

Vergaderjaar 2006–2007

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

SAMENVATTING	5			
1 INLEIDING	11	3.3.3	Ontsnippen van EHS-gebieden	38
1.1 Bedreigde biodiversiteit	11	3.4	Planologische bescherming van de EHS	39
1.2 Het concept «ecologische hoofdstructuur»	12	3.5	Knelpunten in de uitvoering	40
1.3 Actoren en financieel belang	13	3.5.1	Sturing door LNV en provincies	40
1.4 Opzet rapport	13	3.5.2	Het principe van vrijwilligheid	42
1.5 Werkwijze	14	3.5.3	Conflicterende doelen en belangen	42
		3.5.4	De omslag van verwerving naar beheer	42
		3.6	Conclusies	43
2 HET BELEID	15	4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	45
2.1 Het instrument: de EHS	15	4.1	Aanbevolen maatregelen ter verbetering van de sturing	45
2.1.1 Rolverdeling en aanpak	15	4.2	Aanbevolen maatregelen ter verbetering van de uitvoering	47
2.1.2 EHS-beleid en internationale verplichtingen	18	5	REACTIE MINISTERS EN NAWOORD	
2.1.3 Geschiktheid van EHS als beleidsinstrument	19	ALGEMENE REKENKAMER	49	
2.2 Doelstellingen van het EHS-beleid	19	5.1	Reactie ministers	49
2.2.1 Omvang	20	5.2	Nawoord van de Algemene Rekenkamer	53
2.2.2 Kwaliteit	22	BIJLAGE 1	OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN	56
2.2.3 Samenhang	23	BIJLAGE 2	CASUSONDERZOEK	59
2.2.4 Planologische bescherming	24	BIJLAGE 3	NORMEN	61
2.3 Inzicht in de voortgang	24	BIJLAGE 4	ORGANISATIES DIE MEEWERKTEN AAN HET ONDERZOEK	63
2.4 Conclusies	25	BIJLAGE 5	BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN	64
3 REALISATIE VAN DE DOELEN	27	BIJLAGE 6	TAAKSTELLING EN REALISATIE OMVANG VAN DE EHS	69
3.1 Omvang	27		LITERATUUR	70
3.1.1 Verwerving en inrichting	28			
3.1.2 Particulier natuurbeheer met functieverandering	29			
3.1.3 Agrarisch beheer	30			
3.1.4 Natte natuur	31			
3.2 Kwaliteit	31			
3.2.1 Natuurdoelen	31			
3.2.2 Milieukwaliteit	32			
3.2.3 Doelsoorten	36			
3.3 Samenhang	36			
3.3.1 Vergroten van EHS-gebieden	36			
3.3.2 Verbinden van EHS-gebieden	37			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het beleid dat de overheid sinds 1990 voert om in Nederland een ecologisch netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden tot stand te brengen: de zogenoemde *ecologische hoofdstructuur* (EHS). De vorming van deze EHS is erop gericht de bedreigde biodiversiteit in Nederland te beschermen. Door de bestaande natuurgebieden uit te breiden en door deze gebieden beter met elkaar te verbinden, wordt het leefgebied van planten en dieren groter, waardoor de kans op uitsterven vermindert. Het is de bedoeling dat er in 2018 een aaneengesloten netwerk bestaat van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden van 728 500 hectare op het land en 6,3 miljoen hectare in de grote wateren. Daartoe moet 275 000 hectare nieuwe EHS worden gerealiseerd. Dit gebeurt op drie manieren: de overheid koopt grond aan en richt die in als natuurgebied, particulieren leggen nieuwe natuur aan (particulier beheer) en boeren gaan landbouwgronden natuurvriendelijk beheren (agrarisch beheer).

We hebben in dit onderzoek in de eerste plaats het EHS-beleid zelf beoordeeld: is de EHS een geschikt instrument om de biodiversiteit te beschermen, is het EHS-beleid helder en samenhangend geformuleerd en kan het beleid goed worden gemonitord? In de tweede plaats hebben we gekeken naar de uitvoering van het beleid: hoeveel natuur is er inmiddels gerealiseerd, is die natuur hoogwaardig, vormen de gebieden een samenhangend netwerk en is de EHS goed beschermd? Voor zover we problemen hebben gesignaleerd bij de uitvoering van het beleid, zijn we nagegaan welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen.

Belangrijkste conclusies

EHS-beleid

De biodiversiteit in Nederland staat onder druk, zowel op het land als in het water. De overheid heeft naar ons oordeel met het EHS-beleid in principe een geschikt instrument gekozen om de biodiversiteit te beschermen. Dit instrument past bovendien binnen de internationale verplichtingen die Nederland heeft op grond van mondiale verdragen en Europese richtlijnen.

De doelstellingen van het EHS-beleid zijn op een aantal punten echter onduidelijk geformuleerd. Dit geldt om te beginnen voor de beoogde *omvang* van de EHS (728 500 hectare natuur op het land). De taakstellingen die bij deze omvangsdoelstelling horen, zijn in de loop van de tijd veelvuldig veranderd en de redenen daarvoor waren niet altijd duidelijk. Bij de doelstellingen die zijn geformuleerd voor de *kwaliteit* van de soorten natuur waaruit de EHS moet bestaan, worden veel verschillende typologieën naast elkaar gehanteerd. Voor de vereiste milieukwaliteit per EHS-gebied blijken bovendien nog geen specifieke en meetbare doelstellingen te zijn geformuleerd.

Ook bestaat er onduidelijkheid over de beoogde *samenhang* binnen de EHS, doordat er geen criterium is voor de minimale grootte van EHS-gebieden.

Verder is de beleidsinformatie die beschikbaar is voor de monitoring van de realisatie van de EHS niet volledig, niet betrouwbaar en niet consistent. Er is geen centrale coördinatie voor de monitoring van de EHS. Dit bemoeilijkt het meten van de voortgang van het beleid en doet bovendien afbreuk aan de bruikbaarheid van de realisatiecijfers over de EHS in het jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(LNV). Daardoor is het voor de ministers en de Tweede Kamer lastig te beoordelen of de doelstellingen van het EHS-beleid zijn gehaald en of eventueel bijsturing nodig is.

Realisatie van de doelen

Wat de uitvoering van het EHS-beleid betreft constateren wij dat er nog veel moet gebeuren om in 2018 het beoogde samenhangende netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden te realiseren. Van de beoogde uitbreiding van de EHS op het land (275 000 hectare) was begin 2005 38% (106 000 hectare) gereed. Vooral de inrichting van nieuwe EHS-gebieden en de realisatie van nieuwe natuur via particulier natuurbeheer lopen achter. Verder ligt een kwart van de uitbreiding buiten de EHS zoals die is opgenomen in de *Nota Ruimte* (de zogenoemde netto-EHS). Bij agrarisch beheer is bovendien de continuïteit onvoldoende gewaarborgd omdat deze gebieden niet planologisch beschermd worden en de subsidie wordt verleend voor slechts zes jaar.

Over de gerealiseerde natuurkwaliteit kan nauwelijks een uitspraak worden gedaan omdat de realisatie van dat doel niet gemeten wordt en een nulmeting ontbreekt. Daardoor wordt er bij de uitvoering van het beleid te weinig rekening gehouden met de kwaliteit van de natuur in de EHS-gebieden. De milieucondities zijn weliswaar verbeterd, maar in veel EHS-gebieden is de kwaliteit van het milieu nog niet goed genoeg om de natuurdoelen te kunnen realiseren. Dit geldt voor de depositie van stikstof en verzurende stoffen en voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Ook de verdroging blijft een groot probleem. Er is nog geen duidelijk plan met concrete maatregelen om de milieucondities in de EHS-gebieden te verbeteren.

Een deel van de maatregelen die bijdragen aan ruimtelijke samenhang is goed op gang gekomen: er worden natuurvriendelijke oevers en vispassages aangelegd, de rijksinfrastructuur wordt ontsnipperd en het aantal grote natuurgebieden en landschappelijke eenheden neemt toe. Toch blijven er ook nog veel kleine gebieden bestaan die geen deel uitmaken van een netwerk en met het aanleggen van verbindingen tussen EHS-gebieden is nog maar net een begin gemaakt.

Verder zijn er planologische problemen. Het is nog niet helemaal duidelijk waar de EHS precies moet komen te liggen. De planologische bescherming van de EHS is bovendien nog onvoldoende. Provincies verschillen in de manier waarop zij de EHS hebben opgenomen in hun streekplannen. De betreffende gebieden zijn in de provinciale streekplannen vaak niet duidelijk herkenbaar als EHS. Daardoor is het voor gemeenten, burgers en bedrijven lastig om bij het ontwikkelen van andere ruimtelijke plannen rekening te houden met de EHS.

Er is geen overzicht van de stand van zaken van de planologische bescherming van de EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen, maar er zijn aanwijzingen dat veel gemeenten nog verouderde bestemmingsplannen hebben, waarin de EHS onvoldoende wordt beschermd. Aangezien het bestemmingsplan het enige juridisch bindende instrument in de ruimtelijke ordening is, betekent dit dat de continuïteit van de natuur en de investeringen daarin onvoldoende gewaarborgd zijn.

Knelpunten

De uitvoering van het EHS-beleid wordt bemoeilijkt door een aantal knelpunten. Om te beginnen is er *gebrek aan sturing* door het Ministerie van LNV en de provincies. Het ministerie blijkt niet altijd heldere kaders

voor de EHS gesteld te hebben aan provincies en beheerders. Daardoor is niet duidelijk wat precies tot de EHS moet worden gerekend, hoe dit moet worden beschermd en hoe provincies en gemeenten moeten sturen op milieukwaliteit en samenhang van de EHS. De provincies maken niet altijd helder afgewogen keuzes over de locatie, het natuurdoel en de realisatiewijze van de EHS. Dit kan de uitbreiding van de EHS vertragen en problemen opleveren voor de kwaliteit en de samenhang.

Wij zijn van oordeel dat de sturing door het Ministerie van LNV onvoldoende garantie biedt dat de rijksdoelen voor de EHS worden gerealiseerd. Door gebrekkige sturing zijn er ook knelpunten in de uitvoering van het EHS-beleid. Dit vormt een risico voor de realisatie van de doelen: de kans bestaat dat niet op tijd voldoende natuurgebieden van voldoende kwaliteit en samenhang worden gerealiseerd. We hebben de volgende knelpunten in de uitvoering geconstateerd.

Door vrijwillige medewerking van grondeigenaren is een groot deel van de EHS gerealiseerd, maar het *principe van de vrijwilligheid* kan soms noodzakelijke maatregelen in een gebied in de weg staan. Als een grondeigenaar niet mee wil werken wordt hij daartoe niet gedwongen. Bovendien zijn grondeigenaren vrij te kiezen voor een vorm van beheer die niet optimaal is voor het realiseren van het gewenste natuurdoel.

Een ander knelpunt is dat de belangen van de natuur soms afgewogen moeten worden tegen *andere belangen*, zoals landbouw, bebouwing of infrastructuur. Soms leidt deze afweging tot een compromis met nadelige consequenties voor de natuurkwaliteit van de EHS.

Ten slotte: door de omslag in het beleid van minder verwerving en inrichting van de EHS naar *meer particulier en agrarisch beheer* van de EHS worden particuliere grondeigenaren meer bij het EHS-beleid betrokken. Dit kan het draagvlak voor de EHS vergroten en een kostenbesparing opleveren. Toch vormt de sterkere nadruk op agrarisch en particulier beheer een knelpunt voor de uitvoering van de EHS. Er blijkt bij particulieren namelijk onvoldoende belangstelling te zijn voor het beheren van EHS-gebieden. Daarnaast kiezen particuliere beheerders vaak voor beheer met een lagere ambitie voor natuurkwaliteit dan de kwaliteit die beoogd was. Met agrarisch beheer kunnen niet alle natuurdoelen gerealiseerd worden.

Aanbevelingen

Om de realisatie van de EHS te kunnen waarborgen zal de minister van LNV de sturing van het EHS-beleid moeten verbeteren en de knelpunten in de uitvoering moeten wegnemen. Een duidelijke sturing is des te belangrijker nu de provincies als gevolg van de voorgestelde Wet inrichting landelijk gebied (WILG) meer verantwoordelijkheden krijgen. Wij bevelen de minister van LNV daarom aan eenduidige doelen te formuleren voor de EHS en te zorgen voor een goede monitoring, zodat de regering en de Tweede Kamer zicht houden op de voortgang van de EHS.

Verder bevelen wij de minister aan om in het kader van de nieuwe wet duidelijke kaders te stellen waarbinnen de provincies het beleid verder kunnen vormgeven en uitvoeren. Ook zouden de ministers van LNV en van VenW heldere afspraken moeten maken over de realisatie van de EHS in de grote wateren.

Om de knelpunten in de uitvoering van het EHS-beleid weg te nemen bevelen wij de ministers van LNV, van Verkeer en Waterstaat (VenW) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) verder aan:

- de EHS duidelijker te lokaliseren;
- de planologische bescherming van de EHS te bevorderen;
- de toepassing van het principe van vrijwilligheid te evalueren en eventueel te heroverwegen;
- zorgvuldiger te kiezen uit realisatiewijzen;
- de mogelijkheden te onderzoeken om de continuïteit van agrarisch natuurbeheer te bevorderen;
- ervoor te zorgen dat er een integraal plan voor natuurdoelen en milieucondities komt.

Reactie ministers

De minister van LNV heeft, mede namens de ministers van VROM en van VenW, op 11 september 2006 op het onderzoek gereageerd.

De minister onderschrijft in grote lijnen onze conclusies en aanbevelingen en zegt toe dat hij het rapport zal aangrijpen om de formulering en de uitvoering van het beleid te verbeteren. Hij geeft aan dat de *Nota Ruimte* en het Investeringsprogramma Landelijk Gebied (ILG) het instrumentarium voor de sturing en de uitvoering versterkt hebben.

Op enkele punten is de minister het niet met onze conclusies eens. Hij wijst er bijvoorbeeld op dat hij de Tweede Kamer steeds goed heeft geïnformeerd over aanpassingen in het beleid. Bovendien vindt hij dat wij te somber zijn over de realisatie van de *omvang* van de ecologische hoofdstructuur op het land. Wel erkent hij dat voor inrichting en particulier natuurbeheer extra inspanningen nodig zijn om de doelstellingen te halen. Tot slot geeft hij aan dat er al duidelijke afspraken zijn gemaakt met de minister van VenW over de projecten natte natuur en EHS in de grote wateren.

De minister deelt onze conclusies over kwaliteit, samenhang en planologische bescherming en wijst op verbeteringen die in gang zijn gezet. Zo is hij in gesprek met provincies en terreinbeheerders over de vertaling van het stelsel van natuurdoeltypen naar een eenvoudig, effectief en betrouwbaar sturingsstelsel. Een interbestuurlijke werkgroep van Rijk, provincies en waterschappen zal dit jaar nog rapporteren over de te verwachten kosten van het realiseren van de vereiste milieukwaliteit. Op basis van die rapportage en van de ILG-activiteiten zal worden bezien wat nodig is om de water- en milieucondities op peil te brengen. In de ILG-bestuursovereenkomsten zal worden afgesproken dat zo snel mogelijk, maar niet later dan bij de tussentijdse evaluatie (midterm review) van het ILG in 2010, concrete afspraken over natuurkwaliteit worden gemaakt met provincies en terreinbeheerders. Daarnaast zal de minister de Tweede Kamer binnenkort informeren over de aanbevelingen die de in 2005 opgerichte «Taskforce verdroging» onlangs heeft gedaan.

Om de samenhang te verbeteren zullen in de ILG-bestuursovereenkomsten afspraken gemaakt worden over de realisatie van de robuuste verbindingen en over de knelpunten tussen de robuuste verbindingen en de rijksinfrastructuur.

Om de planologische bescherming te verbeteren is onlangs een werkgroep van Rijk en provincies opgericht die de spelregels van de EHS zal opstellen en de verdeling van de verantwoordelijkheden zal expliciteren. Mochten de bestuurlijke afspraken hierover onvoldoende zekerheid

verschaffen, dan zal de minister in overleg met de minister van VROM bezien welke rol het Rijk hierbij kan spelen. Daarbij zal hij de mogelijkheden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening betrekken. Over de onderlinge afstemming van de kaarten van de EHS en duidelijkheid tot op perceelniveau schrijft de minister dat hij al een verbetering ziet in de kaarten in het *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013*. Ook wordt gewerkt aan een kaart waarin onder andere de realisatie van de EHS is afgebeeld.

De minister erkent dat meer inzicht in de voortgang noodzakelijk is, maar merkt wel op dat het niet altijd eenvoudig is gebleken inzichtelijke informatie te geven over een zo langdurig en veelomvattend project als de EHS, waarbij tal van partijen betrokken zijn en bovendien regelmatig nieuwe inzichten ingepast moeten worden. Hij benadrukt dat de informatievoorziening in de loop der jaren duidelijk is verbeterd. Hij zegt toe dat hij voor het ILG afspraken zal maken met de provincies over de monitoring en evaluatie van de voortgang van de EHS.

De minister gaat ook in op de knelpunten die in het rapport staan. Hij is van oordeel dat het Ministerie van LNV voldoende stuurt. Hij verwacht dat de sturing verder zal verbeteren zodra het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) als sturingsinstrument in werking treedt.

De minister geeft verder aan dat vrijwilligheid het uitgangspunt blijft bij de realisatie van de EHS. Wel zal onteigening ten behoeve van afrondingsaankopen uit het oogpunt van kosteneffectiviteit vaker worden toegepast naarmate de datum waarop EHS gereed moet zijn dichterbij komt.

Wat de conflicterende belangen betreft geeft de minister aan dat het belang van natuur en de EHS op dit moment stevig is verankerd, onder meer door het «nee, tenzij»-principe uit de *Nota Ruimte*. De minister verwacht verder dat het eerder genoemde project «spelregels van de EHS», van de Ministeries van LNV en VROM en de provincies, heldere afspraken voor de bescherming van de EHS zal opleveren. Hij zal met het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken maken over de nauwgezette toepassing van de spelregels en het toezicht daarop.

De mogelijke risico's van de omslag van verwerving naar beheer zullen bij de evaluatie van de omslag nader worden bezien. Ook ontwikkelt de minister een methodiek om de provincies te ondersteunen bij het bepalen van de meest kosteneffectieve wijze om de gewenste natuurdoelen te kunnen realiseren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd dat de minister van LNV, mede namens de ministers van VenW en VROM, aangeeft dat hij verbeteringen in de formulering en uitvoering van het beleid voor de EHS wil aanbrengen. Wij vinden het ook positief dat een aantal ontwikkelingen al in gang is gezet. We zullen deze en andere ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Over verschillende van onze aanbevelingen wil de minister afspraken maken met de provincies in het kader van het ILG. Wij zijn positief over de toezeggingen van de minister op dit punt, maar wijzen erop dat heldere doelen wel een voorwaarde zijn om beleidsprestaties te kunnen meten. Wij vinden dan ook dat de minister heldere prestatieafspraken moet maken over zowel de omvang en kwaliteit van de EHS, als over de samenhang en de planologische bescherming. Ook afspraken over monitoring, verantwoording en controle achten wij van belang. Verder zijn

wij van mening dat deze afspraken vóór de start van het ILG gemaakt moeten worden.

Bij het bepalen van het aantal hectares waarmee de EHS is uitgebreid hanteren wij een andere interpretatie van het begrip «gereed» dan de minister. Wat onze zorg over de voortgang betreft zijn wij het eens met de minister: vooral aan de inrichting en het particulier natuurbeheer moet nog veel gebeuren ten opzichte van de taakstellingen. De minister gaat niet in op de aanbeveling over doelmatigheid en continuïteit van het agrarisch beheer.

Wij constateren met instemming dat de minister in zijn reactie het belang van planologische bescherming, ruimtelijke samenhang en verbetering van de milieucondities erkent. De minister is echter niet duidelijk over concrete maatregelen en een tijdpad ontbreekt. De minister zou volgens ons in een tijdpad prioriteit moeten geven aan het formuleren van doelen voor natuurkwaliteit.

Wij blijven van mening dat het wenselijk is dat de ministers van LNV en VenW duidelijker afspraken maken over de natte natuur.

1 INLEIDING

1.1 Bedreigde biodiversiteit

Wereldwijd wordt de biodiversiteit bedreigd: zeldzame diersoorten, plantensoorten en micro-organismen komen steeds minder vaak voor, zodat de biologische verscheidenheid verschaalt. De laatste honderd jaar voltrekt dit proces zich in een steeds hoger tempo. Dit is zorgwekkend, omdat biodiversiteit de basale processen reguleert die het leven op aarde mogelijk maken: de productie van schone lucht en biomassa, het in stand houden van voedsel-, stikstof- en waterkringlopen en het klimaatsysteem. Biodiversiteit vervult daarnaast een economische functie: in de landbouw, bosbouw, visserij en biotechnologie, en indirect ook in de farmacie, de chemische industrie en het toerisme. Bovendien is de biodiversiteit van invloed op de kwaliteit van leven, doordat we genieten van flora en fauna.¹

Ook in Nederland staat de biodiversiteit onder druk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de zogenaamde Rode Lijsten van bedreigde dier- en plantsoorten, die zijn opgesteld door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Sinds 1950 is meer dan 10% van de soorten op deze lijsten uit Nederland verdwenen. Iets minder dan de helft van de nog wel aanwezige soorten wordt bedreigd of is kwetsbaar.² Overigens gaat het niet met alle soorten slecht. Zo neemt het aantal soorten zoetwatervissen in de grote rivieren sinds 1995 weer wat toe, vooral door een betere waterkwaliteit (MNP, 2005).

Aantasting van de biodiversiteit doet zich ook voor in de Noordzee. Kabeljauw, schol en tong lijden onder de overbevissing en het aantal roggen is sterk verminderd doordat ze naar boven worden gehaald als bijvangst bij de gewone visserij. En als gevolg van de boomkorvisserij³ verdwijnen langlevende soorten bodemdieren, zoals bepaalde kreeftjes en schelpdieren. Daar staat tegenover dat er tegenwoordig weer meer zeehonden in de Waddenzee voorkomen dan tien jaar geleden.⁴ Een van de belangrijkste oorzaken van de achteruitgang van biodiversiteit is de afname van het areaal natuur in Nederland (zie figuur 1).

¹ Zie ook het *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan* (Ministerie van VROM, 2001).

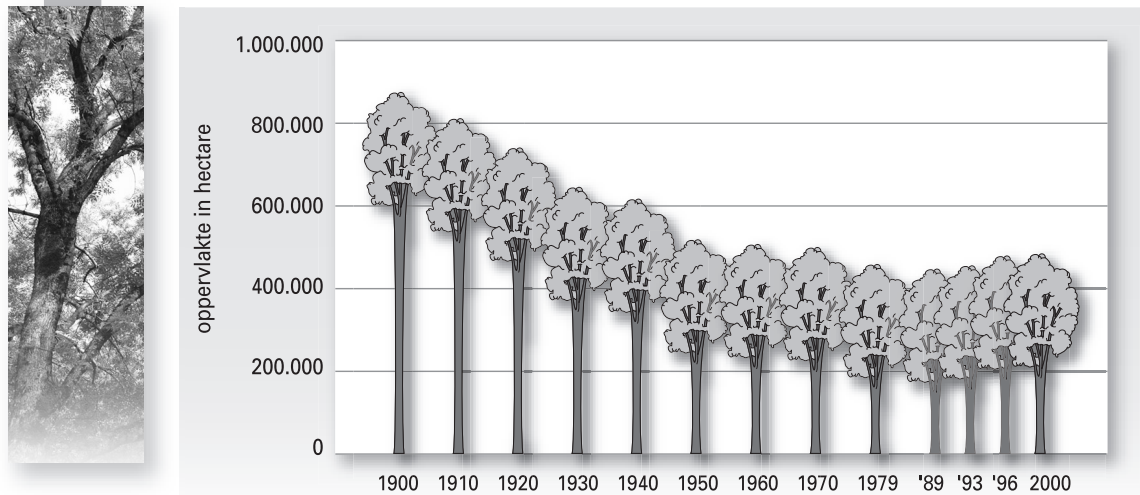
² www.mnp.nl/mnc, geraadpleegd oktober 2005.

³ Bij dit type visserij wordt een net over de zeebodem gesleept.

⁴ www.mnp.nl/mnc, geraadpleegd oktober 2005.

Ontwikkeling oppervlakte bos en natuur tussen 1900 en 2000

Figuur 1



Bron: CBS (www.cbs.nl, geraadpleegd maart 2006)

De Nederlandse regering voert sinds 1990 gericht beleid om de biodiversiteit te beschermen. Het belangrijkste onderdeel van dit beleid is de vorming van de zogenoemde ecologische hoofdstructuur (EHS) (Ministerie van LNV, 1990, 2000, 2004a).⁵

1.2 Het concept «ecologische hoofdstructuur»

Het beleid voor de ecologische hoofdstructuur is voor de eerste maal uiteengezet in het *Natuurbeleidsplan* (Ministerie van LNV, 1990). Dit beleid werd voortgezet, nader uitgewerkt en op onderdelen bijgesteld in de nota's *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* (Ministerie van LNV, 2000) en de *Agenda voor een Vitaal Platteland* (Ministerie van LNV, 2004a).

De ecologische hoofdstructuur zoals het kabinet die in 2018 gerealiseerd wil hebben, is een ecologisch netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden. Doordat deze gebieden onderling verbonden zijn, kunnen de dieren en organismen die in de deelgebieden leven zich over een groter gebied verspreiden, zodat genetische uitwisseling tussen deelpopulaties kan plaatsvinden. Daarmee neemt de kans op uitsterven af (zie verder § 2.1.3).

Het beleid is niet alleen gericht op het behoud van bestaande natuurgebieden, maar ook op het aanleggen van nieuwe natuur, zodat grotere gebieden ontstaan. Een belangrijk onderdeel van het beleid is verder het maken van ecologische verbindingen tussen de gebieden.

De beoogde omvang van de EHS, 728 500 hectare, is gelijk aan ongeveer 20% van alle grond in Nederland. Ter vergelijking: bebouwing, industrie

⁵ Ander beleid ter bescherming van de biodiversiteit is het soortenbeleid en het landschapsbeleid. Met de Flora- en Faunawet uit 2002 worden soorten juridisch beschermd. Verder grijpt de rijksoverheid (samen met provincies en natuurbeschermingsorganisaties) actief in als een soort dreigt te verdwijnen. Het soortenbeleid en het landschapsbeleid zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

en infrastructuur omvatten in 2005 gezamenlijk bijna 15% van het grondoppervlak.⁶

Behalve deze natuurgebieden op het land omvat de beoogde EHS ook de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer, de Zuid-Hollandse en Zeeuwse delta, de afgesloten zeearmen in Zuid-Holland en Zeeland, en de grote rivieren. Het totale gebied in de grote wateren beslaat 6,3 miljoen hectare. Verbetering van de waterkwaliteit en de natuurvriendelijke inrichting van oevers vormen hier belangrijke doelstellingen die in het kader van het EHS-beleid gerealiseerd moeten worden.

1.3 Actoren en financieel belang

De minister van LNV coördineert het EHS-beleid en is verantwoordelijk voor de uiteindelijke realisatie van de EHS. De minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) is verantwoordelijk voor het verwezenlijken van de EHS-kwaliteitsdoelen in de grote wateren. Voor de realisatie van natuur in de grote wateren zijn de ministers van LNV en VenW gezamenlijk verantwoordelijk. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is bij de realisatie van de EHS betrokken vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening en het milieu. Daarnaast vervullen provincies, gemeenten en waterschappen een rol bij de uitvoering van het EHS-beleid, evenals de terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen en de drinkwaterleidingbedrijven. Het Ministerie van Defensie beheert militaire oefenterreinen die soms waardevolle natuur herbergen en daarom onderdeel zijn van de EHS. Ook agrarische ondernemers en particulieren beheren terreinen en zijn betrokken bij de uitvoering van het beleid.

Het toezicht op de uitvoering van het EHS-beleid (functieverandering, inrichting en beheer van natuurgebieden) wordt uitgevoerd door de Directie Natuur, de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van LNV. De Directie Natuur is verantwoordelijk voor het toezicht op Staatsbosbeheer. De Dienst Regelingen en DLG controleren of beheerders die een vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden voldoen aan de daarvoor geldende subsidievoorwaarden.

Berekend over de gehele beleidsperiode van 1990 tot 2018 bedraagt het financieel belang van de EHS ongeveer € 8,9 miljard ten laste van de begroting van het Ministerie van LNV.⁷ Daarnaast besteedt het Ministerie van VenW ongeveer € 3,5 miljard aan projecten met een EHS-onderdeel (Ministerie van VenW, 2003 en 2004). Ook provincies, de Europese Unie en terreinbeherende organisaties dragen uit eigen middelen bij aan de EHS. De exacte kosten die gemoeid zijn met de realisatie van de EHS hebben wij niet berekend. De gegevens zijn zo complex dat dit een apart onderzoek zou vergen.

1.4 Opzet rapport

We hebben in dit onderzoek eerst gekeken naar het EHS-beleid zelf. We zijn nagegaan of de overheid hiermee een geschikt instrument heeft gekozen voor de bescherming van de biodiversiteit in Nederland. Daarbij hebben we ook beoordeeld of dit instrument past binnen de internationale verplichtingen van Nederland. Daarnaast hebben we kritisch gekeken naar de doelstellingen van het EHS-beleid: zijn deze duidelijk geformuleerd, vormen ze een samenhangend geheel, zodat zij ook richting kunnen geven aan de uitvoering van het beleid? Ook zijn we nagegaan of er een

⁶ www.cbs.nl, geraadpleegd maart 2006.

⁷ 1990 tot en met 2003 € 2,5 miljard (Ministerie van LNV, 2004b), 2004 € 221 miljoen (Ministerie van LNV, 2006a en 2005b), 2005 € 233 miljoen (Ministerie van LNV, 2006a en 2005b), 2006 tot en met 2018, inclusief de uitgaven van beheer buiten de EHS € 5 685 miljoen (Ministerie van LNV, 2006b).

duidelijk systeem is waarmee de voortgang van het beleid wordt gemeten. Dit alles komt aan de orde in hoofdstuk 2.

Vervolgens hebben we het vizier gericht op de uitvoering van het EHS-beleid. Voor zover doelstellingen en beoogde beleidsprestaties niet duidelijk genoeg waren, hebben we in overleg met het Ministerie van LNV gezocht naar indicatoren om de prestaties te meten en de stand van zaken te beschrijven. We hebben onderzocht hoeveel natuur er inmiddels is gerealiseerd, of die natuur hoogwaardig is, of er samenhang bestaat tussen de verschillende gebieden en of de planologische bescherming van deze gebieden goed geregeld is. We zijn ook nagegaan welke oorzaken ten grondslag liggen aan eventuele problemen in de uitvoering van het beleid. De uitvoering van het beleid, de problemen die zich daarbij voordoen en de oorzaken van die problemen komen in hoofdstuk 3 aan bod.

In hoofdstuk 4 bespreken we onze conclusies en aanbevelingen. De minister van LNV heeft, mede namens de ministers van VROM en VenW, op 11 september 2006 op het onderzoek gereageerd. Hoofdstuk 5 bevat een samenvattende weergave van deze reactie, aangevuld met een nawoord van de Algemene Rekenkamer.⁸

Bij dit rapport horen zes bijlagen. Bijlage 1 bevat een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en toezeggingen van de ministers. In bijlage 2 staat een beschrijving van de casussen die we voor het onderzoek hebben gebruikt. De bij het onderzoek gehanteerde normen staan in bijlage 3. Bijlage 4 bevat een lijst van organisaties die aan het onderzoek hebben meegewerkt. In bijlage 5 staan de in het rapport gebruikte begrippen en afkortingen. Tot slot is in bijlage 6 een overzicht opgenomen van de taakstellingen en de realisatie van de omvang van de EHS.

1.5 Werkwijze

Wij hebben voor dit onderzoek wetenschappelijke publicaties bestudeerd, beleidsdocumenten geanalyseerd en interviews gehouden met diverse betrokken actoren: ministeries, provincies, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, grote terreinbeherende organisaties, organisaties van particuliere en agrarische beheerders, en een waterschap. Ook zijn externe deskundigen geraadpleegd.

Voor de gerealiseerde beleidsprestaties hebben wij gebruikgemaakt van gegevens die verstrekt werden door de Ministeries van LNV en VenW. In aanvulling daarop hebben de Directie Kennis en de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV en het Milieu- en Natuurplanbureau op ons verzoek een aantal kaartanalyses uitgevoerd.

De oorzaken van de problemen in de uitvoering van het EHS-beleid hebben we geanalyseerd in een casusonderzoek bij enkele provincies en beheerders van EHS-gebieden. De bevindingen uit dit casusonderzoek zijn ter verificatie voorgelegd aan alle betrokken provincies en beheerders. Alleen de bevindingen die breed werden herkend zijn voor dit rapport gebruikt. Daarnaast hebben wij de resultaten uit het onderzoek en de mogelijke aanbevelingen voorgelegd aan een brede vertegenwoordiging van alle bij de EHS betrokken partijen.

Tot slot: wij hebben voor dit onderzoek samengewerkt met het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Wij zijn het MNP erkentelijk voor deze samenwerking.

⁸ De volledige reactie van de minister is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

2 HET BELEID

In dit hoofdstuk bespreken we het belangrijkste beleidsinstrument dat de overheid sinds 1990 inzet om de bedreigde biodiversiteit in Nederland te beschermen: de vorming van het natuurgebiedennetwerk EHS.

We beschrijven om te beginnen (§ 2.1) hoe de realisatie van de EHS in zijn werk gaat: wie doet wat? Ook gaan we na of de EHS als beleidsinstrument past binnen de internationale verplichtingen die Nederland heeft op het gebied van natuur- en milieubescherming. Aansluitend beantwoorden we de vraag of de overheid met het EHS-beleid een geschikt instrument heeft gekozen om de biodiversiteit te beschermen.

Vervolgens (§ 2.2) beoordelen we vier belangrijke doelstellingen van het EHS-beleid: (1) de beoogde *omvang* van de EHS, (2) de *kwaliteitseisen* waaraan de natuur binnen de EHS moet voldoen, (3) de *ruimtelijke samenhang* die aangebracht moet worden tussen de deelgebieden binnen de EHS en (4) de *planologische bescherming* van de EHS. We gaan na of deze doelstellingen duidelijk en consistent zijn geformuleerd, zodat achteraf kan worden vastgesteld of ze zijn gehaald.

Ten slotte (§ 2.3) bekijken we of de informatie die de minister beschikbaar heeft over de voortgang van het EHS-beleid van zodanige kwaliteit is, dat hij het beleid goed kan monitoren en zonodig kan bijsturen, en de Tweede Kamer daarover kan informeren.

2.1 Het instrument: de EHS

2.1.1 Rolverdeling en aanpak

Het EHS-beleid is erop gericht een samenhangend netwerk te creëren van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden. Dit gebied, met een beoogde omvang van 728 500 hectare op het land en 6,3 miljoen hectare in de grote wateren, moet in 2018 gerealiseerd zijn (Ministerie van LNV, 2000 en 2004a). Hiertoe moeten nieuwe natuurgebieden worden gecreëerd en moet bestaande natuur in stand gehouden worden. Verschillende overheden vervullen hierbij een rol: de Ministeries van LNV, VenW en VROM, provincies en gemeenten.

Begrenzing en planologische bescherming

Bij de stapsgewijze begrenzing en planologische bescherming van de EHS zijn alle drie de bestuurslagen betrokken. Om te beginnen heeft het Rijk de ruimtelijke kaders van de EHS vastgelegd in brede, globaal aangegeven stroken over heel Nederland, de zogeheten «bruto-EHS». Het Rijk heeft aan de hand daarvan bepaald hoeveel natuurgebieden elke provincie dient te realiseren. Vervolgens hebben provincies binnen de bruto-EHS een «netto-EHS» vastgesteld. Dit is in feite de afbakening van de gebieden die beschermd moeten worden in het kader van het EHS-beleid. Het Rijk heeft deze netto-EHS als een planologische kernbeslissing (PKB) opgenomen in de *Nota Ruimte* (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006) (zie figuur 2). In de *Nota Ruimte* staat ook dat de provincies uiterlijk in 2008 de betreffende EHS-natuurgebieden in hun streekplan moeten hebben opgenomen en dat zij daarbij moeten hebben aangegeven onder welke voorwaarden van de beschermende bepalingen afgeweken kan worden (het «nee, tenzij»-principe). Verder moeten gemeenten deze gebieden in 2008 in de gemeentelijke bestemmingsplannen hebben opgenomen. De vastlegging in het gemeentelijke bestemmingsplan is een belangrijke stap bij de planologische bescherming, omdat het bestemmingsplan als enige plan bindend is voor bestuursorganen, burgers en bedrijven.

Figuur 2



Vaststelling soort natuur en milieu-eisen

De vaststelling van de kwaliteitseisen voor de EHS-gebieden is vooral een taak van de provincies. Provincies moeten op hun provinciale kaart aangeven welke soort natuur in elk van de EHS-gebieden moet komen. Bij het bepalen van het type natuur hebben de meeste provincies gebruikgemaakt van de landelijke indeling in zogenaamde «natuurdoeltypen» (Bal et al., 2002). De provinciale kaarten zijn door het Ministerie van LNV samengevoegd, samen met de rijksdoelen voor grote wateren en de defensie terreinen, op een landelijke kaart met meer globale natuurdoelen. Provincies moeten ook vaststellen welke lucht-, water- en bodemkwaliteit vereist is voor de EHS-gebieden. Problemen die zich voordoen zijn: depositie (neerslag) van verontreinigende stoffen uit de lucht (zoals stikstof en zuur), waterverontreiniging, te laag grondwaterpeil (verdroging), en bodemverontreiniging (bijvoorbeeld door fosfaat). Milieumaatregelen in de EHS-gebieden kunnen worden uitgevoerd door provincies, waterschappen of beheerders. Maar ook het generieke milieubeleid van de Ministeries van VROM, LNV, en VenW (zoals het mestbeleid) is van groot belang voor de milieucondities in de EHS-gebieden.

Uitbreiding EHS

Aan de uitbreiding van de EHS wordt op verschillende manieren gewerkt. Sommige natuurgebieden moeten eerst worden verworven en eventueel ingericht. Andere gebieden blijven in handen van particulieren of agrariërs.

- *Verwerving en inrichting.* Nieuwe gebieden worden aangekocht door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van LNV, meestal in opdracht van de provincies. Het gebied krijgt de functie en bestemming natuur. DLG zorgt ook voor de inrichting van de nieuwe gebieden door bijvoorbeeld beplanting of het creëren van niveauverschillen. De natuurgebieden worden vervolgens overgedragen aan de grote terreinbeherende organisaties: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Een klein deel van de aankoop en inrichting van de EHS op het land wordt gedaan door het Ministerie van VenW. Dit gebeurt al dan niet in samenwerking met het Ministerie van LNV en provincies.⁹ Het geld voor verwerving en inrichting is grotendeels afkomstig van het Ministerie van LNV en in mindere mate van de provincies en het Ministerie van VenW (natuur in de grote wateren), en wordt beheerd door het Nationaal Groenfonds.¹⁰ Ook de grote terreinbeheerders (Natuurmonumenten bijvoorbeeld) betalen soms mee aan nieuwe EHS-gebieden.¹¹
- *Particulier natuurbeheer.* Sinds 2000 kunnen ook particulieren bijdragen aan de uitbreiding van de EHS door middel van particulier natuurbeheer. De particuliere grondeigenaar moet daarbij zijn grond als «natuur» in het gemeentelijke bestemmingsplan laten opnemen en is verantwoordelijk voor de eventuele inrichting en het beheer van de nieuwe natuurgebieden (Ministerie van LNV, 1999a, 2002). Op grond van de Subsidieregeling natuurbeheer 2000, onderdeel van Programma Beheer, ontvangt de eigenaar een vergoeding voor de waardedaling van de grond en de inrichtingskosten.
- *Agrarisch natuurbeheer.* Een derde manier waarop gewerkt wordt aan de uitbreiding van de EHS, die al bestond toen het EHS-beleid in 1990 startte, is het zogenaamde agrarisch natuurbeheer. Hierbij is geen sprake van functieverandering en meestal ook niet van nieuwe inrichting. De gebieden behouden een landbouwfunctie, maar door middel van natuurvriendelijk beheer, bijvoorbeeld pas maaien na het broedseizoen, verhoogt de boer de natuurwaarde in het gebied. Dit

⁹ Een voorbeeld is het project Maaswerken, waar nieuwe natuur wordt gerealiseerd door het Ministerie van VenW, het Ministerie van LNV en de provincie Limburg.

¹⁰ In het *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit* (Algemene Rekenkamer, 2006) merkt de Algemene Rekenkamer overigens op dat de betreffende leenconstructies niet transparant zijn.

¹¹ Het uitvoeringsproces kent in de praktijk vele variaties. Soms wordt de aankoop en inrichting niet door DLG gedaan maar door de eindbeheerder zelf, met subsidie van Programma Beheer (Subsidieregeling Natuurbeheer) of uit andere bronnen. Ook worden percelen aangekocht waarvoor geen inrichtingsmaatregelen nodig zijn, of wordt de aankoop gedaan door DLG maar volgt de inrichting pas na overdracht van het terrein aan de eindbeheerder.

beheer wordt gefinancierd op grond van Programma Beheer, *Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer* (Ministerie van LNV, 1999b).

Het budget voor de uitbreiding van de EHS is door de jaren heen veranderd. De verwerving kreeg in de jaren 2000–2002 een tijdelijke impuls door het Natuuroffensief (kabinet-Kok II). Vervolgens werd in het najaar van 2002 een aankoopstop afgekondigd (kabinet-Balkenende I), die het jaar daarna weer werd opgeheven (kabinet-Balkenende II). In 2002 werd ook een omslag in het beleid aangekondigd, naar minder verwerving en meer particulier en agrarisch beheer. Voor de jaren 2004 tot en met 2007 heeft het kabinet-Balkenende II extra middelen uitgetrokken voor de EHS.

Beheer EHS

Voor zowel de nieuwe natuurgebieden als de reeds bestaande natuurgebieden geldt dat ze moeten worden beheerd. Naast overheden¹² vervullen particuliere organisaties als Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen, particulieren en agrariërs hierin een belangrijke rol. Ongeveer de helft van de EHS is in beheer bij organisaties of particulieren, die voor dit beheer een vergoeding krijgen van het Rijk.

Het beheer van natuurgebieden door organisaties, particulieren en agrariërs wordt gesubsidieerd vanuit de regeling Programma Beheer. Deze regeling omvat de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 en de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. Programma Beheer wordt uitgevoerd door Dienst Regelingen van LNV. De subsidies worden toegekend voor een periode van maximaal zes jaar. Hierna moet een nieuwe aanvraag worden gedaan.

Staatsbosbeheer ontvangt een rechtstreekse bijdrage van LNV. Andere overheden die EHS-gebieden beheren, zoals het Ministerie van Defensie, ontvangen daarvoor geen subsidie.

2.1.2 EHS-beleid en internationale verplichtingen

De ambitie om de EHS te realiseren is niet alleen een kwestie van nationale prioriteiten. Nederland is ook op grond van verschillende internationale afspraken verplicht zich in te zetten voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de biologische diversiteit en voor het behoud van wilde planten en dieren in hun natuurlijke leefmilieu.

Belangrijke mondiale afspraken zijn de Ramsarconventie inzake Wetlands 1971 (getekend door Nederland in 1980), het verdrag van Bonn (1983) en het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro (Convention on Biological Diversity, 1992). Deze verdragen schrijven onder andere de aanwijzing van beschermde natuurgebieden voor.

Op Europees niveau zijn deze internationale afspraken vertaald in het verdrag van Bern (1979), de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992). De Vogelrichtlijn schrijft de bescherming voor van gebieden waar vogels ongestoord kunnen verblijven, broeden en overwinteren. Volgens de Habitatrichtlijn moet er een samenhangend Europees ecologisch netwerk van beschermde natuurgebieden gevormd worden (*Natura 2000* genaamd), bestaande uit de speciale beschermde gebieden die de lidstaten aanwijzen. Ook de Vogelrichtlijngebieden vallen onder *Natura 2000*.

Ongeveer 40% van de EHS op het land valt onder *Natura 2000*.¹³ Voor deze gebieden geldt een beschermingsregime op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Europese richtlijnen. Dit regime gaat verder

¹² Zoals Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Defensie, waterschappen en gemeenten.

¹³ Hieruit blijkt ook dat Nederland aanzienlijk meer doet dan alleen voldoen aan de internationale verplichtingen.

dan de bescherming van de andere EHS-gebieden, die is geregeld in de Wet op de ruimtelijke ordening. Aan de compensatie van aantasting van Natura 2000-gebieden worden ook scherpere eisen gesteld (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006).

Natura 2000-gebieden hebben in meer opzichten een andere status dan de andere EHS-gebieden. Zo moet het grondwaterpeil in en rond de Natura 2000-gebieden gebaseerd zijn op door het Rijk geformuleerde instandhoudingsdoelen voor deze gebieden (Ministerie van VenW, 2005b). Voor de andere EHS-gebieden geldt deze eis niet. Ook moeten de milieuoedities in deze gebieden al in 2015 op orde zijn en in de overige EHS-gebieden pas in 2027.

Ten slotte is de Europese Kaderrichtlijn Water (2000) van belang voor het EHS-beleid. Deze richtlijn heeft onder andere tot doel de kwaliteit van de aquatische ecosystemen te beschermen en te verbeteren.

2.1.3 Geschiktheid van EHS als beleidsinstrument

In wetenschappelijke kring wordt de EHS als enige haalbare, potentieel succesvolle juiste strategie voor het behoud van de biodiversiteit gezien. Over het algemeen is men het erover eens dat natuurgebieden zo groot mogelijk moeten zijn en dat er zo goed mogelijke ecologische verbanden tussen de gebieden zouden moeten bestaan.

Wetenschappers benadrukken het belang voor de biodiversiteit van grote gebieden en van goede migratiemogelijkheden tussen deze gebieden, bijvoorbeeld door een zo klein mogelijke afstand tussen de gebieden en door goede verbindingszones (Opdam, 2002; Foppen, 2001; Raad voor het Landelijk Gebied, 2003; Bal, 2004). Argumenten zijn:

- Hoe groter het gebied en hoe minder geïsoleerd gelegen, des te kleiner is de kans op uitsterven van een soort, en des te groter is de kans op terugkeer van soorten of vestiging van nieuwe soorten.
- Grote gebieden zijn nodig voor natuurlijke processen als verstuing, overstroming en begrazing.
- Het is in grote gebieden gemakkelijker om negatieve invloeden (schadelijke stoffen) uit de omgeving van natuurgebieden te weren door generiek milieubeleid, omdat zij naar verhouding minder randcontact met de omgeving hebben dan kleine gebieden.

Wij concluderen dat de overheid met het EHS-beleid in principe een geschikt instrument heeft gekozen om de biodiversiteit te beschermen. Dit instrument past bovendien binnen de internationale verplichtingen die Nederland heeft op grond van mondiale verdragen en Europese richtlijnen.

Het is echter op grond van de op dit moment beschikbare gegevens en methoden niet mogelijk om aan te geven hoe groot het effect van de EHS op de biodiversiteit is. Behalve de EHS zijn namelijk nog veel andere factoren van invloed op de biodiversiteit, zoals klimaatverandering en toenemende bebouwing. We hebben het effect van het EHS-beleid op de biodiversiteit niet kunnen vaststellen, omdat daarvoor geen empirische gegevens beschikbaar zijn. Wel wordt een positief effect van de EHS op de biodiversiteit in verschillende studies aannemelijk gemaakt (zie bijvoorbeeld Lammers et al., 2005).

2.2 Doelstellingen van het EHS-beleid

Om een goedgekozen beleidsinstrument ook effectief in te kunnen zetten is het van belang dat de doelstellingen van het beleid duidelijk zijn geformuleerd en een samenhangend geheel vormen, zodat zij richting

kunnen geven aan de uitvoering van het beleid. We zijn nagegaan of dit bij het EHS-beleid het geval is. We hebben daarbij gekeken naar vier belangrijke doelstellingen van het EHS-beleid: (1) de beoogde *omvang* van het gebied, (2) de *kwaliteitseisen* waaraan de natuur binnen de EHS moet voldoen en (3) de *samenhang* die aangebracht moet worden tussen de deelgebieden binnen de EHS. Verder hebben we gekeken naar de doelstelling van (4) de *planologische bescherming* van de EHS, die van belang is om de gerealiseerde natuur te beschermen en als waarborg voor de investeringen.

2.2.1 Omvang

Het is de bedoeling dat de EHS in 2018 728 500 hectare op het land beslaat. Dit betekent een uitbreiding van de EHS met 275 000 hectare nieuwe EHS ten opzichte van de 453 500 hectare bestaande natuurterreinen in 1990 (Ministerie van LNV, 2004a). Verder bestaat de beoogde EHS uit 6,3 miljoen hectare grote wateren.

De zojuist beschreven beleidsdoelstelling voor de EHS op het land is sinds 1990 vaak veranderd. Het totaaldoel heeft gevarieerd tussen de 685 000 hectare (Ministerie van LNV, 1990) en 749 500 hectare (Ministerie van LNV, 2000).

Het totale doel van 728 500 hectare EHS op het land is onderverdeeld in onderdelen en realisatiewijzen. De vijf onderdelen die het Ministerie van LNV onderscheidt, zijn:

- bestaande natuurterreinen: natuur die in 1990 al aanwezig was;
- nieuwe natuur: nieuwe EHS-gebieden die natuur als hoofdfunctie krijgen;
- beheersgebieden binnen de EHS: nieuwe EHS-gebieden die de hoofdfunctie landbouw houden;
- robuuste verbindingen: nieuwe EHS-gebieden die de grotere natuurgebieden binnen de EHS met elkaar moeten verbinden;
- natte natuur: nieuwe EHS-gebieden in de grote wateren.

Daarnaast onderscheidt het Ministerie van LNV drie verschillende realisatiewijzen: verwerving en inrichting, particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer (zie § 2.1.1).

Voor iedere combinatie van realisatiewijze en onderdeel heeft het Ministerie van LNV een aparte taakstelling. De huidige taakstellingen voor de realisatie van de EHS op het land staan in tabel 1. Een gedetailleerder overzicht van de taakstellingen staat in bijlage 6.

Tabel 1. Taakstellingen voor de omvang van de EHS op het land (Ministerie van LNV, 2006c)

Onderdelen	Nieuwe EHS	Realisatielijke			Totale oppervlakte
		Verwerving en inrichting	Agrarisch natuurbeheer	Particulier natuurbeheer	
	Nieuwe natuur	111 741	5 050	34 709	151 500
	Beheersgebieden binnen EHS	0	90 000	0	90 000
	Robuuste verbindingen	16 303	2 635	8 062	27 000
	Natte natuur	2 860 + 3 640 alleen inrichting	0	0	6 500
	Totaal per realisatielijke nieuwe EHS	130 904 + 3 640 alleen inrichting	97 685	42 771	275 000
	Bestaande EHS	Bestaande natuurterreinen			453 500
Bestaande en nieuwe EHS					728 500

De manier waarop de uitbreiding van de EHS gerealiseerd zou moeten worden en de bijbehorende taakstellingen, zijn door achtereenvolgende kabinetten verschillende keren aangepast, soms zelfs een aantal malen per jaar.

Aanvankelijk was het de bedoeling om de EHS alleen door verwerving en inrichting en door agrarisch natuurbeheer te realiseren. Vanaf 2000 werd particulier natuurbeheer geïntroduceerd. Tussen 2000 en 2002 vond een omslag in het EHS-beleid plaats, waarbij het accent nog meer werd gelegd op agrarisch en particulier natuurbeheer.

Een deel van de wijzigingen is het gevolg van veranderende maatschappelijke, politieke, budgettaire en wetenschappelijke inzichten. Bij een groot aantal veranderingen ontbrak evenwel een duidelijke motivering en ze werden niet altijd aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

Door de vele wijzigingen is niet altijd duidelijk wat de taakstellingen precies zijn. Zo is onduidelijk of delen die vroeger onder de 6,3 miljoen hectare bestaande EHS in de grote wateren vielen, nu zijn opgenomen als invulling van de 275 000 hectare nog te realiseren nieuwe EHS op het land. Als dat zo is, dan zou dat betekenen dat er minder nieuwe natuur gerealiseerd wordt.

Een ander punt van onduidelijkheid betreft de verschuivingen die hebben plaatsgevonden in de taakstellingen voor de realisatie van nieuwe natuur, als gevolg van de keuze om agrariërs een grotere rol te geven bij de totstandkoming van de EHS. Niet alle natuurdoelen kunnen door middel van agrarisch natuurbeheer gerealiseerd worden. Toch heeft het Ministerie van LNV de eventuele consequenties van de keuze voor meer agrarisch natuurbeheer voor het bereiken van de natuurdoelen niet in kaart gebracht.

Bij het realiseren van nieuwe EHS in de grote wateren werken het Ministerie van LNV en VenW samen. Wij constateerden tijdens ons

onderzoek dat er lange tijd geen overeenstemming was tussen beide ministeries over de taakstelling van de uitbreiding van de EHS in de grote wateren. Dit wordt geïllustreerd door de onduidelijkheid rond het project Maaswerken (zie kader).

Project Maaswerken

In de *Agenda voor een Vitaal Platteland* (Ministerie van LNV, 2004a) en de Begroting 2006 van LNV wordt een taakstelling van 3000 hectare Maaswerken vermeld als onderdeel van de EHS. Op 2 februari 2006 meldden de Ministeries van LNV, VenW en VROM ons dat deze doelstelling niet meer juist was en dat de totale projecttaakstelling 1 289 hectare bedroeg. In de Achtste voortgangsrapportage Zandmaas en Grensmaas (Tweede Kamer, 18 106, nr. 166, p. 9 en 14 en bijlage 2 en 3) staat een taakstelling voor deelproject Zandmaas I van 570 hectare natuur en 60 hectare natuurcompensatie, en voor deelproject Grensmaas «ten minste 1000 hectare natuur». In totaal dus ten minste 1 570 hectare (en 60 hectare natuurcompensatie).

In het MJP2 staat als taakstelling voor deelproject Grensmaas 750 hectare en voor deelproject Zandmaas I 570 hectare. Het derde deelproject dat tot begin 2006 deel uitmaakte van het project Maaswerken, Zandmaas II met een taakstelling van 460 ha, is in het MJP2 verschoven naar de taakstelling voor 6500 hectare natte natuur. Uit informatie van LNV en VenW (mei 2006) blijkt dat de taakstelling voor het deelproject Grensmaas toch ten minste 1000 hectare is, zodat de totale taakstelling voor het project Maaswerken thans ten minste 1 570 hectare (en 60 hectare natuurcompensatie) bedraagt.

De onduidelijkheid op de hiervoor genoemde punten maakt het lastig voor de minister om duidelijke sturing te geven aan het beleid, en voor de Tweede Kamer om adequaat haar controletaak uit te oefenen.

2.2.2 Kwaliteit

In het kader van het EHS-beleid zijn doelstellingen geformuleerd voor de *kwaliteit van de soorten natuur* waaruit de EHS moet bestaan («natuurdoelen»), en doelstellingen voor de beoogde *milieukwaliteit*. Beide doelstellingen bespreken we hieronder.

Natuurdoelen

Voor de natuurgebieden in de EHS worden 32 verschillende soorten natuur onderscheiden, de zogenaamde natuurdoelen. Deze natuurdoelen zijn een aggregatie van de 92 natuurdoeltypen die duidelijk worden beschreven in het Handboek Natuurdoeltypen (Bal et al., 2002). Een voorbeeld is het natuurdoel «droog schraalgrasland», dat bestaat uit de natuurdoeltypen «droog schraalgrasland van de hogere gronden», «droog kalkarm duingrasland» en «droog kalkrijk duingrasland». De natuurdoelen staan weergegeven op de voorlopige Landelijke Natuurdoelenkaart (Ministerie van LNV, 2003) die het streefbeeld vormt voor de typen natuur in de EHS. De Natuurdoelenkaart zou eind 2005 worden vastgesteld (Ministerie van LNV, 2004a), maar dit is nog niet gebeurd doordat Rijk en provincies nog geen duidelijke overeenstemming over de kaart hebben.

Het systeem van natuurdoelen en natuurdoeltypen is in principe bruikbaar als algemeen systeem voor de formulering van doelen en voor de monitoring van de verwezenlijking daarvan. Een probleem is echter dat over het gebruik van dit systeem geen bindende afspraken zijn gemaakt en dat het systeem niet algemeen wordt toegepast. Er zijn provincies en terreinbeheerders die hun eigen natuurdoelen/typen hebben ontwikkeld en daar op sturen. Ook zijn voor het beheer van de EHS, ook door het Ministerie van LNV zelf, afwijkende typologieën en meetsystemen ontwikkeld.¹⁴ Tot slot worden voor *Natura 2000*-gebieden weer andere

¹⁴ De beheerpakketten van Programma Beheer en de natuurdoelen voor Staatsbosbeheer.

indelingen in natuurdoelen gebruikt, die aansluiten bij de Europese richtlijnen. Dit levert problemen op in de communicatie tussen beheerders, provincie en Rijk en veroorzaakt onnodige administratieve lasten voor zowel overheid als beheerders. Ook de sturing aan de hand van natuurdoelen wordt erdoor bemoeilijkt (zie ook § 3.5).

Milieukwaliteit

Voor het bereiken van de gewenste milieukwaliteit in de EHS-gebieden gelden twee concrete einddata: de gebieden die behoren tot *Natura 2000* moeten in 2015 aan de eisen voldoen, de overige EHS-gebieden in 2027 (Ministerie van LNV, 2006c). Dit wekt de indruk dat de kwaliteitsdoelstellingen helder zijn, maar dat is niet het geval. De eisen waaraan op de betreffende data moet zijn voldaan, zijn namelijk nog niet geformuleerd. De concrete ambities op het punt van de milieukwaliteit moeten nog door de provincies worden vastgesteld op basis van (a) de typen natuur die in het gebied gecreëerd moeten worden en (b) de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (Ministerie van LNV, 2006b).

Wij stellen vast dat de milieukwaliteitsdoelstelling voor de EHS onvoldoende specifiek is geformuleerd.

De doelstellingen voor verdroging, die overigens niet specifiek voor de EHS gelden, zijn wél inhoudelijk vastgelegd. In 2000 moest 25% van het verdroogde areaal zijn hersteld (ten opzichte van 1985) en in 2010 moet dit gelden voor 40% (Ministerie van VenW, 1998; Ministerie van LNV, 2000 en 2006c). In 2018 moeten goede watercondities in alle EHS-gebieden gerealiseerd zijn (Ministerie van LNV, 2004a). Ook hier schuilt echter een onduidelijkheid. De omvang en ligging van de verdroogde gebieden is namelijk niet ondubbelzinnig beschreven.

2.2.3 Samenhang

De ambitie om van de EHS een samenhangend netwerk van grote aaneengesloten natuurgebieden te maken, is bij de beleidsformulering vertaald in drie concrete doelstellingen. Kernwoorden zijn: «vergroten», «verbinden» en «ontsnipperen».

Vergroten van EHS-gebieden

Er is geen gekwantificeerd doel geformuleerd voor de grootte van natuurgebieden binnen de EHS. Er zijn wel indicatoren voor (MNP, 2005; Lammers et al., 2005), maar volgens het Ministerie van LNV moet het richtsnoer voor een minimale omvang voor natuurgebieden, zoals beschreven in het *Natuurbeleidsplan 1990*, niet worden opgevat als een concreet beleidsdoel. Voor een deelaspect van het vergroten van natuurgebieden is het doel wel duidelijk: er moesten in 2004 achttien Nationale Parken gevormd zijn (Ministerie van LNV, 2000).

Verbinden van EHS-gebieden

Het huidige doel voor het verbinden is dat er twaalf «robuuste verbindingen» tussen EHS-gebieden moeten komen met een gezamenlijk oppervlak van 27 000 hectare (Ministerie van LNV, 2004a). Via robuuste verbindingen kunnen dieren zich makkelijk verplaatsen tussen natuurgebieden. De doelen voor het verbinden van EHS-gebieden zijn in de loop der tijd een aantal malen gewijzigd. In 1995 werden vooral veel kleine verbindingen nagestreefd. In 2000 werd het beleid op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten (Pelk et al., 2000) herzien en werden robuuste verbindingen het doel naast kleinschalige verbindingen: 12 500 hectare

ecologische verbindingen en 10 000 hectare landschapselementen «groen-blauwe dooradering». Het grootste deel van de kleinschalige verbindingen is in 2004 weer vervallen.

Ontsnippen van EHS-gebieden

Grote delen van het EHS-gebied zijn thans nog sterk versnipperd door de infrastructuur die erdoorheen loopt. In het *Meerjarenprogramma Ontsnippering* is het doel voor ontsnippering duidelijk uitgewerkt. In 2018 moeten de belangrijkste barrières voor de EHS opgeheven zijn, voor zover deze veroorzaakt worden door rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen (Ministeries van VenW, LNV & VROM, 2004). Concreet kan dit bijvoorbeeld bereikt worden door de aanleg van «faunapassages» (ecoducten en wildtunnels).

Ook infrastructurele werken voor het waterbeheer en waterveiligheid vormen soms een barrière. Bij de EHS in de grote wateren moet de ruimtelijke samenhang vergroot worden door het aanleggen van 500 kilometer natuurvriendelijke oevers en zeven vispassages in de Rijn en de Maas. Verder is het doel om voor ieder stroomgebied van de grote wateren één goed functionerende natuurlijke zoet-zoutovergang te herstellen.

2.2.4 Planologische bescherming

Het is de taak van de provincies en de gemeenten om de EHS planologisch te beschermen. Uiterlijk in 2008 moeten de provincies beschermde natuurgebieden van de EHS opnemen in het streekplan en aangeven onder welke voorwaarden hiervan afgeweken kan worden (het «nee, tenzij»-principe). Verder moeten deze gebieden in 2008 in de gemeentelijke bestemmingsplannen zijn opgenomen. Oorspronkelijk moest dit uiterlijk in 2005 gebeuren, maar dit is verschoven naar 2008 (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006).

Ten tijde van de formulering van veel streekplannen had het Ministerie van LNV nog geen duidelijke afspraken met de provincies gemaakt over (1) welke gebieden als EHS moesten worden beschermd in het streekplan en (2) de invulling van het «nee, tenzij»-principe. De gevolgen hiervan komen in § 3.5 aan de orde.

2.3 Inzicht in de voortgang

De gegevens die beschikbaar zijn over de voortgang van het EHS-beleid zijn gebrekkig, waardoor de monitoring van het beleid wordt bemoeilijkt. Ook dragen onduidelijke gegevens niet bij aan een verantwoording waarbij, conform de VBTB-uitgangspunten,¹⁵ de getroffen maatregelen, de daarmee gemoeide uitgaven en de realisatie van de doelstellingen in verband gebracht kunnen worden met de oorspronkelijk geplande kosten, doelstellingen en prestaties. We lichten dit hieronder kort toe.

Onvolledig beeld

Over de voortgang van de realisatie van de EHS is veel informatie beschikbaar, maar deze wordt niet centraal gecoördineerd en geanalyseerd. Het overzicht ontbreekt. Het Ministerie van LNV zelf heeft vooral informatie over de omvang en veel minder over planologische bescherming, kwaliteit en samenhang. Gegevens over de realisatie van natuurdoelen worden niet systematisch verzameld, hoewel het systeem van natuurdoeltypen daar wel bruikbaar voor is (zie ook § 3.5). Voor het monitoren van sommige doelen, zoals die voor verdroging, zijn verscheidene meetsystemen beschikbaar, waaruit geen keuze gemaakt wordt.¹⁶ Er

¹⁵ Uitgangspunten van de in 1999 in gang gezette operatie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording».

¹⁶ Landelijke verdrogingskaart en meetsystemen van Milieu- en Natuurplanbureau en Staatsbosbeheer.

zijn echter ook doelen waarvoor geen meetsysteem beschikbaar is, zoals voor de andere milieucondities in de EHS. De minister kan de voortgang op dit punt dus niet goed volgen, zodat hij ook niet kan bijsturen indien nodig en ook de Tweede Kamer niet goed kan informeren.

Gegevens niet betrouwbaar en niet consistent

Een ander probleem is dat niet alle beschikbare gegevens nauwkeurig en betrouwbaar zijn. Voor de gegevens van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en het onderzoeksinstituut Alterra over de milieukwaliteit wordt dit veroorzaakt doordat zij ingewikkelde analyses doen (bijvoorbeeld kaartanalyses voor stikstofdepositie en verdroging). MNP en Alterra vermelden in dat geval dat de gegevens onzeker zijn.

Ernstiger is dat ook de gegevens van het Ministerie van LNV over het aantal gerealiseerde hectares EHS onzeker zijn. Wij kregen over sommige beleidsprestaties herhaaldelijk andere gegevens. Soms weken de gegevens ook af van de begroting doordat andere definities en berekeningswijzen toegepast werden, hetgeen er niet bij vermeld werd.¹⁷ Verder kregen wij over de voortgang van specifieke projecten voor het creëren van natte natuur, waarbij zowel het Ministerie van LNV als het Ministerie van VenW betrokken zijn, bij herhaling verschillende gegevens van deze beide ministeries. Er is bovendien niet duidelijk afgesproken welke ministerie voor de monitoring en verantwoording verantwoordelijk is. De ministeries lichten de kwaliteit van de verstrekte cijfers in hun publicaties niet toe.

Gegevens niet begrijpelijk

Tot slot zijn de gegevens niet altijd begrijpelijk. Zo wordt in begroting en jaarverslag van het Ministerie van LNV bij de gegevens over verwerving van gronden geen onderscheid gemaakt tussen gronden binnen de EHS en ruilgronden daarbuiten. Het Ministerie van LNV heeft in de begroting van 2006 wel voor het eerst een duidelijk onderscheid gemaakt tussen beheer binnen en buiten de EHS.

2.4 Conclusies

Met het EHS-beleid heeft de overheid in principe een geschikt instrument gekozen om de biodiversiteit te beschermen. Het instrument past bovendien binnen de internationale verplichtingen die Nederland heeft op grond van mondiale verdragen en Europese richtlijnen.

De doelstellingen van het EHS-beleid zijn op een aantal punten echter onduidelijk geformuleerd. Bepaalde doelstellingen en taakstellingen (voor de omvang bijvoorbeeld) zijn in de loop van de tijd vele malen veranderd, soms vanwege nieuwe maatschappelijke, politieke, budgettaire of wetenschappelijke ontwikkelingen maar soms ook om onduidelijke redenen. Bij de doelstellingen voor de kwaliteit van de soorten natuur waaruit de EHS moet bestaan («natuurdoelen») worden veel verschillende typologieën naast elkaar gehanteerd. Voor de vereiste milieukwaliteit per EHS-gebied zijn nog geen specifieke en meetbare doelstellingen geformuleerd. Verder bestaat er onduidelijkheid over doelstellingen voor het aanbrengen van samenhang binnen de EHS, doordat er geen criterium is voor de minimale grootte van EHS-gebieden. Er zijn geen duidelijke definities en afspraken over welke gebieden als EHS in streekplannen beschermd moeten worden en over welke bescherming daarvoor moet gelden (de invulling van het «nee, tenzij»-principe).

¹⁷ Zo wordt in de Begroting LNV 2006 (Ministerie van LNV, 2005b) vermeld dat er op 1 januari 2005 14 975 hectare agrarisch beheer via de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer was, terwijl dat volgens de gegevens die wij van LNV ontvingen 21 591 hectare binnen de EHS was (en 48.32 hectare binnen en buiten de EHS samen). De gerealiseerde hectares agrarisch beheer via de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (RBON) worden bij de prestatiegegevens in de begroting overigens niet vermeld.

Ten slotte is de beleidsinformatie die beschikbaar is voor de monitoring van de realisatie van de EHS gebrekkig. De gegevens over de gerealiseerde omvang zijn onvoldoende betrouwbaar en consistent en het Ministerie van LNV heeft vrijwel geen prestatie-indicatoren benoemd om natuurkwaliteit, milieucondities en ruimtelijke samenhang te meten.

De onduidelijkheid in de doelstellingen maakt het voor de minister lastig om doelgericht sturing te geven aan het EHS-beleid. De gebrekkige beleidsinformatie bemoeilijkt het meten van de voortgang van het beleid en geeft bovendien reden tot zorg over de bruikbaarheid van de realisatiecijfers over de EHS in het jaarverslag van het Ministerie van LNV. Dit is niet in overeenstemming met de VBTB-gedachte.

3 REALISATIE VAN DE DOELEN

Het einddoel van het EHS-beleid is dat er in 2018 een samenhangend netwerk is van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden met een omvang van 728 500 hectare op het land en 6,3 miljoen hectare in de grote wateren. Wij zijn nagegaan hoe ver de uitvoering van het EHS-beleid is gevorderd, welke problemen zich bij de uitvoering voordoen en wat de oorzaken zijn van die problemen.

We hebben ons bij het onderzoek naar de uitvoering van het EHS-beleid geconcentreerd op de vier hoofddoelstellingen: omvang (§ 3.1), kwaliteit (§ 3.2), samenhang (§ 3.3) en planologische bescherming (§ 3.4).

Waar de doelstellingen niet concreet genoeg waren om de beleidsprestaties te kunnen beoordelen, hebben wij zelf concrete prestatie-indicatoren gezocht. Dit hebben wij afgestemd met het Ministerie van LNV.¹⁸ Bij de beschrijving van de beleidsprestaties maken wij gebruik van gegevens van het Ministerie van LNV, MNP en Alterra. De in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers moeten worden opgevat als schattingen.

Tot slot hebben wij onderzocht wat de oorzaken zijn van problemen in de uitvoering van het EHS-beleid. De belangrijkste knelpunten bespreken we in § 3.5.

3.1 Omvang

De taakstelling voor de uitbreiding van de EHS bedraagt 275 000 hectare.¹⁹ Deze nieuwe EHS moet gerealiseerd zijn in 2018. Op 1 januari 2005 was daarvan bijna 106 000 hectare gereed (38%).²⁰ Om het einddoel van 2018 te halen moet er nog veel gebeuren. Het tempo van realisatie van de EHS zal de komende jaren hoger moeten zijn dan tot nu toe het geval is. Figuur 3 geeft weer hoeveel van de EHS er op 1 januari 2005 gereed was.

¹⁸ Het betreft prestatie-indicatoren voor milieucriteria, de omvang van gebieden en planologische bescherming.

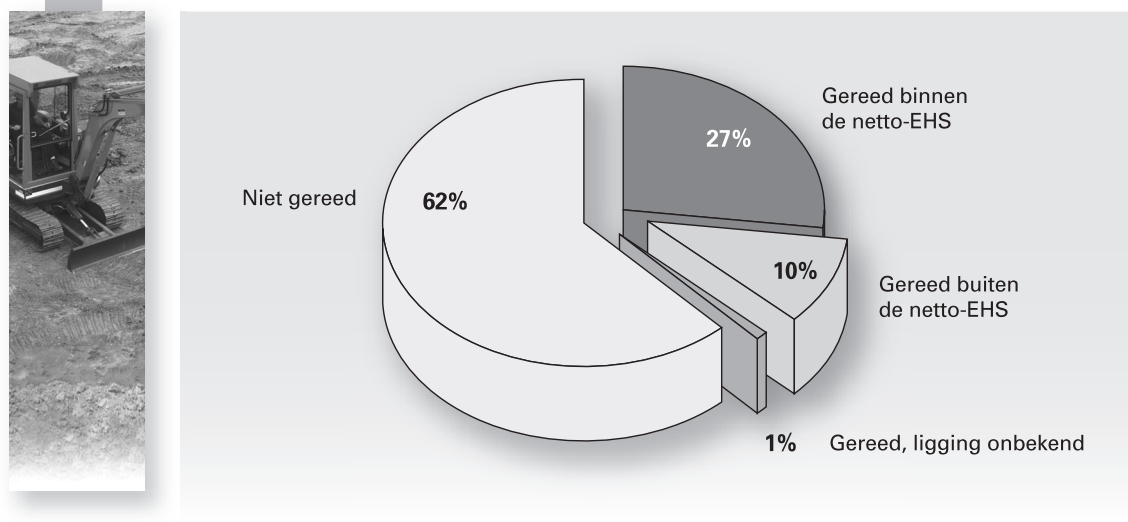
¹⁹ 275 000 hectare van de in totaal te realiseren EHS is nieuw ten opzichte van 1990.

²⁰ Informatie afkomstig van het Ministerie van LNV, Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied. Onder «gereed» verstaan wij dat de grond is verworven en ingericht, of dat een contract is gesloten voor particulier beheer met functieverandering en de inrichting als afgerond wordt beschouwd, of dat een subsidie is verleend voor agrarisch natuurbeheer. Gereed betekent hier niet dat de beoogde natuur ook al volledig tot ontwikkeling is gekomen.

Realisatie 275.000 hectare nieuwe EHS

Stand van zaken per 1 januari 2005

Figuur 3



In de figuur is te zien dat een deel van de gerealiseerde hectares buiten de EHS ligt, dat wil zeggen buiten de netto-EHS zoals aangegeven op de PKB-kaart in de *Nota Ruimte* (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006). Van een klein deel (1%) van de gerealiseerde hectares weten wij niet of deze binnen of buiten de netto-EHS ligt.²¹

Behalve de gronden die zijn weergegeven in figuur 3 zijn er ook gronden die nog niet zijn ingericht maar die wel al zijn verworven of waarvoor een contract is gesloten voor beheer door een particulier.²²

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de stand van zaken per realisatiewijze: verwerving en inrichting, particulier beheer en agrarisch beheer. Verder gaan we nog apart in op de natte natuur.²³

3.1.1 Verwerving en inrichting

Om delen van de nieuwe EHS te ontwikkelen koopt de rijksoverheid grond aan, waarna deze onder verantwoordelijkheid van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) wordt ingericht als natuurterrein. De overheid draagt het eigendom en beheer vervolgens over aan één van de terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen).

De totale taakstelling voor verwerving van nieuwe EHS is 128 044 hectare (exclusief natte natuur).²⁴ Daarvan was begin 2005 66 697 hectare (52%) verworven en 47 173 hectare (37%) ingericht.²⁵ Om de EHS in 2018 gereed te hebben moet de *verwerving* van gronden al in 2015 afgerond zijn en de *inrichting* ervan in 2018. Als de verwerving van de EHS in hetzelfde tempo wordt voortgezet, is het mogelijk in 2018 het totale doel voor verwerving

²¹ Dit betreft 3 553 hectare agrarisch natuurbeheer.

²² Het betreft 19 524 hectare grond die verworven is binnen de EHS en 2 701 hectare grond die gecontracteerd is voor particulier natuurbeheer. Hiernaast is nog 18 772 hectare ruilgrond verworven buiten de EHS.

²³ Een compleet overzicht van de stand van zaken van de deeltaakstellingen per onderdeel van de EHS is opgenomen in bijlage 6.

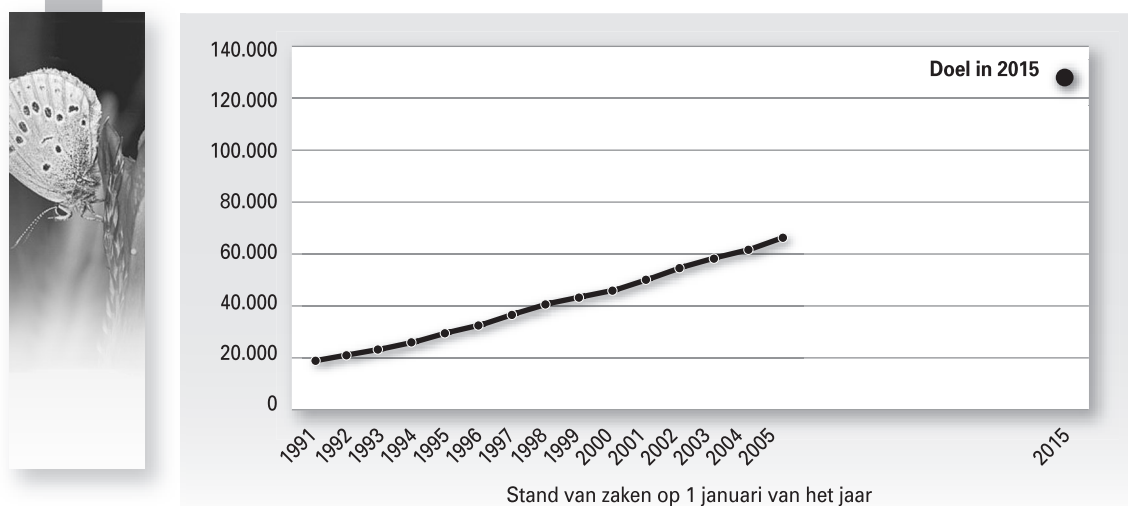
²⁴ Zie tabel 1: totaal 130 904 hectare minus 2 860 hectare natte natuur.

²⁵ Bron van de realisatiegegevens: Ministerie van LNV, Dienst Landelijk Gebied. Verder was 18 385 hectare ruilgrond verworven buiten de EHS.

te bereiken. Aan de inrichting van natuurgebieden moet echter nog veel gebeuren om de taakstelling voor inrichting in 2018 te kunnen realiseren.

Ontwikkeling aantal ter plekke verworven hectares*

Figuur 4



* Het aantal ingerichte hectares is niet in de grafiek afgebeeld omdat er geen consistente gegevens per jaar beschikbaar zijn.
Bron: Ministerie van LNV, Dienst Landelijk Gebied

3.1.2 Particulier natuurbeheer met functieverandering

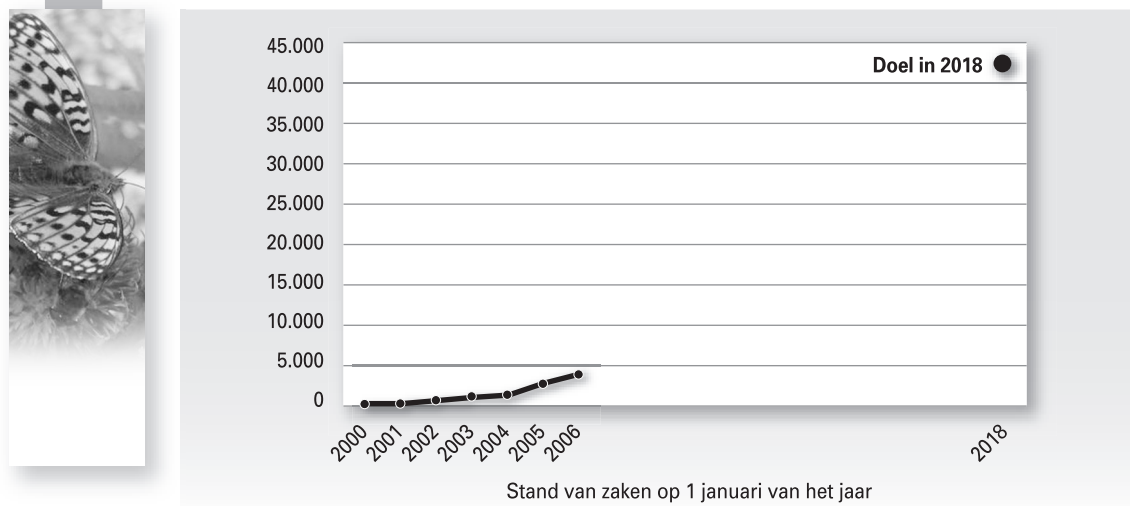
Bij particulier natuurbeheer wordt nieuwe natuur gerealiseerd, terwijl de grond in eigendom blijft van de particuliere eigenaar. Er is sprake van functieverandering, want de grond krijgt de hoofdfunctie «natuur». In 2000 is hiervoor de Subsidieregeling Natuurbeheer opengesteld.

Voor particulier beheer binnen de EHS geldt een taakstelling van 42 771 hectare in 2018. Begin 2005 was 2 701 hectare (6%) particulier beheer met functieverandering binnen de netto-EHS gecontracteerd (zie figuur 5).²⁶

²⁶ Dit betreft 2 140 hectare particulier beheer met functieverandering vanuit de taakstelling van de EHS en 561 hectare bosaanleg op landbouwgronden die bij toeval binnen de EHS bleken te liggen. Bron van de realisatiegegevens: Ministerie van LNV, Dienst Regelingen.

Ontwikkeling gecontracteerde hectares particulier beheer* binnen netto-EHS

Figuur 5



* Het betreft particulier beheer met functieverandering.

Bron: Ministerie van LNV, Dienst Regelingen

Nadat het beheercontract gesloten is kan de inrichting nog enkele jaren in beslag nemen. Het Ministerie van LNV registreert niet wanneer de inrichting daadwerkelijk is afgerond, maar gaat ervan uit dat dit na zes jaar gerealiseerd is. Dat betekent dat nog geen van de hectares die begin 2005 zijn gecontracteerd als ingericht en gereed beschouwd kunnen worden.

Gezien de ambitieuze doelstelling is het tempo waarin particulier beheer tot stand komt laag. Zelfs wanneer het hoge tempo van 2004 en 2005 vastgehouden zou worden, zou slechts ongeveer de helft van de taakstelling gehaald worden (zie figuur 5). Het is echter onduidelijk of er bij particulieren wel voldoende belangstelling bestaat om de taakstelling te kunnen realiseren. In een marktverkenning door het Nationaal Groenfonds (2004) bleek dat er onder agrariërs en grondeigenaren potentiële belangstelling was voor maximaal 20 500 hectare.

3.1.3 Agrarisch beheer

Bij agrarisch natuurbeheer wordt een landbouwgebied op natuurvriendelijke wijze beheerd. Het gebied behoudt de hoofdfunctie landbouw en blijft eigendom van de agrariër.

Voor het agrarisch natuurbeheer geldt een taakstelling van 97 685 hectare binnen de EHS en 20 000 hectare buiten de EHS. Begin 2005 was er 56 688 hectare gecontracteerd (48% van de totale taakstelling binnen en buiten

de EHS). Het is niet duidelijk welk deel van de 56 688 hectare aan de EHS kan worden toegerekend. Iets minder dan de helft ervan (26 394 hectare) ligt binnen de netto-EHS, en iets minder dan de helft ligt erbuiten.²⁷ In de *Nota Ruimte* (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ 2006) staat echter dat ook gebieden buiten de netto-EHS waarvoor een beheercontract wordt gesloten tot de EHS behoren. Dat zou betekenen dat alle gerealiseerde 56 688 hectare ook als EHS beschouwd kunnen worden.²⁸

3.1.4 Natte natuur

Hoewel natte natuur vooral in en langs grote wateren gerealiseerd wordt, hoort zij bij de uitbreidingstaakstelling voor de EHS op het land. Onder de taakstelling natte natuur vallen vijf projecten: Zuid-Hollandse delta, Noord-Nederland, IJsselmeer, Zandmaas II en Rijkswateren. Voor de natte EHS geldt een taakstelling van 6 500 hectare in 2010, te realiseren door 2 860 hectare verwerving en 6 500 hectare inrichting. Doordat de realisatiecijfers inconsistent of onjuist zijn (zie kader), hebben de ministers en de Tweede Kamer geen goed inzicht in de werkelijke stand van zaken.

Gebrekkige afstemming tussen de Ministeries van LNV en VenW

Door een gebrek aan afstemming tussen de Ministeries van LNV en VenW heeft het lange tijd geduurd voor deze ministeries eenduidige cijfers konden leveren over de realisatie van de natte EHS. Volgens de Ministeries van LNV en VenW was begin 2005 in totaal 136 hectare (5%) binnen de EHS verworven, 387 hectare erbuiten (ruilgronden) en 1 886 hectare (29%) ingericht. Eerder had het Ministerie van VenW in openbare stukken vermeld dat er 536 hectare (19%) was aangekocht en 733 hectare (11%) was ingericht (Ministerie van VenW, 2005a en RIZA, 2005). Opmerkelijk is verder dat er in Noord-Nederland volgens de Ministeries 724 hectare is ingericht terwijl de taakstelling 500 hectare was. Dit was volgens het Ministerie van LNV mogelijk doordat de natte natuur niet begrensd was en met de beschikbare middelen inrichtingswerken zijn uitgevoerd op een groter aantal hectares. Het Ministerie van VenW vermeldde eerder nog dat er in Noord-Nederland 46 hectare was verworven (Ministerie van VenW, 2005a) terwijl daar geen verwervingstaakstelling voor bestond. In juni 2006 meldden de Ministeries van LNV en VenW dat daar niets verworven was.

3.2 Kwaliteit

Het Ministerie van LNV heeft geen prestatie-indicatoren vastgesteld voor de kwaliteit van de EHS. De indicatoren die wij in deze paragraaf presenteren zijn door ons gekozen en afgestemd met het Ministerie van LNV. Wij hebben die prestatie-indicatoren toegepast in samenwerking met het MNP en het onderzoeksinstituut Alterra.

Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de realisatie van de natuurdoelen en de realisatie van de beoogde milieukwaliteit.

3.2.1 Natuurdoelen

Door het ontbreken van een monitoringsysteem is niet bekend hoeveel hectare per natuurdoel daadwerkelijk is gerealiseerd. Om toch inzicht te krijgen in de realisatie van de natuurdoelen, hebben wij gekeken naar het gevoerde beheer.

Alterra is nagegaan of gebieden waarop bepaalde natuurdoelen gepland zijn al in beheer zijn als natuur. Uit deze analyse blijkt dat voor bepaalde typen natuur, bijvoorbeeld «zandverstuivingen», vrijwel alle gebieden (meer dan 85%) in beheer zijn als natuur. Van andere typen natuur, bijvoorbeeld «grasland», is nog relatief veel oppervlak (30–50%) niet in

²⁷ Bron van de realisatiegegevens: LNV, Dienst Regelingen (SAN) en Dienst Landelijk Gebied (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling, RBON). 26 741 hectare ligt buiten de EHS, van een klein deel (3 553 hectare) weten wij niet of het binnen of buiten de EHS ligt.

²⁸ Bij het berekenen van het aantal hectares dat gereed was, zijn daarom alle hectares agrarisch beheer binnen en buiten de EHS meegeteld als EHS.

beheer. Dat het gebied in beheer is, hoeft overigens nog niet te betekenen dat het beoogde natuurdoel ook al ter plekke aanwezig is. Het hoeft zelfs niet te betekenen dat er beheer wordt gevoerd dat past bij het beoogde natuurdoel.

Voor de gesubsidieerde natuurgebieden²⁹ op de Landelijke Natuurdoelenkaart onderzocht Alterra of het beheer past bij het natuurdoel dat voor het betreffende gebied op de kaart staat. Dit blijkt bij bijna de helft van het gesubsidieerde oppervlak niet het geval te zijn. De verschillen zijn het grootst bij de grootschalige natuurdoelen, zoals «zandboslandschap» (meer dan 90% komt niet overeen) en «duinlandschap» (meer dan 70% komt niet overeen).

3.2.2 Milieukwaliteit

Het zorgen voor de juiste milieucondities is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van een goede kwaliteit natuur in de EHS-gebieden en daarmee voor het succes van de EHS. Welke milieucondities precies in de EHS-gebieden worden beoogd, is niet vastgelegd. Wel is bekend welke condities nodig zijn voor de planten- en diersoorten die kenmerkend zijn voor bepaalde natuurdoelen. Bij het opstellen van de Landelijke Natuurdoelenkaart is echter niet in kaart gebracht in welke EHS-gebieden de huidige milieucondities onvoldoende zijn en welke maatregelen en kosten nodig zijn om ze te herstellen. Hoewel de kwaliteit van het milieu in Nederland de afgelopen jaren al sterk is verbeterd, blijkt toch dat de milieucondities in veel EHS-gebieden nog niet goed genoeg zijn om de gewenste natuurkwaliteit te kunnen realiseren. Belangrijke problemen zijn onder andere verdroging, de kwaliteit van het oppervlaktewater, stikstofdepositie en verzuring. Deze problemen worden hieronder toegelicht.

Verdroging

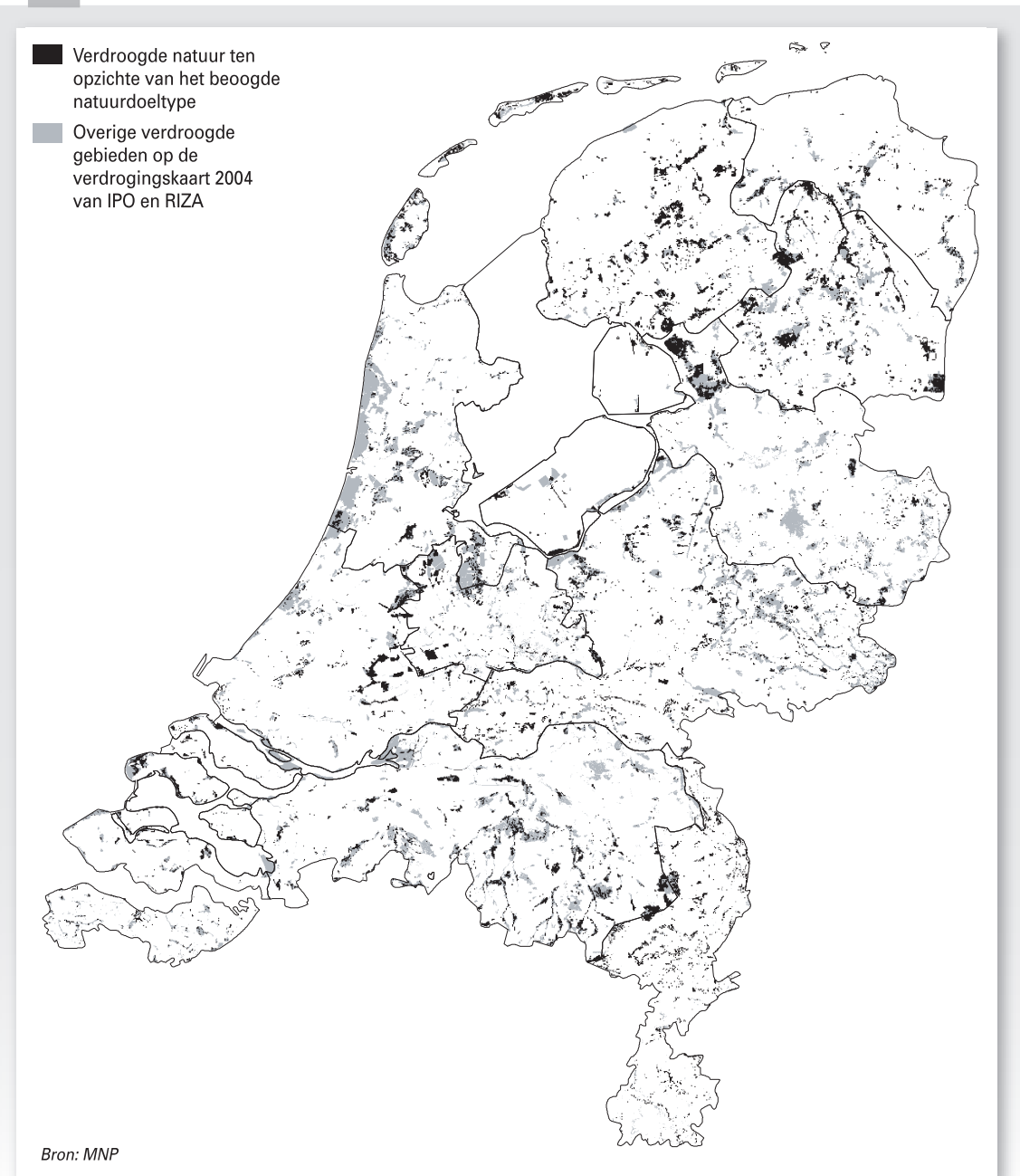
Een natuurgebied wordt als verdroogd beschouwd als het grondwaterpeil te laag is of als er te weinig kwelwater is om de karakteristieke ecologische waarden van dat gebied te garanderen. Ook als er ter compensatie water van onvoldoende kwaliteit wordt aangevoerd, spreekt men van verdroging. Verdroging betekent niet alleen een vochttekort, maar kan er ook toe leiden dat de bodem zuurder en voedselrijker wordt. Planten en dieren die niet aan deze veranderde omstandigheden zijn aangepast kunnen daardoor verdwijnen.

Een probleem is dat er geen goed inzicht is in de omvang van de verdroging. Volgens informatie van het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) en het Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater (RIZA) was voor de start van het verdrogingsbeleid 400 000 hectare verdroogd (IPO en RIZA, 2005). Het MNP schat het verdroogde areaal anders in, namelijk 180 000 ha in 2005. Het kaartje in figuur 6 geeft de verschillende schattingen weer.

²⁹ Dit is ongeveer de helft van de oppervlakte natuur op de Landelijke Natuurdoelenkaart.

V Verdroogde EHS-gebieden in 2005

Figuur 6



In het nationale verdrogingbeleid zijn doelen geformuleerd voor verdroging: in 2000 moest 25% van het verdroogde areaal zijn hersteld en in 2010 40% ten opzichte van 1985. Daarvan is inmiddels 4% (bijna 15 000 hectare) volledig hydrologisch hersteld en 11% voor meer dan de helft (IPO en RIZA, 2005). Volgens die gegevens zijn de resultaten dus ver achtergebleven bij de doelstelling.³⁰

Hoewel er geen nulmeting is uitgevoerd en er geen overeenstemming bestaat over de meetmethode om verdroging vast te stellen, zijn alle betrokkenen (Rijk, provincies, waterschappen en beheerders) het erover eens dat verdroging een groot en hardnekkig probleem is.³¹

Kwaliteit oppervlaktewater

Voor de EHS-gebieden zijn geen specifieke doelen voor de oppervlaktewaterkwaliteit geformuleerd en dit wordt ook niet gemonitord. In het waterkwaliteitsbeleid heeft de rijksoverheid wel normen voor de waterkwaliteit in het algemeen bepaald, de zogenoemde Maximaal Toelaatbare Risico's (Ministerie van VenW, 1998). Het gaat onder andere om normen voor de concentraties stikstof en fosfaat van het oppervlaktewater in de vier grote stroomgebieden (Rijn, Maas, Schelde en Eems). Met dit beleid anticipeert de rijksoverheid op de Europese Kaderrichtlijn Water (2000). De hoofddoelstelling van deze kaderrichtlijn is een goede chemische en ecologische toestand. Sinds 1985 is de kwaliteit van het oppervlaktewater in deze stroomgebieden duidelijk verbeterd, dat wil zeggen: de concentraties stikstof en fosfaat zijn afgenomen. De norm, het Maximaal Toelaatbaar Risico, is echter nog niet bereikt.

Stikstofdepositie en verzuring

Stikstofdepositie en verzuring zijn nauw verwante problemen, doordat het grotendeels dezelfde stoffen zijn die het probleem veroorzaken. In beide gevallen gaat het om stikstofverbindingen zoals ammoniak en nitraat, en bij verzuring gaat het ook om zwaveldioxide en sulfaat. Deze stoffen zijn vooral afkomstig van de landbouw, het verkeer en de industrie. Een substantieel deel van de depositie komt van buitenlandse bronnen. Hoge concentraties stikstof en zuur in de lucht en op het land kunnen leiden tot veranderingen in de flora en (indirect) in de fauna, waardoor de biodiversiteit afneemt.

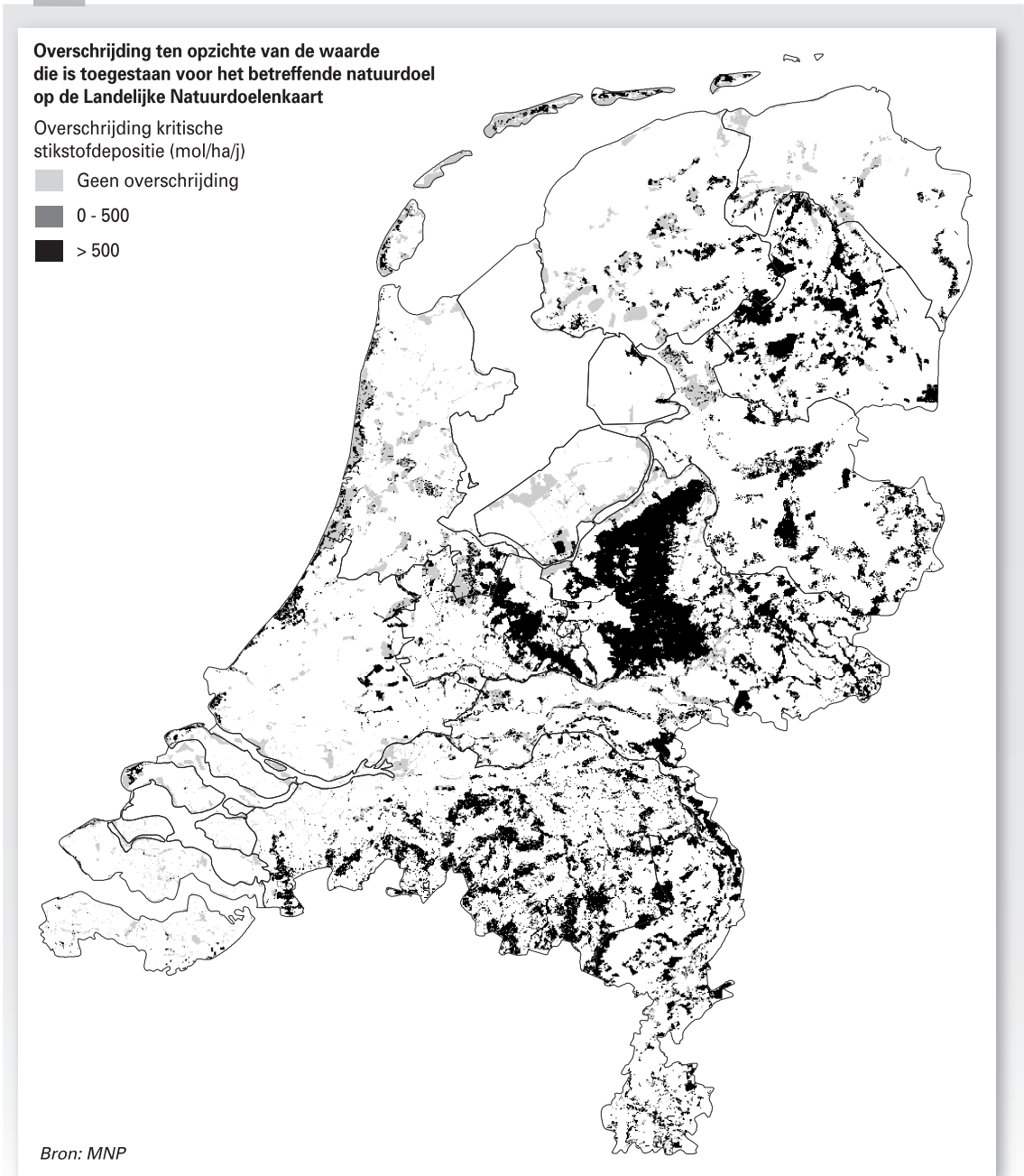
Als gevolg van het algemene milieubeleid is de jaarlijkse gemiddelde depositie van stikstof uit de lucht op de natuur sterk gedaald. Ook de depositie van verzurende stoffen is sterk gedaald.³² Ondanks deze verbetering was de stikstofdepositie in tweederde van de EHS-gebieden nog te hoog voor het realiseren van het beoogde natuurdoel (zie figuur 7).

³⁰ Het realiseren van 100% hydrologisch herstel in alle gebieden is overigens niet realistisch omdat sommige gebieden onomkeerbaar beschadigd zijn.

³¹ De door het Ministerie van LNV ingestelde «Taskforce verdroging» heeft op 31 mei 2006 een advies voor de oplossing van dit probleem uitgebracht (zie de website www.verdroging.nl, geraadpleegd op 8 juni 2006). Dit advies sluit goed aan bij de knelpunten die wij hebben gesignaleerd (zie § 3.5).

³² De doelstellingen voor de depositie van stikstof en verzurende stoffen zijn opgenomen in het *NMP4* (Ministerie van VROM, 2001) en worden uitgedrukt in mol per hectare per jaar. Doelen zijn 1 550 mol voor stikstofdepositie en 2 150 mol voor verzurende stoffen in 2010. De deposities van stikstof uit de lucht op de natuur is in negen jaar tijd met 27% gedaald naar 2 200 mol in 2003. De depositie van verzurende stoffen is in 23 jaar tijd met 51% gedaald naar 2 940 mol in 2003 (Bronnen: Milieucompendium: <http://www.mnp.nl/mnc/inl-0184.html>, geraadpleegd op 22 december 2005, MNP/Alterra; Factsheet atmosferische stikstofdepositie en Factsheet verzuring, versie januari 2006: <http://milieucondities.wur.nl/>, geraadpleegd op 10 januari 2006; informatie MNP van 2 februari 2006).

Figuur 7



Ook de zuurdepositie was in veel gebieden nog te hoog. Er zijn grote regionale verschillen. Vooral in het zuidoostelijke deel van Nederland, waar veel intensieve veehouderij voorkomt, zijn de problemen groot. In het westen van Nederland zijn de deposities zo sterk gedaald dat de kritische grenzen in de meeste gebieden nauwelijks meer worden overschreden.

3.2.3 Doelsoorten

De gerealiseerde natuurkwaliteit kan worden bepaald aan de hand van het voorkomen van zogeheten doelsoorten: soorten planten en dieren die voor een bepaald natuurdoeltype kenmerkend zijn. Er is echter geen landelijk monitorsysteem waarmee kan worden vastgesteld hoe het met de doelsoorten in elk natuurdoeltype gaat. De verzamelde gegevens zijn hiervoor niet gedetailleerd genoeg. Wel bracht het MNP voor zeventien bijzondere natuurdoelen in kaart hoe het met de daarbij behorende doelsoorten in het algemeen in Nederland gaat. Daaruit blijkt dat van slechts één bijzonder natuurdoel («bos van bron en beek») alle doelsoorten sinds 1990 vooruitgegaan zijn. Bij de doelsoorten van de andere bijzondere natuurdoelen is de achteruitgang nog steeds niet gestopt.

3.3 Samenhang

Volgens wetenschappers is de aanwezigheid van grote aaneengesloten gebieden en onderlinge verbindingen een belangrijke voorwaarde voor het behoud van biodiversiteit. Om inzicht te krijgen in de ruimtelijke samenhang binnen de EHS hebben we gekeken naar de drie aspecten die cruciaal zijn voor het realiseren van een samenhangend netwerk: vergroten, verbinden en ontsnipperen.

3.3.1 Vergroten van EHS-gebieden

Omvang van de natuurgebieden

LNV heeft geen gekwantificeerde doelen en prestatie-indicatoren voor de omvang van EHS-gebieden vastgesteld, maar het beleid zou in ieder geval moeten resulteren in een toename van de grote en een afname van de kleine gebieden. Daarom hebben we de indicatoren gebruikt die het MNP gebruikt om grote, middelgrote en kleine gebieden in de EHS aan te duiden. We hebben MNP gevraagd aan de hand van die indicatoren in kaart te brengen hoe de omvang van gebieden in de EHS zich heeft ontwikkeld en naar aanleiding van die ontwikkeling een prognose te geven voor 2018. Gebieden die maximaal 500 meter uit elkaar liggen worden als één gebied (landschappelijke eenheid) beschouwd. De resultaten staan in tabel 2.

Tabel 2. Ontwikkeling omvang gebieden binnen de EHS*

	Grote gebieden en landschappelijke eenheden (> 2 000 hectare)		Middelgrote gebieden en landschappelijke eenheden (500 – 2 000 hectare)		Kleine gebieden (< 500 hectare)		Totaal	
	Oppervlak (in hectare)	Aantal	Oppervlak (in hectare)	Aantal	Oppervlak (in hectare)	Aantal	Oppervlak (in hectare)	Aantal
Gemeten in 1990	298 000	40	63 000	70	125 000	3 480	485 000	3 590
Gemeten in 2005	365 000	50	62 000	70	152 000	3 910	580 000	4 030
Verwacht in 2018**	550 000	60	65 000	70	105 000	1 760	720 000	1 890

* Oppervlakte afgerond op 1 000-tallen, aantal gebieden afgerond op 10-tallen.

** Bij realisatie van de netto-EHS en exclusief 61 000 hectare zoekgebied.

Bron: Milieu- en Natuurplanbureau, informatie 28 februari 2006.

Uit de analyse van het MNP blijkt dat de EHS bij aanvang bestond uit bijna 3 600 gebieden, waarvan veel kleine gebieden. 61% van het oppervlak maakte destijds deel uit van grote gebieden. In 2005 was het aantal afzonderlijke gebieden toegenomen tot ruim 4 000, waarvan de meeste nog steeds kleine gebieden zijn. Het aantal grote gebieden is wel toegenomen, zij besloegen in 2005 63% van het EHS-oppervlak. Bij realisatie van de netto-EHS zoals vermeld in de *Nota Ruimte* (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006) zou het aantal kleine gebieden in 2018 ongeveer gehalveerd zijn en zouden de grote gebieden ongeveer 76% van het oppervlak uitmaken. Hoewel de ruimtelijke samenhang in de EHS toeneemt, zal volgens de analyse van het MNP ook in 2018 nog 15% van de EHS³³ uit kleine gebieden bestaan die niet zijn ingebed in een landschappelijke eenheid.

Oprichting van nationale parken

Voor een deelaspect van het vergroten van de natuurgebieden is het doel wel duidelijk: het realiseren van een stelsel van nationale parken in 2004, bestaande uit zeventien nationale parken en één grensoverschrijdend park (Ministerie van LNV, 2000). Uit informatie van het Ministerie van LNV blijkt dat dit gelukt is. Het zeventiende nationale park, de Alde Feanen in Friesland, werd in april 2006 opgericht. Het grensoverschrijdende park De Zoom – Kalmthoutse Heide (gedeeltelijk België) werd in 2001 opgericht.

3.3.2 Verbinden van EHS-gebieden

Taakstelling is de realisatie van twaalf robuuste verbindingen met een oppervlak van 27 000 hectare. Het is de bedoeling dat de uitvoering in twee delen (tranches) verloopt. Het eerste deel van 13 500 hectare wordt uitgevoerd tussen 2004 en 2018, het tweede deel start in 2008.

De realisatie van de robuuste verbindingen is nog niet ver gevorderd. Begin 2005 was 243 hectare verworven en was er voor 387 hectare een contract voor particulier natuurbeheer. Verder was 653 hectare ruilgrond verworven.

Belangrijkste verklaring voor de trage realisatie van de verbindingen is dat het beleid sinds 1990 een aantal malen is gewijzigd. Daardoor veranderden de plannen voor het aantal verbindingen, de beoogde oppervlakten en de wijze van realisatie.

Vooraf het schrappen van een aantal eerder beoogde kleinschalige ecologische verbindingzones stuitte op veel weerstand bij de provincies. Zij hadden daarvan al 4 464 hectare gerealiseerd. Na overleg tussen het Ministerie van LNV en de provincies is overeengekomen dat de realisatie van nog 6 039 hectare wordt gefinancierd (Ministerie van LNV, 2005d).

³³ Het gaat om 1 760 gebieden met een totale oppervlakte van 105 000 hectare; dit betekent gemiddeld 60 hectare per gebiedje.

In totaal kunnen dus ruim 10 000 hectare ecologische verbindingzones tot stand komen.

Pas in november 2003 hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over het realiseren van de huidige taakstelling voor de robuuste verbindingen. Voor de meeste robuuste verbindingen zijn ecologische verkenningen gedaan of in uitvoering. Van het overgrote deel van de verbindingen is de globale ligging bekend, maar de exacte begrenzing moet nog plaatsvinden. Over drie van de twaalf verbindingen bestaat nog geen volledige politiek-bestuurlijke overeenstemming.

3.3.3 Ontsnippen van EHS-gebieden

Meerjarenprogramma ontsnippering

De rijksinfrastructuur heeft consequenties voor de ruimtelijke samenhang van de natuur. Rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen kunnen barrières zijn voor de EHS.

In het *Meerjarenprogramma ontsnippering* (MJPO) zijn maatregelen vastgelegd die de versnippering van de EHS tegen moeten gaan. Het doel van het MJPO is dat in 2018 de belangrijkste barrières voor de EHS zijn opgeheven. Het MJPO bevat een inventarisatie van 208 knelpunten waarvan er 14 buiten en 43 binnen de robuuste verbindingen prioriteit krijgen (Ministerie van VenW, 2004).

Aangezien het MJPO pas recent is opgesteld, is het nog te vroeg om iets te zeggen over de haalbaarheid van het einddoel in 2018. Uit gegevens van Rijkswaterstaat blijkt dat de uitvoering goed op gang is gekomen. Inmiddels zijn 15 knelpunten opgelost en aan 69 van de 208 knelpunten wordt gewerkt. Met projecten aan de rijkswegen is de meeste voortgang geboekt. Uitgaande van een knelpuntenlijst uit 1994 was in 2004 55% van de knelpunktkilometers opgeheven.

Aanleggen van natuurvriendelijke oevers en vispassages

De taakstelling is de aanleg van 500 kilometer natuurvriendelijke oevers en zeven vispassages in de Rijn en de Maas in 2010.

Uit informatie van het Ministerie van VenW blijkt dat er begin 2002 ongeveer 300 km natuurvriendelijke oevers was aangelegd. Het ministerie beschikte niet over recentere cijfers.

Er zijn zes vispassages gerealiseerd: drie in de Rijn en drie in de Maas.³⁴ In een rapport van het RIZA (2005) worden acht gerealiseerde vispassages vermeld: drie in de Rijn en vijf in de Maas. De laatste twee passages in de Maas, bij Grave en Borgharen, staan voor 2006 gepland. Wanneer deze gereed zijn, wordt het voor vissen mogelijk de Rijn en de Maas op Nederlands grondgebied volledig op te trekken. In totaal zouden dan meer vispassages zijn gerealiseerd dan de beoogde zeven.

Herstellen van zoet-zoutovergangen

De taakstelling in de *Agenda voor een Vitaal Platteland* (Ministerie van LNV, 2004a) is om voor ieder stroomgebied van de grote wateren één goed functionerende natuurlijke zoet-zoutovergang te herstellen. De enige locatie die in deze nota concreet wordt genoemd, is het Haringvliet. Het herstellen van de zoet-zoutovergang in het Haringvliet is onderdeel van het project Herstel en Inrichting Rijkswateren. Er is een plan uitgewerkt dat erin voorziet dat de sluizen in 2008 op een kier worden gezet om de zoet-zoutgradiënt te versterken (Ministerie van VenW, 2005a).

³⁴ Bron: informatie d.d. 3 februari 2006 van de Ministeries van LNV, en VenW en VROM op de afstemmingsnotitie Natte EHS van de Algemene Rekenkamer.

3.4 Planologische bescherming van de EHS

De planologische bescherming van gebieden die binnen de EHS vallen is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen realiseren van de EHS. De gebieden die de rijksoverheid planologisch wil beschermen zijn vermeld op de kaart van de netto-EHS in de *Nota Ruimte* (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006). Deze kaart is samengesteld op basis van informatie van de provincies en heeft de status van een Planologische Kernbeslissing (PKB).

In de *Nota Ruimte* is de planologische bescherming van de EHS als volgt geformuleerd: «... de netto begrensde Ecologische Hoofdstructuur (met uitsluiting van de Noordzee en de grote wateren), de Vogel- en Habitat-richtlijngebieden en de gebieden die vallen onder de Natuurbeschermingswet, worden aangeduid als beschermde gebieden. Voor deze beschermde natuurgebieden geldt de verplichting tot instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden en een «nee, tenzij»-regime.»

In de gebieden voor agrarisch beheer geldt dit beschermingsregime niet; de primaire functie blijft landbouw. «Voor de bruto begrensde natuur (dit heeft met name betrekking op natte natuur) en robuuste verbindingen geldt een planologische basisbescherming. De basisbescherming is gericht op voorkoming van onomkeerbare ingrepen in relatie tot de toekomstige functie.» (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006, p. 113).

Uit een kaartanalyse door de Directie Kennis van het Ministerie van LNV blijkt dat de PKB-kaart van de netto-EHS een oppervlak beslaat van ongeveer 750 000 hectare.³⁵ Het is opmerkelijk dat de EHS op deze kaart meer oppervlak beslaat dan de taakstelling voor de EHS van 728 500 hectare.

Naast de PKB-kaart van de netto-EHS in de *Nota Ruimte* zijn er ook andere kaarten die voor de EHS van belang zijn: kaarten in provinciale gebiedsplannen waarin wordt aangegeven welke gebieden voor beheersubsidie in aanmerking komen, provinciale streekplannen, de Landelijke Natuurdoelenkaart en provinciale natuurdoelenkaarten. De begrenzingen van gebieden op deze kaarten komen niet overeen. Zo is van de netto-EHS ongeveer 104 000 hectare niet van een natuurdoel voorzien op de Landelijke Natuurdoelenkaart. Ongeveer 150 000 hectare buiten de netto-EHS is op de Landelijke Natuurdoelenkaart wel van een natuurdoel voorzien.³⁶ Enerzijds komt een deel van de netto-EHS niet voor beheersubsidie van Programma Beheer in aanmerking en staat daarom niet op de provinciale gebiedsplannen. Anderzijds is er ongeveer 1 400 000 hectare in de provinciale gebiedsplannen voor subsidie begrensd die niet op de kaart van de netto-EHS staat.³⁷ Het is hierdoor onduidelijk welke gebieden precies tot de EHS behoren. De vraag waar de EHS precies ligt of moet komen te liggen is daardoor niet eenduidig te beantwoorden.

³⁵ Op een gecorrigeerde kaart waarover het Ministerie van LNV beschikt, beslaat de EHS een oppervlak van ongeveer 813 000 hectare.

³⁶ De Landelijke Natuurdoelenkaart beslaat een oppervlakte van ongeveer 854 000 hectare. Daarvan ligt ongeveer 704 000 hectare binnen de netto-EHS, ongeveer 150 000 hectare ligt erbuiten.

³⁷ Het grootste deel hiervan betreft gebieden voor agrarisch beheer. Er is ongeveer 1,2 miljoen hectare begrensd waar boeren voor een subsidie agrarisch beheer in aanmerking kunnen komen. Daarvan ligt ongeveer 80 000 hectare binnen de netto-EHS de rest valt erbuiten.

Provincies hebben de netto-EHS inmiddels vastgelegd in provinciale streekplannen. Dit is echter niet op eenduidige wijze gebeurd en het «nee, tenzij»-principe is door de provincies verschillend ingevuld (IPO, 2003; VROM-inspectie, 2005; Sanders et al., 2004; eigen casusonderzoek). Verder is de EHS in de streekplannen moeilijk herkenbaar omdat het begrip EHS op veel plankaarten niet voorkomt. Ook is de EHS in de streekplannen niet scherp begrensd op perceelsniveau. Daardoor wordt het moeilijk voor gemeenten, burgers en bedrijven om in de praktijk te beoordelen of ruimtelijke ontwikkelingen wellicht strijdig zijn met de EHS (zie ook VROM-inspectie, 2005; eigen casusonderzoek).

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de planologische bescherming omdat gemeentelijke bestemmingsplannen als enige bindend zijn voor burgers en overheden. Er is geen landelijk overzicht van de stand van zaken voor de planologische bescherming van de EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen, maar er zijn aanwijzingen dat dit nog veel aandacht behoeft. Het is bijvoorbeeld duidelijk is dat een groot deel van de bestemmingsplannen ouder is dan tien jaar (VROM-inspectie, 2004). Voorziene en gerealiseerde *nieuwe* natuur zal daardoor in veel gevallen (nog) niet zijn opgenomen in de bestemmingsplannen. Planologische bescherming ontbreekt in dat geval.

3.5 Knelpunten in de uitvoering

Wij constateren dat er nog veel moet gebeuren om in 2018 het beoogde samenhangende netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden te realiseren. Door middel van een casusonderzoek onder provincies en uitvoerders hebben we onderzocht wat de voornaamste knelpunten zijn die een vlotte en kwalitatief goede realisatie van de EHS in de weg staan. Hieronder volgt een beschrijving van de belangrijkste knelpunten die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

3.5.1 Sturing door LNV en provincies

Het Ministerie van LNV heeft een groot deel van de uitvoering van de EHS gedecentraliseerd naar de provincies en beheerders en daarover afspraken gemaakt.³⁸ Ondanks de vele afspraken blijft er nog veel onduidelijk, zoals hieronder wordt toegelicht.

De provincies op hun beurt, die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de regie in de uitvoering van de EHS, blijken ook niet altijd duidelijke en afgewogen keuzes te maken. Dit gebrek aan sturing veroorzaakt problemen bij de uitvoering van het EHS-beleid.

Voor de realisatie van de *omvang* is het bijvoorbeeld een probleem dat provincies tot nu toe niet bepaald hebben waar particulier natuurbeheer wenselijk is en waar niet. Daardoor wordt soms voor een stuk grond dat grenst aan een gebied van een grote terreinbeheerder gezocht naar een particuliere beheerder om aan de taakstelling voor particulier beheer te kunnen voldoen, terwijl beheer door de betreffende terreinbeheerder efficiënter zou zijn.

Voor de sturing op *natuurkwaliteit* is het een probleem dat verschillende typologieën en systemen gebruikt worden voor doelformulering, subsidieverlening, natuurbeheer en monitoring van de resultaten. De aansluiting tussen deze typologieën en systemen is niet duidelijk. Dit is een belemmering voor de sturing op de natuurdoelen doordat het niet in één oogopslag duidelijk is of het juiste beheer wordt gevoerd om het gewenste natuurdoel te realiseren. Er zijn wel vertaaltabellen tussen natuurdoelen en (sub)doeltypen van Staatsbosbeheer, en tussen natuurdoeltypen en beheerpakketten, maar deze worden niet consequent toegepast bij de keuze voor het natuurbeheer.

Een ander probleem is dat het gebruik van verschillende typologieën de monitoring ernstig bemoeilijkt, waardoor niet zichtbaar wordt of bijsturing nodig is.

Er is geen directe koppeling tussen de subsidieregeling Programma Beheer en de Landelijke Natuurdoelenkaart, terwijl LNV wel wil sturen op de natuurdoelen (Ministerie van LNV, 2004a). De subsidieregeling staat toe dat beheerders van bestaande natuur natuurbeheer voeren dat niet bij

³⁸ Afspraken met de provincies onder meer: Ministerie van LNV & IPO, 1997; Ministeries van LNV, VROM, VenW & de provincies, 2002; Ministerie van LNV & de provincies, 2004; Ministerie van LNV, 2005c. LNV maakt jaarlijks afspraken met Staatsbosbeheer over het natuurbeheer. De eisen aan particuliere terreinbeheerders en agrariërs liggen vast in de subsidieregeling Programma Beheer.

het natuurdoel (op de Landelijke Natuurdoelenkaart en de provinciale natuurdoeltypenkaart) past. Voor nieuwe natuur geeft de provincie in het gebiedsplan aan welke beheerpakketten zijn toegestaan. Daarbij worden ook pakketten toegestaan die niet leiden tot het beoogde natuurdoel. Staatsbosbeheer ten slotte, mag ook eigen keuzes maken over het natuurbeheer. Op al deze manieren is het mogelijk dat niet passend beheer toch gefinancierd wordt door het Rijk. Dit gebrek aan sturing op natuurkwaliteit is een belangrijke oorzaak voor de slechte aansluiting tussen de beoogde natuurdoelen en het natuurbeheer.

De keuze voor locatie en natuurdoel wordt soms gemaakt zonder rekening te houden met de vereiste *milieukwaliteit*. Zo wordt soms in één gebied zowel natte natuur als een landbouwfunctie gepland, terwijl deze gebruiksfuncties verschillende eisen stellen aan het grondwaterpeil.

Verder is er, zoals in hoofdstuk 2 al werd aangegeven, nog geen algemeen geaccepteerd en toegepast systeem voor de vaststelling van verdroging. Door het ontbreken van duidelijke afspraken hierover is er veel onduidelijkheid over de omvang van dit probleem en dus over de maatregelen die noodzakelijk zijn. Een ander probleem is dat het beleid bij provincies vaak versnipperd is over aparte beleidsafdelingen voor natuur, water en milieu, die elk weer aparte beleidsnota's opstellen.

Er zijn ook risico's voor de *samenhang* van de EHS. In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat een duidelijke norm voor de minimale grootte van natuurgebieden ontbreekt. Het Ministerie van LNV heeft de provincies in het *Natuurbeleidsplan* (Ministerie van LNV, 1990) wel een richtlijn voor de minimale grootte van gebieden gegeven, maar deze niet als een verplichting aan de provincies opgelegd. Mede daardoor hebben de provincies ook veel kleine geïsoleerde gebieden als EHS begrensd.

Ook hebben het Ministerie van LNV en de provincies niet gestuurd op de ruimtelijke samenhang van de gebieden voor agrarisch natuurbeheer. Hoewel in het *IPO-LNV-convenant* (Ministerie van LNV & IPO, 1997) was afgesproken dat maximaal een tiende deel van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS mocht liggen, heeft niemand bewaakt of dit werd nageleefd. In de praktijk is er nog steeds weinig sturing op de ruimtelijke samenhang van gebieden met agrarisch natuurbeheer.

Ten eerste kan uit de *Nota Ruimte* worden opgemaakt dat alle percelen met agrarisch natuurbeheer bij de EHS behoren, ook als zij buiten de netto-EHS liggen.

Ten tweede hebben provincies soms heel grote gebieden buiten de netto-EHS aangewezen als beheersgebied, in een enkel geval zelfs de gehele provincie.³⁹

In de derde plaats zijn er quota voor deze gebieden (een maximaal aantal hectares per deelgebied waarvoor subsidie kan worden aangevraagd), maar die worden niet toegepast bij de toekenning van de subsidies. Ongeveer de helft van de hectares waarop agrarisch natuurbeheer wordt gesubsidieerd ligt dan ook buiten de netto-EHS uit de *Nota Ruimte* (zie ook § 3.1.3).

Ten slotte verloopt ook de *planologische bescherming* problematisch door gebrek aan overeenstemming tussen het Ministerie van LNV en de provincies. Zij hebben geen duidelijke afspraken gemaakt over hoe de EHS moest worden beschermd in de streekplannen. Daardoor zijn er grote verschillen tussen provincies onderling in de wijze waarop ze de EHS in hun streekplan hebben opgenomen. Ook de netto-EHS voor de PKB-kaart

³⁹ Wanneer in het provinciale gebiedsplan meer dan twee keer zoveel oppervlak voor agrarisch beheer wordt begrensd als het beschikbare subsidiequotum, wordt gesproken van een «ruime jas»-begrenzing.

in de *Nota Ruimte* is door elke provincie anders ingevuld (zie ook § 3.4). Hierdoor gelden er verschillende beschermingsregimes voor verschillende delen van de EHS.

Gemeenten hebben een belangrijke taak bij de bescherming van natuurgebieden, maar zij wachten vaak met het opnemen van nieuwe natuur in het bestemmingsplan tot de betreffende gebieden daadwerkelijk zijn verworven en ingericht. Opname van een toekomstige functie in een bestemmingsplan brengt namelijk het risico mee van planschadeclaims door burgers of bedrijven (MNP, 2004a en 2004b). Ook het naast elkaar bestaan van verschillende beschermingsregimes (EHS, Vogelrichtlijn, Habitatrictlijn, zie § 2.1.2) en te globale streekplannen maken het voor gemeenten lastig de EHS goed in het bestemmingsplan te beschermen.

3.5.2 Het principe van vrijwilligheid

Het principe van vrijwilligheid speelt een belangrijke rol bij de realisatie van de EHS. Het beleid is gericht op het stimuleren van vrijwillige medewerking van (potentiële) beheerders en grondeigenaren. Alle actoren die betrokken zijn bij de realisatie van de EHS geven aan dat de vrijwilligheid belangrijk is voor het draagvlak en door vrijwillige medewerking is dan ook een groot deel van de EHS al gerealiseerd. Uit dit onderzoek blijkt echter dat vrijwilligheid ook een knelpunt kan zijn voor de realisatie van de EHS. Vrijwilligheid kan noodzakelijke maatregelen, zoals bijvoorbeeld de verlaging van het grondwaterpeil of de vergroting van een EHS-gebied, verhinderen doordat een eigenaar die niet mee wil werken, daartoe niet gedwongen wordt. Soms kan een plan waarover de meeste betrokkenen overeenstemming hebben, niet uitgevoerd worden omdat één grondeigenaar niet mee wil werken.

3.5.3 Conflicterende doelen en belangen

Vaak moeten de belangen van natuurkwaliteit en daarvoor noodzakelijke milieukwaliteit worden afgewogen tegen andere belangen, vanwege bijvoorbeeld bebouwing, economische activiteit of infrastructuur. Belangenconflicten spelen vaak in gebieden waar de begrenzing van de EHS niet samenvalt met de grenzen van de waterhuishouding. Wanneer er bijvoorbeeld landbouw plaatsvindt in een gebied, vereist dit een lager grondwaterpeil dan voor natuur optimaal is. Dat kan leiden tot compromissen die nadelig uitpakken voor de kwaliteit van de EHS, zonder dat de ambities worden aangepast of extra inspanningen worden verricht om de oorspronkelijke ambities toch te halen.

3.5.4 De omslag van verwerving naar beheer

Door de omslag van (minder) verwerving en inrichting naar (meer) agrarisch en particulier beheer kunnen particuliere grondeigenaren meer bij het EHS-beleid betrokken worden. Dit kan het draagvlak vergroten en kan ook een kostenbesparing opleveren. Anderzijds heeft de sterkere nadruk op agrarisch en particulier beheer ook nadelen voor de realisatie van de EHS.

De provinciale taakstelling voor particulier natuurbeheer kan zorgen voor vertraging bij de realisatie van de EHS wanneer provincies voor ieder vrijgekomen stuk grond eerst naar een particuliere beheerder zoeken. Zoals al eerder aangegeven treedt er vertraging op doordat er onvoldoende belangstelling is van particulieren. Bovendien stijgt door de omslag naar meer agrarisch en particulier beheer het aantal beheerders

waarmee overeenstemming moet worden bereikt over eventuele milieumaatregelen. Ook dat levert vertraging op. Daarnaast heeft het besluit om geen bestaande natuur meer te verwerven (dit was immers al in beheer bij particulieren) soms voor problemen gezorgd. Wanneer de eigenaar van een bestaand bos of natuurgebied niet mee wilde werken aan bijvoorbeeld vernattingsmaatregelen, of aan integraal natuurbeheer, kon deze niet worden uitgekocht. Inmiddels is deze stop op de aankoop van bestaande natuur overigens deels opgeheven (Ministerie van LNV, 2005e en 2006f).

Realisatie van de EHS door particulieren en agrariërs geeft ook risico's voor de kwaliteit van de EHS. Niet alle natuurdoelen kunnen namelijk door middel van agrarisch beheer gerealiseerd worden. Agrarisch natuurbeheer kan zelfs remmend werken voor de realisatie van natuur, doordat bijvoorbeeld vernattingsmaatregelen niet genomen worden omdat dat ongunstig is voor de agrarische bedrijfsvoering. Toch kiezen provincies in hun beheersplannen soms voor agrarisch natuurbeheer op plaatsen waar het natuurdoel, bijvoorbeeld «nat schraalgrasland», om vernatting vraagt. Particulieren kunnen in principe wel alle natuurdoelen realiseren. Ze kiezen echter vaak voor minder ambitieuze doelen dan de grote terreinbeheerders (Sanders et al., 2003).

3.6 Conclusies

Om in 2018 een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige gebieden met een omvang van 728 500 hectare EHS op het land te realiseren, is nog een lange weg te gaan. Tussen 1990 en 2005 is 38% van de totale uitbreidingstaakstelling gereed gekomen. Om de beoogde omvang van de EHS in 2018 te halen, zal het tempo van uitvoering in de komende jaren hoger moeten liggen dan in de afgelopen periode. Van de gerealiseerde uitbreiding ligt een kwart buiten de netto-EHS. Van de gerealiseerde hectares agrarisch beheer is de continuïteit onvoldoende gewaarborgd. Er was onvoldoende afstemming tussen de Ministeries van LNV en VenW over de projecten natte natuur.

Er is geen operationeel systeem voor het meten van natuurkwaliteit dat aansluit bij de doelen voor natuurkwaliteit. Ook ontbreekt het aan een nulmeting en een plan dat is afgestemd op de beoogde natuurdoelen. De milieucondities zijn weliswaar verbeterd maar zij zijn in veel EHS-gebieden nog niet goed genoeg om de natuurdoelen te kunnen realiseren. Verbetering is vooral bereikt bij de depositie van stikstof en zuur en de kwaliteit van het oppervlaktewater, maar ook de doelen daarvoor zijn nog niet bereikt. Bij het oplossen van verdrogingsproblemen is nog weinig vooruitgang geboekt.

Als gevolg van het EHS-beleid neemt het aantal grote natuurgebieden en landschappelijke eenheden toe. Toch blijven er ook nog veel kleine geïsoleerde gebieden bestaan. Van de robuuste verbindingen staat de uitvoering nog in de kinderschoenen. Van andere maatregelen die bijdragen aan ruimtelijke samenhang, zoals de ontsnipperingsmaatregelen bij de rijksinfrastructuur, de aanleg van natuurvriendelijke oevers en vispassages, is de uitvoering wel goed op gang gekomen. Ook is er een concreet plan om de Haringvlietsluizen in 2008 op een kier te zetten en zo de zoet-zoutovergang te verbeteren.

De planologische bescherming van de EHS (exclusief de robuuste verbindingzones en het agrarisch beheer) is op landelijk en provinciaal niveau in aanzet tot stand gekomen, maar provincies hebben dit verschilend ingevuld. Er is geen landelijk overzicht van de stand van zaken voor de planologische bescherming van de EHS in gemeentelijke bestem-

mingsplannen. Omdat veel bestemmingsplannen verouderd zijn, kunnen we echter aannemen dat veel nieuwe EHS nog niet planologisch beschermd is.

Problemen in de uitvoering blijken een vlotte realisatie van de EHS in de weg te staan. Aan die problemen ligt een aantal knelpunten ten grondslag. Zo blijken de kaders die het Ministerie van LNV aan de provincies stelt onvoldoende duidelijk te zijn en stuurt het ministerie te weinig op natuurdoelen en op ruimtelijke samenhang.

Ook de provincies maken in hun beleid geen duidelijke keuzes voor bijvoorbeeld de plaatsen waar bepaalde typen natuur moeten komen. Daarnaast blijkt de wijze van toepassing van het principe van vrijwilligheid en de omslag van verwerving naar beheer de realisatie van de EHS te vertragen. Verder vormen conflicten tussen het natuurbelang en andere belangen een risico voor de realisatie van de EHS.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De rijksoverheid heeft de EHS ingezet als belangrijkste instrument om de biodiversiteit te beschermen. De voornaamste conclusie uit ons onderzoek is dat het EHS-beleid in principe een geschikt instrument is maar dat de sturing door het Ministerie van LNV knelpunten in de uitvoering van het EHS-beleid veroorzaakt die een vlotte, kwalitatief goede realisatie van de EHS in de weg staan.

De realisatie van de EHS is een omvangrijk project met een grote bestuurlijke complexiteit. Er zijn veel actoren bij betrokken, met uiteenlopende belangen. Bovendien is er veel overheidsgeld mee gemoeid. Het is daarom van groot belang dat de regering heldere kaders stelt voor de uitvoering van het beleid en dat de regering en de Tweede Kamer in de komende jaren goed zicht blijven houden op de voortgang van de EHS.

Volgens ons zijn er concrete maatregelen die de ministers kunnen nemen om de sturing en het volgen van het EHS-beleid te verbeteren. Verder kan de minister met een aantal maatregelen de uitvoering van het beleid verbeteren. In dit hoofdstuk lichten wij deze maatregelen toe.

4.1 Aanbevolen maatregelen ter verbetering van de sturing

Duidelijke kaders en doelen opstellen

Provincies hebben steeds meer verantwoordelijkheden gekregen in de uitvoering van het EHS-beleid. In het voorjaar van 2006 stuurde de minister van LNV het voorstel voor de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) naar de Tweede Kamer (Ministerie van LNV, 2006d).⁴⁰ Volgens dit wetsvoorstel krijgen provincies een grotere rol dan nu het geval is.

De EHS blijft echter beleid van nationaal belang. Het is daarom belangrijk dat het Ministerie van LNV heldere kaders stelt waarbinnen de provincies het beleid verder kunnen vormgeven en uitvoeren.

De regering heeft tot nu toe vooral doelen en prestatie-indicatoren geformuleerd die betrekking hebben op de omvang en de realisatiewijze van de EHS. Daarmee wordt niet gewaarborgd dat de EHS voldoende kwaliteit en samenhang krijgt.

We bevelen de minister van LNV aan om in het kader van de WILG duidelijke kaders aan de provincies mee te geven. Deze kaders moeten waarborgen dat niet alleen het doel voor de omvang van de EHS wordt gerealiseerd, maar ook de doelen voor natuur- en milieukwaliteit en ruimtelijke samenhang. De kaders moeten betrekking hebben op:

- de rijksdoelen voor omvang, kwaliteit en samenhang;
- de minimaal te realiseren oppervlakte van de zeer schaarse types natuur, die van groot belang zijn om de biodiversiteit veilig te stellen;
- de wijze waarop de EHS planologisch moet worden beschermd.

Verder bevelen wij de minister aan om samen met de provincies één integraal stelsel te ontwikkelen voor de sturing op natuurkwaliteit. Binnen dat stelsel zouden natuurdoelen (de huidige natuurdoelkaarten en natuurdoeltypen), financieringsinstrumenten (nu de subsidieregeling Programma Beheer, gebieds- en beheerplannen en financiering Staatsbosbeheer) en internationale verplichtingen (de doelen uit *Natura 2000*) op elkaar aan moeten sluiten.

⁴⁰ In het *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit* merkt de Algemene Rekenkamer op dat de in de WILG voorgestelde verantwoording van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in strijd is met de jaarlijkse begrotingscyclus (Algemene Rekenkamer, 2006).

Zicht houden op de voortgang

Uit ons onderzoek blijkt dat de monitoring van de voortgang nu niet goed geregeld is. Het ontbreekt aan centrale coördinatie van de gegevensverzameling en aan heldere definities voor het meten van beleidsprestaties. Met de invoering van de WILG wordt de uitvoering van het EHS-beleid verder gedecentraliseerd. Het risico bestaat dat de provincies de voortgang van het beleid elk op hun eigen wijze gaan monitoren, waardoor de overheid onvoldoende zicht heeft op de uitvoering. Dat dit geen theoretisch risico is blijkt uit het feit dat de natuurdoelenkaart, de kaart van verdroogde gebieden en de PKB-kaart van de netto-EHS niet op elkaar zijn afgestemd.

Om te waarborgen dat er adequate beleidsinformatie op nationaal niveau beschikbaar komt, moeten het Ministerie van LNV en de provincies op korte termijn, dat wil zeggen voor de invoering van de WILG, heldere en bindende afspraken maken over de monitoring van de voortgang van het EHS-beleid. De afspraken moeten betrekking hebben op:

- de te meten beleidsprestaties voor omvang en natuur- en milieukwaliteit, samenhang en planologische bescherming;
- de daarbij te gebruiken prestatie-indicatoren;
- de te hanteren definities en meetmethoden.

Daarbij is het van belang dat er een eenduidige invulling komt voor:

- de begrippen natuurkwaliteit en verdroging;
- het «nee, tenzij»-principe;
- de vraag welke gebieden deel uitmaken van de EHS.

Ook moet worden afgesproken wie verantwoordelijk is voor de centraal gecoördineerde verzameling en analyse van gegevens over de voortgang. Het Ministerie van LNV lijkt hiervoor de meest aangewezen partij. De verzamelde informatie zou voor alle betrokkenen (Ministeries van LNV, VenW, VROM en de provincies) toegankelijk en bruikbaar moeten zijn, zodat zij zo nodig kunnen bijsturen.

De EHS duidelijk lokaliseren en begrenzen

Vijftien jaar na de start van de EHS is het nog steeds niet duidelijk waar de EHS precies moet komen te liggen, welke gebieden tot de EHS behoren en welk natuurdoel waar gerealiseerd moet worden. De verschillende kaarten die voor de EHS van belang zijn, zijn niet op elkaar afgestemd. Hierdoor is ook niet duidelijk:

- welke gebieden voor agrarisch beheer bij de EHS horen en of en hoe deze gebieden moeten bijdragen aan ruimtelijke samenhang van de EHS;
- waar de robuuste verbindingen moeten komen;
- wat de zoekgebieden voor nieuwe natuur zijn.

We bevelen de minister van LNV daarom aan om in samenspraak met provincies te zorgen voor meer duidelijkheid voor alle betrokkenen door de kaarten die voor de EHS van belang zijn beter op elkaar af te stemmen. Ook moeten deze kaarten beter worden afgestemd op de totale taakstelling van 728 500 hectare EHS op het land. Het betreft de volgende kaarten:

- de PKB-kaart van de netto-EHS in de *Nota Ruimte* en de gecorrigeerde versie daarvan;
- de provinciale streekplannen;
- de gemeentelijke bestemmingsplannen;
- de provinciale beheer- en natuurgebiedsplannen;
- de landelijke en provinciale natuurdoelenkaarten.

Daarnaast moet de schaal op deze kaarten worden aangepast zodat ze zo veel mogelijk tot op perceelniveau duidelijk zijn.

Afstemming verbeteren

Vooral bij de projecten voor natte natuur en de EHS in de grote wateren bleek dat er onvoldoende afstemming is tussen de Ministeries van LNV en VenW. De ministeries hebben geen duidelijke afspraken gemaakt over de taakstelling, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de monitoring van de voortgang. Ook beschikten de ministeries lange tijd niet over eenduidige gegevens over de stand van zaken bij de realisatie.

We bevelen aan dat de Ministeries van LNV en VenW hierover alsnog heldere en concrete afspraken met elkaar maken.

4.2 Aanbevolen maatregelen ter verbetering van de uitvoering

Planologische bescherming bevorderen

Gebrekkige planologische bescherming is een risico voor de realisatie van de EHS. Hoewel het opstellen van streek- en bestemmingsplannen primair een taak is van provincies en gemeenten, kan de rijksoverheid niet passief afwachten. Vooral de planologische bescherming door gemeenten behoeft nog veel aandacht.

We raden de ministers van LNV en VROM aan om actief te bevorderen dat provincies en gemeenten de gebieden van de EHS uiterlijk in 2008 planologisch beschermd hebben en de voortgang daarvan te bewaken. Ook provincies kunnen gemeenten aanspreken op hun verantwoordelijkheid en hen zo nodig ondersteuning bieden. Indien planologische bescherming uitblijft, kan de minister van LNV gebruikmaken van artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998 om de continuïteit van de investeringen in de EHS te waarborgen en de gebieden te beschermen. Het voorstel voor de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening bevat ook een aantal bevoegdheden die Rijk en provincies in de toekomst zouden kunnen gebruiken.

De toepassing van het principe van vrijwilligheid heroverwegen

Het uitgangspunt van vrijwilligheid wordt door alle betrokkenen ondersteund, omdat het voor draagvlak voor het EHS-beleid zorgt. Een te ruime invulling ervan levert echter knelpunten op in de uitvoering van het beleid. In sommige gevallen is de realisatie van een groot EHS-gebied van goede kwaliteit niet mogelijk omdat de eigenaar van een relatief klein gebied weigert mee te werken. Wij bevelen het Ministerie van LNV en de provincies daarom aan de toepassing van het vrijwilligheidsprincipe te evalueren en eventueel te heroverwegen.

Zorgvuldiger kiezen uit realisatielijnen

De beleidsomslag van (minder) verwerving naar (meer) particulier en agrarisch beheer zorgt in een aantal gevallen voor vertraging of het niet halen van de beoogde doelen van het EHS-beleid.

Als er onvoldoende belangstelling is bij particulieren zorgt de grote nadruk op particulier natuurbeheer voor vertraging van de realisatie van de EHS. Door onvoldoende afstemming van de provinciale natuurgebiedsplannen en beheerplannen op de natuurdoelenkaart worden soms subsidies gegeven voor vormen van beheer (beheerpakketten) die niet kunnen leiden tot het beoogde natuurdoel en de beoogde natuurkwaliteit. De provincies hebben de agrarische beheergebieden ruim begrensd en de *Nota Ruimte* biedt op dit punt geen sturing. Hierdoor is onvoldoende gewaarborgd dat de middelen daar worden ingezet waar de grootste

kansen liggen voor de natuur en dat agrarisch beheer bijdraagt aan ruimtelijke samenhang binnen de EHS.

Verder is niet zeker of agrarisch beheer optimaal bijdraagt aan de realisatie van de beoogde natuurkwaliteit omdat de continuïteit onvoldoende is gewaarborgd.

Wij bevelen de minister van LNV aan te bevorderen dat het Rijk en de provincies zich bij de keuze uit de verschillende realisatiewijzen (agrarisch beheer, particulier beheer of verwerving en inrichting met beheer door de grote terreinbeheerders) laten leiden door de vraag welke beheerder op een beoogde EHS-locatie de natuurdoelen die daar gewenst zijn, het best kan realiseren en tegen de laagste kosten.

We bevelen de minister ook aan te bevorderen dat de provincies de beheersubsidies doelmatiger inzetten door de gebieden voor agrarisch beheer in de provinciale gebiedsplannen compacter te begrenzen. Ten slotte bevelen we de minister aan om de mogelijkheden te onderzoeken om meer continuïteit bij het agrarisch natuurbeheer te bevorderen.

Natuurdoelen en milieucondities integraal aanpakken

Het is voor de inrichting van de EHS van belang dat de provincies en het Rijk per gebied een integrale afweging maken van natuurdoelen, milieucondities en locatie.

De minister van LNV moet daarbij heldere afspraken maken met de provincies, om te voorkomen dat ambities te veel verschuiven.

De minister moet ervoor zorgen dat provincies voor ieder EHS-gebied niet alleen het natuurdoeltype en de hiervoor noodzakelijke milieucondities vastleggen, maar ook in een plan van aanpak aangeven wie welke maatregelen zal treffen om de gewenste milieucondities tot stand te brengen. Wanneer dit niet mogelijk blijkt, dient het gekozen natuurdoel of de locatie heroverwogen te worden.

5 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Reactie ministers

De minister van LNV heeft op 11 september 2006 mede namens de ministers van VROM en VenW op ons rapport gereageerd. Hieronder volgt een samenvattende weergave van deze reactie. De integrale reactie van de minister is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

De minister constateert met genoegen dat de Algemene Rekenkamer het EHS-beleid een geschikt beleidsinstrument acht om de biodiversiteit te beschermen op een wijze die past binnen de internationale verplichtingen. De minister wijst erop dat er in de achterliggende jaren veel is bereikt en dat de *Nota Ruimte* en het Investeringsprogramma Landelijk Gebied (ILG) het instrumentarium voor de sturing en de uitvoering versterkt hebben. De minister is zich ervan bewust dat nog de nodige stappen moeten worden gezet om de EHS in 2018 te realiseren en zegt toe dat hij dit rapport zal aangrijpen om de formulering en de uitvoering van het beleid te verbeteren. In zijn reactie gaat hij in op een aantal onderdelen van het rapport.

De omvang van de EHS

Naar aanleiding van onze constatering dat de beleidsdoelstellingen voor de EHS vaak zijn veranderd wijst de minister erop dat het beleidsconcept EHS sinds 1990 onaangetast is gebleven. Dat neemt volgens de minister niet weg dat in de loop der jaren verschillende accenten zijn gelegd en verbeteringen zijn aangebracht op grond van nieuwe, wetenschappelijke inzichten. Zo betekende de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (Ministerie van LNV, 2000) een belangrijke actualisatie en verbreding van het natuurbeleid (meer aandacht voor de betekenis van natuur voor burgers en de introductie van robuuste verbindingen).

De minister is van mening dat hij de Tweede Kamer in de begroting, in beleidsdocumenten en in debatten adequaat heeft geïnformeerd over belangrijke wijzigingen in de doelstellingen zoals het maximaliseren van de omvang op 728 500 hectare EHS op het land, de introductie van robuuste verbindingen en de «omslag» van minder verwerving naar meer beheer. Met de inwerkingtreding van het ILG worden verdere stappen gezet naar een eenduidige formulering van de beleidsopgave. De beleidsopgave van 728 500 hectare zal het uitgangspunt zijn voor de ILG-bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies en de daaraan gekoppelde prestatieafspraken die voor de duur van zeven jaar worden gemaakt met provincies.

De minister vindt dat de Algemene Rekenkamer te somber is over de kwantitatieve voortgang van de EHS: ruilgronden (voor verwerving) en «onderhanden werk» (voor inrichting) zijn door ons niet meegenomen in de berekeningen, terwijl ook deze hectares uiteindelijk ten goede komen aan de EHS. Als de bestaande natuur wordt meegerekend, is volgens de minister op dit moment ongeveer tachtig procent van de EHS op het land gereed.

De minister merkt op dat de verwerving van nieuwe natuur en agrarisch natuurbeheer behoorlijk op schema liggen, maar dat ook naar zijn oordeel vooral voor inrichting en particulier natuurbeheer extra inspanningen nodig zijn om de beleidsdoelstellingen te halen. In het kader van het ILG zal dit expliciet aan de orde komen. Er is ter bevordering van particulier natuurbeheer in 2005 een tweejarig intensief communicatieproject

opgestart. De deelname aan en de effectiviteit van particulier natuurbeheer zal in 2007 geëvalueerd worden.

Daarnaast evalueert de minister zowel de omslag van minder verwerving naar meer beheer als het Programma Beheer. Mede aan de hand van de uitkomsten daarvan zal hij beoordelen of het handhaven van de doelstelling mogelijk en wenselijk is. De uitkomsten zullen volgend jaar beschikbaar komen.

Kwaliteit

De minister vindt dat het stelsel van natuurdoeltypen goede handvatten biedt voor het vaststellen van de gewenste natuurkwaliteit. Hij is in gesprek met provincies en terreinbeheerders over de vertaling van dat stelsel naar een eenvoudig, effectief en betrouwbaar sturingssysteem. Daarbij komen ook de mogelijkheden van de Landelijke Natuurdoelenkaart aan de orde.

Naar aanleiding van onze bevinding dat de realisatie van de natuurdoelen niet gemeten wordt, merkt de minister op dat er al veel onderzoek naar de kwaliteit van de natuur wordt gedaan. Het probleem is dat de gegevens die beschikbaar zijn niet met elkaar vergeleken kunnen worden en nog niet geschikt zijn voor een sturingssysteem.

De minister deelt onze mening dat de milieucondities de afgelopen jaren weliswaar zijn verbeterd, maar nog niet genoeg zijn om de gewenste natuurkwaliteit te kunnen behalen. Hij meldt dat de provincies de afgelopen maanden een nulmeting hebben verricht van de milieutekortten in de EHS, gerelateerd aan de benodigde milieuraanvoorwaarden voor bepaalde natuurdoeltypen. Deze meting zal bij de tussentijdse evaluatie (midterm review) en aan het eind van de ILG-periode worden herhaald. Ook hebben provincies maatregelen geformuleerd ter verbetering van milieucondities. Nog dit jaar brengt een interbestuurlijke werkgroep van Rijk, provincies en waterschappen een rapport uit over de te verwachten kosten van de verwezenlijking van de milieukwaliteit die nodig is voor het bereiken van de gewenste natuurdoeltypen. In het licht van deze rapportage en de ILG-activiteiten zal de minister bezien welke extra maatregelen nodig zijn om de water- en milieucondities op peil te brengen. Ook meldt hij dat de in 2005 opgerichte «Taskforce verdroging»⁴¹ onlangs een aantal goede aanbevelingen heeft gedaan. Hij zal de Tweede Kamer daarover binnenkort informeren.

Samenhang en grootte van gebieden

De minister deelt onze bezorgdheid over het grote aantal kleine geïsoleerde natuurgebieden. Mede met behulp van het rapport *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur* (Lammers et al., 2005) zal hij bezien welke aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen om de samenhang te vergroten. Het Rijk stuurt in zijn relatie met de provincies niet op de minimale omvang.

Het beleid van het verbinden van natuurgebieden tot een goed functionerend netwerk is in de loop der jaren aangepast aan nieuwe wetenschappelijke inzichten. Het Rijk is vooral verantwoordelijk voor een aantal robuuste verbindingzones en minder voor de kleinere ecologische verbindingzones. Provincies willen de robuuste verbindingen, net als de overige onderdelen van de EHS, in 2008 hebben begrensd. In de ILG-bestuurs-overeenkomsten zullen afspraken gemaakt worden over de realisatie van de verbindingen en het Rijk zal dit bewaken.

⁴¹ Begin 2005 werd een gezamenlijke Taskforce ingesteld van Rijk, provincies, Unie van Waterschappen, terreinbeheerders en LTO. De Taskforce had als doel om een extra impuls te geven aan de verdrogingsbestrijding in Nederland. Het advies van de Taskforce is te vinden op www.verdroging.nl.

Het doet de minister deugd dat wij tevreden zijn over het ontsnipperingsbeleid. Over de knelpunten tussen rijksinfrastructuur en robuuste verbindingen worden in de ILG-bestuursovereenkomsten afspraken gemaakt. De minister zegt toe dat met alle betrokkenen voortvarend invulling zal worden gegeven aan de gebiedsgerichte uitvoering van het MJPO. Ook ziet de minister het succes en het belang van het kabinetsbeleid bevestigd in de oprichting van de nationale parken. De komende jaren wil hij de betrokkenheid van burgers bij de parken stimuleren.

Planologische bescherming

De minister beaamt dat ten tijde van het opstellen van veel streekplannen geen duidelijke afspraken bestonden over welke gebieden als EHS moeten worden beschermd en over de invulling van het «nee, tenzij»-principe. Hij deelt onze zorg over het feit dat de EHS in streekplannen vaak moeilijk herkenbaar is en niet begrensd is op perceelniveau en over de vaak verouderde gemeentelijke bestemmingsplannen.

De afspraken over begrenzing en bescherming van de EHS en de verantwoordelijkheidsverdeling, vastgelegd in de *Nota Ruimte*, blijken in de praktijk nogal eens tot onduidelijkheid te leiden. Ook de minister vindt dit met het oog op de voortgang van de realisatie van de EHS onwenselijk. Daarom is onlangs een werkgroep van het Rijk (Ministeries van LNV en VROM) en provincies opgericht die de «spelregels» van de EHS zullen opstellen en verduidelijken en de daarbij behorende verantwoordelijkheidsverdeling zullen expliciteren. De minister heeft de Tweede Kamer hier onlangs over geïnformeerd (Ministerie van LNV, 2006f).

Zodra het project is afgerond wil de minister deze spelregels en taakverdeling in een bestuurlijk overleg met het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bekrachtigen. Hoewel de planologische bescherming een eerste verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies is, zal het Rijk zich vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de realisatie van een samenhangende EHS en het functioneren van planologische bescherming, zo nodig actief opstellen. Mochten de bestuurlijke afspraken over spelregels en taakverdeling hierover onvoldoende zekerheid verschaffen, dan zal de minister de mogelijkheden die de nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt hier nadrukkelijk bij betrekken.

Inzicht in de voortgang

De minister merkt op dat het niet altijd eenvoudig is gebleken inzichtelijke informatie te geven over een zo langdurig en veelomvattend project als de EHS, waarbij tal van partijen betrokken zijn en bovendien regelmatig nieuwe inzichten ingepast moeten worden. Hij benadrukt dat de informatievoorziening in de loop der jaren duidelijk is verbeterd en verwijst daarbij naar het *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013* en naar de begroting en het jaarverslag van LNV (Ministerie van LNV, respectievelijk 2006c, 2005b en 2006a).

Knelpunten in de uitvoering

De minister herkent niet alle knelpunten in de uitvoering die in het rapport worden weergegeven. Er is volgens hem geen gebrek aan sturing van het Ministerie van LNV, maar de inwerkingtreding van het ILG als sturingsinstrument beschouwt hij wel als een verbetering. In de bestuursovereenkomsten met provincies zullen harde prestatieafspraken gemaakt worden over de te realiseren omvang en milieukwaliteit van de EHS. Als niet aan de prestaties wordt voldaan, kan het budget worden teruggevorderd.

Hoewel vrijwilligheid in eerste instantie het uitgangspunt blijft, verwacht de minister dat onteigening ten behoeve van afrondingsaankopen vaker zal worden toegepast naarmate de realisatiedatum van de EHS dichterbij komt. Hij noemt kosteneffectiviteit als een belangrijk argument hiervoor: het geld voor de hectares die al wel zijn verworven moet achteraf beschouwd goed blijken te zijn besteed.

De minister herkent wat in het rapport staat over conflicterende belangen, maar geeft aan dat het belang van natuur en de EHS op dit moment stevig is verankerd. Als voorbeeld noemt hij het «nee, tenzij»-principe uit de *Nota Ruimte*, dat ervoor moet zorgen dat bestaande en reeds gerealiseerde nieuwe EHS er per saldo zowel in omvang als in kwaliteit niet op achteruitgaat als andere belangen nieuwe ruimte krijgen. De minister verwacht dat het eerder genoemde project van de Ministeries van LNV en VROM en de provincies heldere spelregels voor de bescherming van de EHS zal opleveren. Hij kondigt aan dat hij afspraken zal maken met IPO en VNG over de nauwgezette toepassing van de spelregels en over het toezicht hierop.

Tot slot gaat de minister in op de omslag van verwerving naar beheer, die volgens ons kan leiden tot vertraging in de realisatie van de EHS en tot risico's voor de kwaliteit. De minister geeft aan dat de mogelijke risico's zullen worden bezien bij de evaluatie van de omslag. Hij wijst erop dat de omslag de betrokkenheid van agrariërs en particulieren bij het natuurbeleid heeft vergroot.

De aanbevelingen

De minister van LNV heeft de ambitie om concrete maatregelen te nemen om de sturing en de uitvoering van het EHS-beleid te verbeteren.

De minister geeft aan dat ILG-bestuursovereenkomsten als sturingsinstrument voor de periode 2007–2013 duidelijke kaders en harde prestatieafspraken voor de provincies bevatten. Die kaders worden onder meer gesteld op basis van de uitkomsten van het eerder genoemde «spelregelproject».

In de ILG-bestuursovereenkomsten zal worden afgesproken dat het Rijk zo snel mogelijk, maar niet later dan bij de midterm review in 2010, concrete afspraken maakt met provincies en terreinbeheerders over natuurkwaliteit.

De minister zeg toe dat hij over de monitoring van de voortgang van de EHS afspraken met de provincies zal maken in het kader van het monitorings- en evaluatiesysteem van het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013 (Ministerie van LNV, 2006c). De prestatie monitoring voor het ILG maakt hiervan deel uit.

Over de onderlinge afstemming van de kaarten van de EHS en duidelijkheid tot op perceelniveau schrijft de minister dat hij al een verbetering ziet. Hij verwijst hierbij naar het *MJP-2* (Ministerie van LNV, 2006c), waarin kaarten met taakstellingen en afspraken over planologische bestemmingen zijn opgenomen. Ook wordt gewerkt aan een kaart waarin onder andere de realisatie van de EHS is afgebeeld. Daarnaast kondigt de minister aan dat de werkgroep die zich bezighoudt met de spelregels van de EHS zich hier ook over zal buigen.

De minister meldt dat met het Ministerie van VenW heldere en concrete afspraken zijn gemaakt over de taakstelling en verantwoordelijkheid voor

de uitvoering en monitoring van de realisatie van de natte natuur. Deze afspreken zijn onder andere in de Samenwerkingsovereenkomst Veiligheid en Natte Natuur (2000) gemaakt en worden gevolgd in een gezamenlijk directeurenoverleg van de Ministeries van LNV en VenW. De minister erkent dat de beleidsinformatie eenduidiger moet en vindt dat onze aanbeveling goed aansluit bij de verbeteringen daarvoor die in gang zijn gezet.

De minister onderschrijft het belang van planologische verankering van de EHS en zal in overleg met de minister van VROM bezien welke rol het Rijk hierbij kan spelen. Hij zal daarbij vooral kijken naar de mogelijkheden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

De minister is van mening dat evaluatie van het vrijwilligheidsprincipe op basis van opgedane ervaringen een steeds logischer stap wordt naarmate de realisatie van de EHS vordert. In het kader van het ILG heeft hij met provincies afgesproken om over dit onderwerp de vinger aan de pols te houden en indien nodig te bekijken welke maatregelen nodig zijn.

De minister hanteert het uitgangspunt dat er bij beheer van EHS-gebieden sprake moet zijn van een zo hoog mogelijke kosteneffectiviteit. Op dit moment worden methodieken ontwikkeld om de provincies te ondersteunen bij het bepalen van de meest kosteneffectieve wijze om de gewenste natuurdoelen kunnen realiseren.

De minister zegt toe dat hij in het overleg met provincies over natuurkwaliteit en milieuocondities zal bezien hoe zij natuurdoelen, milieuocondities en locatie per EHS-gebied integraal kunnen afwegen. Daarbij zal hij ook aandacht besteden aan het plan van aanpak voor wie welke maatregelen zal treffen om de milieuocondities te verbeteren.

5.2 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

Wij maken uit de reactie van de ministers op dat zij het rapport op hoofdlijnen onderschrijven en wij zijn verheugd dat zij ons rapport willen aangrijpen om verbeteringen in gang te zetten. Wij zullen de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen. Hieronder gaan wij in op alle punten die de minister van LNV, mede namens de ministers van VROM en VenW, in zijn reactie heeft opgenomen.

De omvang van de EHS

De onduidelijkheid in de taakstellingen die wij signaleren betreft niet de totale omvang van de EHS op het land, maar de deeltaakstellingen waarmee deze beleidsopgave wordt ingevuld en de consequenties van wijzigingen daarin voor het bereiken van de natuurdoelen (zie § 2.2.1). Voor de EHS is 18 772 hectare ruilgrond is verworven. Wij beschouwen dit echter niet als EHS die gereed is omdat deze gronden nog «geruild» moeten worden voor gronden binnen de EHS en vervolgens nog ingericht. Tijdens de uitvoering van een eerder onderzoek⁴² hebben wij met het ministerie besproken dat «onderhanden inrichting» een term is die tot verwarring kan leiden.⁴³ Om die reden hebben wij dit gegeven niet in onze rapportage opgenomen.

De minister merkt terecht op dat er vooral bij inrichting en bij particulier beheer extra inspanningen nodig zijn om de doelen te bereiken.

⁴² Onderzoek voor het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2005* (Algemene Rekenkamer, 2005).

⁴³ Bij het prestatiegegeven «onderhanden inrichting» worden niet alleen hectares meegerekend waarvoor een inrichtingsplan in voorbereiding of in uitvoering is, maar ook hectares waar de voorbereiding van de inrichting nog niet gestart is. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om hectares die nog verworven moeten worden of hectares die in een gebied liggen waar pas een deel van de oppervlakte verworven is, terwijl de inrichtingswerkzaamheden pas kunnen starten nadat het hele gebied verworven is.

Kwaliteit

Wij zijn het met de minister eens er veel onderzoek naar de kwaliteit van de natuur wordt gedaan. Het is echter vooral van belang dat doelen en monitorgegevens op elkaar aansluiten, opdat gestuurd kan worden op natuurkwaliteit. Dat is nu nog niet het geval.

Wij vinden het positief dat de minister wil werken aan een sturings-systeem en dat hij de natuurdoelen zo snel mogelijk wil formuleren. De minister gaat niet in op onze aanbeveling om de thans naast elkaar bestaande stelsels van kwaliteitsdoelen te integreren, waardoor de monitoring veel doelmatiger kan plaatsvinden. Het rapport van de interbestuurlijke werkgroep over milieukwaliteit en de voorstellen voor eventuele extra maatregelen wachten wij met belangstelling af.

Samenhang en grootte van gebieden

Wij vinden het positief dat de minister onderkent dat de ruimtelijke samenhang in de EHS meer aandacht verdient en dat hij wil bezien welke aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen. In het *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013* (Ministerie van LNV, 2006c) heeft de minister eveneens aangekondigd dat hij hierover met de provincies afspraken wil maken en dat hij nog in 2006 beleidskaders voor de herbegrenzing gaat formuleren. De minister wil dat de provincies de herbegrenzing in 2009 afronden. Toetsbare doelen of prestatie-indicatoren voor de vergroting van EHS-gebieden hebben wij echter nog niet aangetroffen.

Planologische bescherming

Wij zijn blij dat de minister onze zorg over de onduidelijke begrenzing en planologische bescherming van de EHS deelt en zich actief wil inzetten om tot verbetering te komen. Het project «spelregels van de EHS» vinden wij een goede eerste stap.

Inzicht in de voortgang

Wij wijzen erop dat de problemen die wij constateren in monitoring van het beleid over de stand van zaken per juni 2006 gaan. Wij hebben de begrotingen voor 2006 en de jaarverslagen over 2005 betrokken bij ons onderzoek. De invoering van het ILG is een belangrijk moment. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2005 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* (Algemene Rekenkamer, 2006) hebben wij aanbevolen om onderzoek te doen naar de in de Comptabiliteitswet 2001 gegeven middelen om budgetten voor langere tijd voor bepaalde doelen te reserveren. Wij betreuren dat de minister deze aanbeveling, die zonder meer de garantie biedt voor een goede verantwoordings- en controle-structuur, niet heeft overgenomen. Nu als gevolg hiervan de komst van het ILG als een gegeven moet worden beschouwd, dringen wij er in ieder geval bij de minister op aan dat hij vóór de start van het ILG heldere afspraken maakt over monitoring, verantwoording en controle – inclusief operationele definities en meetmethoden.

De aanbevelingen

De minister is bereid verbeteringen aan te brengen. Hij geeft in veel gevallen aan dat hij de aanbevelingen zal betrekken bij het overleg met de provincies en bij de ILG-bestuursovereenkomsten die eind dit jaar gesloten moeten worden. De Algemene Rekenkamer juicht het toe dat de minister heldere en bindende afspraken met de provincies maakt en dat Rijk en provincies elkaar daar ook aan zullen houden. Dit geldt uiteraard ook voor de toezegging afspraken te maken over de monitoring van de

voortgang. Overigens zijn heldere doelen een voorwaarde voor afspraken over monitoring.

Het is belangrijk dat de afspraken in de bestuursovereenkomsten niet alleen betrekking hebben op de omvang en de kwaliteit van de EHS, maar ook op ruimtelijke samenhang en planologische bescherming. Zolang doelen en afspraken voor natuurkwaliteit, samenhang en planologische bescherming ontbreken, blijft het risico bestaan dat het beleid niet doelgericht wordt gestuurd en uitgevoerd.

Het is ons niet duidelijk welke concrete stappen de minister zelf gaat zetten. Ook ontbreekt een tijdpad waarin concrete afspraken over natuurkwaliteit prioriteit krijgen.

Of de kaarten zoals vermeld in het *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013* beter aansluiten op de taakstellingen kunnen wij niet zien omdat de kaarten in dit document slechts globaal zijn en summier worden toegelicht.⁴⁴ Ook het probleem van verschillende kaarten van Rijk en provincies die niet op elkaar aansluiten is hiermee niet verholpen. Van belang is dat deze beide bestuurslagen hun kaarten goed op elkaar afstemmen en aan burgers en bedrijven duidelijkheid verschaffen tot op perceelniveau.

De minister reageert niet op onze aanbeveling om te bevorderen dat de subsidies voor agrarisch beheer doelmatiger worden ingezet en te onderzoeken hoe de continuïteit in het agrarisch beheer kan worden bevorderd.

Het lijkt ons wenselijk dat de Ministeries van LNV en VenW steeds een eensluidend antwoord kunnen geven op de vraag welke doelen met de projecten natte natuur moeten worden gerealiseerd, wie voor elk project verantwoordelijk is en wat de stand van zaken in de praktijk is. Dit blijkt niet het geval te zijn, ondanks de Samenwerkingsafpraak uit 2000 en het directeurenoverleg. Sinds 2000 zijn de doelen voor natte natuur verscheidene malen gewijzigd.

⁴⁴ Zo is bijvoorbeeld niet te zien welk oppervlak op de kaarten is begrensd en hoe dat zich verhoudt tot de taakstelling. Ook de overeenkomsten en verschillen met streek- en bestemmingsplannen zijn niet zichtbaar. Dat er nog grote zoekgebieden op de kaarten staan en dat er een herbegrenzingsproject plaats gaat vinden geeft ook aan dat de begrenzing van de EHS nog niet is afgerond.

OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministers	Nawoord Algemene Rekenkamer
Het EHS-beleid is in principe een geschikt instrument om de biodiversiteit te beschermen en het instrument past goed binnen de internationale verplichtingen van Nederland. De sturing door het Ministerie van LNV veroorzaakt echter knelpunten die een vlotte, kwalitatief goede realisatie van de EHS in de weg staan.	Neem de onderstaande concrete maatregelen om de sturing en het volgen van het EHS-beleid te verbeteren, en om de uitvoering van het beleid te verbeteren.	De minister van LNV heeft mede namens de ministers van VenW en VROM gereageerd. Hij wil maatregelen nemen om de formulering en uitvoering van het EHS-beleid te verbeteren. Zie verder hieronder.	Wij juichen het toe dat de minister de sturing, monitoring en uitvoering van het EHS-beleid wil verbeteren. Een tijdpad met daarin de concrete stappen die de minister gaat zetten ontbreekt echter.
De doelen van het EHS-beleid zijn op een aantal punten onduidelijk geformuleerd. Prestatie-indicatoren hebben vooral betrekking op omvang en realisatiewijze van de EHS en minder op kwaliteit en samenhang. Het Ministerie van LNV heeft geen duidelijke definities en afspraken gemaakt over planologische bescherming.	Formuleer in het kader van de WILG duidelijke kaders waarbinnen de provincies het beleid verder kunnen vormgeven en uitvoeren. Ontwikkel samen met de provincies één integraal stelsel voor de sturing op natuurkwaliteit. Maak duidelijke afspraken over planologische bescherming.	De minister heeft de ambitie deze aanbeveling op te volgen. De ILG-bestuursovereenkomsten als sturingsinstrument voor de periode 2007–2013 bevatten volgens de minister duidelijke kaders en harde prestatieafspraken. In de ILG-bestuursovereenkomsten zal ook worden afgesproken dat zo snel mogelijk, maar niet later dan bij de tussentijdse evaluatie (midterm review) in 2010 concrete afspraken over natuurkwaliteit worden gemaakt met provincies en terreinbeheerders.	De bestuursovereenkomsten voor het ILG moeten ook duidelijke kaders en prestatieafspraken bevatten over kwaliteit, samenhang en planologische bescherming. De minister gaat niet in op de aanbeveling de verschillende stelsels voor natuurkwaliteit te integreren.
De beleidsinformatie over de voortgang van de EHS is gebrekkig. Centrale coördinatie en heldere definities voor het meten van beleidsprestaties ontbreken.	Maak <i>voor</i> de invoering van de WILG met de provincies heldere en bindende afspraken over de monitoring van de voortgang. Verzamel en analyseer de informatie op een centraal punt en maak de informatie voor alle betrokkenen toegankelijk.	In het kader van het monitorings- en evaluatiesysteem van het MJP-2 zal de minister hierover afspraken maken met de provincies. De prestatie monitoring voor het ILG maakt hiervan deel uit.	Wij zijn positief over deze toezegging van de minister. Wel wijzen we erop dat heldere doelen een voorwaarde zijn om beleidsprestaties te kunnen meten.
Het is onvoldoende duidelijk wat de exacte ligging van de EHS is, welke gebieden tot de EHS behoren en welk natuurdoel in die gebieden gerealiseerd moet worden.	Stem de kaarten van de EHS beter af op elkaar en op de taakstelling voor de omvang van de EHS. Schep daarbij zo veel mogelijk duidelijkheid tot op perceelniveau.	Een verbetering hiervan is al zichtbaar in het MJP-2, waarin kaarten met taakstellingen en afspraken over planologische bestemmingen opgenomen zijn. Ook wordt gewerkt aan een kaart waarin de realisatie van (onder andere) de EHS is afgebeeld. Daarnaast zal ook de interbestuurlijke werkgroep die zich bezighoudt met het opstellen van de «spelregels» van de EHS zich hierover buigen. Deze werkgroep bestaat uit de Ministeries van LNV en VROM en de provincies en expliciteert de verantwoordelijkheidsverdeling.	De bedoelde kaarten zijn te globaal en summier om ze op hun merites te beoordelen. Het maken van een realisatiekaart en het project «spelregels van de EHS» zijn goede stappen, maar uiteindelijk moeten eenduidige kaarten komen en aan burgers en bedrijven duidelijkheid te kunnen bieden tot op perceelniveau.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministers	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Er is onvoldoende afstemming tussen de ministers van LNV en VenW over de projecten natte natuur en EHS in de grote wateren.</p>	<p>Maak alsnog heldere en concrete afspraken over taakstelling, verantwoordelijkheid voor de uitvoering, en monitoring.</p>	<p>De minister schrijft dat deze afspraken al zijn gemaakt. Ze zijn onder andere vervat in de Samenwerkingsovereenkomst Veiligheid en Natte Natuur (2000) en worden gevolgd via een gezamenlijk directeurenoverleg. Ook op uitvoeringsniveau vindt goede samenwerking plaats. De minister vindt dat de beleidsinformatie inderdaad eenduidiger moet worden. Hij vindt dat onze aanbeveling goed aansluit bij de verbeteringen die in gang zijn gezet.</p>	<p>Ondanks de Samenwerkingsafpraak uit 2000 en het directeurenoverleg bleken er onvoldoende heldere afspraken te zijn over (inmiddels gewijzigde) doelen, taakverdeling en monitoring.</p>
<p>Provincies hebben de EHS op verschillende manieren opgenomen in hun streekplannen. In die plannen is de EHS niet altijd duidelijk herkenbaar. De planologische bescherming van de EHS in bestemmingsplannen van gemeenten behoeft nog veel aandacht.</p>	<p>Bevorder actief de totstandkoming van de planologische bescherming van de EHS. Maak daarvoor eventueel gebruik van artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998 of van de bevoegdheden in de Wet op de ruimtelijke ordening.</p>	<p>De minister onderschrijft het belang van planologische verankering van de EHS. Hij schrijft dat het Rijk zich zo nodig actief zal opstellen, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de realisatie van een samenhangende EHS en het functioneren van planologische bescherming. De minister van LNV zal in overleg met de minister van VROM bezien welke rol het Rijk hierbij kan spelen en daarbij vooral kijken naar de mogelijkheden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.</p>	<p>Wij vernemen dit met genoegen.</p>
<p>Het principe van vrijwilligheid levert soms knelpunten op in de uitvoering van het EHS-beleid.</p>	<p>Evalueer de toepassing van het vrijwilligheidsprincipe en heroverweeg indien nodig de wijze van toepassing.</p>	<p>Evaluatie van het vrijwilligheidsprincipe op basis van opgedane ervaringen lijkt de minister steeds logischer naarmate de voortgang van de realisatie van de EHS vordert. In het kader van het ILG heeft hij met provincies afgesproken dat hij over dit onderwerp de vinger aan de pols houdt en indien nodig maatregelen neemt.</p>	<p>Wij vinden het positief dat de minister de toepassing van het vrijwilligheidsprincipe wil evalueren en heroverwegen.</p>
<p>De beleidsomslag naar meer particulier en agrarisch beheer kan de realisatie van de EHS vertragen. Ook brengt deze omslag het risico met zich mee dat natuurdoelen niet gehaald worden. Er is onvoldoende gewaarborgd dat agrarisch beheer bijdraagt aan ruimtelijke samenhang in de EHS.</p>	<p>Zorg ervoor dat het Rijk en de provincies zich bij de keuze uit de realisatielijnen meer laten leiden door de vraag welke beheerder op de beoogde EHS-locatie de gewenste natuurdoelen het best en tegen de laagste kosten kan realiseren. Zorg ervoor dat provincies subsidies voor agrarisch natuurbeheer doelmatiger inzetten door de gebieden voor agrarisch beheer compacter te begrenzen in provinciale gebiedsplannen. Onderzoek de mogelijkheden om continuïteit in het agrarisch beheer te bevorderen.</p>	<p>Uiteraard moet bij beheer sprake zijn van een zo hoog mogelijke kosteneffectiviteit. Op dit moment ontwikkelt de minister methodieken om de provincies te ondersteunen bij het bepalen van de meest kosteneffectieve wijze om de gewenste natuurdoelen kunnen realiseren.</p>	<p>De minister geeft niet aan wat hij vindt van de aanbeveling over de doelmatigheid en continuïteit van het agrarisch beheer.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministers	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De milieuecondities in de EHS-gebieden zijn nog niet goed genoeg om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren. Provincies maken niet altijd een integrale afweging tussen natuurdoel, locatie en milieuecondities. Er is nog geen duidelijk plan van aanpak met concrete maatregelen om de milieuecondities te verbeteren.</p>	<p>Maak per EHS-gebied een integrale afweging van natuurdoelen, milieuecondities en locatie en zorg dat provincies in een plan van aanpak aangeven wie welke maatregelen zal treffen om de milieuecondities te verbeteren.</p>	<p>De minister zal in het overleg met provincies over natuurkwaliteit en milieuecondities bezien hoe provincies hier invulling aan kunnen geven.</p>	<p>Wij dringen aan op plannen met concrete maatregelen en een tijdpad.</p>

Voor een deel van het EHS-beleid bleken de beleidsprestaties tegen te vallen. Om de mogelijke oorzaken, risico's en oplossingen te achterhalen, hebben we een casusonderzoek uitgevoerd onder provincies en beheerders van EHS-gebieden. De thema's waren: de planologische bescherming van de EHS, de realisatie van de beoogde natuurdoelen, de bestrijding van verdroging van EHS-gebieden en de samenhang van de gerealiseerde EHS. Op basis van documentatie over de betreffende casussen is gesproken met alle partijen die erbij betrokken zijn. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, zijn de resultaten van de casusstudies in maart 2006 in een workshop met alle betrokkenen geverifieerd. In dit rapport is alleen gebruikgemaakt van de resultaten waar de betrokkenen zich tijdens de workshop in herkenden.

Natuurdoelen

Op basis van een kaartanalyse (Sanders et al., 2006) hebben wij gebieden geselecteerd waar natuurdoel en beheer niet overeen leken te komen. Daarbij hebben wij de volgende hypothesen gehanteerd over mogelijke oorzaken van deze discrepantie:

- gebrekkige afstemming tussen overheid en beheerder;
- corresponderende beheerpakketten voldoen niet voor behoud of ontwikkeling biodiversiteit;
- het Programma Beheer stuurt niet op optimale natuurkwaliteit.

De casussen worden weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 3. Beschrijving casussen natuurdoelen

Gebied	Provincie	Beheerder	Discrepantie tussen natuurdoel en beheer
Sallandse heuvelrug	Overijssel	Staatsbosbeheer, Particuliere eigenaren, Natuurmonumenten	Natuurdoel: Natuurbos (18 t/m 21) Beheer: Multifunctioneel bos (SBB type 13.1 t/m 13.15) en basis pakket bos (PB 409)
De Wijbosch	Noord-Brabant	Staatsbosbeheer	Natuurdoel: Bos van laagveen en klei (18) en van rijke gronden (20) Beheer: Beekbegeleidend bos (SBB type 3.09)
De Stippelberg	Noord-Brabant	Natuurmonumenten	Natuurdoel: Natuurbos (18 t/m 21) Beheer: Basis pakket bos (PB 409)
Boswachterij Dorst	Noord-Brabant	Staatsbosbeheer	Natuurdoel: Multifunctioneel bos (27) Beheer: bos op arme zandgrond (SBB type 3.03) en bos op lemige zandgrond (SBB type 3.04), beekbegeleidende bossen (SBB type 3.09)
Boswachterij Gees	Drenthe	Staatsbosbeheer	Natuurdoel: Multifunctioneel bos (27) Beheer: natuurbos met exoten (SBB type 4.5)
Schoolse Duinen	Noord-Holland	Staatsbosbeheer	Natuurdoel: Duinlandschap (5) Beheer: voornamelijk open duin, droge open heide en wat vennen en plassen op zand (SBB type 6.1, 6.3 en 11.2)
Deurnse Peel	Noord-Brabant	Staatsbosbeheer	Natuurdoel: Beek en zandboslandschap (1) Beheer: voornamelijk heide met struweel en bos, hoogveen, loofbos op arme grond (SBB type 6.5, 5.2 en 3.3)
Drentse Aa	Drenthe	Agrariërs	Natuurdoel: Nat schraalland (9a) Beheer: Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer voornamelijk weidevogelgrasland (PB 313 en 314)
Reestdal	Drenthe	Agrariërs	Natuurdoel: Nat schraalland (9a) Beheer: Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer en Subsidieregeling natuurbeheer

Verdroging

We hebben casussen geselecteerd op grond van de ligging en de kwetsbaarheid van het gebied voor verdroging. Omdat de aard van verdroging verschilt tussen hoog en laag Nederland hebben we gebieden in beide delen van Nederland geselecteerd. We hebben gekozen voor twee natuurdoelen die zeer kwetsbaar zijn voor verdroging en waarvan nog maar een klein areaal over is: natte heide en blauw grasland. Verder is gekozen voor gebieden van vier verschillende beheerders:

- Natte heide in het Leenderbos (provincie Noord-Brabant, beheerder Staatsbosbeheer). In het deelgebied «Laagveld» is een verdrogingsproject in uitvoering.
- Natte heide in het gebied Lange Maten (provincie Noord-Brabant, beheerder Natuurmonumenten). In dit gebied is de verdrogingsbestrijding in een impasse.
- Natte heide en beekdalen in het Scharreveld en het Reestdal (provincie Drenthe, beheerder Het Drents Landschap).
- Blauw grasland in de Krimpenerwaard (provincie Zuid-Holland, beheerder Zuid-Hollands Landschap). In het deelgebied «Nooitgedacht» is de verdrogingsbestrijding succesvol verlopen.

Kleine gebieden

We hebben in drie provincies casussen geselecteerd: Drenthe, Noord-Holland en Noord-Brabant. De geselecteerde casussen worden beschreven in tabel 4.

Tabel 4. Beschrijving casussen kleine gebieden

Gebied	Provincie	Beheerder	Beschrijving
Scharreveld (en vergelijkbare kleine heideveldjes)	Drenthe	Het Drents Landschap	Deze kleine heideveldjes liggen verspreid in de provincie Drenthe
Het noordoosten en westen van Noord-Brabant	Noord-Brabant	diverse	Zowel in het noordoosten als in het westen van Noord-Brabant liggen verspreid veel kleine bosjes
De Ronde Hoep, Middenpolder, Beetskoog, Zuiderwoude, gebiedjes in West Friesland	Noord-Holland	diverse	Deze kleine gebieden liggen geïsoleerd in veelal agrarisch gebied

Planologische bescherming

We hebben drie provincies geselecteerd die elk hun eigen ruimtelijke problematiek hebben: Noord-Brabant (met een groot landelijk gebied en behoorlijke stedelijke druk), Drenthe (voornamelijk landelijk gebied) en Noord-Holland (randstedelijke problematiek).

NORMEN**Normen voor doelformulering (SMART+C)***Specifiek*

1. De doelen moeten bij voorkeur geformuleerd worden in termen van prestaties (welke beleidsprestaties zullen worden geleverd) en in termen van te bereiken maatschappelijke effecten (welke maatschappelijke situatie of verandering wordt beoogd). Wanneer dat niet mogelijk is, kunnen procesdoelen geformuleerd worden.
2. Indien het beleid niet op de hele bevolking gericht is, moet de doelgroep van het beleid zijn omschreven en zo duidelijk mogelijk afgebakend. Ook de keuze van de doelgroep moet zijn gemotiveerd.

Meetbaar

De doelen moeten in toetsbare/meetbare termen zijn geformuleerd, waarbij

1. de beoogde situatie bij doelbereiking eenduidig is omschreven;
2. begrippen meetbaar zijn en niet voor meerdere uitleg vatbaar;
3. bij doelen ten opzichte van een referentiepunt de situatie van het referentiepunt bekend moet zijn (nulmeting).

Afgestemd

1. De doelen moeten zijn afgestemd met de Tweede Kamer: doelen moeten expliciet zijn gemaakt in kamerstukken. Tussentijdse bijstellingen/wijzigingen van doelen moeten geëxpliciteerd en gemotiveerd worden in Kamerstukken.
2. De doelen moeten zijn afgestemd met beleidsuitvoerders.

Realistisch

De doelen moeten zodanig zijn gekozen dat ze realiseerbaar zijn onder alle plausibele omstandigheden (exogene variabelen en beleidsmaatregelen).⁴⁵

Tijdgebonden

Er moet een datum zijn vastgelegd waarop het einddoel moet zijn bereikt; bij langlopende projecten zijn ook tussendoelen en bijbehorende data van belang.

Consistent

1. Consistentie tussen doelen: de doelen van het beleid moeten met elkaar te verenigen zijn. De doelen voor onderdelen van het beleid moeten aansluiten bij de algemene doelen voor het gehele beleids-terrein (hiërarchische ordening). Tussendoelen moeten aansluiten bij het einddoel. Bij decentraal uitgevoerd beleid moeten de doelen van de rijksoverheid en de uitvoerende instanties (bijvoorbeeld gemeenten, uitvoerende instellingen) consistent zijn. De formulering van de doelstelling moet in de tijd consistent zijn. Wijzigingen in de doelstelling moeten expliciet vermeld en gemotiveerd zijn.
2. Consistentie tussen doelen en onderliggende beleidsinformatie/basisgegevens: de doelstelling moet consistent zijn met de basisgegevens waarop deze is gebaseerd. Als deze gegevens wijzigen moet de doelstelling worden aangepast. De formulering van de beleidsdoelen dient aan te sluiten bij een goede maatschappelijke probleemanalyse die gebaseerd is op adequate beleidsinformatie.

⁴⁵ Dit criterium is hier voor de volledigheid opgenomen. De Algemene Rekenkamer heeft echter niet onderzocht of de doelen van het EHS-beleid realistisch zijn.

Normen voor beleidsinformatie

Relevantie

De beleidsinformatie dient relevant te zijn. Voorts is relevante beleidsinformatie nader uitgewerkt in:

1. Volledig: alle informatie die, gelet op de beleidsdoelen, beschikbaar zou moeten zijn om te sturen of te verantwoorden is daadwerkelijk beschikbaar. Er mag geen relevante informatie achtergehouden worden. Toekomstscenario's en modelberekeningen zijn vrijwel altijd gebaseerd op een aantal aannames en vereenvoudigingen van de werkelijkheid. Van belang is dat die expliciet gemaakt worden. Wanneer relevante aspecten/factoren buiten beschouwing worden gelaten, moet dit expliciet zijn vermeld en gemotiveerd;
2. Actueel: de informatie moet actueel genoeg zijn (niet verouderd). Een exacte eis voor actueel is nog niet gekwantificeerd. Info over prestaties en effecten: evaluatie moet minimaal eens in de vijf jaar plaatsvinden, tenzij een andere termijn is afgesproken bij de start van beleid;
3. Tijdig: de benodigde informatie dient op tijd beschikbaar te zijn. Het gaat om de volgorde van het beschikbaar komen van informatie enerzijds en besluiten en handelingen anderzijds. Hierbij is een logische volgorde van stappen in de beleidsketen richtinggevend.

Betrouwbaarheid/juistheid

De beleidsinformatie dient betrouwbaar en valide te zijn.

1. Betrouwbaar: Het meetinstrument wordt nauwkeurig toegepast, herhaalde metingen leveren steeds dezelfde uitkomst. De mate van betrouwbaarheid moet expliciet inzichtelijk zijn gemaakt. Bij grote onzekerheden is het van belang dat gegevens uit verschillende bronnen vergeleken worden en dat onzekerheden vermeld worden;
2. Juistheid of validiteit: Het meetinstrument is inhoudelijk adequaat: begrippen moeten valide gemeten worden, dat wil zeggen: begrippen moeten zodanig geoperationaliseerd en gemeten zijn dat je meet wat je meten wilt.

Begrijpelijkheid

De beleidsinformatie dient toegankelijk en helder te zijn voor de gebruikers van de informatie (bijvoorbeeld: Kamerleden, beleidsmakers). Ook dient de beleidsinformatie eenduidig te zijn (niet voor meerderlei uitleg vatbaar).

Vergelijkbaarheid/consistentie

Het gaat om drie vormen van consistentie:

1. Consistentie in de tijd: de gegevens moeten in de tijd vergelijkbaar zijn. Wijzigingen in eerder verstrekte gegevens moeten worden geëxpliciteerd;
2. Consistentie tussen onderdelen in de beleidsketen: gegevens moeten aansluiten bij de wijze waarop het beleid is gedefinieerd. De wijze van prestatiemeting moet aansluiten op de ingezette instrumenten en de prestatie-doelstelling. De wijze van effectmeting moet aansluiten bij het maatschappelijke probleem en de maatschappelijke effectdoelstelling;
3. Consistentie tussen verschillende informatiebronnen: verschillende gegevens over eenzelfde onderwerp moeten onderling consistent zijn. Gegevens uit verschillende bronnen over eenzelfde object moeten met elkaar vergeleken worden en liefst naast elkaar worden gepresenteerd. Als sommige (onderdelen van) gegevens strijdig met elkaar zijn moet dit expliciet vermeld worden en zo mogelijk verklaard.

Provincies

Interprovinciaal Overleg	Flevoland
Drenthe	Utrecht
Noord-Brabant	Groningen
Noord-Holland	Gelderland
Overijssel	Zeeland
Zuid-Holland	Limburg

Beheerders

Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied
 Natuurlijk Platteland Nederland
 Unie van Bosgroepen
 Staatsbosbeheer
 Vereniging Natuurmonumenten
 De Landschappen
 Het Drents Landschap
 Utrechts Landschap
 Zuid-Hollands Landschap
 Geldersch Landschap en Geldersche Kasteelen
 Landschap Overijssel
 Landschap Noord-Holland
 Landgoed de Holterberg

Overig

Ministerie van LNV:

- Directie Natuur
- Directie Kennis
- Directie Financieel-Economische Zaken
- Dienst Regelingen
- Dienst Landelijk Gebied

Ministerie van VenW:

- Directoraat-Generaal Water
- Hoofddirectie Financiën
- Management en Control en
- Rijkswaterstaat/Dienst Weg- en Waterbouwkunde

Ministerie van VROM:

- Directoraat-Generaal Ruimte
- Directoraat-Generaal Milieu
- Directie Financiële
- Economische Zaken en VROM-Inspectie

Milieu- en Natuurplanbureau

Alterra

Centraal Bureau voor de Statistiek

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vechtstreek

LTO Nederland

Raad voor het Landelijk Gebied

Ruimtelijk Planbureau

Nationaal Groenfonds

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep natuurbeheer en planten-ecologie

WING Proces Consultancy

BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN**Agrarisch natuurbeheer**

Manier om EHS-gebieden te realiseren. Bij agrarisch beheer behoudt de grond de hoofdfunctie landbouw, maar de grond wordt op een natuurvriendelijke manier beheerd zodat de natuurwaarde in het gebied verhoogd wordt. De agrariër krijgt hiervoor een beheersubsidie op grond van Programma Beheer, Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN).

Alterra

Instituut dat wetenschappelijk onderzoek doet naar de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan. Alterra maakt deel uit van Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Beheersgebiedsplan

Provinciaal plan dat als toetsingskader fungeert voor de subsidieverlening op grond van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. In het plan is vastgelegd welke pakketten in welke gebieden kunnen worden aangevraagd.

Biodiversiteit

Biodiversiteit staat voor biologische diversiteit en omvat de totale verscheidenheid van alle levende planten en dieren op aarde. Biodiversiteit betreft zowel de variatie in soorten, als de erfelijke variatie binnen soorten en de variatie aan levensgemeenschappen of ecosystemen.

Beheerpakket

In Programma Beheer beschreven combinatie van in een terrein voorkomende flora, boomsoorten, beheersvoorschriften, fauna of terreinkenmerken waarvoor beheersubsidie kan worden aangevraagd. Enkele voorbeelden van beheerpakketten zijn: «algemeen weidevogelgrasland», «snelgroeiend naaldbos», «stuivend duin» en «moeras».

CBS

Centraal Bureau voor de Statistiek

Dienst Landelijk Gebied

Dienst van het Ministerie van LNV die onder andere de verwerving en inrichting van nieuwe EHS-gebieden uitvoert.

Dienst Regelingen

Dienst van het Ministerie van LNV die onder andere de subsidieregelingen voor natuurbeheer uitvoert.

DLG

Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van LNV

DR

Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV

Ecologische verbindingszone

Kleinschalige verbinding binnen natuurgebieden, zodat delen van dat natuurgebied verbonden worden.

EHS

Ecologische hoofdstructuur. Een ecologisch netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden.

Habitatrichtlijn

Europese richtlijn die de lidstaten van de Europese Unie verplicht tot het aanwijzen van Habitatrichtlijngebieden en de implementatie van het beschermingskader in nationale wetgeving. De bescherming van Habitatrichtlijngebieden is geregeld in de nieuwe Natuurbeschermingswet. De Flora- en faunawet regelt de bescherming van de in- en uitheemse planten en dieren.

Hectare

Gebied met een oppervlakte van 10 000 m². 100 hectare is 1 km².

ILG

Investeringsbudget Landelijk Gebied.

LNV

(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

MNP

Milieu- en Natuurplanbureau.

Natte natuur

Natuur in en om het water.

Natura 2000

Netwerk van natuurgebieden van Europees belang, die beschermd worden op grond van de Europese Vogelrichtlijn en/of de Europese Habitatrichtlijn.

Natuurdoel

Combinatie van een aantal natuurdoeltypen zoals omschreven in het *Handboek Natuurdoeltypen* van het Ministerie van LNV.

De natuurdoelen zijn verdeeld in drie categorieën:

- Grootschalige natuur: dit zijn de nagenoeg natuurlijke natuurdoeltypen en de begeleid natuurlijke natuurdoeltypen, waarin de grootschalige natuurlijke processen (al dan niet bijgestuurd door het beheer) het resultaat bepalen.
- Bijzondere natuur: dit zijn de halfnatuurlijke natuurdoeltypen, waarbij de planning van het beheer kleinschalig plaatsvindt.
- Multifunctionele natuur: natuur waarin ook andere gebruiksfuncties een rol spelen bij de inrichting en het beheer.

Natuurdoeltype

Een in het natuurbeleid nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft. Natuurdoeltypen zijn omschreven in het *Handboek Natuurdoeltypen* van het Ministerie van LNV, aan de hand van onder andere doelsoorten en daarvoor noodzakelijke leefomstandigheden en beheer.

Natuurgebiedsplan

Provinciaal plan dat als toetsingskader fungeert voor de subsidieverlening op grond van de Subsidieregeling natuurbeheer 2000. Daarin is vastgelegd welke pakketten in welke gebieden kunnen worden aangevraagd.

Natuurkwaliteit

Een gebied heeft een goede natuurkwaliteit wanneer er een grote variatie van soorten planten en dieren voorkomt die kenmerkend zijn voor een bepaald soort natuur, en waarvan aannemelijk is dat zij daar duurzaam kunnen voortbestaan.

NMP

Nationaal milieubeleidsplan van de regering.

Ontsnippen

Het opheffen van fysieke barrières tussen natuurgebieden die veroorzaakt worden door infrastructuur (wegen, vaarwegen, spoorwegen).

Particulier natuurbeheer

Beheer van natuurgebieden door particulieren, niet zijnde de traditionele terreinbeherende organisaties.

Particulier natuurbeheer met functieverandering

Manier om EHS-gebieden te realiseren. Hierbij wordt nieuwe natuur aangelegd op een gebied dat voorheen geen natuurbestemming had, terwijl de grond eigendom blijft van de particuliere eigenaar. De grond krijgt de hoofdfunctie natuur. Voor de waardevermindering van de grond en de inrichtingskosten ontvangt de eigenaar een eenmalige subsidie op grond van Programma Beheer, Subsidieregeling natuurbeheer 2000. Op grond van deze subsidieregeling kan ook een subsidie voor de beheerkosten worden verstrekt.

PKB

Planologische kernbeslissing op grond van artikel 2a de Wet op de ruimtelijke ordening. Dit is een plan van de ministerraad voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijk beleid. De meest recente planologische kernbeslissing over de EHS staat in de *Nota Ruimte* (2005) en heeft een indicatief karakter. Dit betekent dat lagere overheden bij het vaststellen of herzien van hun plannen met de PKB rekening moeten houden.

Programma Beheer

Samenhangend pakket van maatregelen en subsidies voor het beheer van bossen, natuur en landschap in Nederland. Deze zijn vormgegeven in de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer en de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 van het Ministerie van LNV. Op grond van deze regelingen wordt onder andere subsidies voor EHS-gebieden verstrekt. Beheersubsidies hebben een looptijd van zes jaar.

Provinciale landschappen

Particuliere organisaties die natuurgebieden in een provincie beheren, bijvoorbeeld het Zuid-Hollands Landschap en het Fryske Gea.

RBON

Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling. Subsidieregeling die voorafging aan Programma Beheer.

Robuuste verbinding

Grootschalige verbinding tussen grote natuurgebieden in de EHS. Deze verbindingen vergroten de leefgebieden van planten en dieren. Zo wordt het bijvoorbeeld mogelijk dat het edelhert van de Veluwe naar de IJsseluiterwaard kan trekken.

Rode Lijst

Lijst van verdwenen, ernstig bedreigde, bedreigde, kwetsbare en gevoelige planten en dieren die voorkomen in Nederland. Er wordt per soortgroep een lijst opgesteld (vogels, dagvlinders, vaatplanten, mossen, enzovoort). De lijsten worden door de minister van LNV vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant.

Ruilgronden

Gronden die de overheid verwerft om de EHS te realiseren maar die buiten de EHS liggen. Wanneer agrariërs hun grond binnen de EHS moeten verkopen kunnen deze gronden «in ruil» worden aangeboden.

Ruime jas

Provincies wijzen in het beheersgebiedsplan gebieden aan waarvoor een subsidie kan worden verleend op grond van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. Wanneer er meer dan twee keer zo veel oppervlakte is begrensd dan het beschikbare subsidiequotum spreekt men van een «ruime jas-begrenzing». Het begrensde gebied wordt een «ruime jas-gebied» genoemd.

Ruimtelijke samenhang

Een combinatie van het oppervlak van natuurgebieden, de afstand tussen natuurgebieden en de aanwezigheid van verbindingen daar tussen. Als er voldoende ruimtelijke samenhang is kunnen planten en dieren zich verplaatsen of verspreiden van het ene naar het andere gebied.

Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer

Onderdeel van Programma Beheer.

SBB

Staatsbosbeheer.

Subsidieregeling natuurbeheer

Onderdeel van Programma Beheer.

VBTB

Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording. Proces om de begrotingen en jaarverslagen van de rijksoverheid anders in te richten. De kern van VBTB is dat ministeries meer resultaatgericht moeten begroten en verantwoorden.

VenW

(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat.

Verwerving en inrichting

Manier om EHS-gebieden te realiseren. Hierbij wordt nieuwe natuur aangelegd in een gebied dat voorheen geen natuurbestemming had. De grond wordt van overheidswege aangekocht en ingericht, daarna worden eigendom en beheer overgedragen aan een grote terreinbeherende organisatie: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of één van de Provinciale Landschappen. De beheerder krijgt een beheersubsidie in de vorm van de rijksbijdrage Staatsbosbeheer respectievelijk op grond van Programma Beheer, Subsidieregeling natuurbeheer.

Vogelrichtlijn

Europese richtlijn voor de instandhouding van alle natuurlijke, in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. De richtlijn regelt de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan. De richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden. De lidstaten zijn verplicht alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de bedoelde vogelsoorten leefgebieden hebben van voldoende omvang en met voldoende variatie.

VROM

(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

WILG

Wet inzichting landelijk gebied.

BIJLAGE 6
TAAKSTELLING EN REALISATIE OMVANG VAN DE EHS (in hectares)

	Taakstelling		Realisatie							
	Totale oppervlakte	A Verwerving	B Inrichting	C Agrarisch natuur-beheer	D Particulier natuur-beheer	Totale oppervlakte gereed	A Verwerving	B Inrichting	C Agrarisch natuur-beheer	D Particulier natuur-beheer
Nieuwe natuur, waarvan:	151 500	111 741	146 450	5 050	34 709	47 173	66 454 (+ 17 732 ruilgrond)	47 173	zie beheergebieden	2 701
– NULRG	7 000	7 000	7 000	0	0	2 060	4 071 (+ 875 ruilgrond)	0	0	0
– In bufferzones	2 827	2 827	2 827	0	0	1 393	2 234	1 393	0	0
– Maaswerken, waarvan:	1570 (+ 60 natuur-compensatie)	1570 (+ 60 natuur-compensatie)	1570 (+ 60 natuur-compensatie)	0	0	0	0 (+ 216 ruilgrond)	0	0	0
+ Grensmaas	1000	1000	1000	0	0	0	0 (+ 23 ruilgrond)	0	0	0
+ Zandmaas I	570 (+ 60 natuur-compensatie)	570 (+ 60 natuur-compensatie)	570 (+ 60 natuur-compensatie)	0	0	0	0 (+ 193 ruilgrond)	0	0	0
Beheersgebieden binnen EHS	90 000	0	0	90 000	0	56 688	0	0	SAN 51 885 RBON 4 803	0
Robuuste verbindingen	27 000	16 303	24 365	2 635	8 062	0	243 (+ 653 ruilgrond)	0	?	?
Natte natuur, waarvan:	6 500	2 810	6 500	0	0	1 886	136 (+ 387 ruilgrond)	1 886	0	0
– Zuid-Hollandse delta	2 400	2 400	2 400	0	0	0	136 (+ 387 ruilgrond)	3	0	0
– Noord Nederland	0/500	0	0	0	0	724	0	724	0	0
– IJsselmeer-gebied	3 000?	0	3 000?	0	0	1 159	0	1 159	0	0
– Zandmaas II	460	460	460	0	0	0	0	0	0	0
– Rijkswateren*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	275 000	130 904	177 315	97 685	42 771	105 747	66 833 (+ 18 772 ruilgrond)	49 059	56 688	2 701

* Uit de beleidsnota's werd niet duidelijk wat de hectaredoelstelling voor de Rijkswateren was. In zijn reactie op het concept van dit rapport liet de minister van LNV weten dat voor de Rijkswateren geen hectaredoelstelling geldt. De minister meldt dat de taakstelling Rijkswateren betrekking heeft op de aanleg van natuurvriendelijke oevers en vispassages.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2005). *Staat van de beleidsinformatie 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 116, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2006). *Rapport bij het jaarverslag 2005 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2002). *Handboek Natuurdoeltypen*. Wageningen: Expertise-centrum LNV.
- Bal, D. (2004). *Waarom een Ecologische Hoofdstructuur? Achtergronden en uitwerking van de EHS*. Hoevelaken: Nationaal Groenfonds.
- Foppen, R.P.B., *Bridging gaps in fragmented marshland* (2001). Alterra Scientific Contributions 4. Wageningen: Alterra, Green World Research.
- IPO (2003). *Interprovinciale Rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- IPO en RIZA (2005). *Concept – Landelijke inventarisatie van verdroogde gebieden en projecten verdrogingsbestrijding, versie 29 juli 2005*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg en RIZA.
- Lammers, G.W., A. van Hinsberg, W. Loonen, M.J.S.M. Reijnen, M.E. Sanders (2005). *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur*. Milieu- en Natuurplanbureau Rapport nr. 408 768 003. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) (2004). *Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte*. RIVM-rapport nr. 71 193 100. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) (2005). *Natuurbalans 2005*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Ministerie van LNV (1990). *Natuurbeleidsplan*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 149 nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van LNV (1999a). *Subsidieregeling natuurbeheer 2000*. Staatscourant 1999, nr. 252/p. 18.
- Ministerie van LNV (1999b). *Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer*. Staatscourant 1999, nr. 252/p. 33.
- Ministerie van LNV (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21ste eeuw. Meerjarenprogramma Vitaal Platteland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 235 nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van LNV (2002). *Brief van de Minister van LNV, 9 oktober 2002*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2002, 28 600 XIV nr. 6. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2003). *Landelijke Natuurdoelenkaart*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XIV nr. 63. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2004a). *Agenda voor een Vitaal Platteland en Meerjarenprogramma*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 576 nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2004b). *Brief van de Minister van LNV, 26 januari 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XIV nr. 71. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2005a). *Jaarverslag en slotwet ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 XIV nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2005b). *Begroting 2006 en memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XIV nr. 1 en 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2005c). *Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XIV nr. 97. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2005d). *Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, 22 juni 2005*. Kenmerk DN 2005/2080.

Ministerie van LNV (2005e). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2006; Amendement over extra middelen voor afrondingsaankopen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XIV, nr. 30. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2006a). *Jaarverslag en slotwet ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 XIV nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2006b). *Antwoord van minister Veerman op vragen van het lid Schreijer-Pierik aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over uitgaven voor natuur- en landschapsbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, Aanghangsel van de Handelingen nr. 1034. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2006c). *MJP2, Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 435 nr. 19. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2006d). *Regels inzake de inrichting van het landelijke gebied (Wet inrichting landelijk gebied), voorstel van wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 509 nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2006e). *Natura 2000 Contourennotitie; Kaders voor Natura-2000 doelen, besluiten en beheersplannen*. Den Haag: Ministerie van LNV.

Ministerie van LNV (2006e). *Brief van Minister Veerman aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 10 juni 2006*, kenmerk DN. 2006/1745, over het Amendement-Kruijssen.

Ministerie van LNV (2006f). *Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de nota ruimte d.d. 26 juni 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 435, nr. 171. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV & IPO (1997). *IPO-LNV-convenant 1997 voor de uitvoering van het natuurbeleidsplan*.

Ministerie van LNV & de provincies (2004). *Afsprakendocument robuuste verbindingen 2004–2018*.

Ministeries van LNV, VROM, VenW & de provincies (2000). *Bestuurs-overeenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2002–2005*.

Ministerie van VenW (1998). *Vierde Nota Waterhuishouding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 401, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VenW (2003). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004; Begroting en Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 A, nr. 1 en 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VenW (2004). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2005; Begroting en Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 A, nr. 1 en 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VenW (2005a). *Water in beeld 2005*, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 625, nr. 51. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen.

Ministerie van VenW (2005b). *Decembernota KRW/WB21 2005*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 625, nr. 59. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VenW, LNV en VROM (2004). *Meerjarenprogramma Ontsnippering*. Den Haag: Etcetera Grafische Producties.

Ministerie van VROM (2001). *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan*. Den Haag: Centrale directie Communicatie.

Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ (2006). *Nota Ruimte. Deel 4*. Den Haag: Sdu.

Nationaal Groenfonds (2004). *Belangstelling voor particuliere natuur-aanleg. Uitkomsten van een marktonderzoek*. Wageningen/Hoevelaken: Nationaal Groenfonds.

Opdam, P.F.M., (2002) *Natuurbeleid, Biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?*, Werkdocument 2002/04. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Pelk, M., B. Heijkers, R. van Etteger, D. Bal, C. Vos, R. Reijnen, S. de Vries, P. Visschendijk (2000). *Kwaliteit door verbinden. Waarom, waar en hoe?* Wageningen: Alterra.

Raad voor het Landelijk gebied (2003). *Ruimte voor natuur*. Publicatie RLG 03/5. Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.

RIZA (2005). *Wie weet wat er leeft langs Rijn en Maas*, rapport 2005-010.

Sanders, M.E., H. van Blitterswijk, H.P.J. Huiskes & M.N. van Wijk (2003). *Beleidsevaluatie agrarisch en particulier natuurbeheer voor de Natuurbalans 2003*. Planbureau Werkdocument 2003/16. Wageningen: Alterra.

Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A. Broekmeijer, R.I. van Dam, J.G.M. van der Gref- van Rossum & H. van Blitterswijk (2004). *Beleidsevaluatie EHS en ganzenbeleid, achtergronddocument Natuurbalans 2004 nr. 11*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Sanders, M.E., C.A. Mûcher, R. Haveman (2006). *Monitoring Natuurdoelen Beleidsprestaties, meetgegevens en landsdekkende bestanden*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau, rapport nr. 408763008-206.

VROM-inspectie (2004). *Landelijke Rapportage VROM. Brede gemeente-onderzoeken 2003 en 2004*. Den Haag: VROM-Inspectie.

VROM-inspectie (2005). *Grenzen aan natuur? Een onderzoek naar de doorwerking van de EHS in streekplannen en bestemmingsplannen*. Den Haag: VROM-Inspectie.