

Rode Lijsten in het Nederlandse natuurbeleid

YBELE HOOGEVEEN

HOOGEVEEN, Y. R., 1998. RED DATA LISTS IN DUTCH NATURE POLICY. – *ENT. BER.*, AMST. 58 (6): 86-91.

Abstract: Red Data Lists have a dual purpose. On the one hand, they raise public awareness for the lost of biodiversity. On the other, they may serve as the basis for conservation policy and its evaluation. Especially for this latter purpose, it is essential that Red Data Lists have an official status and are methodologically sound. This article deals with the general methodology of Red Data Lists in The Netherlands and their status within Dutch nature policy. The nature policy of the Dutch government is aimed at maintaining biodiversity through the establishment of the national ecological network. This network consists of core areas, nature development areas and ecological corridors. Regional plans and local management goals are expressed in terms of national target types. They integrate an ecosystem approach and a species approach. Both target species and ecological processes are used as quality parameters for the target types. The selection of target species is partly based on national Red Data Lists. Red Data Lists thus become an important basis for defining policy targets and evaluation of policy results.

Keywords: Red Data Lists, conservation, government, The Netherlands.

Informatie- en KennisCentrum-Natuurbeheer, postbus 30, 7600 AA Wageningen. Huidige adres auteur: Winand Staring Centrum (SC-DLO), postbus 125, 6700 AC Wageningen.

Inleiding

Rode Lijsten worden in nationaal en internationaal verband gebruikt om aandacht te vragen voor soorten die met uitsterven bedreigd zijn. In eerste instantie heeft de Rode Lijst een signaalfunctie. Overheden en particulieren worden aangespoord om maatregelen te treffen voor de soorten die op een Rode Lijst staan. Idealiter zou dit moeten leiden tot een concreet beleid dat van tijd tot tijd geëvalueerd kan worden en dat vervolgens tot een herziening van de Rode Lijsten leidt. Dit klinkt eenvoudig maar de praktijk is weerbarstig.

Allereerst is nodig, dat voor alle soortengroepen dezelfde eenduidige criteria worden gehanteerd. De selectie van soorten moet bovendien plaatsvinden op basis van kwantitatieve gegevens. Als basis voor toekomstige evaluaties is 'best-professional judgement' niet goed genoeg. Verder moet de methodiek van selectie constant zijn, want veranderingen in de soortensamenstelling van opeenvolgende Rode Lijsten horen te informeren over de feitelijke populatie-ontwikkeling en niet over de gevolgde methodiek.

In de tweede plaats is de status van de Rode Lijsten belangrijk. Een officiële vaststelling

door de beleidsverantwoordelijke instantie, c.q. het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministerie van LNV), legt in principe een veel steviger basis onder het beleid. Maar dan moet dat beleid vervolgens ook in adequate toetsbare termen worden geformuleerd. Op al deze punten voldeden Rode Lijsten en het beleid daaromtrent tot voor enkele jaren niet of niet volledig.

De uitsterfkans van soorten op een bepaald schaalniveau is vanouds het achterliggende motief voor opname van soorten op de Rode Lijst. De IUCN (1993) heeft met dit uitgangspunt een aantal Rode-Lijstcategorieën voorgesteld, die in internationaal verband gehanteerd zouden moeten worden. De criteria worden

Tabel 1. Indeling in Rode-Lijstcategorieën via trend- en zeldzaamheidscriterium: TNB = thans niet bedreigd; GE = gevoelig; KW = kwetsbaar; BE = bedreigd; EB = ernstig bedreigd.

Trendcriterium (% achteruitgang)				
< 25 %	GE	TNB	TNB	TNB
25-50%	KW	KW	KW	TNB
50-75%	BE	BE	KW	GE
75-100%	EB	BE	KW	GE
	< 1%	1-5%	5-12,5%	>12,5%
Zeldzaamheidscriterium (% relatieve areaalgrootte)				

gevormd door een klassenindeling in zeldzaamheid binnen Nederland en de trend in voorkomen ten opzichte van een vaststaand jaar (tabel 1). In het nationale beleid heeft Nederland die overgenomen. 'Extinct' bij de IUCN werd 'Verdwenen' in Nederland, 'Critical' werd 'Ernstig bedreigd', 'Endangered' werd 'Bedreigd', 'Vulnerable' werd 'Kwetsbaar', 'Susceptible' werd 'Gevoelig' en 'Safe/Low Risk' werd 'Thans niet bedreigd'. In een Rode Lijst worden soorten opgenomen die volgens deze indeling 'Ernstig bedreigd', 'Bedreigd', 'Kwetsbaar' of 'Gevoelig' zijn.

Het uitbrengen van het Natuurbeleidsplan (Ministerie van LNV, 1990) bracht nieuw elan in het natuurbeleid met de inrichting van de Ecologische Hoofdstructuur als grootste uitdaging. Deze bijdrage behandelt de wijze, waarop het Ministerie van LNV heeft getracht Rode Lijsten te integreren in het beleidsconcept voor de Ecologische Hoofdstructuur.

Recente beleidsontwikkeling

Achter het Natuurbeleidsplan en dus het concept van de Ecologische Hoofdstructuur zit primair een ecosysteemgerichte benadering. Door vergroting (natuurontwikkeling), verbetering (optimalisatie van het beheer van kerngebieden) en verbinding van natuurterreinen (ecologische verbindingszones) zou een robuust samenhangend netwerk van waardevolle ecosystemen moeten ontstaan. Groot-schalige natuurlijke processen zouden moeten fungeren als de motor achter de natuurontwikkeling. Daarmee ontstond een zekere controverse met de meer traditionele soortenbenadering in de natuurbescherming: het veiligstellen van habitats van soorten als das, korhoen en grutto door kleinschalige beheersingrepen. In het Natuurbeleidsplan werd geen afstand genomen van dit soortenbeleid, maar dit werd nadrukkelijk gezien als aanvullend.

De doelen voor de Ecologische Hoofdstructuur waren in het Natuurbeleidsplan nog slechts heel algemeen geformuleerd. Al snel ontstond de behoefte aan een nadere uitwerking. Bij deze uitwerking werd allengs dui-

delijk dat een rigide onderscheid tussen een 'systeem-benadering' (gericht op natuurlijke dynamiek met de gewenste processen) en een 'soort-benadering' (gericht op lokale soortenrijkdom en soortspecifieke habitateisen) niet doelmatig was. Het ecosysteembegrip alleen bleek niet operationeel voor het stellen van toetsbare doelen ten aanzien van biodiversiteit want hiermee werden geen duidelijke prioriteitstellingen en toetsbare kwaliteitsdoelen bereikt. Concrete ruimtelijke randvoorwaarden en milieu-eisen werden node gemist voor een doorvertaling van het natuurbeleid in het ruimtelijk- en milieubeleid.

Soorten bieden voor deze aspecten een veel concreter handvat dan systemen vanwege hun meetbare areaal- en milieu-eisen. Probleem bij een doelformulering in termen van soorten is, dat Nederland een slordige 35.000 soorten met zeer uiteenlopende habitats herbergt, waarmee geen heldere soortenselectie tot stand komt. Wat goed is voor de ene soort, is de doodsteek voor de andere. Hierin ligt de kern van de kritiek op het soortenbeleid, want door de tegenstrijdige habitateisen ontstaat er een inconsistente aansturing van inrichting en beheer. Een heldere prioriteitstelling op soortsniveau ontbrak tot voor kort, waardoor de tot dan toe gehanteerde aandachtsoortenlijst tamelijk arbitrair was.

In de ontwerp-nota Ecosysteemvisies (Jansen et al., 1994) zijn de ecosysteemgerichte en de soortgerichte benadering geïntegreerd. De algemene doelstelling van het Natuurbeleidsplan is geïnterpreteerd als het behoud van de biodiversiteit in Nederland op zo natuurlijk mogelijke wijze, met bijzondere aandacht voor internationaal belangrijke soorten. Deze doelstelling is vervolgens geoperationaliseerd via de zogenaamde doelsoorten. Deze soorten zijn feitelijk te beschouwen als kwaliteitsparameters van de ecosystemen. Veiligstelling van de habitats van de doelsoorten vergt echter een uitgekiende processturing. In grootschalige systemen kan de vereiste habitatdifferentiatie plaatsvinden door landschapvormende processen. Waar die processen ontbreken of niet getolereerd kunnen worden, zorgt de mens via actief beheer voor specifieke condities. Het

gehele scala aan mogelijkheden werd vervat in een reeks van 136 natuurdoeltypen.

De ontwerp-nota Ecosysteemvisies heeft een nadere uitwerking gekregen in het Handboek Natuurdoeltypen in Nederland (Bal et al., 1995) en in de daarop gebaseerde beleidsnota Ecosystemen in Nederland (Ministerie van LNV, 1995).

Drie benaderingen voor selectie van doelsoorten

Voor de selectie van doelsoorten bestaan verschillende benaderingen. In de eerste plaats kan men een biogeografische insteek kiezen. Gekeken wordt dan naar de verspreiding en populatie-ontwikkeling van soorten. Naarmate een soort zeldzamer is en sneller in aantal achteruitgaat, is de kans op uitsterven groter. De meest bedreigde soorten worden geselecteerd als doelsoort. Relevante aspecten zijn hierbij het areaal, de populatie-omvang en de populatie-trend. Aantrekkelijk in deze benadering is de heldere relatie tussen doelsoorten en behoud van biodiversiteit. Betrouwbare verspreidings- en trendgegevens vergen echter kostbare monitoringsinspanningen die slechts voor een gering aantal soorten mogelijk zullen zijn.

In de fylogenetische benadering gaat men uit van de mate van taxonomische uniciteit. Relevante aspecten zijn de evolutionaire geschiedenis en de morfologische kenmerken. Het verdwijnen van een soort met een min of meer uniek bouwplan is in deze visie erger dan het verdwijnen van een soort uit een algemeen taxon (Faith, 1995). Aan deze benadering zitten nogal wat haken en ogen. Een goede methodiek om langs deze weg tot een zinnige doelsoortenlijst te komen is er vooralsnog niet.

De ecologische benadering legt de nadruk op de representatieve dwarsdoorsnede door het ecosysteem. Relevante aspecten zijn de interspecifieke relaties en de correlatieve verspreiding. Sommige soorten scheppen het leefmilieu van vele andere. Door de aandacht alleen op deze eerstgenoemde soorten te richten, zou de biodiversiteit efficiënt kunnen worden behouden. Dit is het concept van

'sleutelsoorten' of 'key-stone species' (Harper & Hawksworth, 1995). Deze benadering is op zich aantrekkelijk, maar vereist wel, dat men zich expliciet uitspreekt over het 'slot' (een bepaalde variatie-maat), waar de 'sleutel' op moet passen. En ook dat leidt tot subjectieve keuzen, die maken dat de uiteindelijke set aan sleutelsoorten nooit representatief kan zijn voor de gehele biodiversiteit.

Selectiecriteria in het Nederlandse natuurbeleid

Voor de selectie van doelsoorten in het Nederlandse natuurbeleid is de biogeografische benadering gekozen. Er zijn drie criteria gebruikt:

- Voor de soort is Nederland internationaal gezien van relatief grote betekenis (het i-criterium).
- De populatie van de soort vertoont in Nederland een dalende trend (het t-criterium).
- De soort is in Nederland zeldzaam (het z-criterium).

Het eerste criterium is uitgewerkt door de ligging van Nederland binnen het areaal van de soort te beschouwen. Achterliggend argument is, dat Nederland een grotere verantwoordelijkheid voor de soort heeft naarmate het verspreidingsgebied kleiner is en Nederland daarin een meer centrale positie inneemt (Siepel et al., 1993a, b). De andere twee criteria hebben betrekking op de uitsterfkans in Nederland, die uiteraard groter is naarmate de soort zeldzamer is en sterker achteruitgaat. Criteria zijn bijvoorbeeld het halveren van het areaal in de na-oorlogse periode, of een landelijke verspreiding kleiner dan 25 % van het oppervlak.

Door deze kwalitatieve uitwerking van de criteria is een reproduceerbare selectie verkregen. Door toepassing van de selectiecriteria ontstaan deelverzamelingen die onderling overlappen. Uiteindelijk zijn als doelsoorten alleen soorten geselecteerd die aan twee of meer van de criteria voldoen, dat wil zeggen de deelverzamelingen itz, it, iz en tz (fig. 1).



Fig. 1. Selectie van de doelsoorten met de drie criteria.

Doelsoorten in natuurdoeltypen

De natuurdoeltypen (Bal et al., 1995) zijn te beschouwen als beschrijvingen van de in het natuurbeleid nagestreefde ecosystemen per regio. Elk natuurdoeltype apart herbergt een aantal doelsoorten. Samen omvatten de 132 natuurdoeltypen de habitats van alle 657 doelsoorten. Als alle natuurdoeltypen in voldoende mate worden gerealiseerd zou dus aan de doelstelling van behoud van biodiversiteit in Nederland worden voldaan. Het stelsel van typen maakt expliciete lokale afwegingen mogelijk zonder het nationale aspect uit het oog te verliezen.

De koppeling van doelsoorten aan natuurdoeltypen is niet alleen van belang voor het inzichtelijk maken van de bijdrage van een natuurdoeltype aan behoud van de biodiversiteit. Ook voor de doorwerking in milieu- en ruimtelijk beleid is deze koppeling waardevol. De maximale belastingsnormen van het natuurdoeltype voor bepaalde milieu-invloeden kunnen bijvoorbeeld onderbouwd worden via bekende toleranties per doelsoort. Ook zijn inschattingen te maken van de soortenrijkdom van een type als functie van de oppervlakte.

Rode Lijsten

Hier komen we aan de positie van Rode Lijsten in het geheel. Rode Lijsten hebben een dubbele functie. Ze zijn een signaal naar de politiek en de samenleving over de ontwikkeling van de biodiversiteit. Daarnaast vormen ze een toetssteen voor het natuurbeleid. De laatste jaren zijn 9 Rode Lijsten opgesteld (onder andere Hom et al., 1994; Van Ommering et al., 1995; Lina & Van Ommering, 1994, 1996; Arnolds & Van Ommering, 1996) volgens de uitgangspunten van de IUCN (1993). In tabel 2 is weergegeven, welke Rode Lijsten in Nederland zijn verschenen of in voorbereiding zijn. Voor insecten zijn Rode Lijsten gemaakt voor dagvlinders, libellen (fig. 2) en sprinkhanen.

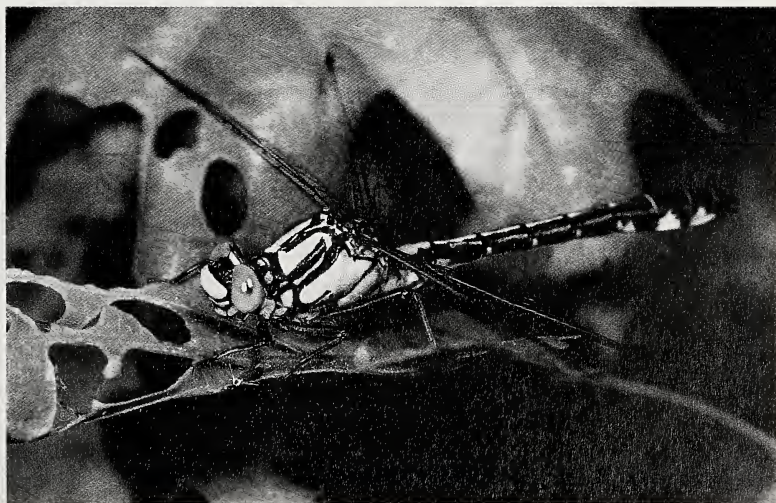


Fig. 2. *Gomphus vulgatissimus* (Linnaeus): een zeldzame en achteruitgaande Rode-Lijstsoort (Foto: René Krekels).

Tabel 2. Officiële Rode Lijsten in Nederland met jaartal van verschijnen (i.v. = in voorbereiding), het aantal beschouwde soorten per groep, het aantal Rode-Lijstsoorten en het aantal soorten met de officiële status van doelsoort (Bal et al., 1995).

groep	jaartal Rode lijst	beschouwde soorten	Rode-Lijst- soorten	Aantal doelsoorten
zoogdieren	1994	65	25	17
dagvlinders	1995	70	47	47
broedvogels	1996	172	57	64*
reptielen/amfibieën	1996	23	15	12
paddestoelen	1996	2475	1655	geen
zoetwatervissen	1998	45	21	4
libellen	1998	70	27	20
korstmossen	1998	694	327	geen
sprinkhanen/krekels	1998	45	27	geen
hogere planten	i.v.			408
diverse vissen	geen			52*
stekelhuidigen	geen			9
kreeftachtigen	geen			19

* hoger aantal doelsoorten dan Rode-Lijstsoorten wegens de hantering van het i-criterium

Voor de beoordeling van de uitsterfkans in Nederland zijn zowel de huidige zeldzaamheid als de aantalsontwikkeling relevant. Hier sluit de Rode-Lijstbenadering dus aan op de selectie van doelsoorten. Door onderlinge afstemming van de selectiecriteria is een directe vertaling van de Rode Lijsten naar de doelsoorten mogelijk geworden. In het huidige stelsel corresponderen de Rode-Lijstcategorieën 'Ernstig bedreigd', 'Bedreigd', en 'Kwetsbaar' met de 'tz'-categorie van de doelsoorten. En dat betekent, dat veiligstelling van hun habitats een expliciete doelstelling wordt voor (een deel van) de ecologische hoofdstructuur.

In principe kunnen alle soortengroepen waarvoor Rode Lijsten zijn gemaakt uiteindelijk ook opgenomen worden in de doelsoortenlijst, maar om praktische redenen gebeurt dit niet per definitie. Bij elke uitbreiding van de doelsoortenlijst zal steeds bekeken moeten worden wat de meerwaarde en praktische betekenis voor het beheer is. Ook moet de haalbaarheid van een meetnet voor de betrokken soortengroep worden nagegaan.

De 'Gevoelige' soorten op de Rode Lijst worden sowieso geen doelsoort, omdat hun verspreiding of aantalsontwikkeling (nog?) geen aanleiding geeft voor reservaatbeheer. Dat ze toch op de Rode Lijst staan, heeft hier dus vooral een signaalfunctie.

Conclusie

In het Natuurbeleidsplan zijn twee wegen aanwezig om de natuur te behouden en te stimuleren. De eerste verloopt via het gebiedenbeleid met de processen in de ecosystemen binnen de Ecologische Hoofdstructuur ('zwarte ooievaars'). De tweede weg is gericht op het soortenbeleid met speciale aandachtsoorten, de Rode-Lijstsoorten en eventueel soortbeschermingsplannen ('witte ooievaars'). Beide lijnen ontmoeten elkaar in de natuuroeltypen.

De Nederlands aanpak van Rode Lijsten sluit goed aan bij de IUCN-terminologie. Voor een optimale doorwerking in het overheidsbeleid en de acties van derden hebben de Rode Lijsten een officiële status gekregen. De reproduceerbaarheid en consistentie is gewaarborgd door kwantitatieve en eenduidige selectiecriteria. Daardoor zijn opeenvolgende Rode Lijsten ook toepasbaar voor de beleids-evaluatie. Via de doelsoortenbenadering werken de Rode Lijsten door in het gebiedsgerichte natuurbeleid.

Dankwoord

Voor het samenstellen van het overzicht in tabel 2 wordt Johan Thissen (IKC-N) bedankt voor zijn bijdrage.

Literatuur

- ARNOLDS, E. J. M. & G. VAN OMMERING, 1996. *Bedreigde en kwetsbare paddestoelen in Nederland. Toelichting op de Rode Lijst* 1-120. Rapport IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- BAL, D., H. M. BEIJE, Y. R. HOOGEVEEN, S. R. J. JANSEN & P. J. VAN DER REEST, 1995. *Handboek Natuurdoeltypen in Nederland* 1-406. Rapport IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- FAITH, D. P., 1995. Phylogenetic Pattern and the Quantification of Organismal Biodiversity. In: *Biodiversity. Measurement and Estimation* (D. L. Hawksworth, ed.). The Royal Society. Chapman & Hall, London.
- HARPER, J. L. & D. L. HAWKSWORTH, 1995. Preface. In: *Biodiversity. Measurement and Estimation* (D. L. Hawksworth, ed.). The Royal Society. Chapman & Hall, London.
- HOM, C. C., P. H. C. LINA, G. VAN OMMERING, R. C. M. CREEMERS & H. J. R. LENDERS, 1994. *Bedreigde en kwetsbare reptielen en amfibieën in Nederland. Toelichting op de Rode Lijst* 1-96. Rapport IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- IUCN, 1993. *IUCN Red List of Threatened Animals*. 1994. (B. Groenbridge, ed.). Gland, Zwitserland.
- JANSEN, S. R. J., D. BAL, H. M. BEIJE, R. DURING, Y. R. HOOGEVEEN & R. W. UYTERLINDE, 1994. *Ontwerp Nota Ecosysteemvisies*. Werkdocument IKC-NBLF nr. 48. IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- LINA, P. H. C. & G. VAN OMMERING, 1994. *Bedreigde en kwetsbare zoogdieren in Nederland. Toelichting op de Rode Lijst* 1-42. Rapport IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- LINA, P. H. C. & G. VAN OMMERING, 1996. *Bedreigde en kwetsbare vogels in Nederland. Toelichting op de Rode Lijst* 1-64. Rapport IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- MINISTERIE VAN LNV, 1990. *Regeringsbeslissing Natuurbeleidsplan*. Ministerie van LNV, 's-Gravenhage.
- MINISTERIE VAN LNV, 1995. *Ecosystemen in Nederland*. Ministerie van LNV, 's-Gravenhage.
- OMMERING, G. VAN, I. VAN HALDER, C. A. M. VAN SWAAY & I. WUNHOFF, 1995. *Bedreigde en kwetsbare dagvlinders in Nederland. Toelichting op de Rode Lijst* 1-60. Rapport IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- SIEPEL, H., F. A. BINK, S. BROEKHUIZEN, A. H. P. STUMPEL & W. K. R. E. VAN WINGERDEN, 1993a. *De internationale betekenis van Nederland voor de fauna. Deel 1. De terrestrische fauna*. IBN-DLO, Arnhem.
- SIEPEL H., R. J. KLEIN, F. J. J. NIEWOLD & H. J. L. HEESSEN, 1993b. *De internationale betekenis van Nederland voor de fauna. Deel 2. De aquatische fauna*. IBN-DLO, Arnhem.

Geaccepteerd 19.ii.1998.