

Rijk van Oostenbrugge & Joost Tersteeg

Rijksbeleid brengt risico's met zich mee voor natuur en landschap

Sommige onderdelen van het rijksnatuur- en landschapsbeleid werden tot dusverre gekenmerkt door een grote mate van continuïteit. Zo wordt er al vijftien jaar gewerkt aan het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur. Beleid voor weidevogels bestaat zelfs al twee keer zo lang. Al 45 jaar voert het Rijk beleid om te voorkomen dat steden in de Randstad aan elkaar groeien. De aanleg van recreatiegroen in de Randstad kent een traditie van ruim twintig jaar. Met de Nota Ruimte voert het huidige kabinet een aantal belangrijke wijzigingen door in een aantal van de genoemde beleidscategorieën. Wat mag van deze verschuivingen worden verwacht voor natuur en landschap? Deze bijdrage is gebaseerd op de Natuurbalans 2004 die in september is uitgekomen (MNP, 2004).

Hoe gaat het met natuur en landschap?

Het natuurareaal is in de periode 1989-2000 toegenomen. Zo is er tussen 1996 en 2000 ruim 5.000 ha bijgekomen (CBS, 2003), voornamelijk op voormalige landbouwgrond. Vooral de oppervlakte bos is toegenomen. De overige typen natuur namen per saldo in oppervlakte af. Wat betreft de kwaliteit van beken en rivieren gaat het de goede kant op. Minder goed gaat het met de heide en de duinen. Daar leiden verzuring en vermessing nog steeds tot vergrassing en struikvorming.

Ook de diverse soortgroepen laten opvallende verschillen zien. Het gaat bijvoorbeeld goed met de vleermuizen maar slecht met de dagvlinders. In tien jaar tijd is tweederde van de dagvlindersoorten in aantal afgenomen, en enkele soorten lijken zelfs geheel uit ons land verdwenen te zijn (fig. 1). Ook binnen andere soortgroepen zijn er negatieve ontwikkelingen zichtbaar. De Ortolaan (*Emberiza hortulana*), Klap-ekster (*Lanius excubitor*) en Duinpieper (*Anthus campestris*) zijn Nederlandse broedvogels die de laatste jaren uit ons land zijn verdwenen of op het punt staan daaruit te verdwijnen. Hier staat tegenover dat er ook soorten zijn die zich nieuw gevestigd hebben in Nederland. Voorbeelden zijn Boswitje (*Leptidea sinapis*, een dagvlinder), Kleine zilverreiger (*Egretta egretta*) en Grote zilverreiger (*Casmerodius albus*). Andere soorten zijn na lange afwezigheid weer teruggekeerd. Voorbeelden hiervan zijn de Gaffellibel (*Ophiogomphus cecilia*) en de vissoorten Gestippelde alver (*Alburnoides*

bipunctatus) en Elft (*Alosa alosa*). Ook zijn er weer broedende Slechtvalken (*Falco peregrinus*) in ons land.

Recentelijk is gebleken dat in heel Europa vogels van het agrarische landschap sterk in aantal zijn achteruitgegaan (EEA, 2004; European Commission, 2004). In Nederland geldt dit bijvoorbeeld voor verschillende soorten weidevogels (fig. 2).

In het Nederlandse cultuurlandschap staan niet alleen soorten onder druk, maar ook de kwaliteit van het landschap. Dit wordt vooral veroorzaakt door de verdere verstedelijking die Nederland de laatste decennia doormaakt. Tussen 1990 en 2000 verdween 31.000 hectare 'zeer open gebied' door uitbreidende bebouwing. Verstedelijking, oprukkende infrastructuur, voortgaande intensivering in de landbouw en andere ingrepen leiden er ook toe dat de herkenbaarheid van het verleden steeds minder wordt. Op basis van een landelijke steekproef (Koomen et al., 2004) is vastgesteld dat in de afgelopen vijftien jaar ongeveer 13% van het natuurlijke reliëf werd aangetast en dat 4% van de cultuurhistorische relicten zijn verdwenen.

EHS groeit, samenhang schiet tekort

Het idee van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als samenhangende keten van natuurgebieden houdt (ook in de Nota Ruimte) stand. De uitvoering gebeurt echter voor een flink deel langs een andere route. De belangrijkste ombuiging die het kabinet heeft doorgevoerd is die van verwerving naar particulier en agrarisch

natuurbeheer. Onduidelijk is of dat succesvol zal zijn. Vooralsnog komt het particulier beheer moeizaam van de grond. Het realisatietempo van het agrarisch natuurbeheer neemt de laatste jaren af. Bovendien zijn met de huidige contracten alleen doelen van zogenoemde multifunctionele natuur te behalen, in het bijzonder de multifunctionele graslanden (waaronder weidevogelgebied). Deze beperking hangt samen met de Europese kaders voor agrarisch natuurbeheer. Deze schrijven een maximale contractduur van tien jaar voor. Na afloop van zo'n contractperiode staat het de desbetreffende boer vrij om het gevoerde beheer niet verder voort te zetten. Wordt daarentegen wel gekozen voor een vervolgcontract, dan komt ook een aantal doelen uit de categorie 'bijzondere natuur' in beeld. Het betreft de natuurdoelen kalkgrasland, bloemrijk grasland, zilt grasland en reservatakker, waarvoor een periode van 10 tot 25 jaar onafgebroken natuurbeheer noodzakelijk is (van der Zee et al., 2004). De continuïteit in beheer is daarmee afhankelijk van de bereidheid van boeren om vervolgcontracten af te sluiten.

Met behulp van de verspreidingsgegevens van vogels, dagvlinders en planten zijn gebieden in kaart gebracht waar relatief veel doelsoorten voorkomen. Het blijkt dat ongeveer 50% (vogels) tot meer dan 80% (dagvlinders) van de meest doelsoortenrijke plekken binnen de begrensde EHS liggen, of op maximaal een kilometer afstand daarvan. Enkele van de gebieden waar relatief veel doelsoortenrijke plekken buiten de begrensde EHS liggen, zijn: (delen van) de IJsselvallei (vogels, planten), het (oostelijk) Rivierengebied (vogels, planten), de Achterhoek (vogels), Zuid Limburg (planten) en het grensgebied van Friesland, Drenthe en Overijssel (vogels).

De oppervlakte EHS groeit gestaag. Dat geldt in het bijzonder voor de EHS die via verwerving wordt gerealiseerd. Met een extra inspanning moet het mogelijk zijn om de taakstelling voor verwerving te halen, ook al is de streefdatum vervroegd van 2018 naar 2015. De taakstelling voor



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

particulier natuurbeheer is vooralsnog ver buiten bereik. Per jaar zou gemiddeld 2.750 ha gerealiseerd moeten worden, wil de taakstelling van 42.255 ha in 2018 worden gehaald. De realisatie bedroeg over de afgelopen vier jaar gemiddeld ongeveer 300 ha per jaar. Het realisatietempo van agrarisch natuurbeheer neemt enigszins af.

De samenhang tussen natuurgebieden is en blijft nog onvoldoende, vooral wat heide en laagveenmoerassen betreft (fig. 3). Een groot deel van de bossen van hooggelegen gebieden had in 1990 al een goede ruimtelijke samenhang; deze situatie is nu nog iets beter geworden. Voor de overige typen natuur is de ruimtelijke samenhang sinds 1990 wel iets verbeterd, maar een relatief groot deel blijft toch sterk versnipperd.

Natuurkwaliteit vraagt samenhang beleid

Samenhang tussen beleidsvelden is belangrijk voor het bereiken van natuurkwaliteit. Weinig hoopgevend is dat realisatietermijnen van natuurgerichte milieudoelen in een deel van de EHS worden vertraagd en dat de bestrijding van de verdroging in een impasse is gekomen. De impasse is vooral te wijten aan de betrokkenheid van diverse onderdelen van de overheid (drie departementen en de provincies) die elkaar de bal toespelen. Ook het beperken van ammoniakneerslag in natuurgebieden is nog een punt van discussie tussen departementen, Tweede Kamer en de provincies.

Evenals voor de gehele Ecologische Hoofdstructuur geldt ook voor Natura 2000-gebieden dat deze te lijden hebben van verdroging. Voor de Natuurbalans 2004 is een analyse uitgevoerd naar de situ-

atie in Habitatrictlijngebieden. Uit de analyse blijkt dat in 60 tot 80% van de in totaal 141 Habitatrictlijngebieden in meer of mindere mate grondwaterafhankelijke natuur voorkomt.

De Habitatrictlijngebieden met een slechte grondwatertoestand liggen voornamelijk in de duinen en in de zand- en keileemgebieden van Pleistocene Nederland. De habitattypen die het meest worden bedreigd zijn blauwgraslanden, trilvenen en te herstellen hoogveen. In figuur 4 is per Habitatrictlijngebied aangegeven of het gebied volgens de interprovinciale verdrogingskaart uit 2000 verdroogd is. Ongeveer 25% van het verdroogde areaal natuur blijkt binnen Habitatrictlijngebieden met grondwaterafhankelijke natuur te liggen.

De Europese Kaderrichtlijn Water verlangt dat uiterlijk in 2015 de verdroging in de Habitatrictlijngebieden moet zijn opgelost. Naast de nationale doelstelling (een reductie van het verdroogde areaal met 40% in 2010) komt daar nu een tweede (Europese) doelstelling bij.

Deze laatste doelstelling gaat aanzienlijk minder ver, zowel qua oppervlakte (25% in plaats van 40%) als het tijdstip (2015 in plaats van 2010). Anders dan bij de nationale doelstelling gaat het hier echter wel om een resultaatverplichting. Zeker gezien de huidige voortgang van de verdrogingsbestrijding en de toch wel sombere perspectieven blijft het een forse opgave om binnen 10 jaar 25% van het verdroogde areaal op te lossen.

Weidevogels: gebiedsgerichte aanpak als perspectief

De meeste weidevogelsoorten vertonen een dalende trend (fig. 2). De Watersnip (*Gallinago gallinago*) en de Kemphaan (*Philomachus pugnax*), die alleen nog in reservaten voorkomen, doen het slecht. In een groot deel van het agrarische gebied neemt de Grutto (*Limosa limosa*) af.

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

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

Kansen doen zich ook voor bij de nieuwe beleidsontwikkelingen. Zo zou de gebiedsgerichte aanpak die voor het weidevogel- en ganzenbeleid nodig is, wellicht goed kunnen worden gecombineerd met het beleid voor Nationale Landschappen. Verschillende aangewezen Nationale Landschappen herbergen al belangrijke weidevogel- en/of ganzengebieden (fig. 5). Worden kernkwaliteiten als openheid serieus genomen in deze gebieden, dan biedt dit perspectief voor weidevogels en ganzen. Dit wordt nog versterkt als rijksmiddelen geconcentreerd worden ingezet in de Nationale Landschappen. Een andere optie is om Europese gelden gericht in te zetten voor zogenoemde Groene Diensten, zoals weidevogel- en ganzenbeheer, in Nationale Landschappen. Synergie is ook mogelijk voor de bescherming van andere soortgroepen zoals planten, insecten, amfibieën, reptielen, vissen en zoogdieren (van der Grift et al., in voorbereiding).

Het Rijk trekt zich terug

Met de Nota Ruimte legt het kabinet meer verantwoordelijkheden bij provincies en gemeenten. Dat geldt ook voor de Ecologische Hoofdstructuur en de Nationale Landschappen, speerpunten van het rijksbeleid. De kaders voor de EHS zijn relatief duide-

Dagvlinders 1992 - 2003

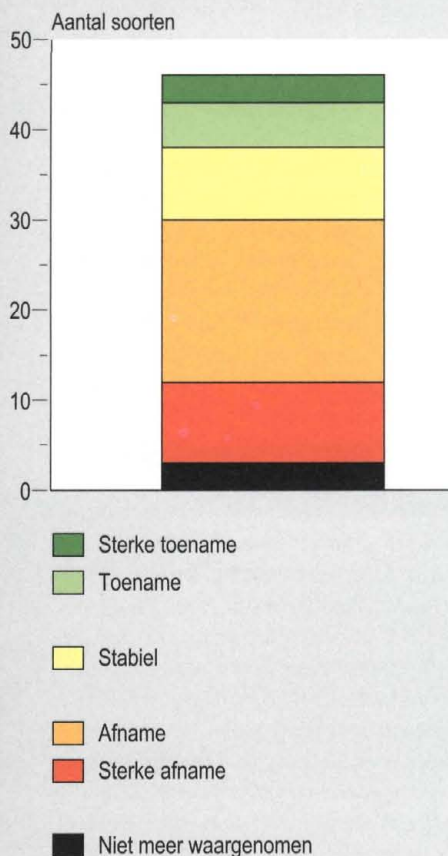
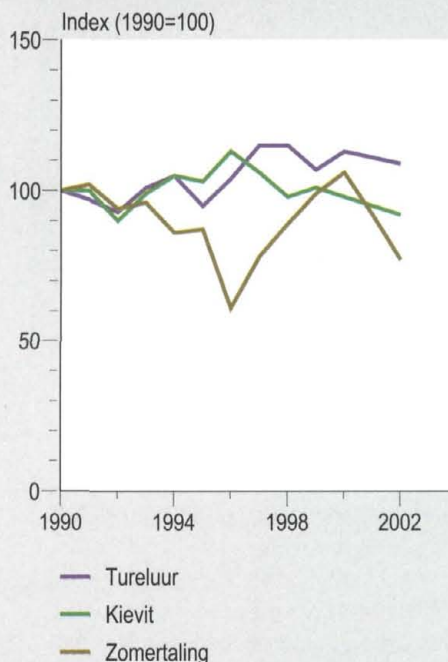


Fig. 1. Nederlandse dagvlinders hebben het moeilijk. Trendresultaten geven aan dat 30 dagvlindersoorten achteruitgaan of (sinds 1995) niet meer zijn waargenomen, acht soorten zijn stabiel en acht soorten nemen toe in aantal (Bron: Vlinderstichting en CBS, samengewerkt in het Netwerk Ecologische Monitoring).

Weidevogels

Stabiele trend



Dalende trend

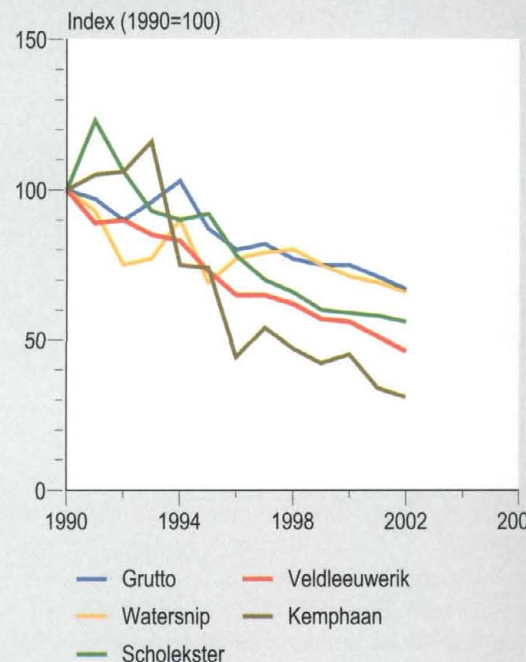
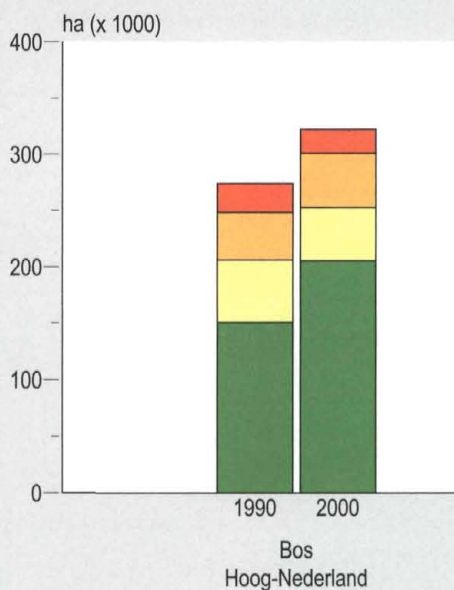


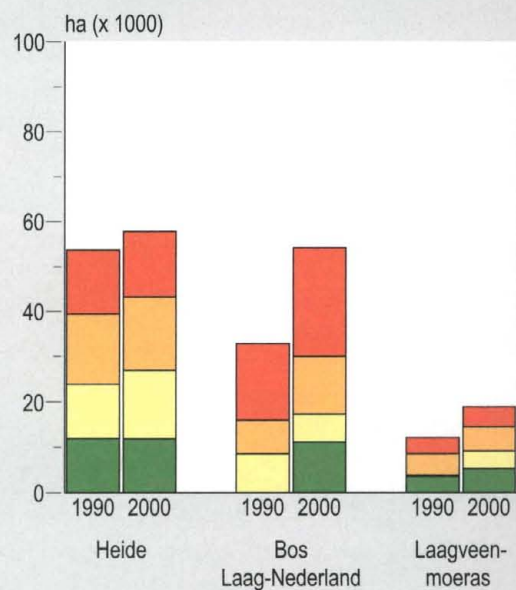
Fig. 2. Kievit (*Vanellus vanellus*) en Tureluur (*Tringa totanus*) zijn sinds 1990 redelijk stabiel. Het aantal broedparen van de Kievit schommelt rond de kwart miljoen; de Tureluur komt met ruim 20.000 broedparen voor in Nederland. Van de Kemphaan (*Philomachus pugnax*) zijn nog slechts 120 broedparen over (bron: SOVON).

Ruimtelijke samenhang natuur

Bos



Heide, bos en laagveenmoeras



■ Slecht
 ■ Vrij slecht
 ■ Matig
 ■ Goed

Fig. 3. Vooral voor bos op lage gronden en voor laagveenmoerassen blijft er sprake van een sterke versnippering. De figuur is gebaseerd op de eisen die soorten stellen aan de ruimtelijke samenhang van hun leefgebied om duurzaam te kunnen overleven. De grootte van gebieden en de afstand tot andere gebieden vormen de basis van de ruimtelijke samenhang. Bij goede samenhang hebben de soorten een grotere kans om duurzaam te overleven.

Verdroging in Habitatrichtlijngebieden

- Verdroogd gebied in 2000
- Binnen de HR-gebieden met grondwater afhankelijke natuur
 - Binnen de HR-gebieden
 - Buiten de HR-gebieden

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

Natuurbalans

De Natuurbalans is een jaarlijks product van het Milieu- en Natuurplanbureau, een samenwerkingsverband van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Belangrijke bijdragen worden geleverd door onder meer het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties. Aan de informatie die de Natuurbalans presenteert ligt het werk van vele duizenden vrijwilligers ten grondslag. De Natuurbalans is te bestellen bij Sdu Klantenservice onder vermelding van 'Natuurbalans 2004 - ISBN 9012106656'. Dit kan per telefoon: (070) - 378 98 80, per fax: (070) - 378 97 83 of per e-mail: sdu@sdu.nl.

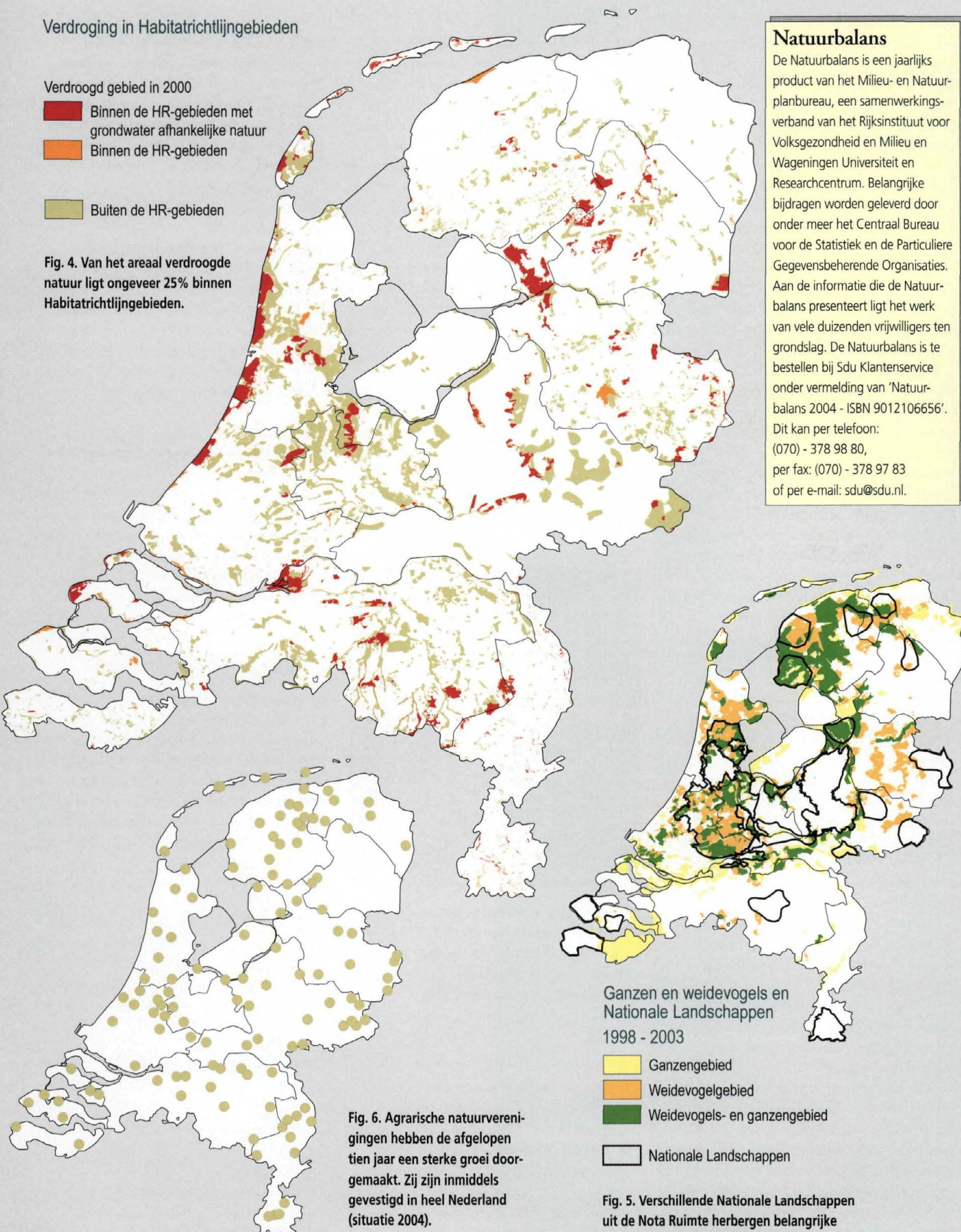


Fig. 6. Agrarische natuurverenigingen hebben de afgelopen tien jaar een sterke groei door gemaakt. Zij zijn inmiddels gevestigd in heel Nederland (situatie 2004).

Ganzen en weidevogels en Nationale Landschappen 1998 - 2003

- Ganzengebied
- Weidevogelgebied
- Weidevogels- en ganzengebied
- Nationale Landschappen

Fig. 5. Verschillende Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte herbergen belangrijke ganzen- en weidevogelgebieden.

lijk. Voor de Nationale Landschappen geldt dat nog niet. Op zich biedt de lijn van de Nationale Landschappen kansen, omdat het tot nu toe versnipperde landschapsonwikkelingsbeleid wordt geconcentreerd in een beperkt aantal gebieden, die goed gekozen lijken te zijn. De uitwerking van het beleid laat het kabinet in belangrijke mate over aan de provincies. Pas na verloop van tijd zal duidelijk worden of in de Nationale Landschappen het ontwikkelingsgerichte beleid inderdaad leidt tot het behouden en versterken van de kernkwaliteiten. Dan zal ook blijken of de provincies de van hun gevraagde regierol adequaat invullen. Tot die regierol behoort ook het toepassen van de instrumenten die de op stapel staande Wet Ruimtelijke Ordening zal bieden om er voor te zorgen dat gemeentelijke bestemmingsplannen de kernkwaliteiten beschermen.

Het kabinet wil met de Nota Ruimte ook meer verantwoordelijkheid leggen bij burgers en maatschappelijke organisaties. Gezien de grote betrokkenheid van veel Nederlanders bij natuur en landschap lijkt de uitgangssituatie daarvoor gunstig te zijn. Ruim 75.000 mensen zijn actief als vrijwilliger. Eén van hun activiteiten is het inventariseren en tellen van flora en fauna. In totaal wordt hier per jaar ruim 100.000 uur aan besteed. Overal in het land zijn projecten in gang gezet, waarbij natuurbeschermers, terreinbeheerders, overheden, kennisinstellingen, boeren en recreatieondernemers groene coalities sluiten om gebieden te ontwikkelen. Een voorbeeld: Natuurmonumenten is bij Plan Goudplevier in Drenthe de drijvende kracht achter de vergroting en verbinding van de bestaande natuurgebieden (van Tooren et al., 2004). Draagvlak is voor deze groene coalities onontbeerlijk. De rijksoverheid kan hierbij een faciliterende rol spelen, zoals dat gebeurd is bij de instelling van Nationale Parken en de begeleiding van het daarop volgende proces van overleg en onderhandeling.

Naast bekende betrokkenen als natuurbeschermingsorganisaties, overheden en vrijwilligers zijn ook nieuwe groepen zoals projectontwikkelaars en agrarische natuurverenigingen betrokken geraakt bij de inrichting en het beheer van natuur en landschap (fig. 6). Agrarische natuurverenigingen en natuurbeheersorganisaties weten elkaar steeds beter te vinden en werken samen in projecten. Knelpunten doen zich voor in de relatie met de overheid, bijvoorbeeld vanwege het gebrek aan continuïteit in het beleid.

Op diverse vlakken vormen zich coalities, zowel in de sfeer van 'groen-groen' als 'groen-rood'. Door sterker in te zetten op deze coalities zou het kabinet een succesvoller natuur- en landschapsbeleid kunnen voeren. Belangrijk is dat de rijksoverheid duidelijkheid schept over haar bedoelingen en heldere kaders en spelregels meegeeft aan gebiedsgerichte projecten. Binnen die kaders kunnen vervolgens andere spelers (overheden en maatschappelijke organisaties) de vrijheid krijgen om de doelen te realiseren op een manier die bij hun past. Het maakt niet uit of het daarbij gaat om samenwerking in kerngebieden voor weidevogels, de 'rood voor groen'-aanpak in de Randstad of een gebiedsgerichte aanpak van vermessing en verdroging. Van de overheid wordt ook een faciliterende rol gevraagd. Die kan bijvoorbeeld bestaan uit het aanboren van Europese middelen. De uitdaging is om daarbij enerzijds rekening te houden met de belangen en de wensen van de spelers in de streek en anderzijds met de Europese doelen.



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

Literatuur

- CBS, 2003.** Ontwikkeling bodemgebruik in Nederland 1996 - 2000. Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen.
- EEA, 2004.** EEA Signals 2004. Office of the Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission, 2004.** 2003 Environment policy review. Office of the Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

- Grift, E.A. van der, B. Beukema, R. Schröder, M. Pulleman & W. Nieuwenhuizen, in voorbereiding.** Nationale Landschappen en soortbescherming.
- Koomen, A., L. Keunen, W. Nieuwenhuizen, G. Maas, T. van der Maat, T. Weijschede & D. Brus, 2004.** Steekproef Landschap 2003: Veranderingen in de kwaliteit van het Nederlandse landschap tussen 1990 en 2003. Alterra, Wageningen.
- MNP, 2004.** Natuurbalans 2004. Milieu- en Natuurplanbureau. Sdu, Den Haag.
- Tooren, B. van, R. Vermeulen, R. Douwes & I. Schimmel, 2004.** Tien jaar na Plan Goudplevier. De Levende Natuur, 105 (2): 76 - 81.
- Zee, F. van der, D. Bal, L. Fliervoet & W. Schippers, 2004.** Omslag van minder verwerving naar meer beheer. Theoretische verkenning van natuurodoelen in relatie tot beheer. Conceptrapport Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ede.

Summary

New government policies impose risks for nature and landscape

This years Nature Balance shows that the condition of the natural environment in The Netherlands is rather mixed. The quality of river systems and natural streams gradually improves, but heathlands and coastal dunes suffer from acidification and extensive eutrophication. Some groups of species are doing rather well, like bats, but for others the situation can be very serious. Two thirds of the butterfly species, for instance, have shown a decline in numbers over the past ten years. Also birds of the rural areas are diminishing.

The Netherlands has made good progress in designating a considerable number of conservation areas under the European 'Natura 2000 Network'. These provide for protected habitats of which the environmental conditions should be optimized by the year 2015. However, many of these conservation areas are in close proximity to areas of intensive human activity, like urban and agricultural areas. As a result, the exposure to dessication, acidification and eutrophication can be severe.

Urbanization also affects landscape quality. The new physical planning policy of the national government is now concentrating all efforts into twenty large-scale natural heritage sites. The location of these national protected areas is well chosen. However, implementation of the new policy is handed over to regional authorities while objectives, checks and balances are largely left undefined.

Drs. R. van Oostenbrugge
Milieu- en Natuurplanbureau-RIVM
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
e-mail: rijk.van.oostenbrugge@rivm.nl

Ir. J.L. Tersteeg
Natuurplanbureau, vestiging Wageningen
Postbus 47
6700 AA Wageningen
e-mail: joost.tersteeg@wur.nl