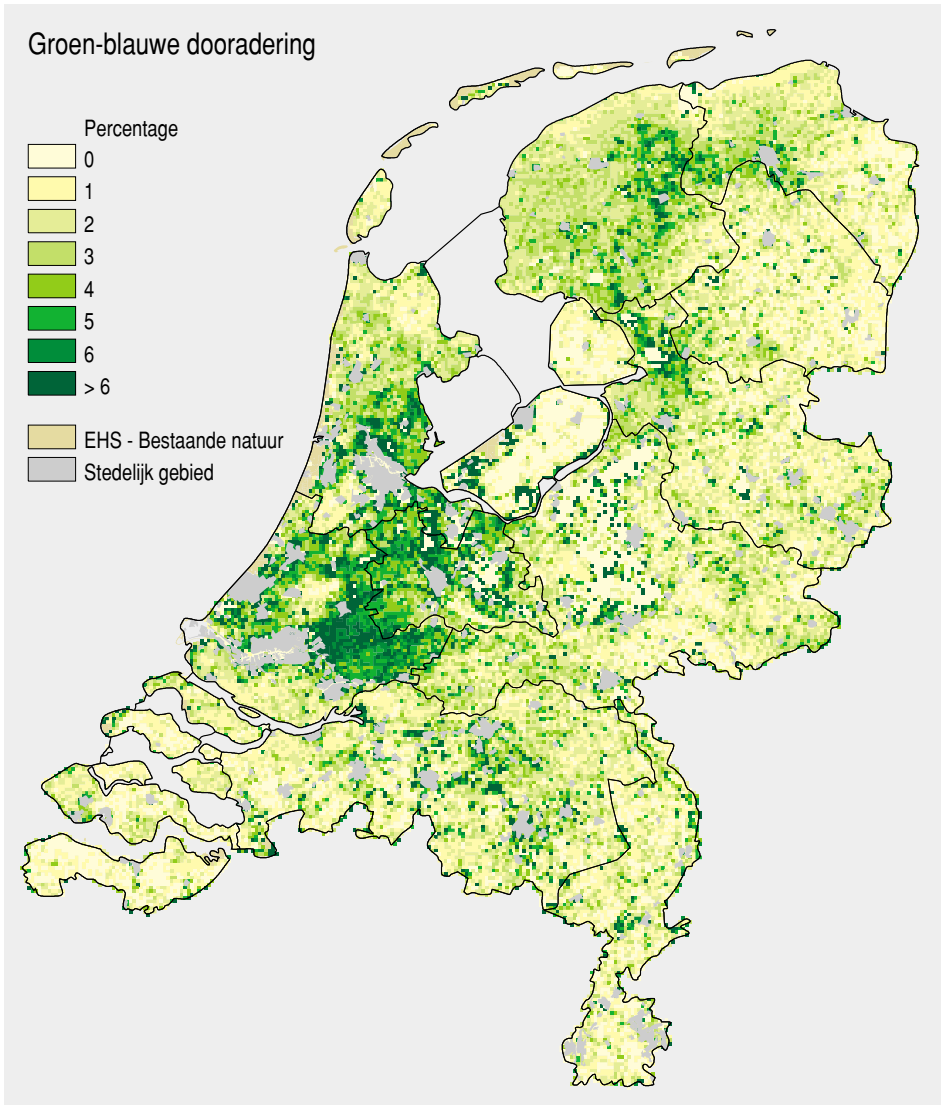
De huidige toestand (arealen) van de groen-blauwe dooradering is weergegeven in *figuur 6.3*, althans voor zover het gaat om waterlopen en opgaande beplanting. Kruidenrijke bermen en akkerranden konden in deze analyse niet worden meegenomen. De figuur laat zien dat op dit moment vrijwel nergens de 10 procent wordt gehaald.

Alleen in het veenweidegebied blijkt plaatselijk een groen-blauwe dooradering van meer dan 6 procent te bestaan (*figuur 6.3*). Deze bestaat hier vrijwel helemaal uit sloten en weteringen. Opgaande begroeiing speelt nauwelijks een rol. Ook de groen-blauwe dooradering in Noord-Holland, Friesland en Groningen, die rond de 2 procent ligt, bestaat vrijwel geheel uit waterlopen. Groene dooradering speelt hier eveneens nauwelijks een rol. Een uitzondering vormen de Friese Wouden, waar de groen-blauwe dooradering van circa 5 procent vrijwel geheel bestaat uit opgaande beplantingen. Ook elders in hoog Nederland, waar de groen-blauwe dooradering zelden hoger is dan 3 procent, wordt het aspect vooral bepaald door opgaande begroeiing.

Om tot de gewenste 40.000 ha kenmerkende landschapselementen te komen, zullen veel nieuwe landschapselementen moeten worden aangelegd, dan wel sloten moeten worden gegraven. Aanleg en herstel komen samen neer op een realisatie van 2.000 ha per jaar, ruim 13 maal de 'oude' taakstelling.

De analyse van de huidige groen-blauwe dooradering laat zien dat deze goed aansluit bij de regionale identiteit van landschappen. In de open veenweidelandschappen past een grote dichtheid aan sloten immers beter bij het karakter van het landschap dan houtwallen en heggen. De Friese Wouden, Twente en de Achterhoek staan daarentegen juist bekend door het besloten karakter van het landschap vanwege de grote dichtheid aan houtwallen. Het hanteren van een generieke norm van 10 procent groen-blauwe dooradering zou plaatselijk kunnen leiden tot een sterkere verdichting van het landschap dan past bij de regionale identiteit van dat landschap.

De kwaliteitsimpuls landschap, die de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' aankondigt, blijkt sterk uiteenlopende verwachtingen te wekken bij de provincies, zo bleek uit een enquête die het Natuurplanbureau onder de provincies heeft gehouden. Sommige provincies zien mogelijkheden om aansluiting te zoeken bij gebiedsgericht



Figuur 6.3 Groen-blauwe dooradering van het landelijk gebied door waterlopen en opgaande beplanting.

beleid. Anderen zien kansen om alsnog ecologische verbindingen te realiseren. Ook worden kansen gezien voor het soortenbeleid en voor integratie van rode met groene planvorming. Het beschikbaar komen van geld voor (agrarisch) landschapsbeheer wordt eveneens als optie genoemd. Ook zijn er provincies die specifieke gebieden noemen. Zo hoopt de provincie Noord-Holland de kwaliteitsimpuls te kunnen benutten voor “gebieden die altijd overgeslagen worden, zoals de kop van Noord-Holland”. Groningen heeft vergelijkbare wensen voor het zeekleipolderlandschap dat “internationaal hoog scoort, maar nationaal laag als het om de inzet van middelen gaat”.



In het veenweidegebied bepalen sloten in belangrijke mate het landschapsbeeld (Foto: Roel Hoeve).

Verschillende provincies vragen aandacht voor draagvlak in de regio. Men is beducht voor nieuwe visievorming en bureaucratie. Ook betwijfelen de provincies of voldoende middelen beschikbaar worden gesteld. Veel onduidelijkheid bestaat over de beoogde doelen van de kwaliteitsimpuls en de gebieden waar de impuls van toepassing wordt. Zo is er een provincie die ervan uitgaat dat de kwaliteitsimpuls alleen zal gelden in de provinciale en nationale landschappen die de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening noemt, terwijl een andere provincie vraagtekens zet bij de meerwaarde van deze categorieën. In de reacties van de provincies komt ook aan de orde dat landelijke normen niet altijd toepasbaar zijn op gebiedsniveau. Dit geldt specifiek voor de norm van 10 procent groen-blauwe dooradering.

6.3 Natuur rond de stad

- *De verwerving van grond voor de Randstadgroenstructuur verliep in 2000 beter dan in de afgelopen jaren. Er is echter geen reden tot al te groot optimisme, aangezien de grondmarkt op de meest cruciale plaatsen vastzit. Dit is het gevolg van de grote ruimtedruk in de Randstad.*
- *Essentieel voor de realisering van groen in de Randstad is dat de overheden planologische duidelijkheid bieden. Toekennen van de onteigeningstitel aan (delen van) het Randstadgroengebied onderstreept de serieuze bedoelingen van de overheid. Een deel van de toegenomen grondaankoop in 2000 is hieraan te danken.*

De behoefte aan groen rond de stad is groot, zeker gezien de sterke uitbreiding van het stedelijk gebied. Vanuit tal van invalshoeken zet de rijksoverheid in op het realiseren van meer groen rond de stad. Voor groen in en om de steden in de Randstad is een aantal elkaar deels overlappende beleidslijnen uitgezet. Om te beginnen is er de Randstadgroenstructuur, die voor een deel via Strategische Groenprojecten wordt gerealiseerd. Voorbeelden zijn de projecten Haarlemmermeer, Zoetermeer-Zuidplas en de omgeving van Utrecht.

Ook het realiseren van de (VINEX-)bufferzones moet een bijdrage leveren aan groen voor de stedeling. Het bufferbeleid was bedoeld om het bebouwen van de open ruimtes tussen steden te reguleren. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001^a) wordt voorgesteld een deel van de bufferzones om te vormen tot Regionale Parken.

Het grote stedenbeleid schenkt eveneens aandacht aan groen in en om de stad. Met dit beleid wil het kabinet de leefbaarheid in de steden verbeteren. Zo worden er ontwikkelingen in gang gezet die enerzijds de bovenlokale samenwerking tussen gemeenten en met andere bestuurslagen, en anderzijds de samenwerking tussen publieke en private actoren voortzetten en verbeteren.

Deze paragraaf richt zich in het bijzonder op de voortgang van het beleid voor de Randstadgroenstructuur. De Natuurbalans 2000 gaf aan dat de voortgang van dit beleid zeer gering is en noemde een aantal oorzaken. Deze Natuurbalans gaat in op de vraag of zich inmiddels verbeteringen hebben voorgedaan en of oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten worden ontwikkeld.

Doelstellingen van het beleid

De Randstadgroenstructuur moet in 2013 gerealiseerd zijn. In totaal gaat het om een oppervlakte van ruim 13.000 ha.

Aanvullend op het beleid voor de Randstadgroenstructuur stelt de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000^a), dat in 2020 10.000 ha hoogwaardig en bruikbaar groen om de stad gerealiseerd is. Deze aanvullende doelstelling is van zo recente datum dat evaluatie van de voortgang nog niet aan de orde is.

Beleidsprestaties

Voor dit jaar geldt, dat de grondverwerving voor de Randstadgroenstructuur beter is verlopen dan in de voorgaande jaren. In 2000 is 810 ha verworven (zie: *bijlage 1*). De grondverwerving liep relatief voorspoedig in de Haarlemmermeer (door verwerving van ruilgrond), Zoetermeer-Zuidplas (door aankoop van grond op onteigeningsbasis), Eiland van Dordrecht en Utrecht en Omstreken (zie: kadertekst *Groen rondom Utrecht* en *figuur 6.4*).



*De stad Rotterdam (Foto: Flip de Nooyer/
Foto Natura).*

Groen rondom Utrecht

De stad Utrecht is de afgelopen decennia sterk uitgebreid. Ook in de omgeving van Utrecht zijn woonkernen, Houten en Nieuwegein, fors gegroeid. Voor de komende jaren staan plannen op stapel voor woningbouw in onder meer Leidse Rijn en Houten-zuid. Mogelijk leidt de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening tot nog meer woningbouw in dit gebied.

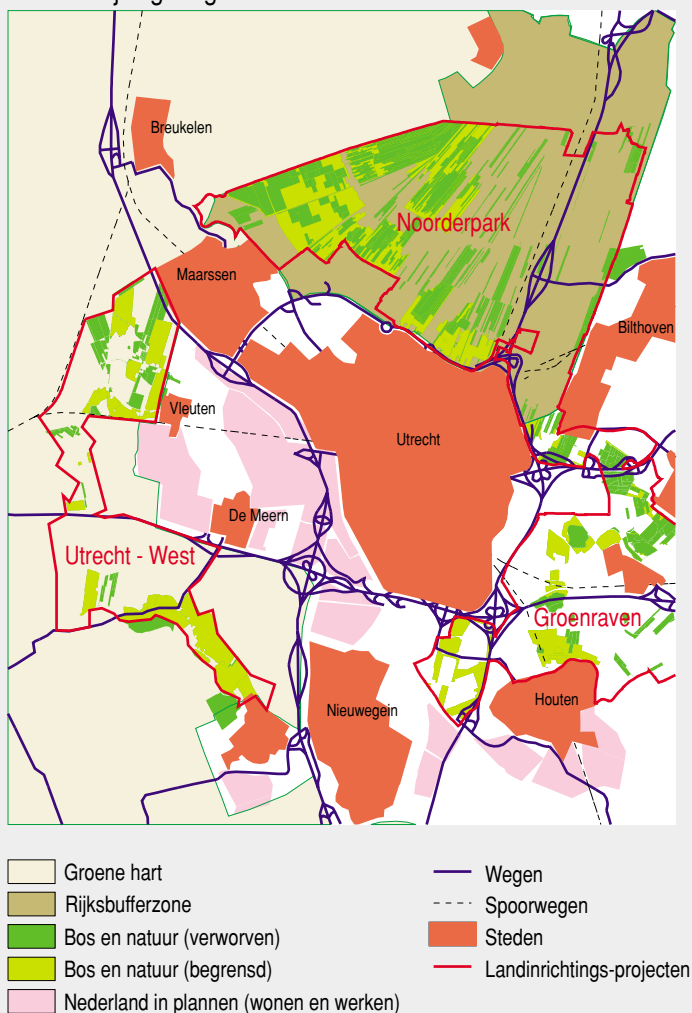
Met de uitbreiding van het stedelijk gebied staan de natuurgebieden in de omgeving van Utrecht onder grote druk. De beheerders van Amelisweerd geven in de pers het signaal af dat de maximum toelaatbare recreatiedruk in dat gebied wordt overschreden. Daar komt bij dat de natuur-

gebieden rondom Utrecht sterk versnipperd zijn, vanwege het dichte wegen- en spoorwegennet.

De overheid heeft het tekort aan (recreatie-)groen rondom Utrecht onderkend en plannen voor nieuw groen ontwikkeld. De plannen zijn ondergebracht in de landinrichtingsprojecten Noorderpark, Groenraven-oost en Utrecht-west. Evenals elders in de Randstad is de voortgang van de verwerving en inrichting ver achter gebleven bij de taakstelling. In 2000 hebben zich echter enkele positieve ontwikkelingen voorgedaan.

In het Noorderpark komt de afronding van het recreatiegroen, dat direct ten noorden van de

Verstedelijking en groen Utrecht e.o.



Figuur 6.4 Verstedelijking in Utrecht en omgeving, vergeleken met de geplande uitbreiding van groen (zie: kadertekst 'Groen rondom Utrecht').

stad Utrecht is gepland, naderbij. Belangrijke reden voor het succes is dat alle overheden duidelijk zijn over de bestemming van het gebied. De provincie heeft de aanduiding opgenomen in het streekplan, en de gemeente laat evenmin over de bestemming onduidelijkheid bestaan. Het Rijk heeft extra gewicht aan het gebied gegeven door het ruimtelijk bufferbeleid toe te passen. Omdat de grond in het gebied op onteigeningstitel verworven wordt, is voor alle partijen helder dat bebouwing absoluut uitgesloten is. Bovendien is aan de onteigeningstitel de mogelijkheid van een schadeloosstelling gekoppeld, waardoor het voor met name boeren aantrekkelijk wordt om hun grond aan de overheid te verkopen. Tenslotte kent het plan de mogelijkheid van boerderijverplaatsing. Dat biedt ruimte voor boeren om naar een andere plek in het Noorderpark uit te wijken. Als de laatste, momenteel lopende, verplaatsing is afgerond, is vrijwel het gehele gebied op vrijwillige basis door de overheid verworven en zal het mogelijk niet eens tot daadwerkelijke onteigening komen.

In de landinrichting Groenraven-oost is de onteigeningstitel niet van toepassing. Wel geldt voor een aantal als 'cruciaal aankoopgebied' aangemerkte gebiedsdelen, dat schadeloosstelling kan worden betaald. De overheid heeft inmiddels al een groot deel van deze, als cruciaal aangemerkte grond kunnen kopen.

Ook een voor recreatie belangrijk gebied direct ten noorden van Houten nadert zijn afronding. Hier zal bos worden ingeplant. In een gebied direct ten zuiden van de stad Utrecht, Laaggraven, is de voortgang echter gering. Dat komt met name door de nog onvoldoende afstemming tussen de betrokken overheden. Vanuit de gemeente worden af en toe ballonnetjes opgelaten over inrichting als bedrijventerrein. Zolang dit het geval blijft, zullen grondeigenaren wachten met het aanbieden van hun grond aan de overheid voor het realiseren van groen, aangezien grond

met een (toekomstige) bouwbestemming meer kost (oplevert) dan grond met een groenbestemming.

In Utrecht-west is in 2000 een belangrijke aankoop gedaan: kasteel De Haar met omliggende gronden. Daarmee is in één klap 150 ha voor recreatie bedoeld groen gebied verworven. Het gebied is aangekocht door Natuurmonumenten, waarbij de vereniging eigen middelen heeft geïnvesteerd. Daarnaast heeft het Rijk een aankoopsubsidie verstrekt, onder de voorwaarde dat het gebied een recreatiebestemming krijgt. Deze aankoop is een voorbeeld van inspelen op specifieke situaties die zich op een bepaald moment voordoen.

Of het uiteindelijk gerealiseerde groen voldoende zal zijn om de recreatiebehoefte van de stad Utrecht en omliggende gemeenten te dekken, kan nog niet worden aangegeven. In het algemeen geldt dat weinig onderzoek gedaan is naar de specifieke recreatiebehoeften in het stedelijk gebied. Bij de planvorming heeft men wel veel behoefte aan dit type informatie, zo laat onder meer de Dienst Landelijk Gebied weten. Deze dienst vervult een belangrijke rol bij de realisatie van de Randstadgroenstructuur.

Kasteel De Haar (Foto: Jan Vermeer/Foto Natura).



Over het algemeen verloopt de grondverwerving echter moeizaam als gevolg van de grote ruimtedruk in de Randstad. De grondprijzen zijn erg hoog. Op veel plaatsen is de grond al gekocht door eigenaren, die andere gebruiksdoelen hebben. Het cruciale punt voor realisatie van de Randstadgroenstructuur is de mate waarin de overheid er in slaagt om planologische helderheid te bieden. In Zoetermeer-Zuidplas en Haarlemmermeer worden momenteel pogingen ondernomen om (delen van) deze Strategische Groenprojecten met inzet van private middelen te realiseren (zie: *paragraaf 6.4*).

Effecten van het beleid

Zelfs als gronden eenmaal zijn verworven en ingericht duurt het nog vele jaren voordat het groen voldoende aantrekkelijk is voor de recreant. Intussen gaat de bouw van nieuwe steden door, en neemt de recreatieve druk op bestaande natuurgebieden toe.

6.4 Publiek-private samenwerking

- *Tot nu toe blijven de resultaten van publiek-private samenwerking (PPS) ten behoeve van het realiseren van groene doelen achter bij de verwachtingen. Vaak hebben zowel betrokken overheden als private partijen meer direct belang bij het realiseren van 'rode' functies; het draagvlak voor het realiseren van 'groene' functies is bij de deelnemende partijen in zo'n geval beperkt.*
- *Publiek-private samenwerking voor groen vereist dat alle betrokken overheden hun doelen zodanig met elkaar in overeenstemming brengen, dat aan private partijen planologische en juridische duidelijkheid kan worden geboden.*
- *Voor 'compensatiegroen', zoals bij de tweede Maasvlakte, ligt het voor de hand om de private partijen die profiteren van de economische ontwikkeling waarvoor het groen moet wijken, mee te laten betalen aan de realisatie van het 'compensatiegroen'.*

LNV zet sinds kort publiek-private samenwerking (PPS) in als middel om het natuurbeleid uit te voeren, vooral daar waar de ruimtedruk hoog is. Inmiddels is hiermee in een aantal gebieden ervaring opgedaan. Deze paragraaf gaat in op de factoren die het succes van publiek-private samenwerking voor de ontwikkeling van groene gebieden beïnvloeden.

Doelen LNV publiek-private samenwerking voor groen

Het beleid dat door LNV met PPS wordt uitgevoerd, is niet alleen gericht op de ontwikkeling van natuurgebieden met louter een ecologische waarde, maar ook op natuurgebieden met een waarde voor mensen. Ruimteclaims vanuit andere belangen maken het vooral in de Randstad, maar ook in andere delen van Nederland, lastig om 'groen' te realiseren (zie: *paragraaf 6.3*). Daarom probeert LNV om deze groene gebieden in samenwerking met andere overheden en private partijen tot stand te brengen. Hierbij wordt gedacht aan combinaties van natuur met recreatie, wonen, werken, maar ook aan combinaties met infrastructuur, waterberging en waterwinning. Doel is meer hectares groen voor een goede leefomgeving voor de (Rand)stedeling.

De samenwerking met private partijen kan om verschillende redenen voordelen opleveren. Zo kunnen private partijen eigenaar zijn van de grond in het gebied waar men groen wil realiseren. Overheden investeren in de ontwikkeling van 'groen', dat voor private partijen en de samenleving meerwaarde oplevert, en willen daarom graag dat private partijen mee betalen aan de realisatie van het groen.

Voorwaarden voor een succesvolle PPS

Voor een succesvolle PPS is het noodzakelijk, dat er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat, zowel tussen LNV en andere overheden als tussen LNV en private partijen. Dit betekent dat alle betrokken partijen een zeker belang moeten hebben bij de samenwerking. Hieronder wordt aan de hand van voorbeelden uit de beleidspraktijk aangegeven in welke mate er bij het realiseren van groenprojecten sprake is van een wederzijds belang bij samenwerking, voor zowel publieke als private partijen.

Overigens staat PPS niet op zichzelf, maar maakt altijd deel uit van een breder besluitvormingsproces. Kansen van PPS hangen niet alleen af van de PPS-constructie zelf, maar ook van de samenstelling van personen en organisaties die bij de besluitvorming zijn betrokken.

Hebben private partijen belang bij de samenwerking?

Voor het doel ‘verbetering van de leefomgeving’, één van de twee doelen van het project Mainportontwikkeling Rotterdam, heeft het Rijk aan de provincie Zuid-Holland opdracht gegeven te verkennen of de aanleg van 750 hectare natuur-en recreatiegebied in IJsselmonde met een PPS-constructie kan worden gerealiseerd. Het plan is om de aanleg van groen te combineren met de bouw van luxe woningen en bedrijventerreinen aan de randen van het gebied en met commerciële recreatievoorzieningen in het gebied zelf.

Opmerkelijk is, dat ervoor is gekozen om het doel ‘verbetering van de leefomgeving’ los te koppelen van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, en voor de aanleg van dit natuur-en recreatiegebied via een aparte PPS-constructie private financiering te zoeken. Dit is des te meer opmerkelijk, omdat de 750 hectare ‘verbetering van de leefomge-

De Maasvlakte (Foto: Gerard de Hoog/Foto Natura).



ving' inmiddels ook moet dienen als compensatie voor de uitbreidingsplannen van de Rotterdamse Haven. Het zou dan ook voor de hand liggen om de private partijen die belang hebben bij de uitbreiding van de haven als vorm van compensatie te vragen om mee te financieren aan de groenvoorziening.

Nu heeft de provincie Zuid-Holland in december 2000 een marktconsultatie gehouden naar de belangstelling onder private partijen voor het losgekoppelde project. Deze belangstelling bleek zeer beperkt. In totaal zouden private partijen slechts voor 10 procent bij willen dragen aan de financiering van de aanleg van het 'groen'. Private partijen zien wel de noodzaak van meebetalen aan groen, wanneer het gaat om woningbouw. IJsselmonde is echter in de ogen van de projectontwikkelaars niet de meest aantrekkelijke plek om 'wonen in het groen' te realiseren. Er zijn hiervoor andere en betere mogelijkheden in Rotterdam. Onder bedrijven is wel belangstelling voor de locatie, maar hier is de bereidheid om mee te betalen aan het groen zeer gering. Private partijen ervaren de extra eisen die de provincie vanuit de ecologie stelt als een probleem. Nu de private medefinanciering onvoldoende van de grond komt, staat de provincie voor de vraag of zij zich moet richten op een hogere financiële publieke bijdrage of moet inleveren op (ecologische) kwaliteit. Er staat een herziening van het streekplan aan te komen. Vanuit de provincie wordt verwacht dat het nieuwe streekplan meer rode functies zal toestaan in een gebied waar dat nu niet is voorzien.

Een voorbeeld waar private partijen en overheid elkaar wel hebben gevonden in een PPS-project is de basisinrichting van de Floriade en het daaromheen gelegen 'De Groene Weelde'. Zowel de private partijen als de overheid hebben hier grote belangen. De Floriade zal in een half jaar tijd ongeveer 3 miljoen bezoekers trekken. Hiermee kan de gemeente Haarlemmermeer zich internationaal profileren. Bovendien is de kans op winst groot. De Floriade ligt binnen het Strategisch Groenproject Haarlemmermeer. Na de tentoonstelling wordt de Floriade een recreatiegebied binnen dit Strategisch Groenproject.

Betrokken overheden op één lijn

Vaak strandt een PPS-project door gebrek aan overeenstemming tussen overheden. Het Strategisch Groenproject Zoetermeer-Zuidplas geeft een voorbeeld van de problemen met PPS, waartoe het bestaan van een 'veelkoppige overheid' kan leiden. Het gaat hier om een gebied van 2.080 ha tussen Zoetermeer, Bleiswijk, Rotterdam, Nieuwerkerk aan de IJssel en Waddinxveen, waar wordt gestreefd naar de aanleg van een bos-, recreatie- en natuurgebied. LNV wilde 450 ha van deze aanleg realiseren met behulp van PPS. Dit bleek niet haalbaar.

Er waren enkele problemen die de realisatie van het project bemoeilijken. Om te beginnen botste het PPS-beleid van LNV voor het Strategisch Groenproject met het restrictief beleid. Volgens dit restrictief beleid hebben de gronden een agrarische bestemming en mag er niet worden gebouwd. Het ontbreekt LNV echter aan financiële middelen om dit groengebied zonder private financiering te realiseren. Dat heeft te maken met de hoge grondprijs. De grondprijsstijging is deels het gevolg van de bekendmaking van de plan-

PPS buiten de Randstad

Ook buiten de Randstad bestaan plannen om publiek-private samenwerking in te zetten bij de realisatie van natuurdoelen. De meeste projecten verkeren nog in de initiatief- of planfase, zodat over de voortgang nog weinig valt te melden. Het project 'Blauwe stad' in de provincie Groningen verloopt voorspoedig. De provincie noemt als reden voor het succes dat de gronden voor groene, blauwe en rode ontwikkelingen in samenhang worden verworven. Bij andere projecten ervaren de provincies als knelpunt, dat private partijen vasthouden aan winstmaximalisatie. Anderzijds geven provinciale medewerkers aan dat de provincie niet altijd helder vastlegt onder welke voorwaarden zij deelneemt in PPS-projecten.

Een voorbeeld dat recent veel aandacht heeft gekregen, is de Grensmaas. De Grensmaas is het gedeelte van de Maas tussen Borgharen en Roosteren. De overheid wil hier hoogwaterbescherming en natuurontwikkeling (ongeveer 1.500 ha) combineren. Vanuit de overheid zijn het ministerie van Verkeer en Waterstaat, LNV en de provincie Limburg verantwoordelijk voor het project. Daarnaast zijn vanuit de rijksoverheid vier andere departementen betrokken, evenals de Belgische provincie Limburg, Nederlandse en Vlaamse gemeenten, waterschappen en zuiveringschappen.

De financiering van de plannen moet grotendeels afkomstig zijn van de opbrengst van zand- en grindwinning. Uitgegaan werd van de winning van minimaal 35 miljoen ton grind. Begin 2001 leek een akkoord te zijn bereikt tussen de overheid en private partijen. Om de plannen te bekostigen zou echter 66 miljoen ton grind moeten worden gewonnen. Dit leidde tot maatschappelijke onrust, mede vanwege de met deze grindwinning gepaard gaande overlast. In juni 2001 besloot de provincie Limburg de onderhandelingen met de private partijen stop te zetten. De provincie heeft nu de taak een nieuw plan te ontwikkelen dat kan rekenen op meer steun vanuit de regio.

De Grensmaas (Foto: Huub Smeding/Foto Natura).



nen van LNV, om een deel van het Strategisch Groenproject met behulp van PPS te realiseren. Omdat hiermee duidelijk werd dat er in het betreffende gebied hoogstwaarschijnlijk gebouwd mag worden, was het voor private partijen aantrekkelijk om grond aan te kopen. Inmiddels speelt door de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening de discussie over de herijking van het restrictief beleid (zie: *paragraaf 6.1*).

Behalve het botsende beleid van VROM en LNV zijn de omliggende gemeenten het onderling nog niet eens en hebben zij uiteenlopende visies over de plannen van LNV. Zo wil de gemeente Zoetermeer graag woningen realiseren in het gebied. De kleinere gemeenten daarentegen zien het project als mogelijke groene buffer tegen annexatie door de gemeente Zoetermeer. Daarom hebben deze gemeenten weliswaar belang bij de realisatie van het Strategisch Groenproject, maar de kosten van het beheer van dat groen lijken voor deze gemeenten een te zware belasting.

Inmiddels is de doelstelling losgelaten, om in niet meer dan 450 ha PPS-projecten toe te staan. Het streven van LNV en de provincie Zuid-Holland is nu om een onderscheid te maken tussen het gebied waar alleen natuur wordt gerealiseerd en het gebied waar ook rode elementen een plaats kunnen krijgen. Het plan is om de kern van het Strategisch Groenproject groen te houden zonder rode functies, en in de randgebieden functiecom-

binaties van rood en groen te creëren. In het kerngebied wordt daartoe gekeken naar de mogelijkheden om grondonteigening in te zetten, in de randgebieden denkt de overheid aan toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De bedoeling is dat de winst die de gemeenten maken op de ‘rood voor groen’-constructies, via verevening wordt geïnvesteerd in het groene kerngebied. Voorlopig is er nog geen consensus onder overheden en is het onzeker of het gaat lukken om een deel van het Strategisch Groenproject met behulp van PPS te realiseren.

6.5 Betekenis nationaal Groenfonds

- *Afgemeten aan de door het Groenfonds verstrekte leningen vertonen de financiële middelen voor de ontwikkeling van natuur over de periode 1994-1999 een stijgende trend. In 1999 ging het om een bedrag van 119 miljoen gulden (54 miljoen euro).*
- *De mate waarin overheden en andere organisaties gebruik maken van de diensten van het Groenfonds verschilt sterk tussen typen gebruikers. Overheden vinden vooral de kassiersfunctie van het Groenfonds belangrijk. Voor kleine particuliere boseigenaren en agrariërs is juist de bankiersfunctie van het Groenfonds relevant. Natuurmonumenten maakt tot dusverre geen direct gebruik van de diensten van het Groenfonds.*

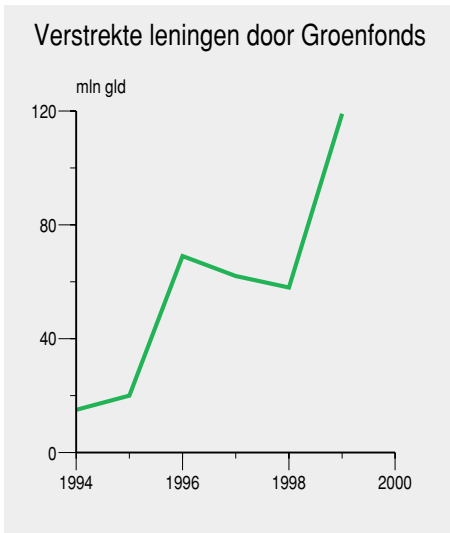
De realisatie van groen brengt voor de overheid hoge kosten met zich mee, vooral door de stijgende grondprijzen van de afgelopen jaren. De overheid zoekt dan ook naar mogelijkheden om alternatieve financieringsbronnen aan te boren. Dit was aanleiding om het Groenfonds op te richten.

Daarnaast komen overheids- en particuliere organisaties dikwijls het probleem tegen dat op het moment dat investeringen moeten plaatsvinden (bijvoorbeeld doordat landbouwgrond op de markt komt) onvoldoende geld beschikbaar is. Ook hier zou het Groenfonds een oplossing moeten kunnen bieden.

Doelstellingen van het beleid

Het nationaal Groenfonds is opgericht door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Zij hebben het Groenfonds als taak gegeven om, in aanvulling op de reguliere overheidsfinanciering, financiële middelen te genereren en nieuwe financieringsmogelijkheden te bieden voor de ontwikkeling van de groene ruimte.

Het Groenfonds heeft meerdere rollen. Zo vervult het fonds een intermediaire rol bij het koppelen van de kapitaalmarkt aan de markt voor natuurprojecten. Verder zet het Groenfonds de winst uit haar bancaire activiteiten in voor natuurprojecten. Ook het ontwikkelen van nieuwe financiële instrumenten, toegespitst op natuurprojecten, en het geven van financiële voorlichting en advies voor ‘investeerders in natuur’ behoren tot de taken van het Groenfonds.



Figuur 6.5 Jaarlijks door het nationaal Groenfonds verstreckte leningen (Bron: jaarverslagen van het nationaal Groenfonds).

Prestaties en effecten

Gemeten aan de door het Groenfonds verstreckte leningen zijn de financiële middelen voor de ontwikkeling van natuur over de beschouwde periode duidelijk toegenomen (zie *figuur 6.5*).

Tussen 1995 en 1996 en tussen 1998 en 1999 was sprake van een duidelijke stijging, terwijl tussen 1996 en 1998 sprake was van een lichte terugval. De (jaarlijkse) fluctuaties zijn te verklaren uit drie factoren: de grondaankoopactiviteit van de Dienst Landelijk Gebied, de feitelijke grondprijs(ontwikkeling) en de beschikbaarheid van 'regulier' budget voor grondverwerving.

Een serie interviews met (potentiële) klanten van het Groenfonds en het Groenfonds zelf levert het volgende beeld op van het gebruik van de faciliteiten van het Groenfonds. Overheden vinden voornamelijk de kassiersfunctie van het Groenfonds belangrijk, omdat hiermee pieken in de financieringsbehoefte van de Dienst Landelijk Gebied worden opgevangen.

Voor kleine particuliere boseigenaren en agrariërs is vooral de bankiersfunctie van het Groenfonds relevant. Zij lenen geld van het Groenfonds. De orde van grootte van deze leningen kan variëren van enkele tonnen tot tientallen miljoenen guldens. Deze doelgroep lijkt door hun marktgerichte ondernemen voldoende opbrengsten uit hun onderneming te kunnen genereren om de lasten van rente en aflossing te kunnen dragen.

De grootste particuliere natuurorganisatie, Natuurmonumenten, maakt voor haar eigen aankopen geen gebruik van leenfaciliteiten (dus ook niet van de fiscale groenregeling). Zij ervaart het aanvragen van een groenverklaring als te procedure-gericht, en daarom niet aantrekkelijk. Mede door haar omvangrijke vermogen kan Natuurmonumenten haar

Bankier, kassier en adviseur

Het nationaal Groenfonds combineert de rollen van kassier, bankier en adviseur. De kassiersfunctie bestaat uit het samenvoegen ('poolen') en beheren van gelden, die het fonds ontvangt van Rijk en provincies. Dit maakt een flexibele inzet van middelen in ruimte en tijd mogelijk.

Het fonds verzorgt voorfinanciering (vaak vanuit de fiscale groenregeling) voor grondaankopen van overheden in het kader van de EHS. Een voorbeeld is een provincie die geld leent om een Provinciaal Landschap in staat te stellen om in begrensde gebieden grond te kunnen aankopen.

Verder adviseert het Groenfonds bij het verstrekken van leningen aan particulieren die investeren in natuur.

Een taak van het Groenfonds is ook het soepel laten lopen van de fiscale groenregeling ('groen sparen'). Het Groenfonds trekt op generiek niveau geld aan bij de bancaire groenfondsen tegen een marktconform rendement, en investeert dat in individuele natuurprojecten van verschillende partijen. De toegevoegde waarde van het Groenfonds zit in het financieel inrichten van

de projecten en het verkrijgen van individuele groenverklaringen voor de projecten, en in het vervolgens gebundeld aanbieden van die projecten aan de bancaire groenfondsen.

Daarnaast zijn er de Groenfonds stimuleringsregelingen waarmee leningen tegen lage rente worden aangeboden voor investeringen in natuur. Dit fonds wordt gevuld met het winstaandeel dat LNV jaarlijks ontvangt van het Groenfonds. De verstrekte leningen hebben een rente die lager is dan de marktrente. Een voorbeeld is de financiering voor een verplaatsing van een boerenbedrijf uit begrensd natuurgebied naar een locatie buiten begrensd gebied.

Een specifieke taak van het Groenfonds is ten slotte het voorbereiden van de invoering van boscertificaten. Deze zijn enerzijds bedoeld voor de financiering van de aanleg van nieuw bos, en anderzijds voor de beperking van broeikasgassen in de atmosfeer. De boscertificaten worden gefinancierd door de overheid enerzijds (50 procent) en particulieren, bedrijven en andere organisaties anderzijds.

aankopen uit eigen middelen financieren. Indirect heeft het Groenfonds wel betekenis voor Natuurmonumenten: de terreinen die Rijk en provincies aankopen met behulp van de middelen uit het Groenfonds, krijgt Natuurmonumenten na oplevering in veel gevallen in eigendom doorgeleverd (net als de Provinciale Landschappen en Staatsbosbeheer).

Staatsbosbeheer maakt hoofdzakelijk gebruik van de faciliterende diensten van het Groenfonds als het gaat om het samenbrengen van partijen die betrokken moeten worden bij landinrichtingsprojecten.

De provincies kennen het Groenfonds vooral als betaalorgaan voor aankoopsubsidies, zo blijkt uit een enquête die het Natuurplanbureau onder de provincies heeft gehouden. De provincie Zeeland geeft aan dat het Groenfonds de compensatiegelden voor de Westerschelde (49 miljoen gulden, ruim 22 miljoen euro) beheert. Op de vraag hoe de betekenis van het Groenfonds versterkt kan worden, noemen de provincies het bieden van ruimere mogelijkheden voor voorfinanciering en het aanbieden van meer maatwerk-financieringsconstructies. Een idee dat eveneens wordt geopperd is het stimuleren van bedrijfsverplaatsingen uit de EHS door een rekening-courant overeenkomst te sluiten tussen provincie en Groenfonds.

7. BELEID VOOR DE NATTE NATUUR

Nederland is een waterland; hoofdstuk 2 van deze Natuurbalans bevestigt dat beeld. Water is niet alleen beeldbepalend voor Nederland, ook voor veel natuur geldt dat deze verbonden is aan de grote wateren, zoals de Waddenzee, de Noordzee, de zuidwestelijke Delta, de grote rivieren en het IJsselmeer.

Dit hoofdstuk gaat in op die beleidsvelden die bepalend zijn voor de ecosysteemkwaliteit van de grote wateren. Voor met name de zoute wateren, de grote rivieren en de grote meren is ook de internationale context van belang. In paragraaf 7.1, die de voortgang van het beleid voor kust en zee beschrijft, komt - vooral voor de Noordzee - de betekenis van het internationale beleid aan de orde.

Een soortgroep die heel duidelijk het internationale karakter van het water weerspiegelt, is de groep van de trekkende vissen. Hun trekroutes lopen van de bovenloop van kleine, dikwijls in het buitenland gelegen beekjes, naar de zee. Paragraaf 7.2 besteedt in het bijzonder aandacht aan het realiseren van vispassages.

Rondom het water lopen veel projecten voor herstel en inrichting van natuur, al dan niet gekoppeld aan projecten voor beveiliging tegen wateroverlast. Paragraaf 7.3 gaat in op de voortgang van dat beleid.

Vrijwel alle wateren in Nederland kennen meerdere functies; daarom is het natuurbeleid altijd nauw verbonden met andere beleidsvelden. Eén van die beleidsvelden is toerisme en recreatie. Paragraaf 7.4 beschrijft enkele ontwikkelingen in dit beleidsveld.

Een ontwikkeling die grote invloed kan hebben op zowel het waterbeleid als het natuurbeleid is de totstandkoming van de Europese Kaderrichtlijn Water. Dit hoofdstuk sluit af met een blik op de mogelijke betekenis van deze richtlijn.

7.1 Kust en zee

- *Het natuurbeleid voor kust en zee krijgt een sterkere positie onder invloed van de voorgestelde nieuwe Planologische Kernbeslissing voor de Waddenzee, de ecosysteendoelen voor de Noordzee, de instelling van de Exclusief Economische Zone en de voorbereiding van de Integrale visie Deltawateren.*
- *Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid van de Europese Unie is er niet in geslaagd overbevissing van de Noordzee terug te dringen.*
- *In de Oosterschelde en Westerschelde wordt gestreefd naar behoud van het schora-reaal en het areaal intergetijdengebied. Het areaal schorren en slikken loopt echter terug; in de Oosterschelde door zandtekort in de getijdengeulen, in de Westerschelde door verdieping van de vaargeul. De draagkracht voor dieren en planten die gebonden zijn aan de platen, slikken en schorren zal verder afnemen.*

- *Voor de Westerschelde heeft de Nederlandse overheid een programma opgesteld voor de compensatie van natuurverlies dat optreedt door het verdiepen van de vaargeul. Dit compensatieprogramma schiet volgens de Europese Commissie tekort.*

Grote delen van de kust en de zoute wateren vallen onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en zijn onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De Waddenzee en de Oosterschelde zijn bovendien *wetland* in de zin van het Ramsar-verdrag. Behalve natuurbeleid geldt veel ander beleid voor de zoute wateren. Dit hangt samen met het multifunctionele karakter, en de internationale context die voor de Noordzee, Waddenzee en Westerschelde in meer of mindere mate bepalend zijn. Deze paragraaf gaat in op de ecologische beleidsdoelen voor kust en zee in relatie tot gebruiksdoelen, de beleidsprestaties die hiermee samenhangen en de effecten van dit beleid.

Doelen en maatregelen

In het beleid voor de kust is de veiligheid een dominant aspect. Sinds 1990 is echter nieuw beleid ingezet, dat beoogt om zowel de veiligheid te vergroten, als de natuurlijke dynamiek te herstellen; dit beleid wordt beschreven in een drietal Kustnota's (V&W, 1990, 1995^a, 2000).

Het natuurbeleid voor kust en zee is het meest uitgesproken en verest ontwikkeld voor de Waddenzee. Met Duitsland en Denemarken werkt Nederland sinds 1978 samen aan een trilateraal Waddenbeleid. Een mijlpaal was de conferentie van Stade in 1997, waar overeenstemming is bereikt over een internationaal beheersplan. De Waddenzeelanden hebben zich hiermee verplicht tot nationale uitwerking van een scala aan natuurvriendelijke maatregelen. Deze omvatten de bescherming van kwelders, vermindering van de visserijdruk, minimaliseren van de verstoring en het verder terugdringen van verontreiniging. Zonering is hierbij een belangrijk instrument.

Op basis van de Natuurbeschermingswet zijn delen van de Nederlandse Waddenzee permanent of periodiek gesloten, onder andere voor de schelpdiervisserij. Na een tussentijdse evaluatie zijn in 1999 enkele extra gebieden voor de schelpdiervisserij gesloten.



Zandsuppletie; dit gebeurt voor die delen van de kust, waar met oog op de veiligheid de kustlijn gehandhaafd moet worden (Foto:RIKZ).



De Waddenzee (Foto: Foto Natura).

De verhoogde sterfte van eidereenden in de winter van 1999/2000 was aanleiding om het voedselreserveringsbeleid verder aan te scherpen. De *Spisula*-visserij ten noorden van de Wadden is vanaf dat moment vergunningplichtig geworden onder de Natuurbeschermingswet en tot nader order gesloten. Een meerjarig onderzoeksprogramma, dat wordt uitgevoerd door Alterra, RIVO en RIKZ, evalueert het gehele schelpdiervisserijbeleid en zal in 2003 zijn afgerond. De afstemming van de natuurfunctie met andere functies van de Waddenzee wordt geregeld in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Waddenzee. Een nieuwe PKB, waarin het natuur-en landschapsbeleid verder is versterkt, is dit voorjaar in inspraak gebracht.

Voor de Noordzee staat het natuurbeleid nog in de kinderschoenen. Er wordt gezocht naar een manier om natuurbeleid te ontwikkelen, in samenhang met beleid voor de andere gebruiksfuncties. Voor het natuurbeleid worden nu concrete doelen uitgewerkt. Het Oskar-verdrag speelt hierbij een belangrijke rol (zie ook: *paragraaf 8.1*). Aanvankelijk was dit verdrag vooral gericht op de afname van de verontreiniging, met de nadruk op anti-eutrofiëringsbeleid. Dit is vertaald naar de doelstelling om de concentraties van nutriënten in de kustwateren terug te brengen tot 1,5 maal het natuurlijke achtergrondniveau. In 1998 zijn de doelstellingen van het Oskar-verdrag echter verbreed met als inzet de bescherming en het behoud van mariene ecosystemen en hun biologische diversiteit. De uitwerking van *Ecological Quality Objectives*, waar Nederland samen met Noorwegen aan werkt, moet deze inzet meer concreet maken.

De uitwerking van de *Ecological Quality Objectives* voor het Verdragsgebied van Oskar is in Nederland een stimulans geweest voor het project Ecosysteemdelen Noordzee, dat in 1999 is gestart. Dit project levert bouwstenen voor een uitwerking van het natuurbeleid voor het Nederlandse deel van de Noordzee. De Noordzee is sinds 1990 kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur. Een verdere uitwerking van het natuurbeleid is onder meer aangekondigd in het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995) en de Vierde Nota Waterhuishouding (V&W, 1998). In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is als taakstelling opgenomen, dat in 2002 voor de Noordzee concrete eco-

logische kwaliteitsdoelen zijn geformuleerd, die als basis dienen voor afspraken met betrokkenen over duurzaam gebruik (LNV, 2000^a).

Nederland heeft in 2000 een Exclusieve Economische Zone (EEZ) ingesteld en daarmee nu in principe meer mogelijkheden om de natuurlijke hulpbronnen op het Nederlands Continentaal Plat te gebruiken en te beschermen. Ook kunnen de beschermingsformules van het nieuwe Structuurschema Groene Ruimte (SGR 2) nu buiten de twaalfmijlszone worden toegepast.

De visserij beïnvloedt de ecologische kwaliteit van de Noordzee het sterkst. Hier is het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de Europese Unie kaderstellend. Naast marktordening, en bescherming en rationele exploitatie van visgronden, streeft het GVB naar de instandhouding van biologische rijkdom. Belangrijke beleidsinstrumenten zijn beperking van de visserijcapaciteit en regels voor het stimuleren van alternatieve visstechnieken. Deze laatste moeten leiden tot vermindering van negatieve effecten op onder meer de bodemfauna en een meer evenwichtige exploitatie. De visserij op schelpdieren valt niet onder het GVB, maar wordt in de nationale wetgeving gereguleerd. In 1999 is een aantal schelpdiersoorten (waaronder *Spisula* en *Ensis*) onder de Visserijwet gebracht. Daarmee is deze visserij in de Noordzeekustzone vergunningplichtig geworden.

Een andere gebruiksfunctie van de Noordzee is de exploitatie van oppervlaktedelfstoffen van de Noordzeebodem. Met het oog op een toenemende exploitatie is het Regionale Ontgrondingen Plan Noordzee herzien. In 2000 is het RON 2 van kracht geworden. Hierin zijn de winmogelijkheden tot op grotere diepten en voor grovere zandsoorten onder voorwaarden uitgebreid. Voor deze activiteiten is een Milieu Effect Rapportage verplicht. De verwachting is, dat toekomstige grootschalige zandwinning door middel van diepe winputten ernstige effecten op de ecologische waarde van de Noordzee zal hebben (Bisseling *et al.*, 2001). De kustzone tot de 20-meter dieptelijn is, behalve voor schelpenwinning, gevrijwaard van ontgrondingen, omdat deze zone van groot belang is voor de kustveiligheid en het behoud van ecologische waarden.

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening kondigt aan, dat het Rijk nader zal uitwerken welke gebieden op de Noordzee extra bescherming moeten krijgen. Met het oog op de belevings-waarde van een onbelemmerd zicht op zee is voorzien in een vrije horizon tot 12 mijl uit de kust.

Met de provincie Zeeland als trekker wordt momenteel gewerkt aan een Integrale Visie Deltawateren. Deze beoogt de verbinding tussen de wateren onderling en tussen land en water in beeld te brengen. Juist in het herstel van voormalige verbindingen en overgangen liggen kansen voor de natuur. Op dit moment gelden echter voor Westerschelde, Oosterschelde en de Voordelta afzonderlijke beleidsplannen, waarin het gewicht en de mate van uitwerking van ecologische doelen verschilt.

Het Beleidsplan Westerschelde (V&W, 1991) streeft naar ruimte voor natuur, met inachtneming van de scheepvaartfunctie en de ontwikkelingsmogelijkheden daarvan. Er



De Oosterschelde (Foto: Bert Muller/Foto Natura).

zijn een aantal milieudoelen geformuleerd voor voedingsstoffen, fosfaat en bodemkwaliteit. De morfologische en ecologische doelstelling is gericht op handhaving (korte termijn) en versteviging (lange termijn) van natuurlijke estuariene karakteristieken behorend bij riviermondingen.

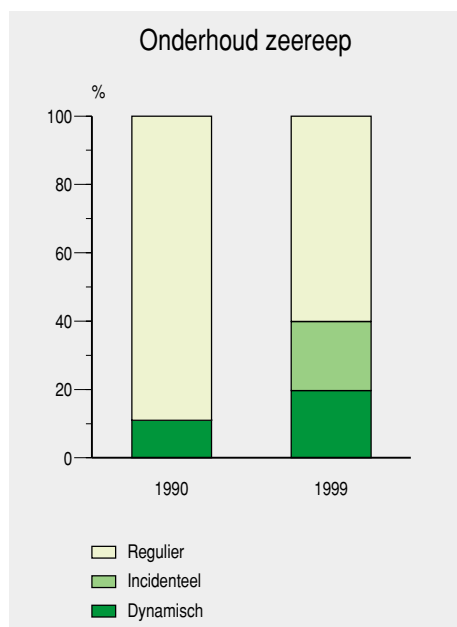
In het Beleidsplan Oosterschelde (V&W, 1995^b) ligt de nadruk op behoud en versterking van natuurwaarden. Daarnaast is het streven om de Oosterschelde geschikt te houden voor visserij en de beroepsscheepvaart te reguleren. Ook zijn er doelstellingen om de waterkwaliteit te verbeteren.

Het Integraal Beleidsplan Voordelta (Alphen, J. van *et al.*, 1993) beoogt de natuurlijke ontwikkeling veilig te stellen en de veiligheid van de kust te waarborgen. Ook wordt aangegeven hoe andere belangen, zoals recreatie en visserij inpasbaar zijn. Het beleidsplan is een strategische visie, waarin geen kwantitatieve taakstellingen en maatregelen zijn opgenomen. Voor de kokkelvisserij is een deel van het gebied gesloten en het vissen op *Spisula* is in de gehele Voordelta niet toegestaan. De verstoring van vogels door recreatie is een erkend probleem in de Voordelta, maar er is nog geen specifiek beleid voor ontwikkeld.

Beleidsprestaties en effecten van het beleid

Het *Quality Status Report* Wadden Sea, dat in 1999 door de drie Waddenlanden is uitgebracht, toont dat het beleid op een aantal onderdelen succesvol is geweest (RIKZ *et al.*, 2000). Zo is de kwaliteit van water en sediment verbeterd en hebben kwelders een meer natuurlijk karakter gekregen. In het Nederlandse deel is het areaal kwelders als gevolg van ontpoldering toegenomen. Punten van internationale zorg blijven de teruggang van zeegrasvelden, de stagnatie in het herstel van natuurlijke mosselbanken en de teruggang van de rodelijstsoorten dwergstern en strandplevier. Door de ontwikkelingen in de Eems, de Weser en de Elbe blijkt de doelstelling van het bevorderen van de waardevolle estuariene gebieden moeilijker te realiseren.

In mei 2001 is door Duitse mosselzaadvissers in het Eems-Dollardgebied op de zandplaat De Hond gevist, waarvoor door Duitse autoriteiten vergunning was verleend. Nederland had dit grensgebied, dat door beide landen wordt geclaimd, in de jaren negentig gesloten met de bedoeling dat zich zo nieuwe, natuurlijke mosselbanken zouden vormen.



Figuur 7.1 De toename in het percentage kilometer kustlijn dat onttrokken wordt aan het reguliere zeereepbeheer (helmaanplant, aanbrengen stuifschermen, afdekken stuifkuilen, herstel stormschade) voor het herstel van de natuurlijke dynamiek langs de kust (Bron: DWW).

Het aandeel kustlengte waar het reguliere zeereepbeheer gestaakt is of minder intensief is geworden, is sinds 1990 verviervoudigd (figuur 7.1). Op één plaats is een gat in de duinenrij gemaakt om de zee weer vrij spel te geven: de ‘Kerf’ bij Schoorl. Voor andere locaties worden de mogelijkheden voor vergelijkbare ingrepen verkend. Verder zijn er een aantal kleine ingrepen gedaan, zoals het open maken van stuifkuilen of het doorkerven van helmaanplant.

Het is nog te vroeg om in het algemeen de effecten van het dynamisch kustbeheer op de flora en fauna te kunnen beoordelen. Wel zijn lokaal al landschappelijke effecten zichtbaar in de vorm van overstuiving en binnendringing van de zee. De belevingswaarde is daardoor op die plaatsen toegenomen (‘de Kerf’). Bij enkele projecten is waargenomen, dat meer rodelijstsoorten, die karakteristiek zijn voor dynamische kustmilieus, voorkomen. Een risico van het voornemen om zand op te spuiten voor de Waddenkust is, dat Spisulabanken begraven worden en dat daardoor foeragerende zee-eenden voedseltekort krijgen.

In de Noordzee is de doelstelling voor fosfaat uit het Ospar-verdrag inmiddels nagenoeg gehaald; voor stikstof zijn de gehalten in de kustzone nog drie- tot viermaal hoger dan de natuurlijke achtergrondgehalten. De aanvoer van voedingsstoffen naar zee maakt dat eutrofiëring een probleem blijft, waardoor er risico bestaat voor het optreden van plaag-algenbloeien.

Saneringsmaatregelen in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB), om de omvang van de Europese vissersvloot in overeenstemming te brengen met de beschikbare visbestanden, hebben nog niet geleid tot vermindering van de visserijdruk.

Aan de vooravond van de herziening van het GVB in 2003, constateert de Europese Commissie in haar Groenboek, dat aanscherping en verbetering van het instandhoudingsbeleid nodig is. Zij stelt voor een extra vermindering van capaciteit door te voeren.

In de Westerschelde is de voor de korte termijn (1996) beoogde emissiereductie voor voedingsstoffen gehaald. Voor de middellangetermijndoelstelling (2001) voldoet de emissie van fosfaat nog niet. Genoemde conclusies gelden voor de industriële emissie; andere emissiebronnen zijn niet geïnventariseerd. De doelstelling die voor 1995 voor de bodemkwaliteit is gesteld, is nog niet bereikt. Acties die betrekking hebben op een samenhangend bagger- en stortbeleid (morfologische structuur) worden gerealiseerd in het kader van de uitvoering van de verdieping van de Westerschelde (zie ook: kadertekst 'Natuurcompensatie Westerschelde'), het reguliere onderhoudsbaggerwerk en de aanleg van de Westerschelde Oeververbinding. De doelstelling om de estuariene karakteristieken, waaronder schor en slik, te behouden is niet gehaald.

Natuurcompensatie Westerschelde

Samen met Vlaanderen is een langetermijnvisie voor de Westerschelde ontwikkeld. Het 'Verdrag inzake de Verruiming van de vaarweg in de Westerschelde' (1995) voorziet in herstelwerken vanwege verlies aan natuurwaarden. Het te compenseren verlies bestaat grotendeels uit ondiep watergebied en verlies aan morfologische dynamiek. Bepaald is dat Vlaanderen 44 miljoen gulden (20 miljoen euro) aan het herstel bijdraagt; eventuele meerkosten betaalt Nederland.

Diverse wetenschappelijke adviezen geven aan dat 'ontpolderen' ecologisch gezien het meeste perspectief biedt voor de ontwikkeling van het estuarium. Bij informatieavonden in de regio, bedoeld om tot een breed gedragen herstelplan te komen, bleken hiertegen echter grote bezwaren te bestaan. In de bestuursovereenkomst over de natuurcompensatie tussen het Rijk en de regionale overheden (1998) is ten slotte gekozen om vijf buitendijkse natuurcompensatieprojecten (zoals de aanleg van een leidam) en vier binnendijkse projecten (de aanleg van inlagen) uit te voeren. Daarnaast zou het project krekenerherstel uit het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) een kwaliteitsimpuls moeten krijgen.

Uit de studie naar de haalbaarheid van de buitendijkse projecten is duidelijk geworden dat het zeer moeilijk is om natuur te realiseren vanwege de emotionele weerstand hiertegen en vanwege de doelen uit de Vogelrichtlijn. Het creëren van schorren leidt tot verlies aan habitat voor kwalificerende soorten zoals de drieteenstrandloper. Twee buitendijkse projecten zijn inmiddels in de 'ijskast' gezet. Twee andere projecten zijn nog niet in uitvoering genomen, hangende een beslissing over het ruimtegebruik.

Natuurbeschermingsorganisaties hebben een ingebrekestellingsprocedure aangespannen tegen het vigerende natuurplan voor de Westerschelde. Het Vlaamse Rekenhof en de Nederlandse Rekenkamer constateerden in 1999 dat "de afkoopsom die het Vlaams Gewest betaalt voor natuurherstel in belangrijke mate niet wordt besteed aan projecten die direct samenhangen met verlies aan natuurwaarden als gevolg van de verdieping". De Europese Unie heeft vraagtekens gezet bij het natuurcompensatieprogramma, in verband met de EU Vogel- en Habitatrichtlijn. De hele Westerschelde, op de vaarweg na, is (in januari 1999) aangemeld voor de Habitatrichtlijn. Duidelijk is dat als men het compensatieprogramma aan deze richtlijn had moeten toetsen, het plan er niet in deze vorm had kunnen komen. Daarnaast moet volgens de richtlijn vóór de ingreep een volledig en goedgekeurd compensatieplan beschikbaar zijn (V&W, 1996^a).

*Inlagen: binnendijks gelegen natte gebieden.
(Foto: Huub Smeding/Foto Natura).*



De natuurlijkheid, het schorareaal en het areaal intergetijdengebied in de Oosterschelde gaat achteruit onder invloed van de stormvloedkering (zandhonger). De verwachting is dat geulen steeds ondieper worden en dat de draagkracht voor dieren en planten die gebonden zijn aan de platen, slikken en schorren zal afnemen. Een structurele oplossing is niet voorhanden. Maatregelen als het op grote schaal aanleggen van stenen oeverbeschermingen of suppletie van platen en slikken zijn niet aan de orde. Rijkswaterstaat gaat samen met de terreinbeheerders de drie grootste schorren beschermen tegen verdere erosie. Daarnaast wordt ingezet op binnendijkse natuurontwikkeling direct grenzend aan de Oosterschelde (Plan Tureluur), ter compensatie van buitendijkse verliezen.

7.2 Trekkende vissen

- *Trekkende vissen ondervinden nog steeds belemmeringen als zij vanuit zee de rivieren willen intrekken. In enkele kleinere stroomgebieden, zoals op Texel en in Groningen (Noordpolderzijk), zijn al wel intrekmogelijkheden voor vissen gerealiseerd.*
- *Er is al veel werk verricht om in de rijkswateren de passeerbaarheid voor trekkende vissen te vergroten. In zijn totaliteit is voor de vissen echter niet zo veel verbeterd. Pas wanneer alle stuwen passeerbaar zijn, zal de trekvis hiervan profiteren. Aanpassing van de resterende stuwen in Rijn en Maas is merendeels voorzien in de periode tot 2003.*
- *In de regionale wateren van Oost- en Zuid-Nederland is de mogelijkheid voor vismigratie de laatste jaren duidelijk verbeterd. In de Regge zijn na het gereed komen van vistrappen enkele typische trekvissoorten zoals sneep, winde en kopvoorn teruggekomen.*

In 1986 is bij de ‘Sandoz-ramp’ in de Rijn een enorme sterfte opgetreden onder vissen en ongewervelde dieren. Naar aanleiding van deze ramp is door de verantwoordelijke ministers van de Rijnsoeverstaten een plan aangenomen om te komen tot het ecologisch herstel van de Rijn. Het betreffende plan beoogt onder andere om het stroomgebied weer geschikt te maken voor de (her-)vestiging van hogere diersoorten die vroeger in de rivier aanwezig waren. De aandacht richtte zich vooral op de verbetering van de waterkwaliteit. Hier zijn belangrijke successen bereikt. Voor trekkende vissen is echter niet alleen de waterkwaliteit van belang, maar ook de mogelijkheid om zich door het hele



Zalm (Foto: Willem Kolvoort/Foto Natura).

stroomgebied te verplaatsen. Dergelijke vissen komen op hun weg veel obstakels tegen, bijvoorbeeld in de vorm van stuwen en sluizen (zie: *paragraaf 3.2*).

In 1987 formuleerde de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat de beleidsambitie 'de zalm in 2000 weer terug in de Rijn'. Deze beleidsambitie is neergelegd in de Derde (V&W, 1989) en Vierde Nota Waterhuishouding (V&W, 1998). Internationaal zijn afspraken gemaakt over migrerende vissen (aal en zalmachtigen) in het Rijn Actieprogramma (1987) en in Benelux-verband (1996). Op de 13^e Ministerconferentie van de Rijncommissie in januari 2001 is het 'Programma voor de duurzame ontwikkeling van de Rijn' vastgesteld, waarin eisen zijn opgenomen over de ecologische passeerbaarheid (Rijncommissie, 2001). In het Beleidsbesluit Binnenvisserij (LNV, 1999) is het streefbeeld neergelegd om de migratiemogelijkheden voor trekvis in de regionale Nederlandse wateren voor 2010 te optimaliseren.

Het Nederlandse deel van de Rijn en de Maas wordt door de zalm en de forel vooral gebruikt als doortrekroute naar de bovenstrooms gelegen paaigronden. Daarom is het rijksbeleid erop gericht om de intrek vanuit zee en de doortrek stroomopwaarts te verbeteren. Zowel nationaal als internationaal is 2000 het richtjaar voor de Rijn. Voor de Maas is door de Benelux afgesproken dat voor 2003 alle stuwen in Nederland passeerbaar zijn. Voor de regionale wateren is de taakstelling niet verder uitgewerkt.

Beleidsprestaties

Vanaf 1990 is begonnen met de aanleg van vispassages in de Maas en de Rijn om de doortrekmogelijkheden van vis te vergroten. In de Maas zijn nog stuwen zonder passagemogelijkheden voor vissen aanwezig bij Grave en Borgharen. De stuw bij Grave staat in 2001 op het programma voor de aanleg van een vistrap. De Nederrijn en Lek zijn niet passeerbaar als de stuwen in bedrijf zijn. In de periode tot 2003 staan de stuwen bij Driel, Amerongen en Hagesteijn op het programma om vispassages aan te leggen.

De aanleg van vispassages in kleinere wateren is in belangrijke mate afhankelijk van de initiatieven die waterschappen nemen. In de regionale wateren van hoog Nederland is de mogelijkheid voor vismigratie de laatste jaren duidelijk verbeterd (*figuur 7.2*). In die wateren zijn ongeveer 220 vispassages gepland, waarvan inmiddels 85 procent is aangelegd. De aandacht voor vispassages verschilt sterk tussen de waterschappen. Sommige



Vispassages (Foto: Roel Hoeve).



Figuur 7.2 Ligging van de gerealiseerde en geplande vistrappen (Bron: OVB en waterschappen).

waterschappen hebben tientallen vispassages aangelegd, andere enkele of geen. Vaak worden vispassages aangelegd bij onderhoud of vervanging van stuwen, waardoor het dikwijls lang duurt voordat de hele beek optrekbaar is. In het lage, bemalen deel van Nederland heeft vismigratie weinig prioriteit in het beleid en zijn slechts enkele voorzieningen gerealiseerd.

Effecten van het beleid

De afgelopen 13 jaar is voor de rijkswateren veel werk verricht om de passeerbaarheid voor trekkende vissen te vergroten. In zijn totaliteit is voor de vissen echter niet zo veel

verbeterd, omdat nog niet alle werkzaamheden zijn afgerond. Pas wanneer alle stuwen passeerbaar zijn en de rivieren goed intrekbaar zijn vanuit zee, zal de trekvis hiervan profiteren.

Trekkende vissen ondervinden nog steeds belemmeringen als zij vanuit zee de rivieren willen intrekken (zie: *paragraaf 3.2*). Bij de Afsluitdijk wordt al wel in het lozingsprogramma beperkt rekening gehouden met de eisen die de vissen stellen. De Haringvliet-sluizen zullen in 2005, wanneer de sluizen op 'een kier' gaan, meer aangepast worden aan de eisen van de trekvis.

Voor de regionale wateren geldt dat bij enkele kleinere stroomgebieden, zoals op Texel en in Groningen (Noordpolderzijl), al intrekmogelijkheden voor vissen gerealiseerd zijn. In de Regge zijn na het gereed komen van vistrappen al enkele typische trekvisen, zoals sneep, winde en kopvoorn, teruggekomen.

7.3 Inrichting en herstel van natte natuur

- *Er worden veel activiteiten ondernomen die gericht zijn op inrichting en herstel van natte natuur. De projecten die zijn gerealiseerd, zijn in hoofdzaak kleine projecten (kleiner dan 100 ha). Grote projecten (groter dan 500 ha) bevinden zich veelal nog in de verkenningsfase. Haringvliet ('de Kier') is daarvan het verst gevorderd.*
- *Bij het herstel en de inrichting van natte natuur spelen verschillende beleidstrajecten op elkaar in, zijn er verschillende financieringsstromen en is informatie verspreid aanwezig. Dit leidt tot een complexe situatie, en daarmee het ontbreken van inzicht op landelijke schaal in de effecten van de herstel- en inrichtingsprojecten op biodiversiteit.*

Voor de rijkswateren bestaan verschillende beleidsprogramma's die inzetten op het herstel en ontwikkeling van natuurwaarden en het creëren van kansen voor duurzame ontwikkeling. Zowel het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) als het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) spelen hierin een rol. Bij herstel- en inrichtingsprojecten gaat het ook om de koppeling van natuurontwikkeling en maatregelen voor de bescherming tegen overstromingen. De afgelopen jaren zijn beleidsvoornemens, interdepartementale overeenkomsten en uitwerkingsprogramma's op dit terrein ontwikkeld. Deze paragraaf schetst hiervan een beeld.

Doelstellingen van het beleid

De globale doelstellingen in het waterbeleid voor natuur en duurzame ontwikkeling van watersystemen, zoals opgenomen in de Derde en Vierde Nota Waterhuishouding (V&W, 1989 en 1998) zijn per watersysteem uitgewerkt in het Beheersplan Rijkswateren (V&W, 1996^b). In 2010 zouden de meeste doelen uit dit beheersplan gerealiseerd moeten zijn. Om deze doelstellingen uit te voeren is het Programma Herstel en Inrichting geformuleerd. Analyse van de besteding van budgetten voor herstel en inrichting laat zien dat in de periode 1991-1999 in totaal ongeveer 445 miljoen gulden/202 miljoen



Uiterwaard bij hoog water (Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).

euro (exclusief personeel) aan het Programma is uitgegeven. Het peiljaar voor het Programma is inmiddels verschoven van 2010 naar 2035.

Naast de ambities voor natuur uit de Nota's Waterhuishouding zijn er voor natte natuur door V&W en LNV ambities neergelegd in de samenwerkingsafpraak Veiligheid en Natte Natuur. Deze samenwerkingsafpraak kent de onderdelen 'Rivieren' waaronder de Nadere Uitwerking voor het Rivierengebied (NURG) valt en 'Natte Natuur' met deelgebieden IJsselmeer, Delta en versnelling herstel en inrichting rijkswateren Noord-Nederland.

Het oorspronkelijk doel van het waterbeleid, zoals opgenomen in NURG, was de inrichting van 5.000 ha uiterwaarden als natuurgebied in 2013. Na de hoogwaters van 1993 en 1995 is vanwege veiligheid door 'ruimte voor de rivier' deze doelstelling verruimd naar 7.000 ha. De eerste 4.000 ha zou vóór eind 2001 zijn aangekocht, de resterende 3000 ha in de periode erna tot 2005/2010. Van deze uiterwaarden zou 2.000 ha vóór eind 2001 moeten zijn ingericht, en de overige 5.000 ha in de volgende 5-10 jaar.

Het onderdeel 'Natte Natuur' uit de Samenwerkingsafpraak Veiligheid en Natte Natuur beoogt de ontwikkeling van 3.000 ha grootschalige natte natuur in de Zuid-Hollandse delta en 3.000 ha in het IJsselmeergebied, in aanvulling op de bestaande EHS-begrenzing. Voor Noord-Nederland is beekherstel en ontwikkeling van natte natuur in het Friese meren- en laagveengebied voorzien.

Financiering voor al deze plannen komt van verschillende kanten: V&W, LNV, ICES (zie ook: *bijlage 1*) en de Europese Unie (Interreg Rijn- en Maas-activiteiten).

Beleidsprestaties en effecten van het beleid

Zoals uit het bovenstaande blijkt, spelen bij de herstel- en inrichtingsprojecten voor de natte natuur diverse beleidskaders een rol. De veelheid hiervan, de niet altijd meer duidelijke relatie met het oorspronkelijke beleidskader en de heel verspreid aanwezige informatie beperken de inhoudelijke toetsing aan de oorspronkelijke ambities van deze projecten van het Programma Herstel en Inrichting in zijn totaliteit. Er is echter wel een globaal beeld per watersysteem te schetsen.

In de Wadden zijn de geplande maatregelen voor kwelderherstel en -beheer uitgevoerd en succesvol gebleken: door aangepast beheer is het noodzakelijke onderhoud sterk verminderd en is de invloed van natuurlijke processen vergroot. Het programma voor de aankoop van kweldergronden stagneert echter: er is nu 1.000 ha in plaats van de beoogde 1.800 ha aangekocht.

In de Delta verkeren het herstel van estuariene gradiënten en het verbinden van de bekens nog in de verkennende fase. De beoogde oeververdediging in het Deltagebied is vrijwel afgerond en de erosie is daardoor sterk afgenomen. De doelstelling om het schorareaal te behouden is echter niet gehaald. De eutrofiëringsbestrijding in de Delta kampt met achterstand: maatregelen voor het Veerse Meer worden pas vanaf 2002 gerealiseerd. Het streefjaar was hier 1999. Maatregelen in het Volkerak-Zoommeer, waar vooral de zeer hoge nutriëntenbelasting vanuit Brabant en de lange verblijftijd van het water knelpunten vormen, zijn nog uitgebleven.

Voor het Natte Hart geldt dat eutrofiëringsmaatregelen in de Veluwerandmeren succesvol zijn (RIVM, 1999; zie ook: *paragraaf 3.2*). Rond het IJsselmeer is ingezet op oeverbegeleidende moerassen en herstel van de dynamische IJsseldelta.

Ruimte voor water en natuur

De laatste jaren krijgt het realiseren van ruimte voor waterberging en –buffering veel aandacht in het beleid, mede naar aanleiding van (dreigende) overstromingen enkele jaren geleden en de verwachting dat door klimaatverandering en bodemdaling de wateroverlast zal toenemen. In de discussies over waterberging en –buffering komt dikwijls de combinatie met andere functies, zoals natuur en landschap naar voren. Enkele recente publicaties geven aan dat deze combinatie niet zonder meer positief uitpakt. Zo stellen de gezamenlijke planbureau's in hun ex ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening dat deze nota er te gemakkelijk van uit gaat dat de claims voor water altijd te combineren zijn met andere functies (CPB *et al.*, 2001). Een combinatie met natuur, met name hoogwaardige natuur, is in de ogen van de planbureau's echter alleen mogelijk

als er in voldoende mate gunstige randvoorwaarden voor natuur(ontwikkeling) worden gecreëerd. Ook de Raad voor het Landelijk Gebied wijst er in het advies 'Bergen met beleid' op dat vochtige of natte natuur niet zonder meer is gebaat bij waterberging en/of –buffering, ook niet als deze met verdrogingsproblemen kampt (RLG, 2001). De Raad geeft eveneens aan dat het op natuurgebieden afwentelen van een verontreinigd of vermest waterbezwaar uit stedelijk of landbouwgebied kan leiden tot belangrijke kapitaalvernietiging (biodiversiteit, beheerkosten). Kansen ziet de Raad in het koppelen van waterberging en –buffering met landschap en recreatie, bijvoorbeeld door waterfuncties te ontwikkelen op basis van historische patronen of nieuwe 'waterlandschappen'. Dit biedt kansen voor hoogwaardige recreatiemilieus.

In het Rivierengebied is het doel om 4.000 ha gebied voor nieuwe natuur in 2000 verworven te hebben vrijwel gehaald. De inrichting hiervan loopt achter op de planning vanwege verontreinigde bodems, de lange planvormingsfase en het feit dat een deel van de gronden louter als ruilgrond dient voor nog te verwerven projectgrond.

Op grond van de beschikbare (versnipperde) informatie valt een aantal zaken op. De projecten die zijn gerealiseerd, betreffen in hoofdzaak kleine projecten (< 100 ha). Grote projecten (>500 ha) bevinden zich veelal nog in de verkenningsfase, met Haringvliet ('de Kier') als verst gevorderde.

7.4 Recreatie op en langs het water

- *Op landelijk niveau ontbreekt het aan afstemming tussen het recreatiebeleid enerzijds en het natuurbeleid anderzijds. Opvallend is dat in de beleidsbrief 'Toerisme en recreatie', die de ministeries van LNV en EZ onlangs aan de Tweede Kamer hebben gezonden, de aandacht voor deze afstemming niet aan de orde komt.*
- *Beheerders van waterrijke natuurgebieden hanteren dikwijls het voorzorgprincipe bij het beschermen van bijzondere natuurwaarden tegen verstoring door recreatie. De maatregelen die zij treffen zijn divers en bestaan onder meer uit zonerings, fysieke beperkingen (bijvoorbeeld brughoogte) en regulering van botenverhuur.*

Veel wateren in Nederland combineren een natuurfunctie met een recreatieve en toeristische functie. De vraag naar mogelijkheden om op het water te recreëren is groot in Nederland en de verwachting is dat deze vraag alleen maar zal toenemen. Het beleid voor de waterrecreatie en de verantwoordelijkheid voor de afstemming met de natuurfunctie is verdeeld over verschillende bestuurlijke niveaus, waarbij zowel Rijk, provincie, gemeente, waterschap en recreatieschap betrokken zijn.

Beleid voor waterrecreatie

Het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995) beschrijft het beleid voor de waterrecreatie. Het beleid in de waterrijke gebieden is gericht op het duurzaam afstemmen van verschillende functies: meervoudig ruimtegebruik waar mogelijk en scheiding waar noodzakelijk.

Voor de recreatievaart is het basistoervaartnet richtinggevend. Dit is een samenhangend net van bevaarbare wateren met een totale lengte van ongeveer 4.200 km, die de recreatief-toeristische samenhang versterkt.

De beleidsbrief 'Toerisme en recreatie' (LNV en EZ, 2001) stelt dat de mogelijkheden voor recreatietoervaart aanmerkelijk kunnen worden verbeterd, door fysieke knelpunten in de waterwegen op te lossen. De beleidsbrief vraagt ook meer aandacht voor het beter toegankelijk maken van oevers, omdat dit de mogelijkheden tot recreatie langs de waterkanten vergroot. Verder streeft de beleidsbrief naar het ontstaan van aantrekkelijke



De waterrecreatie zal, als het aan het kabinet ligt, verder groeien (Foto: Roel Hoeve).

netwerken voor de kleine waterrecreatie (roeien, kanovaren, kleine zeilboten, toerschaatsen etc.), bij voorkeur in en rondom stedelijke gebieden.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft geen primaire beleidsverantwoordelijkheid voor de openluchtrecreatie. Rijkswaterstaat is echter wel als beheerder van oppervlaktewater betrokken bij recreatieve ontwikkelingen. Bij het aanleggen van voorzieningen en bij werkzaamheden voor beheer en onderhoud worden ook recreatiebelangen gediend. Rijkswaterstaat heeft hiervoor geen apart beleid geformuleerd.

De derde Kustnota (V&W, 2000) legt beperkingen op aan de bebouwing in de kustzone, en daarmee ook aan de toeristisch-recreatieve sector, vanwege de zorg voor de kustlijn en de waterkering. “Het beleid van de derde Kustnota beperkt de ontwikkelingsmogelijkheden voor de toeristisch-recreatieve sector, met name in de badplaatsen”, zo stelt de beleidsbrief ‘Toerisme en recreatie’. De toeristisch-recreatieve sector heeft een Nationaal Aanjaagteam Kust in het leven geroepen met onder meer als doel om de ruimteclaims voor de sector te onderbouwen.

Waterrecreatie en natuur

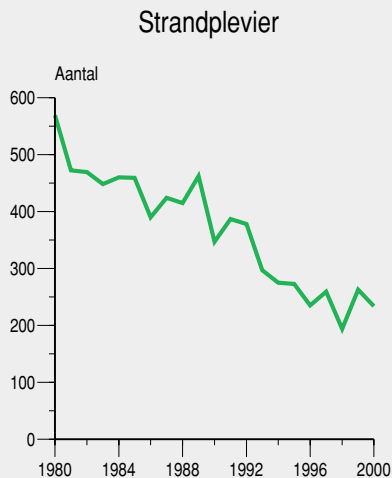
Wat opvalt in de beleidsbrief ‘Toerisme en recreatie’, is dat met geen woord wordt gerept over de relatie tussen waterrecreatie en natuur. Dit is vooral opvallend omdat veel wateren die voor recreatie worden gebruikt onder de Vogelrichtlijn en de Ecologische Hoofdstructuur vallen.

De Stichting Recreatietoervaart Nederland gaat in de Beleidsvisie Recreatie-Toervaart Nederland 2000 (SRN, 2000) weliswaar uit van een integrale benadering waarin natuur,

Strandrecreatie versus strandplevier

De Nederlandse Delta is van internationale betekenis voor de strandplevier. In Noordwest-Europa broeden 1.000 paren, waarvan 230 paren in de Delta. De strandplevier is een vogelsoort die sterk afhankelijk is van dynamische milieus, zoals open zandstranden en niet overstromde, kale delen van schorren. Het areaal van dergelijke milieus is sterk afgenomen door waterstaatkundige ingrepen (zie: *paragraaf 3.1*). Stranden behoren tot de weinige overgebleven dynamische zout water milieus en zijn daarmee belangrijke mogelijke broedgebieden van deze soort. Stranden zijn echter ook in trek bij de recreërende mens. De sterk toegenomen strandrecreatie heeft een groot nadelig effect op de vestigingskans en het broedsucces van de strandplevier. De soort komt nauwelijks meer op stranden voor.

Aantalsontwikkeling van de strandplevier in het Nederlandse Deltagebied.



milieu en cultuurhistorie vaste elementen zijn, maar alleen de recreatiebelangen worden meegenomen in de besluitvorming. Illustratief hiervoor is dat aan gesubsidieerde projecten de voorwaarde wordt verboden dat de recreatiemogelijkheden gedurende twintig jaar niet beperkt worden. Sommige projecten zijn in enige mate gericht op natuurwinst, zoals projecten waar door het baggeren van de vaarroute voedselrijk slib verwijderd wordt.

Evenals bij de openstelling van natuurterreinen op het land (zie: *paragraaf 5.5*) geldt ook voor de waterrijke natuurgebieden dat beheerders dikwijls het voorzorgprincipe hanteren bij het beschermen van bijzondere natuurwaarden tegen verstoring door recreatie. Op een vraag van het Natuurplanbureau welke beperkingen aan de waterrecreatie worden opgelegd ter bescherming van de natuur, noemen provincies diverse instrumenten. Op een aantal wateren gelden vaarverboden of –beperkingen, al dan niet toegespitst op motorboten of snelvaren. Ook zonering en het toepassen van de Natuurbescher-



Recreatief gebruik langs de kust (Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).



Vogelbroedgebied, afgesloten voor recreanten (Foto: Roel Hoeve/Foto Natura).

mingswet worden dikwijls genoemd. De recreatie op meren in Groningen en in de kop van Overijssel wordt deels gereguleerd via het aantal ligplaatsen en het aantal vergunningen voor verhuur van electrobotten en kano's. In de kop van Overijssel legt ook de brughoogte beperkingen op aan de toegankelijkheid. Verder is de ervaring dat uitgezette (kano)routes het recreatief gebruik vrij gemakkelijk in goede banen kan leiden.

7.5 De Europese Kaderrichtlijn Water

- *De Europese Kaderrichtlijn Water kan grote gevolgen hebben, niet alleen voor het waterbeleid maar ook voor het natuurbeleid. Veel hangt af van de implementatie op nationaal niveau en nadere uitwerking op Europees niveau.*
- *Uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' blijkt dat het kabinet de Kaderrichtlijn met voortvarendheid wil implementeren. De nota geeft aan dat actief invulling zal worden gegeven aan de inspanningsverplichting om voor oppervlaktewateren, kustwateren en grondwater in 2010 een 'goede toestand' van de ecologische kwaliteit te bereiken.*

Op 22 december 2000 is de Kaderrichtlijn Water van kracht geworden (Europees Parlement, 2000). Deze kaderrichtlijn dient, zoals elke Europese richtlijn, in de nationale wet- en regelgeving te worden vastgelegd. Als uiterlijke datum voor het vastleggen van de kaderrichtlijn in de wetgeving geldt 22 december 2003. Uiterlijk vijftien jaar na inwerkingtreding dienen de beoogde beleidseffecten te zijn bereikt.

Stroomgebieden

Stroomgebieden hebben een centrale plaats in de kaderrichtlijn. De aanpak die voor deze gebieden is gekozen, is gebaseerd op gemeenschappelijke beginselen die op stroomgebiedniveau worden toegepast. Deze beginselen betreffen waterkwantiteitsaspecten, maar vooral ook waterkwaliteitsaspecten. Onder de kaderrichtlijn moet voor elk van de vier Nederlandse stroomgebieden (Maas, Schelde, Rijn en Eems) een beheersplan worden opgesteld. De ambitie ligt daarbij op het realiseren van een gezamenlijk, internationaal stroomgebiedbeheersplan; minimaal moet er voor de nationale delen van de stroomgebieden een beheersplan komen. Zeker voor Nederland als overwegend deltageland is internationale afstemming met bovenstrooms gelegen gebieden belangrijk. Naar verwachting zal voor de rapportage aan de Europese Unie over de uitvoering van de kaderrichtlijn de monitoring in stroomgebieden een stuk zwaarder moeten worden.

De kaderrichtlijn geldt niet alleen voor het oppervlaktewater, maar ook voor het grondwater en richt zich zowel op het diepe als het ondiepe grondwater. In de stroomgebiedenadering vraagt het grondwater speciale aandacht, zeker waar het gaat om het grondwater dat zich via grote diepte verplaatst. Juist dit water is lokaal van grote betekenis voor ecologisch waardevolle levensgemeenschappen (RIVM, 1998; zie ook: *paragraaf 3.3*).

Te realiseren toestand

De richtlijn schrijft voor dat de wateren aangewezen moeten worden als ‘natuurlijk’, ‘sterk veranderd’ of ‘kunstmatig’. Voor natuurlijke wateren moet binnen de planperiode een toestand bereikt worden die in lichte mate mag afwijken van de natuurlijke, onverstoorde staat (‘goede ecologische toestand’). Voor wateren die door fysieke veranderingen sterk veranderd zijn of die zelfs volledig kunstmatig zijn, moet een zogenaamd ‘goed ecologisch potentieel’ gedefinieerd worden. Dit is een toestand die in lichte mate mag afwijken van datgene wat gegeven de (maatschappelijke) randvoorwaarden maximaal haalbaar is.

De kaderrichtlijn schrijft verder voor dat de lidstaten nadrukkelijk aandacht moeten besteden aan gebieden die bijzondere bescherming behoeven. Tot deze gebieden beho-

Twee plantensoorten die afhankelijk zijn van grondwater. Links: krabbescheer (Foto: Marlies Sanders); rechts: wateraardbei (Foto: Roel Hoeve).



Overijsselse Vecht. Vanwege de implementatie van de Kaderrichtlijn Water wordt momenteel een stroomgebiedsplan voor deze rivier gemaakt. De Duits-Nederlandse grenswatercommissie voor de Vecht speelt hierbij een belangrijke rol (Foto: Roel Hoeve).



ren de gebieden die zijn aangewezen op basis van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn. Ook de nutriëntengevoelige gebieden, zoals verwoord in de richtlijn voor behandeling van stedelijk afvalwater en in de nitratenrichtlijn, behoren hiertoe.

Implementatie

Zowel op nationaal als op Europees niveau werkt men momenteel aan het invoeren van de Kaderrichtlijn Water. Nationaal wordt de implementatie voorbereid door een projectgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van V&W, VROM en LNV, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen.

De lidstaten hebben enige mate van vrijheid bij het kwalificeren van de wateren als natuurlijk, sterk veranderd of kunstmatig. Is eenmaal een keuze gemaakt, dan geldt een zware inspanningsverplichting om de bijbehorende doelstellingen te realiseren.

Uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000^a) blijkt dat het kabinet de Kaderrichtlijn Water met voortvarendheid wil implementeren. De nota geeft aan dat actief invulling zal worden gegeven aan de inspanningsverplichting om voor oppervlaktewateren, kustwateren en grondwater in 2010 een 'goede toestand' van de ecologische kwaliteit te bereiken. Voor grensoverschrijdende rivierstroomgebieden zal Nederland zich inzetten om dat in internationale samenwerking te doen, zo stelt de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'.

Thema



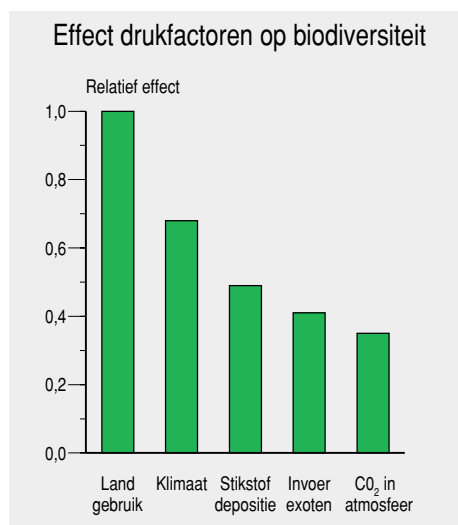


De grutto vereist voor zijn behoud internationale samenwerking (Foto:Chris Schenk /Foto Natura).

Het centrale thema van deze Natuurbalans is ‘internationalisering van het natuurbeleid’. Dit afsluitende themahoofdstuk besteedt aandacht aan de wisselwerking tussen beleidsvorming op internationaal niveau en beleidsvorming en –uitvoering in Nederland.

Natuur houdt niet op bij landsgrenzen. Een goed voorbeeld hiervan is de grutto. De grutto broedt in Nederland en trekt via Portugal naar de rijstvelden van Mauritanië waar hij overwintert. Al lange tijd bestaat het besef, dat bescherming van de grutto alleen goed lukt bij internationale samenwerking. Het heeft immers niet zo veel zin als het ene land zich inspant om de grutto te beschermen, terwijl de grutto elders uit de lucht wordt geschoten.

Wereldwijd worden in de nabije toekomst meer dan 10.000 planten- en diersoorten met uitsterven bedreigd (European Commission, 2001^a). In bijna alle gevallen is dit het gevolg van menselijk handelen (European Environment Agency, 1999) (zie: *figuur 8.1*). Nationale staten en maatschappelijke organisaties uit verschillende landen ervaren een



Figuur 8.1 Relatief effect van verschillende drukfactoren op biodiversiteit (Bron: Sala et al., 2000)

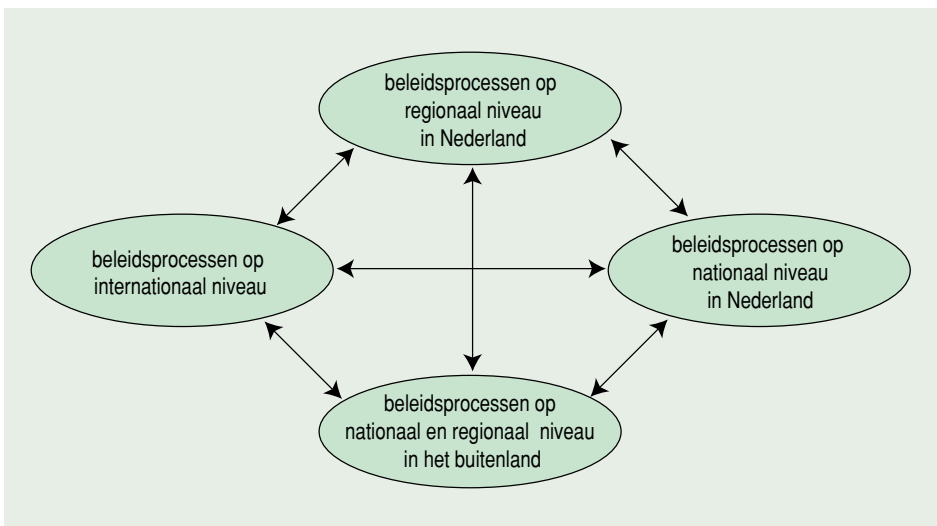
gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, om deze mondiale achteruitgang van biodiversiteit een halt toe te roepen. Afspraken hierover zijn vastgelegd in internationaal beleid.

Het internationale natuurbeleid vraagt van de Nederlandse overheid niet alleen activiteiten voor de bescherming van de natuur in het buitenland. Het verplicht Nederland ook tot activiteiten binnen de eigen landsgrenzen. Dit hoofdstuk gaat op beide aspecten in. De toenemende wisselwerking tussen het internationale niveau enerzijds en het nationale en regionale niveau anderzijds die voortvloeit uit de opkomst van internationaal natuurbeleid, wordt hier geduid als internationalisering van het natuurbeleid (zie: *figuur 8.2*).

Eén van de belangrijkste kenmerken van internationalisering van natuurbeleid is dat landen zich ook vanuit een internationaal perspectief verplichten tot de bescherming van natuurwaarden. Soms versterken nationaal en internationaal natuurbeleid elkaar, soms zijn ze strijdig.

Een ander belangrijk kenmerk van de internationalisering van het natuurbeleid is dat een gevarieerde internationale omgeving meedenkt over dit beleid. De binnenlandse beleidsvoering wordt daardoor geconfronteerd met verschuivende machtsverhoudingen. Nationale staten moeten rekening houden met internationale afspraken en lidstaten van de Europese Unie hebben bevoegdheden aan dit orgaan overgedragen. De internationale omgeving beïnvloedt niet alleen het nationale beleid, maar ook het beleid op regionaal niveau. Decentralisatie heeft er immers toe geleid dat ook hier belangrijke verantwoordelijkheden liggen voor de realisatie van het natuurbeleid. Zo raken met name in de EU-lidstaten de Europese beleidsprocessen steeds meer verbonden met

Figuur 8.2 Internationalisering van het natuurbeleid: wisselwerking tussen verschillende niveaus van beleidsvoering.



beleidsprocessen op regionaal niveau. De Raad voor het Landelijk Gebied stelt bijvoorbeeld in haar advies 'LNV tussen Europa en de regio' dat de rol en het functioneren van de nationale overheid veranderen, doordat nationale verantwoordelijkheden worden overgedragen naar zowel het Europese als het regionale niveau (RLG, 2000). De uitholling van de macht van de nationale overheid kan in sommige gevallen nog versterkt zijn, doordat de participatiemogelijkheden van individuele burgers en van burgers in georganiseerd verband zijn vergroot. Hierbij vormen zich nieuwe, soms tijdelijke, coalities (zie *paragraaf 4.2*). (Be)sturen wordt in deze context niet gemakkelijker. Wanneer aanpassingen van beleid in verschillende beleidscircuits op verschillende schaalniveaus onvoldoende op elkaar worden afgestemd, frustreert dit de uitvoering van beleid. Uiteindelijk komt dit de bescherming van biodiversiteit niet ten goede.

8. INTERNATIONALISERING VAN HET NATUURBELEID

De afgelopen dertig jaar heeft Nederland te maken gekregen met veel internationaal natuurbeleid. Zo moet Nederland rekening houden met internationale afspraken op het mondiale niveau, afspraken op het Pan-Europese niveau en het niveau van de Europese Unie (EU). Daarnaast is er nog een aantal verdragen voor Nederland relevant, zoals het verdrag voor de Noord-Atlantische Oceaan waar de Noordzee deel van uitmaakt (Ospar) en de internationale samenwerking voor de Waddenzee. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk (8.1) schetst de ontwikkeling van dit internationale beleid. Deze schets beperkt zich tot het beleid dat een relatie heeft met ecosystemen en soorten in Nederland. Dit betekent dat er bijvoorbeeld geen aandacht is voor het Woestijnverdrag, terwijl Nederland hier wel mee te maken kan hebben in verband met de ondersteuning van projecten in het buitenland.

In paragraaf 8.2 wordt wél ingegaan op de inzet van Nederland voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit in het buitenland. Deze inzet sluit aan bij het appèl dat het Biodiversiteitverdrag doet op rijke landen, om de minder rijke te ondersteunen. Vanwege de grote betekenis van het Biodiversiteitverdrag en de hieraan gerelateerde beleidsontwikkeling op Pan-Europees en EU-niveau, beschrijft deze paragraaf daarnaast de wijze waarop Nederland zich verder inzet voor de uitvoering van dit verdrag. Het gaat hierbij zowel om de rol van Nederland in de internationale beleidsarena, als de activiteiten van Nederland binnen de eigen landsgrenzen.

Meer nog dan het Biodiversiteitverdrag en de daaraan gerelateerde beleidsontwikkelingen, blijkt dat voor EU-lidstaten het natuurbeleid van de Europese Unie het meest dwingend is. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (8.3) wordt daarom ingegaan op de betekenis van de EU-Vogel- en Habitatrichtlijn voor het Nederlandse natuurbeleid. Daarbij staat de analyse van bestuurlijke problemen die hiermee samenhangen centraal.

De Nederlandse kustzone is van grote internationale betekenis. Op de kustzone zijn dan ook diverse internationale verdragen en richtlijnen van toepassing (Foto: Roel Hoeve).



Doorwerking EU natuurbeleid in Noord-Rijnland-Westfalen (BRD) en Vlaanderen (België)

De dominantie van het EU-natuurbeleid (Natura 2000) in EU-lidstaten wordt bevestigd door opmerkingen van respondenten uit België en Duitsland. Het EU-natuurbeleid zou leiden tot een versterking van het natuurbelang. Betrokkenen geven bijvoorbeeld aan dat de selectie van natuurgebieden in de deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen en het gewest Vlaanderen voorheen op toeval beruiste en nu kan worden afgedwongen en op veel systematischer wijze geschiedt. Bovendien is nu beter bekend waar precies welke van die te beschermen natuurwaarden zich bevinden en wat de kwaliteit daarvan is. Er is nu een basis van gegevens waarover consensus is, namelijk welke gebieden en populaties naar Europese maatstaven het beschermen waard zijn. Ook leidt de verplichte omzetting van de Habitatrichtlijn in deze twee lidstaten tot een versterking van het juridische instrumentarium en een grotere reikwijdte van de toepassing van dit instrumentarium, dat wil zeggen een groter oppervlakte aan natuurgebieden waar het strengste beschermingsregime geldt. In Noord-Rijnland-Westfalen heeft de implementatie van de Habitatrichtlijn er

bovendien toe geleid dat grondeigenaren graag een langlopend beheerscontract willen afsluiten met de overheid omdat zij, nu hun eigendommen onder de Habitatrichtlijn vallen, een grotere noodzaak voelen om wederzijdse verplichtingen en verantwoordelijkheden vast te leggen.

Internationale natuurbescherming in het Duits sprekende deel van België (Foto: Saskia Ligthart).



8.1 Van natuurbehoud naar duurzaam gebruik van biodiversiteit

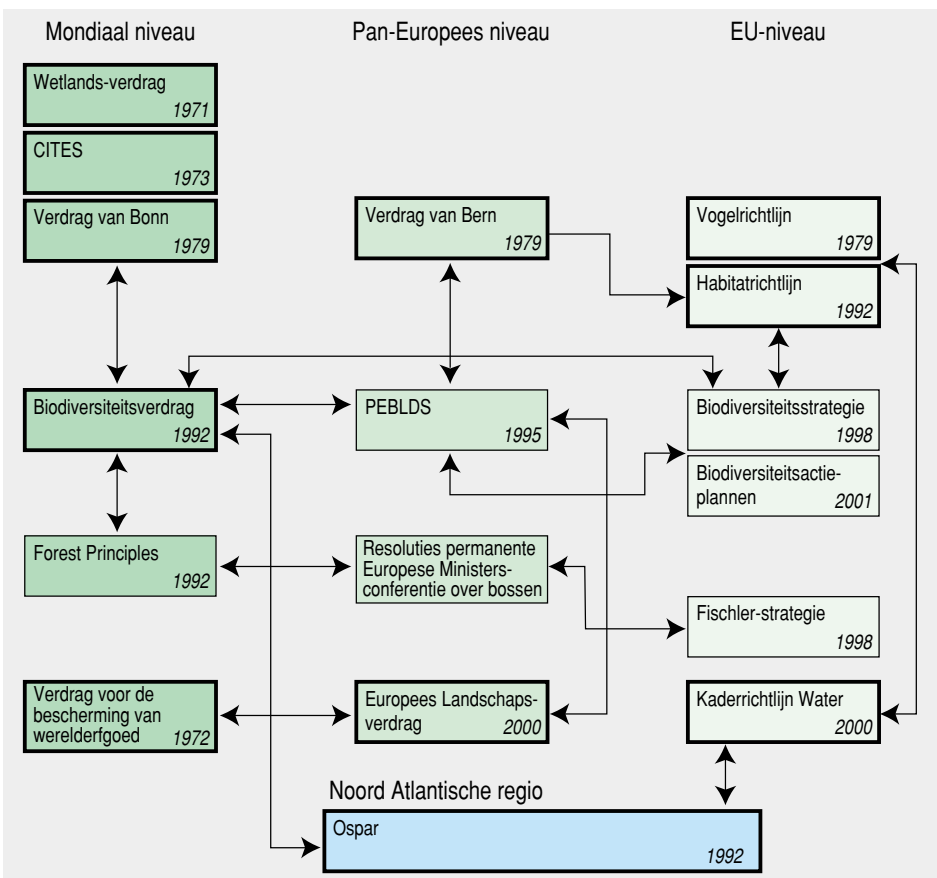
- *Het internationale natuurbeleid is aanvankelijk vooral gericht op natuurbehoud, waarbij de nadruk ligt op de bescherming van specifieke bedreigde en trekkende soorten en hun leefgebieden. In de loop van de tijd is de aandacht echter verschoven naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit.*
- *Met het Biodiversiteitsverdrag verdwijnt het klassieke internationale natuur- en landschapsbeleid niet, maar komt er (op alle niveaus) meer aandacht voor de samenhang tussen behoud van natuur en landschap en het streven naar duurzame ontwikkeling.*
- *In het Biodiversiteitsverdrag wordt geen expliciete aandacht besteed aan bescherming van het landschap als cultureel erfgoed. Op Pan-Europees niveau is in de uitwerking van de strategie voor de uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag (PEBLDS) hiervoor wel een plaats ingeruimd en is inmiddels een Europees Landschapsverdrag tot stand gebracht.*

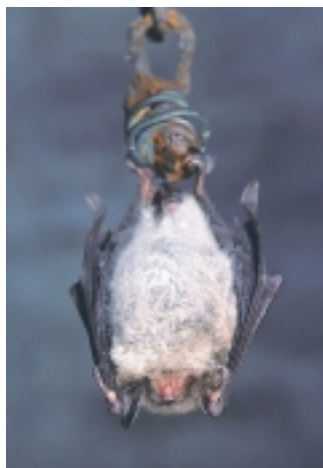
Het internationale natuurbeleid kent een lange historie. Vanaf het begin van de vorige eeuw is er binnen de Verenigde Naties aandacht voor de natuur. Behalve verschillende overheden spelen ook internationale maatschappelijke organisaties een belangrijke rol in het internationale natuurbeleid, zoals bijvoorbeeld de *International Union for the Conservation of Nature*, een samenwerkingsverband van nationale natuur- en milieu-

organisaties. In 1971 is het eerste mondiale verdrag op het gebied van de natuurbescherming, het Wetlands Verdrag, ondertekend in de Iraanse stad Ramsar.

Sindsdien hebben verschillende internationale organisaties op uiteenlopende politiek-geografische schaalniveaus beleid op dit terrein ontwikkeld. De beleidsontwikkeling binnen de verschillende internationale fora staat niet los van elkaar (zie *figuur 8.3*). De inhoud van het internationale natuurbeleid is veranderd in de loop van de tijd. Het is echter niet zo dat bij de totstandkoming van nieuw beleid het oude beleid verdwijnt, oud en nieuw beleid bestaan naast elkaar en werken gelijktijdig door in nationaal beleid. Dit betekent dat we in Nederland te maken hebben met een veelheid aan internationaal beleid, waarin verschillende accenten worden gelegd om de natuur te beschermen. Regelgeving van de Europese Unie heeft daarbij een meer directe werking dan de internationale verdragen die door andere internationale organisaties worden gecoördineerd.

Figuur 8.3 Schematisch overzicht van voor Nederland belangrijk internationaal beleid op het gebied van biodiversiteit en landschap dat in deze paragraaf aan de orde komt. Met dikke lijnen zijn de internationale verdragen en EU-richtlijnen aangegeven, met dunne lijnen de internationale beleidsstrategieën en afspraken.





Vleermuizen behoren tot de trekkende soorten die beschermd worden door het Verdrag van Bonn (Foto: Roel Hoeve).

Van Ramsar naar Rio

De eerste verdragen op het gebied van natuurbescherming op mondiaal niveau zijn het Wetlands Verdrag (1971), CITES (1973) (*Convention on International Trade in Endangered Species*) en het Verdrag van Bonn (1979). Deze verdragen zijn sterk gericht op de bescherming van soorten. In het Wetlands Verdrag gaat het aanvankelijk primair om de bescherming van (trekkende) watervogels, het Verdrag van Bonn richt zich op de bescherming van trekkende soorten in algemene zin en CITES beoogt de handel in bedreigde soorten aan banden te leggen. Bij het Wetlands Verdrag wordt de bescherming en het verstandig gebruik van de leefgebieden van deze soorten als een belangrijk middel gezien. Begin jaren zeventig besteedt het mondiale beleid met het Verdrag voor Cultureel en Natuurlijk Werelderfgoed (1972) ook al aandacht aan het behoud van landschap.

Op Pan-Europees niveau ontwikkelt de Raad voor Europa het Verdrag van Bern, dat in 1979 vastgesteld wordt. Het Verdrag van Bern richt zich net als het Wetlands-verdrag niet alleen op de bescherming van Europese wilde flora en fauna, maar ook op de bescherming van hun leefgebieden. Behalve 43 Europese staten is ook de Europese Gemeenschap verdragspartij van het Verdrag van Bern. Dit verdrag heeft de basis gevormd voor de EU-Habitatrichtlijn die in 1992 tot stand komt.

De ontwikkeling van natuurbeleid op EU-niveau is echter begonnen met de Vogelrichtlijn die in hetzelfde jaar als het Verdrag van Bern is vastgesteld. De ontwikkeling van de Vogelrichtlijn is opmerkelijk, omdat in die tijd het natuurbeleid nog geen basis heeft in het Europese Verdrag. Wel is vanaf de jaren zeventig milieubeleid gevormd. Dit beleid was echter aanvankelijk gebaseerd op de bepaling in het Europese Verdrag, dat gezamenlijke actie op Europees niveau mogelijk is met het oog op het functioneren van de eenheidsmarkt om oneerlijke concurrentie tegen te gaan (VEU, artikel 235). Met uitzondering van het verbod op de handel in beschermde vogelsoorten, is de bescherming van vogels lastiger in deze context te plaatsen.

Het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie in Brussel (Foto: Saskia Ligthart).



Sinds het Verdrag van Maastricht (1992) is de verdragsrechtelijke basis voor het natuurbeleid als onderdeel van het milieubeleid er wel (VEU, artikel 130). Volgens dit verdrag moet dit beleid bijdragen aan “behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van natuur en milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens en een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen”. De beginselen van het EU-milieubeleid dragen hiermee ook bij aan de werking van het natuurbeleid. Met name volgens het zogenaamde integratiebeginsel moeten ook andere EU-beleidsvelden, zoals het gemeenschappelijke landbouwbeleid, bijdragen aan het bereiken van de doelen van het milieu- en natuurbeleid. Mede daarom is het natuurbeleid binnen de Europese Unie niet louter gericht op natuurbehoud, maar ook op een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

In deze formulering valt de aandacht te herkennen voor duurzame ontwikkeling die in de mondiale beleidsarena vanaf het einde van de jaren tachtig een nieuwe legitimatie beoogt te bieden voor milieu- en natuurbeleid (zie o.a.: Rientjes, 1999). Deze aandacht voor duurzame ontwikkeling wordt tijdens de *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* in Rio de Janeiro in 1992 bekrachtigd in een aantal internationale afspraken, waarvan het Biodiversiteitsverdrag vanuit het oogpunt van het natuurbeleid het belangrijkste is.

In vergelijking tot het tot dan toe bestaande mondiale natuurbeleid heeft het Biodiversiteitsverdrag een bredere doelstelling. Dit verdrag richt zich namelijk niet alleen op het behoud van biodiversiteit, maar ook op het duurzaam gebruik van de bestanddelen ervan (genen, soorten en ecosystemen) en op een eerlijke verdeling van de baten van dat gebruik. Het Biodiversiteitsverdrag komt echter niet in de plaats van het bestaande internationale natuurbeleid, maar beoogt de samenhang binnen dit beleid en de relatie tot de doelen van het Biodiversiteitsverdrag te versterken. Deze rol wenst het Biodiversiteitsverdrag overigens niet alleen ten aanzien van het natuurbeleid te vervullen, maar ook in relatie tot het milieubeleid en het economische beleid voor verschillende sectoren.



Tropisch regenwoud, een ecosysteem met een hoge biodiversiteit (Foto: Jan van der Sraaten/Saxifraga).

Een voorbeeld van integratie van biodiversiteitsdoelen in het internationale milieubeleid vormt de toenemende aandacht voor biodiversiteit binnen het Oskar-verdrag uit 1992. Dit verdrag is aanvankelijk net als zijn voorgangers, de verdragen van Oslo (1972) en Parijs (1978), vooral gericht op het beperken van de verontreiniging van de Noord Atlantische Oceaan. In 1998 wordt het verdrag uitgebreid met beleid voor het behoud en herstel van ecosystemen en biologische diversiteit van het maritieme milieu (zie ook: *paragraaf 7.1*).

Behalve het Biodiversiteitverdrag en de beleidsontwikkeling die hieruit voortvloeit, zoals binnen het Oskar-verdrag, vormen de *Forest Principles* een andere uitkomst van de UNCED. De poging om tijdens deze conferentie tot een Bossenverdrag te komen is mislukt. De niet juridisch bindende uitgangspunten die vastgelegd zijn in de *Forest Principles*, ademen in hoge mate de geest van het Biodiversiteitverdrag, zoals bijvoorbeeld het respect voor de soevereine rechten van staten op de exploitatie van bossen op hun eigen grondgebied. De specifieke aandacht voor bossen op mondiaal niveau komt aanvankelijk voort uit de zorg over de verwoestijning in onder andere de Sahel. Vanuit onder meer de toenemende aandacht voor de mondiale biodiversiteit in de tweede helft van de jaren tachtig, verschuift de aandacht naar de aantasting van het tropisch regenwoud. De *Forest Principles* laten een verbreding zien naar bossen in alle geografische regio's en klimaatzones.

Van Rio naar Brussel en Straatsburg

Niet alleen EU-lidstaten, maar ook de Europese Gemeenschap zelf is verdragspartij van het Biodiversiteitverdrag. De Europese Gemeenschap heeft immers ten opzichte van de lidstaten verstrekkende bevoegdheden op de beleidsterreinen die vanuit het oogpunt

van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit van groot belang zijn, zoals de landbouw en de visserij. Met haar Biodiversiteitstrategie uit 1998 en de Biodiversiteitactieplannen uit 2001, maakt de Europese Unie een begin met de invulling van de integratiedoelstelling uit het Biodiversiteitsverdrag. Desondanks geeft de Europese Unie prioriteit aan het streven naar de vorming van een netwerk van natuurgebieden aangeduid als Natura 2000 (zie: European Commission, 2001^{b, c}). Vanuit een Europees perspectief stellen natuurwaarden grenzen aan het gebruik in deze gebieden. De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn hiervoor de belangrijkste instrumenten. Behalve deze juridische instrumenten beschikt de Europese Unie in beperkte mate over financieel instrumentarium voor het natuurbeleid (*LIFE-Nature*) en faciliteert zij de beschikbaarheid van kennis en expertise op dit terrein. De koppeling van de Kaderrichtlijn Water aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (zie ook: *paragraaf 7.5*) ligt in het verlengde van de kern van het EU-biodiversiteitbeleid om natuurwaarden een harde juridische bescherming te geven en hiermee een duidelijk kader te stellen waarbinnen economische ontwikkeling plaats kan vinden.

Omdat niet alle landen van Europa lid zijn van de Europese Unie, is er ook op Pan-Europees niveau een biodiversiteitstrategie ontwikkeld: de Pan-Europese Strategie voor Biologische en Landschappelijke Diversiteit (PEBLDS) uit 1995. Behalve de integratie van biodiversiteitsdoelen in beleid voor economische sectoren, is de vorming van een Pan-Europees Ecologisch Netwerk een belangrijk doel van PEBLDS. Hoewel PEBLDS gezien moet worden als een rechtstreeks antwoord op het Biodiversiteitsverdrag, is in aanvulling hierop ook het behoud van Europese landschappen één van de hoofddoelstellingen van deze strategie. Deze aandacht voor landschap, naast de aandacht voor het behoud van ecosystemen, komt ook tot uiting in de recente vaststelling van het Europese Landschapsverdrag (2000). Landschap is een belangrijk thema op dit niveau vanwege het belang dat wordt gehecht aan het behoud van culturele identiteit tegen de achtergrond van een steeds verdergaande globalisering.

Voor de inbreng vanuit Europa in de mondiale biodiversiteit-arena is dit Pan-Europese niveau van groot belang. Hier vindt onder meer tijdens de zogenaamde ministerconferenties *Environment for Europe* afstemming plaats tussen de landen die wel en geen lid



Droogmakerijen vormen een cultuurhistorisch element van het Nederlandse landschap (Foto: Bob Fleumer/Foto Natura).

zijn van de Europese Unie. Behalve ministersconferenties over het thema biodiversiteit, worden er specifieke opeenvolgende ministersconferenties georganiseerd over de bescherming van bossen in Europa. Dit proces staat in nauwe samenwerking met de speciale aandacht voor bossen op mondiaal niveau. Belangrijke thema's daarbij zijn behoud van biodiversiteit in bossen, duurzaam beheer en multifunctioneel gebruik van bossen. In een reactie op de aandacht voor bossen op mondiaal en op Pan-Europees niveau, werkt ook de Europese Unie aan een strategie voor bossen op het grondgebied van de Unie, ook wel aangeduid als de Fischler-strategie (1998). Naast de thema's die spelen op Pan-Europees niveau is er aandacht voor certificering voor zover het bossen binnen het verdragsgebied van de Europese Unie betreft.

8.2 Naar letter en geest van het Biodiversiteit-verdrag?

- *In de internationale beleidsarena op het gebied van biodiversiteit speelt Nederland een actieve initiërende rol.*
- *Nederland voldoet aan de afspraak die tijdens de UNCED-conferentie is gemaakt om 0,1% van het Bruto Nationaal Product (BNP) te besteden om natuur- en milieu-beleid in ontwikkelingslanden te verbeteren.*
- *Wanneer de actieve rol van Nederland in de internationale beleidsarena en de ruimhartige financiering van projecten in het buitenland wordt vergeleken met de mate van uitwerking van de integratie van biodiversiteitsdoelen in relevant nationaal economisch beleid (handel, landbouw, visserij, toerisme), dringt de metafoor van de dominee en de koopman zich op.*
- *Bijna tien jaar na Rio heeft de Nederlandse regering zich voorgenomen om plannen van aanpak te maken voor duurzaam gebruik van biodiversiteit in relevante economische sectoren in Nederland, zoals landbouw, toerisme en visserij.*
- *Met uitzondering van de gelden voor ontwikkelingssamenwerking waarvoor een milieutoets bestaat, wordt het al dan niet uitvoeren van een milieutoets op overheids-subsidies voor economische projecten in het buitenland overgelaten aan de uitvoerende instellingen.*

Zoals de analyse in de vorige paragraaf heeft laten zien, wordt natuurbehoud in het internationale beleid steeds nadrukkelijker in verband gebracht met het streven naar duurzame ontwikkeling. Dit gedachtegoed is neergelegd in het Biodiversiteitsverdrag en vindt zijn uitwerking in tal van ander beleid op internationaal én nationaal niveau.

Nederland was in 1992 één van de 150 landen die het Biodiversiteitsverdrag ondertekenden en heeft het verdrag op 12 juli 1994 geratificeerd. Nederland bevestigt hiermee zijn verantwoordelijkheid voor de mondiale biodiversiteit. Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop Nederland vanaf 1994 deze verantwoordelijkheid heeft ingevuld. Om een afspraak te doen over de effecten hiervan op de biodiversiteit, is het vanwege de beleidsfase waarin het biodiversiteitsbeleid zich bevindt nog te vroeg. Wél kunnen uitspraken worden gedaan over beleidsprestaties van Nederland in het licht van de internationale afspraken.

In deze paragraaf wordt daarom eerst ingegaan op de doelen van het Biodiversiteitverdrag en de belangrijkste verplichtingen die hieruit voortvloeien. Vervolgens richt de aandacht zich op de beleidskeuzes die in Nederland zijn gemaakt in reactie op dit verdrag en - voor zover mogelijk - de resultaten waartoe dit Nederlandse beleid tot nu toe heeft geleid.

Doelstellingen en algemene verplichtingen Biodiversiteitverdrag

Het Biodiversiteitverdrag heeft een driedelige doelstelling: behoud van mondiale biodiversiteit, duurzaam gebruik van de bestanddelen ervan en een eerlijke verdeling van de baten van dat gebruik. Het Biodiversiteitverdrag is een zogenaamd raamverdrag. Dit houdt in dat de voorschriften die in de verschillende verdragsartikelen zijn verwoord geen specifieke verplichtingen zijn, maar algemene beleidsdoelstellingen. De verplichtingen die wel voortvloeien uit een raamverdrag worden nader uitgewerkt in de implementatiefase (zie Glowka, 1994 en Schermers, 1985 *op cit.* Arts, 1998). De zogenaamde *Conferences of Parties*, waarvan de zesde volgend voorjaar in Den Haag wordt georganiseerd, zijn hierbij besluitvormend.

Eén van de meest concrete verplichtingen voor nationale staten die voortvloeit uit het Biodiversiteitverdrag is het ontwikkelen (of aanpassen) van (bestaande) nationale strategieën, plannen of programma's voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, waarin onder andere de voorgestelde maatregelen uit het verdrag tot uitdrukking komen en - voor zover mogelijk en toepasselijk - het integreren van de doelstellingen van het verdrag in relevante sectorale en sector-overstijgende plannen, programma's en beleid (artikel 6). Daarnaast is het instellen van een systeem van beschermde gebieden en het stimuleren van het herstel van bedreigde soorten (*in situ conservation*) een belangrijke bepaling uit het verdrag (artikel 8). Het Biodiversiteitverdrag streeft echter ook naar het behoud van componenten van biologische diversiteit buiten hun natuurlijke leefgebieden ter versterking van de *in situ conservation* (= *ex situ conservation*) (artikel 9). Verder heeft het verdrag veel aandacht voor onderzoek en verspreiding van kennis op het gebied van biodiversiteit en het ondersteunen van ontwikkelingslanden bij de uitvoering van het verdrag. Eén van de middelen hiervoor is de instelling van een fonds (*Global Environmental Fund*).

Eerste aanzetten voor Nederlands biodiversiteitsbeleid

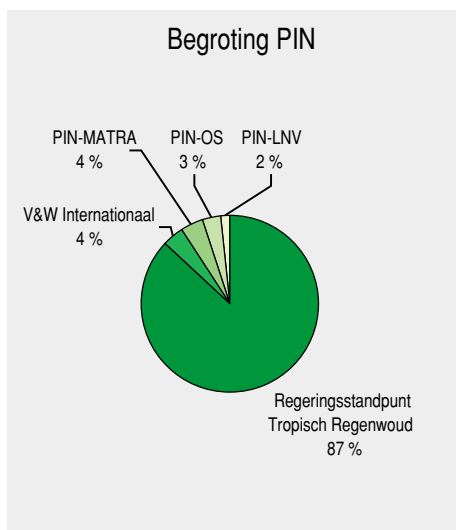
De activiteiten die Nederland ontplooit om te voldoen aan de internationale afspraken uit het Biodiversiteitverdrag zijn conform artikel 6 van het verdrag voor het eerst op papier gezet in het Strategisch Plan van Aanpak Biologische Diversiteit (SPA) uit 1995. Nederland gaat er in dit plan van uit dat het dan bestaande beleid voor natuur, milieu, water, ruimtelijke ordening, landbouw en ontwikkelingssamenwerking gezamenlijk invulling geeft aan de bepaling uit artikel 6 van het Biodiversiteitverdrag. De integratie van de doelstellingen van het verdrag in relevante Nederlandse sectorale en sector-overstijgende plannen, programma's en beleid acht de Nederlandse regering op dat moment dus voldoende.

Eén van de specifieke acties die voortvloeien uit het SPA is om een interdepartementaal Programma Internationaal Natuurbeheer (PIN) te formuleren. Hiermee beoogt de Nederlandse regering om een extra impuls te geven aan de al bestaande inzet voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit wereldwijd. De Nederlandse overheid acht behalve de activiteiten binnen onze landsgrenzen de beïnvloeding van het internationale beleid en de ondersteuning van minder draagkrachtige landen namelijk van groot belang om invulling te geven aan het biodiversiteitsbeleid. Met het PIN wordt geprobeerd om de activiteiten die Nederland hiertoe ontplooit beter op elkaar af te stemmen.

Het doel van het Programma Internationaal Natuurbeheer (1996-2000) is “(het komen tot) actieve bescherming en duurzaam gebruik van natuurlijke en halfnatuurlijke ecosystemen van internationaal betekenis (buiten Nederland), waarbij het instandhouden van de nog relatief ongerepte ecosystemen en het creëren van ecologische samenhang prioriteit heeft”. Voor de genoemde periode hebben in het internationale natuurbeheer van Nederland de ecosystemen bossen, wetlands, rivieren, kustzones en zeeën en Antarctica prioriteit.

Het Programma Internationaal Natuurbeheer kent de volgende uitgangspunten:

- ecologische relaties tussen natuur in Nederland en natuur elders in Europa en de wereld zijn speerpunt van beleid;
- aan (directe of indirecte) Nederlandse betrokkenheid bij aantastingen van de natuur in het buitenland wordt expliciet aandacht geschonken;
- de Nederlandse bijdrage aan de bescherming van natuur in het buitenland wordt gestuurd door internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd;
- Nederland zet zijn expertise en ervaring in voor zover deze inzet bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen;
- bevorderen van de integratie van het internationale natuur-, milieu- en waterbeleid.



Figuur 8.4 Bedragen beschikbaar (begroot) voor de uitvoering van het Programma Internationaal Natuurbeheer (exclusief gelden VROM).



Natuurbeheer in Oost-Europa (Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga.)

Het PIN is opgesplitst in twee delen. Eén deel richt zich op ontwikkelingslanden (PIN-OS), het tweede deel op Midden- en Oost-Europa (PIN-Matra) (Koppert, *et al.* 2000^b). Voor de besteding van de gelden in de regio Midden- en Oost-Europa is een apart actieplan geschreven, getiteld 'Natuurbeheer Midden- en Oost-Europa 1996-2000'. Dit actieplan geeft een specifiekere invulling aan de doelstellingen van PIN in deze regio. Verder zijn er voor de uitvoering van PIN gelden beschikbaar gesteld binnen het kader van het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (zie: kadertekst *Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud*) en heeft het ministerie van LNV middelen voor PIN gereserveerd die buiten de genoemde deelprogramma's vallen (PIN-LNV). Het ministerie van Verkeer en Waterstaat levert een bijdrage aan de uitvoering van PIN via de activiteiten op het gebied van integraal waterbeheer. Een aantal projecten heeft een specifieke natuurbeheerbijdrage. Sinds 1999 zijn deze projecten gebundeld in Wetwise. Ook via VROM worden in het kader van internationaal milieubeleid gelden beschikbaar gesteld.

Tevens streeft Nederland ernaar conform de afspraken die zijn gemaakt tijdens de *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) in 1992, dat 0,1% van het BNP besteed wordt om het natuur- en milieubeleid in ontwikkelingslanden te verbeteren. Dit bedrag komt bovenop de internationaal overeengekomen middelen van 0,7% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking (zogenaamde ODA-middelen).

Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud

Tropische regenwouden behoren tot de meest bedreigde ecosystemen ter wereld. Aangezien de Nederlandse regering zich medeverantwoordelijk voelt voor het aandragen van oplossingen voor dit mondiale probleem, formuleert zij in 1991 het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud. Hiermee beoogt zij ook de samenhang van het al bestaande beleid op dit gebied te bevorderen. Nederland wil zich zowel in nationaal als internationaal verband inzetten om het behoud van tropisch regenwoud te bevorderen door een evenwichtig en duurzaam land- en bosgebruik. Op

deze wijze zal het huidige, in hoog tempo verlopende proces van ontbossing en aantasting van het milieu moeten worden beëindigd.

Nederland ondersteunt daarom projecten gericht op behoud en duurzaam gebruik van tropische regenwouden. Bij de steun aan hout producerende landen is er aandacht voor een institutionele versterking van degenen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van tropische bossen. Verlichting van de schuldenlast is hier een belangrijk element van. Voor een deel geeft de Nederlandse

regering de eerste jaren invulling aan deze beleidslijnen via bilaterale samenwerking met de vier voornaamste producentenlanden van tropisch hout: Gabon, Kameroen, Indonesië en Maleisië. Binnen de ontwikkelingssamenwerking krijgt duurzaam bosbeheer in relatie met de armoedeproblematiek ook aandacht in landen waarmee Nederland geen handelsbetrekkingen heeft. Ook verplicht de Nederlandse regering zich om in beginsel geen medewerking te verlenen aan projecten en ontwikkelingen die het tropisch regenwoud direct of indirect (kunnen) aantasten en zet zij zich via het stimuleren van certificering in, om de handel in niet duurzaam geproduceerd tropisch hout aan banden te leggen. Doel is om in 2000 alleen nog duurzaam geproduceerd hout te gebruiken. Dit doel is internationaal geaccepteerd. In de loop van de tijd heeft de aandacht zich verbreed naar duurzaam beheer van alle bossen. Ook in Nederland wordt daarom onder meer gewerkt aan certificering van het bosbeheer. Ter ondersteuning van al dit beleid wordt er geïnvesteerd in onderzoek gericht op een duurzaam beheer van (tropische) bossen. Nederland is actief in de internationale arena op het terrein van duurzaam bosbeheer en houtcertificering.

Tien jaar na vaststelling van het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud blijkt uit internationale rapportages dat de snelheid van de ontbossing nog steeds verontrustend hoog is. De totale oppervlakte aan bosgebied op de wereld is gedurende de laatste jaren met gemiddeld 11,3 miljoen hectare per jaar afgenomen (FAO, 1999 *op cit.* Tweede kamer, 1991-2001). De bossen verdwijnen vooral in Afrika en Latijns Amerika. Het *European Forest Institute* meldt dat volgens een behoudende schatting ongeveer driekwart van de

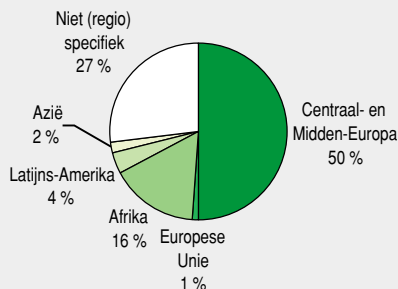
in ons land op de markt gebrachte hoeveelheid zaaghout, industrieel rondhout, panelen, papier en karton voldoet aan de Jaar-2000-doelstelling. Ook internationaal is deze doelstelling niet gehaald en zijn er voorsnog geen duidelijke afspraken over een nieuwe streefdatum. In Nederland bedraagt het areaal gecertificeerd bos nu 69.000 ha, waarvan 56.000 ha in beheer van Staatsbosbeheer is. Certificering van bos en hout in ontwikkelingslanden blijkt moeizaam van de grond te komen. De bilaterale samenwerking met hout producerende landen heeft op dit terrein alleen in Maleisië tot successen geleid.

Gegeven de voortgaande ontbossing en de resultaten die tot nu toe zijn geboekt, blijven bossen een belangrijk thema op de internationale beleidsagenda. Tijdens de Zesde Conferentie van Partijen van het Biodiversiteitsverdrag in Den Haag is dit dan ook een belangrijk agendapunt. (Bron: *Tweede Kamer dossier, nummer 21 517*).

Nederland zet zich al lange tijd in voor de bescherming van het Tropisch Regenwoud
(Foto: Roel Hoeve).



Begunstigde regio's PIN-gelden



Figuur 8.5 Overzicht begunstigde regio's van PIN-gelden (PIN-Matra, PIN-OS, PIN-LNV).

Begunstigde landen in Midden- en Oost-Europa



Figuur 8.6 Begunstigde landen in Midden- en Oost-Europa.

Besteding van gelden PIN: prioritaire ecosystemen en begunstigde landen

Voor deze Natuurbalans is nagegaan aan welke thema's uit PIN (biologische diversiteit, Europese natuur en als prioritair aangemerkte ecosystemen) de directe middelen gekoppeld aan PIN (PIN-Matra, PIN-OS en PIN-LNV) en de inzet van Rijkswaterstaat door middel van Wetwise zijn besteed (zie: *bijlage 2*). Ook is geanalyseerd naar welke regio's dit geld gaat (zie: *figuur 8.5*). Voor PIN-Matra is verder nog uitgezocht welke landen van Nederland geld hebben ontvangen in het kader van dit programma (zie: *figuur 8.6*).

De middelen voor het PIN blijken vooral ingezet voor de Europese natuur en de prioritaire ecosystemen bos en wetlands. Voor de inzet van middelen voor de Europese natuur is de meeste aandacht uitgegaan naar wetlands in Europa. Door de trekvogels is er een sterke ecologische relatie met Nederland.

De middelen uit de 0,1% BNP worden vooral ingezet voor de brede ontwikkeling en uitvoering van het Biodiversiteitverdrag, waarvoor wereldwijd activiteiten worden ondersteund in samenwerking met het secretariaat van het Biodiversiteitverdrag, De Wereldbank, *Food and Agriculture Organisation* (FAO), *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), de regionale ontwikkelingsbanken en bilaterale activiteiten. Speerpunten zijn bossen, wetlands, aride gebieden en agrobiodiversiteit.

In PIN-Matra (voor Midden- en Oost-Europa) ligt de nadruk op samenwerking met Hongarije, Polen, Oekraïne en de Russische Federatie (Koppert *et al.*, 2000^a) (zie: *figuur 8.6*). Binnen PIN-OS richt de samenwerking zich voornamelijk op Brazilië, Gabon, Ghana, Panama, Kameroen, Indonesië, Cuba en Mali (Koppert *et al.*, 2000^b). De categorie milieu- en natuurprojecten van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) gefinancierd uit de 0,1% BNP worden vooral uitgevoerd in Guatemala, Suriname, Colombia, Brazilië, Peru, Ecuador, Bolivia, Ghana, Senegal, Benin, Kameroen, Mozambique, Nepal, Bhutan, India, Sri Lanka, Vietnam, Filipijnen, China en Mongolië.

De impact van de projecten die zijn uitgevoerd in het kader van het Programma Internationaal Natuurbeheer is moeilijk te beoordelen, omdat diepgaande evaluaties van de projecten ontbreken. Behalve in de vorm van steun aan projecten in verschillende landen, wordt geld uit PIN besteed aan zaken als internationale conferenties, stimuleren van onderzoek en contributies van internationale intergouvernementele organisaties

Nederlands biodiversiteitbeleid bijna 10 jaar na Rio

Na een evaluatie van het Strategisch Plan van aanpak Biologische Diversiteit uit 1995, is er een toezegging van het kabinet om nieuw biodiversiteitbeleid te formuleren (Tweede Kamer, 1999). Er is geen aparte beleidsnota Biodiversiteit gemaakt. Het nieuwe biodiversiteitbeleid is zowel opgenomen in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000^a) en in het vierde Nationale Milieubeleidsplan, 'Een wereld, een wil' (VROM, 2001^b). Op basis van deze nota's zal onder meer het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI) worden uitgewerkt, de opvolger van het PIN. Daarbij worden ook het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud en de vierde Nota waterhuishouding betrokken.

Uit beide recent verschenen nota's blijkt dat in het Nederlandse biodiversiteitbeleid vooral wordt ingezet op deelname aan en beïnvloeding van de internationale besluitvorming, kennisoverdracht en ondersteuning van projecten in het buitenland. Het NMP4 onderbouwt deze keuze met de stelling dat "de transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en hulpbronnen vooral wordt gezien als een mondiale opgave" (VROM, 2001^b).

Voor de geloofwaardigheid van Nederland in internationaal verband en voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit in eigen land, is het van belang om ook binnen Nederland op dit gebied een aantal concrete stappen te zetten. Uit de nieuwe beleidsplannen blijkt echter dat met name de uitwerking van de integratie van biodiversiteit-



Internationale beleidsambtenaren in actie (Foto: ANP)

doelstellingen in het sectorale beleid, waar ook in de evaluatie van het SPA op werd gehamerd (Tweede Kamer, 1999) nog weinig verder is gekomen, dan het uiten van nieuwe beleidsvoornemens. In ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ staat dat in 2003 concrete afspraken zijn gemaakt met de sectoren landbouw, visserij en toerisme over het duurzame gebruik van biodiversiteit. In dit verband is het opmerkelijk, dat bijvoorbeeld in een recente beleidsbrief ‘Toerisme en Recreatie’ (LNV en EZ, 2001) met geen woord wordt gerept over de relatie recreatie en natuur binnen Nederland (zie ook: *paragraaf 7.4*). Wel sluit Nederland zich aan bij discussies over duurzaam internationaal toerisme in EU-verband (LNV en EZ, 2001). In ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ wordt verder aangekondigd dat biodiversiteit in wet- en regelgeving voor zee en kust zal worden geïntegreerd. Als eerste stap zijn hiertoe kwaliteitsdoelen voor de Noordzee ontwikkeld die in 2002 gereed moeten zijn en die als basis dienen voor afspraken met betrokken sectoren over duurzaam gebruik (zie ook: *paragraaf 7.1*). Verder zal het kabinet in 2001 met een aparte notitie komen over de integratie van biodiversiteitsdoelen in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. De opzet van PIN-OS zou niet meer passen bij het nieuwe beleid van Ontwikkelingssamenwerking, dat gericht is op structurele samenwerking met een beperkt aantal ontwikkelingslanden voor een beperkt aantal sectoren. Er wordt daarom gewerkt aan een nieuwe opzet van PIN-OS. De nationale activiteiten zullen in het kader van de reguliere bilaterale samenwerking door de ambassades worden opgepakt.

Een ander punt dat volgens het kabinet meer aandacht zou moeten krijgen in het nieuwe formuleren biodiversiteitsbeleid, is het in beeld brengen van de effecten van het Nederlands handelen op biodiversiteit in het buitenland en daar indien nodig en mogelijk consequenties aan verbinden (Tweede Kamer, 1999). Dit wordt opgepakt binnen het kader van het nieuwe Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal. Vooralsnog ont-

breekt een overzicht van de gevolgen van Nederlands handelen voor biodiversiteit in het buitenland. Hierdoor is het moeilijk om de balans op te maken van de Nederlandse inzet buiten onze landsgrenzen enerzijds en de vernietiging van diversiteit buiten onze landsgrenzen onder invloed van Nederlands handelen anderzijds. Tot nu toe wordt met uitzondering van de DGIS-gelden, waarvoor een milieutoets bestaat, het al dan niet uitvoeren van een milieutoets op overheidssubsidies voor economische projecten in het buitenland overgelaten aan de uitvoerende instellingen.

8.3 De Vogel- en Habitatrichtlijn: van Europese idealen naar Nederlandse werkelijkheid

- *Net als andere EU-lidstaten heeft Nederland de deadlines overschreden die gelden voor de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn.*
- *In internationaal vergelijkend perspectief valt op dat Nederland relatief goed scoort als het gaat om het omzetten van de richtlijnen in nationaal recht, het aanwijzen van speciale beschermingszones en het beschermen van deze zones. Nederland scoort relatief minder goed voor het treffen van de organisatorische voorzieningen die nodig zijn om de doelen van de richtlijnen niet alleen op papier, maar ook in praktijk te bereiken.*
- *Zowel het Nederlandse natuurbeleid als het natuurbeleid van de Europese Unie legt de nadruk op de vorming van ecologische netwerken. Er zijn echter ook verschillen tussen het Nederlandse natuurbeleid en dat van de Europese Unie. Zo ligt in het EU-beleid de nadruk op de juridische bescherming van op dit moment, binnen en buiten natuurreservaten, aanwezige natuurwaarden, terwijl het Nederlandse beleid sterker inzet op een toekomstige toestand en hiermee de te realiseren natuurkwaliteit onderhandelbaar maakt.*
- *De rijksoverheid heeft onvoldoende aandacht voor veranderende bestuurlijke verhoudingen als gevolg van de europeanisering van het natuurbeleid en de toegenomen participatiemogelijkheden van maatschappelijke organisaties. Dit kan in toenemende mate leiden tot conflicten over het natuurbeleid en een juridisering van de besluitvorming over ingrepen en over de intensivering van het gebruik in natuurgebieden.*

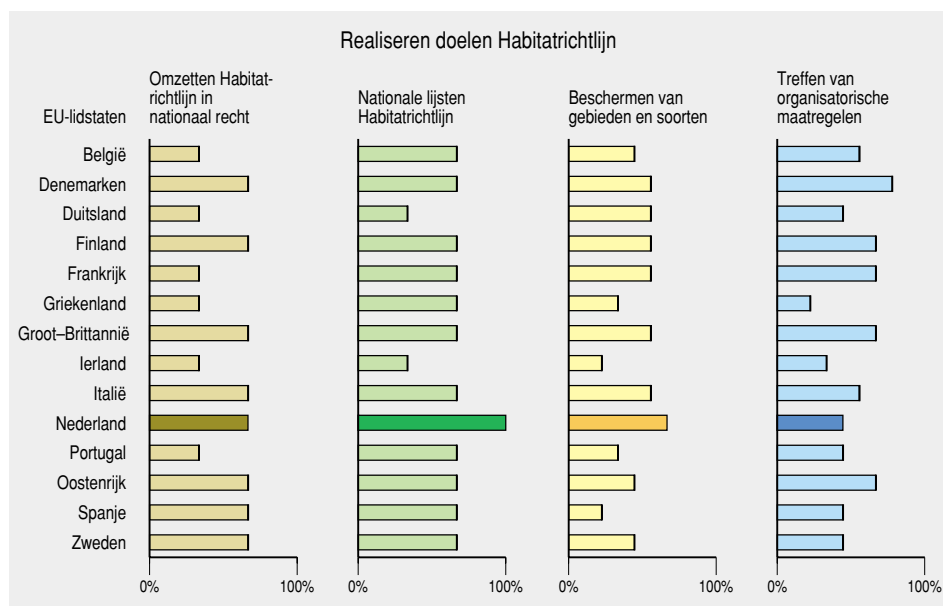
De Vogel- en Habitatrichtlijn vormen het hart van het natuurbeleid van de Europese Unie (European Commission, 2001^{b, c}). De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn moet leiden tot een ecologisch netwerk op het grondgebied van de Europese Unie. Dit netwerk draagt de naam Natura 2000 en zal ook in verbinding moeten komen te staan met het Pan-Europees Ecologisch Netwerk. Eén van de doelen van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is om dit Pan-Europees Ecologisch netwerk waar de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur deel van uitmaakt te realiseren (LNV, 2000^a).

Nederland heeft een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van het natuurbeleid van de Europese Unie. De achtergrond van deze actieve opstelling is onder meer de overtuiging van de toenmalig betrokkenen dat de idee van een netwerk van natuurgebieden, zoals de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur, ook op Europees niveau succesvol

kon worden ingevoerd (KUN/UvA, 2001). Gegeven deze inzet van Nederland, en de doelstelling uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur', is het des te meer opmerkelijk dat de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn ook in ons land traag en moeizaam verloopt (zie: *tabel 8.1*). De haast waarmee deze implementatie onder

Tabel 8.1: Implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland, de feiten op een rij

Verplichtingen Vogel- en Habitatrichtlijn	Taakstellingen Vogelrichtlijn	Beleidsprestaties Vogelrichtlijn	Taakstellingen Habitatrichtlijn	Beleidsprestaties Habitatrichtlijn
<i>Omzetten van de richtlijnen in nationaal recht.</i>	Binnen twee jaar aan de richtlijn voldoen (1981 dus).		Nationale regelgeving dient uiterlijk in 1994 van kracht te zijn..	2000: ingebrekestelling omzetting Habitatrichtlijn; er wordt gewerkt aan een aanpassing van de Nb-wet
<i>Aanwijzen van speciale beschermingszones.</i>	Binnen twee jaar aan de richtlijn voldoen (1981 dus)	1986: eerste vijf gebieden 1986-1998: 24 nieuwe gebieden na diverse aanmaningen van de Europese Commissie (EC) 1998: veroordeling door Europees Hof; 2000: 49 nieuwe gebieden, lijst compleet.	Nationale lijsten uiterlijk in 1995 gereed.	1996: 27 gebieden 1998: 62 gebieden waarvan 36 onder voorbehoud, later wordt het voorbehoud ingetrokken en een aangepaste lijst met 76 gebieden ingediend 2000: oordeel EC: lijst vergt nog aanpassingen 2001: er wordt gewerkt aan aangepaste lijst overeenkomstig de eisen van de EC
<i>Beschermen van gebieden (soorten en habitattypen) en soorten.</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Toepassing afwegingskader (artikel 6) Habitatrichtlijn onvoldoende (WWF, 2001); – afdwingen soortenbeschermings-maatregelen onvoldoende (WWF, 2001); – vele juridische procedures naar aanleiding van ingrepen in Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden; – verwarring over verhouding natuurdoeltypensystematiek Programma Beheer en instandhoudingsdoelen Vogel- en Habitatrichtlijn (zie ook: <i>paragraaf 5.3</i>); – nog geen voorzieningen voor monitoring instandhoudingsdoelen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. 			
<i>Treffen van organisatorische voorzieningen (personele en financiële middelen, informatie en kennisoverdracht, communicatie).</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Maatschappelijke weerstand: 5000 zienswijzen naar aanleiding van de gebiedsaanwijzingen onder de Vogelrichtlijn; bezwaarschriftenprocedure loopt nog; – beperkt bestuurlijk draagvlak: onvoldoende integratie van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn in economisch beleid (deze Natuurbalans, maar zie ook WWF, 2001); – onduidelijkheid over operationalisering afwegingskader bij centrale en decentrale overheden en beperkte (toegankelijkheid/beschikbaarheid) kennis over spanning gebruiksfuncties en instandhoudingsdoelen Habitat- en Vogelrichtlijn. 			



Figuur 8.7 Mate van implementatie van de Habitatrichtlijn in EU-lidstaten (Bron: WWF, 2001)

druk van de Europese Unie inmiddels is opgepakt, heeft geleid tot veel bestuurlijke en maatschappelijke commotie (RIVM, 1999; 2000).

In internationaal vergelijkend perspectief valt op dat Nederland relatief goed scoort als het gaat om het omzetten van de richtlijnen in nationaal recht, het aanwijzen van speciale beschermingszones en het beschermen van deze zones. Nederland scoort relatief veel minder goed voor het treffen van de organisatorische voorzieningen die nodig zijn om de doelen van de richtlijnen niet alleen op papier, maar ook in praktijk te bereiken (zie *figuur 8.7*).

De problemen rond de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn hebben te maken met het feit dat de rijksoverheid de gevolgen van de internationalisering van het natuurbeleid onvoldoende onderkent. Eén van deze gevolgen is dat het Nederlandse beleid en het beleid van de Europese Unie tegelijkertijd en parallel aan elkaar werken. Bovendien is onder invloed van de internationalisering het aantal bij het natuurbeleid betrokken actoren en hun invloedsmogelijkheden veranderd. Dit laatste aspect wordt versterkt door toegenomen participatiemogelijkheden van maatschappelijke organisaties.

Hieronder wordt daarom eerst ingegaan op verschillen tussen het EU en Nederlandse natuurbeleid. Vervolgens wordt met voorbeelden uit de beleidspraktijk getoond wat de gevolgen kunnen zijn van het onvoldoende onderkennen van deze verschillen, gegeven de verschuivingen in het aantal betrokken actoren en hun invloedsmogelijkheden.

Spanning tussen Nederlands natuurbeleid en beleid van de Europese Unie

Hoewel in het Nederlandse Natuurbeleidsplan uit 1990 gebiedsbescherming (Ecologische Hoofdstructuur) en soortenbescherming in het landelijke gebied buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een gelijkwaardige positie bekleden, worden de meeste middelen (financieel, personeel, politiek/bestuurlijk, kennisontwikkeling) ingezet voor de realisatie van de EHS (KUN/UvA, 2001). In het beleid van de Europese Unie is echter de juridische afdwingbaarheid van de selectie en bescherming van gebieden vergelijkbaar met die van de bescherming van de soorten uit bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Een analyse van de bescherming van de hamster in Nederland laat zien, dat de bescherming van soorten in het landelijk gebied met een appèl op het beleid van de Europese Unie opnieuw op de Nederlandse beleidsagenda wordt geplaatst (KUN/UvA, 2001).

Behalve het verschil tussen het Nederlandse natuurbeleid en het EU-beleid dat een rol speelt in het geval van soorten als de hamster (Habitatrichtlijn, bijlage IV), is er op een aantal andere punten een spanningsveld tussen het beleid van de Europese Unie en de Nederlandse beleidspraktijk. Ten eerste zijn in de Nederlandse beleidspraktijk om strategische en pragmatische redenen de instandhoudingsdoelen (natuurdoeltypen) pas na

Grensoverschrijdende natuur in de Gelderse poort?

De instandhoudingsdoelen van het Nederlandse natuurbeleid en dat van de Europese Unie zijn niet hetzelfde en bovendien verschillen ze in de mate waarin ze bepalend zijn voor de selectie van gebieden. Daarbij valt op dat deze verschillen bijvoorbeeld ook in de planvorming rond het grensoverschrijdende natuurgebied de Gelderse Poort tot nu toe nauwelijks een rol spelen.

In het Nederlandse natuurbeleid heeft dit gebied het stempel *natuurontwikkelingsgebied* gekregen, waarin natuurwaarden ontwikkeld moeten worden met als referentiekader de zogenaamde 'oernatuur' (KUN/UvA, 2001). Vanaf het begin van de jaren negentig hebben de provincie Gelderland, VROM, LNV en V&W in samenspraak met een aantal maatschappelijke groeperingen en Duitse decentrale overheden (Kreis Kleve en *Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landschaftsschutz*) samengewerkt aan de uitwerking van de plannen voor dit gebied. In maart 1995 besloot de grensoverschrijdende stuurgroep dat er geen grensoverschrijdend streefbeeld voor het totale gebied van de Gelderse Poort zou worden opgesteld. Op uitvoeringsniveau vond nog wel afstemming plaats. De Ontwikkelingsvisie waar de Nederlandse betrokkenen op regionaal niveau het over eens waren, werd vastgesteld. De selectie van de Gelderse Poort als speciale beschermingszone onder de EU-

richtlijnen, werd in 1997 opgepakt door het ministerie van LNV. Hierover vond overleg plaats met Duitse overheden, maar uiteindelijk hebben Nederland en Duitsland los van elkaar een deel van de Gelderse Poort aangemeld bij de Europese Commissie voor de Habitatrichtlijn. In maart 2000 is een deel van de Gelderse Poort aangewezen als Vogelrichtlijngebied (KUN/UvA, 2001). Over de betekenis hiervan voor de inmiddels afgeronde planvorming op regionaal niveau, heeft nauwelijks nader overleg plaats gevonden met de Nederlandse betrokkenen op regionaal niveau. (KUN/UvA, 2001).

Natuurontwikkeling in de Gelderse Poort (Foto: Jos Notenboom).



de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur vastgesteld en nader uitgewerkt. De selectie van gebieden volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn dient echter te geschieden op basis van ecologische criteria die van tevoren zijn vastgesteld. Bovendien heeft de Nederlandse overheid moeite om louter op basis van ecologische criteria gebieden te begrenzen (Van den Top en Van der Zouwen, 2000).

Verder is er een verschil in de instandhoudingsdoelstellingen zelf. In het Nederlandse natuurbeleid speelt natuurontwikkeling namelijk een belangrijke rol, waardoor instandhoudingsdoelen zich voor bepaalde gebieden richten op een toekomstige toestand. In het Europese natuurbeleid ligt de nadruk echter op de instandhouding van natuurwaarden die reden zijn geweest om de gebieden aan te wijzen en dus ook aanwezig zijn op het moment van begrenzing.

Een laatste verschil tussen het natuurbeleid van Nederland en dat van de EU betreft niet zozeer de instandhoudingsdoelstellingen en de manier waarop deze een rol spelen bij de selectie van gebieden, als wel de wijze waarop in Nederland tot nu toe de instandhouding van natuurwaarden wordt gewaarborgd. Reservaatvorming (aankoop van gebieden), vrijwilligheid en inzet van ruimtelijk orderingsinstrumentarium zijn hiervan belangrijke elementen. In het Europese natuurbeleid ligt de nadruk op de juridische bescherming van de natuurwaarden op basis waarvan gebieden zijn begrensd, ten opzichte van het gebruik dat in deze gebieden plaatsvindt. En zoals al eerder werd aangegeven, geldt dit ook voor soorten (bijlage IV, Habitatrichtlijn), waarvoor de begrenzing van gebieden niet verplicht is. De keuze voor reservaatvorming en de inzet van aanvullend instrumentarium wordt in belangrijke mate overgelaten aan de lidstaten.

Voorbeelden uit de beleidspraktijk

Aanleg van een bedrijventerrein in het leefgebied van de hamster

In 1998 geeft LNV-centraal met een ontheffing op basis van de Natuurbeschermingswet toestemming aan de gemeente Heerlen om in het leefgebied van de hamster in Zuid-Limburg een bedrijventerrein aan te leggen. Tot die tijd speelden louter organisaties op regionaal niveau een actieve rol bij de bescherming van dit dier. De regionale LNV-directie Zuid grijpt deze ontheffingverlening aan om duidelijke uitspraken te krijgen over de reikwijdte van de Natuurbeschermingswet in relatie tot de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. Regionale natuurbeschermingsorganisaties starten juridische procedures. Wat eerder met behulp van onderzoek niet is gelukt, lukt nu wel, namelijk het agen-



De veldhamster, beter bekend als 'korenwolf'
(Foto: Roel Hoeve).

deren van de soortenbescherming zoals vervat in de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. Ook de Europese Commissie mengt zich in de strijd om de hamster. Uiteindelijk leidt dit tot tweemaal toe tot een ingebrekestelling van Nederland (april 1999 en 2001). Onder andere naar aanleiding van de laatste ingebrekestelling (april 2001) belegt de Europese Commissie een vergadering met LNV-centraal. Bij de discussie over de bescherming van de hamster in Nederland, was het vrijwillige karakter van de beschermingsmaatregelen één van de belangrijkste punten op de agenda (KUN/UvA 2001).

Natuurontwikkeling Noord-Friesland Buitendijks

Een andere illustratie van een conflict tussen het EU-beleid en het Nederlandse natuurbeleid biedt de juridische procedure rond het proefproject bij Ferwerdaschor, onderdeel van het natuurontwikkelingsproject Noord-Friesland Buitendijks (Van der Meijden, 2000). Het natuurontwikkelingsproject Noord-Friesland Buitendijks maakt deel uit van het Waddenzeegebied, dat is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn en eveneens binnen de reikwijdte van de Habitatrichtlijn valt. Het project krijgt Europese subsidie uit het *LIFE Nature* fonds

Aan het Fryske Gea is op grond van de Natuurbeschermingswet een vergunning verleend voor een proefproject, waarbij de buitendijkse landbouwgronden in de Ferwerda-deelpolder worden verkward. Het doel is om zo de natuurwaarden te verhogen. Een proefproject kan altijd worden stilgelegd, als blijkt dat zich onvoorziene, niet gewenste effecten voordoen ten aanzien van de flora en fauna. Een belangengroepering, die van mening is dat de polder in de huidige toestand een onmisbaar en waardevol cultuurlandschap van de Waddenzee vormt, heeft bezwaar gemaakt tegen de verkwarding. Zij meent dat door het project een belangrijke voedselplaats voor rot- en brandganzen zou verdwijnen en beroept zich op de EU-Vogel- en Habitatrichtlijn.

De rechtbank heeft in deze zaak geconcludeerd dat de Natuurbeschermingswet de Vogel- en Habitatrichtlijn niet voldoende implementeert, omdat in de Natuurbeschermingswet niet terug te vinden is dat 'de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en dat er geen versturende factoren optreden, voorzover die factoren een significant effect kunnen hebben'. Omdat de proef gepaard gaat met een uitgebreid monitoringsonderzoek en ieder moment stilgelegd kan worden, ziet de Rechtbank echter geen aanleiding de proef stil te leggen en de vergunning in te trekken. Dit voorbeeld laat zien dat mogelijke strijdigheid tussen de uitvoering van Nederlands natuurbeleid en natuurwaarden die beschermd worden door het EU-beleid aanleiding kan zijn voor een juridische procedure.

Referenties

- Alphen, J. van en R. Molendijk (1993). *Integraal Beleidsplan Voordelta - Vorm in verandering*. Bestuurlijk Overleg Voordelta. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.
- Arts, B. (1998). The political influence of global ngo's. *Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. International Books. Utrecht.
- Bartelink H.H. (2001). *Effectgerichte maatregelen in droge bossen*. In: Vakblad Natuurbeheer 40-6: 115-118.
- Bekker, R.M. en E.J. Lammerts (2000). *Naar een rode lijst met groene stip voor hogere planten in Nederland*. IKC-LNV. Wageningen.
- Bisseling C.M., C.J.F.M. van Dam, A.C. Schippers, P. van der Wielen, W. Wiersinga (2001). *Met de natuur de zee in. Rapportage project 'Ecosysteendoelen Noordzee', kennisfase*. EC-LNV rapport nr. 48. Expertisecentrum LNV. Wageningen.
- Both, Ch. en M.E. Visser (2001). *Adjustment to climate change is constrained by arrival date in a long-distance migrant bird*. In: Nature 411: 296-298.
- Bundesamt für Naturschutz (2000). *Map of natural vegetation of Europe. Scale 1:2.500.000*. Compiled and revised by U. Bohn, G. Gollup and Ch. Hettwer.
- CPB *et al* (2001). *tOETs: Ex ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, RPD-Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Daan, N. (2000). *De Noordzee-visfauna en criteria voor het vaststellen van doelsoorten voor het natuurbeleid*. Nederlands Instituut voor Visserijonderzoek. Rapport c031/00. IJmuiden.
- During, R. en P. H. Kersten (2000). *Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Onderzoeksverslag van de werking van het restrictief beleid uit de VINEX/VINAC. In opdracht van de Tweede Kamer, april 2000. Alterra, Wageningen.
- European Commission (2001a). *Communication from the commission to the council and the European Parliament on biodiversity action plans for the conservation of natural resources, agriculture, fisheries, and development and economic co-operation*. COM 2001/162 final. Brussels.
- European Commission (2001b). *Biodiversity Action Plan for the conservation of natural resources*. Brussels.
- European Commission (2001c). *The Sixth Environment Action Programme of the European Community: 'Environment 2010: our Future, our Choice'*. COM 2001/ 31. Brussels.
- European Environment Agency (1999). *Environment in the European Union at the turn of the century*. Environmental assesment report no.2, Copenhagen.
- Europees Parlement (2000). *Kaderrichtlijn Water. Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid*. Brussel.
- ICES (2000). *Effects of different types of fisheries on North Sea and Irish Sea benthic ecosystems*. Review of the IMPACT-II report. Extract from the 2000 report of the Advisory Committee on the Marine Environment. International Council for the Exploitation of the Sea.
- IKC Natuurbeheer (1999). *Zicht op overleven*. Tien jaar Overlevingsplan Bos en Natuur. Wageningen.
- Ketelaar, R. (2001). *Verspreidingsgegevens van libellen als instrument bij het herstel van vennen*. In: De Levende Natuur 102-4: 166-170.
- Kleef, H.H. van, R.S.E.W. Leuven, H. Esselink en G. van der Velde (2001). *Herstelbeheer in vennen: macrofauna in gevaar?* In: de Levende Natuur 102-4.
- Koppert, S., A.Hansum en A.Oostdijk (2000a) *Evaluatie actieplan natuurbeheer Midden-en Oost Europa 1996-2000*. Leiden.
- Koppert, S. en A. Oostdijk (2000b). *Evaluatie van het programma Internationaal Natuurbeheer Ontwikkelingssamenwerking*. Leiden.
- KUN/UvA (2001). *De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Werkdocument Natuurplanbureau. Bilthoven.
- Lavaleye, M.S.S., H.J. Lindeboom & M.J.N.Bergman (2000). *Macrobenthos van het Nederlands Continentaal Plat*. Rapport ecosysteendoelen Noordzee. Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee. NIOZ-rapport 2000-4. Texel.
- LNV (1990). *Natuurbeleidsplan*. Regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- LNV (1995). *Structuurschema Groene Ruimte: het landelijk gebied de moeite waard. Deel 4: Planologische Kernbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- LNV (1999). *Beleidsbesluit Binnenvisserij*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- LNV (2000a). *Nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur'*. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- LNV (2000b). *Brief van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede kamer, 3-11-2000*. Middelen natuurbeheer. Den Haag.

- LNV en EZ (2001). *Beleidsbrief Toerisme en recreatie*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en Ministerie van Economische Zaken. Den Haag.
- Meijden, van der (2000). *Jurisprudentie Milieurecht 8-7-2000*. Afl. 7: 502-507. Koninklijke Vermande.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2001). *Who is afraid of red, green and blue? Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten*. RIVM-rapportnummer 711931 005. Bilthoven.
- Natuurplanbureau (2001). *Analyses van opties voor en gevolgen van het Natuurtoerisme*. RIVM Rapport 408665001. Bilthoven.
- OC&W (1999). Nota Belvédère; beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Den Haag.
- OC&W (2000). Tijdelijke subsidieregeling Belvédère. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Den Haag.
- Pleijte, M., R.P. Kranendonk, F. Langers en Y. Hoogeveen (2000). *WCL's ingekleurd: monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*. Alterra. Wageningen.
- Provincie Zeeland (1999). *De toestand van de Zeeuwse natuur*. Milieureeks nummer 17. Afdeling Voorlichting Provincie Zeeland. Goes.
- Reneman, D., M. Visser, E. Edelman en B. Mors (1996). *Mensenwensen: de wensen van Nederlanders ten aanzien van natuur en groen in de woonomgeving*. Reeks Operatie Boomhut nr. 6. Hilversum, Intromart; Wageningen, DLO-Staring Centrum.
- Rientjes, S. (1999). *Biodiversiteit: de introductie van een nieuw begrip in beleid en onderzoek*. In: *Beleid en Maatschappij*, 26-4.
- Rijncommissie (2001). *Programma voor de duurzame ontwikkeling van de Rijn*. Dertiende Ministers Conferentie, 29 januari. Straatsburg.
- RIKZ et al. (2000). *Waddenzee Quality Status Report*. Nederlandse vertaling van: Wadden Sea Quality Status Report, Wadden Sea Ecosystem No. 9. Common Wadden Sea Secretariat, Trilateral Monitoring and Assessment Group, Quality Status Report Group. Rijksinstituut voor Kust en Zee, Rapport RIKZ/2000.008. ISSN 0927-3980.
- RIVM, IKC-N, IBN-DLO en SC-DLO (1997). *Natuurverkenning 97*. Samsom H.D. Tjeenk Willink BV. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (1998). *Natuurbalans 1998*. Samsom H.D. Tjeenk Willink BV. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (1999). *Natuurbalans 1999*. Samsom H.D. Tjeenk Willink BV. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2000a). *Natuurbalans 2000*. Samsom BV. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2000b). *Milieubalans 2000*. Samsom BV. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2000c). *Nationale Milieuverkenning 5*. Samsom BV. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2001). *Milieubalans 2001*. Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- RLG (2000). *LNV tussen Europa en de regio, de nieuwe opgave*. Raad voor het Landelijk Gebied.
- RLG (2001). *Bergen met beleid. Signaaladvies over de implementatie van waterberging en waterbuffering in beleid en uitvoeringsplannen*. Vastgesteld in de Raadsvergadering van mei 2001. Publicatie RLG 01/4. Raad voor het Landelijk Gebied.
- Sala, O.E., F.S. Chapin, J.J. Armesto, E. Berlow, J. Bloomfield, R. Dirzo, E. Huber-Sanwald, L.F. Huenneke, R.B. Jackson, A. Kinzig, R. Leemans, D.M. Lodge, H.A. Mooney, M. Oesterheld, N.L. Poff, M.T. Sykes, B.H. Walker, M. Walker, & D.H. Wall (2000). *Biodiversity - global biodiversity scenarios for the year 2100*. In: *Science*, Mar 10, 287 (5459): 1770-1774.
- Schuyt, Th. N. M., 2001. *Geven in Nederland 2001. Tweejaarlijks rapport over geven aan maatschappelijke en goede doelen*. Bohn Stafleu Van Loghem, Houten/Diegem. ISBN 90 313 3678 5.
- SRN (2000). *Beleidsvisie recreatie toervaart Nederland 2000*. Rapport van de Stichting Recreatie Toervaart Nederland.
- TNO et al. (1999). *Kader voor ruimtelijk beheer op de Noordzee. Systematische benadering van ruimtelijke beheersproblemen op de Noordzee*. TNO MEP (Apeldoorn), TNO Inro (Delft), Rijkswaterstaat Directie Noordzee, Rijksinstituut voor Kust en Zee.
- Top, van den, I.M. & M. van der Zouwen (2000). Europees natuurbeleid in Nederland: een pionier die zichzelf in de weg loopt. In: *Landschap 17/2*: 81-96.
- Turnhout, C.A.M. van, S.C. Stuijzand en H. Esselink (2001). *Is het huidige herstelbeheer toereikend voor de heidefauna?* In: *De Levende Natuur* 102-4: 183-188.
- Tweede Kamer (1991-2001). *Tropisch regenwoud*. Dossier 21517, nrs. 2, 21, 22, 27, 29, 30, 31, Den Haag.
- Tweede Kamer (1999). *Biodiversiteit*. Dossier 26 407, nr.1., Den Haag.
- V&W (1989). *Derde Nota Waterhuishouding: water voor nu en later*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.
- V&W (1990). *Nota Kustverdediging na 1990, beleidskeuze voor de kustlijn*. Tweede Kamer, 1989-1990, 21 136 nrs. 5-6. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- V&W (1991). *Beleidsplan Westerschelde*. Bestuurlijk Klankbordforum. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.

- V&W (1995a). *Kustbalans 1995: de tweede kustnota*. Directoraat-Generaal van de Rijkswaterstaat. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Van Hasselt, Van Everdingen & Partners. Den Haag.
- V&W (1995b). *Beleidsplan Oosterschelde*. Stuurgroep Oosterschelde. Den Haag.
- V&W (1996a). *Ontwikkelingen in de Westerschelde, prognose voor de komende 25 jaar*. Rijkswaterstaat Directie Zeeland nota ax-96.009/nwl-96.14/rikz-96.006, maart 1996. Den Haag.
- V&W (1996b). *Beheersplan voor de Rijkswateren; programma voor het beheer in de periode 1997 t/m 2000*. Directoraat-Generaal van de Rijkswaterstaat (BPRW-2, 1997 - 2000). Den Haag.
- V&W (1998). *Vierde Nota Waterhuishouding*. Regeringsbeslissing. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Unie van Waterschappen. Den Haag.
- V&W (2000). *Derde Kustnota: traditie, trends en toekomst*. Directoraat-Generaal van de Rijkswaterstaat. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.
- VROM (2000). *Nota Grondbeleid*. Kabinetsreactie op het rapport: Grond voor Beleid; Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid. Vastgesteld door de ministerraad op 15 december 2000. Den Haag.
- VROM (2001a). *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*. Vastgesteld door de ministerraad op 15 december 2000. VROM 01.0101/h/04-01 15562/179. Den Haag.
- VROM (2001b). *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan*. Vastgesteld door het kabinet op 8 juni 2001. NMP4\2001 047 767. Den Haag.
- Wolff, W.J. (1989). *De internationale betekenis van de Nederlandse natuur. Een verkenning*. Achtergrondreeks Natuurbeleidsplan nr. 1: 1-140. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- WWF European Policy Office (2001). *A race to protect Europe's natural heritage; European snapshot report on the status of implementation of the Habitats Directive*. Brussels.

Bijlage 1 Resterende taakstellingen verwerving en inrichting

Grondverwerving en inrichting zijn belangrijke middelen voor realisatie van het natuur- en landschapsbeleid in Nederland. Het Structuurschema Groene Ruimte (SGR; LNV, 1995) bevat diverse taakstellingen voor grondverwerving en inrichting. *Tabel 1* toont de taakstellingen van het SGR die volgens opgave van de Dienst Landelijk Gebied resteerden per 1 januari 2001. De tabel bevat ook de stand van zaken per 1 januari 2000, zoals LNV deze per brief op 3 november 2000 aan de Tweede Kamer meldde.

Bij het overzicht passen de volgende kanttekeningen:

- De cijfers over grondverwerving omvatten niet alleen de gronden die door DLG aan definitieve beheerders (zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen) zijn overgedragen en gronden die rechtstreeks door beheerders zijn verworven, maar ook gronden die tijdelijk bij DLG in eigendom zijn en die wachten op inrichting of die gebruikt worden voor uitruil ('ruilgronden').
- Voor 19.200 ha reservaten geldt dat deze niet via grondverwerving maar via particulier natuurbeheer worden gerealiseerd. Als particulier natuurbeheer niet in deze omvang gerealiseerd wordt, zal de grond alsnog moeten worden verworven. Dat zou een verhoging van de in de tabel genoemde taakstelling betekenen. Overigens zal het merendeel van deze gronden, ongeacht of ze al dan niet worden verworven, wel moeten worden ingericht.
- Het ministerie van LNV gaat er in de briefwisseling met de Tweede Kamer van uit dat verwerving van gronden voor reservaten en natuurontwikkeling duurt tot 2018. In dat jaar moet echter blijken de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' de EHS volledig zijn gerealiseerd, inclusief inrichting en overdracht van de gronden aan de eindbeheerders.

Tabel 1. Taakstellingen voor grondverwerving en inrichting (ha) uit het Structuurschema Groene Ruimte, resterend per 1 januari 2000 (Bron: LNV, 2000^b) en 1 januari 2001 (Bron: DLG).

Categorie	Grondverwerving		Inrichting	
	1-1-2000	1-1-2001	1-1-2000	1-1-2001
Reservaten	35.540	32.860	62.380	61.760
Natuurontwikkeling	32.750	30.890	40.630	37.870
Traditioneel natuurterrein	21.800	19.150	-	-
Randstadgroenstructuur	5.710	4.900	7.970	7.660
Bosuitbreidingslocaties	1.474	1.370	1.830	1.710
Bos, landschap en recreatie	3.112	2.300	6.800	4.240
Totaal	100.386	91.470	119.610	113.240

- Natuurontwikkeling in het rivierengebied gebeurt op basis van een samenwerkings-overeenkomst tussen de ministeries van LNV en V&W in het kader van de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG). De totale taakstelling voortvloeiend uit deze overeenkomst bedraagt 7.000 ha gerealiseerd in 2015. De einddatum voor verwerving is hier gesteld op 2010, zodat voldoende tijd overblijft voor inrichting van de gronden. De NURG-taakstellingen maken deel uit van de SGR-taakstelling ‘natuurontwikkeling’ zoals opgenomen in de tabel.

Behalve in het Structuurschema Groene Ruimte zijn ook in andere rijksnota's en kabinetsafspraken taakstellingen opgenomen voor de verwerving en inrichting van gronden ten behoeve van natuur en landschap. Een overzicht van de resterende taakstellingen uit die nota's is opgenomen in *tabel 2*. Aangezien het merendeels gaat om taakstellingen uit recent genomen besluiten, is de realisatie nog nauwelijks op gang gekomen.

Toelichting bij de tabel:

- VINAC groen. In de Actualisatie van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra uit 1999 zijn extra groendoelstellingen opgenomen. In de periode 2004 t/m 2010 moet in totaal 2.805 ha extra strategisch groen rond een aantal grote steden en 438 ha regionaal groen worden verworven en ingericht.
- ICES Natte natuur. Bij deze taakstellingen gaat het om het realiseren van 3.000 ha Delta-natuur bij Rotterdam, 3.000 ha natte natuur langs het IJsselmeergebied, 3.000 tot 4.000 ha nieuwe riviernatuur aanvullend op bestaande afspraken (NURG) en nieuwe natte natuur langs beekdalen in Drenthe en Groningen en langs de Friese IJsselmeerkust. Voor de taakstelling langs het IJsselmeer geldt alleen een inrichtingstaakstelling en geen verwervingstaakstelling, omdat is aangenomen dat het hier grotendeels gaat om de inrichting van bestaande natuur.
- Robuuste verbindingen. De nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ stelt als nieuwe doelstelling de realisatie van 7 strategische, robuuste verbindingen. Deze verbindingen hebben primair als doel de ruimtelijke samenhang en ecologische kwaliteit binnen de EHS te versterken, maar kunnen ook bijdragen aan andere functies. In totaal gaat het om 24.000 tot 30.000 ha. Voorlopig is er alleen geld voor een eerste tranche van 13.000 ha, in te zetten op de Natte As (exclusief zijtakken) en Veluwe - Rivierengebied – Utrechtse Heuvelrug.

Tabel 2. Resterende taakstellingen voor grondverwerving en inrichting (ha) uit andere rijksnota's en kabinetsbesluiten dan het Structuurschema Groene Ruimte (Bron: Natuurplanbureau, 2001).

Categorie	Grondverwerving	Inrichting
VINAC	ruim 3.000	ruim 3.000
ICES natte natuur	6.000 – 7.000	9.000 – 10.000
Robuuste verbindingen	24.000 – 30.000	24.000 – 30.000
Kwaliteitsimpuls landschap	10.000	40.000
Groen om de stad	10.000	10.000
Ecologische verbindingen	12.500	12.500
Totaal	65.500 – 72.500	98.500 – 105.500

- Kwaliteitsimpuls landschap. In de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ wordt ingezet op een kwaliteitsimpuls van het agrarisch cultuurlandschap. Het is de bedoeling om 400.000 ha landelijk gebied in 2020 aanzienlijk in landschappelijke, ecologische en recreatieve kwaliteit te hebben verbeterd, door gerichte investeringen in 40.000 ha aanleg en herstel van kenmerkende landschapselementen (groenblauwe dooradering). Maximaal 10.000 ha hiervan kan worden aangekocht. De overige 30.000 ha zal door de huidige eigenaren worden beheerd.
- Groen om de stad. In de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ wordt aangegeven dat in 2020 boven op de bestaande doelstellingen 10.000 ha hoogwaardig groen om de stad is gerealiseerd. Deze groendoelstellingen worden gekoppeld aan de bouwopgaven na 2010, en gerealiseerd in de periode 2011 t/m 2020. Voor deze taakstelling is geen financiering gereserveerd. Er wordt vanuit gegaan dat deze taakstelling is te financieren uit de woningbouw.
- Ecologische Verbindingszones. In het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) zijn naast natuurontwikkelingsgebieden en reservaten ook verbindingszones aangegeven. Hieraan waren geen instrumenten en budgetten gekoppeld. In de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ wordt aangegeven dat voor het invullen van de provinciale verbindingszones een ruimtebeslag van 25.000 ha nodig is. Men gaat er van uit dat de helft van deze hectaren wordt gerealiseerd door middel van de robuuste verbindingen en de kwaliteitsimpuls landschap. Voor de overige 12.500 ha moet de provincie nadere afspraken maken met het Rijk. Voor de realisatie hiervan is (vooralsnog) geen extra rijks geld beschikbaar.

Bijlage 2 Besteding directe gelden PIN

Overzicht van de besteding van de directe middelen gekoppeld aan het Programma Internationaal Natuurbeheer (PIN-Matra, PIN-OS en PIN-LNV) en de inzet van Rijks-waterstaat door middel van Wetwise aan thema's van PIN (Bron: Koppert *et al.*, 2000a; Koppert *et al.*, 2000^b; projectenlijst PIN-LNV; projectenlijst Wetwise.)

Programma (totaal bedrag van de geëvalueerde projecten)	Thema	% van het totale budget
PIN-OS (25,38 miljoen gulden; 11,5 miljoen euro)	Bos	19,7%
	Wetlands	12,3%
PIN-Matra (26,5 miljoen gulden; 12 miljoen euro)	Europese natuur	39,4%
PIN-LNV (9,98 miljoen gulden; 4,5 miljoen euro)	Expertise uitwisseling	3,1%
	MoU	5,7%
Wetwise (13,35 miljoen gulden; 6 miljoen euro)	Wetlands	19,8%

Afkortingen

ANEMOON	Stichting Analyse, Educatie en Marien Oecologisch Onderzoek	JNM	Jeugdbond voor Natuur- en Milieustudie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	KNNV	Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging
CITES	<i>Convention on International Trade in Endangered Species</i>	LAW's	Lange Afstandswandelpaden
CLM	Centrum voor Landbouw en Milieu	LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (van het ministerie van Buitenlandse Zaken)	NB-wet	Natuurbeschermingswet
DLG	Dienst Landelijk Gebied	NCP	Nederlands Continentaal Plat
DLO	Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek	NEM	Netwerk Ecologische Monitoring
DWW	Dienst Weg- en Waterbouwkunde (van V&W)	NJN	Nederlandse Jeugdbond voor Natuurstudie
EEA	<i>European Environmental Agency</i>	NMP4	vierde Nationaal Milieubeleidsplan
EEZ	Exclusieve Economische Zone	NMV	Nederlandse Mycologische Vereniging
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	NURG	Nadere Uitwerking voor het Riviereengebied
EIS	<i>European Invertebrate Survey</i>	NVM	Nederlandse Vereniging voor Makelaars
EU	Europese Unie	OBN	Overlevingsplan Bos en Natuur
EZ	ministerie van Economische Zaken	OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
FAO	<i>Food and Agriculture Organisation</i>	PAK	Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen
FLORON	Stichting Floristisch Onderzoek Nederland	PCB	Polychloorbifenyl
GGOR	Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregiem	PEBLDS	Pan-Europese Strategie voor Biologische en Landschap-pelijke Diversiteit
GVB	Gemeenschappelijk Visserij Beleid	PGO's	Particuliere Gegevensbeherende Organisaties
ICES	Interdepartementale Commissie Voor Economische Structuurversterking	PIN	Programma Internationaal Natuurbeheer
IPO	Interprovinciaal Overleg	PKB	Planologische Kernbeslissing
IUCN	<i>International Union for the Conservation of Nature</i>	PPS	Publiek-Private Samenwerking
IVN	Vereniging voor Milieu-en Natuureducatie	RAVON	Reptielen-, Amfibieën- en Vissenonderzoek Nederland
		RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
		RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

RIVO	Rijksinstituut voor Visserij Onderzoek	VEU	Verdrag voor de Europese Unie
		VINAC	Actualisatie Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling	VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
SPA	Strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit	VOFF	Vereniging Onderzoek Flora en Fauna
SGP	Strategisch Groenproject	VROM	ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
SGR	Structuurschema Groene Ruimte	V& W	ministerie van Verkeer en Waterstaat
SOVON	Samenwerkende Organisaties Vogelonderzoek Nederland	VZZ	Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming
SRN	Stichting Recreatietoervaart Nederland	WCL	Waardevol Cultuurlandschap
		WNF	Wereldnatuurfonds
UNCED	<i>United Nations Conference on Environment and Development</i>		

Colofon

Algemeen:	Natuurbalans 2001 Natuurplanbureau, september 2001 De Natuurbalans is verkrijgbaar bij Kluwer, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn. Een brochure met de samenvatting van de Natuurbalans is gratis verkrijgbaar bij het RIVM (tel. 030-2743704).
Projectteam:	Rijk van Oostenbrugge (projectleider), Helga Aarts, Ernst Bos, Florence van den Bosch, Hendrien Bredenoord, Chantal van Dam, Joep Dirx, Jaap Graveland, Hans Leneman, Saskia Ligthart, Jos Notenboom, Peter van Puijenbroek, Marlies Sanders, Francisca Sival, Karin Sollart, Mark van Veen, Peter Visschedijk en Jaap Vleugel.
Met medewerking van:	Marjan Abels, Guus Beugelink, Henk van Blitterswijk, Irene Bouwma, Willem Buunk, Noor Dessing, Geert van Duijnhoven, Lodewijk van Duuren, Willem Faber, Stephan Hennekens, Arjen van Hinsberg, Johan Honkoop, Harm Houweling, Rob Janmaat, Jan Kalkhoven, Wiebren Kuindersma, Joep van de Laar, Marjel Neefjes, Gerard Nienhuis, Elise Nijkamp, Diti Oudendag, Liesbeth Rentinck, Joop Schaminée, Anne Schmidt, Jenny Senhorst, Nina Smits, Arco van Strien, Jan van Tatenhove, Mark van Twist, Silvana Velloso, Edward Vixseboxse, Kees van Vliet, Mariëlle van der Zouwen, en vele andere onderzoekers en organisaties.
Eindredactie:	Rijk van Oostenbrugge, Saskia Ligthart, Jos Notenboom en Karin Sollart
Taalkundige adviezen:	Taalcentrum VU, Amsterdam
Vormgeving en lay-out:	Studio RIVM/ Martin Middelburg, Karin Janmaat, Marjan Kramer en Wout Niezen
Drukwerk:	Wilco bv, Amersfoort
Fotoverantwoording:	De foto's bij het begin van de delen 'signalen over natuur en landschap', 'evaluatie van het beleid' en 'thema' zijn respectievelijk van Roel Hoeve, Bob Fleumer/Foto Natura en ANP. Bij de overige foto's is de bronvermelding in het onderschrift opgenomen.

