

Natuurbalans 2005

Natuurbalans 2005

Milieu- en Natuurplanbureau

met medewerking van:

Wageningen Universiteit en Research Centrum

Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

Rijksinstituut voor Kust en Zee



ISBN 9069 6012 9x

NUR 940

© Milieu- en Natuurplanbureau Bilthoven

Rapportnummer: 408763002

Internet: www.natuurbalans.nl

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

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912, 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 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: Milieu- en Natuurplanbureau, Postbus 303, 3720 AH, Bilthoven.

VOORWOORD

De Natuurbalans is een jaarlijkse rapportage van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) over de ontwikkeling van de kwaliteit van natuur en landschap in het licht van het gevoerde beleid. Het Rijk heeft in het afgelopen jaar met de Nota Ruimte, de Agenda Vitaal Platteland en de verankering van de Natura 2000-gebieden in de Natuurbeschermingswet verschillende besluiten genomen die voor natuur en landschap van belang zijn. Deze Natuurbalans besteedt aandacht aan de (mogelijke) consequenties van de keuzen die daarbij gemaakt zijn.

Het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is nu 15 jaar in uitvoering en moet over bijna 15 jaar zijn afgerond. Het kabinet heeft het MNP verzocht om nu, halverwege de rit, de mogelijkheden te onderzoeken voor een verdere optimalisatie van de EHS. Eveneens op verzoek van het kabinet heeft het MNP de perspectieven onderzocht van de voorgestane omslag van natuurbeheer door middel van aankoop van gronden, naar natuurbeheer in particulier en agrarisch eigendom. Zowel van de optimalisatiestudie voor de EHS als het onderzoek naar de perspectieven van de omslag in beheer komen de belangrijkste resultaten in deze Natuurbalans aan de orde.

Belangrijke bijdragen aan de Natuurbalans 2005 zijn geleverd door Alterra en het Landbouw Economisch Instituut (LEI), die onderdeel uitmaken van Wageningen Universiteit en Research Centrum. Ook het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) hebben meegewerkt aan deze Natuurbalans.

De analyses in deze Natuurbalans steunen voor een groot gedeelte op gegevens die anderen beschikbaar hebben gesteld. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) speelt daarbij een belangrijke rol. Dit jaar geldt dat nog sterker dan in voorgaande jaren, omdat cijfers van het CBS ook een essentiële basis vormen voor de analyses van geldstromen, dit jaar één van de thema's van de Natuurbalans. Daarnaast maakt het MNP voor de analyses van de voortgang van het beleid dankbaar gebruik van de gegevens die de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Regelingen (voorheen LASER) op dit vlak genereren.

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

De directeur Milieu- en Natuurplanbureau,



Prof. ir. N.D. van Egmond

Inhoudsopgave

VOORWOORD 5

SAMENVATTING 9

1 INLEIDING 19

NATUUR EN LANDSCHAP 23

2 LANDSCHAPSDYNAMIEK EN RUIMTEGEBRUIK 25

2.1 Verstedelijking van Nederland 25

2.2 Aanzien van het landelijk gebied 27

3 ONTWIKKELINGEN IN DE NATUUR 35

3.1 Nederlandse natuur en Europa 35

3.2 Ontwikkelingen in natuur in Nederland 37

3.3 Inrichting en herstel in het rivierengebied 40

3.4 Ontwikkelingen in de duinen 43

4 GROEN IN EN OM DE STAD 45

4.1 Groen in de stad 45

4.2 Groen om de stad 48

BELEIDSANALYSE 51

5 NATURA 2000 53

5.1 Staat van instandhouding 53

5.2 Van aanwijzing naar beheer 56

5.3 Perspectieven voor het behalen van beleidsdoelen 60

6 ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR 65

6.1 Voortgang: vergroten en verbinden 66

6.2 Voortgang: verbeteren van water- en milieuocondities 74

6.3 Voortgang: verbeteren door beheer 78

6.4 Perspectieven: omslag van verwerving naar beheer 82

6.5 Perspectieven: ruimte, water en milieu als sleutelfactoren 90

6.6 Optimalisatie EHS: sturingsvisie en ruimtelijke strategie 98

7 NATIONALE LANDSCHAPPEN 103

7.1 De opgave 103

7.2 Uitvoering in perspectief 111

THEMA GELDSTROMEN 119

8 GELDSTROMEN IN BEELD GEBRACHT 121

8.1 Omvang van de geldstromen 122

8.2 Herkomst van het geld 124

8.3 Besteding van het geld 129

8.4 Nuanceringen 137

8.5 Geldstromen en sturing in de nabije toekomst 141

9 DUINEN: VEILIGHEID, DRINKWATER EN NATUUR 147

9.1 Natuurkwaliteit in de duinen 147

9.2 De rol van het duinbeheer 151

9.3 Geld en sturing voor duurzame duinnatuur 154

10 GROTE RIVIEREN: VEILIGHEID EN NATUUR 159

10.1 Beleid voor ontwikkeling van natuur 160

10.2 Natuur en veiligheid 163

10.3 Sturen op het juiste schaalniveau 167

11 GELD EN AANDACHT VOOR HET SOORTENBELEID 169

11.1 Aandacht van de overheid voor het soortenbeleid 169

11.2 Geld en aandacht voor dagvlinders 173

12 ROOD VOOR GROEN 177

12.1 Ervaringen met rood voor groen 178

12.2 Perspectieven voor rood voor groen financieringen 180

Literatuurlijst 185

Milieu- en Natuurplanbureaurapporten 189

Bijlage 1 Investeringsbudget Landelijk Gebied 191

Bijlage 2 Begripsbepaling geldstromen 193

Bijlage 3 Overzicht geldstromen voor natuur in Nederland 195

Afkortingenlijst 197

SAMENVATTING

Nu de resultaten van het natuurbeleid buiten steeds zichtbaarder worden en belangrijke stappen zijn gezet in het ruimte- en het milieubeleid, heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), op verzoek van het kabinet, de balans opgemaakt. Daarbij worden de volgende conclusies getrokken.

- *Hoewel de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) voor wat betreft het aankopen van grond op schema ligt, zijn de ruimtelijke samenhang en milieuecondities onvoldoende om de internationaal gemaakte afspraken over het behoud van biodiversiteit waar te maken. In ruim de helft van de EHS worden de beoogde grote eenheden met aaneengesloten natuur gerealiseerd, zoals de duinen, de Veluwe en de uiterwaarden van de grote rivieren. Maar daarnaast bestaat ruim 20% van de EHS, zoals bijvoorbeeld in Twente, de Graafschap en Zuid-Limburg, uit een versnipperd mozaïek van kleinere natuurgebieden. Om de nu nog aanwezige kwaliteit van deze gebieden voor de toekomst te behouden, zal de ruimtelijke samenhang vergroot moeten worden. Hiervoor zijn aanvullende maatregelen nodig. Daarbij gaat het op de korte termijn vooral om een krachtig planologisch beleid en vervolgens om maatregelen ter verbetering van de milieuecondities.*
- *Met de door het kabinet beoogde omslag van natuurbeheer door aankoop van gronden, naar natuurbeheer in particulier en agrarisch eigendom, komt de ruimtelijke samenhang in beheer onder druk te staan. Dit komt omdat bij het agrarisch en particulier natuurbeheer de samenhang met de grote eenheden natuur nauwelijks een rol speelt. Bovendien zijn er indicaties dat met de huidige regelingen voor agrarisch natuurbeheer, zonder aanvullende inrichtingsmaatregelen, niet de natuurdoelen worden bereikt die terreinbeherende organisaties wel kunnen realiseren.*
- *Niet alleen de biodiversiteit, maar ook het Nederlandse landschap staat onder druk. In een kwart van Nederland wordt de belevingswaarde van het landschap negatief beïnvloed door verstedelijking. In de praktijk blijkt het ruimtelijk beleid nauwelijks bescherming te bieden aan de kwaliteit van het landschap. Bovendien is er minder geld beschikbaar dan nodig is om de hooggespannen verwachtingen van de rijksoverheid waar te maken rond het beleid voor de Nationale Landschappen.*

De gewenste kwaliteit van de groene ruimte is een politieke keuze. Het kabinet continueert met het uitbrengen van de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland de oorspronkelijke doelstellingen van het natuur- en landschapsbeleid, maar kiest nadrukkelijk voor het leggen van meer verantwoordelijkheid bij decentrale overheden. De volgende beleidslijnen zullen voor het halen van deze doelstellingen doorslaggevend zijn.

- *De provincies, gemeenten en waterschappen, die in de toekomst samen de rijksdoelen voor het landelijk gebied moeten gaan realiseren, zullen vanuit eenduidige uitgangspunten sturing moeten blijven geven aan de invulling van de ruimte. Gegeven het schaalniveau van natuur en landschap zullen de provincies hierin de regie moeten voe-*

ren. Zonder planologische duidelijkheid en bestuurlijke energie komt de ruimtelijke samenhang niet tot stand en zal verdere versnippering optreden. Onder de Nederlandse omstandigheden met een hoge druk op de ruimte, is deze versnippering een bijna onomkeerbaar proces. De nu in potentie nog aanwezige kwaliteit van de groene ruimte kan dan niet meer gerealiseerd worden.

- *Bij bestuurlijke energie horen ook financiële middelen. Met het nieuwe Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) wordt grotere helderheid in de financiering van de integrale gebiedsontwikkeling gecreëerd, maar wordt tegelijk duidelijk dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn om de beoogde doelen te halen. Andere bronnen die de benodigde financiën zouden moeten opbrengen, zoals ‘rood voor groen’ constructies, hebben de verwachtingen tot nu toe niet kunnen waarmaken.*
- *Particulier en agrarisch natuurbeheer kunnen bijdragen aan de oorspronkelijke natuur- en landschapsdoelen, maar zullen dan wel ruimtelijk-specifiek ingezet moeten worden om de EHS-mozaïeken alsnog in samenhangende natuurgebieden en landschappelijke eenheden om te zetten.*
- *Einddoel van het natuurbeleid is het behoud van individuele soorten, zoals de otter en de grutto. Omdat de natuur echter maar in beperkte mate maakbaar is, zal realisatie van de beoogde biodiversiteit en kwaliteit van de groene ruimte uiteindelijk meer baat hebben bij sturing en toetsing op de voorwaardenschepende ruimte- en milieucondities dan bij sturing op individuele doelsoorten.*

Natuur

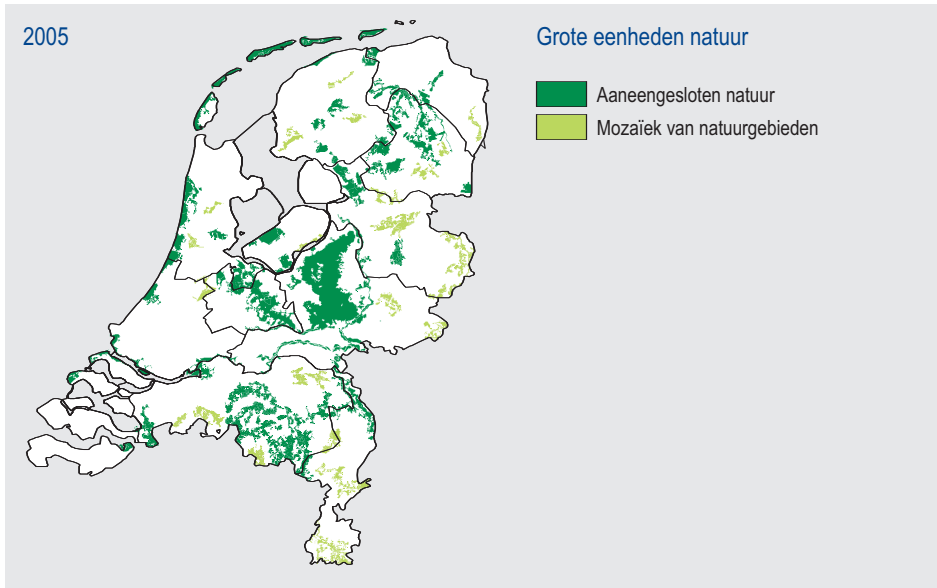
EHS: ruimtelijke samenhang en milieucondities als kritische factoren

In 1990 is het startsein gegeven voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In 2018 moet de EHS zijn afgerond. In termen van verworven hectares natuurgebied ligt de voortgang op schema. Het uiteindelijke doel van het EHS-beleid is echter niet het realiseren van hectares, maar van natuur met voldoende kwaliteit. Op dit punt is de afstand tussen de huidige en de beoogde situatie groot als gevolg van een te beperkte ruimtelijke samenhang, ontoereikende milieucondities en een beperkt budget.

Ruimtelijke samenhang

Bij de introductie van de EHS in 1990 bestond ongeveer 230.000 ha natuurgebied uit eenheden groter dan 2.000 ha met aaneengesloten natuur. Dat is ruim 30% van de totale oppervlaktetaakstelling voor de EHS (zonder grote wateren). Bij deze gebieden behoorden onder meer de duinen, de laagveenmoerassen van de Wieden en Weerribben en de stuwwallen van de Veluwe en Utrechtse Heuvelrug.

Als de EHS in 2018 volledig gerealiseerd is, zal ruim de helft van de EHS bestaan uit grote eenheden met aaneengesloten natuur (*figuur 1*). Deze ‘nieuwe’ eenheden ontstaan doordat kleinere bestaande natuurgebieden worden uitgebreid en aaneengeschakeld via verwerving, inrichting en beheer van aangrenzende en tussenliggende gronden. Opvallende nieuwe grote eenheden met aaneengesloten natuur die na



Figuur 1 Na realisatie bestaat ruim de helft van de EHS uit eenheden groter dan 2.000 ha met aaneengesloten natuur. Ongeveer 20% van de EHS zal na volledige realisatie bestaan uit mozaïeken van natuurgebieden. Om de mozaïeken ook als grote eenheid te laten functioneren, moeten vaak wel de ruimte-, water- en milieucodities worden verbeterd. In veel gebieden zal dat forse inspanningen vragen.

realisatie van de EHS ontstaan, zijn het bekensysteem in Groningen en Drenthe en de uiterwaarden van de grote rivieren.

De ruimtelijke samenhang van de EHS is dus weliswaar groter dan bij de aanvang van het EHS-beleid, 15 jaar geleden, maar blijft ook na volledige realisatie van de EHS beperkt.

Buiten de grote eenheden met aaneengesloten natuur liggen in sommige regio's natuurgebieden kleiner dan 2.000 ha in mozaïeken bij elkaar. Opvallende mozaïeken van natuurgebieden zijn de kleinschalige landschappen rond Winterswijk, Twente, de Graafschap, het heuvelland in Zuid-Limburg en enkele beekdalsystemen in Noord-Brabant en Groningen (*figuur 1*). Ook deze mozaïeken hebben de potentie om als grote eenheid natuur te fungeren, maar dan moet in de meeste gevallen wel een aantal knelpunten worden opgelost.

Ongeveer een kwart van de natuur binnen de EHS zal ook na volledige realisatie van de EHS en na het optimaliseren van de mozaïeken van natuurgebieden, in gebieden liggen die kleiner zijn dan 2.000 hectare. Daar zitten diverse gebieden tussen die van grote betekenis zijn voor de biodiversiteit, zogenaamde 'hotspots'. Voorbeelden zijn de duinen bij Den Helder, het Wormer- en Jisperveld (Noord-Holland) en de Engbertsdijkvenen (Overijssel).

De ‘hotspots’ kunnen per definitie alleen goed beschermd worden met een lokale aanpak. Het zijn relatief kleine, geïsoleerd liggende natuurgebieden met hoge natuurwaarden. In sommige gevallen kunnen de hotspots dienen als basis om grotere eenheden natuur te versterken. Aanpassing van de begrenzing, zodat de hotspots onderdeel gaan uitmaken van de grote eenheden, zou hier een middel kunnen zijn.

Milieucondities

In de grote eenheden met aaneengesloten natuur moet nog het nodige gebeuren om de milieucondities te verbeteren, bijvoorbeeld door het uitplaatsen van landbouwenclaves. Dergelijke enclaves hebben soms een onevenredig grote invloed op een groot omliggend gebied (ontwatering en afwatering, maar soms ook ammoniakemissie). Gezien de natuurbelangen ligt het voor de hand om een krachtig planologisch beleid, gecombineerd met de toepassing van het onteigeningsinstrument, in te zetten om deze enclaves om te zetten in natuur.

Bij de aanpak van verdroging is sinds het jaar 2000 nauwelijks voortgang geboekt. Beheerders geven aan dat de waterhuishouding een groot knelpunt is voor veel typen natuur. Bij de begrenzing van de EHS in bijvoorbeeld beekdalen is onvoldoende rekening gehouden met de waterhuishouding.



Het belang van ruimte- en milieucondities valt te illustreren aan het duingebied. De Nederlandse duinen zijn lange tijd beschermd uit het oogpunt van kustbescherming. Later kwam daar bescherming bij via de Natuurbeschermingswet en door het aanwijzen van een groot deel van het duingebied als Natura 2000-gebied. Daarnaast was er een strikt milieubeleid vanwege de drinkwaterwinning. Knelpunten doen zich nu vooral voor vanwege de ruimte- en milieudruk vanuit de omgeving. Via intensief beheer en herstelmaatregelen, zoals plaggen en kappen, worden de negatieve effecten van verdroging en stikstofdepositie beperkt (foto: De Jong Luchtfotografie).

Natuur in Nederland: lokale successen, maar nog geen breed herstel

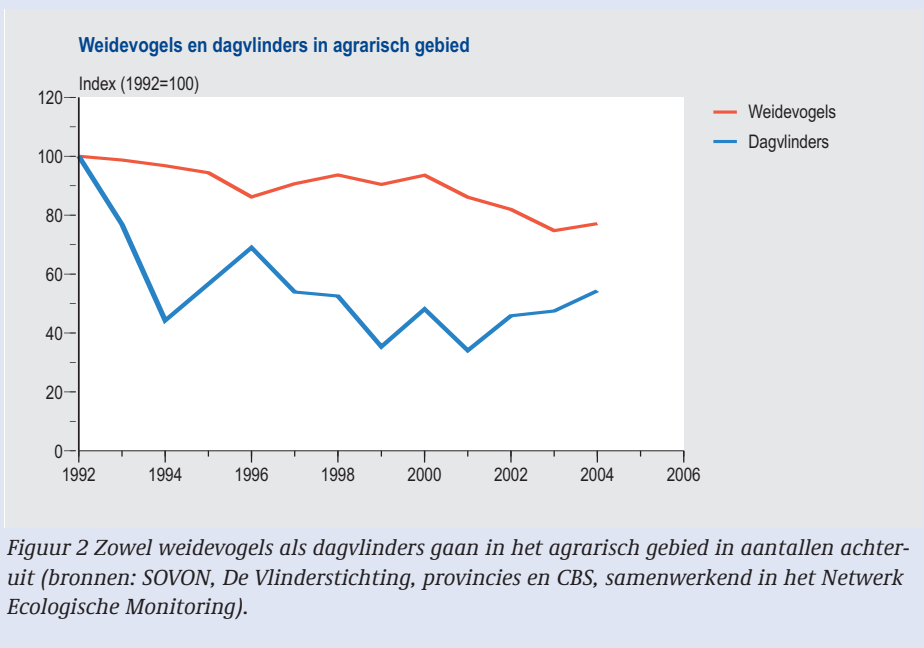
Nederland heeft naar verhouding meer natte natuur dan andere landen in de Europese Unie (EU) en minder natuur op het land. Andere EU-landen hebben gemiddeld drie keer zoveel 'land-natuur' als Nederland. In Nederland is de druk door habitatverlies, veranderingen in landgebruik, milieudruk en versnippering groter dan gemiddeld in de EU. Ondanks dit is het areaal natuur tussen 1990 en 2000 ongeveer gelijk gebleven.

De kwaliteit van de Nederlandse natuur heeft nog steeds te lijden van bovengenoemde drukfactoren. Met veel planten en dieren gaat het nog bergafwaarts. Zo gaan de meeste dagvlindersoorten in aantal achteruit. Ook de voor graslanden kenmerkende dagvlinders doen het slecht. Dat geldt eveneens voor akkervogels en weidevogels (*figuur 2*).

Nederland heeft in internationaal opzicht een bijzondere verantwoordelijkheid voor weidevogels

en besteedt hier al meer dan dertig jaar aandacht aan. Desondanks gaat het slecht met diverse weidevogelsoorten, zoals de grutto, veldleeuwerik en graspieper. Steeds duidelijker wordt dat het ook voor weidevogelgebieden essentieel is om, naast het beheer, meer grip te krijgen op onder meer waterhuishouding en ruimtelijke condities. Via een 'soortbeschermingsplan nieuwe stijl', gericht op de leefgebieden van weidevogels, zou ook aan deze condities aandacht besteed kunnen worden.

Hier en daar zijn ook successen te melden. Zo verbetert de natuurkwaliteit van de grote rivieren langzaam maar zeker, door een betere waterkwaliteit en natuurontwikkeling. Kenmerkende vissoorten van het rivierengebied nemen in aantal toe, al lijken die aantallen nog lang niet op de vroegere situatie.



Ook het beperken van de stikstofdepositie vraagt nog veel aandacht. Het gaat daarbij om een combinatie van generiek beleid en gebiedsgerichte maatregelen. Het maken van internationale afspraken is eveneens belangrijk, omdat ongeveer 40% van de depositie op Nederlandse natuur afkomstig is uit het buitenland.

In de regio's met mozaïeken van natuurgebieden vraagt vooral het aanpassen van de waterhuishouding ten behoeve van de grondwaterafhankelijke natuur veel inspan-

ningen. Soms zal het nodig zijn om op basis van het hydrologisch systeem de begrenzing van de EHS in deze gebieden aan te passen. Om de ecologische netwerken in deze eenheden te versterken, kan agrarisch natuur- en landschapsbeheer wellicht een rol vervullen. Bijzondere kansen doen zich voor in de mozaïeken van natuurgebieden die zich bevinden binnen Nationale Landschappen, zoals Noordoost-Twente, Graafschap, Achterhoek en Heuvelland.

Omslag van verwerving naar beheer bereikt niet het gewenste effect

De rijksoverheid heeft een verschuiving ingezet van verwerving van natuurgebieden naar stimulering van particulier en agrarisch natuurbeheer. De omslag is bedoeld om de betrokkenheid van grondeigenaren en agrariërs bij het natuurbeheer te vergroten, met behoud van de beoogde natuurdoelen. Daarnaast spelen budgettaire overwegingen een rol.

Op basis van de huidige ervaringen met particulier en agrarisch natuurbeheer ziet het er naar uit, dat de omslag niet het gewenste effect heeft. Voor particulier natuurbeheer is voorsnog weinig animo. Voor agrarisch natuurbeheer is wel voldoende belangstelling, maar hiermee zullen met de huidige regelingen zelden de natuurdoelen gehaald worden, die terreinbeheerders wel kunnen bereiken. Voor veel natuurdoelen blijken namelijk inrichtingsmaatregelen essentieel te zijn, zoals het verhogen van het waterpeil.

De omslag brengt risico's met zich mee voor de continuïteit van het natuurbeheer. Het gaat daarbij niet alleen om de continuïteit van de beheerafspraken, maar ook om de planologische bescherming van de beheerde terreinen. Voor EHS-gronden met agrarisch natuurbeheer geldt namelijk niet het 'nee, tenzij'-regime, dat voor de overige EHS wel geldt.

Landschap

Nieuw elan, maar nog veel hobbels te nemen

In de Nota Ruimte geeft de regering aan dat zij verantwoordelijk is voor de landschappelijke kwaliteit in twintig Nationale Landschappen. Dat zijn gebieden met landschapskwaliteiten die internationaal zeldzaam of uniek zijn en nationaal kenmerkend. Het Milieu- en Natuurplanbureau constateert dat de als Nationaal Landschap aangewezen gebieden goed zijn gekozen.

Veel kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen staan onder druk door de verstedelijking, de aanleg van infrastructuur, en de verdergaande schaalvergroting en intensivering in de landbouw. De opgave voor het behoud van die kernkwaliteiten is dan ook groot. De provincies, die een essentiële rol hebben in het beleid voor de Nationale Landschappen, blijken desondanks geen plannen te hebben voor aanpassing van het ruimtelijk instrumentarium. In hun ogen voldoet het vigerende beleid om de kernkwaliteiten te behouden. In de praktijk blijkt het ruimtelijk beleid echter nauwelijks bescherming te bieden aan de kwaliteit van het landschap.

Landschap in Nederland: landelijk gebied verstedelijkt

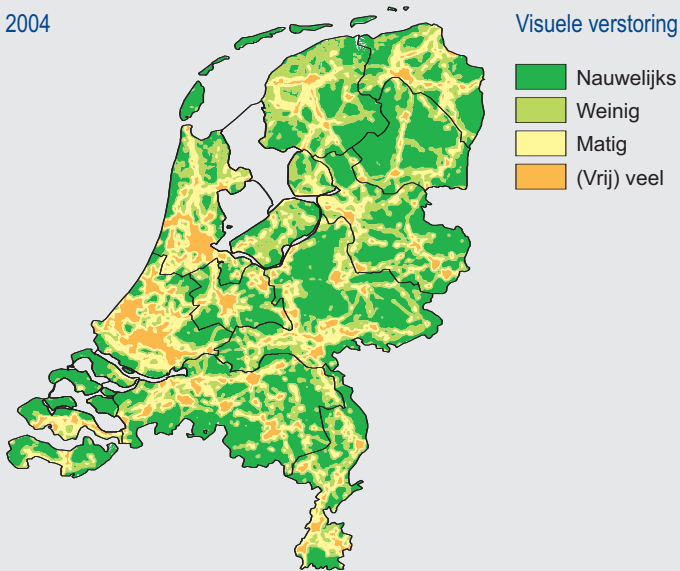
Nederland is een sterk verstedelijkt land. Bijna 15% van het land is bebouwd of in gebruik als infrastructuur, en dat percentage groeit. Het effect ervan op de landschapskwaliteit is echter groter. Door de visuele uitstraling van gebouwen en wegen, wordt in een kwart van Nederland de belevingswaarde van het landschap negatief beïnvloed door verstedelijking (figuur 3).

Bijna 15% van de voormalige landbouwgronden in de stadsrand is in de periode 1993-2000 omgevormd tot parken, bossen en sportvelden. Traditionele agrarische cultuurlandschappen verdwijnen daardoor, waarmee ook kenmerkende

landschapswaarden verloren gaan, zoals de openheid van het veenweidegebied. Daarvoor in de plaats komt echter goed toegankelijk openbaar groen.

Het landelijk gebied krijgt ook een meer stedelijk karakter. Doordat veel landbouwbedrijven stoppen, kunnen nieuwe, niet-agrarische functies zich in het landelijk gebied vestigen. Ook veranderingen in de landbouw, zoals schaalvergroting, nieuwe kassencomplexen en de opkomst van de paardenhouderij, zorgen voor veranderingen in het landelijk gebied.

2004



Figuur 3 De verdeling tussen 'rood' en 'groen' verschilt per regio. Vooral de noordelijke provincies zijn relatief groen. In West-Nederland, Noord-Brabant en Limburg zijn er weinig aaneengesloten groene gebieden die niet beïnvloed worden door stedelijke bebouwing en infrastructuur.

De begrenzing van de Nationale Landschappen staat nog ter discussie. Onzekerheid over de interpretatie van het begrip 'eigen bevolkingsgroei' kan er toe leiden, dat dorpen en steden buiten de begrenzing van Nationale Landschappen worden gehouden. Dat vermindert de kansen om groen met rood te financieren.

Naast bescherming zijn er ook investeringen nodig in herstel en versterking van kernkwaliteiten. Geschat wordt dat daar jaarlijks 200 miljoen euro voor nodig is, ongeveer tien keer zoveel als de voorgenomen investeringen.



In de Nationale Landschappen ligt een forse beleidsopgave voor het behoud van kernkwaliteiten. Het gaat bijvoorbeeld om 250.000 ha zeer open gebied, zoals hier in de Beemster, onderdeel van het Nationale Landschap Laag Holland (foto: De Jong Luchtfotografie).

Om het gat tussen benodigde en beschikbare middelen te dichten, wordt naar nieuwe financieringsbronnen gezocht. Een van de struikelblokken daarbij zijn de Europese mededingingsregels. Het begunstigen door overheden - direct of indirect - van bedrijven, waarmee wordt ingegrepen in de concurrentieverhoudingen, is uitgesloten. In de praktijk betekent dit, dat beperkingen worden opgelegd aan de mogelijkheid om publiek geld beschikbaar te stellen aan marktpartijen, ook al ‘produceren’ ze natuur en landschap. Ook gecombineerde inzet van publiek en privaat geld in publiekprivate samenwerkingsverbanden is om deze redenen niet eenvoudig.

Sturing natuur- en landschapsbeleid

Meer zeggenschap voor provincies

Met het nieuwe Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) gaan provincies, gemeenten en waterschappen in de toekomst samen de rijksdoelen voor het landelijk gebied realiseren via integrale, regionale gebiedsontwikkeling. Positief hieraan is dat natuurdoelen op meer diverse wijze, regionaal worden aangepakt. Een keerzijde is dat het Rijk tussentijdse bijsturingsmogelijkheden uit handen geeft, terwijl het Rijk wel de doelen heeft gesteld en ook aanspreekbaar is op internationale verplichtingen.

Als het ILG wordt ingevoerd in 2007, zullen de geldstromen voor natuur aanzienlijk worden verlegd, en zal de rol van provincies sterk toenemen. In de discussies over het ILG speelt het spanningsveld tussen behoefte aan flexibiliteit enerzijds en het sturen op afrekenbare doelen anderzijds een overheersende rol.

Geldstromen: vooral een zaak van de overheid

Nederland geeft jaarlijks ruim 60 euro per inwoner uit aan natuur en landschap. In totaal wordt ongeveer 1 miljard euro per jaar uitgegeven. Daarvan komt 80% van de overheid (*figuur 4, links*). Het Rijk neemt daarin met bijna 615 miljoen euro het leeuwendeel voor zijn rekening.

Nederland ontvangt ook van de Europese Unie geld voor natuur en landschap. Via het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) gaat het jaarlijks om ongeveer 50 miljoen euro. De inhoudelijke sturing die van deze Europese geldstroom uitgaat, is tot dusver echter beperkt.

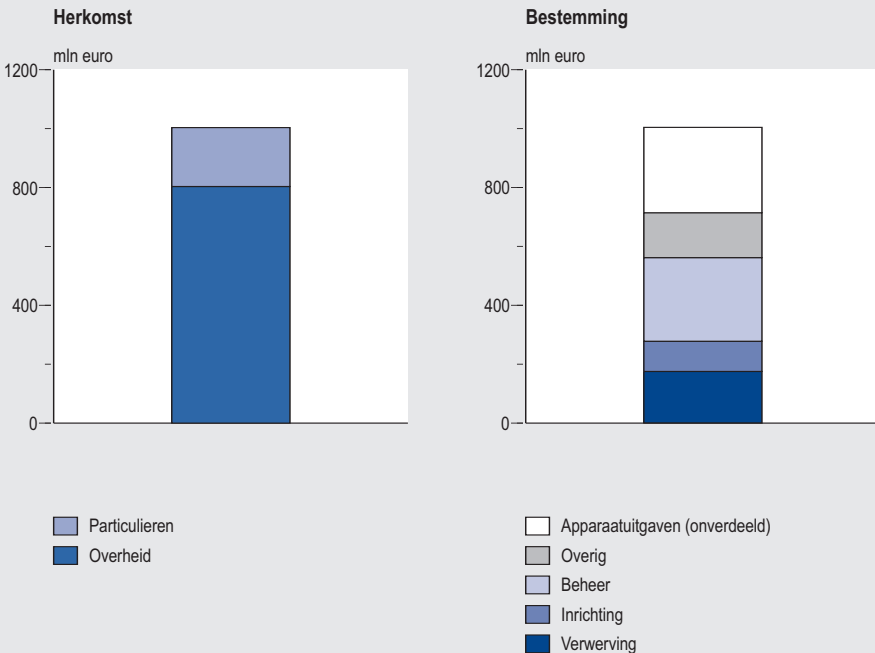
Het meeste geld gaat naar het beheer van natuur en landschap: ongeveer 285 miljoen euro (*figuur 4, rechts*). Naast apparaatkosten en voorlichting wordt de rest van het geld grotendeels besteed aan de verwerving en inrichting van natuurgebie-

den (bijna 280 miljoen euro). Tweederde van het rijksgeld wordt besteed aan de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Behalve dat de overheid verwerving, inrichting en beheer van natuur en landschap direct subsidieert, draagt ze ook bij via belastingfaciliteiten. Deze 'onzichtbare' geldstroom bedraagt ongeveer 70 miljoen euro en versterkt de geldstroom van particulieren, die onder meer totstandkomt via giften, legaten en loterijen.

Van nieuwe financieringsvormen worden voornamelijk nog vooral fiscale instrumenten kansrijk geacht. De laatste jaren worden ook verschillende initiatieven genomen om private financiering los te krijgen, al dan niet in combinatie met overheidsmiddelen. Het feitelijke effect ervan is echter nog beperkt zichtbaar.

Geldstromen voor natuur en landschap 2003



Figuur 4 De overheid besteedt in totaal 800 miljoen euro aan natuur en landschap (links). Het meeste geld wordt besteed aan beheer (rechts)(bron: CBS, bewerking MNP).

Rood voor groen vergt integrale gebiedsontwikkeling

Er zijn hooggespannen verwachtingen van de financieringsconstructie 'rood voor groen'. Om deze constructie te kunnen gebruiken voor landschapsontwikkeling en de

aanleg van groen in en om de steden, zijn echter nog wel wat stappen te nemen. In de jaren negentig bleken gunstige grondexploitaties van nieuwbouwprojecten mogelijkheden te bieden voor investeringen in groen. Per nieuwbouwwoning werd ongeveer 3.500 euro in groen geïnvesteerd. Dat gebeurde echter voornamelijk binnen de woonwijken. Regionale verevening voor groen, bijvoorbeeld voor medefinanciering van grote groengebieden, komt nog nauwelijks voor.

De grondexploitatie is conjunctuurgevoelig, waardoor de marges voor verevening onzeker zijn. Een regionale verevening van de grondexploitatie wordt naar verwachting ook niet juridisch afdwingbaar. Het hangt dus af van de vaardigheid van overheden en maatschappelijke organisaties om samen met projectontwikkelaars gebieden integraal te ontwikkelen.

Ruimtelijk beleid noodzakelijk

Zowel praktijksituaties als gesprekken met diverse actoren leiden tot de conclusie dat duurzame natuur- en landschapskwaliteit onder Nederlandse omstandigheden met een hoge druk op de ruimte, een actief ruimtelijk beleid vraagt.

Wat de EHS betreft, bieden vooral de grote eenheden met aaneengesloten natuur een goede basis. Daarnaast bevatten de grote eenheden met mozaïeken van natuurgebieden goede potenties, mits de gebruiksfuncties in de mozaïeken worden gericht op de kwaliteitseisen van de natuurgebieden.

Het verdient aanbeveling om de overheidsinspanningen niet zozeer te richten op beheerafspraken op basis van gedetailleerde natuurdoelen en individuele soorten, maar ze vooral te richten op het realiseren van de voorwaardenscheppende ruimten en milieucondities van leefgebieden.

In de Nationale Landschappen gaat het vooral om het geven van sturing aan 'rode' ontwikkelingen. Die sturing is nodig om de financiering te realiseren voor het behoud van landschappelijke kernkwaliteiten en aan de andere kant te voorkomen dat die kernkwaliteiten door rode functies worden overschaduwed.

1 INLEIDING

Geldstromen en sturing

Elk jaar kent de Natuurbalans een speciaal thema, dat wordt aangedragen door de minister van LNV. Dit jaar is dat thema ‘geldstromen’.

Aan geldstromen voor natuur en landschap is in eerdere Natuurbalansen weinig aandacht besteed. In deze Natuurbalans wordt wat dat betreft een inhaalslag uitgevoerd. In de hoofdstukken waar het natuur- en landschapsbeleid wordt geëvalueerd, wordt specifiek aandacht gegeven aan de aan dat beleid verbonden geldstromen. Bovendien wordt (in *hoofdstuk 8*) een overzicht gegeven van de hoofdgeldstromen, hun onderlinge samenhang en relatieve omvang. Daarbij komen ook de actoren aan bod die bij de geldstromen betrokken zijn. Zij zijn het die het geld uitgeven, ontvangen, verdelen of beheren, en bovendien met dat geld sturen of gestuurd worden.

Ook wordt aandacht besteed aan de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), dat de provincies in staat moet stellen om op een meer effectieve wijze de rijksdoelen voor het landelijk gebied te realiseren (zie ook *bijlage 1*). Daarbij gaat het niet alleen om een verandering in geldstromen, maar ook om de veranderende rollen van de diverse actoren.



In mei 2005 heeft de Tweede Kamer de Nota Ruimte aangenomen. Daarmee wordt een grotere verantwoordelijkheid bij decentrale overheden gelegd voor het maken van planologische keuzen (foto: De Jong Luchtfotografie).

De aandacht voor actoren blijft overigens niet beperkt tot hun relatie met geldstromen. Sturing vindt immers via meer sporen plaats, dan alleen met geld. Bij diverse onderdelen in deze Natuurbalans wordt ingegaan op de vraagstukken rond sturing en de rol van verschillende actoren daarin.

Een belangrijke stap die in dit verband is gezet, is het aannemen van de Nota Ruimte (VROM, 2005b) door de Tweede Kamer. Deze nota beschrijft de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. In de Nota Ruimte legt het kabinet meer nadruk op decentrale uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid.

Deze Natuurbalans besteedt aandacht aan mogelijke consequenties van deze herverdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Aangezien het beleid van de Nota Ruimte en de daaraan gekoppelde Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004a) nog uitgewerkt moet worden, hebben diverse analyses in deze Natuurbalans vooral het karakter van een vooruitblik.

Tussen beleid en praktijk

In de voor natuur en landschap relevante beleidsvelden circuleert veel papier. Daarmee wijkt dit beleidsveld niet af van andere. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft zich ten doel gesteld de link te leggen tussen de ‘papieren’ werkelijkheid en de ‘echte’ werkelijkheid. De basis daarvoor bestaat uit het aanboren van veldgegevens. De bron daarvoor zijn de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties en het Centraal Bureau voor de Statistiek. De samenwerking van deze en andere organisaties in het Netwerk Ecologische Monitoring is voor het MNP van grote waarde.

Het MNP bewandelt ook andere wegen om praktijkkennis aan te boren. Zo zijn dit jaar gesprekken gevoerd met medewerkers van enkele provincies en van organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen, die de dagelijkse praktijk goed kennen. Ook is een bijeenkomst georganiseerd met als thema ‘Natuur, wie draait aan de knoppen?’ Deze bijeenkomst is bijgewoond door mensen vanuit allerlei hoeken van de beleidsarena rond natuur en landschap.

Verder is gezocht naar praktijkvoorbeelden die de ontwikkelingen die in deze Natuurbalans worden geschetst illustreren. Dat heeft een rijk scala aan lokale en regionale voorbeelden opgeleverd. Deze zijn her en der in de tekst opgenomen als kadertekst.

Achtergronden

Naast praktijkvoorbeelden is voor deze Natuurbalans ook gebruikgemaakt van een groot aantal onderzoeksrapporten en andere literatuur. Om de Natuurbalans gemakkelijk leesbaar te houden, zijn slechts de meest essentiële verwijzingen vermeld in de tekst. Een overzicht van de belangrijkste literatuur is achter in de Natuurbalans opgenomen.

Voor de Natuurbalans is verder specifiek onderzoek uitgevoerd en zijn databestanden geanalyseerd. Uitgevoerde analyses en gebruikte basisinformatie worden verant-

woord in een aantal achtergrondrapporten bij deze Natuurbalans. Na de literatuurlijst vindt u een overzicht welke rapporten ten grondslag liggen aan de afzonderlijke hoofdstukken in deze Natuurbalans.

Verder geeft het Milieu- en Natuurcompendium (www.natuurcompendium.nl) een goed overzicht van de beschikbare informatie op het terrein van natuur en landschap.

Opbouw Natuurbalans 2005

De Natuurbalans 2005 kent drie delen:

I. Natuur en Landschap

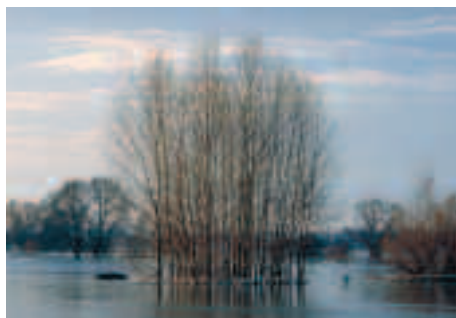
In dit deel komen de belangrijkste signalen over de toestand van natuur en landschap aan de orde. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op landschapsdynamiek en ruimtegebruik, ontwikkelingen in de natuur en groen in en om de stad.

II. Beleidsanalyse

Dit deel geeft een beeld van de voortgang van het rijksbeleid op het gebied van natuur en landschap, voorzover dat betrekking heeft op de Ruimtelijke Hoofdstuur uit de Nota Ruimte.

III. Thema geldstromen

In dit deel staat het thema van deze Natuurbalans centraal. Het begint met een algemeen overzicht van de belangrijkste geldstromen voor natuur en landschap: hoeveel kost natuur en landschap, wie beheert de geldstromen en waar worden de geldstromen aan besteed? Het thema geldstromen in relatie tot sturing wordt verder uitgewerkt door in te gaan op een aantal specifieke beleidsonderwerpen: de rol van de duinwaterbedrijven bij het natuurbeheer, de relatie tussen veiligheid en natuur in het rivierengebied, geld en aandacht voor het soortenbeleid en de financiering van 'groene doelen' vanuit 'rode ontwikkelingen'.



De duinen (links) en de grote rivieren (rechts) krijgen in deze Natuurbalans speciale aandacht. In de hoofdstukken over deze gebieden komen diverse onderwerpen aan de orde die een illustratie zijn van beleidslijnen die elders in de Natuurbalans worden behandeld (foto's: Roel Hoeve).

NATUUR EN LANDSCHAP

Dit eerste deel van de Natuurbalans 2005 gaat in op de vraag hoe het gaat met het Nederlandse landschap en de Nederlandse natuur. Wat zijn belangrijke ontwikkelingen en wat zijn de oorzaken daarvan? De ontwikkelingen worden geschetst aan de hand van feiten en voorbeelden 'uit het veld'. Het gaat daarbij niet om een volledig beeld, maar om enkele opvallende signalen.

Nederlanders vinden goed bereikbaar groen een belangrijke zaak. Daarom besteedt de Natuurbalans ook aandacht aan de ontwikkelingen rond groen in en om de stad. Welke veranderingen zijn de afgelopen 10-15 jaar opgetreden in de beschikbaarheid daarvan?

In dit deel komen eerst de veranderingen in het Nederlandse landschap en de oorzaken daarvan aan de orde (*hoofdstuk 2*). Vervolgens zoomt *hoofdstuk 3* in op de ontwikkelingen in de Nederlandse natuur. Het laatste hoofdstuk (*hoofdstuk 4*) van dit signalerende deel besteedt aandacht aan de veranderingen in groen in en om de stad.



Foto: De Jong Luchtfotografie

2 LANDSCHAPSDYNAMIEK EN RUIMTEGEBRUIK

Dit hoofdstuk gaat in op de veranderingen die zich voordoen in het Nederlandse landschap en wat de oorzaken daarvan zijn. Allereerst gaat *paragraaf 2.1* in op de verstedelijking die zich in Nederland voltrekt. Het gaat daarbij niet alleen om het oppervlaktebeslag van bebouwing en infrastructuur, maar ook om de uitstraling die daarvan uitgaat. In *paragraaf 2.2* komen opvallende ontwikkelingen in het landelijk gebied aan de orde.

2.1 Verstedelijking van Nederland

- *Nederland behoort tot de meest verstedelijkte regio's van Europa. Bijna 15% van het land is bebouwd of in gebruik voor infrastructuur.*
- *De belevingswaarde van ruim een kwart van het Nederlandse landoppervlak wordt beïnvloed door de aanwezigheid van stedelijke bebouwing of infrastructuur.*

Nederland is verstedelijkt, maar er zijn regionale verschillen

Nederland wordt vaak omschreven als een sterk verstedelijkt land. In vergelijking met de rest van Europa blijkt het percentage bebouwd gebied en infrastructuur in Nederland inderdaad hoog te zijn: ruim twee maal zo hoog als het Europese gemiddelde (bron: CORINE Land Cover Database 2000). Nederland verstedelijkt bovendien naar verhouding snel. In de periode 1990-2000 groeide de oppervlakte bebouwd gebied en infrastructuur er met ruim 20%, terwijl dat in Europa gemiddeld circa 6% was (bron: CORINE Land Cover Database 2000).



Nederland verstedelijkt sneller dan de rest van Europa. Het gaat daarbij niet alleen om woningbouw en uitbreiding van infrastructuur, maar ook om de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen (foto: De Jong Luchtfotografie).

Bijna 15% van het Nederlandse landoppervlak heeft een ‘rode’ functie. Het bestaat uit bebouwingskernen of maakt deel uit van de hoofdinfrastructuur (hoofdwegennet, spoorlijnen, vliegvelden).

Toch behoort nog ruim 85% van Nederland tot de ‘groene ruimte’. Die is in gebruik als landbouwgrond, bos of natuur (bron: CBS bodemgebruikcijfers 2000). De verdeling tussen rood en groen verschilt overigens per regio. Met name de noordelijke provincies (Friesland, Groningen, Drenthe en Flevoland) zijn relatief groen: daar is circa 90% groen. In de Randstadprovincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht is dat 77%.

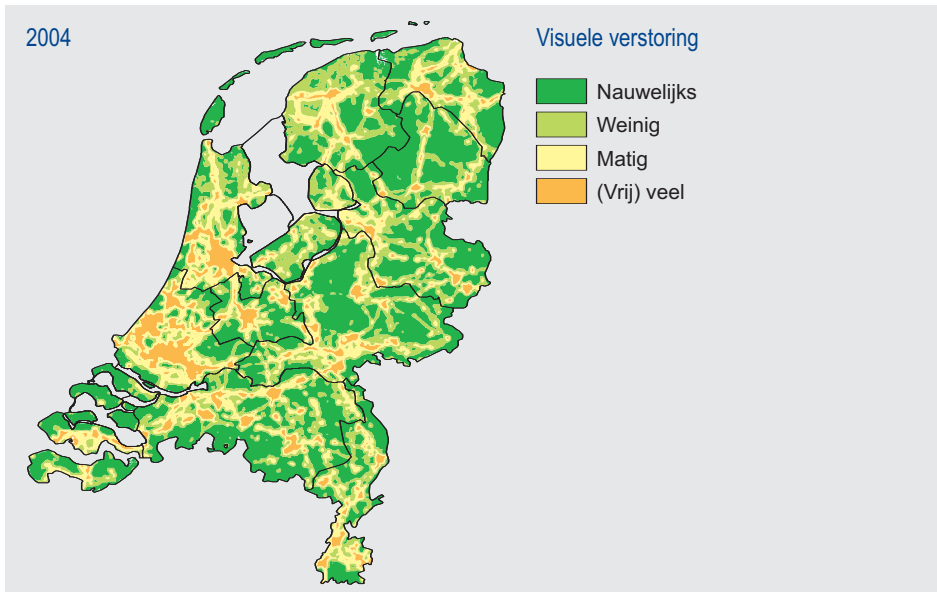
Kwart van Nederlandse landoppervlak beïnvloed door verstedelijking

In open landschappen zijn woonwijken, bedrijventerreinen, wegen en spoorlijnen met geluidsschermen en viaducten, van grote afstand zichtbaar. Daardoor is de invloed van verstedelijking groter dan uit de cijfers over grondgebruik blijkt. Zichtbaarheid van stedelijke bebouwing, infrastructuur en andere stedelijke of industriële elementen, zoals windturbines, heeft een negatief effect op de belevingswaarde van het landschap (Roos-Klein Lankhorst *et al.*, 2005). Het gebied dat negatief door verstedelijking wordt beïnvloed, blijkt bijna net zo groot als het daadwerkelijk verstedelijkte gebied; een kwart van Nederland wordt beïnvloed door verstedelijking.

Doordat bebouwing en infrastructuur het landschap doorsnijden, leidt dit uitstralingseffect ertoe dat er vooral in West-Nederland nauwelijks aaneengesloten groene



Infrastructuur en bebouwing doorsnijden het landschap en beïnvloeden de belevingswaarde ervan. Op de foto staat de nieuwe snelweg A50 ten zuiden van Veghel, met de daarlangs tot stand gekomen bedrijventerreinen (foto: De Jong Luchtfotografie).



Figuur 2.1. De groene ruimte wordt visueel verstoord door stedelijke gebieden en infrastructuur, en de uitstraling daarvan. Hierdoor zijn er vooral in West-Nederland weinig aaneengesloten groene gebieden zonder stedelijke invloed. In de figuur is rekening gehouden met de afscherpende werking van opgaande begroeiing (bron: Alterra).

gebieden van enige omvang zijn die niet door verstedelijking worden beïnvloed (figuur 2.1). Een uitzondering is het Groene Hart. Ook in Noord-Brabant en in Limburg zijn er weinig grote aaneengesloten groene gebieden die niet beïnvloed worden door stedelijke bebouwing en infrastructuur. In het minder sterk verstedelijkte noorden en oosten komen wel aaneengesloten groene gebieden voor.

2.2 Aanzien van het landelijk gebied

- *Het aanzien van het landelijk gebied verandert door verbreding van de landbouw en het vervangen van de landbouwfunctie door niet-agrarische functies. Het landelijk gebied krijgt daarmee een steeds meer stedelijk karakter.*
- *Landbouwbedrijven krijgen een meer industrieel karakter, met grote schuren, silo's en kassen.*

Landelijk gebied krijgt stedelijk karakter

In de groene ruimte is de landbouw, met circa 80% van het areaal, de belangrijkste grondgebruiker (bron: CBS bodemgebruikcijfers 2000). De landbouw bevindt zich in een veranderingsproces waarin veel bedrijven hun activiteiten beëindigen, verbreden of juist voortzetten op een grotere en meer intensieve schaal. Dat leidt tot veranderingen in het aanzien van het landelijk gebied.



De verbreding in de landbouw en de vestiging van nieuwe functies in de groene ruimte wordt onder meer zichtbaar door de groei van het aantal paarden en de daarmee samenhangende landschapselementen als houten hekken en paardenbakken. Het aantal paarden op geregistreerde landbouwbedrijven verdubbelde sinds 1985 tot ruim 126.000 stuks (LEI, 2004). Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal paarden dat door particulieren wordt gehouden. De Sectorraad Paarden schat echter dat er in 1998 in Nederland 400.000 paarden waren (Sectorraad Paarden, 2004; foto: Hans Farjon).

Tussen 1980 en 2003 hebben bijna 60.000 landbouwbedrijven hun activiteiten gestaakt, een afname met circa 40% (LEI, 2004). Een klein gedeelte van de vrijkomende bedrijfsgebouwen wordt gesloopt, de meeste krijgen echter een nieuwe functie. In circa 80% van de gevallen is dat een woonfunctie, terwijl in 10 tot 20% van de voormalige boerderijen een niet-agrarisch bedrijf wordt gevestigd (Daalhuizen, 2004). In 2002 was in 12% van de voormalige agrarische bedrijven een niet-agrarisch bedrijf gevestigd (Gies *et al.*, 2005).



Met de nieuwe functies die zich in het landelijk gebied vestigen, verschijnen er ook gebiedsvreemde en niet-agrarische elementen. Ze worden beschouwd als potentieel storend voor de belevingswaarde van het landschap (foto: De Jong Luchtfotografie).

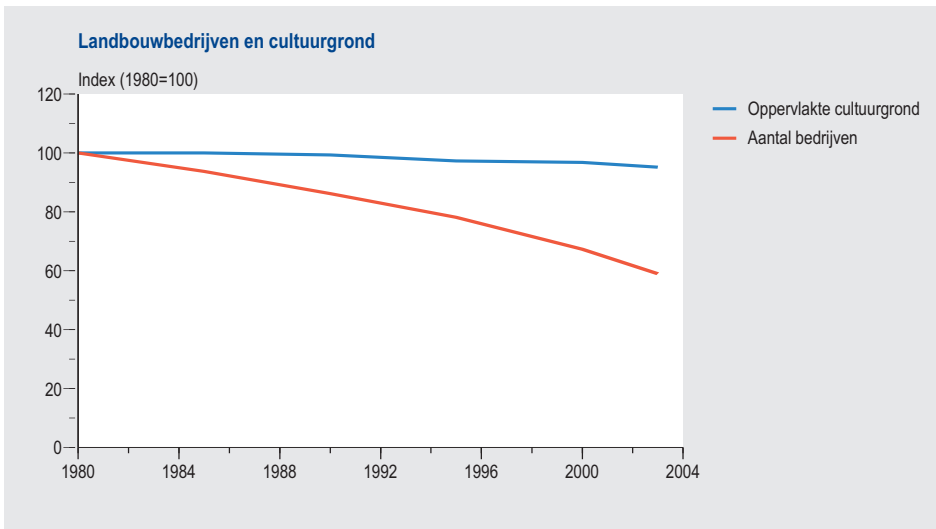
Van de landbouwbedrijven die hun activiteiten voortzetten, doet circa 17% aan een of meer vormen van verbrede landbouw (Berkhout & Van Bruchem, 2004). Het kan daarbij gaan om direct aan de landbouw gerelateerde zaken, zoals de verkoop van landbouwproducten op het bedrijf of agrarisch natuurbeheer. Maar het kan ook gaan om zorgtaken of activiteiten op het gebied van recreatie en stalling.

Met de nieuwe functies verschijnen ook niet-agrarische en gebiedsvreemde elementen in het landelijk gebied. Het gaat daarbij om onder meer paardenbakken, caravanstallingen en minicampings. Veel van die elementen worden als potentieel storend voor de belevingswaarde van het landschap beschouwd omdat door de aanwezigheid ervan een landschap eerder als verrommeld wordt ervaren (Veeneklaas *et al.*, 2004).

Landbouw krijgt een meer industrieel karakter

Ondanks de vele bedrijfsbeëindigingen daalt het areaal landbouwgrond nauwelijks (figuur 2.2). De meeste vrijkomende landbouwgrond houdt zijn agrarische functie (Daalhuizen, 2004). Dat komt doordat vooral grote landbouwbedrijven die hun activiteiten continueren, de vrijkomende grond kopen (De Regt, 2003). Als gevolg daarvan treedt schaalvergroting op: de gemiddelde grootte van landbouwbedrijven groeide tussen 1980 en 2003 van bijna 14 naar bijna 23 ha. De grootste groei trad op bij bedrijven groter dan 50 ha; deze namen tussen 1980 en 2002 in aantal toe van bijna 4.000 tot bijna 10.000 (bron: CBS Landbouwtellingen).

Ook de economische omvang van landbouwbedrijven - die op basis van de samenstelling van het bedrijf wordt uitgedrukt in Nederlandse grootte-eenheden (nge) - neemt toe. Terwijl het aantal landbouwbedrijven kleiner dan 100 nge meer dan halveerde, verdubbelde het aantal bedrijven groter dan 100 nge ruimschoots.



Figuur 2.2 Hoewel het aantal landbouwbedrijven daalt, blijft het areaal landbouwgrond voornog vrijwel gelijk (bron: CBS Landbouwtellingen).

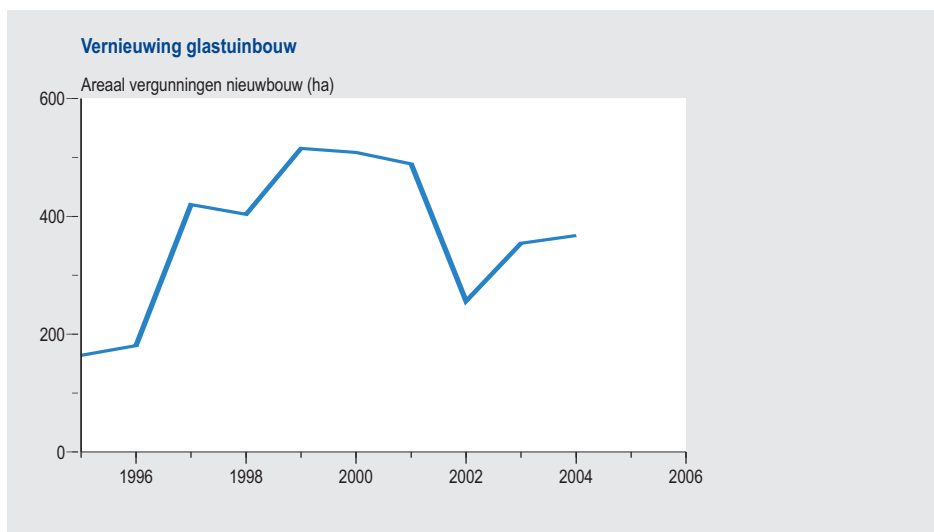


Door de bouw van grote stallen krijgen landbouwbedrijven een meer industrieel karakter (foto: Wim Nieuwenhuizen).

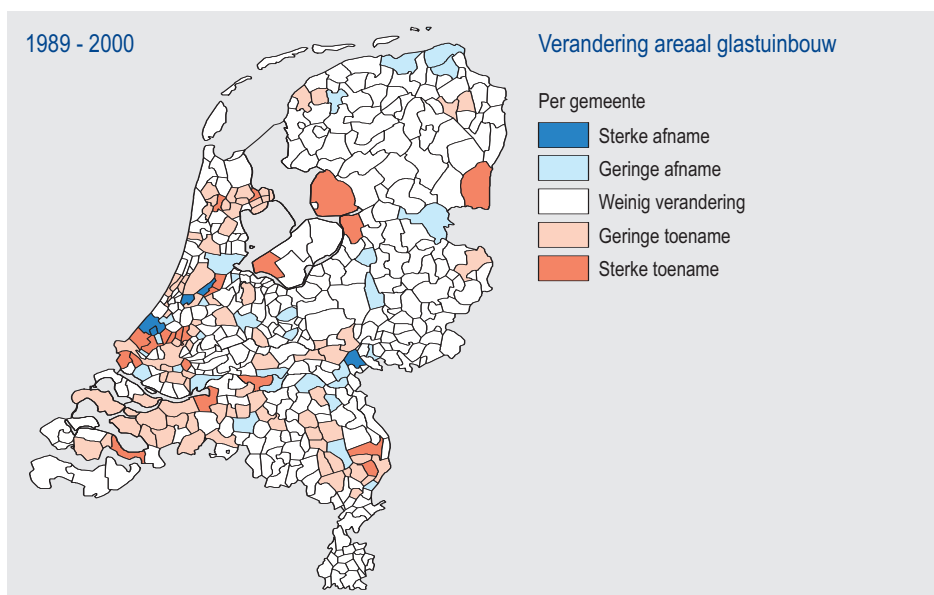
Schaalvergroting, intensivering en technologische innovaties leiden ertoe dat landbouwbedrijven een meer industrieel karakter krijgen, met grote schuren, silo's en kassen. Gemiddeld nam in de periode 1996-2002 de oppervlakte bebouwing per landbouwbedrijf met 15% toe (Gies *et al.*, 2005).

Ook in de glastuinbouw treedt schaalvergroting op. Het aantal bedrijven neemt af, maar de overblijvers worden groter. In 1995 had het gemiddelde bedrijf een kassencomplex van 0,7 ha, terwijl dat in 2004 1,1 ha bedroeg.

Als gevolg van schaalvergroting en technologische innovaties vindt vernieuwing van kassencomplexen plaats (*figuur 2.3*). Hierbij worden niet de bestaande complexen op de in gebruik zijnde locaties vervangen. In plaats daarvan worden nieuwe complexen op nieuwe locaties, met doorgaans lagere grondprijzen dan de oude locaties,



Figuur 2.3 Het areaal waarvoor nieuwbouwvergunningen worden afgegeven geeft een beeld van de vernieuwing die optreedt in de glastuinbouw (bron: CBS).



Figuur 2.4 Het areaal glastuinbouw breidt zich uit (bron: CBS, GIAB).

gebouwd. De kassencomplexen op de oude locaties worden niet meer gebruikt, maar blijven wel staan. Daarmee neemt het ruimtebeslag toe.

In de periode 1995-2005 heeft ongeveer een derde deel van het glastuinbouwareaal zich naar nieuwe locaties verplaatst. Daarmee breidt het areaal kassen zich vanuit de traditionele locaties, zoals het Westland en Aalsmeer, uit naar Zeeland, Noord-Brabant, Gelderland en Flevoland (figuur 2.4).



In de glastuinbouw treedt schaalvergroting op (foto: Hans Farjon).

Kassen behoren tot de landschapselementen die door grote groepen Nederlanders als storend worden ervaren (Veeneklaas *et al.*, 2004). Kassen kunnen overdag over een afstand van ruim drie kilometer zichtbaar zijn terwijl de glastuinbouw bovendien de grootste lichtproducent van Nederland is (Langers *et al.*, 2005).

Ontwikkeling van landschapskwaliteit en glastuinbouw in de Bommelerwaard



Tussen 1989 en 2004 verdrievoudigde het areaal glas in de Bommelerwaard (foto: De Jong Luchtfotografie).

Om de herstructurering van oude glastuinbouwgebieden te bevorderen en de regionale uitbreiding ervan mogelijk te maken, zijn in de Nota Ruimte tien landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) aangewezen voor de glastuinbouw. De Bommelerwaard is een gebied met veel glastuinbouw. Het is niet als LOG aangewezen, maar krijgt in het nieuwe streekplan van de provincie Gelderland wel een vergelijkbare status.

De glastuinbouw heeft zich vanaf het begin van de twintigste eeuw in de Bommelerwaard ontwikkeld. In de zeventiger jaren kwam dit in een stroomversnelling, mede onder invloed van de ruilverkaveling. De groei van het areaal heeft zich daarna voortgezet. Tussen 1989 en 2004 verdrievoudigde het areaal glas in de Bommelerwaard (figuur 2.5).

De afgelopen jaren trad bovendien een verdere schaalvergroting op. Nieuwe bedrijven zijn 4,5

hectare groot, de kassen worden steeds hoger en de toepassing van assimilatieverlichting wordt steeds algemener.

De gemeenten hebben tot voor kort veel ruimte geboden voor de vestiging van tuinders. De geldende bestemmingsplannen, uit de tweede helft van de negentiger jaren, bieden ruimte voor een groei van de oppervlakte glas met ongeveer 50%.

De laatste jaren wordt echter de roep om een evenwichtigere ontwikkeling van het Bommelse landschap sterker. In 2003 is onder leiding van de provincie Gelderland en in samenwerking met gemeenten en andere partijen, een regionaal plan Bommelerwaard opgesteld. Het diende ter voorbereiding van de integrale streekplanherziening. In het bijbehorende programma is een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie voorgesteld voor de integrale ontwikkeling van 250 ha nieuw glas in drie concentratiegebieden

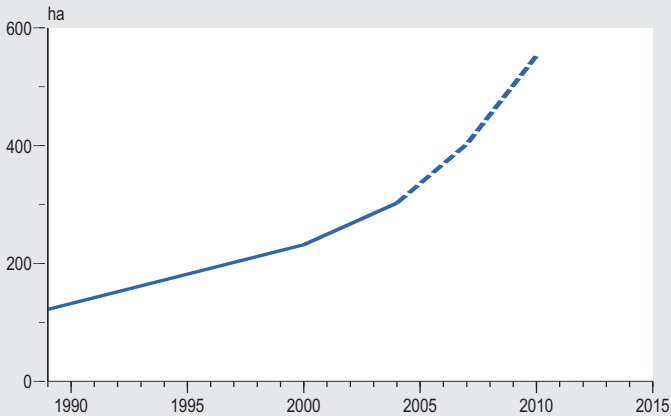
in samenhang met ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit. Ook zijn in het Landschapsontwikkelingsplan Bommelerwaard de mogelijkheden verkend van gemeenschappelijke waterberging voor glastuinbouwconcentratiegebieden in een landschappelijk raamwerk van moeras- en bosstroken.

De oprichting van de uitvoeringsorganisatie, die de plannen moet realiseren, laat op zich wachten. Wel heeft de gemeenteraad van Zaltbommel de herziening van het bestemmingsplan, die de uitbreiding volgens het streekplan mogelijk moet maken, aan de oprichting van de uitvoeringsor-

ganisatie gekoppeld. De provincie acht zich niet verantwoordelijk voor de uitvoering en de gemeenteraad geeft prioriteit aan woningbouw, waardoor onvoldoende capaciteit in het gemeentelijke apparaat overblijft voor uitvoering van de glastuinbouwplannen.

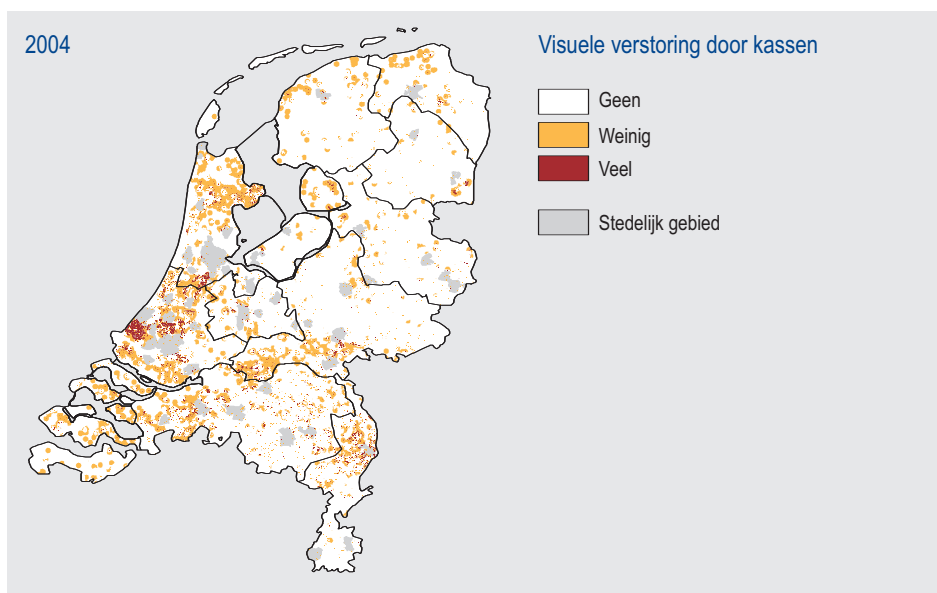
De ontwikkelingen staan intussen niet stil. De tuinders hebben voorlopig nog voldoende uitbreidingsmogelijkheden binnen het huidige bestemmingsplan en er worden vooralsnog geen eisen aan hen gesteld om ontwikkeling van glas samen te laten gaan met ontwikkeling van landschapskwaliteit.

Areaal glastuinbouw gemeente Zaltbommel 1989 - 2010



Figuur 2.5 Het areaal glastuinbouw in de gemeente Zaltbommel is sinds 1989 verdrievoudigd en zal volgens het Regionaal plan Bommelerwaard nog verder groeien (bron: CBS bodemstatistiek & Regionaal plan Bommelerwaard).

Kassen blijken overdag in ruim 600.000 ha zichtbaar te zijn (*figuur 2.6*). Dit gebied is 45 keer groter dan het areaal kassen. Bij dit cijfer is rekening gehouden met de afschermende werking van opgaande begroeiing en andere gebouwen. Uit het kaartbeeld is duidelijk te zien dat verspreid glas, zoals in het noorden, een relatief grote impact heeft.



Figuur 2.6 Het gebied waarin overdag kassen zichtbaar zijn is bijna 45 keer groter dan het areaal kassen.

3 ONTWIKKELINGEN IN DE NATUUR

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe het met de Nederlandse natuur gaat. Het areaal natuur in Nederland wordt vergeleken met dat van Europa als geheel. Ook wordt nagegaan of in de andere landen van Europa dezelfde veranderingen optreden als in Nederland (*paragraaf 3.1*). De ontwikkelingen in de Nederlandse natuur komen aan de orde in *paragraaf 3.2*, waarbij de ontwikkelingen in het agrarisch gebied speciale aandacht krijgen. Tot slot wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de natuur van het riviereengebied (*paragraaf 3.3*) en de duinen (*paragraaf 3.4*), de thema-gebieden in deze Natuurbalans.

3.1 Nederlandse natuur en Europa

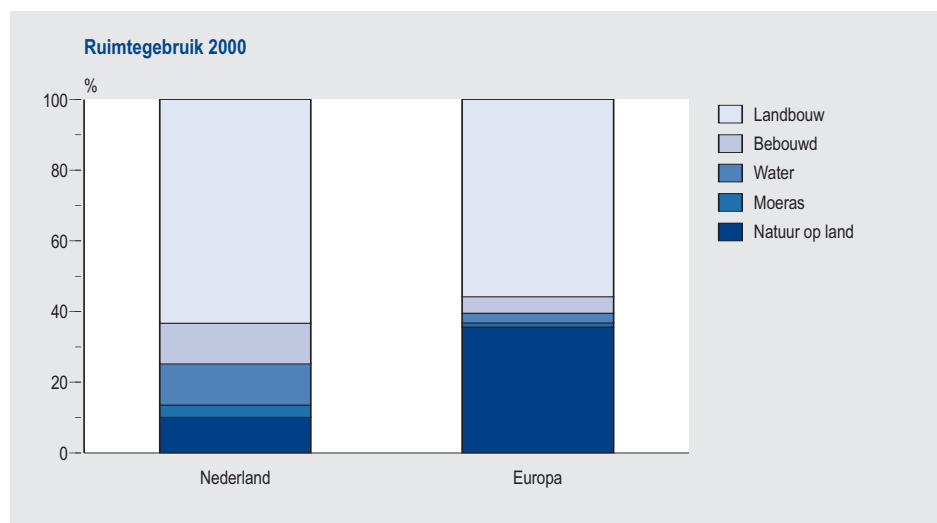
- *In Nederland is maar een klein deel van het landoppervlak natuur. Dat deel is gemiddeld in Europa drie maal groter dan in Nederland. Nederland is vooral sterk in natte natuur, hiervan is naar verhouding meer aanwezig dan in de rest van Europa.*
- *Gemiddeld genomen zijn de aantallen van broedvogels, dagvlinders en grote zoogdieren in Europa sinds 1970 afgenomen, zowel in natuurgebieden als in agrarische gebieden. In Nederland was deze afname groter dan in Europa gemiddeld vanwege de grote ruimte- en milieudruk.*

Minder natuur in Nederland dan gemiddeld in Europa

In Nederland bestaat, vergeleken met de situatie in Europa als geheel, slechts een klein percentage van het landoppervlak uit natuur, zoals bos, heide en duinen (*figuur*



Nederland heeft vergeleken met het Europese gemiddelde veel natte natuur (foto: Roel Hoeve).



Figuur 3.1 In Nederland bestaat, vergeleken met Europa als geheel, slechts een klein deel van het landoppervlak uit natuur. Het oppervlak dat is bebouwd, in agrarisch gebruik is of uit water bestaat, is naar verhouding groter dan in de rest van Europa (bron: CORINE Land Cover Database 2000).

3.1). Het aandeel bebouwd gebied (zie *paragraaf 2.1*) en landbouwgrond is groter dan gemiddeld in Europa. Nederland heeft wel meer natte natuur dan gemiddeld in Europa het geval is. De oppervlakte moeras is in Nederland naar verhouding drie keer zo groot als gemiddeld in Europa (bron: CORINE Land Cover Database 2000).

Ook wat betreft de veranderingen in ruimtegebruik zijn er verschillen tussen Nederland en Europa. In de periode 1990-2000 is Nederland sneller verstedelijkt dan de rest van Europa (*paragraaf 2.1*). Ondanks deze snelle verstedelijking is de oppervlakte landnatuur in Nederland in deze periode ongeveer gelijk gebleven, net als het Europese gemiddelde. De bebouwing is vooral toegenomen ten koste van het agrarisch gebied en heeft de oppervlakte natuur niet verkleind.

Kwaliteit van Europese natuur onder druk

Planten en dieren staan in natuurgebieden en in landbouwgebieden in heel Europa onder druk. Zowel in Nederland als in de andere Europese landen zijn er soorten die in aantal toenemen en soorten die in aantal afnemen of gelijk blijven. Echter, de gemiddelde trend voor broedvogels, dagvlinders en grote zoogdieren over de periode 1970-2000 is zowel in Nederland als in Europa negatief (De Heer *et al.*, 2005). Dit geldt zowel voor soorten in het agrarisch gebied als voor soorten in natuurgebieden. Deze afname was in Nederland in deze periode echter groter dan het Europese gemiddelde.

Belangrijke oorzaken van de afname van de natuurkwaliteit zijn habitatverlies, veranderingen in landgebruik, milieudruk en versnippering. In Nederland is deze druk groter dan gemiddeld in Europa (EEA, 2003).

3.2 Ontwikkelingen in natuur in Nederland

- *De druk op de Nederlandse natuur blijft groot, waardoor de natuur niet de kans krijgt zich te herstellen. Niettemin zijn er in sommige leefgebieden en voor sommige soortgroepen positieve ontwikkelingen te melden.*
- *De natuurkwaliteit in het agrarisch gebied blijft achteruitgaan. Ook de laatste 15 jaar gaan kenmerkende akkervogels, weidevogels en de voor graslanden kenmerkende dagvlinders in aantal achteruit.*

Lokale successen, nog geen breed herstel

De kwaliteit van de natuur in Nederland is in de vorige eeuw sterk achteruitgegaan, door een hoge milieudruk, ongeschikte waterhuishouding en versnippering. Tussen 1970 en 2000 namen de aantallen van broedvogel-, dagvlinder- en grote zoogdier-soorten in natuurgebieden met gemiddeld 30% af (De Heer *et al.*, 2005).

Ondanks veel inspanningen is er door de blijvend hoge druk op de natuur geen sprake van een vooruitgang over de gehele breedte. Het algemene beeld is dat de ontwikkelingen tussen leefgebieden sterk verschillen. Heide, het agrarisch gebied en de duinen bevinden zich in de gevarenzone (Vonk, 2004), maar in het rivierengebied zijn de eerste tekenen van positieve ontwikkelingen te zien.

Met veel planten en dieren gaat het nog bergafwaarts, op de nieuwe Rode Lijst (LNV, besluit TRCJZ/2004/5727) voor bedreigde vogels staan 78 kwetsbare en bedreigde vogelsoorten. Ook de meeste dagvlindersoorten gaan in aantal achteruit (zie ook hoofdstuk 11).



De zandhagedis profiteert van klimaatverandering en neemt in aantallen toe (foto: Saxi-fragas Marijnissen).

Er zijn ook uitzonderingen op deze regel. Zo staan de lepelaar, ooievaar en ijsvogel door hun toename in de laatste tien jaren, niet langer op de Rode Lijst, mede als gevolg van natuurontwikkeling en beschermingsactiviteiten.

Sinds eind jaren negentig is de libellenfauna in Nederland stabiel gebleven en is het aantal reptielen gemiddeld genomen vooruit gegaan. Een aantal reptielensoorten profiteerde van beschermingsmaatregelen en op reptielen gerichte beheersmaatregelen in de natuurgebieden.

Natuurkwaliteit agrarisch gebied blijft achteruitgaan

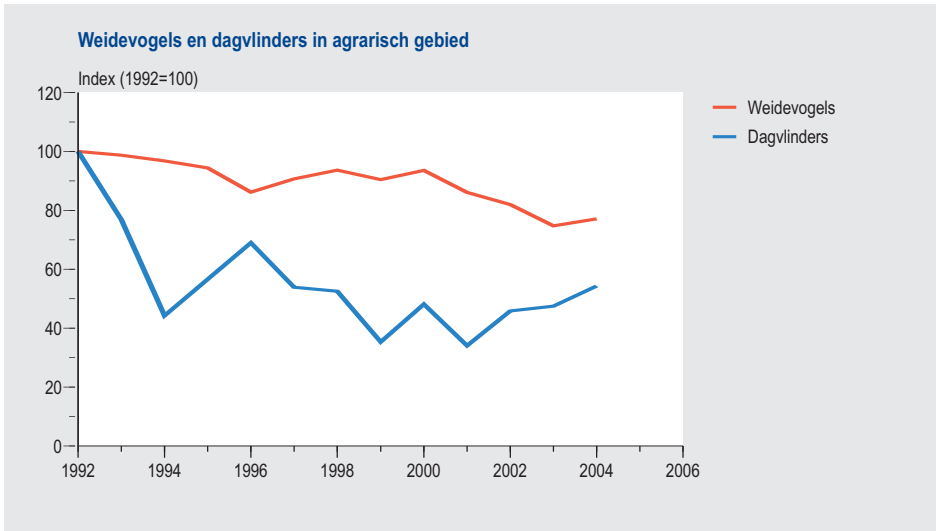
Soorten in het agrarisch gebied staan onder grote druk. In de periode 1970-2000 zijn soorten in het agrarisch gebied in Nederland en in Europa sterker achteruitgegaan dan in natuurgebieden (De Heer *et al.*, 2005). In Nederland zijn in deze periode de aantallen van broedvogels en dagvlinders in het agrarisch gebied gemiddeld gehalveerd. De veldleeuwerik is sinds de jaren zeventig in Nederland zelfs met 90% afgenomen. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn de intensivering van de landbouw en het feit dat weilanden steeds vroeger en vaker gemaaid worden. De gruttopopulatie is in dezelfde periode gehalveerd.

Deze achteruitgang is ondanks veel maatregelen nog niet gestopt. Ook sinds begin jaren negentig nemen kenmerkende akkervogels en weidevogels en ook dagvlinders van graslanden nog in aantal af (*figuur 3.2*). Deze laatste groep is overigens zowel in het agrarisch gebied als in natuurgebieden sterk achteruitgegaan. In graslanden die in agrarisch gebruik zijn, komen dagvlinders nog maar weinig voor. Ze komen nog wel voor in grazige vegetaties op dijken, in perceelsranden en in wegbermen.

De weide- en akkervogels zijn achteruitgegaan, voornamelijk als gevolg van de intensivering van de landbouw. Al gedurende 30 jaar zijn daarom uitgebreide maatregelen



Veel kenmerkende heidesoorten nemen in aantal af, waaronder het heideblauwtje. Het heideblauwtje vereist een mozaïek van droge en vochtige heide en open plekken in de vegetatie om goed te kunnen opwarmen. Zulke plekken verdwijnen bij vergrassing en als er teveel oude heidestruiken komen. Het heideblauwtje staat op de Rode Lijst van dagvlinders (foto: Roel Hoeve).



Figuur 3.2 De gemiddelde trend voor weidevogels blijft ook voor de periode 1992-2004 negatief. Ook dagvlinders van het agrarisch gebied gaan achteruit (bronnen: SOVON, De Vlinderstichting, Provincies en CBS, samenwerkend in het Netwerk Ecologische Monitoring).

getroffen ter bescherming van weidevogels, zoals nestbescherming, aanpassingen in het maaibeheer en het instellen van reservaatgebieden. Er staan 22 broedvogelsoorten van het agrarisch gebied op de Rode Lijst 2004, waaronder de grutto, tureluur, veldleeuwerik en graspieper.



De tureluur (links) is tot de jaren negentig in het agrarisch gebied sterk in aantal achteruitgegaan, de laatste jaren laat deze soort daar een geringe toename zien. De patrijs (rechts) gaat ondanks speciale beschermingsmaatregelen achteruit (foto's: Roel Hoeve).

Hoewel de meeste weidevogelsoorten nog steeds sterk achteruitgaan zijn er enkele uitzonderingen. De kuifeend en de tureluur laten de laatste jaren een geringe toename zien.

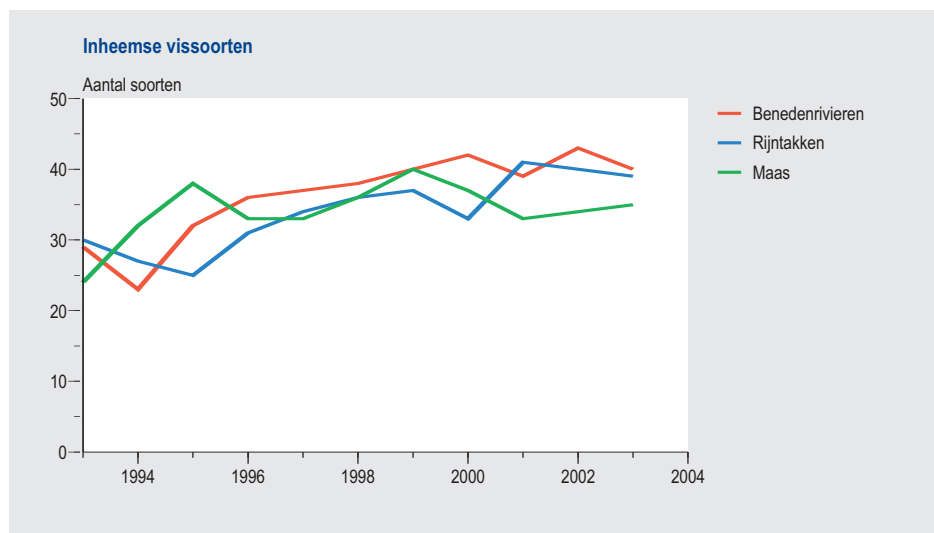
Andere kenmerkende vogels van het agrarisch gebied zoals de patrijs, grauwe gors, ortolaan, ringmus, steenuil, boerenzwaluw en huiszwaluw laten ook een daling zien. Dit komt mede doordat kleinschalige landschapselementen zoals knotwilgen, houtwallen, hagen en hoogstamboomgaarden uit het Nederlandse landschap zijn verdwenen. De kwartel, geelgors, kwartelkoning, kerkuil en de grauwe kiekendief kennen een positievere trend.

3.3 Inrichting en herstel in het rivierengebied

- *Kenmerkende soorten van het rivierengebied vertonen een geleidelijke vooruitgang sinds de start van natuurontwikkelingsprojecten. Vooral vissen doen het goed. De aantallen lijken echter nog lang niet op de vroegere situatie van het systeem als geheel.*
- *Om de potenties van het Nederlandse rivierengebied optimaal te benutten, zou er meer ruimte moeten komen voor dynamische processen. Maatregelen die bijdragen aan meer dynamiek, vergroten bovendien de veiligheid in het rivierengebied.*

Inrichting en herstel rivierengebied krijgt langzaam effect

De natuurkwaliteit van de grote rivieren neemt langzaam maar zeker toe (Reeze *et al.*, 2005). In de twintigste eeuw was de rijkdom aan vissoorten in de hoofdstroom laag. Dit geldt vooral voor stroomminnende soorten. Het afgelopen decennium neemt de soortenrijkdom echter toe (figuur 3.3). Deze positieve ontwikkeling is voornamelijk toe



Figuur 3.3 De aantallen inheemse vissoorten nemen toe in het benedenrivierengebied, de Maas en de Rijnakken (bron: Reeze *et al.*, 2005).



In de nevengeulen die in de Gamerense Waard zijn gegraven, zijn diverse stroomminnende vissoorten aangetroffen, waaronder de barbeel (foto: Roel Hoeve).

te schrijven aan de verbetering van de waterkwaliteit. Ook in grote rivieren elders in Europa is een positieve ontwikkeling in de vispopulaties zichtbaar.

Naast de verbetering van de waterkwaliteit, dragen ook inrichtingsmaatregelen bij aan het herstel. In de Gamerense Waard zijn drie nevengeulen gerealiseerd met ondiep stromend water. Daar zijn diverse stroomminnende vissoorten aangetroffen, waaronder ook de barbeel, kopvoorn, sneep, winde en rivierprik (Jans, 2004). Deze stroomminnende vissen gebruiken de nevengeulen vooral als opgroeigebied tijdens hun jongste levensfasen. Ook stroomminnende soorten macrofauna maken intensief gebruik van het stromende water. Afgaande op de samenstelling aan muggenlarven, lijken de nevengeulen van Gameren en Opijnen in een aantal opzichten al op de historische toestand van de Rijn in de achttiende en negentiende eeuw.

Met de recente realisatie van vistrappen langs drie stuwen in de Neder-Rijn en Lek, is een belangrijke belemmering voor migrerende vis weggenomen. Maar in de Rijn en zijn zijrivieren komen nog ongeveer 1.000 kleine waterkrachtcentrales voor. Het merendeel daarvan vormt een onneembare hindernis voor trekkende vissoorten.

Kenmerkende habitats en soorten van de uiterwaarden vertonen een geleidelijke toename sinds de start van natuurontwikkelingsprojecten (Reeze *et al.*, 2005). Het areaal natuurlijke habitats, zoals ondiep zomerbed, strangen, stranden, slikken en platen, rivierduin, ruigte en natuurlijk grasland is in de periode van 1990-2000 met ongeveer 10% toegenomen. Daarentegen is het areaal aan hardhout-ooibos en moeras afgeno-

men. Oorzaak van het laatste is de voortdurende verdroging van uiterwaarden door de insnijding van de rivier.

De effecten van natuurontwikkeling zijn echter vooral merkbaar op lokaal niveau, riviersysteembreed lijken de soortenrijkdom en de omvang van populaties nog niet op die van vroeger. Positieve trends zijn te zien bij natte riviergebonden vegetaties en ruigtevogels, negatieve trends bij rietvogels en de droge (riviergebonden) vegetaties met onder andere stroomdalplanten. In het algemeen zijn bij vogels het aantal broedparen per soort laag.

Kansen voor dynamische riviernatuur

In een natuurlijke situatie leiden de overstromingen langs grote rivieren tot erosie en sedimentatie, waardoor nieuwe habitats zoals nevengeulen, strangen en oeverwallen ontstaan. Ook langs de Nederlandse rivieren was dat vroeger het geval, zoals te zien is op oude kaarten. Bij de inrichting van het rivierenlandschap wordt weliswaar veel aandacht besteed aan de dynamiek door stromend water, maar wordt zeer terughoudend omgegaan met het laten werken van erosie en sedimentatie.

Om de potenties van het Nederlandse rivierengebied voor stroomminnende soorten en vissen van uiterwaardplassen, en broedvogels van pioniersituaties en ruigten optimaal te benutten, zou er meer hydro- en morfodynamiek toegelaten moeten worden in de uiterwaarden. Het Nederlandse rivierengebied heeft nog bijzonder veel potenties om de dynamische processen hun werking te laten doen, vooral langs de Waal en Merwede, maar ook langs de andere takken (Middelkoop *et al.*, 2003).

Maatregelen die bijdragen aan de dynamiek, zoals het graven van nevengeulen en uiterwaardverlaging, dragen ook bij aan de veiligheid in het rivierengebied omdat zij de waterstand verlagen. Daarbij beperken ze de vaarroute slechts in zeer geringe mate (Jans, 2004).



De aantallen van de kleine plevier veranderen nauwelijks, terwijl deze soort wel bij de typische hoogdynamische rivierecotopen hoort (foto: Roel Hoeve).



Na de inrichting van drie nevengeulen zijn in de Gamerense uiterwaard processen op gang gekomen die vroeger eigen waren aan het Nederlandse rivierengebied, zoals oeverafkalving, sedimenttransport in grootschalige zandribbels, eilandvorming en aanzanding van binnenbochten (foto: Tom Buijse).

3.4 Ontwikkelingen in de duinen

- *Duinen verruigen door gebrek aan dynamiek en konijnen en een overschot aan meststoffen. De soorten van de 'open duinen' verdwijnen ten gunste van soorten gebonden aan meer gesloten terreinen als struwelen en bossen.*

Duinen verruigen

De duinen zijn leefgebieden van internationale betekenis (zie ook *hoofdstuk 9*). Voorheen zorgde grondwaterwinning er voor verdroging. Later trad in delen van de duinen eutrofiëring op als gevolg van de infiltratie met rivierwater. Door voorzuivering van het ingelaten rivierwater, het steeds meer beëindigen van de grondwaterwinning en intensief natuurbeheer is de natuur in belangrijke mate hersteld. In veel gebieden waar nog wel waterwinning plaatsvindt, is het waterpeil zodanig aangepast dat het beter aansluit bij de natuurdoelstellingen.

Een probleem is nog wel het dichtgroeien van de duinen. Door verschillende oorzaken is veel dynamiek in de duinen verdwenen. Zo was het beheer gericht op zeewering, werden verstuingen tot in de tachtiger jaren vastgelegd en is de landbouw uit de duinen verdwenen. Door dit gebrek aan dynamiek wordt, als er geen beheer gevoerd wordt, de successie versneld. Daardoor verandert de vegetatiestructuur van de duinen in een versneld tempo van open begroeiingen met pioniersoorten via vegetaties met grassen en kruiden naar struweel en bos.

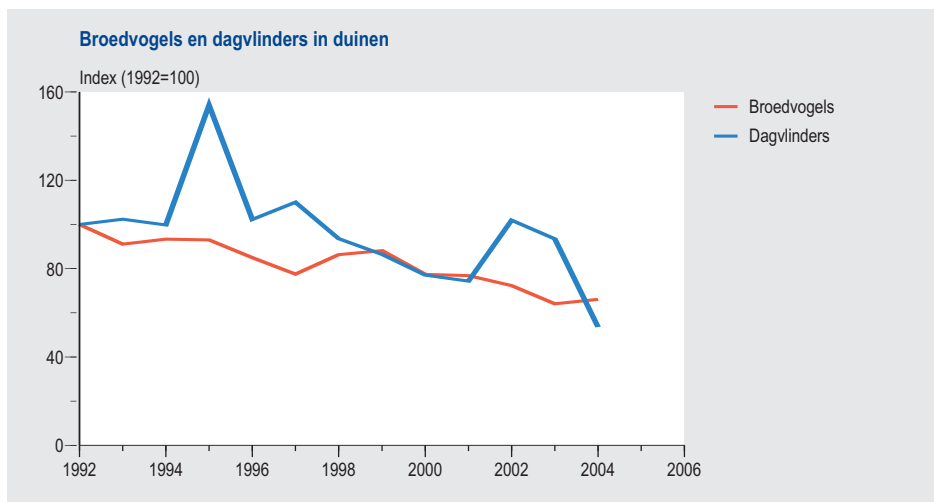
Dit proces wordt versneld door stikstofdepositie. Hoewel deze in de duinen, ten opzichte van de rest van Nederland, vrij laag is, is schrale duinnatuur hier wel erg



Tellingen in de vastelandsduinen laten een enorme achteruitgang van het aantal konijnen zien sinds begin jaren negentig. Alles wijst erop dat de sterke daling in de jaren negentig is veroorzaakt door een nieuwe virusziekte, het Viraal Haemorrhagisch Syndroom (VHS), een zeer besmettelijke ziekte (bron: Drees & Van Manen, 2005; foto: Roel Hoeve).

kwetsbaar voor. Het overschot aan meststoffen leidt tot vergrassing, aangroei van struiken en daarmee verdringing van waardevolle flora. Ook wordt algengroei gestimuleerd waardoor de toplaag van stuivend zand versneld wordt vastgelegd. De open vegetatie van de duinen verandert in struweel en bos. Deze achteruitgang van de open vegetatie wordt versterkt doordat het aantal konijnen in het duingebied afneemt. Doordat konijnen de begroeiing begrazen, spelen ze een wezenlijke rol in het open houden van het ecosysteem.

Met het dichtgroeien van de duinen gaan belangrijke natuurwaarden verloren: broedvogels en dagvlinders die karakteristiek zijn voor de duinen gaan gemiddeld in aantal achteruit (figuur 3.4). De soorten van de 'open duinen' verdwijnen ten gunste van soorten die gebonden zijn aan meer gesloten terreinen als struwelen en bossen.



Figuur 3.4 Dagvlinders in de duinen nemen de laatste jaren gemiddeld in aantal af. Dat geldt vooral voor het zwartsprietdikkopje en de kommavlinder. Het icarusblauwtje neemt daarentegen juist sterk toe. Ook broedvogels karakteristiek voor de duinen nemen gemiddeld in aantal af (bronnen: SOVON, De Vlinderstichting en CBS, samenwerkend in het Netwerk Ecologische Monitoring).

4 GROEN IN EN OM DE STAD

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen geschetst rond groen in en om de stad. Het hoofdstuk begint met een paragraaf over groen in de stad (*paragraaf 4.1*). Dat onderwerp heeft in eerdere Natuurbalansen nauwelijks aandacht gekregen. Aanleiding om er nu wel aandacht aan te schenken, zijn geluiden over de krimp van het areaal groen in de stad.

In *paragraaf 4.2* komt de ontwikkeling van het groen om de stad aan de orde. Daar wordt in beeld gebracht of voldoende groen beschikbaar is om aan de vraag ernaar te voldoen.

4.1 Groen in de stad

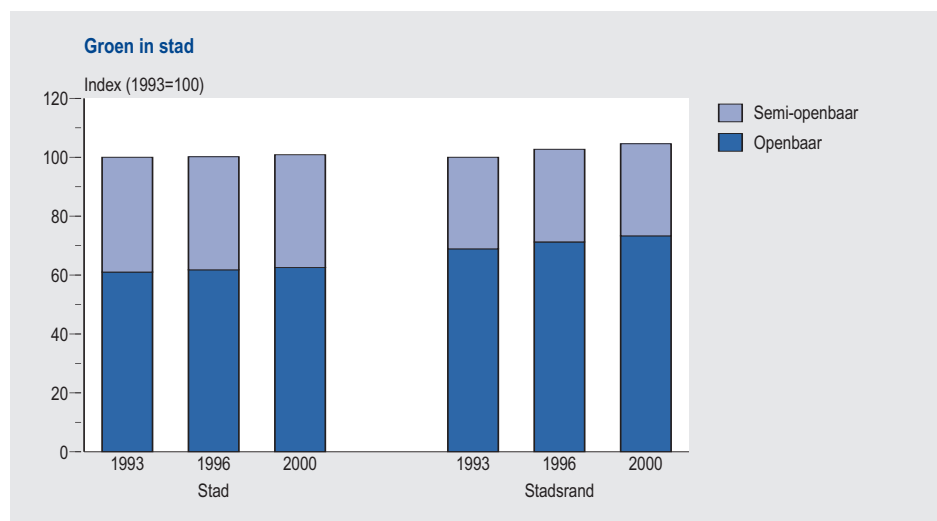
- *De vrees voor een afname van het areaal groen in de grote steden, blijkt ongegrond. Er is zelfs een kleine toename. Door de bevolkingsgroei neemt echter de hoeveelheid groen per inwoner wel af.*

Meer groen in de stad, maar hoeveelheid per inwoner neemt af

Uit een enquête die VROM in 2005 heeft uitgezet, blijkt dat Nederlanders een groot belang hechten aan goed bereikbaar groen (VROM, 2005a). Tegelijkertijd duiken regelmatig berichten op over de vrees dat het groen in de stad onder druk staat door nieuwbouw binnen de stad, het zogenoemde inbreiden.



Groen in de stad, zoals stadsparken, staat onder druk door inbreidingsplannen (foto: Uitgeverij RIVM).



Figuur 4.1 De hoeveelheid groen in de 30 grootste steden blijft nagenoeg gelijk. In de stadsrand is sprake van een geringe toename, dankzij de uitbreiding van het areaal openbaar groen (bron: CBS).

Cijfers van het CBS laten zien dat deze vrees niet terecht is. In de periode 1993-2000 blijft de hoeveelheid groen in de 30 grootste steden van Nederland (G30) nagenoeg gelijk (figuur 4.1). In 2000 bestond het grondgebied van de G30 voor circa 8% uit openbaar groen: parken, plantsoenen en bos, en voor 4% uit semi-openbaar groen: vooral sportterreinen en daarnaast volkstuinen en begraafplaatsen.

In de stadsrand, een zone van 500 meter rondom de stad, neemt de hoeveelheid groen toe, in de periode 1993-2000 met circa 5%. Deze toename is vrijwel geheel toe te schrijven aan een toename van de oppervlakte openbaar groen.

Doordat de bevolking sneller groeit dan de hoeveelheid groen, neemt de hoeveelheid groen per inwoner af.

Opmerkelijk is de afname van het areaal volkstuinen. Dat kromp in de periode 1993-2000 in de G30 zowel in de steden zelf, met bijna 7%, als in de stadsranden, waar de afname ruim 6% was. Bij sportvelden lijkt vooral sprake te zijn van een geleidelijke verplaatsing vanuit de stad en de stadsrand naar nieuwe locaties verder weg van de stad. Landelijk groeit het areaal sportterreinen, met circa 7%, terwijl in de stad het areaal daalt en in de stadsrand het areaal min of meer gelijk blijft (bron: CBS).

Behalve de hoeveelheid groen is ook de bereikbaarheid ervan belangrijk. Door parken te bebouwen en elders nieuwe parken aan te leggen, kan de oppervlakte groen wel toenemen, maar kan het groen tegelijkertijd slechter bereikbaar worden voor stedelingen. CBS-cijfers over de periode 1993-2000 laten zien dat dit niet het geval is. De bereikbaarheid van het groen is vrijwel gelijk gebleven.

Groen in Utrecht: parken opknappen, groenstroken bebouwen

De gemeente Utrecht wil het areaal groen in de stad niet uitbreiden, maar zet in op een kwaliteitsverbetering van het bestaande groen. Diverse parken hebben de afgelopen jaren een groot-schalige opknapbeurt ondergaan (zoals Park Transwijk en Julianapark). Nieuwe groengebieden wil Utrecht voornamelijk rond de stad realiseren.

Er is in de stad Utrecht ook groen waar de gemeente andere plannen mee heeft. Op 10 mei 2004 presenteerde het college van B&W het plan 'Verdienend vermogen'. In dat plan wordt voorgesteld om op 45 plekken in de stad extra woningbouw te realiseren. De gemeenteraad stemde in met 16 plekken.

Het bestaande gebruik, meestal groen, zorgt voor een lage boekwaarde. Verwacht wordt dat, zodra er gebouwd mag worden, projectontwikkelaars veel geld willen betalen voor de grond. Op die

manier hoopt de gemeente in de komende jaren ongeveer 50 miljoen euro te verdienen. Om het groen dat hierdoor verloren gaat te compenseren, zou de gemeente de kwaliteit van het resterende groen verbeteren.

Er ontstond vrijwel direct verzet tegen de plannen. Er werden protestmarsen georganiseerd en de Natuur- en Milieufederatie Utrecht stuurde, mede namens de ANWB, Utrechts Landschap, Milieucentrum Utrecht, Vereniging Natuurmonumenten regio Utrecht en Noord-Holland, een brief aan de gemeenteraad waarin zij haar zorgen uitte over de negatieve gevolgen van het bebouwen van groen in de wijken.

Mede door het protest van de bewoners en belangenorganisaties, schrapte de gemeenteraad begin juli 2004 elf potentiële locaties. Daarmee blijven er vijf locaties over.



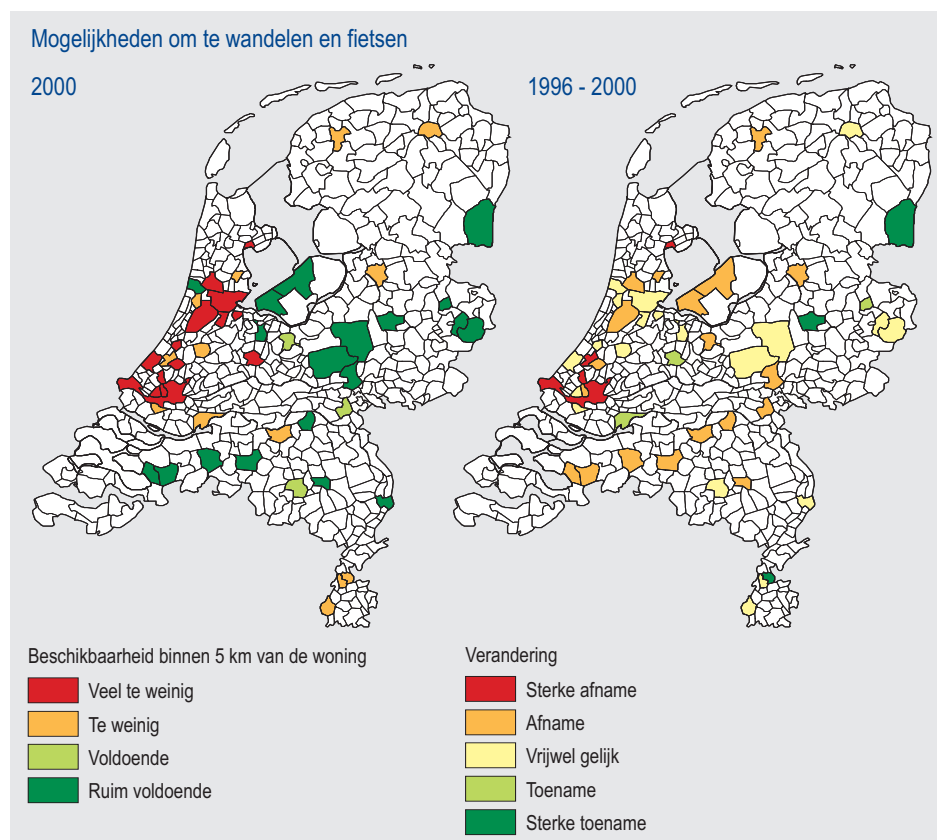
Park Transwijk is één van de Utrechtse parken die een opknapbeurt hebben gekregen (foto: Uitgeverij RIVM).

4.2 Groen om de stad

- De aanleg van groengebieden op grotere afstand van de stad blijft achter bij de vraag. Hierdoor zijn de mogelijkheden om te wandelen en te fietsen in 38 van de 50 grootste steden tussen 1996 en 2000 licht afgenomen.

Mogelijkheden om te wandelen en te fietsen afgenomen

De realisatie van groen om de stad blijft achter bij de vraag. Hierdoor nemen de mogelijkheden voor stedelingen om in een aantrekkelijke groene omgeving te recreëren verder af. *Figuur 4.2* laat de beschikbaarheid van recreatieplaatsen binnen 5 kilometer van de woning zien in 2000. Van de 50 grote steden (G50) is Ede de groenste: elke Edenaar heeft ruim vier keer zo veel mogelijkheden voor wandelen en fietsen dan als norm wordt gehanteerd (De Vries *et al.*, 2004). Een inwoner van Amsterdam komt in dit opzicht het minste aan zijn trekken: hij moet zijn vraag delen met vier plaatsgenoten.



Figuur 4.2 De beschikbaarheid van recreatieplaatsen binnen 5 km van de woning in 2000 in de 50 grote steden laat aanmerkelijke verschillen zien. Vooral in het westen is de beschikbaarheid laag. In het merendeel van de 50 grootste gemeenten is de beschikbaarheid van recreatieplaatsen per inwoner tussen 1996 en 2000 afgenomen.



Bijna 15% van de voormalige landbouwgronden in de stadsrand is in de periode 1993-2000 omgevormd tot parken, bossen en sportvelden (bron: CBS). Traditionele agrarische cultuurlandschappen verdwijnen daardoor, waarmee ook kenmerkende landschapswaarden verloren gaan, zoals de openheid van het veenweidegebied. Daarvoor in de plaats komt echter goed toegankelijk openbaar groen (foto: De Jong Luchtfotografie).

De grote gemeenten met tekorten liggen vrijwel allemaal in laag Nederland. De belangrijkste verklaring daarvoor is dat daar grote bosgebieden met een hoge opvangcapaciteit ontbreken. De grootste steden bieden het minste aantal recreatieplaatsen voor wandelen en fietsen.

De beschikbaarheid van fiets- en wandelmogelijkheden is tussen 1996 en 2000 in vrijwel alle gemeenten afgenomen (figuur 4.2). In slechts drie van de 50 gemeenten vond een toename plaats van 5% of meer, terwijl in elf gemeenten sprake was van een afname van 5% of meer.

BELEIDSANALYSE

Het tweede deel van deze Natuurbalans geeft een beeld van de voortgang van het beleid op het gebied van natuur en landschap. De evaluatie is gericht op het natuur- en landschapsbeleid van de rijksoverheid voorzover dat deel uitmaakt van de Ruimtelijke Hoofdstructuur uit de Nota Ruimte. Het natuurbeleid binnen de Ruimtelijke Hoofdstructuur bestaat uit het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het stelsel van Natura 2000-gebieden. Het rijksbeleid voor het landschap is geconcentreerd in de Nationale Landschappen, die ook deel uitmaken van de Ruimtelijke Hoofdstructuur.

Het afgelopen jaar heeft het kabinet diverse beslissingen genomen die belangrijk zijn voor natuur en landschap. Zo heeft het de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland vastgesteld en de Natura 2000-gebieden juridisch verankerd in de Natuurbeschermingswet. Om de EHS te realiseren heeft het kabinet eerder het accent verlegd van verwerving van natuur naar beheer door particulieren en agrariërs.

Als eerste komt in dit deel het beleid voor de Natura 2000-gebieden aan de orde (*hoofdstuk 5*). Vervolgens wordt in *hoofdstuk 6* ingegaan op het beleid voor de EHS. Tot slot komt in *hoofdstuk 7* het beleid voor de Nationale Landschappen aan bod.



Foto: De Jong Luchtfotografie

5 NATURA 2000

Het internationale natuurbeleid bepaalt in steeds sterkere mate het natuurbeleid van Nederland. Van groot belang is de gezamenlijke afspraak van de Europese landen en de Europese Unie (EU) om de achteruitgang in biodiversiteit in 2010 te hebben gestopt. De EU voert al enkele decennia beleid dat zich richt op behoud en herstel van de biodiversiteit. Dat gebeurt in het bijzonder via de Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992). Deze richtlijnen hebben een grote invloed op het natuurbeleid van Nederland en de andere EU-lidstaten. De richtlijnen verplichten de lidstaten om beschermde gebieden aan te wijzen en om soorten binnen en buiten die gebieden te beschermen. De gebieden aangewezen onder de twee richtlijnen worden samen aangeduid als Natura 2000-gebieden.

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk (*paragraaf 5.1*) beschrijft de huidige natuurkwaliteit van de Natura 2000-gebieden. Deze kwaliteit wordt in termen van de EU 'staat van instandhouding' genoemd. De voortgang die Nederland boekt bij de implementatie van het Natura 2000-beleid komt in *paragraaf 5.2* aan de orde. In *paragraaf 5.3* worden de perspectieven geschetst voor het behouden en herstellen van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden. De nadruk ligt daarbij op de water-, milieu- en ruimtelijke condities.

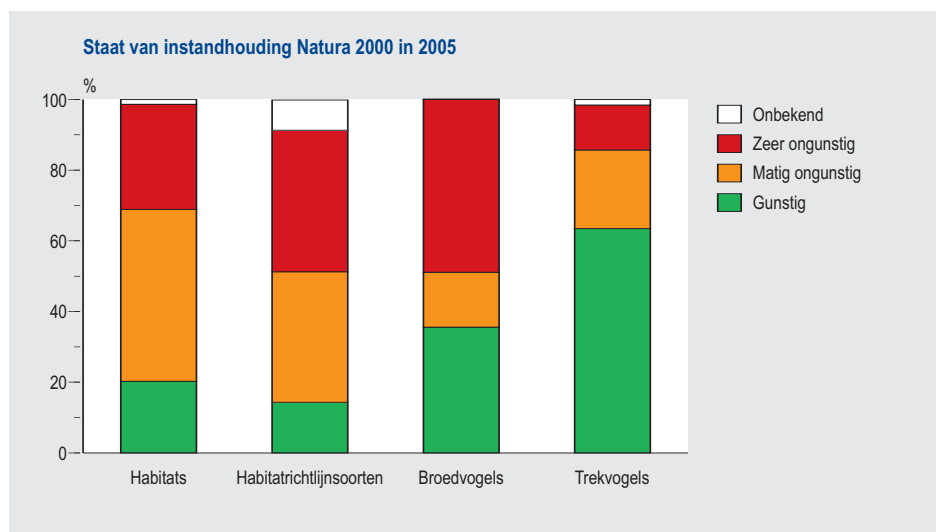
5.1 Staat van instandhouding

- *Voorlopige analyses laten zien dat de grootste opgave voor de instandhouding van Natura 2000-habitats ligt bij de halfnatuurlijke graslanden en venen.*
- *Van de Natura 2000-soorten gaat het vooral slecht met de Habitatrichtlijnsoorten en de broedvogels van moerassen en kust, zo wordt ingeschat. De trekvogels doen het naar verwachting een stuk beter dan de andere Natura 2000-soorten.*

Toestand halfnatuurlijke graslanden en venen vragen bijzonder aandacht

Het Natura 2000-stelsel bestaat uit Habitatrichtlijngebieden, Vogelrichtlijngebieden en combinaties daarvan. De Habitatrichtlijngebieden zijn aangewezen op basis van 51 habitattypen en 35 soorten die in Nederland vóórkomen. De Vogelrichtlijngebieden zijn aangewezen op basis van het vóórkomen van 44 broedvogels en 62 trekkende (water)vogels.

Voor de Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten en voor habitattypen waarvoor in Nederland gebieden zijn aangewezen, bereidt het ministerie van LNV in overleg met diverse experts, een eerste rapportage voor over de huidige landelijke staat van instandhouding op basis van een methode die in Europees verband is vastgesteld. De staat van instandhouding voor habitats wordt bepaald op basis van verspreiding, structuur en functie, oppervlakte en toekomstperspectief. Voor de Natura 2000-soorten wordt uitgegaan van verspreiding, populatieomvang, leefgebied en toekomstperspectief.



Figuur 5.1 Voor Natura 2000-habitats wordt ingeschat dat de staat van instandhouding van 20% gunstig is. Voor soorten van de Habitatrichtlijn wordt dat geschat op 15%, voor broedvogels op 35% en voor trekvogels op 60% (bron: LNV).

Uit de voorlopige resultaten komt naar voren dat momenteel 20% van de habitattypen zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt. Voor 50% is de staat matig ongunstig, voor 30% zeer ongunstig (*figuur 5.1*). Naar verwachting ligt de grootste opgave voor de instandhouding van habitattypen bij de halfnatuurlijke graslanden, trilvenen en kalkmoerassen. Van de graslanden moet zowel het areaal uitgebreid worden, als de kwaliteit worden verbeterd. De opgave zit bij laagvenen vooral in jonge verlandingsstadia (inclusief vegetatierijke wateren) en bij hoogvenen vooral in de overgangszones. Dit zijn ook de habitattypen waar een relatief groot Europees belang bestaat, gezien de Nederlandse oppervlakte en soortensamenstelling. Voor de zoute wateren zit de grootste opgave in het herstel van schelpdierbanken, van zeegrasvelden en van geleidelijke zoet-zoutovergangen.



De gevlekte witsnuitlibel is een soort van de Habitatrichtlijn. De staat van instandhouding van deze soort wordt als zeer ongunstig ingeschat (foto: Roel Hoeve).

Met Habitatrichtlijnsoorten en broedvogels lijkt het slechter te gaan dan met trekvogels

Voor soorten van de Habitatrichtlijn is het beeld uit de voorlopige analyse van de staat van instandhouding als volgt: voor 5 soorten (15%) wordt deze als gunstig ingeschat, voor 13 soorten (40%) als matig ongunstig en voor 14 soorten (45%) als zeer ongunstig. Voor soorten als de noordse woelmuis, de grote vuurvliinder en de fint is de ingeschatte staat van instandhouding zeer ongunstig. Aangezien Nederland voor deze soorten Europees gezien relatief belangrijk is, ligt hier een aanzienlijke beleidsopgave.

Voor de broedvogels is naar verwachting de staat van instandhouding van 16 soorten (35%) gunstig, voor 7 soorten (15%) matig ongunstig en voor 24 soorten (50%) zeer ongunstig. Het zijn vooral de soorten van moerassen en van de kust die een zeer ongunstige staat van instandhouding hebben. Van de trekvogels hebben 8 soorten (13%) een zeer ongunstige, 14 soorten (22%) een matig ongunstige en 40 soorten (63%) een gunstige staat van instandhouding. De gesignaleerde positieve of stabiele trends van de Nederlandse populaties van veel trekvogels komen overeen met de trends in de rest van Europa (EEA, 2004).



Voorlopige analyses schatten de staat van instandhouding als gunstig in voor de lepelaaar (links; foto: Roel Hoeve) en als zeer ongunstig voor de grote karekiet (rechts; foto: Saxifraga-Janus Verkerk). Beide soorten zijn broedvogels van de Vogelrichtlijn.

5.2 Van aanwijzing naar beheer

- *Met de huidige lijst van Natura 2000-gebieden voldoet Nederland vrijwel geheel aan zijn Europese verplichtingen wat aanmelding en aanwijzing betreft. Momenteel maken het Rijk, de provincies en de grote terreinbeheerders afspraken over proces en inhoud van de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.*
- *Hoewel 45% van het areaal van de Natura 2000-gebieden onder de Subsidieregeling Natuurbeheer valt, is deze regeling in zijn huidige vorm beperkt geschikt om als basis te dienen voor afspraken over het beheer van Natura 2000-gebieden. Slechts 50% van de Natura 2000-soorten geldt namelijk als meetsoort om de subsidies toe te kennen.*

Aanwijzing Natura 2000-gebieden vrijwel op orde

Sinds 2004 zijn er geen nieuwe aanwijzingen of aanmeldingen van gebieden geweest onder de Vogel- of Habitatrichtlijn. Met de huidige aanwijzingen en aanmeldingen voldoet Nederland vrijwel geheel aan zijn Europese verplichtingen. Alleen voor de Noordzee verwacht de EU nog een aanvulling, maar de EU moet hiervoor eerst de criteria vaststellen. Wel werkt Nederland op dit moment aan kleine grenscorrecties van de Habitatrichtlijngebieden, ter voorbereiding op de officiële aanwijzingsbesluiten krachtens de Natuurbeschermingswet. Ook zijn in januari 2005 twee Vogelrichtlijngebieden vergroot door een wijziging in de begrenzing.

Momenteel zijn 141 Habitatrichtlijngebieden aangemeld bij de Europese Commissie. De commissie is akkoord gegaan met de Nederlandse aanmelding en heeft alle Neder-



Het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen is onder meer erg belangrijk voor het habitat-type overgangs- en trilveen en voor de gevlekte witsnuitlibel (foto: De Jong Luchtfotografie).

landse gebieden op de goedgekeurde lijst van de Atlantische biogeografische regio gezet. De verwachting is dat Nederland de aanwijzingsbesluiten vanaf januari 2006 zal publiceren. Voor gebieden die zowel Vogel- als Habitatrictlijngebied zijn, zal een aanwijzingsbesluit worden geformuleerd (zie ook *kader* 'Contourennotitie Natura 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer').

Nederland heeft 79 Vogelrichtlijngebieden aangewezen; de Polder Zeevang staat hiervoor nog op de nominatie. In totaal zijn er 160 Natura 2000-gebieden, omdat de Vogel-, en Habitatrictlijngebieden elkaar gedeeltelijk overlappen.

Volgens de nieuwe Natuurbeschermingswet is het verplicht om binnen drie jaar na de formele aanwijzing van het Natura 2000-gebied, er een beheerplan voor op te stellen. Zowel het Rijk als de provincies kunnen hiervoor bevoegd gezag zijn. Omdat in veel gevallen meerdere instanties in één Natura 2000-gebied bevoegd gezag zijn, is het ministerie van LNV in overleg met de verschillende provincies, het ministerie van Defensie en Rijkswaterstaat over de vraag wie per gebied het initiatief zal nemen bij het opstellen van de beheerplannen. De betrokkenen zullen hierover naar verwachting in het najaar van 2005 overeenstemming bereiken. Zodra de aanwijzingsbesluiten zijn vastgesteld, zal de verantwoordelijke overheid een formele start maken met het opstellen van de beheerplannen.

Contourennotitie Natura 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer

Op 8 juli 2005 heeft minister Veerman van LNV de Contourennotitie Natura 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze notitie beschrijft het implementatieproces van het beleid voor de Natura 2000-gebieden van de komende twee jaar, de beleidsmatige en inhoudelijke kaders, de te betrekken actoren en de tijdsplanning van dit proces.

Het proces is op hoofdlijnen als volgt. In het najaar van 2005 zal het ministerie van LNV het bestuurlijk overleg starten over de Natura 2000-doelen, de inhoudelijke inzet voor de aanwijzingsbesluiten en de kaders voor de organisatie van de beheerplannen. Per gebied kunnen betrokken partijen hun visie geven op de inzet van de aanwijzingsbesluiten, de begrenzing en de voorgestelde instandhoudingsdoelstellingen.

Na dit overleg zal het ministerie ontwerp-aanwijzingsbesluiten publiceren (naar verwachting vanaf 2006). Pas nadat de aanwijzingsbesluiten zijn vastgesteld, zal een formele start worden gemaakt met het opstellen van de beheerplannen. Al in het najaar van 2005 zal echter een besluit worden genomen over de gezamenlijke aanpak en een handreiking ontwikkeld zijn om de beheerplannen op te stellen. Rondom de verguningsverlening spitsen de activiteiten zich vooral toe op communicatie over consequenties van de nieuwe Natuurbeschermingswet.

Ook wordt in de notitie aangekondigd dat er een ex-ante-evaluatie zal komen van de mogelijke sociaal-economische consequenties van de aanwijzingsbesluiten (LNV, 2005).

Beheerafspraken nog niet toegesneden op Natura 2000-doelen

Goed beheer is belangrijk om habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden in stand te houden, zoals voorgeschreven door de twee richtlijnen. Een vraag die leeft bij terreinbeheerders is dan ook: wat gaan de Natura 2000-instandhoudingsdoelen voor het beheer betekenen?



Beheer is belangrijk om habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden in stand te houden (foto: Roel Hoeve).

Het beheer van natuurgebieden in Nederland is geregeld via het Programma Beheer, door de Subsidieregelingen Natuurbeheer (SN) en Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Momenteel valt ongeveer 45% van de oppervlakte Natura 2000-gebied onder deze regelingen, waarvan overigens slechts een zeer klein aandeel onder de SAN-regeling. Ongeveer 40% van de Habitatrichtlijngebieden en 30% van de Vogelrichtlijngebieden zijn in handen van eigenaren die niet in aanmerking komen voor de subsidieregelingen. Het kan dan gaan om Staatsbosbeheer, de drinkwaterbedrijven en Defensie. Staatsbosbeheer ontvangt op basis van een eigen regeling met LNV een financiële vergoeding voor het beheer. Op ongeveer 15% van de terreinen waar beheerders in principe een beheerpakket kunnen afsluiten, is dat (nog) niet gebeurd (MNP, 2004b).

De beheerafspraken in het kader van SN en SAN worden gemaakt op basis van beheerpakketten waarmee wordt aangegeven welke natuurresultaten moeten worden gerealiseerd. Het ministerie van LNV kent de SN-subsidies toe op basis van meetsoorten die een indicator zijn voor de natuur die met het pakket beoogd wordt. Het Programma Beheer is echter niet expliciet ontwikkeld voor aansturing van het beheer van Natura 2000-soorten en -habitats. Slechts 50% van de Natura 2000-soorten gelden als meetsoort van de SN-regeling.

Samenwerking over de grens: geen speciale aandacht voor Natura 2000

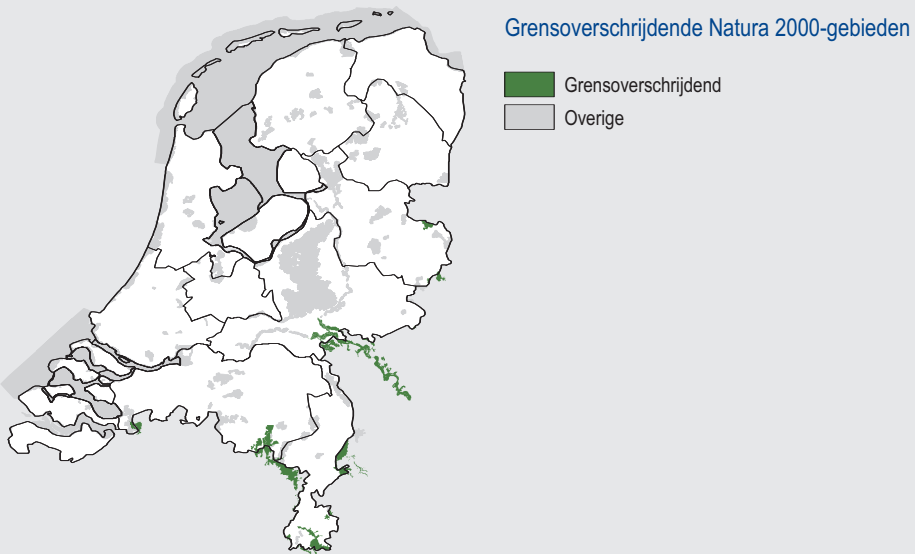
Natura 2000 beoogt een Europees netwerk te zijn. Er zijn acht grensoverschrijdende gebieden aangewezen met Duitsland en acht met België. Twee gebieden (het Zwin en de Waddenzee) zijn aquatisch, de overige terrestrisch (zie *figuur 5.2*). Tien andere gebieden liggen weliswaar bij de grens, maar zijn niet grensoverschrijdend. Duitsland heeft zijn aanmelding echter nog niet afgerond. Er kunnen dus aan Duitse kant nog gebieden worden begrensd die aansluiten bij Nederlandse gebieden.

Grensoverschrijdende samenwerking op het vlak van soort- en habitatbeheer is noodzakelijk vanwege de interne samenhang van de gebieden. Bovendien kunnen maatregelen gericht op herstel van de waterhuishouding van habitats ongewenste effecten hebben op de gebieden aan de andere zijde van de grens.

In drie Natura 2000-grensgebieden is gekeken naar de grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurders, beleidsambtenaren en

beheerders. De vormgeving, doelen en intensiteit van de grensoverschrijdende samenwerking verschillen per park, evenals het stadium waarin de grensoverschrijdende samenwerking zich bevindt.

Bescherming en ontwikkeling van natuur is in alledrie de onderzochte grensparken een van de doelen. In geen van de drie parken bestaan echter grensoverschrijdende initiatieven louter en alleen gericht op Natura 2000. Wel zijn allerlei projecten geïnitieerd onder de bredere noemer 'natuur(ontwikkeling)', vooral in de vorm van Interreg-projecten. Natuurbeheer voor Natura 2000-soorten maakt daar wel deel van uit, maar wordt niet als zodanig geadresseerd. In de drie geselecteerde grensoverschrijdende gebieden vormt Natura 2000 momenteel dus (nog) geen stimulans voor grensoverschrijdende samenwerking (Van Wingerden *et al.*, 2005).



Figuur 5.2 Er zijn veertien terrestrische grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden.

5.3 Perspectieven voor het behalen van de beleidsdoelen

- *Problemen met de waterhuishouding zijn het ernstigst in de Natura 2000-habitats van laag-, overgangs- en trilvenen. Van een te hoge stikstofdepositie is vooral sprake bij droge heide, droge graslanden en laag-, overgangs- en trilvenen.*
- *De Natura 2000-gebieden bieden op zichzelf niet voldoende ruimtelijke samenhang voor alle terrestrische Natura 2000-diersoorten. Als de EHS wordt gerealiseerd, verbetert de samenhang wel, al blijft die voor zeven soorten nog steeds onvoldoende.*
- *In ruim 20% van de Natura 2000-gebieden zijn nieuwe ruimtelijke activiteiten gepland. De activiteiten beslaan in het algemeen een kleine oppervlakte van het Natura 2000-gebied. Zorgvuldige (her)planning kan spanningen met de behoudsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden voorkomen.*

Duurzame instandhouding habitats moeilijk onder huidige milieudruk

Voor de instandhouding van de Natura 2000-soorten en -habitats moeten de milieucondities van de Natura 2000-gebieden en hun omgeving op orde zijn. Hieronder wordt ingegaan op de twee belangrijkste randvoorwaarden: waterhuishouding en stikstofdepositie.

Een goede waterhuishouding is van essentieel belang voor die habitats die van grondwater afhankelijk zijn. Bij de beoordeling van de waterhuishouding van grondwaterafhankelijke gebieden wordt aandacht besteed aan de volgende drie hoofdpunten: de hoogte van de grondwaterstand, of er door het inlaten van gebiedsvreemd water een ongewenste waterkwaliteit aanwezig is en of er voldoende kwel aanwezig is voor de habitats die daarvan afhankelijk zijn.

Habitattypen van natte heide en hoogveen, natte graslanden en laag-, overgangs- en trilvenen zijn sterk afhankelijk van grondwater. Ook een deel van de zeekustduinen en de bossen is afhankelijk van grondwater. Problemen in de waterhuishouding blijken bij al deze habitats voor te komen. De problemen zijn het ernstigst in de laag-, overgangs- en trilvenen: daar spelen alle aspecten van een gebrekkige waterhuishouding een rol.

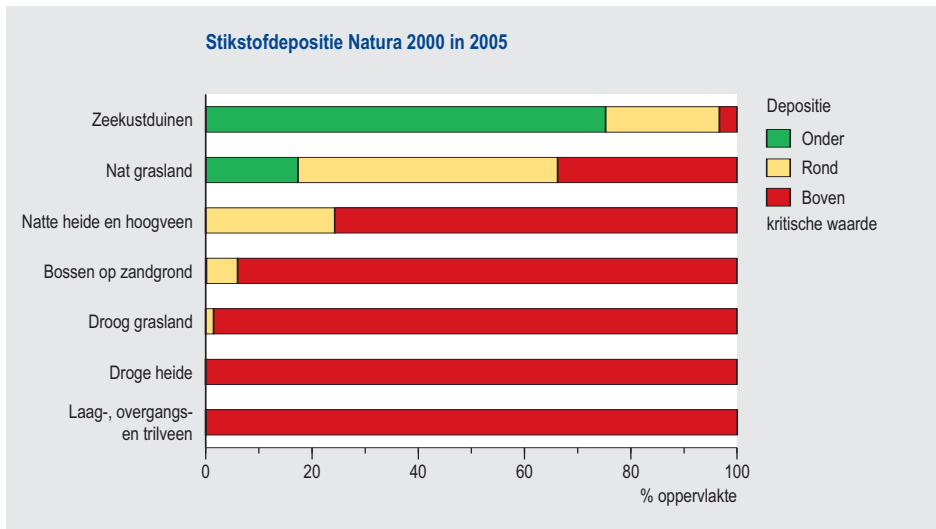
Bij het opstellen van de beheerplannen zal per gebied bekeken moeten worden welke waterhuishoudingsproblemen een rol spelen en hoe deze opgelost kunnen worden. Wel is al duidelijk dat maatregelen om de grondwatertoestand te verbeteren veelal niet beperkt zullen zijn tot maatregelen in het gebied zelf. Het hele beïnvloedingsgebied van het grondwater rond de Natura 2000-gebieden speelt immers een rol bij het garanderen van voldoende grondwater met een goede kwaliteit.

In *figuur 5.3* wordt de huidige stikstofdepositie vergeleken met kritische deposities die internationaal voor natuurlijke habitattypen zijn vastgesteld. Verschillende habitats hebben te maken met een (veel) te hoge stikstofdepositie. Een belangrijk deel van de duinen blijkt deposities te hebben die laag zijn vergeleken met andere gebieden in



Natte heide en hoogveen, zoals hier in het Haaksbergerveen, hebben veel te lijden van een slechte waterhuishouding. Bovendien ligt de stikstofdepositie voor dergelijke typen (ver) boven de kritische waarde (foto: Roel Hoeve).

Nederland. Lokaal zijn echter wel degelijk maatregelen nodig om kwetsbare duinhabitats te behouden en te herstellen. Dat geldt vooral voor habitats van de grijze duinen en de duinen met struikheide (zie ook *hoofdstuk 9*).



Figuur 5.3 Voor de meeste Natura 2000-habitats overschrijdt de stikstofdepositie de internationaal vastgestelde kritische waarden.

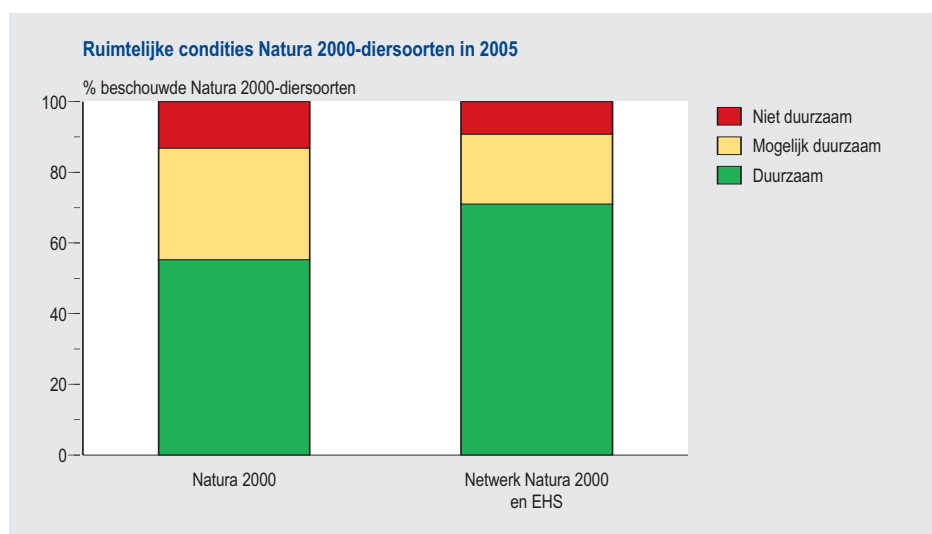
In alle andere systemen liggen de deposities hoger dan de kritische waarden. Behalve voor de natte graslanden is op het grootste deel van het areaal van de habitattypen sprake van een overschrijding van de kritische waarden. Hier is de depositie zo hoog, dat zelfs effectgericht beheer onvoldoende soelaas biedt.

EHS draagt bij aan ruimtelijke samenhang Natura 2000-netwerk

Er is een grote ruimtelijke overlap tussen de diverse Natura 2000-gebieden en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Afgezien van enkele verschillen in de begrenzing vallen alle Natura 2000-gebieden volledig of grotendeels in de EHS. In veel gevallen is op hetzelfde gebied dus een doelstelling vanuit het Natura 2000-gebied als ook een natuurdoel van de EHS van toepassing.

De voorlopige natuurdoelenkaart die het ministerie van LNV eind 2003 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer maakt het mogelijk om te bepalen wat de ruimtelijke condities zullen worden voor diersoorten in de EHS, en dus ook in Natura 2000-gebieden. Nagegaan is wat de ruimtelijke condities zijn voor 75 diersoorten van Natura 2000-gebieden. Daarbij is verondersteld dat de milieu- en watercondities in de Natura 2000-gebieden optimaal zijn, wat in de praktijk lang niet overal het geval is. Zeezoogdieren, kustbroedvogels, trekvogels en vleermuizen zijn buiten beschouwing gelaten, omdat voor deze soortgroepen ruimtelijke samenhang minder relevant is. Trekvisen zijn ook niet meegenomen. Van hen is bekend dat rivierdammen de ruimtelijke samenhang van hun habitats sterk verminderd hebben.

Het onderzoek levert voor de 75 onderzochte Natura 2000-diersoorten het volgende beeld op: voor 42 soorten zijn duurzame ruimtelijke condities aanwezig binnen de



Figuur 5.4 Verschillende van de 75 in beschouwing genomen Natura 2000-diersoorten hebben profijt van realisatie van de EHS omdat de EHS verbindingen legt tussen Natura 2000-gebieden. Daarmee verbeteren de ruimtelijke condities voor deze soorten.

Natura 2000-gebieden (*figuur 5.4*). Voor 24 soorten is de EHS van belang om de ruimtelijke condities te verbeteren. Voor 7 soorten zijn geen duurzame ruimtelijk condities aanwezig binnen Nederland alleen, ook niet na realisatie van de EHS.

Nieuwe activiteiten gepland in en nabij Natura 2000-gebieden

De nieuwe Natuurbeschermingswet regelt onder meer de gebiedsbescherming zoals die volgt uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De wet treedt naar verwachting in de tweede helft van 2005 in werking. In de Natuurbeschermingswet is vastgelegd dat ruimtelijke ontwikkelingen die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden getoetst moeten worden op hun mogelijke effect.

Op basis van de ruimtelijke plannen van gemeenten zoals opgenomen in de Nieuwe Kaart van Nederland, is een inschatting gemaakt van ontwikkelingen in de buurt van Natura 2000-gebieden waarvoor een habitattoets nodig kan zijn. De kaart bevat informatie over nieuwe activiteiten met een ruimtebeslag. Buiten de analyse vallen activiteiten zonder ruimtebeslag zoals een verhoogde uitstoot van schadelijke stoffen door aanpassing van productieprocessen in bestaande fabrieken.

In ruim 20% van de terrestrische Natura 2000-gebieden zijn nieuwe activiteiten gepland, zo blijkt uit gemeentelijke plannen. De activiteiten hebben voornamelijk betrekking op bedrijvigheid. Ook in de zones rond de Natura 2000-gebieden zijn ontwikkelingen gepland die betrekking hebben op wonen en bedrijvigheid. Het ruimte-



Veel exploitanten van verblijfsrecreatieterreinen vrezen dat zij beperkt worden in hun uitbreidingsmogelijkheden vanwege de nabijheid van een Natura 2000-gebied, zoals hier de duinen. Of die vrees gegrond is, is onder meer afhankelijk van de instandhoudingsdoelen die voor het Natura 2000-gebied gelden (foto: De Jong Luchtfotografie).

beslag van de activiteiten die in de Natura 2000-gebieden zijn gepland, is gering en bedraagt ongeveer 1% van het areaal terrestrische Natura 2000-gebieden (krap 3.000 ha). Het merendeel van de activiteiten is gepland in Natura 2000-gebieden die groter zijn dan 1.000 ha. Ongeveer driekwart van de activiteiten is in een ontwerp- of conceptfase, zodat verwacht mag worden dat deze in het kader van de nieuwe Natuurbeschermingswet nog aan de effecten op het Natura 2000-gebied getoetst zullen worden.

6 ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR

Het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990b) heeft de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd als een belangrijk middel om de hoofddoelstelling van het natuurbeleid te bereiken: natuur en landschap behouden, versterken en ontwikkelen, als essentiële bijdrage aan een leefbaar Nederland en een duurzame samenleving.

De EHS moet er onder meer toe bijdragen dat afspraken over het behoud en herstel van biodiversiteit worden nagekomen (zie ook *hoofdstuk 5*). Het EHS-beleid heeft betrekking op zowel het land als de zoete en zoute wateren. In dit hoofdstuk leest u over de EHS op het land; in *hoofdstuk 10* komt het EHS-beleid voor het rivierengebied aan de orde. Het EHS-beleid voor de zoute wateren wordt in deze Natuurbalans niet behandeld.

Het beleid voor de EHS op het land kent drie lijnen:

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

Het laatste onderdeel, verbeteren, gebeurt langs twee wegen: via maatregelen in de omgeving van natuurgebieden om de juiste water- en milieucondities te scheppen en via het beheer van de natuurgebieden zelf.

De EHS is een omvangrijk project dat nu, halverwege de einddatum in 2018, beschouwd kan worden als ‘werk in uitvoering’. Aankoop van gronden, inrichting, functiewijziging van landbouw naar natuur, en terreinbeheer van nieuwe natuurgebieden zijn in volle gang. De planologische veiligstelling van gebieden en de doeltoewijzing worden echter nog steeds bediscussieerd en zijn daarom nog niet vastgesteld. Inmiddels heeft de minister van LNV in 2003 een concept-natuurdoelenkaart naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze kaart is ook bij de Agenda Vitaal Platteland (LNV,

In de meeste Nederlandse natuurterreinen is beheer nodig om de gewenste natuur te behouden of te ontwikkelen. Vaak zijn extra beheerinspanningen nodig om de effecten van milieudruk, zoals vergrassing door stikstofdepositie, te beperken (foto: Anjo de Jong).



2004a) gevoegd. Het kabinet heeft de begrenzing van de EHS in de Nota Ruimte (VROM, 2005b) opgenomen.

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de voortgang van de strategieën ‘vergroten’ en ‘verbinden’ (*paragraaf 6.1*). Vervolgens wordt de voortgang in het realiseren van milieu- en watercondities behandeld (*paragraaf 6.2*) en van het beheer van de EHS (*paragraaf 6.3*). In *paragraaf 6.4* worden de perspectieven van de omslag van verwerving naar beheer geschetst. *Paragraaf 6.5* gaat in op de voor de EHS belangrijke sleutelfactoren ruimte, water en milieu, in het bijzonder de perspectieven om via deze factoren de kwaliteit van de EHS te verbeteren. Dat leidt ten slotte, in *paragraaf 6.6*, tot een ruimtelijke strategie voor optimalisatie van de EHS.

6.1 Voortgang: vergroten en verbinden

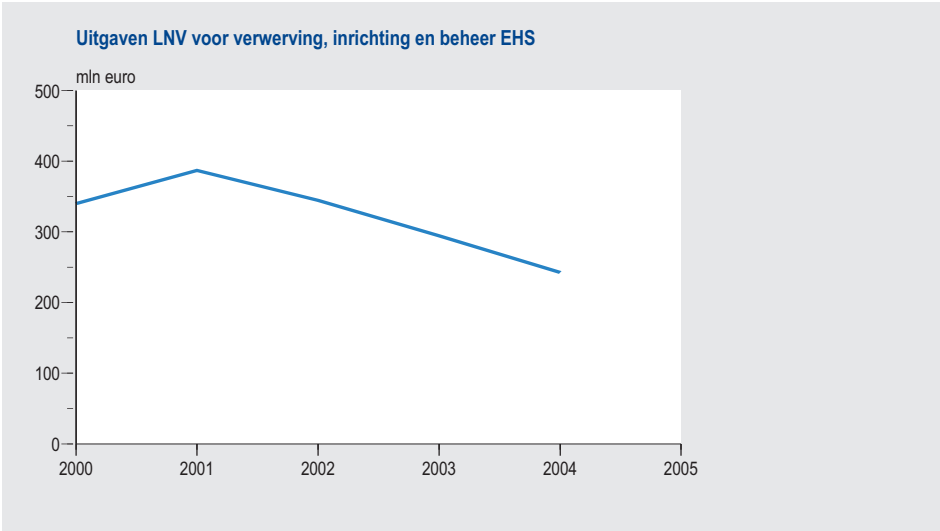
- *Ondanks de extra impuls voor natuur uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II is het budget voor de EHS in deze regeerperiode afgenomen. De helft van die afname kan worden toegeschreven aan een financieringsconstructie waarbij de lasten naar de toekomst verschoven zijn.*
- *In 2004 is het areaal verworven EHS, met 4.660 ha, flink toegenomen. Het particuliere natuurbeheer groeide in 2004 sneller dan in voorgaande jaren, maar blijft nog ver achter bij de realisatie die nodig is om tijdig de taakstelling te kunnen halen.*
- *Het percentage van de beoogde EHS dat geconcentreerd is in eenheden groter dan 2.000 ha met aaneengesloten natuur, is gestegen van 30% in 1990 naar bijna 40% nu en kan bij volledige realisatie van de EHS oplopen tot 55%.*

Kabinet verschuift lasten EHS naar de toekomst

De voor de EHS gebudgetteerde middelen zijn de afgelopen jaren in hoog tempo gewijzigd, zowel naar beneden als naar boven. Per saldo zijn vanaf 2000, toen ruim 340 miljoen euro aan de EHS werd uitgegeven, tot 2004 de budgetten gemiddeld met circa 8% per jaar gedaald (*figuur 6.1*). De taakstelling om de EHS in 2018 met 275.000 ha te hebben uitgebreid, bleef gedurende deze periode ongewijzigd.

Achter de verschuivingen van het budget ligt een complex van factoren, waarvan de belangrijkste hier worden opgesomd.

- Een trendmatige stijging van de uitgaven voor beheer, doordat de te beheren arealen gestaag toenemen. Dit is een rechtstreeks gevolg van het beleid om de EHS te realiseren.
- Beleidsmatige inzet op de omslag van verwerving naar beheer en de daaraan aangepaste middelen sinds de kabinetten-Balkenende.
- Aanpassingen in verwervingsbudgetten op basis van stijgende (tot en met 2001) en dalende (vanaf 2002) grondprijzen.
- Een financieringsconstructie waarbij rijksuitgaven voor verwerving over een (veel) langere periode worden uitgesmeerd.
- Politieke prioriteiten voor de inzet van rijksmiddelen.



Figuur 6.1 De uitgaven van LNV om gronden voor de EHS te verwerven, in te richten en te beheren zijn in de periode 2000–2004 afgenomen (bron: LNV).

De verschuivingen die het kabinet op verschillende beleidsmomenten heeft doorgevoerd, zijn weergegeven in *tabel 6.1*. De cijfers hebben telkens betrekking op het totale budget voor de periode 2003–2007. Bij de afname van de budgetten van rijksmiddelen voor deze periode spelen alle hierboven opgesomde factoren een rol. Indicatief kan van de afname sinds het Hoofdlijnenakkoord Balkenende II circa de helft worden toegeschreven aan de genoemde financieringsconstructie, circa 15% aan grondprijsdalingen en circa 20% aan beleidsmatige ombuigingen.

Tabel 6.1 Mutaties in het budget van LNV om de EHS te verwerven, in te richten en te beheren, hebben per saldo geleid tot een afname van het budget voor de periode van 2003 tot en met 2007 (bron: LNV).

Beleidsmoment	Stand	Mutaties per beleidsmoment
	mln euro	mln euro
Vóór Strategisch Akkoord van juli 2002	1.923	
Strategisch Akkoord Balkenende I juli 2002		- 408
Voorjaarsnota 2003		- 30
Hoofdlijnenakkoord Balkenende II mei 2003		+ 377
Voorjaarsnota 2004		- 190
Najaarsnota 2004		- 23
Begroting 2005		- 98
Nota van Wijziging november 2004		- 30
Voorjaarsnota 2005		- 4
<i>Totaal mutatie</i>	<i>- 406</i>	
Begroting 2005	1.517	

Flinke toename areaal verworven grond; particulier beheer blijft achter

De EHS wordt langs meerdere wegen gerealiseerd. Al voordat het Natuurbeleidsplan werd vastgesteld, werden rijksmiddelen geïnvesteerd om gronden te verwerven en werden contracten met boeren afgesloten voor agrarisch natuurbeheer. Eind jaren negentig is daar het instrument van particulier natuurbeheer aan toegevoegd. Met particulier natuurbeheer verandert de grond niet van eigenaar, maar krijgt wel de functie 'natuur'. Bij agrarisch natuurbeheer verandert de grond ook niet van eigenaar, maar behoudt de grond de functie van landbouw. Het kabinet-Balkenende I heeft ervoor gekozen het beleid verder te verschuiven van verwerving naar particulier en agrarisch natuurbeheer.

Als gevolg van diverse aanpassingen gelden momenteel de volgende taakstellingen om de EHS te realiseren.

- Nieuwe natuur: 112.200 ha verworven in 2015, ingericht in 2018.
- Particulier natuurbeheer: 42.800 ha, gerealiseerd in 2018.
- Agrarisch natuurbeheer: 117.700 ha, gerealiseerd in 2018. Daarvan heeft 97.700 ha betrekking op de EHS. De rest (20.000 ha) ligt buiten de EHS.
- Natte natuur: 3.000 ha verworven en 6.500 ha ingericht in 2010.

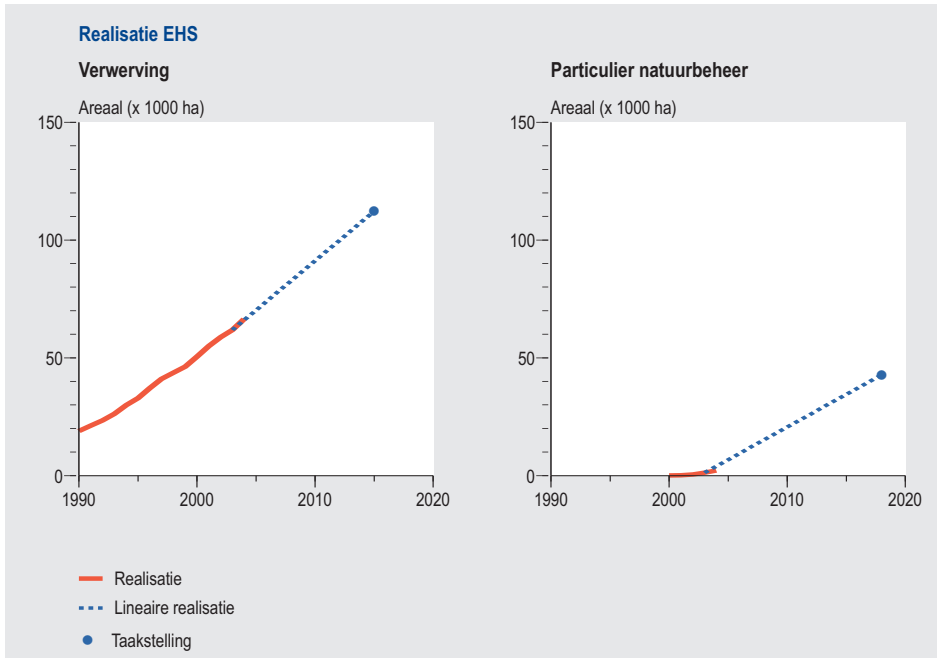
Daarnaast geldt een beleidsopgave voor 27.000 ha robuuste verbindingen, waarvan de eerste tranche van 13.500 ha in 2018 gerealiseerd moet zijn. Ook voor de robuuste verbindingen geldt dat deze zowel via verwerving als via particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer moeten worden gerealiseerd.

Per 31 december 2004 was in totaal 66.495 ha nieuwe natuur verworven (exclusief 17.732 ha ruilgronden). In 2004 is de ter plaatse verworven natuur met 4.660 ha toegenomen. Hiervan is ruim 1.500 ha ruilgrond die de Dienst Landelijk Gebied (DLG) nu ter plaatse heeft toegedeeld. De 4.660 ha is daarmee meer dan de 4.200 ha die gemiddeld per jaar moet worden gerealiseerd om de taakstelling te halen (*figuur 6.2*).

In het afgelopen jaar is 1.592 ha ingericht. Hiermee komt het totaal van de inrichting op 47.173 ha. Om de taakstelling in 2018 te halen moet per jaar gemiddeld 4.400 ha worden ingericht.

In 2004 is LNV voor 930 ha verplichtingen aangegaan voor particulier natuurbeheer (*figuur 6.2*). Daarmee kwam het totaal aan verplichtingen per 31 december 2004 op 2.140 ha. Uitgaande van de taakstelling zou per jaar gemiddeld 2.775 ha gerealiseerd moeten worden. De oppervlakte van 930 ha ligt met ruim 30% dus ver onder de lineaire realisatie, maar is wel een aanzienlijke versnelling ten opzichte van het gemiddelde van 300 ha per jaar van de afgelopen jaren.

De voortgang van het agrarisch natuurbeheer in 2004 kan niet worden gemeld, omdat de officiële cijfers niet tijdig konden worden geleverd door het ministerie van LNV. Wel heeft LNV aangegeven dat het budget voor agrarisch natuurbeheer in 2004 is uitgeput en zelfs met 10 miljoen euro is verhoogd.



Figuur 6.2 De verwerving van gronden voor de EHS ligt op schema. Particulier natuurbeheer ligt, ondanks stijging van het aantal hectares, nog altijd ver achter op schema (bronnen: LNV, DR en DLG).

Taakstellingen, budgets en realisatie

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) vindt het belangrijk om de voortgang van het beleid in een (middel)langetermijnperspectief te plaatsen. Het MNP spiegelt daartoe de gerealiseerde beleidsprestaties aan een lineaire realisatie (zie *figuur 6.2*). Die wordt berekend door het verschil tussen de beoogde taakstelling en de gerealiseerde beleidsprestatie gelijkmatig te verdelen over het aantal jaren dat nog rest tot aan het geplande jaar van afronding.

Het ministerie van LNV spiegelt de voortgang van het beleid niet (meer) aan een lineaire taakstelling, maar aan het beschikbare meerjarige budget. De consequentie is, dat slechts voor een jaar een beeld wordt gegeven van de voortgang en dus niet duidelijk wordt of, uitgaande van het huidige realisatietempo, de uiteindelijke taakstelling wordt gerealiseerd. De twee berekeningswijzen leiden tot grote verschillen in jaarlijkse referen-

tie. Zo bedroeg de streefwaarde van LNV voor het verwerven van EHS-gronden in 2004 1.662 ha (LNV, 2003), terwijl de door het MNP berekende lineaire realisatie 4.200 ha per jaar is. Voor inrichting van de EHS zijn de cijfers voor 2004 respectievelijk 1.750 en 4.400 ha.

Om toch ook het (middel)langetermijnperspectief te kunnen schetsen, blijft het Milieu- en Natuurplanbureau in de Natuurbalans de uiteindelijke taakstelling herleiden tot een jaarlijks te realiseren beleidsprestatie. Het meest voor de hand ligt om daarbij uit te gaan van een lineair realisatietempo. In *figuur 6.2* is dit aangeduid als lineaire realisatie. Wanneer de daadwerkelijke realisatie onder die lineaire realisatie blijft, wil dat niet zeggen dat de taakstelling niet gehaald wordt. Er zal echter een steeds grotere inspanning nodig zijn om een achterstand op de lineaire realisatie in te halen.

Van de 3.000 ha te verwerven natte natuur is in totaal 136 ha verworven (exclusief 596 ha ruilgronden). In 2004 zijn geen gronden ter plaatse verworven (de oppervlakte ruilgronden is met 209 ha toegenomen). De oppervlakte ligt daarmee ver beneden



Een tussentijdse evaluatie van het natuurbeleid heeft geleid tot het aanwijzen van een aantal grote, robuuste verbindingen (LNV, 2000b). Daarnaast zijn in de Nota Ruimte (VROM, 2005b) zogenoemde 'poorten' aangeduid. Dat zijn nu nog onbebouwde delen van enige omvang in overigens verstedelijkte randzones van grote eenheden natuur. Op de foto is zo'n poort in de oostelijke rand van de Veluwe bij Laag-Soeren te zien. De poort biedt mogelijkheden om een verbinding tussen de Veluwe en de IJsselvallei te realiseren (foto: De Jong Luchtfotografie).

de lineaire realisatie van 230 ha per jaar. Er waren medio 2005 nog geen voortgangscijfers bekend over de inrichting in 2004.

Na politieke discussies over de robuuste verbindingen in het kader van de Nota Ruimte zijn die in deze nota verankerd. Tot nu toe hebben de provincies zich vooral geconcentreerd op de begrenzing van de verbindingen. Van de 8.150 ha voor de eerste tranche robuuste verbindingen te verwerven grond was eind 2004 243 ha ter plaatse verworven (exclusief 649 ha ruilgronden). Daarvan is in het jaar 2004 213 ha verworven. Dit is wel een toename ten opzichte van de afgelopen jaren, maar de oppervlakte ligt nog ver beneden de lineaire realisatie van 550 ha per jaar. Er zijn nog geen gronden voor robuuste verbindingen ingericht.

Nieuwe natuur leidt tot meer aaneengesloten gebieden

Sinds de start van het EHS-beleid wordt gestreefd naar het realiseren van grote eenheden natuur. Grote aaneengesloten natuurgebieden geven namelijk meer ruimte aan duurzame populaties van planten en dieren, hebben minder last van externe beïnvloeding dan kleine gebieden en er is meer ruimte voor natuurlijke processen zoals overstroming.

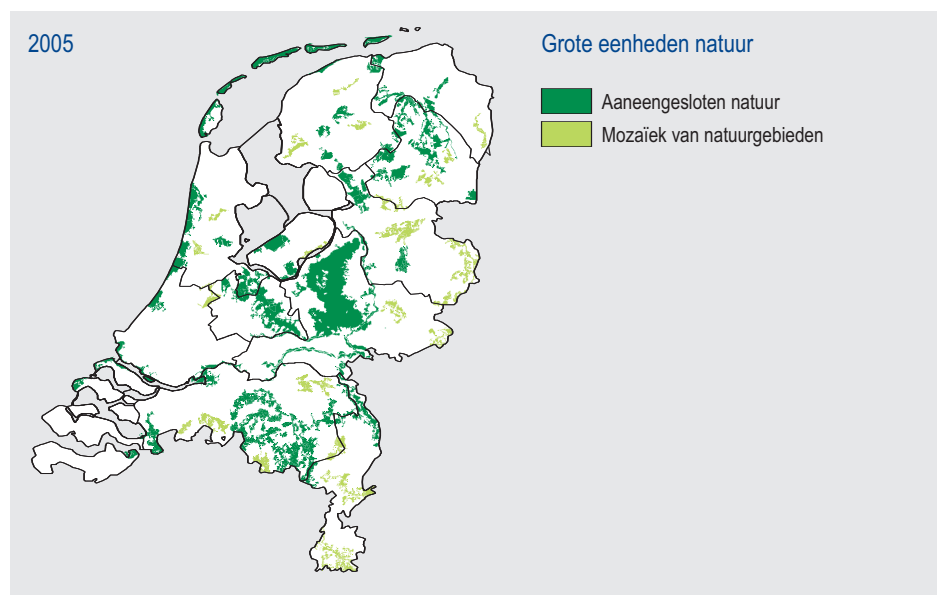
Hoe groter de gebieden, hoe meer soorten zij kunnen herbergen. Dat geldt ook voor soorten die in het EHS-beleid speciale aandacht krijgen, de doelsoorten. Het gaat daarbij om soorten die internationaal onder druk staan, in aantallen achteruitgaan en/of in Nederland zeldzaam zijn. De relatie tussen toenemende gebiedsoppervlakte en stijging van het aantal doelsoorten heeft echter een limiet: bij toenemende gebiedsgrootte neemt het aantal doelsoorten op een gegeven moment nauwelijks meer toe. Volgens modelberekeningen bieden gebieden met aaneengesloten natuur van ongeveer 2.000 ha een optimale maat. 70% van de diersoorten die in het natuurbeleid als doelsoort zijn aangemerkt, kan in zulke gebieden duurzaam voortbestaan. In kleinere gebieden neemt de geschiktheid voor het vormen van een duurzame populatie snel af, terwijl in grotere gebieden de geschiktheid slechts langzaam toeneemt.

Bij de introductie van de EHS in 1990 voldeed ongeveer 230.000 ha (30% van de EHS-taakstelling van 728.500 ha) aan het criterium voor grote eenheid met aaneengesloten natuur, een eenheid die groter is dan 2.000 ha. Hiertoe behoorden de duinen, de stuwwallen van de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug en de laagveenmoerassen van de Wieden en de Weerribben. In 2005 beslaan de grote eenheden met aaneengesloten natuur 40% van de EHS-taakstelling. Na realisatie van de EHS in 2018 zal dit zijn toegenomen tot 55% van de EHS. Deze 'nieuwe' eenheden ontstaan doordat kleinere bestaande natuurgebieden worden uitgebreid en aaneen worden geschakeld via verwerving, inrichting en beheer van aangrenzende en tussenliggende gronden. Opvallende nieuwe grote eenheden met aaneengesloten natuur die na realisatie van de EHS ontstaan, zijn het bekensysteem in Groningen en Drenthe en de uiterwaarden van de grote rivieren (MNP, 2005b).

Buiten de grote eenheden met aaneengesloten natuur liggen in sommige regio's natuurgebieden kleiner dan 2.000 ha in mozaïeken bij elkaar. Wanneer de afstand tussen de natuurgebieden minder dan 500 meter is, kan zo'n mozaïek functioneren als een ecologisch netwerk. Een afstand van 500 meter tussen natuurgebieden kan namelijk worden overbrugd door iets meer dan de helft van de planten en de meerderheid van de diersoorten, vooral als er verbindende structuren als bosjes en houtwallen aanwezig zijn en het tussenliggende grondgebruik geen belemmering vormt. Worden ook deze mozaïeken, wanneer zij groter zijn dan 2.000 ha, meegerekend als



Na volledige realisatie van de EHS zullen ook uiterwaarden van onder andere de IJssel een grote eenheid van aaneengesloten natuur vormen (foto: Roel Hoeve).



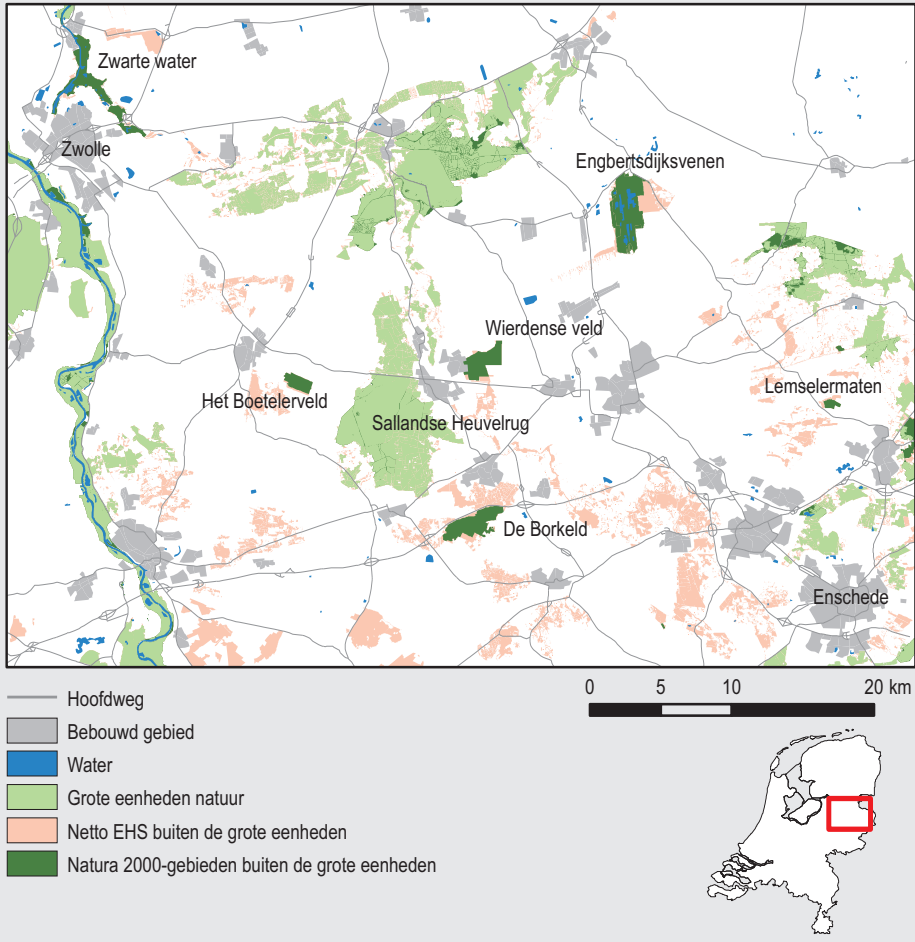
Figuur 6.3 Na realisatie bestaat de EHS voor 55% uit gebieden met aaneengesloten natuur, die groter zijn dan 2.000 ha. Daarnaast zal 20% van de EHS na volledige realisatie bestaan uit mozaïeken van natuurgebieden. Dergelijke mozaïeken kunnen ook als grote eenheid functioneren, wanneer de omstandigheden geschikt gemaakt worden.

grote eenheid natuur, dan zal de EHS als die in 2018 volledig is gerealiseerd, voor 75% van de oppervlakte uit grote eenheden natuur bestaan. Opvallende mozaïeken van natuurgebieden zijn de kleinschalige landschappen rond Winterswijk, Twente, de Graafschap, het heuvelland in Zuid-Limburg en enkele beekdalsystemen in Noord-Brabant en Groningen (figuur 6.3).

Ongeveer 25% van de EHS ligt buiten de geselecteerde grote eenheden natuur. Deze gebieden kunnen in grootte variëren van kleine snippers tot gebieden in de categorie 500 tot 2.000 ha. Er zitten gebieden tussen met een hoge biodiversiteit, zogenoemde hotspots. Voor deze hotspots geldt dat de externe beïnvloeding relatief groot is en de hoeveelheid leefruimte beperkt, waardoor de duurzame instandhouding extra onder druk staat. De aanwezigheid van soorten duidt er echter op dat er (nog) goede standplaatscondities heersen, bijvoorbeeld door lokale kwel. Ook een aantal Natura 2000-gebieden ligt buiten de grote eenheden natuur, maar binnen de EHS. Het gaat om ongeveer 10% van de Natura 2000-gebieden. Opvallende gebieden groter dan 500 ha zijn de duinen van Den Helder en het Zwanenwater (1.470 ha), Wormer- en Jisperveld (1.475 ha), Brunsummerheide (538 ha), Engbertsdijkswenen (1.000 ha) en de Borkeld (513 ha) (zie figuur 6.4).

Natura 2000 en EHS buiten grote eenheden natuur

2005



Figuur 6.4 Verspreid komen Natura 2000-gebieden met hoge biodiversiteit voor buiten de grote eenheden natuur, maar binnen de EHS. De externe beïnvloeding van deze categorie is relatief groot en de hoeveelheid leefruimte beperkt, waardoor de duurzame instandhouding extra onder druk staat.

6.2 Voortgang: verbeteren van water- en milieucondities

- *De verdrogingsbestrijding verkeert in een impasse. Sinds 2000 is het areaal volledig hydrologisch herstelde natuurgebieden niet verder toegenomen dan de toen al te lage 3%. Als ook de categorieën beperkt en gedeeltelijk hersteld worden meegenomen, is het percentage gestegen van 14% in 2000 naar 17% in 2004. Realisatie van de 40%-doelstelling in 2010 vergt een forse extra inspanning.*
- *De stikstofdepositie is te hoog voor duurzame instandhouding van veel natuurdoelen. De knelpunten zijn echter niet overal even groot. In grote natuurgebieden is de depositie door interne buffering vaak lager dan in kleinere gebieden.*

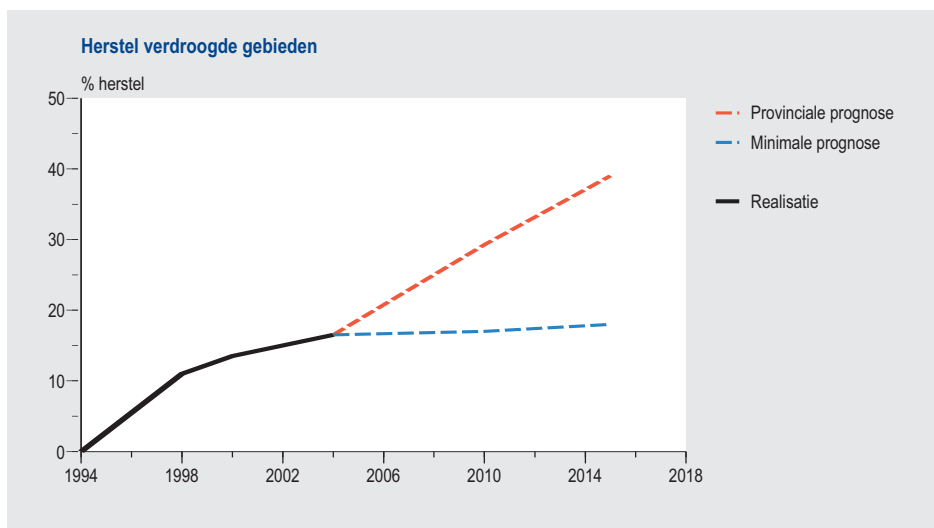
Verdrogingsbestrijding kent weinig voortgang

In de Natuurbalans 2004 werd nog met enig voorbehoud gemeld dat de verdrogingsbestrijding in een impasse was geraakt. Dat voorbehoud kwam voort uit het feit, dat het onderliggende cijfermateriaal dateerde uit 2000. Overigens ondersteunden waarnemingen 'uit het veld' die conclusie wel. Inmiddels is nieuw cijfermateriaal beschikbaar gekomen. Daaruit blijkt inderdaad dat de voortgang van de verdrogingsbestrijding stagneert.

Sinds 2000 is het areaal volledig hydrologisch hersteld natuurgebied niet verder toegenomen dan de toen al bereikte 3%. Ook zijn tussen 2000 en 2005 nauwelijks nieuwe projecten gestart. Dit toch wel sombere beeld wordt onder meer geweten aan de traag verlopende aankoop van gronden, het ontbreken van draagvlak voor vernatting en financiële ontwikkelingen. Dit heeft er weer toe geleid dat de (bestuurlijke) aandacht voor verdroging is verslapt. Dat is overigens niet in lijn met de brief van 23 juni 2004 die het Interprovinciaal Overleg (IPO) aan de minister van LNV stuurde en waarin de provincies toezeggen de komende jaren blijvend aandacht aan verdrogingsbestrijding te zullen geven.

Toch zijn er wel een paar lichtpuntjes te ontdekken. In enkele provincies wordt overgegaan van projecten die puur op de verdrogingsbestrijding zijn gericht naar meer integrale 'landinrichtings- en waterhuishoudingsprojecten'. Verder is in de reconstructieplannen een forse taakstelling opgenomen om de verdroging aan te pakken. Maar ook bij de weergave van het bereikte herstel past een nuancering. Behalve volledig hydrologisch herstel zijn er namelijk ook natuurgebieden waar sprake is van beperkt of gedeeltelijk herstel, bijvoorbeeld omdat de grondaankoop stagneert waardoor het project nog niet kan worden afgerond. Als deze categorieën op een gewogen wijze worden meegeteld bij het herstelde areaal gaat het niet om een herstelpercentage van 3%, maar van 17% (figuur 6.5).

Tussen 1994 en 2000 is het zogenoemde laaghangende fruit geplukt. Dat wil zeggen dat veelal herstelprojecten zijn uitgevoerd binnen de grenzen van natuurgebieden, die relatief gemakkelijk uitvoerbaar zijn. Vanaf 2000 werd het moeilijker. Meer integrale projecten waarbij (veel) meer actoren betrokken zijn, resulteren in een langere opstarttijd. Ook onduidelijkheden als gevolg van veranderingen in de financierings-



Figuur 6.5 De provincies verwachten de komende jaren het herstel van verdroogde gebieden te kunnen intensiveren. De trendlijn is tot 2004 gebaseerd op door de provincies gerapporteerd herstel en vanaf 2004 gebaseerd op respectievelijk de extrapolatie daarvan (minimale prognose) en de verwachtingen van de provincies (provinciale prognose).

structuur hebben het tempo doen afnemen. Als het lukt om deze en andere belemmeringen weg te nemen, verwachten de provincies in 2015 alsnog een herstel van een kleine 40% te kunnen realiseren. Dat is weliswaar vijf jaar later dan afgesproken, maar het is bemoedigend. Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden, is dat de oorspronkelijke afspraak 40% realisatie van het hydrologisch streefbeeld betrof, terwijl nu ook met gedeeltelijk herstel genoeg lijkt te worden genomen. Dit kan ertoe leiden dat de uiteindelijke kwaliteit van de verdrogingsgevoelige natuur niet het beoogde niveau bereikt, terwijl de verdroging toch bestreden is ('inflatie van de doelstelling'). Als het niet of onvoldoende lukt om die belemmeringen weg te nemen en er nauwelijks verandering in de trend komt, blijft het herstel van verdroogde gebieden naar verwachting steken bij een kleine 20%.

Als reactie op de stagnerende verdrogingsbestrijding is recent een Taskforce Verdroging in het leven geroepen, waarin vertegenwoordigers zitten vanuit het Rijk, de provincies, de Unie van Waterschappen, terreinbeheerders, de waterwinbedrijven en de landbouw. De opdracht van de Taskforce is om binnen afzienbare tijd uitvoeringsgerichte voorstellen te doen om de verdrogingsbestrijding te versnellen en te verbeteren. De kaders waarbinnen de Taskforce kan opereren zijn enerzijds de waterlijn, zoals de uitvoering en evaluatie van het Nationaal Bestuursakkoord Water en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en anderzijds de natuur- en gebiedenlijn. Daaronder vallen onder meer afspraken die in de Agenda Vitaal Platteland zijn gemaakt, de Reconstructie en de in 2007 te maken afspraken over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (*bijlage 1*).

Strabrechtse Heide: milieubeleid en beheer versterken elkaar

De Strabrechtse Heide ligt ten zuidoosten van Eindhoven. Ongeveer 800 ha van de Strabrechtse Heide is eigendom van Staatsbosbeheer, andere delen zijn in eigendom en beheer van het Brabants Landschap en de gemeente Someren. Verder is een deel in eigendom van een particulier voor wie Staatsbosbeheer het beheer uitvoert.

Dit heidelandschap kenmerkt zich door een grote variatie. Er is sprake van een kleinschalige afwisseling van droge en natte heide, vennen, kleine akkers, een heidebeekje, een klein stuifzand, struwelen, boomgroepen, bossen, overgangen naar de beekdalen en delen van het beekdal van de Kleine Dommel. Van de meeste van deze elementen zijn er goed ontwikkelde delen aanwezig. Dat is de basis voor een rijke flora en fauna. Het gebied kent echter ook zijn problemen: verzuring, verdroging en stikstofdepositie hebben hun sporen duidelijk achter gelaten.

Beheer

In grote lijnen is het historische heidebeheer voortgezet: met name begrazen, plaggen en branden. Wel is de oppervlakte die begraaasd wordt en het aantal grazers per hectare verhoogd om de toegenomen vergrassing enigszins het hoofd te bieden. Het brandbeheer zoals dat

altijd een normaal onderdeel van het heidebeheer vormde, is op de Strabrechtse Heide vrijwel ononderbroken voortgezet. Vrijwel jaarlijks wordt er ongeveer 3 ha geplagd, de laatste jaren steeds kleinschaliger.

Effecten

Vergelijking van twee vegetatiekarteringen uit 1992 en 2002 laat zien dat over de hele linie de voedselrijkdom afneemt. Op een belangrijk deel van de heide zijn echter nog steeds matig tot sterk vergraste vegetaties te zien, die duiden op een te hoge voedselrijkdom. In de droge vegetaties waar de vergrassing vermindert, weten zeldzame soorten als tandjesgras, dwergviltkruid, stekelbrem en verfbrem te profiteren.

In de vennen is het afgelopen decennium een aanmerkelijk herstel van de amfibieën opgetreden. Alle vennen zijn inmiddels weer bezet met een groot deel van de soorten die in het terrein voorkomen. Daarvoor kwamen de soorten alleen nog voor op enkele locaties die door toestroom van gebufferd water niet verzuurd waren. Samen met de veranderingen in de vegetatie toont dit aan dat de verzuring van de vennen verminderd is.



De Strabrechtse heide is een afwisselend gebied met onder meer heide, vennen en boomgroepen (foto: De Jong Lucht fotografie).

Toekomst

Het reguliere beheer van de Strabrechtse Heide heeft, in combinatie met herstelmaatregelen, tot duidelijk positieve resultaten geleid. De hiervoor gemelde resultaten in soorten en typen zijn echter niet alleen bereikt door interne maatregelen. Zonder de resultaten van het generieke milieubeleid is het maar de vraag of er vooruitgang zou zijn geweest.

Voor een volledig herstel is het echter nodig de ammoniakemissie verder te reduceren, en daarnaast de oorspronkelijke hydrologie zo ver mogelijk te herstellen. Van groot belang is om daarbij niet alleen op lokale effecten te focussen, maar voortdurend ook op de doorwerking op de hogere schaalniveaus (bron: Jan Holtland, Staatsbosbeheer).

Stikstofdepositie te hoog voor duurzame instandhouding natuurdoelen

Stikstofdepositie veroorzaakt in grote delen van het land knelpunten. Het depositieniveau is veel te hoog voor een duurzame instandhouding van veel natuurdoelen. De knelpunten zijn echter niet overal even groot en bronnen verschillen per gebied (MNP, 2005a).

Stikstofdepositie in natuurgebieden wordt vooral veroorzaakt door emissie vanuit de Nederlandse landbouw (50%) en verkeer (circa 8%). In grensgebieden (vooral in Zuid-Limburg, Overijssel en Gelderland) en duingebieden is de stikstofdepositie voor een belangrijk deel afkomstig uit het buitenland. Gemiddeld over de EHS is bijna 40% van de depositie afkomstig uit het buitenland. Het is dan ook duidelijk dat het Rijk via de aanpak van diffuse bronnen (landbouw) en betrokkenheid bij internationaal overleg, een belangrijke actor is bij het terugdringen van de stikstofemissie.

In verschillende regio's doen zich grote knelpunten voor, met name in de zogenoemde reconstructiegebieden. Dit zijn gebieden waar veel intensieve landbouw in de buurt van gevoelige natuur ligt. De negatieve invloed van een te hoge stikstofdepositie is overigens niet voor alle natuur even groot. Door relaties te leggen tussen gestelde natuurdoelen en milieuranvoorwaarden, kunnen milieunormen worden gespecificeerd en gericht worden toegepast. De provincies zijn op het gebiedsniveau belangrijke actoren en moeten in het kader van de Agenda Vitaal Platteland milieumambities afstemmen met de te realiseren natuurdoelen.

Grote gebieden met aaneengesloten natuur hebben minder last van externe invloeden. De depositieknelpunten in de centra van dergelijke gebieden zijn meestal kleiner dan aan de randen daarvan en minder groot dan in kleinere gebieden. Knelpunten worden echter wel veroorzaakt door landbouwenclaves. Stallen in dergelijke enclaves zorgen voor een veel grotere beïnvloeding van natuur dan vergelijkbare stallen elders. Het aanpakken van de enclaves is een effectieve oplossing.

Nieuwe mestregels met consequenties voor natuurgebieden

In het voorjaar van 2005 is de Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV) aangepast. De basis voor deze aanpassing was al gelegd in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet. Doel van deze aanpassing is om de ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijen te verruimen. Aanvankelijk golden in een zone van 500 meter rond natuurgebieden emissiebeperkingen, nu is besloten om deze zone te beperken tot 250 meter. Daar staat tegenover dat de regeling niet, zoals aanvankelijk de bedoeling was, beperkt is tot zeer kwetsbare natuur, maar dat alle kwetsbare natuur bescherming krijgt. Uitgesloten zijn echter gebieden kleiner dan 50 ha, voorzover zij niet onder de Natuurbeschermingswet 1998 vallen. Uitgesloten is ook nieuwe natuur die na 1 mei 1988 is gerealiseerd. Provinciale Staten krijgen wel de mogelijkheid om gebieden kleiner dan 50 ha onder de WAV te brengen, als deze voldoen aan bijzondere eisen met betrekking tot de kwetsbaarheid van flora en fauna. Ook zal het mogelijk zijn dat provincies gebieden kleiner dan 50 ha toevoegen, wanneer daarover overeenstemming is met alle partijen in de streek.

Een tweede aanpassing is dat per 1 januari 2008 het verbod vervalt om varkensrechten te verplaatsen. Op dit moment is het nog verboden om varkensrechten te verplaatsen vanuit het ene concentratiegebied naar het andere concentratiegebied, of van buiten een concentratiegebied naar binnen een concentratiegebied.

Gevreesd wordt dat opheffing van dit verbod zal leiden tot verplaatsing van varkens, die op zijn beurt zal leiden tot een extra druk op met name gebieden in Noord-Brabant. In de toelichting bij de wetswijziging is aangegeven dat bewust gekozen is voor invoering per 1 januari 2008, om provincies en gemeenten in de reconstructiegebieden voldoende gelegenheid te geven om maatregelen te treffen en zo uitbreiding van varkens- en pluimveehouderijen op ongewenste plaatsen te voorkomen.

Met de wetswijzigingen komt een zwaardere last op de schouders van vooral de provincies te liggen om natuur- en landbouwbelangen tegen elkaar af te wegen.

6.3 Voortgang: verbeteren door beheer

- *Overheid en beheerders hanteren meerdere systematieken bij het plannen van natuurdoelen en van het beheer. Deze 'taalproblemen' maken de evaluatie van het beleid lastiger.*
- *De natuurdoelen die provincies op de kaart hebben gezet komen niet altijd overeen met de beheerpraktijk. Dit geldt vooral voor grootschalige natuur. De beheerders geven aan dat er voor het realiseren van grootschalige natuur nog te weinig natuurlijke dynamiek is en de milieu- en watercondities rond de terreinen nog onvoldoende op orde zijn.*

Spraakverwarring bij planning doelen en beheer

Realisatie van de EHS gaat niet alleen over het aantal hectares, maar ook over het realiseren van natuurkwaliteit, gericht op onder meer biodiversiteit en natuurlijkheid. De provincies hebben op een doelenkaart aangegeven waar die kwaliteit gerealiseerd moet worden. Medio december 2003 heeft LNV de voorlopige versie van de landelijke natuurdoelenkaart verzonden naar de Tweede Kamer. Er is echter nog geen definitieve overeenstemming tussen LNV, provincies en beheerders.

Ongeveer de helft van het areaal waarvoor de overheid natuurdoelen op kaart heeft gezet is in beheer bij instanties en particulieren die voor hun beheer een financiële bijdrage kunnen krijgen van het Rijk, mits dat beheer gericht is op het realiseren van de natuurdoelen. Het gaat dan om onder meer Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten,

de Provinciale Landschappen, boeren, beseigenaren en landgoedeigenaren. Heeft het beheer betrekking op bestaande natuur, dan kunnen de beheerders ook in aanmerking komen voor financiering als de bestaande natuur niet overeenkomt met het natuurdoel dat de overheid op kaart heeft gezet. De overheid financiert dan beheer dat niet gericht is op het realiseren van het natuurdoel. Overigens krijgen niet alle beheerders overheidssubsidie voor hun beheer. Dat geldt bijvoorbeeld voor de duinwaterbedrijven (zie *hoofdstuk 9*) en voor Defensie (zie *kader 'Natuurbeheer op defensieterreinen'*).

Natuurbeheer op defensieterreinen

Het ministerie van Defensie is in oppervlakte de derde natuurterreinbeherende organisatie in Nederland. Het totale areaal defensieterreinen in Nederland bedraagt ruim 28.000 ha, waarvan ongeveer 27.000 ha als natuurterrein wordt beheerd. In het bijzonder voor de droge heide, zandverstuiving, bos van arme gronden en droge schraalgraslanden speelt Defensie een belangrijke rol bij het realiseren van natuurdoelen.

Beheer

De natuur op defensieterreinen is ontstaan onder invloed van het beheer dat ten dienste staat van het militaire gebruik van het terrein. Plekken met bijzondere natuurwaarden hebben echter een aangepast beheer of worden ontzien. Defensie past nog altijd op twee van zijn grote terreinen branden als beheermaatregel toe. Op het Infanterieschietkamp Harskamp en het Artillerie-schietkamp Oldebroek, beide op de Veluwe, is het brandbeheer noodzakelijk om spontane branden door ontploffende munitie controleerbaar te houden. Op de gebrande terreindelen weet zich een aantal karakteristieke soorten van de heide te handhaven die elders in Nederland uitgestorven zijn of het erg moeilijk hebben. Het is inmiddels bekend dat bij een goede oppervlakkige

beheerbrand in de winter bijna alle diersoorten overleven. Kleine dieren en hun larven krui-
pen dan diep de strooisellaag of de bodem in en
grondbroedende vogels zijn er dan nog niet.

Afstoten van defensieterreinen

Als gevolg van de inkrimping van de krijgsmacht en veranderingen van de taken van de krijgsmachtonderdelen wordt een aantal terreinen afgestoten. Dit geldt voor een groot aantal bebouwde complexen, maar ook voor een aantal oefenterreinen, waaronder Groote Veld, Anloo, Balloërveld en een deel van Havelte-Oost. Ook een aantal vliegvelden wordt afgestoten: Marinevliegbasis Valkenburg, Vliegbasis Soesterberg (deels) en Vliegbasis Twente. Op veel van deze grotere terreinen zijn bijzondere natuurwaarden aanwezig. Volgens de natuurdoelenkaart van het ministerie van LNV bestaat de natuur op deze terreinen uit droge heide (950 ha), bos van arme gronden (600 ha), droog schraalgrasland (460 ha) en bloemrijk grasland (320 ha), of wordt de ontwikkeling van deze natuur nagestreefd.

De bestemming van de af te stoten terreinen is in de meeste gevallen nog onduidelijk. Het ministerie van LNV neemt 53 van deze terreinen over om natuur te kunnen realiseren. Het ministerie heeft



Een aantal karakteristieke soorten weet zich te handhaven dankzij het regelmatig branden van de heide. Op de gebrande schietbanen van het Infanterieschietkamp Harskamp wordt de grootste populatie van valkruid in Nederland aangetroffen, een soort die als bedreigd op de Rode Lijst staat (foto links: Brand Timmer; foto rechts: Raymond van der Wijngaart).

echter geen budget voor de aankoop van bestaande natuur. Het geld voor de aankoop (15 miljoen euro) en de ontwikkelingskosten van de terreinen moeten worden terugverdiend. Dit kan door (delen van) terreinen een andere dan natuurbestemming te geven. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de terreinen die grenzen aan bestaande natuurterreinen en gelegen zijn in de EHS, overgaan naar de beheerende organisatie van die aangrenzende terreinen. Dit betreft naar schatting 775 ha, waarvan droge heide de grootste oppervlakte inneemt. De andere terreinen worden bij voorkeur verkocht om de verwerving budgetneutraal te laten verlopen.

De overdracht moet in 2011 zijn afgerond. De provincie bepaalt samen met LNV de bestemming van het terrein (woningbouw/bedrijven/natuur) en ook de te behouden of te ontwikkelen natuurkwaliteit. Uiteindelijk zijn het de gemeenten die de nieuwe functie vastleggen in hun bestemmingsplannen.

De toekomstige bestemming van de Vliegbases Twente, Soesterberg en het Marinevliegveld

Valkenburg is nog onzeker. Ondanks hun hoge natuurkwaliteit zijn deze terreinen niet toegevoegd aan de lijst van 53 die naar LNV gaan. Vanwege de complexe belangen die spelen op deze terreinen wordt hier niet bij voorbaat uitgegaan van de ontwikkeling of instandhouding van natuur. Op Marinevliegveld Valkenburg zal een deel van de open ruimte waarschijnlijk bebouwd gaan worden, evenals aan de randen van Vliegbasis Soesterberg. Voor Vliegbasis Twente, een van de vlinderrijkste gebieden van Nederland, speelt een discussie over de oprichting van een civiele luchthaven.

De gebruiksintensiteit zal op de meeste overblijvende defensie-terreinen naar verwachting nauwelijks toenemen, omdat afstoting van het terrein meestal volgt op opheffing van een krijgsmacht-onderdeel. Enkele terreinen zullen echter wel intensiever worden gebruikt, door herplaatsing van troepen uit Duitsland. Dit speelt voornamelijk op het Oefenterrein Ermelo-Heide en op het Compagniesoefenterrein Oirschotse Heide. Het effect op de natuur op deze terreinen is echter moeilijk in te schatten.

Terreinbeheerders hebben een eigen doeltypensystematiek die sturend is voor hun beheerplanning en beheercyclus. Beheerders als Natuurmonumenten maken een conversie van hun doeltypen naar de pakketten die ze gebruiken voor de subsidieaanvragen. De doeltypen van een terreinbeheerder, de pakketten van het subsidiestelsel Programma Beheer en de natuurdoelen hebben elk een eigen systematiek die vergelijkbaar maar niet overeenkomstig is. Een voorbeeld: het Programma Beheer-pakket veenmosrietland en moerasheide en het Staatsbosbeheer-subdoeltype veenmosrietland en trilveen horen bij het natuurdoel nat schraalland. Het pakket en subdoeltype komen echter ook overeen met de natuurdoelen natte heide en moeras. Door deze 'taalproblemen' treedt verwarring op. De vele verschillende definities bemoeilijken de evaluatie van het beleid.

Water- milieu- en ruimtelijke condities hinderpaal voor grootschalige natuur

Uit kaartanalyses blijkt dat op ongeveer de helft van het areaal dat in beheer is bij Staatsbosbeheer en de andere door het Rijk gesubsidieerde beheerders het gevoerde beheer ter plekke afwijkt van het natuurdoel dat provincies en Rijk op kaart hebben gezet. Een belangrijk verschil heeft betrekking op het beheer van 'grootschalige natuur'. Dit type natuur is voorzien in onder meer de duinen en het rivierengebied. Met het natuurdoel wordt beoogd natuurlijke processen, zoals overstroming en verstuing, meer ruimte te geven. De intensiteit van het beheer zou beperkt moeten zijn. Veelal wordt gedacht aan begrazing.



Met het natuurdoel 'grootschalige natuur' wordt beoogd natuurlijke processen, zoals overstroming en verstuiving meer ruimte te geven (zie het voorbeeld van de 'Kerf' bij Schoorl op de foto). In de praktijk blijkt dat dikwijls intensiever beheer nodig is dan het extensieve beheer dat hier is bedoeld (foto: De Jong Luchtfotografie).

Minder dan een kwart van het op de kaart gezette areaal grootschalige natuur wordt momenteel ook daadwerkelijk op de beoogde manier beheerd. Op de rest van het areaal is het beheer in het algemeen veel intensiever dan beoogd. Door onder meer stikstofdepositie en gebrek aan dynamiek verandert de open vegetatie van het duinlandschap in struweel en bos. Begrazing zal deze ontwikkelingen niet tegenhouden. Veelal zijn duurdere maatregelen als maaien, plaggen en kappen noodzakelijk om de bijzondere natuur binnen deze landschappen te behouden. Als de milieucondities op orde zijn, zou de overstap gemaakt kunnen worden naar 'grootschalige natuur'. In het veen- en zeekleilandschap zijn de milieucondities minder beperkend. De overeenkomst tussen het natuurdoel veen- en zeekleilandschap en het gevoerde beheer is dan ook zeer groot (meer dan 90%). Dit komt voornamelijk op het conto van de Biesbosch en de Oostvaardersplassen.

In het rivierengebied geeft bosontwikkeling door extensief beheer een conflict met de veiligheidsdoelstelling voor het rivierengebied vanwege de invloed van bossen op waterstanden bij hoge afvoeren (zie *hoofdstuk 10*).

6.4 Perspectieven: omslag van verwerving naar beheer

- *Op basis van de huidige ervaringen ziet het er naar uit dat de omslag van verwerving naar beheer niet het gewenste effect heeft. Agrarisch natuurbeheer zal met de huidige regelingen zelden de natuurdoelen kunnen halen die terreinbeheerders wel kunnen halen. Diverse natuurdoelen vragen namelijk een combinatie van beheer en inrichtingsmaatregelen. Voor particulier natuurbeheer is de animo tot op heden te gering om een oordeel te kunnen geven over de effecten.*
- *De omslag brengt risico's met zich mee voor de continuïteit van het natuurbeheer. Het gaat daarbij niet alleen om de continuïteit van beheerafspraken, maar ook om de planologische bescherming van de beheerde terreinen. Voor EHS-gronden met agrarisch natuurbeheer geldt namelijk niet het 'nee, tenzij'-regime.*
- *De totale jaarlijkse kosten voor LNV van particulier natuurbeheer zijn gemiddeld 20% lager dan die van terreinbeheer, doordat LNV de resterende natuurwaarde van de grond niet vergoedt. Agrarisch natuurbeheer kost LNV nog minder geld, omdat de functie van de grond niet wijzigt. Wel zijn de beheervergoedingen voor agrarisch natuurbeheer hoger.*

Veel politieke aandacht gaat uit naar de omslag van verwerving naar beheer. Deze omslag is bedoeld om de betrokkenheid van grondeigenaren en agrariërs bij het natuurbeheer te verbreden. Daarnaast spelen budgettaire overwegingen een rol. Jaarlijks keert bij de begrotingsbehandeling de roep terug om meer gelden te verschuiven van verwerving van natuur naar (agrarisch) natuurbeheer. Bij de afweging tussen de diverse beheerstrategieën spelen meerdere aspecten een rol. Deze zijn in *tabel 6.2* op een rij gezet. De beoordelingscriteria in de tabel hebben betrekking op zowel bedoelde als onbedoelde (neven)effecten van het rijksnatuurbeleid. Het is lang niet altijd duidelijk welke effecten (formeel) worden beoogd met het beleid. Zo lijkt de bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan instandhouding van landbouwbedrijven een achterliggende overweging te zijn, maar deze is niet in formeel beleid vastgelegd.

Op basis van het overzicht zoals *tabel 6.2* dat geeft kan een inschatting worden gemaakt van de effecten van de omslag van verwerving naar beheer. In onderstaande tekst zijn de criteria van de tabel, in cursieve tekst, verwerkt.

Twijfels over ecologisch effect

Het natuurbeleid, zoals dat is vastgelegd in onder meer de Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004a), onderscheidt *natuurdoelen* voor grootschalige natuur, bijzondere natuur en multifunctionele natuur. De terreinbeherende organisaties Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen en Staatsbosbeheer dragen bij aan de totstandkoming van zowel grootschalige, bijzondere als multifunctionele natuur.

Particulier natuurbeheer kan een bijdrage leveren aan het realiseren van bijzondere natuur en multifunctionele natuur. Over de ecologische effecten van de omslag van verwerving naar particulier natuurbeheer valt nog weinig te zeggen, omdat de regeling te kort van kracht is en de deelname aan de regeling nog zeer beperkt is. Uit een

Tabel 6.2 De binnen de EHS toegepaste typen beheer verschillen onderling sterk.

Beoordelingscriteria beheertypen	Beheer door terreinbeherende organisaties	Particulier natuurbeheer	Agrarisch natuurbeheer
Natuurkwaliteit en deelnamebereidheid			
Natuurdoelen	Grootschalige, bijzondere en multifunctionele natuurdoelen.	Bijzondere en multifunctionele natuurdoelen	Multifunctionele natuurdoelen
Praktijkresultaten weidevogelbeheer	Gemiddeld voor 9 soorten beter dan die van agrarisch natuurbeheer	Nog niet te toetsen	Gemiddeld voor 9 soorten niet beter dan in het reguliere agrarisch gebied
Motieven voor natuurbeheer	Instandhouding en ontwikkeling natuur	Interesse in natuur, hoge subsidies, past binnen nieuwe bedrijfsstrategie	Economisch motief, interesse in de natuur
Verbreden betrokkenheid beheerders	Niet van toepassing	Beperkte belangstelling	Brede belangstelling
Continuïteit en sturing			
Continuïteit beheer	Oneindig	Minimaal 6 jaar	Minimaal 6 jaar
Planologische bestemming	Natuur	Natuur	Landbouw
Planologische beschermingstitel	'Nee, tenzij'	'Nee, tenzij'	Geen
Sturing op locatie door de overheid	1 op 1 (natuur-gebiedsplannen)	Zoekruimte binnen de natuur-gebiedsplannen	Huidige regeling: 1op1 en/of 'ruime jas' Omslag: nog niet bekend
Geldstromen			
Kosten voor LNV (euro/ha/jaar voor een oneindige periode)	Totaal: 1.750 - beheer: 100-140 - inrichting: 270 - verwerving: 1.360	Totaal: 1.470 - beheer: 100 - inrichting: 270 - compensatie waardedaling: 1.100	Totaal: 800 - beheer: 800 (incl. vergoeding voor gederfde grasopbrengsten)
Beslag op begroting	Verwerving en inrichting: deels eenmalig en deels uitgesmeerd over 30 jaar Beheer: oneindig voortdurend	Vergoeding waardedaling grond: 30 jaar Inrichting: eenmalig Beheer: minimaal 6 jaar en maximaal zolang als beheer duurt	Minimaal 6 jaar en maximaal zolang als beheer duurt

marktonderzoek van het Groenfonds blijkt dat de potentiële deelnamebereidheid om in de toekomst grond onder particulier natuurbeheer te brengen, anno 2004, bijna 14.000 ha is, waarbij 80% van de potentiële deelnemers denkt aan de eerste vijf jaar.



Het risico op versnippering is bij particulier natuurbeheer groter dan bij het beheer door terreinbeherende organisaties. Versnippering kan in het veld goed zichtbaar zijn, zoals een hek rond het terrein. De versnippering kan ook betrekking hebben op aspecten die minder snel in het oog vallen, zoals een scheiding in waterregime (foto: Rijk van Oostenbrugge).

De deelnamebereidheid is een belangrijke graadmeter in het licht van het hoofddoel van de omslag: het *verbreden van de betrokkenheid bij beheerders*.

Over de mogelijkheden van realisatie van grootschalige natuur met particulier natuurbeheer verschillen de meningen. Van der Zee *et al.* (2004) zien weinig mogelijkheden, maar er zijn voorbeelden van particulieren die grootschalige natuur (bos) realiseren. In de praktijk kan er echter wel sprake zijn van versnippering van het beheer.

Het huidige agrarisch natuurbeheer levert een bijdrage aan de totstandkoming van de 'multifunctionele natuurdoelen' (Van der Zee *et al.*, 2004). Voor de 'multifunctionele categorie' zijn de rijksambities voor het aantal doelsoorten de helft van die van het bijbehorende type uit de categorie 'bijzondere natuur'.

Recent zijn *praktijkresultaten van het weidevogelbeheer* beschikbaar gekomen waarmee een vergelijking kan worden gemaakt tussen natuurterreinen en terreinen met agrarisch natuurbeheer. Het gaat om trends tussen 1995 en 2003 voor de volgende soorten: grutto, kievit, tureluur, veldleeuwerik, graspieper, gele kwikstaart, scholekster, slobbeend en kuifeend (MNP, 2005c). Voor al deze negen soorten samen geldt dat, hoewel ze landelijk onder druk staan (zie ook *hoofdstuk 3*), de trend in natuurterreinen positief is, terwijl zowel in de terreinen met agrarisch natuurbeheer als in de terreinen met regulier agrarisch gebruik de trend negatief is. Per soort zijn er echter ook verschillen. Zo blijkt het met de grutto, tureluur en kuifeend in de natuurterreinen niet anders te gaan dan in de terreinen met agrarisch natuurbeheer. De grutto en de tureluur doen het in de terreinen met agrarisch natuurbeheer minder slecht dan in terreinen met regulier agrarisch gebruik.

Veel graslanddoelen zijn met de huidige vorm van agrarisch natuurbeheer en zonder aanvullende inrichtingsmaatregelen, niet te realiseren (foto: Roel Hoeve).



De laatste jaren blijkt bij agrarisch natuurbeheer vaak voor lichte vormen van beheer te worden gekozen. Dit zal een belangrijke reden zijn waarom het slecht gaat met de weidevogels in terreinen met agrarisch natuurbeheer. Daarnaast speelt een rol dat de natuurterreinen in gebieden met hogere dichtheden aan weidevogels liggen dan de terreinen met agrarisch natuurbeheer.

Uitgangspunt van de omslag is dat met terreinbeheer, particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer dezelfde (grasland)doelen gerealiseerd worden. Agrarisch natuurbeheer zal met de huidige regelingen en beschikbare vergoedingen echter zelden de natuurdoelen kunnen halen die terreinbeheerders wel kunnen halen. Uit de praktijk blijkt dat de natuurdoelen dikwijls slechts zijn te realiseren als beheer gekoppeld wordt aan inrichtingsmaatregelen (MNP, 2005c).

Voor alle drie vormen van beheer geldt namelijk dat deze slechts effectief zijn wanneer het beheer gekoppeld wordt aan het handhaven en realiseren van de juiste milieu-, water- en ruimtelijke condities. Ook wat dit aandachtsgebied betreft, is er een onderscheid tussen de typen beheerders. Dit onderscheid vloeit voort uit verschillen in *motieven voor natuurbeheer*.

Voor terreinbeheerders staat het instandhouden en ontwikkelen van natuur voorop, dit is de grondslag van hun organisatie. Zij richten hun aandacht zowel op de natuurgebieden die ze in beheer hebben als op de (wijde) omgeving. Via contacten met bijvoorbeeld provincies en waterschappen en via deelname aan gebiedscommissies proberen deze organisaties de activiteiten in de omgeving af te stemmen op de condities (water, milieu, ruimte) die in de natuurterreinen nodig zijn. Uit onderzoek van het Groenfonds blijkt dat potentiële deelnemers aan particulier natuurbeheer dit vanuit een scala aan overwegingen doen. De belangrijkste zijn: interesse in natuur, hoge subsidies en het passen binnen een nieuwe bedrijf- of landgoedstrategie. Individuele deelnemers aan agrarisch natuurbeheer doen vooral mee vanwege economische motieven en interesse voor de natuur. Agrarische natuurverenigingen houden zich tot op heden vooral bezig met agrarisch natuurbeheer (ondersteuning bij aanvraag en uitvoering) en in mindere mate met afstemming met andere actoren in het landelijke gebied (Oerlemans *et al.*, 2004).

Continuïteit niet gewaarborgd

Voor het realiseren van het merendeel van de natuurdoelen is *continuïteit van het beheer* nodig om de beoogde soorten te krijgen. Voor botanische waarden zijn ontwikkelingstermijnen van decennia geen uitzondering. Voor instandhouding van eenmaal ontwikkelde of bestaande natuur is dikwijls oneindig beheer noodzakelijk.

Natuurbeheer bij terreinbeheerders is in principe oneindig, de grond zal in gebruik blijven als natuurterrein omdat dit de kernactiviteit is van deze organisaties. Wel kunnen terreinbeheerders het type beheer veranderen. Staatsbosbeheer maakt hierover jaarlijks afspraken met LNV. Natuurmonumenten en Provinciale landschappen sluiten beheercontracten af voor zes jaar. Na die zes jaar kunnen ze in beperkte mate kiezen voor andere natuurdoelen. Dit is in het verleden gebeurd als andere natuurdoelen de voorkeur kregen of als natuurdoelen niet haalbaar bleken te zijn.

Een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de regeling particulier natuurbeheer is dat de grond niet meer in gebruik is voor de landbouw en dat een beheercontract wordt afgesloten. In het beheercontract wordt voor een periode van zes jaar afgesproken welke natuurresultaten het beheer moet opleveren. Na die periode kan de particuliere natuurbeheerder het beheer stoppen. De contractduur van het beheer bij particulier natuurbeheer (zes jaar) is dus te kort om botanische waarden gegarandeerd succesvol te ontwikkelen. Dit is afhankelijk van de voortzetting na die zes jaar. Over voortzetting van het beheer bij particulier natuurbeheer, als resultaat van de omslag van verwerving naar beheer, is nog niets bekend.

De zesjarige contracten bij agrariërs zijn eveneens veel te kort om botanische waarden te kunnen ontwikkelen. Instandhoudingsdoelen kunnen wel gerealiseerd worden, maar dan ook maar voor beperkte duur. Overigens is het wel zo dat 80% van de huidige agrarische beheerders aangeeft het beheer te willen continueren (Leneman & Graveland, 2004).

Een ander aspect dat relevant is voor de continuïteit van het natuurbeheer is de wijze waarop de *planologische bestemming* en *planologische bescherming* zijn geregeld. Ook hierin verschillen de drie in *tabel 6.2* onderscheiden vormen van beheer. Gronden die



Beheer door terreinbeherende organisaties kent een grote mate van continuïteit. Begrazing is een veel toegepaste vorm van beheer. Daarbij worden op diverse plaatsen ook oude huisdierrassen, zoals de lakenvelder, ingezet (foto: Rijk van Oostenbrugge).

eigendom zijn van een terreinbeherende organisatie of particulier natuurbeheerder, hebben of krijgen de bestemming natuur. Gronden waarop agrarisch natuurbeheer van toepassing is behouden de bestemming landbouw.

Volgens de Nota Ruimte (en de amendementen daarop) zal op de gronden die beheerd worden door Staatsbosbeheer en de andere terreinbeherende organisaties en gronden die onder het particulier natuurbeheer vallen, het 'nee, tenzij'-regime van toepassing zijn. Dat beschermingsregime geldt niet voor de gronden die onder agrarisch natuurbeheer vallen.

Planologische bescherming EHS: het 'nee, tenzij'-regime

In de Nota Ruimte is vastgelegd dat in zijn algemeenheid het ruimtelijk beleid voor Natura 2000-, Natuurbeschermingswet- en EHS-gebieden gericht is op behoud, herstel en de ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied. De bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden vindt plaats door toepassing van een specifiek afwegingskader, het zogenoemde 'nee, tenzij'-regime. Binnen de gebieden waar het 'nee-tenzij'-regime van kracht is, zijn nieuwe plannen, projecten of handelingen niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Voor ingrepen die aantoonbaar aan de criteria voldoen geldt het vereiste dat de schade zoveel mogelijk moet worden beperkt door mitigerende maatregelen. Resterende schade dient te worden gecompenseerd.

De Nota Ruimte noemt de volgende voorbeelden van ruimtelijke initiatieven die significante gevolgen zouden kunnen hebben:

- aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande woningbouw, bedrijven en andere opstallen (uitbreiding van agrarische bedrijven is in sommige gevallen mogelijk indien noodzakelijk voor de natuurbeheerfunctie van het bedrijf);
- aanleg van nieuwe infrastructuur of uitbreiding van bestaande infrastructuur;
- vestiging van nieuwe en uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven en glastuinbouwbedrijven;
- nieuwe voorzieningen voor en omvangrijke uitbreiding van permanente verblijfsrecreatie (waaronder bungalowparken), 'leisure-centra' en attractieparken;
- ontgrondingen ten behoeve van oppervlaktedelfstofwinning;
- aanleg en uitbreiding afvalstort;

- bouw of uitbreiding van drijvende objecten;
- opstelling van windturbines.

Voor de gebieden waarvan de natuurwaarde samenhangt met het agrarisch gebruik, heeft het 'nee, tenzij'-regime geen betrekking op agrarische activiteiten, omdat deze natuurwaarden hieraan gebonden zijn.

Bij de behandeling van de Nota Ruimte door de Tweede Kamer is onder meer aan de orde gekomen in hoeverre gronden met agrarisch natuurbeheer tot de EHS worden gerekend en wat de planologische bescherming van deze gronden is. Het uiteindelijke resultaat is vastgelegd in het aangepaste kabinetsstandpunt (VROM, 2005b) en luidt als volgt:

"De gebieden waarvoor in het kader van het voldoen aan de EHS-taakstelling van 90.000 ha beheergebied met agrariërs overeenkomsten in het kader van agrarisch natuurbeheer worden afgesloten en die binnen de in een bepaalde verhouding begrensde beheergebieden dan wel binnen 'ruime jas' gebieden vallen worden tot de EHS gerekend. De zoekruimte binnen de in een bepaalde verhouding begrensde beheergebieden dan wel de 'ruime jas' gebieden waarvoor uiteindelijk geen beheerovereenkomsten worden afgesloten vallen buiten de EHS, evenals de ganzenfouragegebieden. Voor zowel de in een bepaalde verhouding begrensde beheergebieden als de 'ruime jas' gebieden geldt dat de primaire functie landbouw blijft; op deze gebieden is niet het 'nee, tenzij'-regime van toepassing. In goed overleg met de betrokken provincies en belangenorganisaties (zowel natuur- als landbouworganisaties) zal worden bepaald welke verhouding voor de begrensde beheergebieden maximaal gehanteerd mag worden en hoe ruim de 'ruime jas' als zoekgebied mag zijn."

Onderscheid tussen de drie vormen van beheer bestaat ook wat betreft de *sturing op locatie door de overheid*. De terreinen die worden beheerd door terreinbeherende organisaties, staan in het algemeen eenduidig op de kaart aangegeven via de provinciale natuurgebiedsplannen. Voor het particulier natuurbeheer wordt een zoekruimte gehanteerd binnen de provinciale natuurgebiedsplannen. Per provincie is een hectaretaakstelling voor particulier natuurbeheer vastgesteld. Binnen de natuurgebiedsplannen moeten de provincies aangeven in welke gebieden particulier natuurbeheer de voorkeur heeft. Vrijkomende gronden in deze gebieden worden wel gekocht, maar gedurende een periode van een half jaar zal actief gezocht worden naar geïnteresseerde particuliere natuurbeheerders aan wie de grond dan overgedragen wordt. Lukt dit niet, dan gaat de grond naar een terreinbeherende organisatie. Daarnaast kunnen grondeigenaren in het gebied zelf kiezen voor particulier natuurbeheer.

Voor het huidige agrarisch natuurbeheer wordt dikwijls een zoekruimte gehanteerd. De provincie wijst een omvangrijk gebied aan waar op een deel van de hectares overeenkomsten afgesloten kunnen worden met agrariërs. De exacte beheerlocaties worden bepaald door de vrijwillige deelname door boeren ('ruimejasbegrenzing'). Als agrarisch natuurbeheer in plaats komt van terreinbeheer, zoals de bedoeling is, ligt het voor de hand dat deze hectares ook eenduidig begrensd worden. Vooralsnog is dat nog niet gebeurd, ook niet in het recentelijk uitgekomen beleidskader 'Omslag van minder verwerving naar meer beheer' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 XIV, nr. 97).

Lagere kosten

De *kosten voor LNV* van de drie organisatievormen van natuurbeheer bestaan (afhankelijk van de beheervorm) uit verschillende componenten:

- jaarlijks terugkerende uitgaven voor de uitvoeringskosten van beheer, in het geval van agrarisch natuurbeheer aangevuld met een vergoeding voor gederfde opbrengst en een kleine stimulans;
- eenmalige bijdragen aan de inrichting van gronden;
- eenmalige uitgaven voor grondaankoop;
- uitgaven gedurende dertig jaar ter compensatie van de waardedaling van de grond of aflossing van de aankoop van de grond voor Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen.

De totale jaarlijkse kosten van particulier natuurbeheer zijn gemiddeld 20% lager dan die van terreinbeheer, doordat LNV de resterende natuurwaarde van de grond niet vergoedt. De kosten voor LNV van agrarisch natuurbeheer bedragen minder dan de helft van die van terreinbeheer, doordat de overheid voor deze grond niet hoeft te betalen. Wel zijn de beheervergoedingen hoger. Naast de kosten voor het extra voor natuur uitgevoerde beheer compenseert de overheid ook de opbrengstderving aan gras.

De kosten van LNV voor Staatsbosbeheer enerzijds en Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen anderzijds zijn in orde van grootte gelijk. Staatsbosbeheer ont-



Agrarisch natuurbeheer is voor LNV veel goedkoper dan beheer door terreinbeherende organisaties. Dat komt doordat geen kosten voor verwerving en inrichting hoeven te worden betaald. De beheervergoedingen voor agrarisch natuurbeheer zijn echter wel hoger dan die voor beheer door terreinbeherende organisaties. Bovendien blijken inrichtingsmaatregelen voor veel natuurdoelen essentieel te zijn (foto: Roel Hoeve).

vangt gemiddeld ongeveer 140 euro per hectare en Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen circa 100 euro per hectare. Het bedrag voor Staatsbosbeheer heeft strikt betrekking op beheer en is exclusief recreatie en bijzondere kosten. Bij Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen zit in de 100 euro per hectare ook een vergoeding voor openstelling en recreatie.

Naast de bedragen per hectare is ook van belang over welke periode de overheid verplichtingen aangaat, met andere woorden: welk *beslag op de begroting* wordt gelegd. De kosten voor verwerving en inrichting van aan Staatsbosbeheer over te dragen gronden drukken eenmalig op de begroting. Om gronden te verwerven voor Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen bestaat sinds kort een leningconstructie, waardoor de kosten over een periode van dertig jaar worden uitgesmeerd. De kosten voor beheer door alle terreinbeherende organisaties zijn in het algemeen oneindig.

Bij particulier beheer compenseert de overheid in principe eenmalig voor de waardedaling van de grond, maar spreidt de uitgaven hiervan over dertig jaar en heeft daarna geen verplichtingen meer. Een beheercontract geldt voor zes jaar. Tijdens die zes jaar verplicht de overheid zich ook een beheervergoeding uit te keren. Daarna hangt het beslag op de begroting af van het al dan niet voortzetten van het beheer.

Bij agrarisch natuurbeheer is de verplichting gekoppeld aan de contractduur. Hiermee ligt maximaal voor zes jaar vooruit een budgettaire verplichting vast. Daarna kan een boer verlengen, maar als de quota aan agrarisch natuurbeheer vol zijn kan de overheid hier van af zien.

6.5 Perspectieven: ruimte, water en milieu als sleutelfactoren

- *Zowel de planologische veiligstelling als het realiseren van de gewenste milieu- en watercondities in natuurgebieden vormen knelpunten. Provincies geven aan dat zij een uitdaging zien in het oplossen van deze knelpunten. Essentieel zijn de over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) te maken afspraken over afstemming van doelen en middelen.*
- *Doordat het Rijk het beheer van terreinen direct via het Programma Beheer aanstuurt, terwijl provincies verantwoordelijk zijn voor de gebiedsgerichte afstemming van water- en milieubeleid, kan een mismatch ontstaan tussen beheer en water- en milieucondities.*
- *Ervaringen met gebiedsgerichte projecten leren dat er bij de start van het project duidelijkheid moet zijn over kaders en randvoorwaarden. Belangrijk is ook dat tussentijds de spelregels niet worden veranderd door bijvoorbeeld een regeling stop te zetten of subsidiëring te staken.*

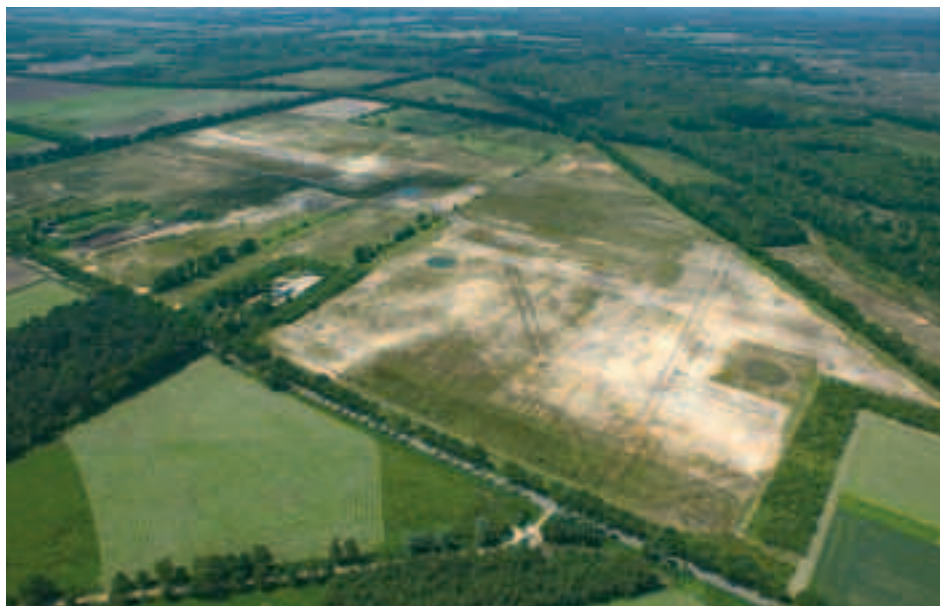
De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gebeurt in belangrijke mate binnen het gebiedsgerichte beleid. Formeel voeren provincies hier de regie, terwijl het Rijk kaders stelt en faciliteert. Gemeenten, waterschappen, en tal van maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij de planvorming op regionaal niveau en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. De rol van Europa ten opzichte van de nationale overheid neemt toe.

Verbetering en vereenvoudiging van de uitvoering van het plattelandsbeleid, waar het EHS-beleid onderdeel van is, heeft op dit moment een hoge prioriteit. Per 1 januari 2007 wordt het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG) het centrale instrument (zie *bijlage 1*). Ook staan er veranderingen aan te komen in relevante wet- en regelgeving zoals de Wet Ruimtelijke Ordening.

De EHS komt tot stand langs drie lijnen met elk hun eigen sturingsproblematiek:

1. ruimtelijke ordening: natuurdoelen op kaart vastleggen (netto-EHS begrenzen) en planologisch veilig stellen (medegebruik reguleren);
2. generieke (sectorale) nationale en Europese natuur-, milieu- en waterwetgeving: de voor de beoogde natuurkwaliteit vereiste condities realiseren (medegebruik reguleren via aanpak van onder meer stikstofdepositie, verdroging en waterkwaliteit);
3. faciliteren: aankoop, inrichting en beheer van natuurgebieden en gebiedsgericht beleid subsidiëren (maatwerk bij het realiseren van condities voor natuurkwaliteit leveren en versnellen).

Voor de eerste twee sturingslijnen geldt ruwweg dat de doelen die gehaald moeten worden, zijn en worden vastgelegd in zowel het rijksbeleid (natuurdoelenkaart) als in het Europees beleid (instandhoudingsdoelen Natura 2000). Het Rijk en de Europese Unie zijn verantwoordelijk voor de formulering van de wettelijke kaders. De provin-



Realisatie van de EHS, zoals dit natuurontwikkelingsproject in Noord-Brabant, vraagt een combinatie van sturingsinstrumenten, waaronder planologische veiligstelling en het treffen van inrichtingsmaatregelen (foto: De Jong Luchtfotografie).

cies staan vooral aan de lat voor de nadere uitwerking en het tot uitvoering brengen van het rijks- en Europese beleid, onder andere door provinciale natuur(gebieds)plannen), milieu- en waterhuishoudingsplannen op te stellen en vergunningen te verlenen. Gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en burgers spelen een belangrijke rol bij de daadwerkelijke uitvoering van de plannen.

Voor de derde sturingslijn geldt dat sturen en faciliteren van terreinbeheer nu nog vooral via het Rijk loopt (Programma Beheer, Staatsbosbeheer). De provincies vervullen een belangrijke rol bij de grondverwerving en inrichting. Hierbij worden ze ondersteund door de verzelfstandigde Dienst Landelijk Gebied. Grondverwerving en inrichting vinden vaak plaats binnen het kader van gebiedsgericht beleid, zoals landinrichting en reconstructie. In de gebiedsgerichte projecten is ook de realisatie van ruimtelijke, milieu- en watercondities aan de orde, in aanvulling op datgene wat via wet- en regelgeving wordt afgedwongen. De provincies voeren hier de regie over planvorming en uitvoering binnen een kader van bestuurlijke afspraken met het Rijk.

Welke ervaringen zijn er in de beleidspraktijk met de realisatie van de EHS langs de genoemde drie lijnen? Deze vraag was onderwerp van gesprekken die ten behoeve van deze Natuurbalans zijn gevoerd met medewerkers van een aantal provincies en een workshop met verschillende betrokkenen bij het natuurbeleid en deskundigen.

Nationaal project versus gebiedsgerichte aanpak

Personen die nauw betrokken zijn bij de realisatie van de EHS, zoals provinciale medewerkers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, geven een verschillend oordeel over de realisatie van de EHS tot nu toe. Dat heeft onder meer te maken met het bestaan van meerdere sturingsvisies. Twee uitersten worden hieronder beschreven.

Realisatie van de EHS als nationaal project

Deze eerste visie houdt in dat de EHS als nationaal project moet worden beschouwd, vanwege de rol die aan de EHS wordt toegekend als instrument om nationale en internationale doelen op het terrein van biodiversiteit te realiseren. Deze visie is gebaseerd op de mening dat de EHS te traag gerealiseerd wordt en dat, uitgaande van het principe van vrijwilligheid bij grondverwerving, er in gebiedsgerichte processen veel te weinig bereikt wordt voor natuur en landschap. Voorstanders van deze visie voelen zich in hun mening gesterkt doordat de EHS is opgenomen als onderdeel van de ruimtelijke hoofdstructuur van de Nota Ruimte. Vanuit deze visie wordt er gepleit voor een veel krachtigere sturing van bovenaf. Dat wil zeggen dat de planologische veiligstelling van de netto begrensde EHS zo snel mogelijk geregeld moet worden via een Algemene Maatregel van Bestuur of een Rijksbestemmingsplan, door de onteigeningstitel voor het uitkopen van landbouwenclaves in te zetten en door een projectbureau in te richten voor de uitvoeringsactiviteiten: aankopen van gronden, subsidieverlening voor inrichting en beheer en realiseren van milieu- en watercondities via vergunningverlening en handhaving. De maatschappelijke kosten: zowel de euro's voor planshade en het eventuele afkopen van de gevolgen van inperkingen van de bedrijfsvoering van medegebruikers van natuurgebieden als de maatschappelijke weerstand die deze sturingsfilosofie met zich meebrengt, worden niet als pro-

bleem gezien. Gebiedsgerichte processen zijn in deze visie wel geschikt om natuur voor mensen te realiseren.

Stap voor stap naar ecologische samenhang en maatschappelijke binding

Deze visie is er meer op gericht de uitvoerbaarheid van het gebiedsgerichte beleid te versterken. Vertegenwoordigers van deze visie stellen dat een duurzame instandhouding van natuur gebaat is bij draagvlak in de samenleving en vinden dat de EHS via gebiedsgerichte processen tot stand moet worden gebracht. Vanuit deze visie laat het rijkskader voor de Ecologische Hoofdstructuur voldoende ruimte aan zowel de natuur als de mensen uit de streek. Er wordt dus niet van bovenaf precies vastgelegd welke planten en dieren waar moeten voorkomen. Ook biedt deze visie mensen uit de streek de ruimte om mee te werken aan de realisatie van natuur en landschapsdoelen, ook als dit betekent dat er vanuit het oogpunt van biodiversiteit op moet worden ingeleverd. Er wordt ingezet op het creëren van kansen. Als niet nu het maximale gehaald kan worden, wordt ook een stap in de goede richting als een succes gezien. Zo wordt de aankoop van een aantal snippers natuur die nu nog niet met elkaar in verbinding staan niet als een mislukking van onderhandeling met de landbouw gezien, maar als een kans voor de toekomst. Liever nu alvast tot een suboptimaal resultaat komen, dan in de planvorming inzetten op het beste resultaat met het risico dat er voorlopig helemaal niet wordt gehandeld. Een belangrijke maat voor succes in deze visie is dat mensen uit de streek zich verbonden voelen met de Ecologische Hoofdstructuur, niet vervreemd raken van het beleid. Een rigide toepassing van regels werkt contraproductief, evenals het inzetten van bestuursdwang richting decentrale overheden.

Op het gebied van ruimtelijke ordening heeft realisatie van hectares tot nu toe prioriteit gehad. De verwachting is dat dit nog wel een tijdje zo zal blijven. Verwerving van nieuwe natuur is een kwestie van lange adem. Het wordt gezien als het grondrecht van een eigenaar om niet te verkopen. Daardoor kan verwerving een moeizaam proces zijn. In Gelderland doet zich bijvoorbeeld het probleem voor dat veel boeren van rond de vijftig jaar geen opvolger hebben. Ze blijven daarom graag zelf zo lang mogelijk boeren en verpachten vervolgens hun gronden om zelf op de boerderij kunnen blijven wonen. Pas na overlijden komen de gronden op de markt en maakt natuur een kans. De laatste plekken zijn vaak het lastigst.

Ook planologische veiligstelling van de begrensde EHS vormt vaak een knelpunt. Veelal worden bestemmingsplannen voor het buitengebied pas aangepast nadat gebieden zijn aangekocht of van functie veranderd, en ook dan laat dit nog vaak op zich wachten. Veel bestemmingsplannen voor het buitengebied zijn bovendien verouderd. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt in het huidige bestel bij de gemeenten, die echter in het algemeen minder affiniteit en beschikbare expertise hebben ten aanzien van de buitengebieden, dan de provincie.

De provincies geven aan dat ze zich op het terrein van de ruimtelijke ordening meer pro-actief in plaats van reactief wil opstellen richting gemeenten. In plaats van achteraf een gemeente aan te spreken op een afwijking van een bestemmingsplan van het streekplan, worden er vooraf duidelijkere kaders gesteld. De aanpassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening legt een extra druk op deze accentverschuiving. Hoewel er ook mogelijkheden zijn om bestuursdwang toe te passen, wordt hier in de praktijk zeer terughoudend mee omgegaan. De noodzaak tot bestuurlijke samenwerking tussen provincies en gemeenten op tal van terreinen vormt hiervoor een belangrijke reden.

Naast de planologische veiligstelling blijft ook de realisatie van water- en milieuecondities voor nieuwe en bestaande natuur achter in vergelijking met de aankoop van nieuwe natuur. Provinciale natuurdoeltypenkaarten vormen hiervoor een belangrijk



Eisen stellen aan het gebruik van de directe omgeving van natuurgebieden, zoals het beperken van de ammoniakuitstoot en het verhogen van het waterpeil, leidt dikwijls tot spanningen in de regio (foto: De Jong Luchtfotografie).

instrument. De natuurdoeltypenkaarten maken duidelijk waar de provincie welke doelen wil realiseren en dus ook welke water- en milieucondities daarvoor nodig zijn.

Eisen stellen aan bestaand en toekomstig medegebruik in en rond natuurgebieden blijkt op meer weerstand te stuiten dan de verkoop van hectares voor natuur tegen een reële prijs. Dit heeft ook te maken met grotere onderlinge afhankelijkheden. De boer die wordt uitgekocht is een andere dan degene die bijvoorbeeld voor de aanpak van de verdrogingsproblematiek zijn grond moet laten vernatten. Bovendien heeft een dergelijke maatregel vaak pas effect als er meer boeren meedoen. Samenwerking tussen verschillende partijen is dan noodzakelijk. Het gebiedsgerichte beleid biedt hiervoor een platform. Vanuit de provincies komen geluiden dat de reconstructieprojecten kansen bieden om goed werkende afspraken te maken over de vervulling van de eisen die natuurgebieden aan water- en milieucondities stellen. Dat heeft te maken met de combinatie van regelgeving en financiële middelen die in de reconstructiegebieden meer ruimte bieden dan daarbuiten. Een extra 'smeermiddel' dat wordt toegepast is het beschikbaar stellen van provinciale gelden om de problemen te verlichten die boeren ondervinden als gevolg van bijvoorbeeld vernatting.

Rijk en provincies sturen via verschillende instrumenten

Provincies hebben weinig grip op het beheer. Zoals hierboven is aangegeven, loopt de sturing op beheer vooral via het Rijk. De ondervraagde provincies beschouwen dit niet als een groot probleem, omdat de terreinbeherende organisaties voldoende in staat worden geacht het beheer af te stemmen op de beoogde doelen. Bij particulier natuurbeheer ligt dat anders. Aangezien dit een meer versnipperd karakter heeft, bestaat de vrees dat het lastiger wordt om gebiedsgerichte afspraken te maken over de afstemming van water- en milieubeleid en beheer. Het feit dat over het beheer directe afspraken worden gemaakt tussen rijksoverheid en particuliere beheerders werkt deze vrees in de hand.

De overheidssturing vindt vooral plaats via het subsidie-instrumentarium van het Programma Beheer. Probleem hierbij is de veelheid aan doelstellingen (zie ook *paragraaf 6.3*) en verschillen in ambities en doelstellingen tussen de diverse niveaus (Rijk-provincie-natuurbeheerder). Bovendien is de sturing gericht op de individuele gesubsidieerde beheerder en zijn subsidievoorwaarden en niet op samenhangend beheer in een groter gebied. Hier kan het instrumentarium vernieuwd worden door verdere bundeling, vereenvoudiging en stroomlijning, waarbij vergroting van de verantwoordelijkheid van beheerders om hun natuuresultaten te halen centraal moet staan. Dat zou een verdere verzakelijking van de relatie tussen overheid en natuurbeheerders kunnen opleveren.

Gebiedsgericht beleid verlangt evenwichtskunst

Sinds begin jaren negentig wordt er geëxperimenteerd met het zogenaamde gebiedsgerichte beleid dat aanvullend aan generieke wet- en regelgeving een bijdrage moet leveren aan natuur-, milieu- en landschapsbeleid. Het Rijk stelt geld ter beschikking voor de participatie van maatschappelijke organisaties aan de besluitvorming over de uitwerking van rijksbeleid op gebiedsniveau.



Gebiedscommissies vervullen een belangrijke rol bij het realiseren van nationale en regionale doelen. Met de landinrichting Noorderpark moet bijvoorbeeld een bijdrage worden geleverd aan het versterken van de landbouwfunctie, de realisatie van de EHS, het behouden van het kenmerkende landschap en het verbeteren van de recreatiemogelijkheden. Door verplaatsing van boerderijen (foto links) kon versterking van de landbouw worden gerealiseerd en kwam ruimte vrij voor nieuwe natuur (foto rechts) als onderdeel van de EHS (foto's: De Jong Luchtfotografie).

Vanaf het begin van het gebiedsgerichte beleid wordt er geworsteld met de rol voor gebiedscommissies: moet die meedenkend of meebeslissend zijn? In de praktijk zijn er voorbeelden van impasses in de voortgang van beleid, doordat leden van streekcommissies afhaakten, omdat ze te weinig zeggenschap hadden over de gebiedsplannen. Er zijn echter ook voorbeelden van het provinciale bestuur dat de regie terugpakt, bijvoorbeeld onder invloed van de Reconstructiewet, en heel nadrukkelijk het laatste woord houdt over de gebiedsplannen. Dit blijkt in sommige gevallen de besluitvorming weer vlot te trekken.

Praktijkervaringen leren dat het belangrijk is om vroeg in een gebiedsgericht traject met uitvoeringsactiviteiten te starten. De planvorming kan hierdoor in een vroeg stadium leren van de uitvoering. Ook wordt dan snel duidelijk tot welke resultaten het project zal leiden, zodat men in de regio beter weet wat men kan verwachten. Weerstand uit de regio tegen bijvoorbeeld natuurontwikkeling, kunnen worden weggenomen door aan de slag te gaan op de stukken grond die al aangekocht zijn en niet te wachten tot alles is aangekocht. Bovendien blijkt het behalen van snelle resultaten private financiers te stimuleren om een eigen bijdrage te leveren.

Het blijkt belangrijk om regionale en lokale partijen de ruimte te bieden te doen waar ze goed in zijn en waar ze voor gaan, ook al betekent dit dat moet worden ingeleverd op de sectorale doelen die vooraf zijn gesteld. Het risico daarbij is echter wel dat er heel veel leuke dingen gebeuren zonder dat de natuurdoelen dichterbij komen. Evenwichtskunst is dus een voorwaarde.

Gaasterland: omslag van sturingsvisie

Met de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is het natuurbeleid lokaal op verschillende manieren opgepakt. In Gaasterland, het zuidwestelijk deel van Friesland, stuitte de EHS op veel weerstand. Boeren en andere streekbewoners kwamen in 1995 massaal in verzet tegen de aankoop van 550 ha landbouwgrond voor natuurdoelen. De ruzie en emoties liepen zo hoog op, dat een commissie van Wijze Mannen uiteindelijk een uitweg moest bieden. Deze commissie adviseerde een gebiedseigen aanpak waarbij boeren en particulieren een kans moesten krijgen zelf de natuurontwikkeling vorm te geven.

Het gebied ontwikkelde vervolgens de 'Gaasterlandse Natuurmeetlat'. Dit houdt in dat aan de gerealiseerde natuur punten worden toegekend op een schaal van 1 tot 10. De punten zijn toegekend op basis van de ecologische waarde. Het doel is in 2018 in totaal 5.600 punten te scoren. Dit aantal is afgeleid van de oorspronkelijk bedoelde 550 ha EHS. De stand van zaken van de natuurmeetlat per 1 november 2004 was 4.099 punten en daarmee dus goed op schema.

Het ministerie van LNV laat de ecologische en draagvlakeffecten van deze alternatieve aanpak meten. Hiervoor zijn in 2002 en 2005 betrokkenen uit de streek geïnterviewd. Het wekt geen verba-

zing dat uit het onderzoek in 2002 naar voren komt dat boeren en natuurbeheerders een zeer uiteenlopende visie hebben op natuurbeheer en elkaars natuurbeheer zeer kritisch beoordelen. Ook hadden de gevestigde natuurorganisaties en de nieuwe boeren natuurorganisatie gescheiden netwerken, en de contacten tussen deze netwerken waren niet erg frequent. Verder viel op dat particulieren die aan natuurbeheer deden zich meer thuis voelden bij de agrarische natuurvereniging. Uit de interviews in 2005 blijkt dat de partijen veel dichter bij elkaar zijn gekomen en dat er concrete samenwerkingsprojecten van de grond komen.

Boeren zien kansen

Een aantal grote boeren (boven 1 miljoen kg melk) ervaart de beleidswijziging van verwerven naar beheer als zeer positief. Het feit dat contracten op vrijwillige basis kunnen worden aangegaan valt goed, evenals het feit dat een boer erkend wordt als instandhouder van het landschap. Maar er is ook kritiek. Zo ontbreekt er een lange termijnvisie waar boeren mee uit de voeten kunnen. Ook is er elke keer weer wat nieuws en de EU maakt het er niet gemakkelijker op. Toch wordt het beleid als uitdaging gezien. Alleen ertegenaan schoppen helpt niet, dat is verloren energie.



Gaasterland wordt niet alleen gekenmerkt door zijn afwisseling van open en gesloten landschappen, maar ook door zijn boerderijen (foto: Gerard Kolkman).

Belangrijk is dat veel boeren stoppen. Volgens de geïnterviewde boeren zullen natuurorganisaties het grote aanbod van grond straks niet aankunnen. Het is dan ook belangrijk om daar nu al op te anticiperen. Verder geven boeren aan vanwege de slechte rendementen in de melkveehouderij op zoek te zijn naar alternatieve inkomensbronnen. Inkomen uit natuur is een belangrijke optie, zeker in gebieden waar natuurbeheer onderdeel is van de dagelijkse leef- en werkomgeving.

Particulieren: meer afstand tot beleid, maar wel betrokken

Particulieren hebben meer afstand tot het beleid van LNV. Subsidie of niet, ze doen sowieso mee. Verder geven particulieren aan dat Programma Beheer niet voldoende ruimte biedt om optimaal

landschapsbeheer uit te voeren. Agrarische grond omgezet naar bos zou in hun ogen veel kunnen betekenen voor zangvogels, bodembroeders, bodemvegetatie en insecten.

Terreinbeheerders: pragmatisch

Vertegenwoordigers van terreinbeherende organisaties hebben nauwelijks problemen met de omslag van verwerving naar beheer. Belangrijk wordt wel gevonden dat gelet wordt op de kwaliteit die de diverse beheerders leveren.

Conclusie: in een dergelijk gebiedsproces valt of staat natuurrealisatie met de mensen. De betrokkenheid van alle partijen is groot. Ze maken zich zorgen over de continuïteit van het natuurbeheer, maar wel vanuit verschillende perspectieven.

Het is sowieso belangrijk om bij de planvorming expliciet aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van de plannen. Dit kan bijvoorbeeld door beschikbare middelen, menskracht en organisatiepotentieel meteen in beschouwing te nemen; zo wordt de kans op uitvoering vergroot. Door planvorming en uitvoering op regionaal niveau meer als parallelle processen te plannen is het regionale niveau bovendien minder kwetsbaar voor beleidswijzigingen op hogere schaalniveaus.

Uit de praktijk blijkt dat er de laatste jaren op rijksniveau besluiten zijn genomen die compromissen op regionaal niveau, die na jarenlange onderhandeling zijn bereikt, onder grote druk zetten. Voorbeelden hiervan zijn de aankoopstop in 2003 en het schrappen van de ecologische verbindingszones in 2005. Dit schaadt het imago van de overheid en maakt dat hoge transactiekosten niet kunnen worden omgezet in resultaten waar de natuur van profiteert. Maatschappelijke partijen waarvan de medewerking gewenst is, haken nogal eens af na dergelijke incidenten. Overigens proberen provinciale overheden de schade te beperken door regelingen slim te gebruiken. Projecten komen bijvoorbeeld onder een andere noemer toch in aanmerking voor subsidie. Zo is er voor beekherstel nog wel een potje om toch een ecologische verbindingszone te realiseren. Een andere oplossing is om eigen provinciale middelen in te zetten.

6.6 Optimalisatie EHS: sturingsvisie en ruimtelijke strategie

- *Bij de strategie gericht op gebieden met aaneengesloten natuur past het karakter van een nationaal project, gericht op het opheffen of aanpassen van gebruiksfuncties die natuurdoelen hinderen.*
- *Het realiseren van mozaïeken van natuurgebieden verhoudt zich beter met een integrale gebiedsgerichte aanpak, waarbij de nadruk ligt op het verbeteren van de ruimte-, water- en milieucondities.*
- *Van hotspots moet duidelijker worden welke voorwaarden zij stellen aan gebruiksfuncties in de omgeving. Zeker als het om Natura 2000-hotspots gaat, ligt hier een taak voor het Rijk. Vervolgens zullen dikwijls lokale oplossingen gevonden moeten worden om de belangrijke bijdrage die de hotspots hebben voor de (inter)nationale biodiversiteit duurzaam te garanderen.*

In *paragraaf 6.1* is aangegeven dat het realiseren van grote eenheden natuur een belangrijke strategie is om biodiversiteit duurzaam veilig te stellen. Dankzij het gevoerde beleid is het aandeel gebieden groter dan 2.000 ha met aaneengesloten natuur binnen de EHS is toegenomen. Juist deze gebieden kunnen een grote bijdrage leveren aan het realiseren van de (inter)nationale doelstellingen op het terrein van biodiversiteit. Daarnaast is in *paragraaf 6.1* geschetst dat zich kansen voordoen in gebieden die buiten dergelijke grote eenheden liggen. Dat geldt in het bijzonder voor de mozaïeken van natuurgebieden. Worden in de mozaïekgebieden gunstige voorwaarden voor natuur geschapen, dan kunnen die eveneens als grote eenheid functioneren. Verder zijn er binnen de EHS ook nog kleinere natuurgebieden die desondanks een hoge biodiversiteitswaarde vertegenwoordigen, de hotspots.

Het MNP heeft een beoordelingskader ontwikkeld, waarmee de belangrijkste kansen en knelpunten zichtbaar worden voor de gebieden binnen de drie onderscheiden categorieën: gebieden met aaneengesloten natuur, mozaïeken van natuurgebieden en hotspots. Wordt dit gecombineerd met de sturingsvisies zoals die in de voorgaande paragraaf beschreven zijn in het kader 'Nationaal project versus gebiedsgerichte aanpak', dan ontstaat het volgende beeld.

Aaneengesloten natuur: opheffen gebruiksfuncties die natuurdoelen hinderen

In het merendeel van de grote eenheden met aaneengesloten natuur zijn relatief (nog) veel doelsoorten aanwezig. Dit betekent enerzijds dat er goede kansen zijn voor versterking van de ecologische kwaliteit, maar anderzijds ook dat de aanpak van knelpunten urgent is. In deze gebieden is het vanuit de ecologische invalshoek effectief om maatregelen te focussen op locaties die het functioneren als grote eenheid sterk belemmeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om enclaves met een onevenredig grote invloed op een groot omliggend gebied (ontwatering en afwatering, maar soms ook ammoniakemissie), versnippering door infrastructuur of het ontbreken van samenhangende natuur en/of hydrologisch beheer. De interne versnippering kan worden

aangepakt met behulp van ecoducten en tunnels. De externe samenhang kan worden versterkt door robuuste verbindingen.

Waterhuishouding dikwijls sleutelfactor

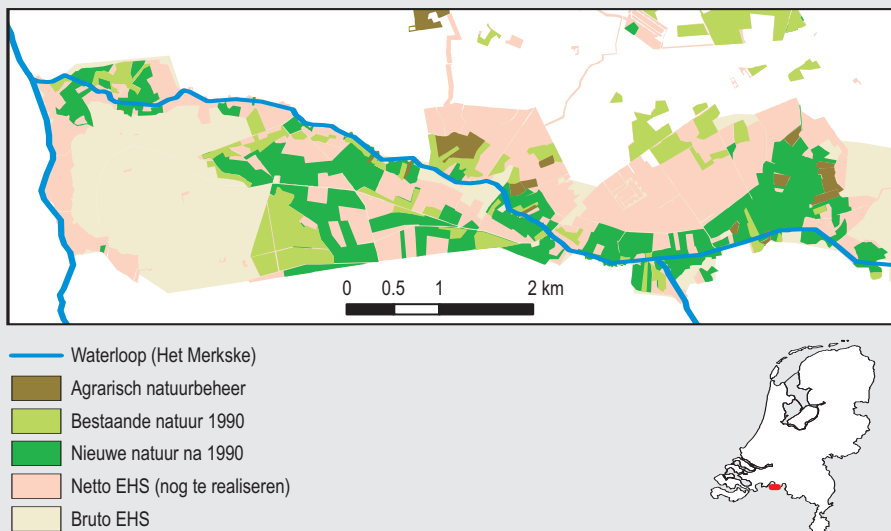
Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft regiodeskundigen van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen gevraagd de knelpunten, successen en kansen in specifieke gebieden te noemen met de bijbehorende ecologische en maatschappelijke sleutelfactoren. De beekdalen vormen het gebiedstype dat de beheerders het meest noemen. In de afgelopen jaren zijn er veel hectares aangekocht en de hoeveelheid natuur is flink toegenomen. Zij zien de 'waterhuishouding' als het belangrijkste knelpunt voor de beekdalen.

Volgens de beheerders is bij de begrenzing van gebieden veelal geen of onvoldoende rekening gehouden met de 'hydrologische eenheid'. Soms hebben provincies wel rekening gehouden met het hydrologische systeem, maar was de hoeveelheid beschikbare hectares beperkend. Hierdoor beïnvloeden bovenstroomse gebieden van buiten de EHS de waterkwaliteit in de EHS negatief of kan het waterpeil onvoldoende verhoogd worden waardoor verdroging in beekdalgraslanden optreedt. Ook als de begrenzing vol-

doende is, zijn er hydrologische knelpunten. De grondwaterstand kan namelijk pas worden verhoogd als de laatste boer uit het gebied is verdwenen.

Een voorbeeld van zo'n beekdalsysteem is Het Merkske (zie *figuur 6.6*). In het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990b) is voor dit beekdal een globale begrenzing aangegeven (bruto-EHS), die de provincie vervolgens nader heeft ingevuld (netto-EHS). Hoewel de netto-EHS bij Het Merkske een aantal natuurkernen bevat, zijn er bij het proces van nadere begrenzing ook belangrijke gaten in het netwerk ontstaan met onder meer als gevolg dat op veel plaatsen slechts een smalle strook direct langs de beek als EHS is begrensd. De figuur laat ook zien dat sinds 1990 flink wat gronden zijn verworven, maar dat er ook nog veel moet gebeuren om tot een samenhangend geheel te komen. Pas als voldoende samenhang bestaat, kan de waterhuishouding worden aangepast aan de eisen van de natuurdoelen die de provincie voor het gebied van Het Merkske heeft uitgewerkt.

Realisatie EHS in beekdal Het Merkske



Figuur 6.6 In het beekdal van Het Merkske zijn al diverse stukken nieuwe natuur gerealiseerd, maar zijn nog veel inspanningen nodig om tot een samenhangend geheel te komen met een op de natuurdoelen toegespitste waterhuishouding.

Zolang enclaves blijven bestaan, worden de potenties van grote eenheden niet gerealiseerd en kunnen inrichting en beheer niet optimaal zijn. Gezien de belangen, zou het voor de hand liggen om een krachtig planologisch beleid, gecombineerd met de toepassing van het onteigeningsinstrument, in te zetten om deze enclaves uit te plaatsen. Veelal zullen ook in de omgeving van de gebieden met aaneengesloten natuur maatregelen getroffen moeten worden om de water- en milieucondities duurzaam op het vanuit de natuurdoelen gezien gewenste niveau te krijgen. Zeker voor hydrologische aspecten kunnen deze maatregelen tot op (tientallen) kilometers afstand nodig zijn.

Wordt voor deze aanpak gekozen, dan mogen de financiële consequenties niet uit de weg worden gegaan. Deze kunnen onder meer bestaan uit verhoogde prijzen voor grondverwerving en het schadeloos stellen van omliggende bedrijven (agrarisch, maar bijvoorbeeld ook waterwinbedrijven) die in hun bedrijfsvoering worden beperkt door het verhogen van het waterpeil. Gezien de betekenis van de gebieden met aaneengesloten natuur voor de (inter)nationale biodiversiteit en de schaal waarop maatregelen nodig zijn, valt het te overwegen de realisatie van (de kwaliteit van) deze gebieden als nationaal project aan te duiden.

Mozaïeken van natuurgebieden: ruimte-, water- en milieucondities verbeteren

In de mozaïeken van natuurgebieden zijn de knelpunten over het algemeen groter dan in de gebieden met aangesloten natuur. De natuur in deze mozaïeken, zoals de Achterhoek en de Graafschap, kent minder interne buffers tegen mogelijke verontreinigende invloeden door hun ongunstige randlengte. Toch duidt de aanwezigheid van soorten op het bestaan van goede potenties in deze gebieden.

Om de water- en milieucondities te verbeteren en versnippering te beperken, is het van belang om in deze gebieden de overige landgebruikfuncties in overeenstemming te brengen met de natuurdoelen. Dit kan door de eenheden opnieuw te begrenzen (waardoor de randlengte afneemt) of door de vervuulende en/of verstorende activiteiten in het tussenliggende gebied te verminderen. Om de ecologische netwerken in deze eenheden te versterken kan agrarisch natuur- en landschapsbeheer wellicht een rol vervullen door het aanplanten en beheren van landschapselementen. Om grondwaterafhankelijke natuur te beschermen is het van belang dat het hydrologische systeem op orde komt. Dit geldt vooral voor grondwaterafhankelijke natuur in kwelgebieden en beekdalen. Soms zal het nodig zijn om op basis van het hydrologisch systeem de EHS in deze gebieden te herbegrenzen.

In deze gebieden is vooral op gebiedsniveau een integrale aanpak nodig die leidt tot een duurzame combinatie van economische levensvatbaarheid, biodiversiteit en natuurkwaliteit. Vanuit het biodiversiteitsdoel bezien ligt de grootste uitdaging in het realiseren van de ruimte-, water- en milieucondities die nodig zijn om de natuurgebieden optimaal te laten functioneren. De aard van de maatregelen verschilt sterk, afhankelijk van de eisen die natuurdoelen stellen. Het kan gaan om het realiseren van ecologische verbindingen, maar ook om relatief verstrekkende maatregelen, zoals het



Mozaïeken van natuurgebieden zijn kansrijk waar het gaat om verhogen van de biodiversiteitswaarde. Via gebiedsgericht beleid kan worden geprobeerd de gebruiksfuncties beter af te stemmen op de eisen die de natuurgebieden stellen (foto: De Jong Luchtfotografie).

verbeteren van de hydrologie en het verminderen van de ammoniakdepositie. Gezien het schaalniveau ligt het voor de hand dat de provincie de regie voert in deze, ook vanuit nationaal perspectief, voor de biodiversiteit belangrijke gebieden.

Hotspots: lokale aanpak

In geïsoleerde kleinere gebieden zijn soms ook (nog) veel soorten aanwezig. Om deze reden zijn dergelijke 'hotspots' opgenomen in de EHS en soms zelfs in het Natura 2000-stelsel. Deze kleine gebieden kunnen per definitie alleen goed beschermd worden met een lokale aanpak. De depositie van een enkele agrarische stal op geringe afstand van deze kleine eenheden kan immers al groter zijn dan de depositie van alle overige stallen op grotere afstand. Lokale sanering is hier dus zeer belangrijk (zie ook Van Hinsberg *et al.*, 2003).

In sommige gevallen kunnen de hotspots wellicht dienen als basis om grotere eenheden natuur te versterken. Aanpassing van de begrenzing, zodat de hotspots onderdeel gaan uitmaken van de grote eenheden, zou hier een rol kunnen spelen. Ook zouden hotspots opgenomen kunnen worden in (lokale en/of robuuste) verbindingen, om de ecologische potenties van deze hotspots en daarmee verbonden gebieden te versterken.



Het duingebied van Den Helder is een van de Natura 2000-hotspots die wel binnen de EHS liggen, maar geen deel uitmaken van de grote eenheden natuur (foto: Saxifraga-Jan van der Straaten).

Op landelijk niveau zijn de hotspots echter nog niet goed in beeld gebracht. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de lokalisering van hotspots van vlinders, vogels en planten. Zodra de ligging ervan duidelijk is, zal nagegaan moeten worden in hoeverre het duurzaam voortbestaan van de natuurkwaliteiten hierin bedreigd wordt en of versterken aan de orde is. De rijksoverheid heeft hier een formele taak als het gaat om de Natura 2000-gebieden onder de hotspots.

7 NATIONALE LANDSCHAPPEN

In de Nota Ruimte neemt het Rijk de verantwoordelijkheid voor de landschappelijke kwaliteit in twintig Nationale Landschappen. De verantwoordelijkheid voor het landschapsbeleid buiten de Nationale Landschappen ligt bij de provincies. Het Rijk ziet daar voor zichzelf een faciliterende rol (VROM, 2005b). Gezien deze verdeling van verantwoordelijkheden wordt in deze Natuurbalans uitsluitend het beleid voor de Nationale Landschappen aan de orde gesteld.

Van een beleidsevaluatie kan daarbij nog geen sprake zijn, omdat de provincies nog bezig zijn met de uitwerking van het beleid voor de Nationale Landschappen en het zelfs voor een ex-ante evaluatie op dit moment nog onvoldoende duidelijk is wat dat beleid gaat inhouden. Gezien het stadium waarin de uitwerking van het beleid verkeert, is het echter wel zinvol om nu al de opgave voor het beleid te verkennen en na te gaan welke dilemma's optreden bij de uitwerking van dat beleid.

In *paragraaf 7.1* wordt verkend wat de in de Nota Ruimte verwoorde ambitie om de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen in stand te houden, kan betekenen voor het beleid. Die verkenning beperkt zich tot enkele kernkwaliteiten waarvoor op basis van de globale ambitie in de Nota Ruimte al een inschatting is te maken van de opgave. Deze opgave wordt daarbij geconfronteerd met de beschikbare instrumenten en middelen. Vervolgens wordt in *paragraaf 7.2* nagegaan hoe de provincies met deze opgave omgaan en welke dilemma's zij ondervinden bij de uitwerking van het beleid voor de Nationale Landschappen.

7.1 De opgave

- *De opgave voor de instandhouding van kernkwaliteiten is fors. Ze omvat onder meer 250.000 ha zeer open gebied, 150.000 ha gave verkavelingspatronen en 12.000 kilometer lijnvormige beplantingen.*
- *Om de landschapskwaliteit in Nationale Landschappen te herstellen en te versterken is een jaarlijkse investering nodig die ongeveer tien keer groter is dan het bedrag dat Rijk en provincies tot 2008 beschikbaar hebben.*
- *In een aantal Nationale Landschappen doen zich kansen voor om landschapsbeleid te combineren met natuurbeleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor Nationale Landschappen met de kernkwaliteit 'openheid' in combinatie met weidevogel- en ganzenbeleid en voor Nationale Landschappen waar mozaïeken van natuurgebieden voorkomen.*

Instandhouding kernkwaliteiten vraagt forse inspanning

De Nationale Landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten (VROM, 2005b). De in de Nota Ruimte globaal aangewezen gebieden zijn over het algemeen goed gekozen: ze omvatten (delen van) de landschappen met een zeer grote en grote internationale betekenis



Het open landschap en de strakke geometrische verkaveling, die ontstond tijdens de droogmaking in de zeventiende eeuw, karakteriseren de Beemster. Ze zijn als kernkwaliteit benoemd voor het Nationaal Landschap Laag Holland, waar de Beemster deel van uitmaakt (foto: De Jong Luchtfotografie).

(Farjon *et al.*, 2001) en liggen bovendien in gebieden met (zeer) veel kenmerkende landschapselementen of -patronen (MNP, 2004a). Ook de Nederlandse bevolking blijkt het landschap in de Nationale Landschappen te waarderen. In een landelijke enquête scoren de Nationale Landschappen 7,9 of hoger op een schaal van 1 tot 10 (Berends *et al.*, 2005).

Het uitgangspunt voor het beleid in de Nationale Landschappen is behoud door ontwikkeling. Dat houdt in dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de bijzondere kwaliteit van het gebied wordt behouden of versterkt. Die bijzondere kwaliteit is per Nationaal Landschap uitgedrukt in drie zogeheten kernkwaliteiten.

De kernkwaliteiten beschrijven de karakteristieke eigenschappen van de Nationale Landschappen en markeren de verschillen daartussen. Zo wordt het Groene Hart gekenmerkt door de openheid van het landschap, terwijl de Graafschap juist gekenmerkt wordt door een kleinschalig landschap met veel opgaand groen. Daarmee draagt instandhouding van kernkwaliteiten bij aan zowel de instandhouding van de identiteit van het landschap als van de ruimtelijke afwisseling in Nederland.

Hoewel het beleid voor de Nationale Landschappen nog moet worden uitgewerkt, kan voor sommige kernkwaliteiten al wel een globale inschatting worden gemaakt van de opgave die voortvloeit uit de ambitie om ze in stand te houden. Hieronder

wordt ingegaan op de kernkwaliteiten openheid, kavelpatronen en kleinschaligheid/groen karakter.

Openheid is een kenmerk van in internationaal opzicht zeldzame landschappen, zoals het laagveengebied en de droogmakerijen (Farjon *et al.*, 2001). Binnen de Nationale Landschappen is 250.000 ha zeer open gebied aanwezig. Dat is bijna 30% van de Nederlandse voorraad. Grote arealen komen voor in Middag-Humsterland, Zuidwest-Friesland, IJsseldelta, Laag Holland, Groene Hart, Arkemheen-Eemland, Hoekse Waard en Zuidwest-Zeeland.

In de meeste Nationale Landschappen die gekenmerkt worden door zeer open gebieden, is die openheid ook als kernkwaliteit aangewezen. Deze openheid staat onder druk van verstedelijking (MNP, 2004b). Ook in de nu aangewezen Nationale Landschappen heeft verstedelijking de openheid aangetast. Tussen 1990 en 2000 ging het in totaal om 7.500 ha (3% van de zeer open gebieden in Nationale Landschappen).

In ruim de helft van de Nationale Landschappen worden kernkwaliteiten beschreven die samenhangen met verkaveling. Voorbeelden zijn de onregelmatige blokverkaveling van Middag-Humsterland en de strokenverkaveling van de Noordelijke Wouden. De verkaveling is vaak een overblijfsel uit de periode waarin het landschap werd ontgonnen en vormt daarmee een cultuurhistorische waarde. In ongeveer een vijfde van het areaal Nationale Landschappen (150.000 ha) is sprake van een gaaf historisch verkavelingspatroon.

Opvallend is dat voor de Nationale Landschappen in zandgebieden, met uitzondering van de Achterhoek, niet het verkavelingspatroon als kernkwaliteit is aangewezen. Dat is opmerkelijk omdat er nog aanzienlijke arealen met een gaaf historisch verkavelingspatroon voorkomen, terwijl die in het zandgebied buiten de Nationale Landschappen vrijwel ontbreken. In plaats van het verkavelingspatroon worden in deze Nationale Landschappen de kleinschaligheid en het groene karakter als kernkwaliteit genoemd. Daarmee is behoud van het verkavelingspatroon echter geen expliciet uitgangspunt voor het beleid. Het groene karakter kan namelijk in stand worden gehouden door kap van beplantingen te compenseren door elders nieuwe beplantingen aan te leggen. Doordat beplantingen echter vaak samen met historische perceelsgrenzen verdwijnen, gaat daarbij wel het historische verkavelingspatroon verloren. Het ruimtelijke beleid blijkt daar nauwelijks bescherming tegen te bieden (zie *kader* 'Behoud door ontwikkeling in Nationaal Landschap Groene Woud in de praktijk').

Behoud door ontwikkeling in Nationaal Landschap Groene Woud in de praktijk

Het Groene Woud in Noord-Brabant is een van de 20 Nationale Landschappen. Kernkwaliteiten zijn het groene karakter en de kleinschalige openheid. Een kernkwaliteit is ook het samenhangende complex van beken, essen, kampen, bossen en heides. Het huidige ruimtelijke beleid maakt ontwikkelingen mogelijk die deze kernkwaliteiten kunnen aantasten. Het is nog niet duidelijk of bij de uitwerking van het beleid voor het Nationale Landschap Groene Woud beperkingen worden opgelegd aan deze ontwikkelingen.

Een van die ontwikkelingen is een toename van de bebouwing. De totale oppervlakte bebouwing in het noorden van het Groene Woud nam in de periode 1994 – 2003 met 4,4% toe. De hoeveelheid bebouwing groeit door uitbreiding van kernen en door uitbreiding van agrarische en niet-agrarische bebouwing in het buitengebied. Het Streekplan van Noord-Brabant gaat per planperiode uit van een “redelijke uitbreiding” van bestaande bedrijven van 15% voor niet-agrarische bedrijven en 25% voor agrarische bedrijven. De in bestemmingsplannen toegewezen bouwblokken bieden soms nog meer ruimte.

Een andere ontwikkeling is het verdwijnen van landschapselementen. Als gevolg van de landinrichting St. Oedenrode, die momenteel in het noorden van het Groene Woud plaatsvindt, komen historische perceelsgrenzen met steilranden en beplantingen binnen de grenzen van nieuwe kavels te liggen. Ze kunnen daar een efficiënte bedrijfsvoering in de weg staan. Uit vrees dat daardoor veel van deze landschapselementen zullen worden opgeruimd, hebben de bij de landinrichting betrokken partijen een convenant gesloten waarin onder meer is vastgelegd dat gemeenten in hun bestemmingsplannen waardevolle landschapselementen moeten beschermen. Uit een quick scan van de provincie Noord-Brabant (in 2001) bleek dat die bescherming nog onvoldoende was. Inmiddels zijn enkele bestemmingsplannen herzien, of zijn voorbereidingsbesluiten genomen voor herziening.

In het bestemmingsplan kan bescherming worden geboden door een aanlegvergunning te eisen voor het opruimen van landschapselementen. Aangezien het aanlegvergunningstelsel niet voor het gehele buitengebied geldt, en ook niet voor alle landschapselementen, kunnen in



Kernkwaliteiten van het Groene Woud zijn het groene en kleinschalige karakter. Lijnvormige beplantingen, die de kleinschaligheid en het groene karakter dragen, staan echter onder druk. Beplantingen worden opgeruimd, of er vallen gaten in, zoals in het centrum van de foto zichtbaar is. Het groene karakter wordt ook aangetast door de bouw van woningen en kassen, zoals rechtsonder op de foto valt te zien (foto: De Jong Luchtfotografie).



Het ruimtelijke beleid in het Groene Woud biedt momenteel nog ruimte voor grootschalige ontwikkelingen in het buitengebied (foto: De Jong Luchtfotografie).

delen van het buitengebied landschapselementen zonder vergunning worden opgeruimd. Daar waar wel vergunningen nodig zijn, worden ze in de meeste gevallen door de gemeenten verleend.

De handhaving die de provincie in het gebied van de landinrichting uitvoert, lijkt een preventieve

werking te hebben. Daardoor komen er weinig illegale activiteiten voor. Toch wordt er soms illegaal gekapt: in 10% van de gevallen waarin beplantingen worden opgeruimd, gebeurt dat zonder de vereiste vergunningen.

Herstel en versterking landschapskwaliteit vraagt veel geld

Om de landschapskwaliteit van Nationale Landschappen te herstellen en te versterken, zijn investeringen nodig. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen investeringen die direct de landschappelijke kwaliteit verbeteren en investeringen die indirect werken. Voorbeelden van directe investeringen zijn de aanleg van beplantingen en poelen of de restauratie van historische gebouwen. Indirecte investeringen stimuleren en ondersteunen burgers, bedrijven en lokale overheden die de zorg voor de landschappelijke kwaliteit dragen of willen gaan dragen door de recreatieve ontsluiting te verbeteren, recreatieve bewegwijzering aan te brengen en bezoekerscentra te exploiteren. Ook de aanpassing van de landbouwkundige omstandigheden in gebieden met natuurlijke handicaps behoort hiertoe.

Het Rijk wil tot 2008 10 miljoen euro per jaar investeren in herstel en versterking van de kwaliteiten van Nationale Landschappen. Naar verwachting zullen provincies eenzelfde bedrag investeren, zodat tot 2008 20 miljoen euro per jaar beschikbaar is.



Investerings in de restauratie van forten, zoals in de Stelling van Amsterdam, maken dat in sommige Nationale Landschappen de investeringen per oppervlakte-eenheid aanzienlijk hoger zullen zijn dan in andere Nationale Landschappen (foto: De Jong Luchtfotografie).

De benodigde investeringen zijn echter aanzienlijk hoger. De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) gaat ervan uit dat voor proceskosten, beheer en inrichting over een periode van twintig jaar gemiddeld 225 miljoen euro per jaar nodig is (RLG, 2005).

In veel van de gebieden die nu in de Nota Ruimte als Nationaal Landschap zijn aangegeven, werd al gewerkt aan gebiedsgerichte plannen voor herstel en versterking van de landschappelijke kwaliteit. Uitvoering van die plannen vraagt een investering van 135 miljoen euro per jaar gedurende een periode van tien tot twintig jaar. Verwacht mag echter worden dat de Nationale Landschappen tot een hogere ambitie bij provincies en andere partijen zullen leiden. In dat licht lijkt de 225 miljoen euro zoals door de RLG geraamd, een goede indicatie van de benodigde middelen.

Het Rijk geeft aan dat de beperkte rijksmiddelen voor Nationale Landschappen beschouwd moeten worden als 'katalysatorgeld'. Provincies wijzen echter op de onduidelijkheid die nog bestaat over het proces dat men wil katalyseren en de ingrediënten die daarvoor nodig zijn. Of de benodigde middelen bijeen kunnen worden gebracht is nog onduidelijk (zie *paragraaf 7.2*).

Op dit moment bereiden provincies de voordracht van projecten voor die op korte termijn uitgevoerd kunnen worden, zoals een bezoekerscentrum in Fort Wierickerschans in het Groene Hart. Daarnaast bereiden provincies ontwikkelingsprogramma's voor met plannen voor de investeringen vanaf 2006. Het is aannemelijk dat een inschatting van de financiën die bij Rijk, provincies en andere partijen vrijgemaakt kunnen worden, de ambitie in de ontwikkelingsprogramma's zal bepalen.

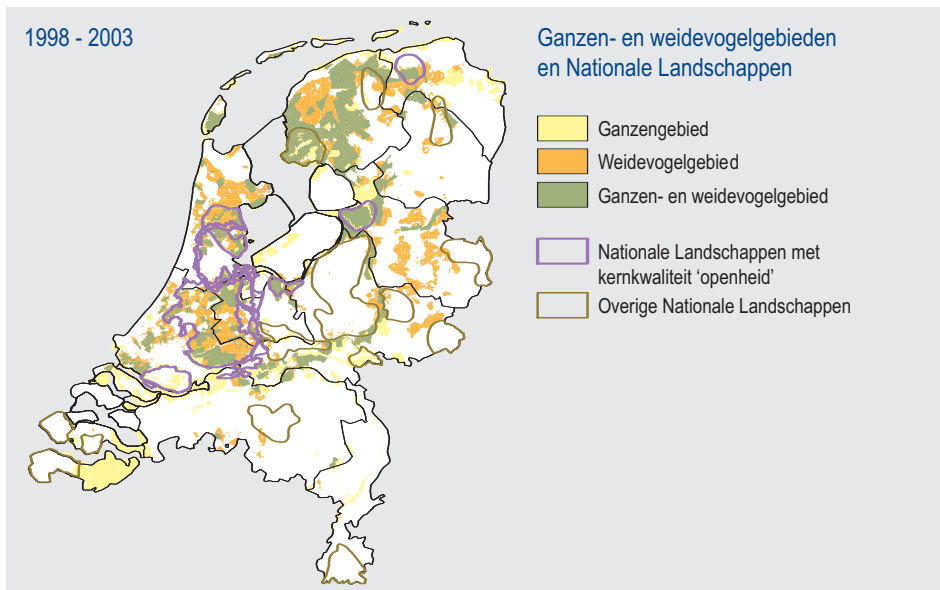
Er moet overigens rekening mee worden gehouden dat er grote verschillen bestaan tussen de Nationale Landschappen. Niet in alle Nationale Landschappen zullen even grote investeringen nodig zijn. Grote investeringen per oppervlakte-eenheid zullen nodig zijn in veenweidegebieden (voor aanpassing van het waterbeheer) en in Nationale Landschappen waar restauratie van historische gebouwen aan de orde is, zoals in de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Kansen voor combinatie van landschaps- en natuurbeleid

In de Natuurbalans 2004 (MNP, 2004b) is gewezen op de mogelijke kansen van een combinatie van het beleid gericht op Nationale Landschappen en het weidevogel- en ganzenbeleid. Verschillende Nationale Landschappen met de kernkwaliteit 'openheid' herbergen namelijk belangrijke weidevogel- en/of ganzengebieden (*figuur 7.1*). Behoud van de openheid is één van de voorwaarden voor de instandhouding van weidevogels en ganzen.

Nationale Landschappen waar openheid en hoge weidevogel- en/of ganzendichtheden samengaan, zijn ondermeer IJsseldelta, Arkemheen-Eemland, Laag Holland en Groene Hart.

Overigens geldt zeker voor weidevogels dat ook aan andere voorwaarden moet worden voldaan om de in *hoofdstuk 3* geschetste negatieve trend om te buigen. Het gaat om een combinatie van landschappelijke openheid, beheer, voldoende hoog waterpeil, het tegengaan van predatie en het rekening houden met de versturende invloed van wegen en gebouwen.

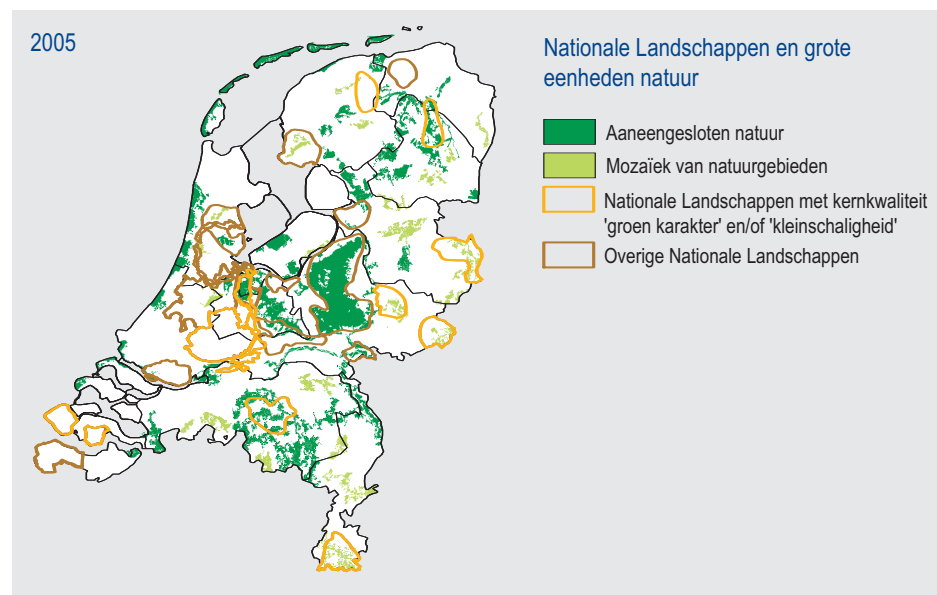


Figuur 7.1 Nationale Landschappen met de kernkwaliteit 'openheid' vertonen een grote overlap met de belangrijke weidevogel- en ganzengebieden.



Een van de open gebieden met hoge weidevogeldichtheden is Arkemheen-Eemland (foto: Uitgeverij RIVM).

In hoofdstuk 6 is beschreven dat de Ecologische Hoofdstructuur een aantal (potentiële) grote eenheden met aaneengesloten natuur bevat en dat er daarnaast in een aantal



Figuur 7.2 Een aantal mozaïeken van natuurgebieden ligt geheel of grotendeels binnen Nationale Landschappen met de kernkwaliteit 'groen karakter' en/of 'kleinschaligheid'.



De Graafschap is een van de Nationale Landschappen met een mozaïek van natuurgebieden. Hier liggen goede kansen om landschaps- en natuurbeleid samen te laten gaan (foto: De Jong Luchtfotografie).

regio's mozaïeken van natuurgebieden ontstaan. *Figuur 7.2* toont de overlap tussen deze onderdelen van de EHS en de Nationale Landschappen met de kernkwaliteit 'groen karakter' en/of 'kleinschaligheid'. De combinatie van deze Nationale Landschappen met de mozaïeken van natuurgebieden biedt perspectief, zoals in Noord-oost-Twente, Graafschap, Achterhoek en Heuvelland. Een aangepaste inrichting en beheer, gericht op het behoud van landschappelijke kernkwaliteiten, kan ook de natuur ten goede komen. Zo zouden versterking van het groene karakter en herstel van de kleinschaligheid ertoe kunnen bijdragen dat de ecologische relaties tussen de natuurgebieden worden versterkt.

7.2 Uitvoering in perspectief

- *De onzekerheid over de ruimte die het begrip 'eigen bevolkingsgroei' biedt, kan er toe leiden dat dorpen en steden buiten de begrenzing van Nationale Landschappen worden gehouden.*
- *Doordat het Rijk beperkt investeert in de Nationale Landschappen, wordt de realisatie van dat beleid afhankelijk van de mogelijkheden die andere partijen hebben om nieuwe geldbronnen aan te boren.*
- *De uitvoering van het landschapsbeheer door landbouwbedrijven en de vorming van landschapsfondsen staan onder druk door onduidelijkheid over EU-regels voor inkomenssteun.*

De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor de Nationale Landschappen. Ze zijn dit jaar begonnen de Nationale Landschappen gedetailleerd te begrenzen, de kernkwaliteiten uit te werken en een uitvoeringsprogramma op te stellen. De meeste provincies hebben daarvoor projectgroepen opgericht, waarin ze samenwerken met de rijksoverheid, gemeenten en waterschappen.

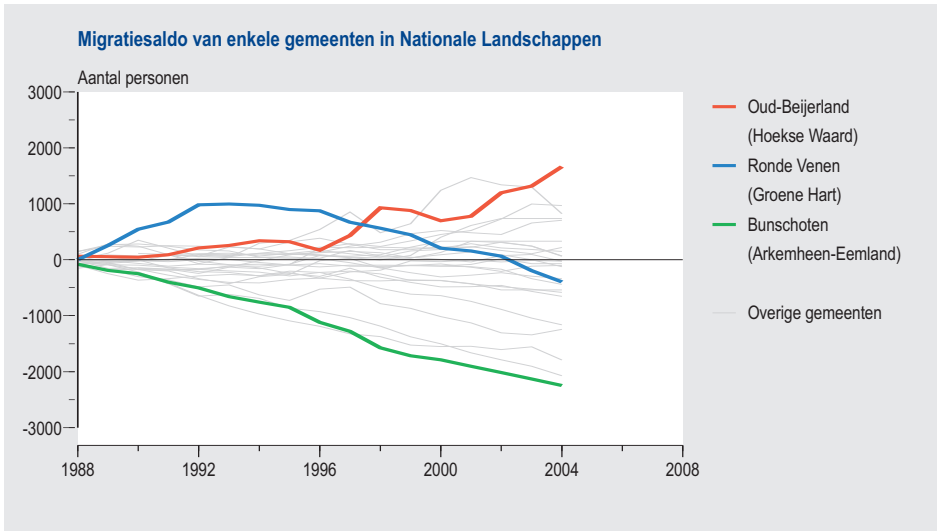
Voor de provincies is de opgave voor Nationale Landschappen slechts een klein onderdeel in het totale beleidspakket voor het landelijk gebied en de ruimtelijke ordening. Bij de uitwerking van het beleid zijn de provinciale afdelingen voor Ruimtelijke Ordening en Landelijk Gebied of Groen betrokken. Dit biedt een kans om beleidsvelden te integreren, wat de landschappelijke kwaliteit kan verbeteren. In de praktijk blijkt het werk terecht te komen bij al bestaande projectorganisaties zoals gebiedscommissies reconstructie of landinrichting en programmabureaus (Groene Hart, Laag Holland, Nieuwe Hollandse Waterlinie).

Onduidelijkheid over begrip ‘eigen bevolkingsgroei’ beïnvloedt begrenzing

Ruimtelijke ordening is een randvoorwaarde om de kernkwaliteiten in Nationale Landschappen in stand te kunnen houden. Daarbij gaat het niet alleen om de uitwerking van de kernkwaliteiten in bestemmingsplannen, maar ook om de inzet van landschapsontwikkelingsplannen, beeldkwaliteitsplannen en Belvederesubsidies. Uit gesprekken met provinciale projectleiders komt naar voren dat de provincies het nog niet nodig vinden om ten behoeve van de Nationale Landschappen de provinciale ruimtelijke ordeningsregels en -procedures aan te passen. Het generieke beleid voldoet in hun ogen om kernkwaliteiten, zoals openheid en het groene karakter, in stand te houden. Deze opvatting contrasteert met het feit dat de bescherming van het bestemmingsplan niet altijd blijkt te voldoen om dergelijke kwaliteiten in stand te houden (zie *kader* ‘Behoud door ontwikkeling in Nationaal Landschap Groene Woud in de praktijk’).

Er is slechts één ruimtelijke ordeningsonderwerp dat daadwerkelijk aan de orde is, namelijk hoe om moet worden gegaan met het begrip ‘eigen bevolkingsgroei’ bij de begrenzing van de Nationale Landschappen. Volgens de Nota Ruimte (VROM, 2005b) is er binnen Nationale Landschappen ten hoogste ruimte voor de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo-nul). Provincies maken met gemeenten afspraken over de omvang en de locatie van woningbouw die past binnen dit uitgangspunt. Slechts onder strikte voorwaarden kan daarvan worden afgeweken.

De beeldvorming over wat migratiesaldo-nul kan betekenen voor de afzonderlijke gemeenten en hoe dit zich verhoudt tot woningbouwopgaven in de vorig jaar vastgestelde woningbouwconvenanten, geven op sommige plaatsen reden tot terughoudendheid bij begrenzing. Deze terughoudendheid kan er toe leiden dat woonkernen buiten Nationale Landschappen worden gehouden waar een ruimere begrenzing juist een stimulans voor behoud door ontwikkeling kan betekenen, bijvoorbeeld door verevening tussen rood en groen.



Figuur 7.3 Het cumulatieve migratiesaldo tussen 1988 en 2004 in 26 gemeenten in Nationale Landschappen vertoont opmerkelijke verschillen (bron: CBS).

De terughoudendheid is opmerkelijk, omdat ruimte voor eigen bevolkingsgroei in veel gemeenten feitelijk meer ruimte voor bouwen biedt dan in de afgelopen jaren beschikbaar was. *Figuur 7.3* laat het cumulatieve verloop van het migratiesaldo tussen 1988 en 2004 zien van 26 gemeenten in Nationale Landschappen. In 10 gemeenten is het saldo positief, maar het gemiddelde van alle gemeenten samen is negatief.

Wel bestaan er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten en in de loop van de tijd. Een voorbeeld van langjarige en aanzienlijke groei van de bevolking door vestiging



De gemeente Bunschoten in het Nationale Landschap Arkemheen-Eemland kent al jarenlang een negatief migratiesaldo (foto: Uitgeverij RIVM).

van buiten de gemeente is Oud-Beijerland (Hoekse Waard). Langjarige afname van de bevolking door vertrek naar andere gemeenten is te zien in de gemeente Bunschoten (Arkemheen-Eemland). Ronde Venen (Groene Hart) laat aanvankelijk een vestigingsoverschot zien, dat de laatste jaren is omgeslagen in een vertrekoverschot. Meer duidelijkheid over wat migratiesaldo-nul betekent voor de afzonderlijke gemeenten kan ertoe bijdragen dat de discussie over begrenzing niet belast wordt met onduidelijkheid over de mogelijkheid tot bouwen.

Realisatie rijksdoelen afhankelijk van anderen

Naar verwachting zal het Rijk investeringen in Nationale Landschappen voor maximaal 50% vergoeden. Daarvoor is tot 2008 10 miljoen euro per jaar beschikbaar. Om dat bedrag volledig te benutten, moeten provincies en gemeenten tot 2008 ook jaarlijks 10 miljoen euro investeren. Daarmee zou dan iets minder dan een tiende gedekt zijn van de geraamde 225 miljoen euro die nodig is om de ambities voor de Nationale Landschappen te realiseren (*paragraaf 7.1*).

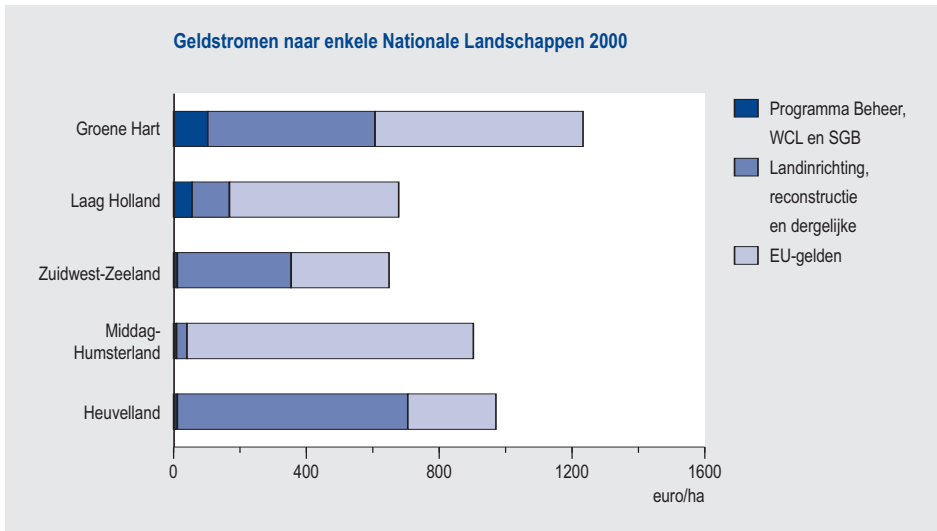
De provincies staan daarmee voor een grote opgave om voldoende middelen te genereren voor de Nationale Landschappen. Hun eigen budgetten voor landschapsbeleid zijn klein. Zo heeft de provincie Gelderland jaarlijks 800.000 euro beschikbaar voor het landschapsbeleid in de gehele provincie. Om te voorkomen dat de Nationale Landschappen een te groot beslag gaan leggen op de provinciale middelen voor het generieke landschapsbeleid, zullen provincies dus andere financieringsbronnen moeten zoeken.

Het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) komt in aanmerking, maar daarmee zal waarschijnlijk niet het hele gat gedicht kunnen worden. De bijdrage van het POP voor landschap en platteland bedroeg in 2003 10 miljoen euro voor heel Nederland (Bogaardt & Verhoog, 2005). De komende decennia zal er weinig nieuwe ruimte zijn omdat ook andere plannen, zoals de Reconstructie, een grote bijdrage vanuit het POP vragen.

Provincies zullen derhalve op zoek moeten naar nieuwe financieringsbronnen om het beleid voor de Nationale Landschappen uit te kunnen voeren. Het gevolg hiervan is dat het rijksbeleid afhankelijk wordt van de mogelijkheden van andere partijen om nieuwe geldbronnen aan te boren.

Provincies denken voor financiering aan investeringen vanuit aardgasbaten, bijvoorbeeld om de veenweideproblematiek daarmee aan te pakken. De potentie van andere mogelijkheden, zoals rood voor groen, lijken minder groot, zeker wanneer woonkernen buiten de begrenzing van de Nationale Landschappen worden gehouden (zie ook *hoofdstuk 12*).

Een analyse van Selnes (2003) van geldstromen in de voorlopers van Nationale Landschappen, laat zien dat de directe investeringen in de landschappelijke kwaliteit gering zijn (*figuur 7.4*). Slechts 5% van de geldstromen is gericht op natuur en land-



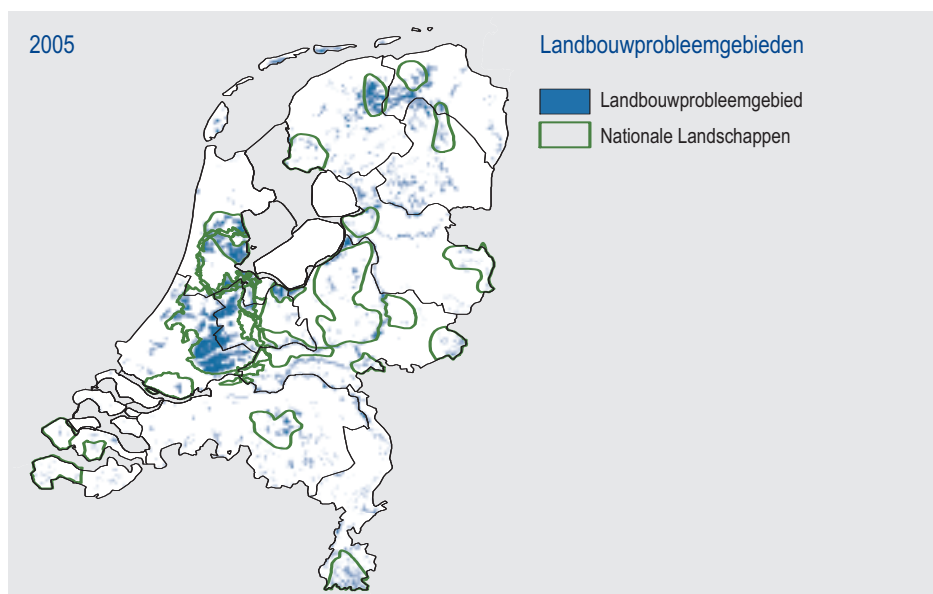
Figuur 7.4 De direct op verbetering van landschapskwaliteit gerichte geldstromen in voorlopers van Nationale Landschappen (Programma Beheer, WCL en SGB) zijn klein ten opzichte van investeringen via landinrichting en reconstructie en EU-gelden (bron: Selnes, 2003).

schap, namelijk die van Programma Beheer, Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL), en de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB). De rest is bestemd voor landinrichting, inkomenssteun en markt- en prijsondersteuning. Een consequentie daarvan is dat de inzet van een groot gedeelte van de geldstromen in Nationale Landschappen afhankelijk is van de afspraken die tot stand komen binnen het gebiedsgerichte beleid. Dat zijn afspraken waarbij vooral grondeigenaren uit het gebied betrokken zijn en in veel mindere mate de gebruikers van het gebied.

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) biedt de mogelijkheid om een duidelijke relatie tussen doel en middelen te leggen (zie *bijlage 1*). Dan moet die relatie wel in de op te stellen uitvoeringscontracten ILG worden opgenomen. Voor 2005-2006 is dit al gebeurd met de Belvedere-gelden die aan Nationale Landschappen zijn verbonden.

Zekerheid voor landschapsbeheer door boeren ontbreekt

Instandhouding van kernkwaliteiten vraagt ook beheer. In de Nota Ruimte wordt gewezen op de rol van de grondgebonden landbouw als drager van het cultuurlandschap (VROM, 2005b). Het is niet vanzelfsprekend dat de landbouw die rol zonder ondersteuning kan blijven vervullen. Juist in de Nationale Landschappen wordt de landbouw geconfronteerd met grote natuurlijke handicaps (*figuur 7.5*). Groene diensten bieden mogelijkheden om de continuïteit van het agrarische beheer van het cultuurlandschap te waarborgen.



Figuur 7.5 In de Nationale Landschappen wordt de landbouw met grote natuurlijke handicaps geconfronteerd. Ruim tweederde van de 15.500 ha landbouwprobleemgebied ligt binnen een Nationaal Landschap (bron: DLG).

Het beheer van landschapselementen door boeren via de bestaande mogelijkheden van Programma Beheer kent in de praktijk belemmeringen waardoor de mogelijkheden voor beheer niet optimaal worden benut. Zo zijn de vergoedingen volgens boeren niet marktconform en bestaat er in hun ogen te weinig zekerheid over de vergoedingen op termijn.

De afgelopen jaren zijn verschillende wegen verkend om deze belemmeringen weg te nemen. Zo lanceerde het ministerie van LNV in 2000 de proeftuinen Kwaliteitsimpuls Landschap. Tot frustratie van de betrokkenen werd dit experiment echter vroegtijdig beëindigd omdat LNV vanwege bezuinigingen het toegezegde geld niet beschikbaar stelde (MNP, 2003). Twee proeftuinen zijn voortgezet als Pilots Groene Diensten. In beide proeftuinen blijken beoogde subsidies voor groene diensten nu te botsen met de Europese regelgeving voor ongeoorloofde inkomenssteun.

Steeds meer gemeenten en private partijen gaan over tot de vorming van landschapsfondsen, die bedoeld zijn om het landschapsbeheer te financieren met publieke en private middelen. Ook deze gemengde fondsen dienen door de Europese Commissie te worden getoetst. Mede daardoor zijn er nog nauwelijks landschapsfondsen in uitvoering.

Regelingen landschapsbehoud botsen met Europese regels

In de twee Pilots Groene Diensten, Ooijpolder-Groesbeek en Groene Woud, zijn inmiddels praktijkervaringen opgedaan met regelingen voor landschapsbehoud. In beide pilots botsen de beoogde regelingen met de Europese regels met betrekking tot ongeoorloofde inkomenssteun.

In de pilot Ooijpolder-Groesbeek is een landschapsfonds, 'Via Natura', opgericht dat civielrechtelijke overeenkomsten voor landschapsbehoud afsluit met grondeigenaren. De eigenaren wordt een marktconforme vergoeding geboden. Provincie, gemeenten en Wereld Natuur Fonds hebben geld toegezegd voor het fonds. Het Rijk wil bijdragen in het kader van de Pilot Groene Diensten.

De uitvoering ligt echter stil. Vooral de vraag of het uitvoeringsprogramma door de EU getoetst zou moeten worden op ongeoorloofde inkomenssteun heeft voor flinke vertraging gezorgd. De toets zelf zal naar verwachting ook nog de nodige tijd in beslag nemen. Enkele partijen hebben zich inmiddels teruggetrokken.

In het Groene Woud is een provinciale subsidieregeling tot stand gekomen als gevolg van een convenant dat in de landinrichting St. Oedenrode is afgesloten (*kader*: 'Behoud door ontwikkeling in

Nationaal Landschap Groene Woud in de praktijk'). Doel van de regeling is eigenaren te compenseren voor de overlast van landschapselementen die als gevolg van de landinrichting midden in nieuwe kavels komen te liggen en hen zo te stimuleren deze landschapselementen te sparen. De belangstelling voor de regeling was groot. De aanvragen in 2003 overtroffen het beschikbare budget van 3,75 miljoen euro. Ook deze regeling stuit echter op verzet van de EU vanwege ongeoorloofde inkomenssteun en kan daardoor niet tot uitvoering worden gebracht. Een herziene regeling is inmiddels in behandeling, maar veel agrariërs blijken niet langer te willen wachten. Ze vragen vergunningen aan om in het kader van de individuele kavelaanvaardingswerken, landschapselementen op te mogen ruimen.

Zowel in de voormalige proeftuinen Kwaliteitsimpuls Landschap als nu in de pilots Groene Diensten, blijkt vooraf onvoldoende duidelijk te zijn geweest wat de marges zijn waarbinnen met nieuwe regelingen kan worden geëxperimenteerd. Frustraties hadden wellicht kunnen worden voorkomen door vroegtijdig helderheid te verkrijgen over de beperkingen die regelgeving, beschikbare instrumenten, middelen, menskracht en organisatiepotentieel aan het proces opleggen.



Voor het behoud van de kwaliteit van het agrarische cultuurlandschap wordt een grote rol toegedacht aan de grondgebonden landbouw (foto: Saxifraga - Jan van der Straaten).

THEMA GELDSTROMEN

In dit derde deel van de Natuurbalans 2005 staat het thema ‘geldstromen’ centraal. Dit deel begint met een algemeen overzicht van de belangrijkste geldstromen voor natuur en landschap (*hoofdstuk 8*).

In de volgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op enkele onderdelen van het natuurbeleid. De nadruk ligt daarbij op beleidsmatig interessante geldstromen. Zo besteedt *hoofdstuk 9* aandacht aan het beheer van de Nederlandse duinen. In dat hoofdstuk wordt vooral de rol van de duinwaterbedrijven belicht. Ook in *hoofdstuk 10* komt de relatie tussen water en natuur aan de orde, maar dan in het rivierengebied. De aandacht van de overheid is hier sterk komen te liggen op veiligheid. Dat brengt extra geldstromen met zich mee. De vraag is echter of die een stimulerende of juist een remmende factor zijn voor natuurontwikkeling in het rivierengebied.

Hoofdstuk 11 gaat in op het geld en de aandacht die aan soortenbeleid worden besteed. De nadruk ligt in dat hoofdstuk op activiteiten als wetgeving, educatie en onderzoek.

Hoofdstuk 12 schetst tot slot de perspectieven om uit de opbrengsten van woningbouw ook groen te realiseren.



Foto: De Jong Luchtfotografie

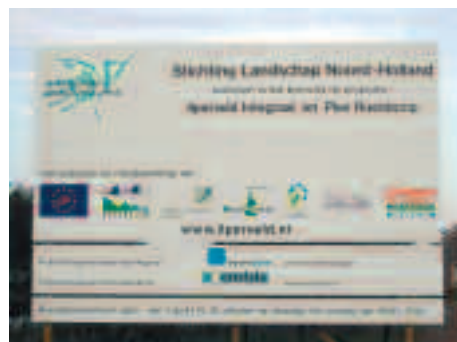
8 GELDESTROMEN IN BEELD GEBRACHT

Geldstromen ontstaan door betalingen die gedaan worden om natuur en landschap in Nederland in stand te houden, te ontwikkelen en te beheren. Als terreinen worden aangekocht, brengt dit een geldstroom teweeg. Maar dat gebeurt ook als natuurbeheer wordt gesubsidieerd, als de Europese Unie financieel bijdraagt en zelfs als er sprake is van bepaalde belastingvrijstellingen.

In *paragraaf 8.1* wordt behandeld hoeveel geld er eigenlijk omgaat in de sector natuur en landschap. *Paragraaf 8.2* beschrijft de loop van de geldstromen: van wie komt het geld en wie ontvangt het en geeft het uit? In *paragraaf 8.3* komt aan bod waaraan het geld voor natuurbeleid besteed wordt. Ook komt daar de vraag aan de orde wat met het geld wordt bereikt. In *paragraaf 8.4* worden enkele nuanceringen aangebracht op de geldstromen, zowel voor de bronnen als voor de effecten. Het hoofdstuk sluit af, in *paragraaf 8.5*, met het schetsen van enkele nieuwe ontwikkelingen. Het gaat daar in het bijzonder om de gelden die vanuit Brussel komen en de bundeling van geldstromen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (zie ook *bijlage 1*). Ook wordt in deze laatste paragraaf ingegaan op mogelijkheden om nieuwe geldstromen voor het natuurbeleid aan te boren.

Als referentiejaar wordt in dit hoofdstuk in het algemeen 2003 aangehouden, omdat dit het meest recente jaar is waarvan gegevens beschikbaar zijn over een breed terrein. Dat neemt niet weg dat bij de beschrijving van trends uiteraard ook gekeken wordt naar ontwikkelingen in eerdere jaren en soms een toekomstperspectief gegeven wordt. In sommige opzichten is 2003 een interessant jaar, omdat effecten van forse beleidsmaatregelen in de periode 2002-2003 zichtbaar beginnen te worden. Aan de andere kant kunnen er ook door de keuze voor één specifiek jaar toevalligheden optreden. Zo was 2003 het jaar van de aankoopstop, waardoor verwervingsuitgaven op een lager niveau kwamen dan de voorafgaande jaren. Wordt naar de periode 2002-2004 gekeken, dan is 2003 geen uitzonderlijk jaar.

Bijlage 2 bevat een lijst met begrippen zoals die voor deze Natuurbalans zijn gehanteerd.



Natuur en landschap worden ondersteund met geld uit vele bronnen (foto: Aris Gaaff).

8.1 Omvang van de geldstromen

- *De totale omvang van geldstromen van overheden en particulieren voor natuur en landschap in Nederland is bijna 1 miljard euro per jaar; dit is 0,2% van het Bruto binnenlands product en ruim 61 euro per inwoner.*

Totale geldstroom omvat 1 miljard euro per jaar

De geldstromen inventariseren en presenteren is geen doel op zich. Uiteindelijk gaat het erom inzicht te krijgen in de mate waarin beleidsdoelen gehaald worden en om te kijken wat de middelen die daartoe worden ingezet, waaronder geld, daaraan bijdragen.

Geldstromen geven een indicatie van de inspanningen die het beleid (of breder: de samenleving) op dit ogenblik bereid is te leveren voor natuur en landschap. Dit beleid is soms moeilijk af te bakenen, vooral omdat er ook beleid is dat effect heeft op natuur en landschap, zonder dat dit expliciet als beleidsdoel wordt gehanteerd. Zo hebben delen van het milieu- en waterbeleid, maar ook ruimtelijke ordening, en verkeers- en vervoersbeleid effect op natuur en landschap. Dit effect is echter niet gemakkelijk concreet te berekenen. Daarom worden geldstromen voor natuur en landschap hier beperkt tot stromen die direct samenhangen met verwerving, inrichting en beheer van natuurgebieden, en met verwante activiteiten als educatie en voorlichting. Ondanks deze beperking blijft het beeld van de geldstromen voor natuur en landschap complex (zie *bijlage 3*).

Voor 2003 is de totale omvang van deze geldstromen bepaald op circa 1.000 miljoen euro (CBS StatLine, MNP). De uitgaven die gemeenten doen voor groenbeheer in de stedelijke omgeving zijn hierin niet opgenomen. Het totaalbedrag hiervan ligt in de orde van 650 tot 700 miljoen euro op jaarbasis (Hoogenboom *et al.*, 2002). Ook niet meegegenomen worden geldstromen uit visserij of jacht in natuurgebieden en evenmin landbouwopbrengsten, al dan niet op bedrijven met agrarisch natuurbeheer. Wel meegerekend zijn opbrengsten uit beheer. Het totaal aan opbrengsten bedraagt ongeveer 57 miljoen euro. Daarvan komt 45 miljoen euro uit beheer, waaronder houtverkoop door Staatsbosbeheer.

Ook geldstromen voor natuur en landschap *buiten* Nederland blijven hier buiten beschouwing. Voor een klein deel gaat het daarbij om contributies aan internationale organisaties, voor een groter deel om bilaterale projecten in ontwikkelingslanden en Oost-Europa, en voor een belangrijk deel om wereldwijde programma's waarin internationale verdragen op het gebied van biodiversiteit, milieu en klimaat worden uitgevoerd, zoals het Biodiversiteitsverdrag, de Wetlandsconventie en het Kyoto Protocol. Omdat de relatie met natuurbeleidsdoelen in Nederland moeilijk te leggen is en bovendien het onderscheid met milieu niet altijd duidelijk is, blijven deze grensoverschrijdende stromen in deze Natuurbalans verder buiten beschouwing. Het gaat om aanzienlijke bedragen, in 2003 in de orde van bijna 600 miljoen euro voor natuur en (voornamelijk) milieu (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 603, nrs. 1-2).



Natuur kost niet alleen geld, maar levert ook inkomsten op zoals uit de verkoop van hout. Deze inkomsten wegen echter niet op tegen de kosten die nodig zijn om bossen te beheren (foto: Anjo de Jong).

Aan een geldstroom van 1 miljard euro per jaar of, omgerekend, ruim 61 euro per inwoner en 0,2% van het Bruto binnenlands product (BBP), is op zichzelf moeilijk absolute betekenis te hechten. Perspectief krijgt deze totaalstroom pas in vergelijking met andere geldstromen voor collectieve goederen en als gekeken wordt naar de actoren die betrokken zijn bij de geldstromen en hun onderlinge verhoudingen. Daarbij blijft het altijd moeilijk een goede vergelijkingsbasis te vinden. Een vergelijking met milieu ligt niet voor de hand, want deze gaat in veel opzichten mank. Bij milieu spelen investeringen door bedrijven bijvoorbeeld een veel grotere rol dan bij natuur en landschap, waar de nadruk ligt op de overheid. Binnen het milieubeleid is daarentegen wel het onderwerp ‘bodemsanering’ te onderscheiden en daarbij ligt veel sterker de nadruk op publieke taken. De totale kosten hiervan bedroegen in 2003 630 miljoen euro.

De natuuroitgaven in Nederland worden nog maar fragmentarisch vergeleken met die van andere landen. Voor Nederland ligt een vergelijking met Vlaanderen voor de hand. Als uitsluitend gekeken wordt naar de aankoop van terreinen voor natuur en landschap, inclusief bos, dan blijkt dat hieraan in Nederland in 2003 ongeveer 8,30 euro per inwoner per jaar wordt uitgegeven, tegenover 5,50 euro in Vlaanderen. Gemeten in termen van de respectievelijke nationale economieën, uitgedrukt in het BBP, zijn de verschillen tussen Nederland en Vlaanderen betrekkelijk gering.

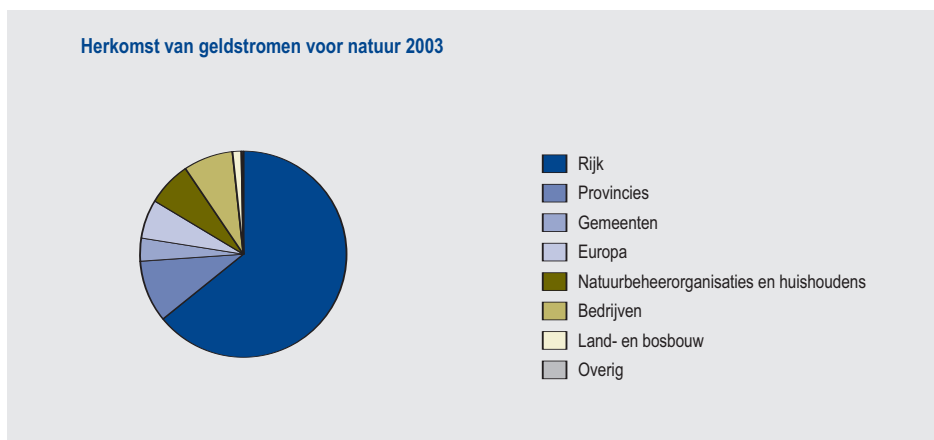
8.2 Herkomst van het geld

- *Geldstromen voor natuur en landschap zijn voor een groot deel een zaak van de overheid: 80% van de geldstromen is afkomstig van de overheid. Het Rijk neemt daarbij met een bijdrage van ongeveer 613 miljoen euro een prominente plaats in.*
- *Behalve dat de overheid verwerving, inrichting en beheer van natuur en landschap direct subsidieert, draagt ze ook bij via belastingfaciliteiten. Deze 'onzichtbare' geldstroom bedraagt circa 70 miljoen euro en versterkt de geldstroom van particulieren, die onder meer totstandkomt via giften, legaten en loterijen.*

Rijksoverheid levert grootste bijdrage aan geldstroom natuur en landschap

Natuur en landschap hebben kenmerken van collectieve goederen, maar deels ook van private goederen. In Nederland domineert het collectieve aspect, zeker als het gaat om landschap. Dit collectieve karakter komt tot uitdrukking in de belangrijkste financier: de overheid. Van de totale geldstroom op het gebied van natuur en landschap geven Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten voor hun eigen activiteiten 64% van de totale geldstroom uit. Hoewel de overige 36% van de geldstroom dus uitgegeven wordt door particuliere organisaties, bedrijven of particulieren, betekent dit nog niet dat zij dit deel ook volledig financieren. De overheid draagt via allerlei subsidies en belastingfaciliteiten bij aan het werk van particuliere beheerders, zoals natuurbeschermingsorganisaties en boeren. Deze geldstromen lopen niet alleen tussen overheid en particulieren, maar ook tussen rijksoverheid en andere overheden, vooral provincies. Per saldo komt bijna 80% van de totale geldstroom voor natuur en landschap direct of indirect uiteindelijk voor rekening van een of andere overheid: Rijk, provincie, gemeente of waterschap. Dit gaat dan om een bedrag van 793 miljoen euro.

In de totale geldstroom draagt het Rijk direct of indirect circa 62% bij (*figuur 8.1*). Andere belangrijke financiers zijn de provincies en de Europese Unie. Particulieren



Figuur 8.1 Het Rijk is de grootste financier van natuur en landschap. Overzicht exclusief belastingfaciliteiten, opbrengsten en stedelijk groenbeheer (bron: CBS, bewerking MNP).

ondersteunen de inspanningen van natuurbeherende organisaties substantieel, zowel direct via bijvoorbeeld lidmaatschappen en donaties, als indirect via de postcodeloterij. De bijdragen van bedrijven hangen vaak samen met water: zowel investeringen om grondwatergebruik te beperken als beheeruitgaven van waterwinbedrijven zijn hierin opgenomen.

In het bedrag dat de overheid uitgeeft voor natuur en landschap zit een 'onzichtbare' geldstroom van circa 70 miljoen euro (2004) aan gedeelde belastinginkomsten. Naast subsidies om natuur te ontwikkelen en beheren, die op de rekening van de begunstigde worden gestort, kent de overheid ook fiscale faciliteiten toe aan particulieren of bedrijven om hen te stimuleren tot activiteiten die ten goede komen aan natuur en landschap. Dit kan bijvoorbeeld door bepaalde kosten aftrekbaar te laten zijn van winst of inkomen. Ook schenkingen voor natuurdoelen kunnen voor de belasting aftrekbaar zijn (zie het *kader* 'Belastingfaciliteiten stimulans voor particulieren'). De overheid (vrijwel altijd de rijksoverheid) derft hiermee inkomsten (Financiën, 2004).

Belastingfaciliteiten stimulans voor particulieren

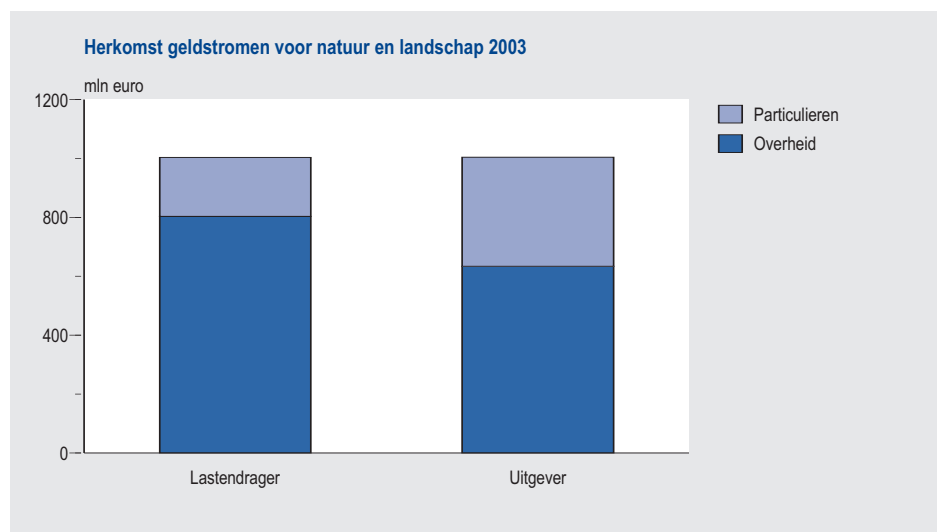
De oudste belastingfaciliteit voor natuur en landschap is de Natuurschoonwet 1928 (NSW), die het begin van financiële overheidsbemoeienis met natuur en landschap markeert (CRM, 1977). De overheidsgeldstromen voor natuur en landschap zijn dus in feite onzichtbaar begonnen met een belastingfaciliteit. Omdat natuur voor een belangrijk deel gerelateerd is aan onroerend goed (terreinen), kunnen belastingvrijstellingen voor natuur grote effecten hebben bij transacties van onroerend goed. De NSW geeft onder bepaalde voorwaarden vrijstelling van belastingheffing als landgoederen worden verkregen via erfrecht of schenking. Met deze fiscale voorziening is naar schatting 12 miljoen euro per jaar gemoeid (Boers & Koning, 2005). In de praktijk speelt de NSW tot op de huidige dag een belangrijke rol; bij de stichting van nieuwe landgoederen is deze fiscale faciliteit soms zelfs cruciaal om natuur- en landschapswaarden te realiseren of duurzaam veilig te stellen. Uiteraard zijn aan de vrijstelling voorwaarden verbonden. Vooral de mate van openstelling is bepalend.

Andere onzichtbare geldstromen betreffen de aftrekbaarheid voor de inkomstenbelasting van giften die particulieren doen aan natuurbeherende organisaties. Hiermee is een belastingderving gemoeid in de orde van 9 miljoen euro. Dit bedrag is nog net iets hoger dan de fiscale voorzieningen voor groen beleggen, die geraamd worden op 8 miljoen euro. Een grote onzichtbare stroom ten slotte is de vrijstelling van schenkingsrecht van donaties door de postcodeloterij aan natuurbeherende instellingen, met een fiscaal effect van ruim 18 miljoen euro (Boers & Koning, 2005).

Aangezien het bij belastingfaciliteiten altijd om 'onzichtbare' geldstromen gaat, wordt er geen registratie of statistiek bijgehouden waaraan de stromen kunnen worden ontleend. Er kunnen alleen (verantwoorde) ramingen worden gemaakt op basis van aannamen.

Belastingfaciliteiten maken het voor particulieren aantrekkelijker om bijvoorbeeld schenkingen te doen aan natuurbeherende organisaties en om groen te beleggen (foto: Uitgeverij RIVM).





Figuur 8.2 De overheid besteedde in 2003 in totaal 800 miljoen euro aan natuur en landschap, bijna 200 miljoen euro via particulieren (bron: CBS, bewerking MNP).

Provincies, natuurbeheerorganisaties, boeren en anderen financieren hun uitgaven voor natuur en landschap voor een deel uit eigen middelen, maar ook voor een deel of helemaal uit subsidies door anderen. Er zijn dus geldstromen tussen actoren die de lasten herverdelen, maar het totaal aan middelen voor natuur en landschap niet vergroten of verkleinen. In *figuur 8.2* is dit aangegeven voorzover de lasten hierdoor verschuiven tussen particulieren en overheden.

Ook tussen overheden onderling bestaan aanzienlijke subsidiestromen. Tezamen met de stromen tussen overheden en particulieren wordt het huidige natuurbeleid voor een belangrijk deel hiermee aangestuurd. In totaal gaat het om bijna 380 miljoen euro die van eigenaar wisselt voordat ze daadwerkelijk aan bijvoorbeeld verwerving, inrichting, beheer of educatie worden uitgegeven (*tabel 8.1*). De beheerbijdrage van het ministerie van LNV aan Staatsbosbeheer (54 miljoen euro, exclusief recreatie) die wel in de totale geldstroom begrepen is, is niet opgenomen in de tabel omdat beheer van natuurterreinen door het Rijk aangemerkt kan worden als ‘in-house’ productie van natuur. De belangrijkste subsidie is die van het Rijk aan natuurbeherende organisaties, zoals de Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen; deze ontvangen bijna 100 miljoen euro om natuurgebieden te verwerven, in te richten en te beheren. Deze stroom van 370 miljoen euro aan ‘overdrachten’ geeft dus nader inzicht in de manier waarop de totale uitgaven van 1.000 miljoen worden gefinancierd.

Tabel 8.1 Geldstromen voor natuur tussen actoren, 2003 (bronnen: CBS; Bogaardt & Verhoog, 2005).

Herkomst	Bestemming (mln euro)					Totaal
	Rijk	Provincies	Natuur-beheer-organisaties	Landbouw	Bosbouw en overige ^a	
Rijk	0	11	96	53	7	167
Provincies	5	0	52	3	0	60
Bedrijven	0	10	5	0	0	15
Particulieren	0	0	58 ^b	0	0	58
Europese Unie ^c	36	15	2	0	0	53
Overige ^d	0	8	7	0	0	16
Totaal	41	44	221	55	7	369

^a o.a. gemeenten, waterschappen^b inclusief postcodeloterij^c exclusief cofinanciering van onderzoek^d o.a. gemeenten, waterschappen, natuurbeheerorganisaties, landbouw

Particulieren aan de wieg van natuuraankopen

Financiering van ontwikkeling en beheer van natuur en landschap vindt in Nederland op dit ogenblik grotendeels plaats door de overheid, hetzij rechtevree, hetzij via organisaties voor natuurbeheer. Dit is wel anders geweest. De aankoop van het Naardermeer door particulieren vormde in 1905 het begin van de Vereniging Natuurmonumenten. Tot aan de Tweede Wereldoorlog bleef natuur(bescherming), zowel in daad als in geld, voornamelijk een private aangelegenheid (Leroy & Gersie, 2004). Voor zover de over-

heid zich met natuur en landschap inliet, waren het vooral de provincies die met het initiatief van de Provinciale Landschappen in 1927 de kar trokken. In 1975 bedroegen de rijksuitgaven voor natuur en landschap (exclusief apparaatuitgaven) 26,6 miljoen euro op de begroting van het toenmalige Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), 0,03 % van het Bruto binnenlands product (BBP). Het vergelijkbare cijfer van rijksuitgaven voor 2003 is 0,08% van het BBP.

De aankoop van het Naardermeer, 100 jaar geleden, leidde tot de oprichting van de Vereniging Natuurmonumenten (foto: Saxifraga-H.P. Gorter).

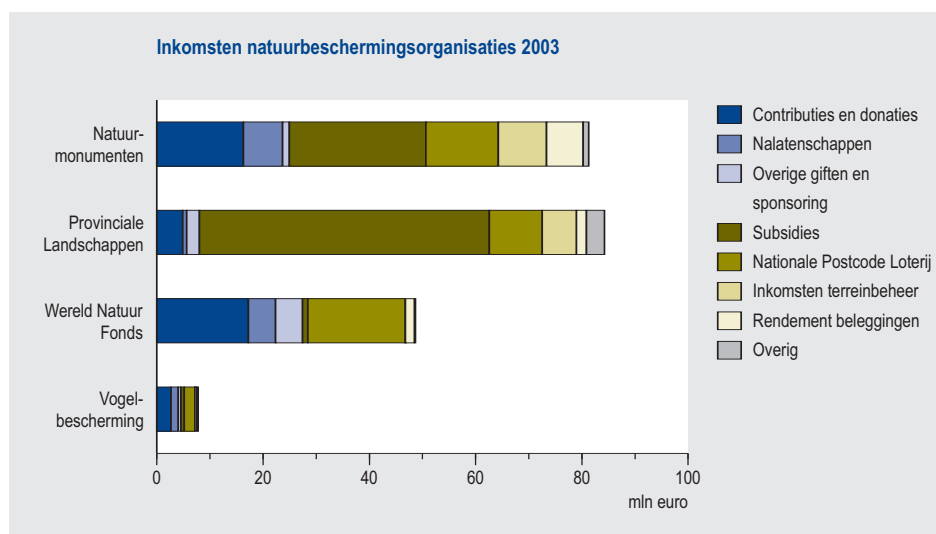


Particulieren dragen bij via giften en in natura

Particulieren dragen met contributies, donaties, nalatenschappen en overige giften of sponsoring ook financieel bij aan het behoud van natuur en landschap. Natuurbeschermingsorganisaties zonder terreinen, zoals het Wereld Natuur Fonds (WNF) en Vogelbescherming Nederland, drijven financieel vrijwel helemaal op particulieren (figuur 8.3). Bij terreinbeherende organisaties, zoals Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen, draagt ook de overheid financieel bij via subsidies. Daarbij blijken overigens tussen de verschillende organisaties grote verschillen te bestaan in de mate waarin ze subsidies gebruiken om hun activiteiten te financieren. Een benchmarking, zoals bij duinwaterbedrijven (zie hoofdstuk 9), die meer inzicht zou kunnen geven in deze verschillen, ontbreekt hier echter.

In het voorafgaande is een beeld gegeven van de belangrijkste geldstromen, maar een dergelijk beeld kan nooit volledig zijn. Er bestaan in Nederland vele fondsen, stichtingen en particulieren die ‘potjes’ beheren waaruit onder meer projecten voor natuur en landschap worden betaald. Vooral de stromen in de particuliere sfeer die onderdeel zijn van een groter geheel dat niet specifiek op natuur en landschap gericht is, zijn moeilijk te traceren. Zo steunt de Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij projecten voor 1,5 miljoen euro per jaar, die voor een deel op het gebied van natuur en landschap liggen, zoals een ‘vlinderbaan’ Utrecht-Amersfoort (bron: www.knhm.nl).

De aanwezigheid van natuur genereert ook andere geldstromen. Regionaal en lokaal kunnen dit soort geldstromen dankzij natuur aanzienlijk zijn. In een recent rapport heeft KPMG becijferd dat in Overijssel zesduizend arbeidsplaatsen en 528 miljoen



Figuur 8.3 Burgers leveren een substantiële bijdrage aan behoud en ontwikkeling van natuur en landschap (bronnen: Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen, Wereld Natuur Fonds, Vogelbescherming Nederland).



Horecavoorzieningen profiteren van een mooie ligging in een groene omgeving (foto: Uitgeverij RIVM).

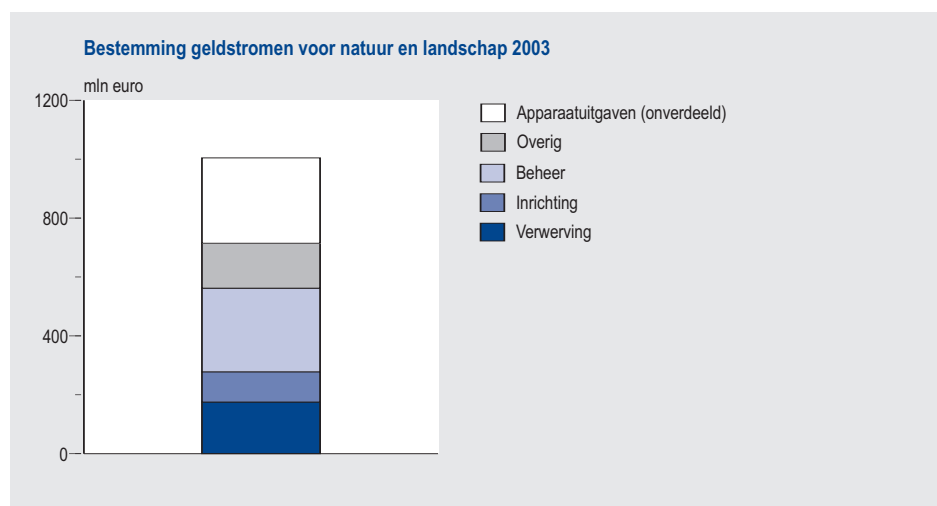
euro omzet een verband hebben met de natuur die in de provincie aanwezig is (KPMG, 2005). Meer dan de helft hiervan betreft horecaomzet. Gemeenten incasseren 2,2 miljoen euro uit toeristenbelasting. De waarde van CO₂-vastlegging wordt in deze studie op 850.000 euro per jaar geraamd.

8.3 Besteding van het geld

- *Het meeste geld gaat naar beheer: ongeveer 285 miljoen euro. Aan investeringen voor verwerving en inrichting werd in 2003 278 miljoen euro uitgegeven. Tweederde van de rijksmiddelen voor natuur en landschap wordt besteed aan de Ecologische Hoofdstructuur.*
- *Het totaal aan apparaatuitgaven bedraagt 290 miljoen euro. Daarvan komt 90% voor rekening van de overheid.*
- *In totaal kent het ministerie van LNV bijna 50 instrumenten met een financiële component. 20% van de instrumenten neemt 80% van de middelen voor zijn rekening.*

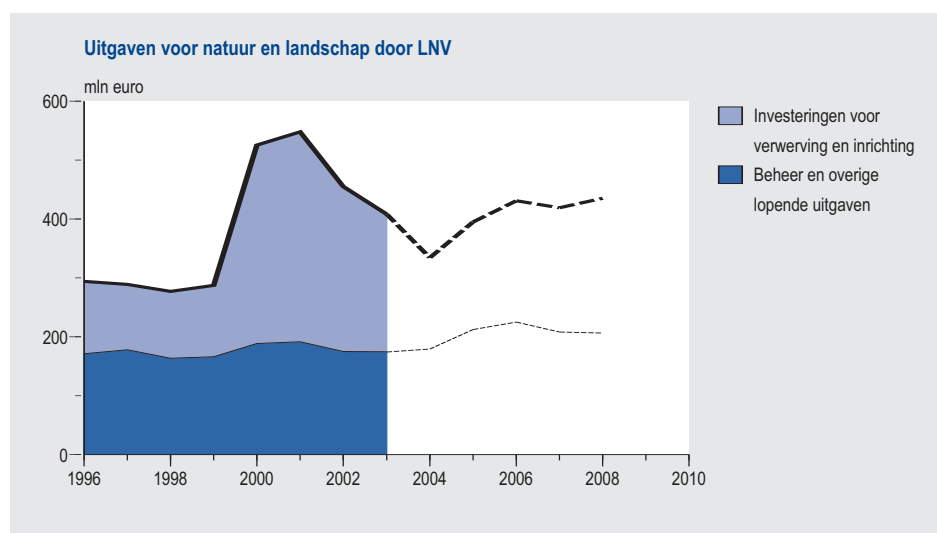
Grootste geldstroom gaat naar beheer

Het meeste geld voor natuur en landschap wordt besteed aan beheer: circa 285 miljoen euro van de totale geldstroom van 1.000 miljoen euro (figuur 8.4). Verwerving en inrichting nemen respectievelijk 175 miljoen en 103 miljoen euro voor hun rekening. Op dit ogenblik bedragen de geldstromen voor verwerving en inrichting dus bijna 280 miljoen euro op jaarbasis. De resterende uitgaven betreffen apparaatuitgaven (290 miljoen euro, zie hierna) en uitgaven voor onder meer educatie, voorlichting en overige activiteiten (140 miljoen euro), alles tezamen 1.000 miljoen euro (afgerond).

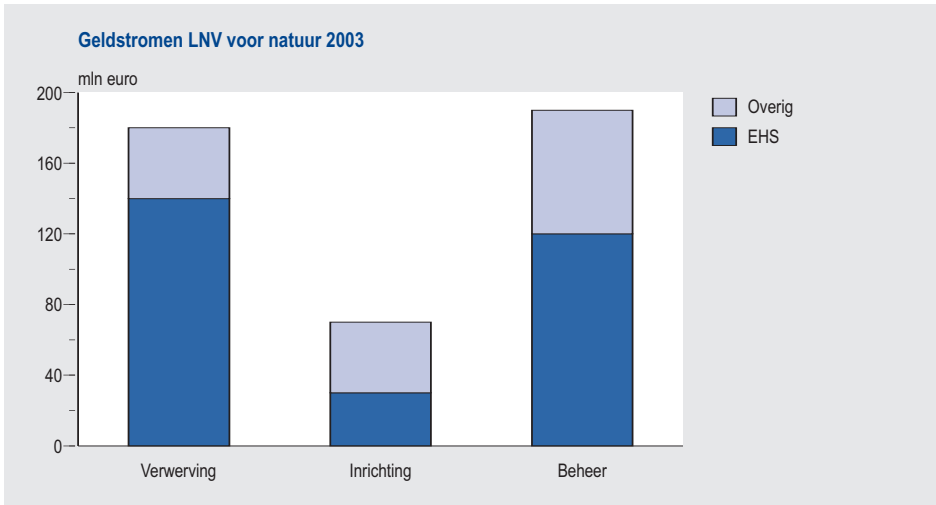


Figuur 8.4 Het meeste geld voor natuur en landschap wordt besteed aan beheer (bron: CBS, bewerking MNP).

De beheeruitgaven zijn te beschouwen als de lopende uitgaven om natuur in stand te houden. De uitgaven voor beheer nemen gestaag toe, met circa 4% per jaar (gecorrigeerd voor inflatie). De uitgaven om natuur te verwerven en in te richten vertonen een grillig verloop, waarin beleidsmatige omslagen duidelijk zichtbaar zijn (*figuur 8.5*, zie ook *hoofdstuk 6*). Op langere termijn, na realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018, resteren voor de hier geanalyseerde geldstromen voor natuur en



Figuur 8.5 Uitgaven voor beheer van natuur en landschap vertonen een stijgende trend, investeringen voor verwerving en inrichting laten grote sprongen zien (bedragen geïndexeerd op euro's 2003; bron: LNV).



Figuur 8.6 Het leeuwendeel van het LNV-geld voor natuur wordt besteed aan de verwerving en het beheer van de EHS (bron: LNV, 2004b).

landschap in principe alleen beheeruitgaven. Daarnaast blijven wel huidige en mogelijke toekomstige geldstromen bestaan die bijdragen aan natuur en landschap via investeringen in condities van milieu en water. Het laatste bekende peiljaar in dit verband is 2027, wanneer de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water na maximaal twee perioden van verlenging moeten zijn gerealiseerd.

In het Nederlandse natuurbeleid is een cruciaal onderdeel dat de EHS wordt gerealiseerd. Dit is in de geldstromen terug te zien (figuur 8.6). Zo is volgens het LNV-Jaarverslag 2003 van de middelen die dat ministerie besteedt om natuur en landschap te verwerven, in te richten en te beheren (inclusief recreatieve voorzieningen), 448 miljoen euro (66%) bestemd voor deze activiteiten binnen de EHS (LNV, 2004b). Zowel bij verwerving als bij beheer ligt de nadruk sterk op de EHS; inrichting speelt ook buiten de EHS een relatief belangrijke rol, bijvoorbeeld bij bos en landschap in landinrichtingsprojecten en bij de inrichting van bos en recreatievoorzieningen in strategische groenprojecten.

Apparaatuitgaven ongeveer 290 miljoen

Verwerving en inrichting van gronden en beheer van natuurgebieden vormen de meest directe doelen waaraan geld voor natuur en landschap wordt besteed. Andere activiteiten die rechtstreeks samenhangen met natuur zijn voorlichting, bewustwording en educatie. Via de 'Regeling draagvlak natuur' gaf het ministerie van LNV hieraan in 2003 circa 2,5 miljoen euro uit (Sollart, 2004). Ook organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen besteden het nodige aan voorlichting en verwante activiteiten. Staatsbosbeheer gaf in 2003 16,8 miljoen euro uit aan voorlichting, educatie en vermaatschappelijking (LNV, 2004b).

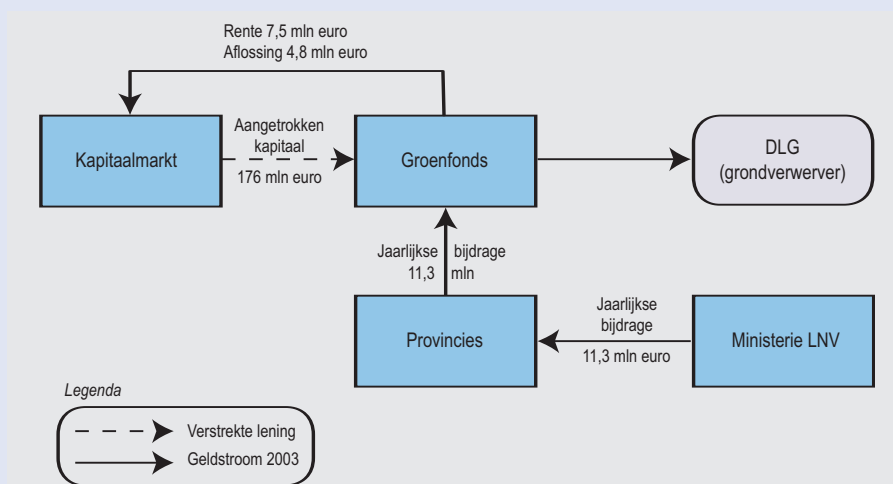
Het Groenfonds als intermediair

Het Nationaal Groenfonds is wat omzet betreft de belangrijkste intermediair bij geldstromen voor groen in Nederland. Als kassier beheert en bundelt het Groenfonds overheids gelden die uitbetaald dienen te worden aan natuurprojecten. Daarbij gaat het vooral om verplichtingen van Rijk en provincies om terreinen te verwerven. Deze bundeling maakt een flexibel beleid mogelijk tussen provinciegrenzen, tussen verschillende 'potjes', en over jaargrenzen heen. Hiermee bereikt de overheid 'ontschotting'.

Daarnaast vervult het Groenfonds de rol van financier. Verreweg het grootste deel van de financieringsportefeuille van het Groenfonds zijn langlopende leningen om grondaankopen voor natuuraanleg te financieren. De belangrijkste instrumenten hiervoor zijn de voorfinanciering van het provinciale deel van de grondaankopen, sinds 1999 de zogenaamde 'convenantsleningen' en de in 2001 van Natuurmonumenten overgenomen 'EHS-leningen' voor het Rijk. Bij deze instrumenten trekt het Groenfonds geld aan op de (groene) kapitaalmarkt om het groene investeringsprogramma van de overheid uit te voeren en

gronden te verwerven voor de EHS. De provincies en het Rijk staan garant voor de leningen en dragen de lasten van rente en aflossing. Deze instrumenten beogen de continuïteit in grondaankopen te bevorderen. De provincies zetten daarvoor eigen middelen in, naast de bijdragen die ze ontvangen van LNV. De jaarlijkse geldstromen worden door het Groenfonds op aanwijzing van de provincies via de Dienst Landelijk Gebied (DLG) ingezet om natuurprojecten te financieren. Om de instrumenten van het Groenfonds te illustreren, zijn in *figuur 8.7* de geldstromen weergegeven die in 2003 samenhangen met de tot dan toe afgesloten convenantsleningen.

Sinds 2004 is het Groenfonds ook tussenschakel bij de financiering van grondverwerving door Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. De particuliere Vereniging Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen lenen op verzoek van LNV middelen voor het rijksdeel van de grondverwerving bij het Groenfonds. Jaarlijks stelt LNV hiervoor het maximaal te lenen bedrag vast. Het Rijk stelt zich hierbij garant voor rente en aflossing. Hierdoor worden de aankoopbud-



Figuur 8.7 Het Groenfonds is bij verschillende geldstromen betrokken. Bovenstaand schema geeft de geldstromen weer in 2003 van de voorfinanciering van het provinciale aandeel in de grondaankopen voor natuuraanleg, de zogenaamde 'convenantsleningen'. In de periode 1995-2000 is in totaal 176 miljoen euro aangetrokken voor de versnelling van de grondverwerving. In 2003 hebben de provincies voor 8,2 miljoen euro aan de grondaankopen bijgedragen. Naar verwachting zullen de convenantsmiddelen in 2006 uitgeput raken. De jaarlijkse aflossing door de provincies (inclusief rente) bedraagt 11,3 miljoen euro (bron: Nationaal Groenfonds).

getten binnen de rijksbegroting lager. Hier tegenover staan wel langdurige verplichtingen. Het voordeel is continuïteit in de grondverwerving. De keerzijde is dat deze constructie op termijn de budgetflexibiliteit beperkt, evenals het budgetrecht van de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer heeft vraagtekens geplaatst bij deze manier om het kasstelsel te omzeilen (Algemene Rekenkamer, 2005).

Verder gaat het Groenfonds vanaf 2007 de kas-sierfunctie verzorgen voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De voorschotten die provincies ontvangen, worden daarbij door het Rijk gestort op provinciale rekeningen bij het Groenfonds.

Ook met onderzoek op het gebied van natuur en landschap zijn geldstromen gemoeid. Omdat het hier vaak – maar niet uitsluitend – multidisciplinair onderzoek betreft, is de relatie daarvan met enerzijds milieu en anderzijds platteland niet altijd eenduidig af te bakenen. Een raming komt uit op een bedrag van circa 30 miljoen euro. Hiernaast ondersteunt de EU natuur- en landschapsonderzoek in Nederland met ruim 8 miljoen euro. De onderzoeksgelden zijn niet meegenomen in de totaalstelling.

Naast geldstromen voor educatie, voorlichting en onderzoek, worden zogenoemde apparaatuitgaven gedaan om het beleid voor te bereiden, uit te voeren en om het te kunnen controleren en handhaven. Activiteiten die apparaatuitgaven met zich meebrengen, zijn bijvoorbeeld een nieuwe Natuurbeschermingswet voorbereiden, Natura 2000-gebieden aanmelden, subsidies toekennen voor agrarisch natuurbeheer en erop toezien dat regels worden nageleefd.

Apparaatuitgaven zijn voor een deel personeel van aard in de vorm van salarissen, maar kunnen ook materieel zijn, bijvoorbeeld huisvesting. Overigens is de grens tussen uitgaven voor verwerving, inrichting en beheer enerzijds en apparaatuitgaven



Tot apparaatuitgaven behoren ook de kosten van handhaving, zoals vanuit de Boswet toezien op het instandhouden van landschapselementen (foto: Rijk van Oostenbrugge).

anderzijds niet altijd scherp te trekken. Zo kan informatievoorziening over soorten-verspreiding opgevat worden als een onlosmakelijk onderdeel van beheer, maar ook (of voor een deel) als een managementondersteunende activiteit.

Het CBS heeft geïnventariseerd dat het totaal aan apparaatuitgaven in 2003 290 miljoen euro bedraagt. Hoewel ook bij particuliere organisaties apparaatkosten te onderscheiden zijn, komt 90% van deze 290 miljoen voor rekening van de overheid.

Op de vraag welk deel van de uitgaven van een organisatie of beleidsveld redelijkerwijs als apparaatuitgaven aangemerkt kan of mag worden, is geen duidelijk antwoord te geven. In publieke organisaties varieert het deel van het personeelsbestand dat als ‘overhead’ kan worden aangemerkt van 18% tot bijna 45% (Huijben & Geurtsen, 2003), met de kanttekening dat de begrippen ‘overhead’ en ‘apparaat’ niet identiek hoeven te zijn. Een oordeel over inhoud en omvang van apparaatuitgaven voor natuur en landschap kan in het verband van de Natuurbalans 2005 niet gegeven worden.

Bestedingen inzichtelijker, kosteneffectiviteit nog ongewis

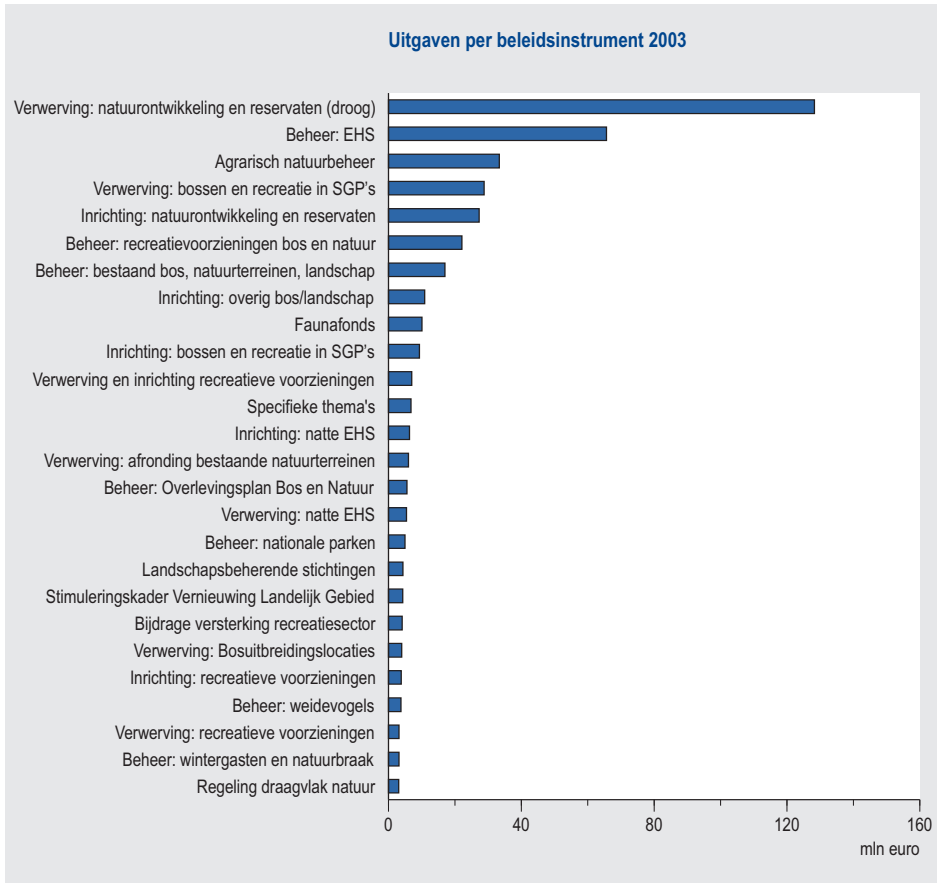
De overheid streeft er de laatste jaren naar overheidsgeldstromen en de daarvoor geleverde prestaties transparanter te maken. Met de slag ‘Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’ (VBTB) worden op rijksniveau de beleidsprestaties en de daarbij behorende middelen beter verantwoord. Hierdoor is het sinds 2002 mogelijk geldstromen beter te volgen in de tijd. Dit geldt ook voor geldstromen voor natuur en landschap.

In totaal onderscheidt alleen het ministerie van LNV bijna 50 instrumenten die als even zo vele indicatoren gelden van aspecten van het natuurbeleid. Over deze indicatoren worden niet alleen de financiële middelen, maar ook de beleidsprestaties gerapporteerd. Hier geldt de 20/80-regel: 20% van de instrumenten neemt 80% van de middelen voor zijn rekening, zoals te zien is in *figuur 8.8*.

Ook bij andere instellingen wordt gewerkt aan grotere transparantie. Zo richten particuliere natuurbeheerorganisaties hun jaarverslagen tegenwoordig in naar de eisen van het Centraal Bureau Fondswerving (CBF), wat betekent dat ze veel uniformer en betrouwbaarder kunnen rapporteren, zij het niet altijd even gedetailleerd.

Tabel 8.2 Hoewel de investeringen voor verwerving en inrichting in 2003 in dezelfde orde van grootte lagen, is er een groot contrast tussen de gerealiseerde prestaties, zowel in absolute zin als in de verhouding tot de lineaire realisatie. De lineaire realisatie is gebaseerd op afronding van de verwerving in 2015 en van de inrichting in 2018 (bronnen: CBS; LNV, 2004b; Bredenoord et al., 2004).

Doel	Ingezette middelen mln euro	Gerealiseerde output ha	Te realiseren volgens lineaire realisatie ha
Verwerving	175	5.600	7.500
Inrichting	103	700	6.400



Figuur 8.8 Beleidsinstrumenten en hun uitgaven kennen de 80/20-regel: 20% van de instrumenten nemen 80% van de middelen voor hun rekening. Geldstromen van minder dan 3 miljoen euro, in totaal 14 instrumenten, zijn weggelaten (bron: LNV, 2004b).

De directe 'output' van geldstromen voor verwerving zijn hectaren natuurterrein. In 2003 was dat circa 5.600 hectare, waarbij het voor een deel om ruilgronden ging, die op een later tijdstip geruild kunnen worden voor natuurterrein (Bredenoord *et al.*, 2004). In tabel 8.2 zijn de geldstromen voor verwerving en inrichting en de realisatie in 2003 weergegeven.

In het verlengde van het streven naar transparantie past ook de steeds sterker wordende roep om meer inzicht te krijgen in de kosteneffectiviteit van gevoerd en ontwikkeld beleid. Het *kader* 'Kosteneffectiviteit natuurbeleid kent voetangels en klemmen' gaat hierop in.

Kosteneffectiviteit natuurbeleid kent voetangels en klemmen

Met de toenemende inspanningen voor natuur en landschap wordt vaker de vraag gesteld in hoeverre het natuurbeleid kosteneffectief is. Daarmee wordt dan niet alleen bedoeld hoe kosteneffectief de investeringen zijn om natuur en landschap te verwerven, in te richten en te beheeren, maar ook hoe het op dit punt zit met het natuurgerichte milieubeleid (vooral het ammoniakbeleid en verdrogingsbeleid) en het ruimtelijk beleid. Wat betreft de kosten wordt ook gedoeld op beperkingen die opgelegd worden aan andere functies, zoals dat via planologische bestemming gebeurt.

In opdracht van de ministeries van Financiën en van LNV voert het Milieu- en Natuurplanbureau een studie uit om te komen tot een beleidsrelevante en breed gedragen methode waarmee de kosteneffectiviteit van natuurbeleid kan worden bepaald (Ligthart *et al.*, 2004).

Een kosteneffectiviteitsstudie kan worden uitgevoerd als de beleidsdoelen helder zijn. De studie vergelijkt de kosten van verschillende manieren om die doelen te bereiken. Een voorbeeld kan zijn hoe voedselarme omstandigheden kunnen worden gerealiseerd op heideterreinen, zodat soorten die aan dergelijke omstandigheden zijn gebonden zich duurzaam kunnen handhaven. Alternatieven om dat doel te bereiken, zijn onder meer:

- de heide intensief beheren: regelmatig plaggen;
- landbouwbedrijven uit de directe omgeving van het heideterrein verplaatsen, zodat de stikstofdepositie afneemt.

Vaak kunnen doelen alleen worden gerealiseerd door verschillende maatregelen te combineren. In het voorbeeld hiervoor gaat het er dan om zowel beheersmaatregelen te treffen als de stikstofdepositie te verminderen. Verschillende stu-

dies hebben de wisselwerking tussen alternatieven in beeld gebracht. Een recente studie over het veenweidegebied laat zien dat het aanzienlijke besparingen voor terreinbeheer kan opleveren als de stikstofdepositie vermindert (De Jong *et al.*, 2004).

De kosteneffectiviteit kan ook op een andere manier worden benaderd, waarbij wordt uitgegaan van een beschikbaar budget. Dan wordt de vraag gesteld: 'Met welk alternatief dat niet duurder is dan het beschikbare budget, kan ik het hoogste doel bereiken?'.

Het is geen sinecure om de kosteneffectiviteit van natuurmaatregelen te bepalen. Daarbij spelen de volgende factoren een rol:

- de causale relatie tussen maatregelen en effecten kan soms moeilijk aangetoond worden;
- er verloopt tijd tussen het treffen van de maatregelen en het optreden van de effecten;
- als drempelwaarden worden overschreden, kunnen ecosystemen plotseling (en soms onomkeerbaar) in een andere evenwichtstoestand komen;
- de scheiding tussen hoofdeffect en neveneffecten is niet altijd eenduidig.

Zeker voor het natuurbeleidsveld geldt dan ook dat heldere keuzes moeten worden gemaakt vóórdat een kosteneffectiviteitsanalyse wordt gestart. Dit is des te belangrijker omdat die keuzes in hoge mate waarde bepaald en daarmee ook emotioneel geladen zijn. In elk geval kan een kosteneffectiviteitsanalyse alleen uitgevoerd worden in interdisciplinair verband, waarbij ecologie en economie beide betrokken zijn.



De intensiteit, en daarmee de kosten, van het beheer is mede afhankelijk van milieu-invloeden, zoals stikstofdepositie (foto: Anjo de Jong).

8.4 Nuanceringen

- *Naast LNV leveren ook andere ministeries een bijdrage aan natuur en landschap. Zo heeft V&W voor uitvoering van het Meerjarenprogramma ontsnippering in de periode 2004-2018 250 miljoen euro gereserveerd.*
- *Uitgaven voor compensatie en mitigatie worden niet systematisch bijgehouden en zitten vaak verborgen in de totale projectkosten. Deze uitgaven kunnen echter aanzienlijk zijn; voor de Tweede Maasvlakte worden ze geraamd op 45 miljoen euro.*
- *Niet alle kosten die toegerekend kunnen worden aan behoud en versterking van natuurwaarden worden zichtbaar of uitgedrukt via geldstromen. Voor veel baten van natuur en landschap geldt dat in nog sterkere mate.*

Andere ministeries dan LNV dragen ook bij aan natuur en landschap

Gelet op de beleidsverantwoordelijkheid van LNV voor natuur en landschap, komt van dit ministerie ook verreweg de grootste geldstroom. Andere ministeries die een bijdrage leveren, zijn Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Defensie. De bijdragen aan natuur en landschap kunnen direct zijn in de vorm van verwerving, inrichting en beheer van terreinen of indirect door goede milieuvoorwaarden te scheppen, zoals waterbeheer en reconstructie. In de geldstromen die direct op natuur en landschap gericht zijn, blijven deze indirecte bijdragen hier verder buiten beschouwing. Dit speelt vooral bij VROM, dat via de Subsidieregeling gebiedsgericht beleid (SGB) en de reconstructie een bijdrage levert aan verbetering van milieu- en watercondities, waaronder verdrogingsbestrijding. Ten minste 10 miljoen euro van deze gelden kunnen toegerekend worden aan natuur. Ook een deel van de bodemsaneringsgelden voor het landelijk gebied, die in totaal circa 50 miljoen euro bedragen (2004), komen ten goede aan natuur. Beide stromen zijn hier niet meegenomen in de totaaltelling van geldstromen voor natuur en landschap. Wel meegeteld is de bijdrage van VROM in de grondverwerving in bufferzones. In 2003 was dit een bedrag van ruim 9 miljoen euro.

Verkeer en Waterstaat draagt onder meer bij aan de verwerving en inrichting van natte natuurprojecten, aan voorzieningen als vistrappen en aan faunavoorzieningen bij weginfrastructuur (ecoducten). In totaal gaat het om een bedrag van bijna 30 miljoen euro (in 2003). Op stapel staat nog het Meerjarenprogramma ontsnippering, waarvoor V&W in de periode 2004-2018 250 miljoen euro heeft gereserveerd; dat is gemiddeld bijna 17 miljoen euro per jaar (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 652, nr. 1).

De bijdrage van OCW betreft het aandeel in de subsidieregeling Belvedere (2,7 miljoen euro). De uitgaven van het ministerie van Defensie voor natuurbeheer op militaire terreinen wordt geraamd op ongeveer 2 miljoen euro per jaar.

Compensatie en mitigatie: geen goed beeld beschikbaar

Bij een ingreep die tot schade aan natuurwaarden leidt, kunnen ook geldstromen



Het ministerie van V&W bouwt op diverse plaatsen in Nederland ecoducten over de snelwegen (foto: De Jong Luchtfotografie).

gemoeid zijn. In het bijzonder gaat het om uitgaven die gedaan worden om maatregelen te treffen die de schade beperken (mitigeren) of teniet doen, bijvoorbeeld door nieuwe natuur te ontwikkelen: fysieke compensatie.

De uitgaven voor fysieke compensatie worden door het CBS niet systematisch bijgehouden en zitten vaak verborgen in de totale projectkosten (Gaaff & Vader, 2005). Deze uitgaven kunnen echter aanzienlijk zijn; voor de Tweede Maasvlakte worden ze geraamd op 45 miljoen euro, afgezien van de transactiekosten die samenhangen met het proces (Bestuursakkoord inzake uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 24 691, nr. 52). Ten opzichte van de totale uitgaven voor het project, die geraamd worden op ruim 1.800 miljoen euro (CPB, 2001), gaat het om circa 2,5%. Uitgaven voor mitigerende maatregelen zijn vaak moeilijk te scheiden van ‘reguliere’ uitgaven en in de praktijk is zeker bij grote projecten pas na verloop van tijd zicht op de totale omvang (zie *kader* ‘HSL-tunnel onder het Groene Hart’).

HSL-tunnel onder het Groene Hart

Het Groene Hart is een van de twintig Nationale Landschappen die in de Nota Ruimte zijn aangegeven. Al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw wordt de noodzaak gevoeld om het Groene Hart te beschermen tegen overmatige ontwikkeling, volbouwen en versnippering. Daarmee zou

de Randstad als geheel een leefbaar gebied kunnen blijven.

Ingrepen die het Groene Hart kunnen aantasten, zijn bijvoorbeeld infrastructurele projecten. Eén zo’n project is de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-



De aanleg van de HSL-tunnel vordert gestaag (foto: De Jong Luchtfotografie).

Zuid) die loopt van Amsterdam naar Schiphol, Rotterdam en de Belgische grens en die volgens de planning in 2007 moet worden opgeleverd. In het Structuurschema Verkeer en Vervoer uitte de Nederlandse regering eind jaren zeventig voor het eerst haar zorg over de mogelijke aantasting van het Groene Hart door de aanleg van een hogesnelheidslijn. Toen werd het Groene Hart als onaantastbaar groengebied beschouwd in het VROM-beleid. Na een lang proces van voorbereiding en besluitvorming over de HSL-Zuid heeft het kabinet-Kok I in mei 1996 besloten om een boortunnel van ongeveer zeven kilometer aan te leggen om de negatieve gevolgen van de hogesnelheidslijn voor het Groene Hart te minimaliseren. Deze tunnel start bij Leiderdorp en loopt onder de rivier de Does, de polder Achthoven en Oude Rijn door naar Hazerswoude-Dorp waar de hogesnelheidslijn weer uit de grond komt.

Kosten en financiering

Eind 1999 werd de boortunnel voor 427 miljoen euro aanbesteed. Behalve de kosten voor de aanleg betaalt de Nederlandse Staat na oplevering van de HSL-Zuid een jaarlijkse vergoeding van 114 miljoen euro aan het consortium Infra-speed voor het totale onderhoud van de HSL-infrastructuur (dus inclusief de tunnel) van 2006 tot 2031.

De HSL-Zuid wordt gedeeltelijk publiek en gedeeltelijk privaat gefinancierd. De publieke

kosten van de tunnel zijn gefinancierd vanuit het Infrastructuurfonds (door projecten te herprioriteren), dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat.

Effecten

Door de tunnel wordt een deel van het Groene Hart niet verstoord met het beeld van een hogesnelheidslijn in het landschap (horizonvervuiling). Op de tunnel staan wel een aantal tunnelgebouwen, bedieningsgebouwen met technische voorzieningen en vluchtrampen. Rond deze tunnelgebouwen zijn bereikbaarheidsplatforms voor voertuigen in geval van calamiteiten. De tunnelgebouwen verraden de aanwezigheid van de tunnel. Rond deze gebouwen worden natuurgebieden gecreëerd. Om zo weinig mogelijk horizonvervuiling te krijgen, worden die gebouwen en schachten in neutrale kleuren uitgevoerd. Verder zijn, mede onder invloed van de landelijke Federatie Welstand, de geplande grote poortgebouwen, die het begin van de HSL-tunnel onder het Groene Hart hadden moeten markeren, niet gerealiseerd.

De toekomst zal moeten uitwijzen of de investering in de tunnel inderdaad het gewenste effect heeft: behoud van het open landschap. In dit verband is het opmerkelijk dat het ministerie van VROM eind 2003 de deur open zette om boven op de tunnel grootschalige woningbouw (10.000 tot 15.000 woningen) toe te staan.

Geldstromen zeggen niet alles

De geldstromen drukken tot op zekere hoogte uit hoe de samenleving natuur en landschap waardeert. Niet alle kosten die toegerekend kunnen worden aan behoud en versterking van natuurwaarden worden echter zichtbaar of uitgedrukt via geldstromen. Genoemd zijn al de uitgaven die overheden en bedrijven doen in het kader van milieubeleid.

Voor veel baten van natuur en landschap geldt in nog sterkere mate dat zij lang niet altijd zichtbaar zijn via geldstromen, ook al zijn ze in sommige gevallen wel te ramen. Daarbij kan dan nog onderscheid gemaakt worden in enerzijds baten die voortvloeien uit gebruik van natuur en landschap, en anderzijds de bestaanswaarde die men kan toekennen aan een goed ecosysteem of biodiversiteit. Bij de eerste soort baten gaat het er bijvoorbeeld om natuur en landschap te gebruiken als productieruimte, maar ook de bergings- en zuiveringsfunctie van water levert een bate op. Verder zijn natuur en landschap belangrijk als recreatieomgeving of als bron van gezondheid, terwijl ook de wetenschap dat komende generaties verzekerd zijn van natuur en landschapskwaliteit als bate kan worden aangemerkt.

Natuurbaten, hoe brengen we die in beeld?

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt steeds belangrijker als natuur- en milieubeleid worden voorbereid en geëvalueerd. Een MKBA biedt structuur om systematisch alle kosten en baten van een project of beleidsplan in kaart te brengen. Om de kosten en baten vervolgens af te wegen, worden ze meestal in geld uit-

gedrukt. Voorbeelden zijn studies die zich richten op bepaalde gebieden, zoals het Roerdal (Wijnen *et al.*, 2002) en de Wieden (Hein, 2005). Een overzicht van diverse studies is gegeven door Jongeneel *et al.* (2005). Het is daarbij heel belangrijk hoe het begrip 'welvaart' is ingevuld, omdat dat de uitkomst van de analyse kan beïnvloeden. Een



Baten van natuurgebieden, zoals hier de Blauwe Kamer, betreffen niet alleen biodiversiteit, maar bijvoorbeeld ook recreatief genot en gezondheid (foto: Tom Buijse).

beperkte welvaartsopvatting die vooral de inkomenseffecten benadrukt, richt zich vooral op de kosten en baten die via marktprijzen zichtbaar zijn, zoals de verandering van productprijzen en de inkomenseffecten op de korte termijn. Hierdoor dreigen echter aspecten zoals gelijkheid en onomkeerbare gevolgen voor gezondheid, natuur en milieu uit het zicht te verdwijnen, terwijl die vanuit een breed begrip van welvaart, nu en later, wel van grote waarde kunnen zijn (Ruijgrok *et al.*, 2004). Om in een MKBA toch rekening te kunnen houden met deze kosten- en batenposten die niet direct uit marktprijzen zijn af te leiden, zijn diverse methoden ontwikkeld om bijvoorbeeld gezondheids- en milieueffecten in geld uit te drukken. Over de vele aannamen en onzekerheden van die methoden, maar ook over de bruikbaarheid van de methoden zelf, bestaan echter grote verschillen van mening.

Bepaling van maatschappelijke kosten en baten is de afgelopen jaren veelvuldig aan de orde

geweest bij de aanleg van nieuwe (mega) infratructuur. In de leidraad die het Rijk daarbij hanteerde om een Overzicht effecten infrastructuur (OEI) op te stellen, waren natuureffecten nog te beperkt opgenomen. Vaak verschenen ze in kwalitatieve termen of zelfs alleen als *p.m.*-post. In een aanvulling op de leidraad OEI (Ruijgrok *et al.*, 2004) wordt aangegeven hoe fysieke effecten in een aantal stappen vertaald kunnen worden naar welvaartseffecten, hoe ze kunnen worden gekwantificeerd en zo mogelijk gemonetariseerd. Evenals andere aanvullingen op de leidraad OEI is een MKBA verplicht voor megaprojecten, projecten uit het meerjarenprogramma 'Infrastructuur en transport' en voor grote regionale of lokale projecten. Voorbeelden hiervan zijn respectievelijk de Zuiderzeelijn, de A27 Breda-Utrecht en de Noord-Zuidlijn, de nieuwe metrolijn in Amsterdam. In de nieuwe richtlijnen OEI is de MKBA ook afgestemd op het uitgebreid toegepaste en wettelijk verankerde systeem van milieueffectrapportage.

8.5 Geldstromen en sturing in de nabije toekomst

- *Hoewel de Brusselse geldstromen niet onaanzienlijk zijn, is de inhoudelijke sturing die ervan uitgaat, tot dusver beperkt. In de nieuwe periode (2007-2013) voor het Plattelandsontwikkelingsprogramma kan dat veranderen.*
- *Als het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) wordt ingevoerd in 2007, zullen de geldstromen voor natuur aanzienlijk worden verlegd, en zal de rol van provincies toenemen. In de discussies over het ILG speelt het spanningsveld tussen behoefte aan flexibiliteit enerzijds en het sturen op afrekenbare doelen anderzijds een overheersende rol.*
- *Van nieuwe financieringsvormen worden vooralsnog vooral fiscale instrumenten kansrijk geacht.*

Sturing vanuit Brussel neemt wellicht toe

Nederland ontvangt via drie stromen geld van de Europese Unie: het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), het structuurbeleid en het intern beleid van de EU. In totaal gaat het gemiddeld per jaar om ruim 2 miljard euro. Verreweg het grootste deel hiervan, circa 60%, heeft betrekking op het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waaronder begrepen de Tweede Pijler: het plattelandsbeleid.

In alle drie de geldstromen zijn bijdragen voor natuur en landschap aan te wijzen, al zijn deze soms beperkt. Zo zijn er projecten voor natuur en landschap onder Interreg-III en LIFE (onderdeel van het intern beleid). Ook binnen het 6^e Kaderprogramma voor (wetenschappelijk) onderzoek wordt onderzoek verricht dat bijdraagt aan kennisvorming over natuur en landschap. Van alle EU-geldstromen naar Nederland heeft ongeveer 3% als expliciet doel natuur en landschap te bevorderen en in stand te houden.



Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU heeft een belangrijke invloed op natuur en landschap (foto: Uitgeverij RIVM).

Dit betekent overigens niet dat de overige 97% geen invloed heeft op natuur en landschap. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid bijvoorbeeld werkt indirect door op natuur en landschap via het grondgebruik. Het landbouwbeleid grijpt in op de bedrijfsvoering en daarmee op de manier waarop de grond ingezet wordt als productiefactor. Aangezien het grootste deel van het grondoppervlak in Nederland in gebruik is bij boeren, heeft dit invloed op natuur en landschap. Deze invloed is echter zeer indirect en niet altijd eenduidig. Zo kan enerzijds door subsidiemaatregelen meer land in productie blijven, waardoor de grondprijs hoger wordt en natuurterrein moeilijker verworven kan worden. Anderzijds kan behoud van melkquota voor boeren aanleiding zijn marginale grond te behouden en als natuur te beheren.

Directe EU-bijdragen voor natuur en landschap lopen voornamelijk via het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). De totale Europese POP-middelen voor Nederland bedroegen in 2003 bijna 70 miljoen euro, gefinancierd uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL, afdeling Garantie) in het kader van de Tweede Pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hiervan kon in 2003 ongeveer 48 miljoen euro (bijna 70%) toegerekend worden aan maatregelen die gericht zijn op natuur en landschap. De EU levert met de geldstroom die via het POP loopt, een bijdrage aan de financiering voor natuurbeleid die 10 tot 12% bedraagt van de eigen Nederlandse middelen, zoals die via de LNV-begroting lopen. Andere bijdragen, hoe belangrijk ze ook op lokaal of regionaal niveau kunnen zijn, vallen bij de POP-bijdrage in het niet, zoals te zien is in *tabel 8.3*.

Nederland zet de helft van de EU-middelen onder het POP in om natuurgebieden te verwerven, in het bijzonder de droge EHS (*figuur 8.9*). Hoewel ook Engeland en Nordrhein-Westfalen fors op natuur inzetten, doet Nederland binnen Europese verhoudingen veel. Ook het totale aandeel van natuur en landschap in POP is hoog in vergelijking met het Europees gemiddelde (Terluin & Venema, 2003; 2004). Hiermee geeft Nederland een eigen invulling aan het POP, waarbij de eigen beleidsdoelen richtinggevend zijn. Binnen het huidige programma gaat op dit punt dus weinig gerichte sturing van Brussel uit. De tekst van de nieuwe Verordening voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 wordt op dit ogenblik (juli 2005) vertaald. Naar verwachting zal de aangepaste tekst vlak na de zomer worden verspreid. De mogelijkheid om Europese middelen in te zetten voor grondverwerving wordt aangepast,

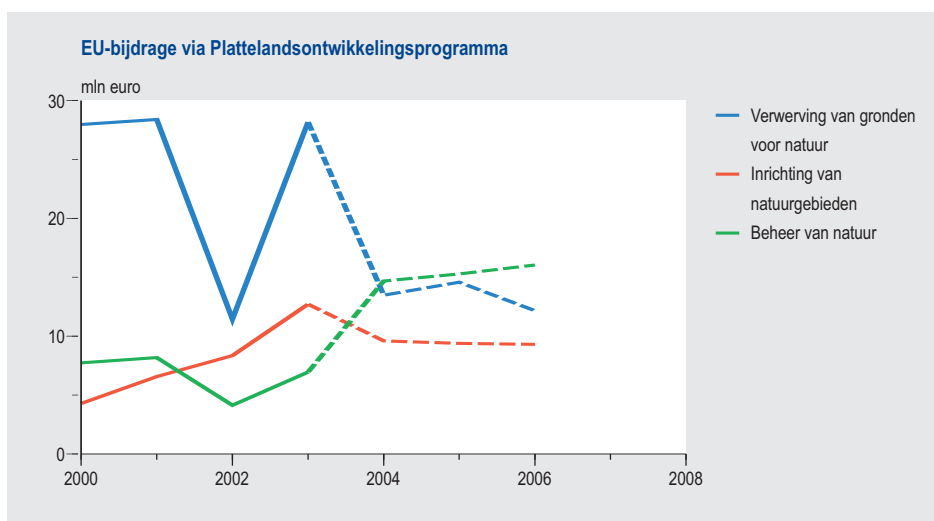
Tabel 8.3 De EU-bijdrage aan natuur en landschap in Nederland bedraagt zeker 60 miljoen euro (bron: Bogaardt & Verhoog, 2005).

EU-beleidscategorie	mln euro(*)	
	EU	Nederlandse cofinanciering
Gemeenschappelijk landbouwbeleid, 2 ^e pijler: Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP)	47,8	130,4
Intern beleid: onderzoek (5e/6e Kaderprogramma)	8,1	p.m.
Intern beleid: LIFE	2,1	2,5
Structuurbeleid: Prioritaire doelstellingen (via Structuurfondsen)	1,8	2,8
Structuurbeleid: communautair initiatief Interreg III	0,9	p.m.
Structuurbeleid: communautair initiatief Leader +	0,3	0,5
Totaal	61,0	136,2

(*) POP-gegevens hebben betrekking op 2003, de andere gegevens zijn als gemiddelden vergelijkbaar voor 2003, maar als gevolg van programma's en projecten die over meer jaren lopen, afgeleid van wisselende perioden.

maar blijft, mits voldoende gemotiveerd, wel bestaan. Het nieuwe plattelandsprogramma, waaronder ook de mogelijkheden voor verwerving, moet passen binnen de Europese en nationale doelen.

Naast de EU-bijdragen leveren Nederlandse overheden en bedrijven eigen bijdragen aan de projecten die de EU financiert. Deze cofinanciering bedraagt voor natuur en landschap, afgezien van onderzoek, ruim 70%. Meer dan de helft hiervan komt voor rekening van het Rijk (lees: LNV): 46%; de provincies leggen 16% bij, de private sector 9%.



Figuur 8.9 In de beginjaren van het POP domineerden uitgaven voor verwerving van terreinen. Tot en met 2003 is de realisatie weergegeven, vanaf 2004 het budget (bron: Bogaardt & Verhoog, 2005).

De sturing van de Brusselse regelgeving is het duidelijkst voelbaar in de uitvoering. De verantwoordingssystematiek en de strikte toepassing van richtlijnen vertonen meer trekken van een hiërarchisch sturingsconcept dan van een poldermodel. Zo worden sancties toegepast, zoals verstrekte voorschotten die worden teruggevorderd, terwijl de ontvanger deze als subsidie had beschouwd. Botsingen ontstaan wanneer Brusselse regels op een manier worden uitgelegd die weliswaar aansluit bij de Nederlandse praktijk, maar in strijd is met de letter van de regelgeving.

Decentralisatie geldstromen leidt tot grotere rol provincies

Op korte termijn verschuiven de geldstromen doordat rijksmiddelen worden gedecentraliseerd via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) (zie *bijlage 1*). Hiermee krijgen de provincies een aanzienlijk grotere rol om middelen in te zetten. De kans is groot dat daardoor verschillende manieren om natuurdoelen te realiseren, naast elkaar kunnen plaatsvinden, en dat duidelijk kan worden met welke middelen natuurdoelen het best en ook het meest kosteneffectief kunnen worden gerealiseerd. De keerzijde van dit verhaal is dat het Rijk wel de doelen gesteld heeft, en ook aanspreekbaar is op internationale verplichtingen, maar gedurende enige jaren de bijsturingmogelijkheden uit handen heeft gegeven.

Uit praktijksituaties blijkt dat het natuurbelang vooral speelt op bovenlokale schaal. Op lokale schaal spelen gebruiksfuncties van natuur een belangrijke rol, omdat inwoners hier direct profijt van hebben (zie *kader* 'Bestuurlijke en ecologische processen: het belang van schaalniveau').



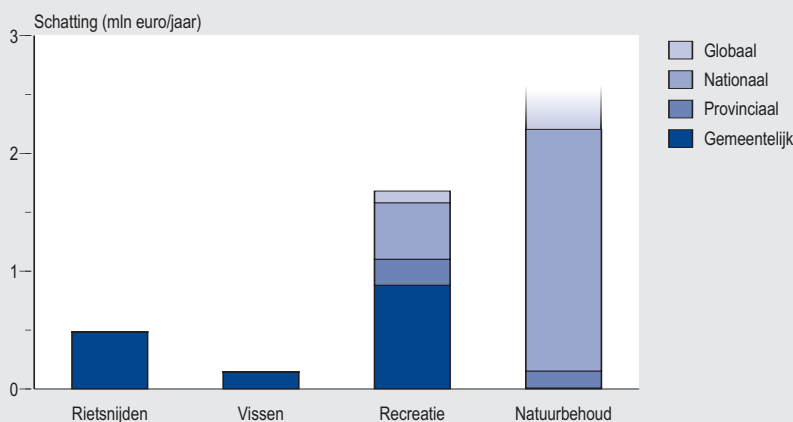
In de Wieden wordt op lokaal niveau vooral belang toegekend aan het gebruik van het gebied voor onder meer de rietooft (foto: Roel Hoeve).

Bestuurlijke en ecologische processen: het belang van schaalniveau

Een belangrijk aandachtspunt bij decentralisatie is dat de schaal waarop beslissingen genomen worden, niet hoeft samen te vallen met de schaal waarop ecologische processen zich afspelen. Ook de waarden die worden toegekend aan natuur en landschap, kunnen voor verschillende ruimtelijke schaalniveaus anders zijn. Het gevolg hiervan is dat beslissingen soms genomen worden op een niveau waarop natuur- en land-

schapswaarden niet adequaat worden meegewogen in de besluitvorming. Een gemeente waarin een bijzondere habitat voorkomt die internationaal als belangrijk is aangewezen, kan lokaal met heel andere belangen rekening houden. Als voorbeeld is de situatie voor het gebied De Wieden uitgewerkt in *figuur 8.10*.

Belang van functies op bestuurlijke schaalniveaus



Figuur 8.10 De verschillende waarden van het natuurgebied De Wieden, gemeten in geldstromen. Lokaal ligt de waarde vooral in de gebruikswaarde voor rietoogst en visvangst. Ook recreatie speelt op lokale schaal, maar is tevens nationaal belangrijk. De natuurwaarde, die hier in geldstromen gemeten is als bijdragen aan Natuurmonumenten voor dit gebied, ligt vooral op nationale schaal (bron: Hein, 2005).

Uit gesprekken die in het kader van deze Natuurbalans met diverse actoren zijn gevoerd, blijkt dat er bij de verschillende departementen van het Rijk hooggespannen verwachtingen bestaan rond het ILG. Men verwacht dat het Rijk via het ILG de rijksdoelen gemakkelijker zal bereiken en dat het Rijk ook betere garanties zal krijgen om de uitvoering te laten slagen, evenals betere en tijdiger informatie over de voortgang.

Bij maatschappelijke organisaties bestaat echter scepsis. Gelet op de financiële verhoudingen in Nederland is daar de verwachting dat bij niet gehaalde doelen uiteindelijk het Rijk toch als 'sponsor of last resort' optreedt.

Provincies verwachten ook het nodige van het ILG. Wordt het ILG daadwerkelijk als flexibel instrument ingezet, dan kan dat de regierol van provincies in gebiedsgerichte processen aanzienlijk versterken. Een vraag die bij provincies leeft, is of het Rijk de

aansturing via sectoraal gerichte instrumenten kan loslaten. Ook al worden de financiële schotten opgeheven, dan zou via sectorale regelgeving de handelingsvrijheid voor provincies toch ernstig kunnen worden beperkt. Belangrijk is ook dat er al een serie afspraken lopen tussen de overheden. In de ILG-contourennotitie komt dit terug in onder meer punt 11 van het financiële raamwerk: 'Bestaande rijksafspraken worden gerespecteerd' (VROM, 2004a). Het is nog niet duidelijk welke dat zijn of hoe dit zal doorwerken.

Uit deze reacties mag worden afgeleid dat het ILG in samenhang met ander instrumentarium zoals de sectorale wetgeving moet worden gezien. Rijk en provincie dienen in een continue dialoog te zoeken naar hoe zij in verschillende situaties wensen om te gaan met deze verschillende instrumenten.

In het licht van flexibilisering van beleid wordt ook de 'saldobenadering' genoemd. Deze houdt in dat er in bepaalde gevallen afgeweken kan worden van het 'nee, tenzij'-beginsel zoals dat geldt voor de EHS. Dit kan wanneer het project waar het om gaat op gebiedsniveau de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS per saldo verbetert. Hier wordt dus een uitzondering gemaakt op de regels om een ontwikkelingsgerichte benadering mogelijk te maken.

Nieuwe geldstromen: fiscale instrumenten lijken kansrijk

De laatste jaren worden verschillende initiatieven genomen om private financiering los te krijgen, al dan niet in combinatie met overheidsmiddelen. Het feitelijke effect ervan is echter nog beperkt zichtbaar. Regionale gebiedsfondsen zouden een mogelijkheid kunnen vormen. Het Nationaal Groenfonds heeft modellen ontwikkeld, en het ministerie van LNV stimuleert deze ontwikkeling door voorlichting en onderzoek. Andere instrumenten zijn onderzocht op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en potentiële prestatie, waarbij vooral fiscale instrumenten hoog scoren (Van der Wielen *et al.*, 2004). Het effect van fiscale voorzieningen is dat zij vrijwillige private bijdragen aan natuur versterken en een 'natuurlijke' ondersteuning bieden aan vermaatschappelijking. In het Hoofdlijnenakkoord wordt vergroening van het belastingstelsel aangegeven als een belangrijk instrument om natuur en milieu te behouden en versterken (Hoofdlijnenakkoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 637, nr. 19). Een ander instrument zou groene projectontwikkeling kunnen zijn, waarbij initiatiefnemers een klein deel van een gebied tot een hogere marktwaarde ontwikkelen en de rendementen ten goede laten komen aan aangrenzende natuur (Smit *et al.*, 2005).

9 DUINEN: VEILIGHEID, DRINKWATER EN NATUUR

De Nederlandse duinen zijn in nationaal en internationaal opzicht van grote betekenis. Internationaal gezien heeft Nederland een centrale positie in de duinzone die loopt van Noord-Frankrijk tot Noord-Denemarken. Vrijwel alle Nederlandse duinen zijn in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen als beschermd Natura 2000-gebied. Enkele belangrijke soorten waarvoor het duingebied is aangewezen, zijn: de groenknolorchis, de nauwe korfslak, de noordse woelmuis en de bruine kiekendief. Van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) ligt 53.000 ha in het duingebied.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de bescherming en de natuurkwaliteit van de duinen (*paragraaf 9.1*). De beheerders spelen een belangrijke rol bij behoud, herstel en ontwikkeling van de natuurkwaliteit. Op die rol gaat *paragraaf 9.2* in. In *paragraaf 9.3* wordt het verband gelegd met het thema 'geldstromen en sturing' dat in dit deel van de Natuurbalans centraal staat. Bijzondere aandacht wordt in die paragraaf besteed aan de rol van de duinwaterbedrijven.

9.1 Natuurkwaliteit in de duinen

- *Mede dankzij hun betekenis als zeewering en waterwingebied zijn de duinen beschermd via onder meer de Natuurbeschermingswet en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.*
- *In de duinen sluiten de Natura 2000-doelen en de nationale doelen voor de Ecologische Hoofdstructuur goed op elkaar aan, ervan uitgaande dat het huidige beheer wordt voortgezet.*
- *Het natuurdoel dynamisch duinlandschap met de beoogde extensieve vorm van beheer, is onder de huidige omstandigheden niet realiseerbaar.*

Duinen houden stand

De belangrijkste functie die van oudsher aan de duinen wordt toegekend, is die van zeewering. Het beheer van de duinen is eeuwenlang primair op deze functie gericht geweest. Sinds de negentiende eeuw is daar de functie van drinkwaterwinning bij gekomen. Beide functies hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud van het duingebied en beperking van verstedelijking en andere vormen van intensief gebruik. In de loop van de tijd is ook steeds meer nadruk gelegd op de betekenis van de duinen voor het behoud van biodiversiteit. Dat heeft zijn weerslag gekregen in aanwijzing van grote delen van het duingebied onder de Natuurbeschermingswet en later de Vogel- en Habitatrichtlijn. Een functie die ook een belangrijke claim legt op het duingebied is de recreatiefunctie. Miljoenen strandbezoekers trekken via de duinen naar het strand, maar miljoenen zoeken ook hun vertier in de duinen zelf om er bijvoorbeeld te wandelen en te fietsen.



Een van de grote eenheden in het duingebied: de Amsterdamse waterleidingduinen (foto: De Jong Luchtfotografie).

De duinen bestaan uit relatief grote eenheden. Deze zijn echter onderling wel volledig gescheiden door de bebouwing van bijvoorbeeld Noordwijk en Scheveningen/Den Haag, en door het Noordzeekanaal.

Internationale natuurdoelen te realiseren via nationaal beleid

Een groot deel van het Nederlandse duingebied is aangewezen of aangemeld als Natura 2000-gebied. Ruim 80% van de EHS in de duinen is tegelijkertijd Natura 2000-gebied. De resterende 20% van de duinen-EHS is van grote nationale betekenis en vervult bovendien een rol als verbindende schakel in het ecologisch netwerk van de duinen. Op een aantal plaatsen in de duinen en de binnenduintrand vormen EHS-gebieden ook een buffer tussen Natura 2000-gebieden en landbouw- of stedelijk gebied.

Voor de Natura 2000-gebieden en de EHS zijn verschillende doelsystematieken ontwikkeld. Voor de Natura 2000-gebieden wordt momenteel de staat van instandhouding in beeld gebracht, waarna instandhoudingsdoelen geformuleerd zullen worden (zie *hoofdstuk 5*). Voor de EHS hebben de provincies natuurdoelen op kaart gezet, die vervolgens door het ministerie van LNV in een landelijke kaart zijn samengevoegd (zie *hoofdstuk 6*). De natuurdoelen voor de duinen zijn in *tabel 9.1* op een rijtje gezet.

Meer dan de helft van de duinen-EHS heeft als natuurdoel dynamisch duinlandschap. Dit doel is in Bal *et al.* (2001) omschreven als een landschap bestaande uit een zeer gevarieerd mozaïek van stranden, stuivende duinen, slufters en groene stranden, zwak tot sterk gebufferde stilstaande wateren, natte valleien met pionierbegroeiingen



De bruine kiekendief is een van de soorten waarvoor de duinen zijn aangewezen als Natura 2000-gebied (foto: Roel Hoeve).

en moerassen, droge duingraslanden, natte en droge duinheide, struwelen, beekjes, matig voedselrijke graslanden en bossen.

Voor het natuurdoel dynamisch duinlandschap komen de in het veld aangetroffen vegetatietypen in grote mate overeen met de vegetatietypen die karakteristiek zijn voor het natuurdoel (bron: Landelijk Meetnet Flora). Dit hangt mede samen met de brede definitie van deze eenheid. Het Handboek Natuurdoeltypen (Bal *et al.*, 2001) geeft ook de verhoudingen aan waarin deze typen dienen voor te komen. Droog duingrasland en open duin en struweel zijn in voldoende mate aanwezig binnen het dynamisch duinlandschap, echter rietland, bloemrijke graslanden, droge duinheide en voedselarme duinvalleien zitten op of onder het minimum van gewenst voorkomen in het dynamisch duinlandschap. De bossen zitten op het maximum van gewenst voorkomen.

Tabel 9.1 Het overgrote deel van de duinen heeft als natuurdoel 'dynamisch duinlandschap' (bron: LNV- natuurdoelenkaart, december 2003).

Natuurdoel	Oppervlakte (ha)
Dynamisch duinlandschap	29.000
Duinplas en beek	100
Nat schraalland (duinvallei)	2.000
Droog schraalgrasland (open duin)	4.100
Bloemrijk grasland	1.300
Droge (duin)heide	400
Overig (duin)struweel	2.800
Bos van (kalk)arme gronden	1.600
Bos van (kalk)rijke gronden	1.100
Overige natuurdoelen	4.500
Geen concreet natuurdoel	6.100
Totaal	53.000

Uitgaande van de bestaande situatie sluiten de nationale natuurdoelen goed aan op de habitattypen die in de Natura 2000-gebieden zijn beoogd. De voor de nationale natuurdoelen kenmerkende doelsoorten corresponderen bovendien grotendeels met de soorten die in het kader van het Natura 2000-beleid zijn beschreven. Bijna 80% van de soorten behorend bij de Natura 2000-gebieden in de duinen, is tevens doelsoort van de nationale natuurdoelen voor de duinen.

Intensiever beheer nodig dan nationaal beoogd

Voor grootschalige natuur, zoals het dynamisch duinlandschap, geldt dat het beheer wordt gekenmerkt door het ongestoord laten verlopen of beïnvloeden van grootschalige landschapsvormende processen. In *hoofdstuk 6* is al aangegeven dat onder de huidige ruimtelijke, water- en milieucondities een puur procesgericht beheer niet mogelijk is zonder in te boeten op de natuurkwaliteit. Ook duinbeheerders zijn die mening toegedaan waar het gaat om het natuurdoel dynamisch duinlandschap. De noodzakelijke dynamiek wordt negatief beïnvloed doordat de kust grotendeels is ‘vastgelegd’, mogelijkheden voor verhogen van de grondwaterstand beperkt zijn, lokaal de stikstofdepositie te hoog is en het beheer in het (recente) verleden gericht is geweest op het tegengaan van verstuiving. Bij gebrek aan dynamiek is een beheer gericht op behoud van bestaande natuurkwaliteit, aangevuld met herstelbeheer, noodzakelijk. Een (intensief) patroongericht beheer zal in de toekomst noodzakelijk blijven om bijzondere natuurwaarden binnen het dynamisch duinlandschap te kunnen behouden.



De oppervlakte duinrietland, bloemrijk grasland, droge duinheide en voedselarme duinvalleien bevindt zich op of onder het minimum van gewenst voorkomen in het dynamisch duinlandschap (foto: Marlies Sanders).

Naast het natuurdoel dynamisch duinlandschap gelden voor het duingebied ook andere doelen (zie tabel 9.1). Voor deze doelen, in Bal *et al.* (2001) aangeduid als 'bijzondere natuurdoelen', geldt dat bijna 40% van de oppervlakte niet voldoet aan het gewenste beeld. Vooral nat schraalgrasland, droge duinheide, bossen van kalkarm en kalkrijk duin en graslanden hebben momenteel niet de voor die natuurdoelen beoogde kwaliteit. De vegetatie die in het veld wordt waargenomen, is niet de vegetatie die karakteristiek is voor het geplande natuurdoel. Er is bijvoorbeeld een droge duinvegetatie op een plek waar een natte duinvallei gepland is. Vooral voor de drogere typen geldt dat de huidige vegetatie relatief goed aansluit bij het beeld van het ter plekke beoogde natuurdoel.

Ook in duingebieden met bijzondere natuurdoelen is plaatselijk intensief beheer nodig. Het gaat dan om maatregelen als maaien, plaggen, kappen of intensieve begrazing.

9.2 De rol van het duinbeheer

- *Om waardevolle duinvegetaties en -soorten te behouden, is beheer nodig. Zonder beheer zouden bepaalde waardevolle vegetaties verdwijnen door successie en verruiging.*
- *Naast regulier beheer zijn herstelmaatregelen nodig om de natuurkwaliteit te behouden en vergroten. Vooral het herstel van natte duinvalleien heeft tot successen geleid.*



Tegenwoordig worden grote delen van de duinen begraasd met vooral runderen, paarden en schapen. Hier en daar worden geiten ingezet (foto: Roel Hoeve).

Veel beheermaatregelen in de duinen zijn gericht op het lokaal terugbrengen van dynamiek en het tegengaan van successie (zie ook *hoofdstuk 3*). Beheerders zetten grazers in om verruiging van de duinen te voorkomen. De aandacht voor begrazing van duingebieden met runderen, paarden of schapen is vanaf eind jaren 80 van de vorige eeuw sterk toegenomen. Naar schatting wordt in 2005 tot 20% van het duinoppervlak begraasd door ruim 10.000 runderen, paarden of schapen. Uit evaluatie van begrazingsexperimenten blijkt dat begrazing bijdraagt aan het open houden van de duinen, een meer gevarieerde structuur waarbinnen karakteristieke flora zich opnieuw kan vestigen en kleinschalige verstuiwingen. Vaak zijn echter aanvullende beheermaatregelen (maaïen, kappen van struweel) nodig om het dichtgroeien van terreinen te voorkomen.

Meer ruimte voor dynamiek in de kuststrook

Zandverstuïvingen zorgen voor het terugzetten van de successie door overstuïving, door aanvoer van kalk (tegengaan van verzuring) en door de vorming van nieuwe duinvalleien (uitstuïving tot op het grondwater). Onder natuurlijke omstandigheden treedt verstuïving op wanneer in de kustzone aangroei en afslag van duinen vrij kunnen plaatsvinden (Boom *et al.*, 2004).

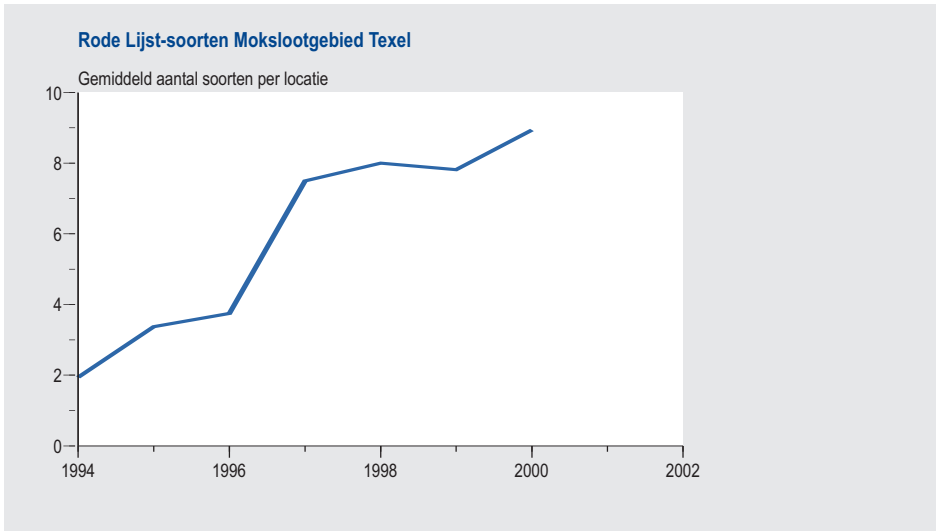
Op dit moment wordt verstuïving alleen nog in een smalle kuststrook verhinderd met het oog op zeewering. Het Rijk heeft er daarbij voor gekozen de status-quo van 1990 te handhaven. Dit betekent dat erosie van de kustlijn wordt hersteld door te suppleren met zand dat uit de diepere

Noordzee wordt gewonnen. Meer landinwaarts worden geen maatregelen meer uitgevoerd om verstuïving tegen te gaan. Desondanks verstuiwen de duinen nauwelijks spontaan.

In delen van Noord-Holland zijn afspraken gemaakt tussen het hoogheemraadschap en de duinbeheerders over het 'min of meer' vrijlaten van de kuststrook. Dit heeft plaatselijk al tot dynamiek geleid. Zo kon bij Schoorl een 'kerf' worden gegraven, een herstelmaatregel die meer dynamiek in de duinen moet brengen. Op de waddeneilanden heeft de natuur ook meer vrij spel gekregen in de kuststrook.



Met het graven van een 'kerf' ter hoogte van Schoorl, heeft de zee meer vrij spel gekregen (foto: De Jong Luchtfotografie).



Figuur 9.1 Na het veranderen van het waterpeil en het plaggen van natte duinvalleien op zestien locaties in het Mokslootgebied op Texel, is een toename van het aantal Rode Lijst-soorten te zien (bron: Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland).

Meer vochtige duinvalleien door herstelmaatregelen

In de duinen zijn de laatste jaren veel maatregelen uitgevoerd om verdroging terug te dringen. Het Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland is bijvoorbeeld in 1993 helemaal gestopt met de duinwaterwinning op Texel (Moksloot en omgeving). Mede doordat de natuur hier is geplagd en het waterpeil is gemanipuleerd, is een zeer waardevol nat duinmilieu ontstaan van 35 ha. Als gevolg van de maatregelen is het aantal Rode Lijst-soorten in dit gebied toegenomen (*figuur 9.1*).

In het Noord-Hollands Duinreservaat is de waterwinning in de loop van de jaren negentig tot eenderde teruggebracht. Het areaal natte duinvallei is sinds die tijd verdubbeld tot ongeveer 250 ha. In het Nationaal Park Zuid-Kennemerland is in 2002 de winning van duingrondwater gestaakt. Hierdoor is de oppervlakte vochtige tot natte duinvalleien gegroeid van ongeveer 35 ha naar ongeveer 300 ha. In de Amsterdamse waterleidingduinen (ten zuiden van Zandvoort) is de grondwaterwinning gedeeltelijk beëindigd, waardoor het areaal nat tot vochtig duinmilieu in de periode 1995-2004 is toegenomen van 1 tot 20 ha. Er vindt beleidsmatige voorbereiding plaats voor nog eens 230 ha. In Meijndel (Den Haag) is lokaal het areaal van vochtige duinvalleien vergroot van 3 naar ongeveer 50 ha in de periode 1997-2004.



Natuurherstel in de Amsterdamse waterleidingduinen. Kanalen voor waterwinning zijn gedempt. Daarmee is de verdroging van het duingebied verminderd en wordt verstuing weer mogelijk gemaakt (foto: De Jong Luchtfotografie).

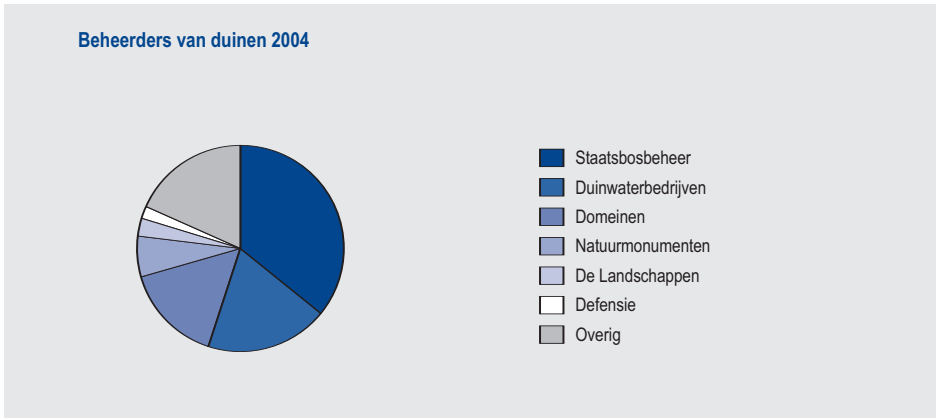
9.3 Geld en sturing voor duurzame duinnatuur

- *De duinwaterbedrijven beheren ongeveer 20% van de duinen. Natuur is in deze bedrijven een integraal onderdeel van het beleid, en wordt gefinancierd uit het drinkwater. Dat kost zo'n 3,5 cent per kubieke meter drinkwater.*
- *De overheden verlenen geen subsidie voor het beheer door duinwaterbedrijven en sturen (dus) ook niet hoe natuurdoelen gerealiseerd moeten worden. De praktijk laat zien dat dit geen probleem is en dat het beheer goed aansluit bij de (inter)nationale doelen die voor het duingebied gelden.*
- *De binnenduinrand kan een belangrijke rol vervullen in het ecologisch functioneren van de duinen. Zowel als verbinding met het achterland, als hydrologische buffer en als opvang van de recreatiedruk. Hiervoor is een meer op natuurkwaliteit gerichte sturing nodig op de gebruiksfuncties van de binnenduinrand.*

Drinkwatergeld voor duinnatuur

Staatsbosbeheer is de grootste beheerder in de Nederlandse duinen (figuur 9.2). De duinwaterbedrijven beheren ook een aanzienlijk deel ervan. De duinwaterbedrijven krijgen in tegenstelling tot Staatsbosbeheer geen geld van LNV voor hun beheer.

De belangrijkste inkomende geldstroom voor het natuurbeheer van de duinwaterbedrijven komt uit de levering van drinkwater. De kosten van natuurbeheer per onttrokken m³ duinwater liggen rond de 3,5 cent. Dit betekent dat ongeveer 2,7% van het



Figuur 9.2 Staatsbosbeheer is de grootste beheerder van de duinen. Duinwaterbedrijven beheeren bijna 20% van de duinen.

drinkwatertarief aan natuur wordt besteed. Bij Duinwaterbedrijf Zuid-Holland en Waterleidingbedrijf Amsterdam wordt 90% van de kosten voor natuurbeheer uit de wateropbrengsten gefinancierd. Daarnaast zijn er nog inkomsten uit kaartverkoop, verhuur van dienstwoningen en opbrengsten van campings. Vooral Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland heeft veel extra inkomsten, in het bijzonder uit kampeeractiviteiten.

Ongeveer tweederde van de kosten van het natuurbeheer bij de duinwaterbedrijven bestaat uit personeelskosten. Daarnaast zijn de kosten voor uitbesteed werk van belang. De Groene Benchmark, uitgevoerd in 2001, heeft de duinwaterbedrijven bewust gemaakt van de kosten van het natuurbeheer.

Veel natuur, weinig sturing

Bij de duinwaterbedrijven is natuurbeheer een integraal onderdeel van het bedrijf (Van der Zee *et al.*, 2005). Bij Waterleidingbedrijf Amsterdam is in 1957 natuurbeheer een onderdeel van het werkpakket geworden. In 1990 is natuurbeheer formeel vast-

De duinwaterbedrijven financieren het merendeel van hun natuurbeheer uit de opbrengsten van het drinkwater (foto: Saxifraga-Jan van der Straaten).



gelegd als tweede hoofdtaak. In 2001 is een nieuwe beheervisie opgesteld, met in de basis een ecologische evaluatie. Het Waterleidingbedrijf beheert gronden die in eigendom zijn van de gemeente Amsterdam. Ook bij Duinwaterbedrijf Zuid-Holland gaat het naast waterwinning en taken op terreinen als zeewering en recreatie om natuurbeheer. Vanaf de jaren tachtig is er bij de provincie Zuid-Holland een ommekeer gekomen. Vroeger ging het meer om de waterwinning zelf. Langzamerhand is natuurbeheer steeds meer aan bod gekomen. Momenteel ziet de provincie veel meer kansen met een bedrijf dat zowel aan waterwinning als natuurbeheer doet. Ook bij het Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland is natuurbeheer een integraal onderdeel.

In termen van sturing bevinden de duinwaterbedrijven zich in de luwte. Er is geen sprake van enige directe aansturing op natuurdoelen. Vanuit de overheden wordt geen subsidie verleend voor het beheer en (dus) ook geen aansturing gegeven op het realiseren van natuurdoeltypen, doelpakketten en dergelijke. De gemeenten en de provincies bemoeien zich meestal niet actief met het natuurbeheer. Omdat de financiering van het duinbeheer uit de waterwinning komt is het een vorm van beheer die zich aan het oog van overheden onttrekt. De praktijk laat zien dat dit geen probleem is en dat het beheer goed aansluit bij de (inter)nationale doelen die voor het duingebied gelden (zie *paragraaf 9.1*).

Een vraag die bij duinwaterbedrijven leeft, is hoe de aansturing van het beheer van Natura 2000-gebieden vorm zal krijgen. Binnenkort zullen voor deze gebieden beheerplannen worden gemaakt (zie *hoofdstuk 5*). Mochten deze beheerplannen aanvullende eisen met zich meebrengen voor het beheer, dan komt de vraag op wie de daaraan verbonden kosten voor zijn rekening zal (moeten) nemen.

Sturing en duinnatuur: meer aandacht voor de binnenduintrand

Planologisch gezien zijn de duinen zelf goed beschermd (zie *paragraaf 9.1*). Echter, aan de randen van de duinen wordt nog wel gebouwd. Als gevolg van een toename van de stedelijke druk in de omgeving van de duinen neemt de recreatiedruk in de duinen toe. Met zonering is een deel van deze druk op te vangen, maar de terreinen lopen tegen de grenzen aan van wat mogelijk is. De duinen worden steeds meer doorsneden door wegen (wandelen- en fietspaden, ruiterspaden, strandslagen etc.). Duinbeheerders zijn nauwelijks in staat dit soort ontwikkelingen tegen te houden of te keren. Doordat duinen relatief smalle natuurgebieden zijn en doordat ze worden doorsneden in de lengterichting, is het voor beheerders lastig om een recreatieve zonering aan te brengen en daarmee gebiedsdelen te ontzien. Vooral de kritische soorten (onder andere bodembroeders) hebben last van een toename van de recreatiedruk. Het meer benutten van de binnenduintrand en het achterland voor opvang van de recreatiedruk kan de duinen ontlasten.

De binnenduintrand is ook om andere redenen van belang voor de natuurontwikkeling in de duinen. In de binnenduintrand zou nieuwe natuur kunnen worden ontwikkeld die de duinen meer met het achterland verbindt. De meer natuurlijke bossen in



In de binnenduinstrand en het achterland liggen veel stedelijke en agrarische gebieden, waardoor herstel van de waterstanden voor bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling van natte duinvalleien, beken en rellen vrijwel onmogelijk is of heel erg kostbaar. Wellicht kan in sommige delen van de duinstrand de ontwikkeling van de daar geplande EHS soelaas bieden (foto: De Jong Luchtfotografie).

de binnenduinstrand (landgoederenzone) zijn nu vaak van het duingebied ‘afgesneden’. Maatregelen in de binnenduinstrand zouden de samenhang tussen deze bossen en de duinen kunnen versterken.

Een belangrijk knelpunt voor de verdere ontwikkeling van duinnatuur is de sterke ontwatering van de binnenduinstrand. In eenderde van het areaal van de duinwaterbedrijven is naar de mening van de duinbeheerders het waterpeil niet optimaal omdat veel water ‘weglekt’ naar de binnenduinstrand. De duinwaterbedrijven houden waterpeilen hoog zodat het effect van het ‘weglekken’ naar de binnenduinstrand wordt verminderd. Dit op peil houden van het waterpeil door aanvoer van water is iets wat andere duinbeheerders niet kunnen. Natuurmonumenten heeft bij het duingebied het Zwanenwater bijvoorbeeld nog grote problemen met verdroging vanwege de lage waterstanden in aangrenzende polders.

Ook wat stikstofdepositie betreft kan de binnenduinstrand een rol spelen. Het gaat dan vooral om het voeren van een beleid dat intensivering van de landbouw in deze zone tegengaat. Overigens geldt evenals elders in Nederland dat met name het generiek milieubeleid moet leiden tot terugdringen van de stikstofdepositie. Daarnaast speelt het internationale aspect een bijzondere rol in het duingebied. Aangezien meer dan 50% van de stikstof die op het duingebied neerdaalt vanuit het buitenland komt, is het

belangrijk om internationale afspraken te maken over de beperking van de depositie. Een belangrijk knelpunt voor de duinen is de emissie door de scheepvaart op de Noordzee. Deze wordt in het geheel niet geregeld door internationale afspraken en neemt nog steeds toe. Het is een van de grootste bronnen van depositie in de duinen van Zeeland en het Waddengebied.

10 GROTE RIVIEREN: VEILIGHEID EN NATUUR

Het rivierengebied is de laatste decennia sterk aan verandering onderhevig. De natuur in het rivierengebied begon zich in de jaren zeventig te herstellen toen de waterkwaliteit beter werd. Die is inmiddels aanzienlijk verbeterd door gezamenlijke inspanning met de buurlanden.

In het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990b) en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX; VROM, 1992) werden de grote rivieren opgenomen in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en werd begonnen om terreinen te verwerven en in te richten voor natuurontwikkeling.

In 1993 en 1995 beleefde Nederland twee jaren met extreem hoge waterstanden in Rijn en Maas, en de evacuatie van een groot deel van het rivierengebied. Sindsdien ligt het accent in het beleid op de verbetering van de veiligheid, met programma's als het 'Deltaplan grote rivieren' en de Planologische Kernbeslissing (PKB) 'Ruimte voor de Rivier' (V&W, 2000).

In deze Natuurbalans komt al het buitendijkse gebied aan bod langs de Rijn en de Rijntakken en langs de bedijkte Maas. Het gaat om de rivieren en de uiterwaarden vanaf Lobith tot aan de Biesbosch, Schoonhoven en de IJsselmonding, en vanaf Cuijk tot aan de Biesbosch.



Op diverse plaatsen in het rivierengebied is een start gemaakt met natuurontwikkeling. Een van de eerste projecten was de Blauwe Kamer, hier te zien bij hoogwater (foto: Tom Buijse).

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de voortgang van het beleid voor natuurontwikkeling (*paragraaf 10.1*). *Paragraaf 10.2* sluit aan bij het thema 'geldstromen' van deze Natuurbalans en gaat in op de vraag in hoeverre de gelden voor veiligheid ook ten goede komen aan natuurontwikkeling. Ten slotte gaat *paragraaf 10.3* in op de aansturing van het beleid voor de grote rivieren.

10.1 Beleid voor ontwikkeling van natuur

- *Per jaar wordt ongeveer 26 miljoen euro uitgegeven aan natuur in het rivierengebied. Meer dan de helft van dit bedrag wordt besteed aan verwerving van gronden, een derde deel aan inrichting en de rest aan beheer.*
- *De realisatie van natuurgebieden in het kader van het programma 'Nadere uitwerking rivierengebied' (NURG) loopt achter op schema. Het verwerken van verontreinigde grond vraagt meer tijd (en geld) dan voorzien. Dit geldt ook voor de procedures in de planvormingsfase en in de uitvoeringsfase.*

Ongeveer 26 miljoen euro per jaar voor riviernatuur

Als uitwerking van de VINEX is voor het rivierengebied de 'Nadere uitwerking voor het rivierengebied' (NURG) vastgesteld. Vanaf 1993 werken de ministeries van LNV en V&W via het NURG-programma samen aan ontwikkeling van natuur in het rivierengebied. Het doel van NURG is om uiterlijk in 2015 7.000 ha natuur in het rivierengebied te ontwikkelen binnen de begrenzingen van de EHS.

In 2000 is de NURG-overeenkomst ondergebracht in de samenwerkingsovereenkomst 'Veiligheid en natte natuur'. Volgens afspraak dragen de ministeries van LNV en V&W elk 50% van de kosten bij. Nadat ze zijn ingericht, worden de terreinen overgedragen aan Staatsbosbeheer of particuliere terreinbeherende organisaties. In het laatste geval vergoeden de provincies in principe 50% van de kosten van verwerving en inrichting aan LNV en V&W. De uitgaven voor beheer vallen niet onder het NURG-budget.

In de periode 2000-2003 is gemiddeld ongeveer 20 miljoen euro per jaar uitgegeven om de EHS te realiseren in het kader van NURG (*tabel 10.1*). De uitgaven schommelen aanzienlijk per jaar. Van de uitgaven over deze vier jaar was 70% voor verwerving van gronden en 30% voor inrichting.

V&W kent naast NURG ook het programma 'Herstel en inrichting'. Dit programma is in het kader van de Derde Nota Waterhuishouding (V&W, 1989) in het leven geroepen en heeft als doel het ecosysteem van de rijkswateren te herstellen en te versterken. LNV verstrekt via het Programma Beheer subsidies aan beheerders en financiert ook het beheer van de terreinen van Staatsbosbeheer.

Natuurontwikkeling loopt achter op schema

Eind 2004 was in totaal 1.730 ha, minder dan een kwart van de totaal in het kader van de NURG te realiseren oppervlakte, ingericht en gereed (bron: overzicht LNV, juni

Tabel 10.1. Jaarlijks besteden de ministeries van LNV en V&W ongeveer 26 miljoen euro aan verwerving, inrichting en beheer van natuur in het rivierengebied (bronnen: Dienst Landelijk Gebied, Dienst Regelingen, LNV-loket, Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland, Staatsbosbeheer).

Programma	Doel	Periode	Gemiddelde omvang/ jaar (mln euro)
Nadere uitwerking Rivierengebied	Verwerving	2000-2003	13,8
	Inrichting	2000-2003	5,9
Herstel en inrichting	Natuurvriendelijke oevers	2000-2003	2,0
	Verwerving	1999-2002	0,2
	Inrichting	1999-2003	1,3
	Beheer	1999-2002	0,1
Programma Beheer/ SBB	Beheer	2005	3,1

2005). Meer dan de helft van de realisatieperiode is verstreken, dus de ontwikkeling van de EHS in het kader van NURG ligt niet op schema.

De inrichting van de gebieden stagneert sinds 2001. Enkele jaren geleden is al een achterstand geconstateerd ten opzichte van de planning, maar die blijkt steeds groter te worden. Het verwerken van verontreinigde grond vraagt steeds meer tijd (en geld)



Na een voorspoedige start stagneert de natuurontwikkeling in het rivierengebied nu. Oorzaken zijn de sterk gestegen kosten en langdurige procedures (foto: Tom Buijse).

dan voorzien. Ook vragen procedures in de planvormingsfase (opstellen van milieueffectrapportages) en in de uitvoeringsfase (vergunningenprocedures) veel tijd (Boonman & Nijsten, 2004).

Uit een analyse van uitgevoerde projecten blijkt dat de kosten van inrichting in uiterwaardprojecten de laatste jaren sterk stijgen (Tank *et al.*, 2005). Bedroegen de kosten voor inrichting in 2000 nog 600-1.200 euro per hectare, in 2005 zijn die gestegen tot meer dan 10.000 euro per hectare. Recente kostenramingen laten zien dat de kosten nog verder zullen oplopen. De kosten stijgen vooral doordat verontreinigde grond, die in het rivierengebied relatief veel voorkomt, moet worden verwijderd en opgeslagen.

Binding met het nieuwe rivierenlandschap ontstaat sneller dan verwacht

Al zolang er natuur wordt ontwikkeld in het rivierlandschap, bestaan er bedenkingen bij mensen die veel waarde hechten aan het behoud van het oude cultuurlandschap van de uiterwaarden. Vooral boeren en omwonenden vinden een verandering een verlies aan kwaliteit, omdat zij zich verbonden voelen met de historie van de plek. De meeste burgers echter vinden het landschap aantrekkelijker worden door natuurontwikkeling, en zeggen door de aanwezigheid van water en een dynamisch landschap meer ontzag en fascinatie voor de omgeving te krijgen (Buijs

et al., 2004). Normaal gesproken wordt voor het opbouwen van een nieuwe identiteit van een landschap eerder in decennia dan in jaren gedacht. Uiterwaarden met riviernatuur echter blijken in de praktijk opvallend snel een nieuwe identiteit op te bouwen. Ook boeren en bewoners blijken zich aan de veranderingen te kunnen aanpassen als er bij de inrichting met hun leefwereld rekening gehouden wordt, bijvoorbeeld door begrazing en behoud van een historische steenfabriek.



Nieuwe natuur in het rivierengebied blijkt snel te worden gewaardeerd (foto: Roel Hoeve).

10.2 Natuur en veiligheid

- *Zoals het zich laat aanzien kan de financiering van 'Ruimte voor de Rivier'-projecten een extra impuls geven aan de realisatie van nieuwe natuur.*
- *De overheid heeft als doel om in 2015 meer dan 14.000 ha landbouwgrond, bebouwing en diep water te hebben omgezet in natuurlijk grasland, stroomdalgrasland, moeras, ondiep water en bos. Deze natuurdoelen zijn zowel te vinden in het voorkeursalternatief 'Ruimte voor de Rivier' als in de 'Nadere uitwerking rivierengebied'.*
- *Met de ontwikkeling van steeds meer ruigte die kan doorgroeien naar ooibos, wordt het steeds urgenter beheerplannen te maken om de veilige doorstroming te kunnen garanderen. Het is echter onduidelijk wie (Rijk, provincies, beheerders) het voortouw daarbij neemt en wie de kosten van het beheer voor zijn rekening neemt.*

'Ruimte voor de Rivier' mogelijk extra impuls voor realisatie nieuwe natuur

In 2000 heeft het kabinet 'Ruimte voor de Rivier' als standpunt vastgesteld. In 2001 is aan 'Ruimte voor de Rivier' de status van planologische kernbeslissing (PKB) toegekend. De PKB valt onder de verantwoording van de staatssecretaris van V&W. Daarnaast zijn de ministeries van VROM en LNV mede-initiatiefnemers. Het kabinet wil met de PKB 'Ruimte voor de Rivier' twee doelstellingen bereiken:

1. Het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen.
2. Een bijdrage leveren aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied (Projectorganisatie 'Ruimte voor de Rivier', 2005).

Het gebied van de PKB 'Ruimte voor de Rivier' is bij benadering gelijk aan het NURG-gebied.

Het budget voor 'Ruimte voor de Rivier' bedraagt 2,2 miljard euro. Met dat geld moet de wettelijk vastgestelde veiligheid worden gerealiseerd, terwijl de maatregelen zo uitgevoerd dienen te worden dat tevens een impuls wordt gegeven voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Bij de doelstelling 'het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit' wordt ook aandacht besteed aan behoud en ontwikkeling van natuur. Verbeteren van ruimtelijke kwaliteit moet niet als extra worden gezien, maar kansen om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren moeten waar mogelijk worden benut. Dijkverbetering wordt alleen in die gebieden uitgevoerd waar andere maatregelen niet geschikt zijn of niet zijn te financieren (Projectorganisatie 'Ruimte voor de Rivier', 2005).

'Ruimte voor de Rivier' geen belemmering voor natuurdoelen overheid

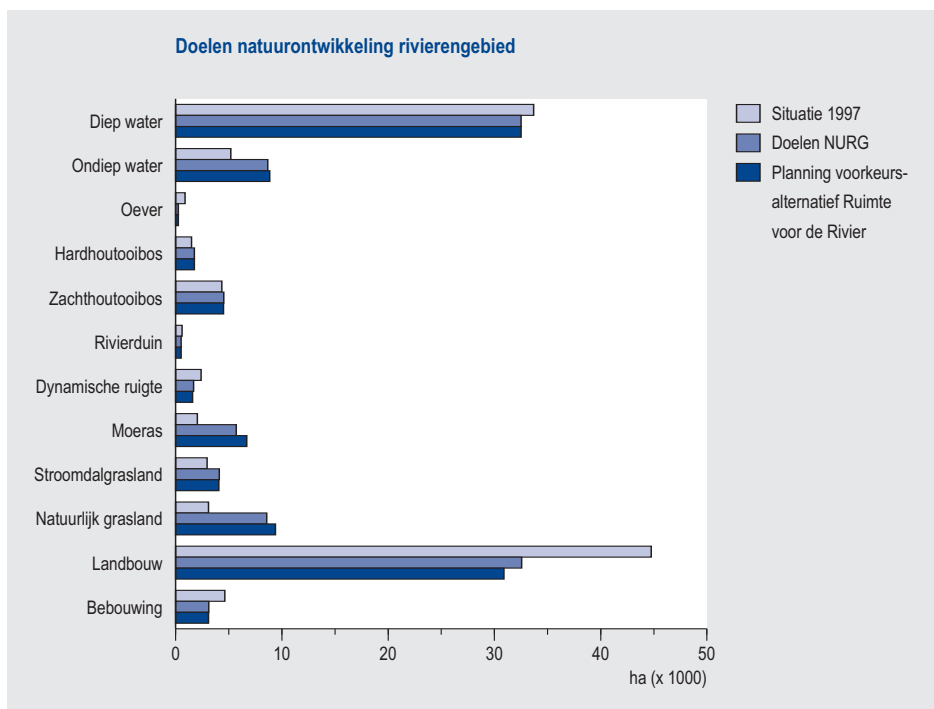
Realisatie van de oorspronkelijke doelen voor de EHS, zoals die zijn geformuleerd door de provincies, leidt er toe dat in 2015 meer dan 14.000 ha landbouwgrond, bebouwing en diep water zal zijn omgezet in natuurlijk grasland, stroomdalgrasland, moeras, ondiep water en bos. Het voorkeursalternatief van 'Ruimte voor de Rivier' laat geen wezenlijk ander beeld zien. Ondiep water wordt vooral gerealiseerd door de

aanleg van nevengeulen en moerassen die de doorstroming van de uiterwaarden zullen verbeteren (figuur 10.1).

Beheerplannen nodig voor de koppeling van veiligheid en natuurbeheer

In het begin van de jaren negentig was de ontwikkeling van oobossen een van de belangrijkste natuurdoelen. Van het oorspronkelijke oobos was nog maar een klein deel over en een soort als de zwarte populier was erg zeldzaam geworden. Met het leggen van een zwaarder accent op veiligheid na de hoogwaters uit de jaren 1993 en 1995, is de animo om oobos te realiseren afgezwakt omdat een dergelijke dichte vegetatie de afstroming van water belemmert. In een van de oudste natuurontwikkelingsprojecten, de Millingerwaard, is inmiddels geconstateerd dat de groei van oobos inderdaad opstuwung van water veroorzaakt. Aangezien natuurlijke processen die deze ontwikkeling kunnen terugzetten in ons riviersysteem niet meer voorkomen, moet er tijdig worden ingegrepen door de beheerder. Een oplossing daarvoor is het zogenaamde dynamisch rivierbeheer, waarin de natuurlijke processen van cyclische verjonging door de beheerder worden nagebootst.

Er zijn al afspraken tussen Staatsbosbeheer en V&W wie het beheer betaalt. Staatsbosbeheer betaalt het vegetatiebeheer, V&W betaalt het sedimentbeheer. Rijkswaterstaat heeft in het geval van de Millingerwaard dan ook Staatsbosbeheer aangeschreven.



Figuur 10.1 De doelen van NURG en van het voorkeursalternatief van 'Ruimte voor de Rivier' sluiten goed op elkaar aan. In de figuur worden deze doelen vergeleken met de huidige situatie (bronnen: Projectorganisatie 'Ruimte voor de Rivier', Bureau Bovenrivieren).



Ooibos en andere dichte en houtige vegetaties kunnen bij hoogwater de afstroming belemmeren (foto: Roel Hoeve).

CPB: geen kostenvoordeel bij combineren van veiligheid en natuurontwikkeling in één maatregel

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft voor de PKB 'Ruimte voor de Rivier' onder meer een kosteneffectiviteitanalyse uitgevoerd (Ebregt *et al.*, 2005). Bij het bepalen van de gemiddelde kosten van ruimtelijke kwaliteit, natuurontwikkeling en veiligheidswinst is gebruik gemaakt van de in het kader van 'Ruimte voor de Rivier' ontwikkelde 'Blokkendoos'. In de Blokkendoos zijn ruim zeshonderd te evalueren waterstandverlagende maatregelen opgenomen waarmee de veiligheid kan worden vergroot. De gegevens van deze maatregelen zijn verzameld door de Projectorganisatie 'Ruimte voor de Rivier'. Maatregelen duurder dan 450 miljoen euro zijn door het CPB niet meegenomen voor de bepaling van de gemiddelde kosten.

De conclusie van het CPB-rapport is dat het combineren van veiligheidswinst en natuurontwikkeling in één maatregel over het algemeen geen kostenvoordeel oplevert. Op basis van de Blokkendoos is er bij de combinatie veiligheid en natuurontwikkeling gemiddeld dus geen sprake van een financiële win-winsituatie. Die conclusie is gebaseerd op ingeschatte standaardkosten van 229.000 euro voor één hectare natuurontwik-

keling in het kader van 'Ruimte voor de Rivier'. Deze kosten vallen veel hoger uit dan voor EHS- of NURG-maatregelen. Dit komt vermoedelijk omdat de te ontwikkelen natuur in de maatregelen (waarop deze kosten zijn gebaseerd) niet is geselecteerd vanuit het oogpunt van natuur maar van veiligheid. De winst van natuur door ruimtelijke maatregelen is daarom soms beperkt, terwijl er toch hoge kosten gemaakt moeten worden. Locaties waar de ontwikkeling van gewenste natuur minder kost dan 229.000 euro, komen in deze studie dus als kosteneffectief uit de bus.

Het CPB heeft berekend dat een alternatief pakket op basis van een combinatie van onderdelen van het basisvoorkeursalternatief en het Referentiealternatief dijkversterking ruim 700 miljoen euro goedkoper is dan het in de PKB voorgestelde basisvoorkeursalternatief. De bijdrage aan natuurontwikkeling en verbetering van ruimtelijke kwaliteit verschilt tussen het combinatiealternatief en het basisvoorkeursalternatief. In het basisvoorkeursalternatief neemt de gewenste natuur met 1.425 ha toe en in het combinatiepakket met ruim 1.200 ha.

Voor gebieden waar een particuliere natuurbeschermingsorganisatie het gebied beheert, zijn zulke afspraken echter nog niet gemaakt. Daar komt nog bij dat het op dit moment ook niet duidelijk is hoe vaak de beheermaatregelen (sediment afgraven, vegetatie terugzetten) in de toekomst moeten gebeuren. Een ruwe schatting op basis van historisch en modelmatig onderzoek wijst op de noodzaak van verjonging van 15% van de uiterwaard eens in de 25-35 jaar (Baptist, 2005). Deze inspanning is echter nog niet in de begrotingen opgenomen, met als risico dat er straks geen geld beschikbaar is. Goede beheerplannen zijn nodig, maar het is onduidelijk wie (Rijk, provincies, beheerders) het voortouw nemen en wie voor de kosten opdraait.

Overigens blijkt uit ervaringen in de Duursche Waarden dat alleen intensieve (zomer)begrazing de ontwikkeling naar struweel en ooibos kan tegenhouden (Pelsma *et al.*, 2003). Bij veedichtheden die bij jaarrondbegrazing gangbaar zijn, is de begrazingsdruk te laag. Doornige soorten zoals meidoorn, sleedoorn en hondsroos worden dan nauwelijks begraasd zodat er toch struweelvorming kan plaatsvinden. Afgezien van het feit dat terreinbeheerders in veel gevallen de voorkeur geven aan jaarrondbegrazing door grote grazers, lijkt intensieve begrazing ook lastig te realiseren. In de eerste natuurontwikkelingsprojecten betaalden boeren nog om hun vee in de uiterwaarden te laten grazen. De laatste jaren blijken boeren echter minder geïnteresseerd, en moet de terreinbeherende instantie de boeren hiervoor zelfs een vergoeding betalen. De vraag werpt zich op of boeren in de toekomst nog wel bereid zullen zijn om de riviernatuur ten behoeve van de veiligheid te beheren.



Begrazing zoals die gangbaar is in natuurgebieden in de uiterwaarden is te extensief om de ontwikkeling naar struweel en ooibos tegen te houden (foto: Roel Hoeve).

10.3 Sturen op het juiste schaalniveau

- *Een goede afstemming tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn en 'Ruimte voor de Rivier' vraagt om souplesse bij het zoeken naar ruimte voor alle doelen. Met een visie op het schaalniveau van de rivier zal de kans op een goede afstemming toenemen, en hoeft minder snel ingegrepen te worden bij onverwachte ontwikkelingen.*

Visie op schaalniveau rivier schept ruimte voor natuur- en andere doelen

Behalve de eerder in dit hoofdstuk genoemde beleidsplannen NURG en 'Ruimte voor de Rivier' is er ook nog ander beleid van toepassing op het rivierengebied. In de eerste plaats gaat het om de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, die onder meer moeten leiden tot een stelsel van Natura 2000-gebieden (zie ook *hoofdstuk 5*). Grote delen van het rivierengebied zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied: de Gelderse Poort, de Waal, de Nederrijn en de IJssel. Onder de Habitatrichtlijn zijn een aantal relatief kleine uiterwaarden aangemeld in Brussel.

De vraag is nu in hoeverre deze op behoud van natuurwaarden gerichte richtlijnen te rijmen zijn met de op ontwikkeling gerichte uitvoering van het NURG-programma en de PKB 'Ruimte voor de Rivier'. De eerste resultaten uit een verkenning voor de IJssel laten zien dat er op lokaal niveau veel mogelijkheden zijn om de drie verschillende sporen met elkaar te verenigen. Met een goede ruimtelijke situering van maatregelen blijken veel locatiegebonden waarden ontzien te kunnen worden. Daarnaast kan bestaande natuur die door ontwikkelingsmaatregelen verdwijnt, elders binnen het rivierengebied gerealiseerd worden.

Voorwaarde voor deze benadering is wel dat de verschillende partijen die bij de inrichting van het rivierengebied betrokken zijn, enige souplesse moeten tonen om naar ruimte voor alle doelen te zoeken. Een praktijkvoorbeeld betreft de recente discussie over toepassing van maatregelen in het kader van 'Ruimte voor de Rivier' in de Noordwaard. Een strikte toepassing van de beschermingsclausule van de Vogel- en Habitatrichtlijn op lokaal niveau leidde ertoe dat alternatieve maatregelen, die vanuit een oogpunt van natuur aantrekkelijk waren, niet meer ter discussie gesteld konden worden. Daardoor ontstond wrijving met betrokkenen en uiteindelijk vertraging in de besluitvorming.

Dit voorbeeld geeft, samen met andere voorbeelden, aan dat er behoefte bestaat aan een visie op het schaalniveau van de rivier om een goede afstemming en voortgang van de beleidsuitvoering te garanderen. Planvorming op dat schaalniveau voorkomt dat op lokaal niveau een te rigide sturing op detailresultaten optreedt. Zo ontstaat er meer speelruimte om in het proces van afwegingen aan alle belangen zo veel als mogelijk tegemoet te komen. Bovendien ontstaat er meer ruimte voor nu niet voorziene ontwikkelingen in de uiterwaarden, zoals door sedimentdepositie of vegetatiesuccessie, waardoor een eventueel ingrijpen niet zo snel hoeft te gebeuren.



Kenmerkend voor het rivierengebied is de dynamiek en onvoorspelbaarheid. Ruimte voor dit type natuur vraagt souplesse bij het toekennen van natuurdoelen (foto: Roel Hoeve).

Uit praktijksituaties blijkt overigens dat behoud en ontwikkeling samen kunnen gaan. In de Rijnstrangen, bijvoorbeeld, is de selectie van Natura 2000-gebieden gebaseerd op gegevens uit de jaren zeventig. Inmiddels blijkt dat kenmerkende moerassoorten, zoals roerdomp en porseleinhoen, in dit gebied sterk achteruit gaan. De belangrijkste oorzaak hiervan is het ontbreken van rivierdynamiek sinds het gebied is afgesloten van de rivier. Rietmoeras is een tussenstadium in de vegetatiesuccessie, dat alleen gehandhaafd kan blijven als door regelmatige overstroming en droogval de successie wordt teruggezet en nieuwe standplaatsen ontstaan. Een gedeeltelijk herstel van de verbinding van de rivier kan hier de oplossing zijn om toch aan de Natura 2000-doelen te voldoen (Alberts *et al.*, 2005).

11 GELD EN AANDACHT VOOR SOORTENBELEID

In *hoofdstuk 8* is aan de orde gekomen dat het merendeel van het geld voor natuur wordt besteed aan de verwerving, de inrichting en het beheer van natuur en landschap. Een deel van de geldstromen gaat echter naar educatie, voorlichting en onderzoek. Daarnaast is geld nodig om beleid voor te bereiden, uit te voeren en om controleren en handhaving mogelijk te maken. Dergelijke activiteiten komen in deze paragraaf aan de orde, gekoppeld aan het soortenbeleid. De instandhouding van soorten is weliswaar een belangrijke drijfveer voor het verwerven, inrichten en beheren van natuurgebieden, maar kent ook een specifieke op soorten gerichte strategie waar beleidsinstrumenten als wetgeving, onderzoek en educatie een belangrijke rol in spelen.

In dit hoofdstuk komt, in *paragraaf 11.1*, eerst het soortenbeleid in algemene zin aan de orde met de nadruk op de inzet van geld en menskracht voor dit beleidsveld. Daarbij wordt vooral ingezoomd op de gelden die LNV en provincies aan het soortenbeleid besteden. Om deze materie meer tastbaar te maken wordt in *paragraaf 11.2* ingegaan op de soortbeschermingsactiviteiten voor dagvlinders. Voor deze soortgroep is gekozen omdat relatief veel informatie beschikbaar is over de inspanningen die voortvloeien uit het Beschermingsplan dagvlinders, een van de eerste soortbeschermingsplannen. Bovendien verdienen de dagvlinders extra aandacht vanwege hun afnemende aantallen (zie ook *hoofdstuk 3*).

11.1 Aandacht van de overheid voor soortenbeleid

- *De gelden voor het soortenbeleid zijn bescheiden van omvang: in 2003 besteedden LNV en de provincies samen ruim 5,5 miljoen euro aan actieve soortenbescherming. Het Faunafonds keerde in 2003 ruim 6 miljoen euro aan tegemoetkomingen in schade uit.*
- *Het zwaartepunt van de uitvoering van het soortenbeleid ligt bij de provincies. De personele inzet die het passieve soortenbeleid van provincies vraagt, is drie keer zo groot als de personele inzet van provincies voor het actieve soortenbeleid.*

Middelen voor actief soortenbeleid bescheiden van omvang

Het soortenbeleid bestaat uit een 'actief' en een 'passief' deel. Met het actieve deel streeft het ministerie van LNV er actief naar dat de leefomgeving en leefomstandigheden van soorten verbeteren. Het ministerie financiert daartoe onderzoek, planvorming, uitvoering, voorlichting en educatie. Het beleidsprogramma is neergelegd in het Meerjarenprogramma Soortenbeleid 2000 - 2004 (LNV, 2000a) en de daarop geënte soortbeschermingsplannen. Dit actieve beleid is veelal gericht op landelijk bedreigde soorten (geplaatst op Rode Lijsten).

Soortbeschermingsplannen en trends

In de afgelopen decennia zijn diverse landelijke soortbeschermingsplannen gemaakt. Meestal gaat het om groepen van soorten, zoals vleermuizen, dagvlinders en muurplanten. In andere gevallen heeft een soortbeschermingsplan betrekking op een specifieke soort, zoals de otter of de lepelaar. Het soortbeschermingsplan moerasvogels is niet zozeer gericht op een soortgroep als op de soorten die aan een leefgebied, in dit geval moerassen, gebonden zijn. De overheid wil, mede op advies van de Raad voor het Landelijk Gebied, meer van deze 'leefgebiedsplannen' uitbrengen. In die plannen zal meer

nadruk worden gelegd op omgevingseisen die groepen van soorten stellen en minder op de soorten afzonderlijk.

Wanneer gekeken wordt naar de trends die soorten uit soortbeschermingsplannen de afgelopen tien jaar vertonen, ontstaat een wisselend beeld. Met de vleermuizen en de das gaat het goed. Met de hamster en de meeste dagvlinders echter gaat het slecht. Van de moerasvogels gaat het met zeven soorten goed, met drie slecht en van drie soorten zijn de aantallen stabiel.



De boomkikker is een van de soorten waarvoor een beschermingsplan is gemaakt. Lokaal hebben de met het plan ontwikkelde activiteiten geleid tot herstel van populaties, maar op landelijke schaal gaat de soort (nog) in aantal achteruit (foto: Roel Hoeve).

Het passieve deel van het soortenbeleid is de juridische bescherming van soorten via de Flora- en faunawet. Deze wet verbiedt nadelige activiteiten voor een groot aantal (ruim 700) soorten. Voor de eventuele schade die soorten toebrengen, is er het Faunafonds dat financiële regelingen biedt om schade te vergoeden.

Uitgaven die specifiek worden gedaan voor het soortenbeleid zijn lastig volledig in beeld te brengen. Veel geldstromen kunnen worden onderscheiden, die onderling meer of minder verweven zijn. Zo financiert LNV het actieve soortenbeleid via diverse geldstromen: onder andere via terreinbeherende organisaties, via particuliere soortbeschermingsorganisaties en via de provinciale besturen. Provincies besteden naast de LNV-bijdrage een eigen budget aan soortenbeleid. Particuliere soortbeschermingsorganisaties verwerven naast overheidssubsidies ook gelden vanuit onder meer legaten en sponsoring.

Voor het jaar 2003 was de situatie als volgt: LNV besteedde ongeveer 1,8 miljoen euro aan het actieve soortenbeleid. Daarvan ging circa 0,7 miljoen euro naar de provincies, de rest ging naar andere LNV-onderdelen en rechtstreeks naar particuliere soortbe-

schermingsorganisaties. De provincies voegden aan het LNV-geld middelen toe uit eigen budget, dan wel middelen verkregen van derden. Dit kwam uit op een bedrag van circa 3,8 miljoen euro, waarvan de provincie Limburg 2.9 miljoen euro bijdroeg. Het totaal van het actieve soortenbeleid omvatte daarmee 5,6 miljoen euro.

De tegemoetkomingen in schade, die via het Faunafonds worden uitgekeerd, bedroegen in 2003 6,2 miljoen euro. Een belangrijk aandeel hierin hebben de vergoedingen van schade door ganzen, soorten waarvoor Nederland een internationale verantwoordelijkheid heeft.

Ook beheersubsidies zijn dikwijls gericht op de bescherming van bedreigde soorten. Voorbeelden zijn de subsidies die LNV in het kader van het Programma Beheer verstrekt voor beheer ten behoeve van de hamster en weidevogels. Voor de hamster geldt dat hier een soortbeschermingsplan aan ten grondslag ligt, voor weidevogels is dat niet het geval. Een knelpunt bij het weidevogelbeleid is juist dat beheer alleen dikwijls weinig uithaalt zolang dat niet wordt gecombineerd met verbetering van onder meer de water- en ruimtelijke condities (Dirksen, 2004). Een planmatige aanpak van het weidevogelbeleid, waarin ook deze condities aandacht krijgen, zou hier een stap voorwaarts zijn. Dat geldt vooral wanneer zo'n plan zich niet zou richten op één of enkele soorten, maar op de leefgebieden van weidevogels, zoals het laagveengebied. Deze aanpak sluit aan bij het vernieuwde actieve soortenbeleid, met als kenmerk onder meer een verschuiving van plannen per soort naar integrale plannen per leefgebied (zie ook *kader 'Soortbeschermingsplannen en trends'*).

Opmerkelijk is, dat de beleidsaandacht voor weidevogels zich vooral concentreert op één soort, de grutto (zie foto), terwijl het actieve soortenbeleid zich juist beweegt naar een leefgebiedenbenadering (foto: Roel Hoeve).





Ook het ministerie van V&W investeert in soortgerichte maatregelen. Een voorbeeld is het aanleggen van vispassages, zoals hier bij Hagestein (foto: Tom Buijse).

Zwaartepunt soortenbeleid ligt bij provincies

De ambtelijke inzet bij het soortenbeleid op Rijks- en provinciaal niveau is globaal in beeld te brengen. Bij LNV gaat het om 11 à 12 fte (fulltime-equivalent), bij het Fauna-fonds om 12 fte.

Het zwaartepunt van de inzet voor het soortenbeleid ligt echter bij de provincies. Zij zetten ruim 40 fte in en spelen daarmee een grote rol binnen het landelijke soorten-



Steeds meer provincies en gemeenten leggen faunapassages aan (foto: Roel Hoeve).

beleid. De provincies zijn verantwoordelijk voor een groot deel van het soortenbeleid in het kader van het Meerjarenprogramma Soortenbeleid (LNV, 2000a). Ook zijn de provincies het bevoegd gezag om beschikkingen te verlenen voor beheer en schadebestrijding. Hiermee kunnen provincies eigen accenten leggen in het soortenbeleid. Gemiddeld genomen heeft driekwart van de personele inzet betrekking op de uitvoering van de Flora- en faunawet (passief beleid) en éénkwart op het actieve soortenbeleid. De verschillen tussen de provincies zijn aanzienlijk. In Noord-Brabant wordt bijna 6 fte ingezet, in Groningen vrijwel geen.

11.2 Geld en aandacht voor dagvlinders

- *Van de vijftien soorten uit het Beschermingsplan dagvlinders zijn er drie stabiel. De rest gaat achteruit of is zelfs verdwenen.*
- *De reguliere soortbeschermingsgelden die de provincies en LNV beschikbaar stellen voor de bescherming van dagvlinders, worden ruimschoots overtroffen door andere financiële bronnen voor de bescherming van deze soortgroep.*

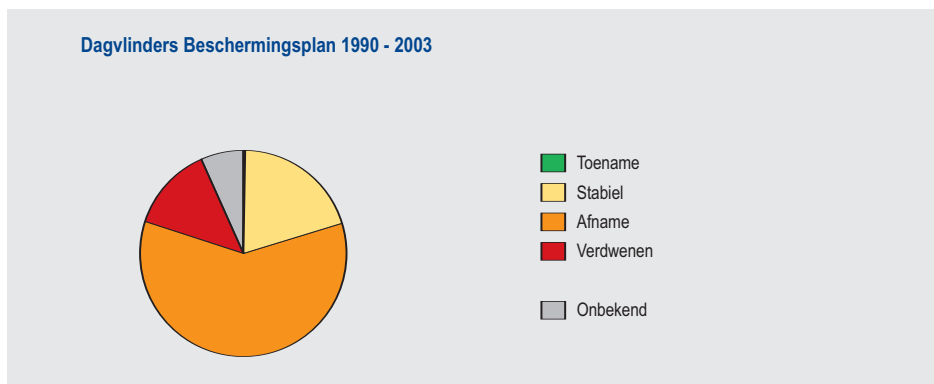
Ondanks beschermingsplan gaat het slecht met de dagvlinders

In Nederland komen 70 inheemse soorten dagvlinders voor. Het aantal soorten en de aantallen per soort nemen sterk af. Op de 'Rode Lijst dagvlinders' staan 17 soorten die uit Nederland zijn verdwenen. Daarnaast staan 30 (ernstig) bedreigde soorten op de Rode Lijst. Slechts 23 soorten dagvlinders zijn niet bedreigd.

Zorg over de achteruitgang van de dagvlinders heeft in 1990 geleid tot het Beschermingsplan dagvlinders (LNV, 1990a). De Vlinderstichting heeft een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen en uitvoeren van het plan. In het plan zijn 17 kwetsbare en bedreigde dagvlindersoorten opgenomen. Voor deze soorten zijn diverse acties ondernomen, waaronder educatie, voorlichting en onderzoek. De kennis over dagvlinders is hierdoor sterk toegenomen, evenals het maatschappelijk draagvlak voor de bescherming van dagvlinders. Zo vervullen vrijwilligers inmiddels een belangrijke rol in het verzamelen van gegevens over verspreiding en trends van de dagvlinders.

Ondanks het Beschermingsplan dagvlinders verloor de aardbeivlinder (zie foto) sinds 1990 meer dan 40% van zijn areaal in Nederland. Dat geldt ook voor de zilveren maan, het gentiaanblauwtje en de kommavlinder (foto: Saxifraga-Frits Bink).





Figuur 11.1 Het merendeel van de soorten uit het Beschermingsplan dagvlinders neemt in aantal af sinds 1990 (Van Swaay, 2005).

Het Beschermingsplan heeft voor de meeste vlindersoorten maar weinig verbetering opgeleverd (*figuur 11.1*). Het verspreidingsgebied is voor de meeste soorten ingekrompen. Van de vijftien dagvlindersoorten uit het Beschermingsplan zijn er drie stabiel en gaat de rest achteruit of is zelfs verdwenen. De meeste van deze soorten komen alleen nog maar in enkele kleine natuurgebieden voor. Deze gebieden liggen vaak ver van elkaar af, wat de populaties extra kwetsbaar maakt voor invloeden van buitenaf. De belangrijkste oorzaak van hun achteruitgang is dat geschikte leefgebieden verdwijnen of versnipperen.

Actieve en passieve bescherming kunnen beter worden afgestemd

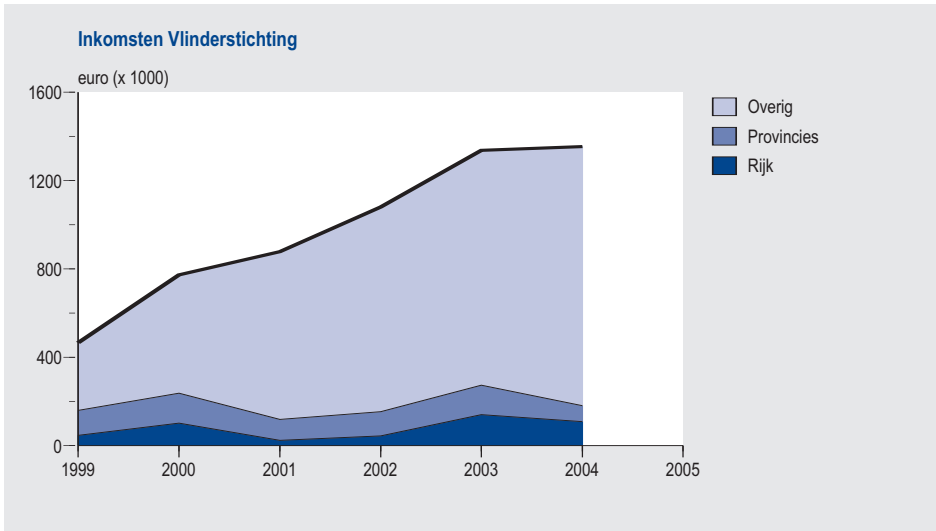
In 2000 is het Meerjarenprogramma Soortenbeleid 2000 - 2004 opgesteld. Met de nieuwe kennis over dagvlinders zijn 21 soorten als landelijk bedreigd aangegeven. Voor 6 ervan zijn soortbeschermingsplannen opgesteld. Voor de overige bedreigde soorten worden momenteel geen actieve maatregelen genomen.

Opvallend is dat van de 21 landelijk bedreigde soorten er slechts 8 zijn beschermd via de Flora-

en faunawet. Daarmee bestaat de mogelijkheid dat voor bepaalde soorten dagvlinders soortbeschermingsplannen worden uitgevoerd, terwijl ze niet wettelijk beschermd zijn. Het alsnog onder de Flora- en faunawet brengen van de 13 landelijk bedreigde soorten kan een bijdrage leveren aan de bescherming van die soorten. Dan mag immers de gunstige staat van instandhouding niet in gevaar gebracht worden.

Geldstroom voor vlinderbescherming wordt breder

De provinciale middelen en LNV-gelden voor soortbescherming worden ruimschoots overtroffen door andere bronnen voor soortenbeleid. *Figuur 11.2* laat dit zien aan de hand van de inkomsten van De Vlinderstichting. Het aandeel geld uit andere bronnen dan de reguliere soortbeschermingsgelden van LNV en provincies is in vijftien jaar tijd opgelopen van circa 65% tot circa 85%. Tot de nieuwe bronnen behoren onder meer fondsen, zoals het Prins Bernhard fonds en het VSB fonds. Donaties nemen slechts een klein deel van de nieuwe bronnen in, ongeveer 10%. Overigens verwacht De Vlinderstichting voor de komende jaren een stabilisatie en geen verdere groei (Van Swaay, 2005).



Figuur 11.2 De Vlinderstichting vindt haar financieringsbronnen in toenemende mate buiten het reguliere soortbeschermingsgeld van Rijk en provincies. In de figuur zijn donaties en giften niet meegenomen (Van Swaay, 2005).

De Vlinderstichting besteedt het merendeel van haar gelden aan onderzoek en advies. Deze activiteiten hebben er onder meer toe geleid dat terreinbeheerders meer aandacht besteden aan gefaseerd maaibeheer. Hierbij wordt een variatie in het maaibeheer in ruimte en tijd aangebracht, waarbij in tegenstelling tot integraal maaien, delen van de vegetatie enige tijd blijven overstaan.



Bij gefaseerd maaien laat men een deel van de vegetatie staan. Dit blijkt een positief effect te hebben op dagvlinders en andere ongewervelden (foto: Anjo de Jong).



In 1993 zijn 80 exemplaren van de zilveren maan uitgezet in de schraallanden van de Meije. De introductie ging samen met aanpassingen in inrichting en beheer, zoals irrigatie, plaggen en gefaseerd maaibeheer. Na een sterke terugval in 1999 zijn er in 2004 ruim 130 exemplaren van de zilveren maan in de Meije geteld (foto: Saxifraga-Frits Bink).

Het aantal soortgroepen ongewervelden blijkt bij gefaseerd maaien hoger te zijn dan bij integraal maaien of niets doen. Onderzoek ligt ook aan de basis van herintroductieprogramma's, zoals voor de zilveren maan.

Een van de doelstellingen van het Beschermingsplan dagvlinders was het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de bescherming van deze soortgroep. Sinds het uitkomen van het Beschermingsplan is de betrokkenheid van burgers bij het beschermen van dagvlinders aanzienlijk vergroot. Zo heeft De Vlinderstichting sinds 1989 16.000 dagvlindergidsen verkocht, leveren naar schatting zo'n 1.500 waarnemers jaarlijks vlinderwaarnemingen aan en is het aantal waarnemingen opgelopen van een kleine 10.000 in 1989 naar ruim 120.000 in 2003. De Vlinderstichting meldt verder dat het aantal kweekpakketten om koolwitjes in de klas te kweken toeneemt. In 2004 waren dat er ruim 2.500 (Van Swaay, 2005).

12 ROOD VOOR GROEN

Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw draagt de rijksoverheid verantwoordelijkheden over naar provincies en gemeenten. Met het vaststellen van de Nota Ruimte (VROM, 2005b) en de Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004a) heeft het kabinet een stap verder gezet in de decentralisatie van het natuur- en landschapsbeleid.

Bij de decentralisatie van taken vloeien niet automatisch ook de daarvoor benodigde middelen naar de provincies en gemeenten. Zij zien zich daardoor voor de opgave gesteld om aanvullende financiering te vinden om de aan het rijksbeleid verbonden taakstellingen uit te voeren.

Dit is onder meer het geval voor de grote groengebieden bij de steden. Afspraken over de financiering van deze recreatiegebieden zijn vastgelegd in de woningbouwafspraken tussen Rijk, provincies en stadsgewesten. Als aan die afspraken wordt voldaan, is tot en met 2010 jaarlijks in totaal 70 miljoen euro meer nodig dan op de rijksbegroting beschikbaar is. Ook voor de Nationale Landschappen is meer geld nodig dan op de rijksbegroting beschikbaar (*hoofdstuk 7*). Europese, provinciale en gemeentelijke fondsen bieden onvoldoende mogelijkheden om de gaten te dichten. Als bron voor aanvullende middelen wordt veel verwacht van rood voor groen financiering.



Het Bentwoud bij Zoetermeer is een van de grote groengebieden die het Rijk wil realiseren. De uitvoering van het beleid voor grote groengebieden is gedecentraliseerd naar de provincies. Daarmee zijn echter niet de voor de uitvoering van dat beleid benodigde middelen aan de provincies beschikbaar gesteld (foto: De Jong Luchtfotografie).

De inperking van de rijksbijdragen lijkt ingegeven door beleidskeuzen van zowel sturingsfilosofische als financiële aard. De rijksoverheid wil namelijk stimuleren dat burgers en lokale overheden, meer dan voorheen, zelf de zorg op zich nemen voor de collectieve waarden van natuur en landschap, ook waar het op geld aankomt.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of de provincies voldoende financiële middelen zullen kunnen vinden om de taakstellingen te realiseren. Eerst wordt nagegaan in welke mate rood voor groen constructies tot nu toe hebben geleid tot de aanleg van groenvoorzieningen (*paragraaf 12.1*). Vervolgens wordt kort ingegaan op de perspectieven voor deze vorm van financiering (*paragraaf 12.2*).

12.1 Ervaringen met rood voor groen

- *In het afgelopen decennium werd ongeveer 3.500 euro per nieuwbouwwoning in groen geïnvesteerd. Daarmee werd vooral groen aangelegd binnen de wijken waar de nieuwbouw plaatsvond.*
- *Regionale verevening voor groen, bijvoorbeeld voor medefinanciering van grote groengebieden, komt nog nauwelijks voor. Daardoor zijn de grote bos- en recreatiegebieden in de Randstad vrijwel geheel gefinancierd door de rijksoverheid*

Rood voor groen werkt vooralsnog alleen op wijkniveau

In toenemende mate worden voor de financiering van groen andere instrumenten gezocht dan de gebruikelijke investeringen van het Rijk, EU en de provincies. Het gaat daarbij om rood voor groen, landschapsfondsen, adoptie en sponsoring en fiscale faciliteiten (zie ook *hoofdstuk 8*). Rood voor groen staat voor de integrale ontwikkeling van rood en groen, waarbij de aanleg van groen wordt betaald uit de bouw van woningen, bedrijven of infrastructuur. Het is aldus een investering in de kwaliteit van de leef- of werkomgeving.

In nieuwbouwprojecten is het gebruikelijk dat het groen dat wordt aangelegd in de wijk zelf, of daar direct aan grenzend, wordt betaald uit de grondexploitatie. Dit wordt ook wel binnenplanse of lokale verevening genoemd.

Zo werd van de vrij-op-naam prijs van de gemiddelde VINEX-nieuwbouwwoning bijna 3% geïnvesteerd in groen (zie *kader 'Kostenopbouw van een nieuwbouwwoning'*). Dat is een bedrag van ruim 3.500 euro.

Het geld is voornamelijk gebruikt om wijkgroen aan te leggen: straatbomen, perken, plantsoentjes en groenstroken langs infrastructuur. Slechts een zesde van het aangelegde groen is van grotere omvang. Het gaat daarbij om parken en bos- en natuurgebieden binnen 500 meter van de bebouwde kom. In totaal is bij benadering ongeveer 85 m² stedelijk groen per woning aangelegd.

Kostenopbouw van een nieuwbouwwoning

Figuur 12.1 laat zien hoe de kosten zijn opgebouwd van een gemiddelde nieuwbouwwoning (koop en huur) op een VINEX-locatie. Hierbij is uitgegaan van de werkelijke kosten in de grondexploitatie van representatieve VINEX-bouwprojecten.

De verwervingskosten van de grond bestaan uit de agrarische grondwaarde en de winst die de grondeigenaar daarop maakt, omdat die de grond, die meestal in agrarisch gebruik is, verkoopt voor een prijs die gemiddeld ongeveer drie maal de agrarische grondwaarde van 50.000 euro/ha is. Tot de verwervingskosten horen ook de kosten voor het slopen van aanwezige bouwsels, zoals kassen.

Vervolgens wordt de grond voor bebouwing gereed gemaakt. Er wordt riolering, verharding en wijkgroen aangelegd. Bovendien zijn er kosten voor voorbereiding en toezicht. Al deze kosten zijn direct gerelateerd aan de te bouwen woonwijk.

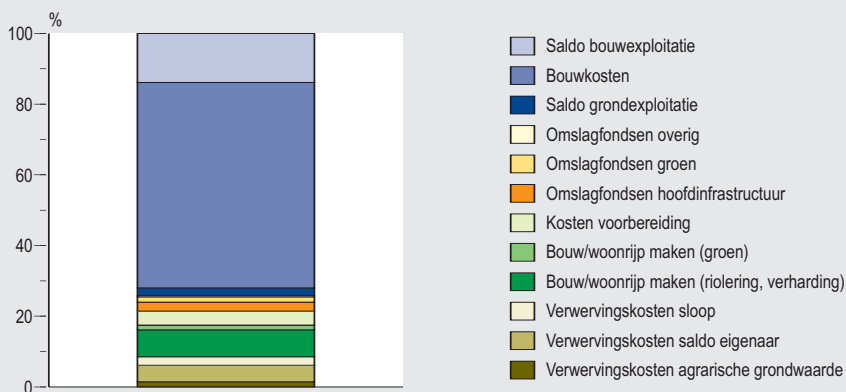
Daarnaast zijn er zogenoemde omslagfondsen voor de aanleg van hoofdinfrastructuur, bovenwijken groen en overige voorzieningen, zoals een wijkcentrum.

Het resultaat van alle investeringen is een wijk met bouwrijpe kavels die aan projectontwikkelaars of aannemers verkocht worden tegen de zogenaamde uitgifteprijs. Die dekt in principe alle hiervoor genoemde kosten. Bovendien is er een batig grondexploitatie-saldo voor de partij die de grondexploitatie heeft uitgevoerd, in de meeste gevallen een gemeente (Groetelaars, 2004).

Tot slot worden de huizen gebouwd, waarmee bouwkosten gemoeid zijn en waaraan de bouwvereenbaring een batig saldo overhoudt.

Alle kosten en saldi samen vormen de vrij-op-naam prijs, die in de bestudeerde VINEX-wijken uitkwam op gemiddeld 131.000 euro.

Kostenopbouw gemiddelde VINEX-woning 1995 - 2005



Figuur 12.1 De prijs van een gemiddelde VINEX-woning wordt opgebouwd uit een grote hoeveelheid kosten (kostenopbouw op basis prijspeil 2000; bronnen: Kolpron, 2000; De Regt, 2003; Vreke et al., 2005; bewerking MNP).

Nauwelijks regionale verevening voor groen

Regionale verevening tussen rood en groen is de afgelopen vijftien jaar nauwelijks voorgekomen. Dat is opmerkelijk omdat in diezelfde periode de woningmarkt veel financiële ruimte bood voor investeringen in de woonomgeving (*paragraaf 12.2*). Grote bos- en recreatiegebieden in de Randstad zijn ondanks die economische voor- spoed vrijwel geheel gefinancierd door de rijksoverheid.

Hierin kan een verandering komen. In 2000 gaven projectleiders van Randstadgroen-projecten in een interviewronde van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) aan, nauwelijks te geloven in rood voor groen. In 2005 heeft die scepsis echter plaats gemaakt voor voorzichtig optimisme.

Op basis van gegevens van ondermeer LNV, VROM, NEPROM, OTB en knipselkranten zijn ruim 50 projecten gevonden waarbij verevening van rood voor groen en/of blauw aan de orde is. De helft van alle projecten speelt in Noord- en Zuid-Holland.

De grootste bedragen gaan om in de Reconstructie en in Meerstad Groningen. In de projecten waar gegevens beschikbaar waren over de geplande opbrengsten van rood voor groen, liepen die uiteen van 500 tot 5.000 euro per woning.

12.2 Perspectieven voor rood voor groen financieringen

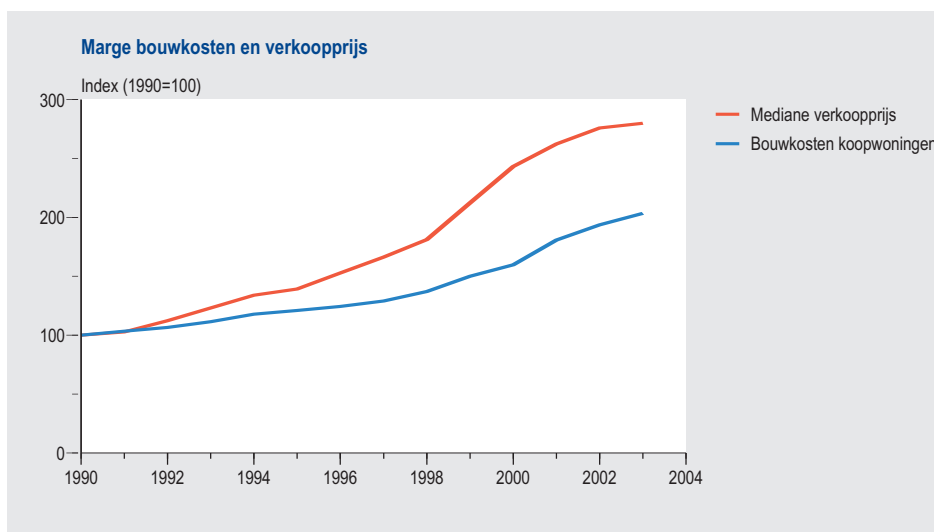
- *De investeringen in groen vanuit nieuwbouwprojecten, zijn afhankelijk van de bereidheid van projectontwikkelaars en gemeenten, en gekoppeld aan de mogelijkheden om dure koopwoningen te verkopen. Ze zijn daarmee conjunctuurafhankelijk.*
- *Regionale verevening tussen rood en groen wordt naar verwachting niet juridisch afdwingbaar, maar afhankelijk van de vaardigheden van overheden en maatschappelijke organisaties om met projectontwikkelaars gebieden integraal te ontwikkelen.*

Marges rood voor groen: smal en onzeker

De hierboven geschetste kostenopbouw van een gemiddelde nieuwbouwwoning en de verevening tussen rood en groen van 3.500 euro per woning variëren in de loop der tijd, van woning tot woning, en van plaats tot plaats.

De variatie in de tijd hangt samen met de ontwikkelingen op de woningmarkt. In de afgelopen 15 jaar zijn de marktprijzen voor woningen sterk gestegen, terwijl de bouwkosten in een lager tempo omhoog gingen (*figuur 12.2*). Dit betekende dat de prijs van bouwrijpe kavels sterk kon stijgen. Daarmee namen de mogelijkheden om geld te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte toe. De laatste jaren stijgen echter de bouwkosten sterker dan de vrij-op-naam prijs, waardoor de ruimte voor investeringen in groen weer afneemt.

De verschillen in kostenopbouw tussen woningen onderling hebben te maken met het aandeel van de bouwkosten in de verkoopprijs. Bij het topsegment van koopwoningen is dat aandeel aanzienlijk lager dan bij een gemiddelde koopwoning. Bij huurwoningen dekt de woningprijs vaak niet eens de kosten. Als gevolg daarvan is verevening nodig tussen dure en goedkope woningen. Bij de bouw van dure woningen ontstaat dus meer ruimte voor investeringen in de kwaliteit van de openbare ruimte. De huidige slechte markt voor dure woningen zet die ruimte echter onder druk.



Figuur 12.2 In de jaren negentig is de marge tussen de bouwkosten en de woningprijs toegenomen, waardoor er ook meer ruimte ontstond voor investeringen in de kwaliteit van de woon-omgeving (bronnen: NVM, CBS).

Dat ook de locatie mede de mogelijkheden voor verevening bepaalt, zal duidelijk zijn. Een lagere grondprijs en lagere bouwkosten kunnen immers een gunstig effect hebben op verevening, als tenminste de woningprijs op die locaties ook niet lager is.

Om de opgave voor Nationale Landschappen en recreatie om de stad te financieren uit woningbouw, zou de bijdrage aan groen moeten stijgen van de huidige 3.500 tot circa 6.200 euro per woning. In de geplande projecten waar regionale verevening aan de orde is, zal de opbrengst per woning echter beduidend lager liggen, zelfs lager dan de afgelopen jaren gebruikelijk was. Daarbij komt dat de opbrengsten onzeker zijn omdat ze afhankelijk zijn van de ontwikkelingen in de markt.

Tot slot is er nog een andere ontwikkeling die de mogelijkheden om groen te creëren uit de grondexploitatie van nieuwbouwwoningen verder kan beperken. Het Rijk bouwt de subsidies voor aanleg van infrastructuur en waterbeheer bij grote bouwlocaties af. Ook deze kosten zullen in toenemende mate uit de grondexploitatie betaald moeten worden. De ruimte voor verevening tussen rood en groen wordt daardoor nog kleiner. Het is dan ook de vraag of de hooggespannen verwachtingen voor rood voor groen financieringen wel waargemaakt kunnen worden.

Geen juridische afdwingbaarheid rood voor groen

Er is al enige jaren een Grondexploitatiewet in voorbereiding, mede op initiatief van de NEPROM, een organisatie van grote projectontwikkelaars. De wet is onder meer bedoeld om te voorkomen dat er knelpunten ontstaan door de rolwisseling tussen overheid en projectontwikkelaars. Traditioneel is de gemeente de ontwikkelaar van



De provincie Noord-Holland en de gemeente Hoofddorp ontwikkelen aan de westzijde van de VINEX-wijk Floriande het groengebied Boseilanden. Het gebied is 90 ha groot. 9 ha zal verkocht worden als bouw kavels met een gemiddelde prijs van 750.000 euro. De opbrengsten daarvan zouden gedeeltelijk geïnvesteerd worden in het groen. Doordat de woningmarkt voor het top-segment is ingezakt, zijn na twee jaar echter slechts enkele van de 46 kavels verkocht (foto: Hans Farjon).

nieuwe bouwlocaties. Die rol is echter (gedeeltelijk) overgenomen door projectontwikkelaars. Daardoor kunnen investeringen in bovenwijkse voorzieningen en groen onder druk komen te staan. Door de vergunningverlening voor bouwprojecten te koppelen aan kwaliteitseisen en door kostenverhaal op te leggen, wil de overheid dit tegengaan.

Kostenverhaal is een juridisch afdwingbare vorm van verevening. Bij kostenverhaal is het profijtbeginsel van wezenlijk belang. Om tot kostenverhaal over te kunnen gaan, moet het duidelijk zijn of en in hoeverre de ontwikkeling van groen kan worden toegerekend aan het bouwproject.

In de discussie rond de Grondexploitatiewet is niet duidelijk in hoeverre de kosten voor regionale groenprojecten, infrastructuur en waterbeheer op bouwprojecten kunnen worden verhaald. Hierbij is het belangrijk hoe de kostensoortenlijst wordt geformuleerd. De lijst geeft aan welke kosten wel en niet verhaald kunnen worden.

De minister van VROM onderzoekt of de lijst nog aanpassing of uitbreiding vraagt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27581 nr. 20). Uit onderzoek naar de financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie (Wolff *et al.*, 2004) bleek

dat de verschillende partijen die daarbij betrokken zijn, regionale verevening wenselijk vinden. Vaak vinden ze wel dat vrijwilligheid voorop moet staan en dat maatwerk mogelijk moet zijn.

Veel overheden vinden niettemin dat er een zekere 'stok achter de deur' zou moeten zijn om onwillige partijen te kunnen bewegen deel te nemen aan verevening. Zo heeft de provincie Zeeland het principe 'Voor wat, hoort wat' in streekplannen opgenomen (Provincie Zeeland, 2004). Ook de provincie Gelderland onderzoekt de juridische mogelijkheden van verevening bij Ruimte voor Ruimte projecten (Needham *et al.*, 2005). Er bestaat bij sommigen echter ook huiver om de verevening voor regionaal groen afdwingbaar te maken, omdat dit de verwervingskosten voor groenprojecten aanzienlijk kan opdrijven.

Door geen juridische verplichtingen op te leggen voor regionale verevening, worden de mogelijkheden om groen uit rood te financieren, sterk afhankelijk van de vaardigheden van overheden en maatschappelijke organisaties om samen met projectontwikkelaars tot plannen te komen voor de integrale ontwikkeling van rood en groen.

Behalve vaardigheden vraagt dat ook forse investeringen in tijd van de betrokkenen. Maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij initiatieven om rood met groen te ontwikkelen, klagen over de zware wissel die deze processen trekken op de persoonlijke capaciteit van hun organisaties. Zij krijgen immers niet specifiek betaald voor deze activiteiten en vinden bovendien dat hier een taak voor de overheid ligt. Die kan immers planologische besluiten nemen. Om die laatste reden heeft de provincie Utrecht de regierol van het project Hart van de Heuvelrug overgenomen van de stichting Het Utrechts Landschap (MNP, 2004b). Ook bij de vrijkomende defensie terreinen is de overheid zelf betrokken. DLG zoekt naar mogelijkheden om de verwerving van deze terreinen te financieren door op delen ervan rode functies te laten ontwikkelen (zie *hoofdstuk 6, kader 'Natuurbeheer op defensie terreinen'*).

Literatuurlijst

- Alberts, F.W., M. Obbink, R. Tank, H. Wolfert, B. Nijhof & C. van den Brink (2005). *Verkenning waterberging Rijnstrangen*. RIZA-rapport. RIZA, Lelystad.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Jaarverslag en slotwet ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit 2004*. Tweede Kamer 2004-2005 30100 XIV, nr. 2. Rapport bij het Jaarverslag 2004. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Bal, D., H.M. Beijer, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2001). *Handboek Natuurdoeltypen. Tweede geheel herziene editie*. Rapport EC-LNV 2001/020. Expertisecentrum LNV, Wageningen.
- Baptist, M. (2005). *Modelling Floodplain Biogeomorphology*. PhD Thesis. Delft University Press, Delft.
- Begeleidingsgroep Natuur en Economie (2005). *Advies van de Begeleidingsgroep Natuur en Economie aan het Milieu- en Natuurplanbureau over de te hanteren terminologie in Natuurbalans 2005*. Wageningen/Den Haag.
- Berends, W., K. de Feijter & M. de Jong (2005). *Nederland kan zo mooi zijn: onderzoek naar de beleving van 52 gebieden door omwonenden*. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.
- Berkhout, P. & C. van Bruchem (red.) (2004). *Landbouw-Economisch Bericht 2004*. LEI-rapport PR.04.01. LEI, Den Haag.
- Boers, A. & M.J. Koning (2005). *Belastinguitgaven door fiscale faciliteiten voor natuurbeleid*. LEI-rapport. LEI, Den Haag.
- Bogaardt, M.-J. & D. Verhoog (2005). *Europese geldstromen voor natuur en landschap in Nederland*. LEI-rapport 6.05.13. LEI, Den Haag.
- Boom, B. van den, J. Holtland & E. Lammerts (2004). *De duinen van Staatsbosbeheer. Evaluatie van herstelbeheer in de kuststrook*. Staatsbosbeheer, Driebergen.
- Boonman, P. & R. Nijsten (2004). *Tijd is geld: een onderzoek naar doorlooptijden en kosten van natte aanleg projecten van Directie Oost-Nederland*. Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft.
- Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirkx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen & T.J. Weijsschedé (2004). *Beleidsvaluatie natuur en landschap*. Planbureau-rapport 5. Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM, Bilthoven.
- Buijs, A.E., T.A. de Boer, A.L. Gerritsen, F. Langers, S. de Vries, M. van Winsum-Westra & E.C.M. Ruijgrok (2004). *Gevoelsrendement van natuurontwikkeling langs rivieren*. Alterra-rapport 868. Alterra, Wageningen.
- CPB (2001). *Welvaarteffecten van Maasvlakte 2. Kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*. Centraal Planbureau, NEI & RIVM. Koninklijke De Swart, Den Haag.
- CRM (1977). *Structuurvisie Natuur en Landschapsbehoud*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- Daalhuizen, F. (2004). *Nieuwe bedrijven in oude boerderijen. De keuze voor een voormalige boerderij als bedrijfslocatie*. Eburon, Delft.
- Dirksen, J. (2004). *Workshop Weidevogels en Natuurbalans. Verslag van een workshop, d.d. vrijdag 25 juni 2004 bij Alterra-Wageningen*. Alterra, Wageningen.
- Drees, M. & Y. van Manen (2005). *Hoe gaat het met het konijn?* Sovon-Nieuws 18(1): 12.
- Ebregt, J., C.J.J. Eijgenraam & H.J.J. Stolwijk (2005). *Kosteneffectiviteit van maatregelen en pakketten. Kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier, deel 2*. CPB Document 83. Centraal Planbureau, Den Haag.
- EEA (2003). *Europe's environment: the third assessment*. Environmental assessment report 10. European Environmental Agency, Copenhagen.
- EEA (2004). *EEA Signals 2004*. Office of the Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Farjon, J.M.J., G.H.P. Dirkx, A.J.M. Koomen, J.A.J. Vervloet & G.W. Lammers (2001). *Neder-landschap Internationaal: bouwstenen voor een selectie van gebieden landschapsbehoud*. Alterra-rapport 358. Alterra, Wageningen.
- Financiën (2004). *Miljoenennota 2005*. Ministerie van Financiën. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Gaaff, A. & J. Vader (2005). *Rendeert Natuurcompensatie?* LEI-rapport 6.05.19. LEI, Den Haag.
- Gies, E., L. Groenemeijer, W. Meulekamp, R. Schmidt, H. Naef & M. Pleijte (2005). *Verstening in het landelijk gebied. Een onderzoek naar de mate van verstening in het landelijk gebied ten behoeve van het monitoring- en evaluatieprogramma van Nota Ruimte*. Alterra-rapport 1202. Alterra, Wageningen.

- Groetelaars, D.A. (2004). *Instrumentarium voor locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Proefschrift Technische Universiteit Delft. Stedelijke en Regionale Verkenningen 32. Delft University Press, Delft.
- Heer, M. de, V. Kapos & B.J.E. ten Brink (2005). *Biodiversity Trends in Europe: development and testing of a species trend indicator for evaluating progress towards the 2010 target*. Philosophical Transactions 360 (1454): 297-308.
- Hein, L. (2005). *Optimising the management of complex dynamic ecosystems: an ecological-economic modelling approach*. Dissertatie. Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Hinsberg, A. van, H. Noordijk, M. van Esbroek, A. van Pul & W. Lammers (2003). *Quick scan van mogelijke gevolgen en effectiviteit van zoneringsvarianten rond VHR en WAV*. RIVM-rapport 408768002. RIVM, Bilthoven.
- Hoogenboom, F.G.G., C.M. Niemeijer, R.A.M. Schrijver & J.H. Spijker (2002). *Databank Gemeentelijk Groenbeheer, rapportage boekjaar 2000*. Alterra & LEI, Wageningen/Den Haag.
- Huijben, M.P.M., & A. Geurtsen (2003). *Overhead in publieke organisaties*. Tijdschrift Controlling 10: 17.
- Jans, L. (red.) (2004). *Evaluatie nevengeulen Gamerense Waard 1996-2002*. RIZA Rapport 2004.024. RIZA, Lelystad.
- Jong, J.J. de, G.W.W. Wamelink, H.F. van Dobben & M.N. van Wijk (2004). *Benefits of deposition reduction for nature management*. Alterra-rapport 1051. Alterra, Wageningen.
- Jongeneel, R., L. Slangen, E.J. Bos, M. Koning, T. Ponsioen & J. Vader (2005). *De effecten van natuurprojecten op de economie: financiële en economische analyse van kosten en baten*. Wageningen UR, Wageningen/Den Haag.
- Kolpron (2000). *Kostenverhaal in de grondexploitatie op VINEX-locaties*. Kolpron Consultants BV, Rotterdam.
- KPMG (2005). *Overijssel (kans)rijk in het groen: De economische baten van natuur en landschap in kaart gebracht*. Provincie Overijssel, Zwolle.
- Langers, F., T.A. de Boer & A.E. Buijs (2005). *Donkere nachten. De beleving van nachtelijke duisternis door burgers*. Alterra-rapport 1137, reeks belevingsonderzoek nr. 13. Alterra, Wageningen.
- LEI (2004). *Land- & tuinbouwcijfers 2004*. LEI-rapport PR.04.02. LEI, Den Haag.
- Leneman, H. & C. Graveland (2004). *Deelname en continuïteit van het Agrarisch Natuurbeheer*. LEI-rapport 7.04.06. LEI, Den Haag.
- Leroy, P. & J. Gersie (2004). *Een historisch tegen-draadse ambitie: de vermaatschappelijkende van het natuurbeleid in Nederland*. In: Overbeek, G. & S. Lijmbach (red.), Medeverantwoordelijkheid voor natuur. Wageningen Academic Publishers, Wageningen: 23-44.
- Ligthart, S.S.H., T. van Rheenen, K.H.M. van Bommel, M.J.S.M. Reijnen, M.N. van Wijk, C.B. Brink, A. Gaaff, H. Leneman, J. Latour (2004). *Kosteneffectiviteit natuurbeleid: methodiekontwikkeling. Tussenrapportage 2004*. Planbureau rapporten 23. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- LNv (1990a). *Beschermingsplan dagvlinders*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNv (1990b). *Natuurbeleidsplan*. Regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNv (2000a). *Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid 2000-2004*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Interprovinciaal Overleg en Platform Soortenbeschermende Organisaties, Den Haag.
- LNv (2000b). *Natuur voor mensen, Mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*. Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNv (2003). *Rijksbegroting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2004*. Tweede Kamerstuk 29200 XIV, nr 1. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- LNv (2004a). *Agenda voor een Vitaal Platteland. Inspelen op veranderingen*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNv (2004b). *Jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het jaar 2003*. Tweede Kamerstuk 29540, nr. 30. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- LNv (2005). *NATURA 2000 Contourennotitie. Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Middelkoop, H., E. Stouthamer, M.M. Schoor, H.P. Wolfert & G.J. Maas (2003). *Kansrijkdom voor rivierecotopen vanuit historisch-geomorfologisch perspectief: Rijntakken – Maas – Benedenrivieren*. Publicatie 21-2003. Nederlands Centrum voor Rivierkunde, Delft.

- MNP (2003). *Natuurbalans 2003*. Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- MNP (2004a). *Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte*. RIVM-rapport 711931009. Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM, Bilthoven.
- MNP (2004b). *Natuurbalans 2004*. Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- MNP (2005a). *Milieubalans 2005*. Milieu- en Natuurplanbureau. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- MNP (2005b). *Optimalisatie EHS. Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*. MNP-rapport 408768003/2005. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2005c). *Van aankoop naar beheer. Verkenning kansrijkheid omslag natuurbeleid I*. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Nationaal Groenfonds (2004). *Jaarverslag 2003*. Nationaal Groenfonds, Hoevelaken.
- Needham, B., T. de Gier & H. van der Cammen (2005). *Ontwikkelingsbijdragen bij herbestemmen van bebouwing in het buitengebied*. Advies aan het bestuur van de provincie Gelderland. Provincie Gelderland, Arnhem.
- Oerlemans, N., E. van Well & A. Guldemond (2004). *Agrarische natuurverenigingen aan de slag. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Culemborg.
- Pelsma, T., M. Platteeuw & T. Vulink (2003). *Graven en grazen in uiterwaarden*. RIZA-rapport 2003.014. RIZA, Lelystad.
- Projectorganisatie 'Ruimte voor de Rivier' (2005). *PKB deel 1, Ruimte voor de Rivier. Ontwerp planologische kernbeslissing. Nota van toelichting*. Ministeries van V&W, VROM & LNV, Den Haag.
- Provincie Zeeland (2004). *Streekplan Zeeland. Herziening West Zeeuwsch-Vlaanderen*. Provincie Zeeland, Middelburg.
- Reeze, A.J.G., A.D. Buijse & W.M. Liefveld (red.) (2005). *Weet wat er leeft langs Rijn en Maas: ecologische toestand van de grote rivieren in Europees perspectief*. RIZA Rapport 2005.010. RIZA, Lelystad.
- Regt, W.J. de (2003). *De grondmarkt in gebruik. Een studie over de grondmarkt ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering*. RIVM-rapport 550016001. RIVM, Bilthoven.
- RLG (2005). *Nationale landschappen: vaste koers en lange adem. Advies over de instrumentatie van Nationale Landschappen*. Advies RLG 05/1. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- Roos-Klein Lankhorst, J., S. de Vries, A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemen & C. Schuiling (2005). *BelevingsGIS versie 2. Waardering van het Nederlandse landschap door de bevolking op kaart*. Alterra-rapport 1138, reeks belevingsonderzoek nr. 14. Alterra, Wageningen.
- Ruijgrok, E.C.M., R. Brouwer & H. Verbruggen (2004). *Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten-baten-analyses. Aanvulling op de Leidraad OEI*. Ministeries van LNV, V&W, EZ, Financiën & VROM, Den Haag.
- Sectorraad Paarden (2004). *Beleidsnotitie paardenhouderij*. Sectorraad Paarden, Zoetermeer.
- Selnes, T.A. (2003). *LVN – effectief op gebiedsniveau? LEI-rapport 6.03.10*. LEI, Den Haag.
- Smit, H., P. Luttik & G. Boosten (2005). *Natuur en landschap als investering. Perspectieven van nieuwe financiële instrumenten voor natuur en landschap*. Planbureau rapport 28. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Sollart, K.M. (2004). *Effectiviteit van het Natuur- en Milieu-Educatie beleid*. Planbureau rapport 17. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Swaay, C.A.M. van (2005). *Natuurbalans 2005: Soortenbeleid, geldstromen en activiteiten Dagvlinders*. Rapport VS2005.018. De Vlinderstichting, Wageningen.
- Tank, R., T. Tielens, G.P. Roetert Steenbruggen, C. de Vaan, M. van Oort & H. Wolfert (2005). *Normkosten NURG 2005: een onderzoek naar normkosten voor inrichting van EHS in het NURG-gebied*. Dienst Landelijk Gebied, Arnhem.
- Terluin, I.J. & G.S. Venema (2003). *Towards regional differentiation of rural development policy in the EU*. LEI-report 6.03.01. LEI, Den Haag.
- Terluin, I.J. & G.S. Venema (2004). *Second pillar of the CAP: what can we learn from experiences with the menu approach?* Tijdschrift voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw (19) 1: 6-21.
- V&W (1989). *Derde Nota Waterhuishouding. Water voor nu en later*. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

- V&W (2000). *Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21^e eeuw*. Directoraat-generaal van Rijkswaterstaat. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.
- Veeneklaas, F.R., W.J. de Regt & H.J. Agricola (2004). *Verrommelt het platteland onder stedelijke druk? Storende elementen en landshapsdynamiek in de studiegebieden Abcoude en Epe-Vaassen*. Planbureau-rapport 22. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Vonk, M. (red.) (2004). *Natuur, landschap en actoren. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004*. Planbureau-rapport 13. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Vreke, J., V. Bezemer & J.C.A.M. Bervaes (2005). *De (on)geschreven regels van het spel: de positie van groen in rode projecten*. Alterra-rapport 1188. Alterra, Wageningen.
- Vries, S. de, M. Hoogerwerf & W.J. de Regt (2004). *AVANAR: een ruimtelijk model voor het berekenen van vraag-aanbodverhoudingen voor recreatieve activiteiten. Basisdocumentatie en gevoeligheidsanalyses*. Alterra-rapport 1094. Alterra, Wageningen.
- VROM (1992). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX)*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2005a). *De Nationale VROM-enquête; resultaten*. Rapport in opdracht van Twijnstra en Gudde voor het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2005b). *Nota Ruimte, deel 3a: aangepast kabinetsstandpunt naar aanleiding van behandeling in de Tweede Kamer*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Wielen, P. van der, J. Vreke, S. Reinhard & E. Bos (2004). *Instrumentanalyse natuur en landschap. Een analyse naar de kansrijkheid van een aantal beleidsinstrumenten ter verbreding van financiering van natuur*. Alterra-rapport 1111. Alterra, Wageningen.
- Wijnen, W., H. Hofsink, E.J. Bos, C. van der Hamsvoort & L. de Savornin Lohman (2002). *Baten en kosten van natuur. Een regionale analyse van het Roerdal*. LEI-rapport 4.02.09. LEI, Den Haag.
- Wingerden, W.K.R.E. van, R.I. van Dam, Th. van der Sluis, P. Schmitz, H. Kuipers & W. Kuindersma (2005). *Natura 2000 Grensgebieden: ecologische kansen en grensoverschrijdende samenwerking in Natura 2000 grensgebieden*. Alterra-rapport 1061. Alterra, Wageningen.
- Wolff, H. de, J. de Greef, W. Korthals Altes & M. Spaans (2004). *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie: kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau*. Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft, Delft.
- Zee, F.F. van der, D. Bal, L. Fliervoet & W. Schippers (2004). *Omslag van minder verwerving naar meer beheer. Theoretische verkenning van natuurdoelen in relatie tot beheer*. Rapport EC-LNV 2004/330. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit - Expertisecentrum, Ede.
- Zee, F. van der, R. Verhoeven & L. Fliervoet (2005). *De betekenis van de waterwinsector voor de natuur in Nederland. Een overzicht van de natuur bij waterwinbedrijven en een vergelijking van de verschillende waterwinbedrijven onderling*. Rapport DK-LNV 2005/002. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – Directie Kennis, Ede.

Milieu- en Natuurplanbureau rapporten

De informatie in deze Natuurbalans is gebaseerd op een groot aantal analyses en databestanden. De belangrijkste worden beschreven in de onderstaande Milieu- en Natuurplanbureau rapporten.

2 Landschapsdynamiek en ruimtegebruik

Dirkx, G.H.P. & J.M.J. Farjon (red.) (2005). *Landschap in Natuurbalans 2005: Signalen over landschapsdynamiek en ruimtegebruik en verkenning van de opgave voor het Nationale Landschappenbeleid*. Rapport 408763009. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

3 Ontwikkelingen in de natuur

Vonk, M. (red.) (2005). *Ontwikkelingen in de natuur*. Rapport 408763003. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

4 Groen in en om de stad

Niet, R. de (2005). *Groen in de stad: ontwikkeling 1993-2000*. Rapport 408763004. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

5 Natura 2000

Bouwma, I.M., E.P.A.G. Schouwenberg, R. Pouwels & M. P. van Veen (2005). *Milieuomstandigheden en ruimtelijke samenhang van Natura 2000 soorten en habitats*. Rapport 408763005. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

6 Ecologische Hoofdstructuur

Bredenoord, H.W.B. & M.L.P. van Esbroek (2005). *Beleidsevaluatie natuur en landschap*. Rapport 408763006. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Ligthart, S. (2005). *Realisatie EHS: de provincies aan het stuur? Een verkennende studie naar de bestuurlijke organisatie van natuurbeleid*. Rapport 408763007. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Sanders, M.E., C.A. Mûcher & R. Haveman (2005). *Monitoring natuurdoelen: beleidsprestaties, meetgegevens en landsdekkende bestanden*. Rapport 408763008. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

7 Nationale landschappen

Dirkx, G.H.P. & J.M.J. Farjon (red.) (2005). *Landschap in Natuurbalans 2005: Signalen over landschapsdynamiek en ruimtegebruik en verkenning van de opgave voor het Nationale Landschappenbeleid*. Rapport 408763009. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

8 Geldstromen in beeld gebracht

Gaaff, A. (2005). *Geldstromen voor natuur en landschap. Achtergronden bij de Natuurbalans 2005*. Rapport 408763010. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Selnes, T.A. (2005). *Natuurbeleid en sturing in beweging. Achtergrondrapport Natuurbalans 2005*. Rapport 408763011. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

9 Duinen: veiligheid, drinkwater en natuur

Wijk, M.N. van, M.E. Sanders, J.J. de Jong & M.P. van Veen (2005). *Natuurbeheer in de duinen, achtergronden bij de Natuurbalans 2005*. Rapport 408763012. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

10 Grote rivieren: veiligheid en natuur

Wolfert, H.P., M.J. Koning & B. Nijhof (2005). *Grote rivieren: achtergronden bij de Natuurbalans 2005*. Rapport 408763013. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

11 Geld en aandacht voor soortenbeleid

Groot Bruinderink, G.W.T.A., A.H. Prins, F.G.W.A. Ottburg, M.E.A. Broekmeyer, L.G. Moraal & Th.C.P. Melman (2005). *Geldstromen in het soortenbeleid*. Rapport 408763014. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

12 Rood voor groen

Farjon, J.M.J. (2005). *Rood met groen: de mogelijkheden voor financiering van groen bij rode ontwikkelingsprojecten*. Rapport 408763015. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Bijlage 1 Investeringsbudget Landelijk Gebied

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is een gezamenlijke onderneming van de ministeries van LNV, VROM en V&W, de provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UVW). Deze regeling heeft tot doel “de provincies samen met de gemeenten en waterschappen in staat te stellen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale regionale gebiedsontwikkeling” (samenvatting Contourennotitie ILG; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 (XIV), nr. 5).

Het Rijk sluit voor een periode van vijf of zeven jaar een convenant af met elke afzonderlijke provincie over de te leveren prestatie. In zo’n ILG-convenant maken het Rijk en elke afzonderlijke provincie afspraken over de doelen die bereikt moeten worden, en over de bijbehorende rijksbudgetten. Op basis van de convenanten die Rijk en provincies met elkaar overeenkomen, krijgen de provincies de beschikking over het ILG-budget.

Het Rijk maakt het geld periodiek over naar het Groenfonds. Provincies vormen het scharnierpunt tussen de rijksdoelen en de regionale gebiedsontwikkeling. Onder regie van de provincies worden de rijksdoelen verbonden aan de inspanningen van gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Provincies stemmen met gemeenten en waterschappen af hoe het budget wordt verdeeld over de regio’s.

Binnen de convenantperiode beschikt daarmee elke provincie over een totaalbudget dat flexibel inzetbaar is. Provincies hebben dan geen last meer van schotten tussen sectorale doelen of tussen begrotingsjaren. Het Rijk volgt tussentijds de voortgang. Aan het einde van de convenantperiode leggen de provincies verantwoording af over de prestaties die ze hebben geleverd.

Met de introductie van het ILG gaan geldstromen voor onder meer natuur anders lopen. Zowel herkomst, tussenschakels als mogelijk ook bestemming kunnen verschuiven. Hoe dit in de praktijk zal uitpakken is echter nog niet uitgekristalliseerd.

Wel worden de contouren zichtbaar van een bundeling van rijksmiddelen van verschillende ministeries. In totaal gaat het om circa 700 miljoen euro (*tabel B1.1*). In het meerjarenprogramma ‘Vitaal platteland’ (LNV, 2004a) wordt de rijksinzet beschreven, waarbij het budget voor 2004 als (illustratief) uitgangspunt is genomen. Het gaat om de volgende beleidscategorieën, op basis van de huidige departementale begrotingen:

- Natuur
- Recreatie
- Landschap
- Landbouw
- Milieu (lucht, bodem, water)
- Water
- Reconstructie

Tabel B1.1 Rijksbudgetten die onder het regime van het ILG gebracht worden, situatie begroting 2004. De totaal bedragen zijn gezuiverd op dubbeltellingen (bron: LNV, 2004a).

Ministerie	Natuur	Recreatie	Land-schap	Land-bouw	Milieu	Water	Recon-structie	Totaal
LNV	333	90	43	92			10	498
VROM	20	7	3	29	130			136
V&W	22					25		47
OCW			3					3
Totaal	375	97	49	121	130	25	10	684

Het ILG wordt gepresenteerd als een groeimodel, waarbij in de loop van de tijd nog andere onderwerpen kunnen worden toegevoegd. Overigens omvat het ILG op dit ogenblik niet het beheer door Staatsbosbeheer (circa 45 miljoen euro) en worden ook de riviergebonden geldstromen in het kader van NURG en Maaswerken er (nog) niet in opgenomen.

Bijlage 2 Begripsbepaling geldstromen

Algemene begrippen

Natuurbeleid

Overheidsbeleid gericht op uitbreiding, herstel of bescherming van ecosystemen en biodiversiteit, alsmede landschap

Beleidsmaatregel

Een actie of een programma van de overheid gericht op een overheidsdoel

Actoren

Personen of rechtspersonen, waaronder begrepen EU, de Rijksoverheid, regionale en lokale overheden, agentschappen, producenten, consumenten en non-gouvernementele organisaties

Met geldstromen samenhangende begrippen

Natuurbaten

De voordelen voor alle actoren die uit de aanwezigheid van natuur voortvloeien. Die voordelen kunnen direct of meer indirect gerelateerd worden aan de natuurwaarden. Voorbeelden van directe baten zijn schone lucht en biodiversiteit in de nabijheid van een natuurgebied. Voorbeelden van indirecte baten zijn de baten uit recreatie-activiteiten en de kwaliteit van de woonomgeving dankzij de nabijheid van een natuurgebied. Directe en indirecte natuurbaten zijn in de praktijk niet altijd eenvoudig te scheiden.

Kosten

De waarde van de productiemiddelen kapitaal, arbeid, grond en ondernemerschap nodig voor de verkrijging van goederen en diensten. Voorbeeld van een goed is een wandelpad, voorbeeld van een dienst het uitzicht vanaf dat wandelpad.

Directe kosten van een maatregel

Kosten die gemaakt worden door actoren waarop de maatregel gericht is.

Indirecte kosten van een maatregel

Alle andere kosten dan de directe kosten die uit de maatregel voortvloeien.

Externe kosten

Kosten voor actoren die niet in de prijs van het goed of de dienst tot uitdrukking komen, omdat ze buiten het prijs- en marktmechanisme vallen. Voorbeelden zijn gezondheidsschade door luchtverontreiniging die door een fabriek wordt veroorzaakt of de schade aan gewassen door wilde zwijnen.

Geldstromen

Betalingen (financiële transacties) van de ene actor aan de andere of vrijstellingen van de verplichting tot betaling van de ene actor aan de andere (bijvoorbeeld een belastingvrijstelling).

Kosten versus uitgaven

Kosten kunnen om verschillende redenen afwijken van de uitgaven die in een bepaalde periode worden gedaan:

- Sommige investeringen die in een zeker jaar met (grote) uitgaven gepaard gaan, worden gedurende meerdere jaren gebruikt. Om het bedrijfseconomisch resultaat voor dat jaar te bepalen, dienen de kosten van deze investeringen over de gebruiksduur te worden gespreid. Een voorbeeld zijn de kosten van machines die gebruikt worden om de natuur te beheren. Deze leiden in het jaar van aanschaf tot een uitgave (de investering) maar leiden gedurende meerdere jaren tot kosten in de vorm van afschrijvingen.
- Sommige kosten resulteren niet in uitgaven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij gebruik van het eigen vermogen. Het feit dat het vermogen is geïnvesteerd levert kosten op omdat het vermogen op een andere manier aangewend had kunnen worden (opportuiniteitskosten van het eigen vermogen).
- Een uitgave voor een goed kan in een andere periode plaatsvinden dan de periode van verbruik.

N.B.: In de cijfers die het CBS presenteert over kosten en financiering van natuur- en landschapsbeheer gaat het in het overgrote deel om uitgaven en ontvangsten. In enkele gevallen, met name waar bedrijven actor zijn, zijn kosten gebruikt. De meeste kosten worden gemaakt door de overheid.

Lasten

De lasten voor een actor, zoals bijvoorbeeld de overheid, worden berekend door de directe kosten te verhogen met de relevante overdrachten (subsidies, heffingen en verleende fiscale voordelen): natuur lasten = natuurkosten gecorrigeerd voor de natuur gerelateerde overdrachten.

Toelichting: subsidies, heffingen en fiscale voordelen zijn interessant voor de bepaling van lasten en financiële stromen voor natuur, maar hebben geen invloed op de directe kosten van natuur. De overdrachten hebben alleen tot gevolg dat de verdeling tussen de actoren verschuift.

Ontvangsten voor natuur en landschap

Zichtbare betalingen aan een actor uit natuur en landschap. Bijvoorbeeld de ontvangsten uit houtverkoop. Zij vormen het spiegelbeeld van de zichtbare uitgaven.

Overdrachten

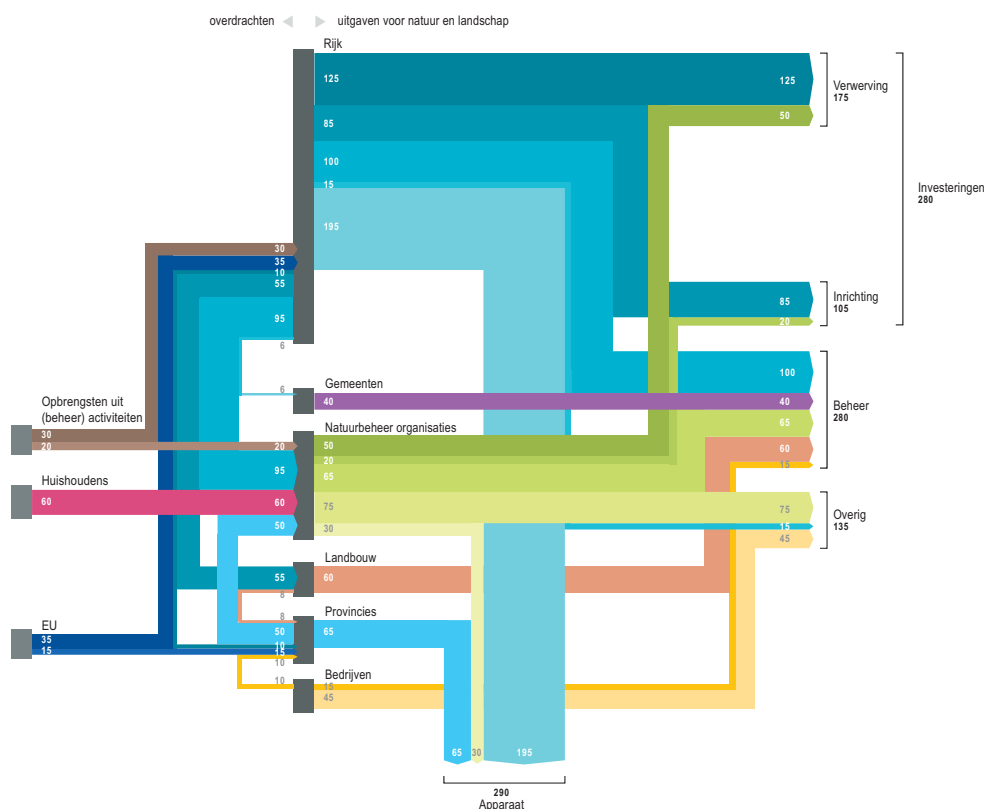
Geldstromen van de ene actor naar de andere actor, gericht op herverdeling van lasten of als financiële stimulans. Overdrachten bestaan uit heffingen, subsidies, leges en vergoedingen voor verleende diensten.

Uitgaven voor natuur en landschap

Zichtbare betalingen die een bepaalde actor in een jaar verricht voor natuur en landschap. Zij vormen het spiegelbeeld van ontvangsten. Bijvoorbeeld de subsidies voor het beheer van natuurterreinen betaald door de rijksoverheid.

(Bron: Begeleidingsgroep Natuur en Economie, 2005).

Bijlage 3: Overzicht geldstromen voor natuur en landschap in Nederland (2003)



Figuur B3.1 De belangrijkste geldstromen voor natuur en landschap in 2003 in miljoenen euro's (bronnen: CBS; Koning et al., 2005; Bogaart & Verhoog, 2005; bewerking MNP).

Kanttekeningen:

- alleen geldstromen groter dan 5 miljoen euro zijn opgenomen;
- grote geldstromen zijn afgerond op eenheden van 5 miljoen euro, waardoor totaalbedragen enigszins kunnen afwijken van de som van afzonderlijke stromen en van bedragen in hoofdstuk 8;
- geldstromen van het Rijk en de gemeenten zijn inclusief fiscale voorzieningen;
- geldstroom landbouw is inclusief geldstroom particuliere boseigenaren.

Afkortingenlijst

ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijdersbond	mln	miljoen
B&W	Burgemeester & Wethouders	MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
BBP	Bruto binnenlands product	nge	Nederlandse grootte-eenheden
CBF	Centraal Bureau Fondswerving	NURG	Nadere Uitwerking Rivierengebied (programma)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	NSW	Natuurschoonwet
CPB	Centraal Planbureau	NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars
CRM	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (ministerie van)	OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ministerie van)
DLG	Dienst Landelijk Gebied	OEI	Overzicht effecten infrastructuur (richtlijn)
DR	Dienst Regelingen	PKB	Planologische Kernbeslissing
EEA	European Environment Agency	POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma/-plan
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw	RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
EU	Europese Unie	SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
fte	fulltime-equivalent	SBB	Staatsbosbeheer
G30	De dertig grootste steden in Nederland	SGB	Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid
G50	De vijftig grootste steden in Nederland	SGP	Strategisch Groen Project
GIAB	Geografische Informatie Agrarische Bedrijven	SN	Subsidieregeling Natuurbeheer
GLB	gemeenschappelijk landbouwbeleid	SOVON	Samenwerkende Organisatie Vogel Onderzoek Nederland
ha	hectare	V&W	Verkeer & Waterstaat (ministerie van)
HSL	Hogesnelheidslijn	VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied	VHS	Viraal Haemorrhagisch Syndroom
IPO	Interprovinciaal Overleg	VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
KNHM	Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij	VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministerie van)
LEI	Landbouw Economisch Instituut	WAV	Wet Ammoniak en Veehouderij
LVN	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministerie van)	WCL	Waardevol Cultuur Landschap
LOG	Landbouwontwikkelingsgebied	WNF	Wereld Natuur Fonds
MJPO	Meerjarenprogramma ontsnippering		
MKBA	maatschappelijke kosten-batenanalyse		

