

Natuurmeting op kaart 2010

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) krijgt steeds meer vorm. Maar de oorspronkelijke opgave om de EHS te voltooien vóór de geplande einddatum van 2018 zullen we niet halen. Geen verrassende conclusie voor wie de ontwikkeling van de EHS volgt, maar wel een conclusie die nu tot op lokaal niveau is onderbouwd met de cijfers en de kaarten uit de Natuurmeting op Kaart 2010 (NOK 2010). Na de Nulmeting op Kaart 2007 (NOK 2007) verzamelde de Dienst Landelijk Gebied (DLG) opnieuw de gegevens over de grondverwerving en inrichting van natuur in Nederland en zette deze op kaart. Behalve eenduidige definities levert deze tussenstand inzichten op, die richting kunnen geven aan de inspanningen voor de natuur in de komende jaren.

Sinds de introductie in het Natuurbeleidsplan (NBP; LNV, 1990) werken overheid, natuurbeherende organisaties en particulieren (boeren en andere grondeigenaren en -gebruikers) samen aan de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit leidt tot een stevig raamwerk van natuurgebieden en natuurlijke verbindingen door Nederland. In werkelijkheid werd al vanaf midden jaren zeventig van de vorige eeuw, op basis van de zgn. 'Relatienota', landbouwgrond aangekocht om er natuur van te maken, maar het concept van de EHS gaf structuur aan het beleid voor aankoop, inrichting en beheer van natuur. Daarbij kwam vanuit het NBP structureel geld beschikbaar voor aankoop en inrichting van grond voor natuur. Vanaf de jaren negentig veranderde de manier waarop dit bestuurlijk was georganiseerd: in plaats van de centrale rol van de rijksoverheid ontstond een gedecentraliseerde aanpak, waarin de provincies op gebiedsniveau de regie voeren. In 2007 resulteerde dit in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), een zevenjarige afspraak tussen de rijksoverheid en de twaalf provincies. De provincies kregen hiermee de middelen in handen om het beleid voor het landelijk gebied te realiseren. Van de 3,5 miljard euro in het ILG is ongeveer 2 miljard bestemd voor realisatie van de EHS.

'Gerealiseerd'?

Bij de start van het ILG rees de vraag hoe ver de realisatie van de EHS nu eigenlijk was gevorderd. Er zijn nogal wat organisaties bij betrokken: het Ministerie van LNV, de provincies, de terreinbeherende organisaties, de Dienst Regelingen (DR) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Elke speler beschikt over een deel van de voortgangsinformatie. Com-

plicerende factor daarbij is dat de genoemde partijen soms verschillende definities hanteren. Wat is de EHS precies? Moet verwerving van verpachte grond als 'gerealiseerd' worden meegeteld? Wanneer tellen we een hectare mee als 'ingericht'? In de Nulmeting 2007 (NOK 2007), vastgesteld in 2009, heeft DLG in opdracht van

LNV en de provincies in nauwe samenwerking met alle partijen eenduidige definities geformuleerd. De vervolgens verzamelde informatie is na vergelijking en correctie met behulp van geografische informatiesystemen op kaarten ingevuld. Na deze nulmeting is de balans opnieuw opgemaakt per 1 januari 2010, halverwege de ILG-periode 2007 – 2013, met de Natuurmeting op Kaart 2010 (NOK 2010). Als voorbeeld is in figuur 1 een uitsnede van de kaart van de Krimpenerwaard (ZH) weergegeven.

Kaarten

Het grootste voordeel van een kaart is dat de voortgangsgegevens uit tabellen tot specifieke locaties te herleiden zijn en daardoor makkelijker te toetsen aan de werkelijkheid in het veld. Voorheen werkten de betrokken partijen met tabelinformatie die vaak in de

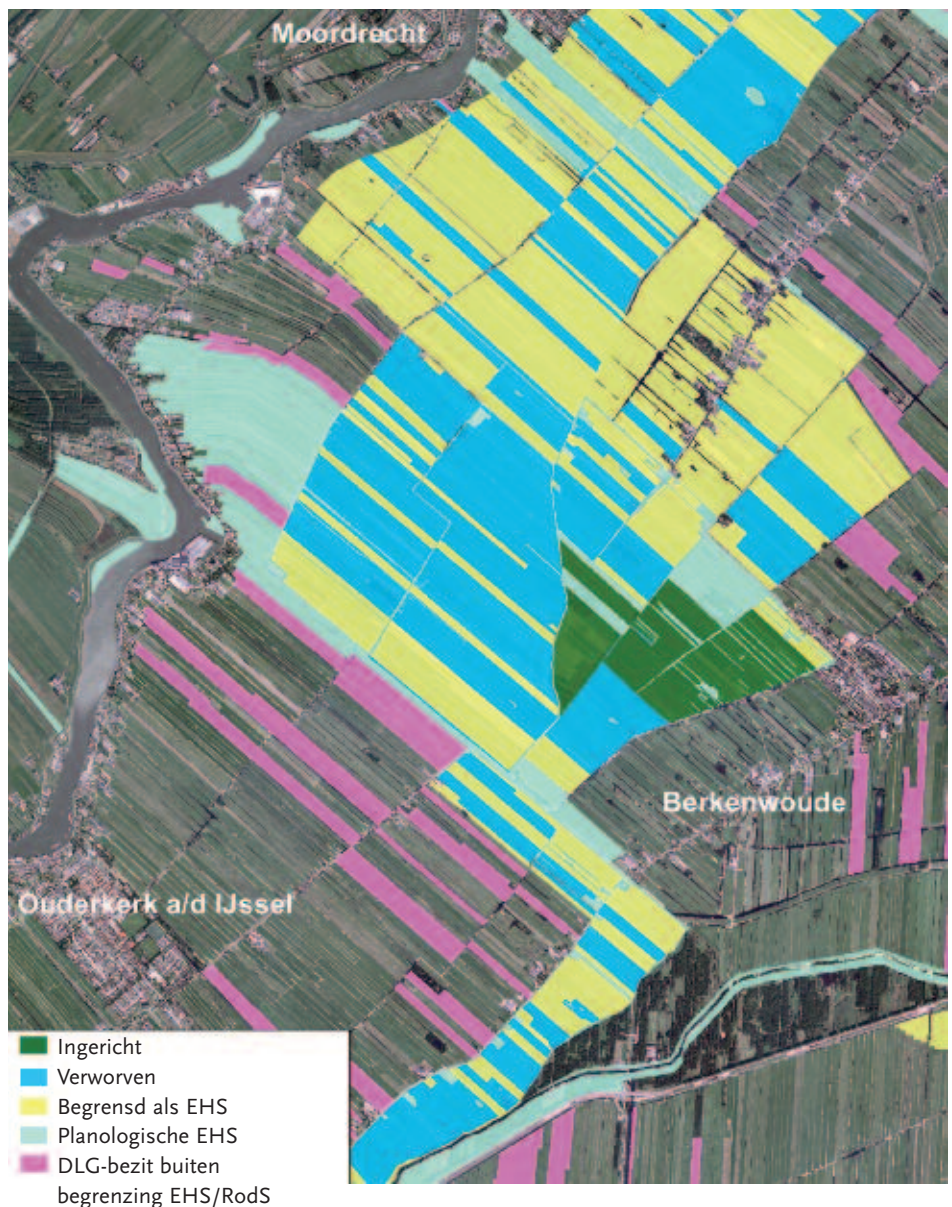


Fig. 1. Natuurmeting op Kaart 2010, uitsnede Krimpenerwaard (ZH) tegen de achtergrond van een luchtfoto. Onder de planologische EHS wordt verstaan de begrenzing in het Streekplan.

Fig. 2. Vergelijking NOK 2007 – NOK 2010, landinrichting Rouveen (Ov.). In de tussenliggende periode zijn de verspreid aangekochte percelen gegroepeerd in het nieuwe natuurgebied ‘De Olde Maten’ van Staatsbosbeheer.



loop der tijd bewerkt en verschillend geïnterpreteerd was. Zo kon het gebeuren dat de ene organisatie een wijziging in een gebiedsbegrenzing wél had verwerkt in zijn administratie, maar de andere nog niet. Door alles op kaart te zetten zijn deze ongerijmdheden aan het licht gekomen en gelijk getrokken.

Zo is bijv. duidelijk geworden hoeveel nieuw natuurgebied er al daadwerkelijk is ingericht. Met de terreinbeherende organisaties heeft DLG vastgesteld welke in het verre verleden aangekochte gronden inmiddels zijn ingericht. Tot voor kort werd aangenomen dat de gronden die vóór 1994 waren verworven, ook allemaal waren ingericht. Maar in de praktijk was dit niet altijd het geval. Met behulp van de informatie over de werkelijkheid in het veld is dat nu gecorrigeerd. Daarbij kwam tevens aan het licht dat er in een aantal ingerichte terreinen nog aanvullende maatregelen nodig zijn, gezien de natuurdoelen die de provincies na de uitvoering van de inrichtingsmaatregelen hebben gesteld.

Ruilgrond

Beter dan cijfers en tabellen laten de kaarten uit NOK 2007 en NOK 2010 zien hoe de EHS ervoor staat op regionaal en lokaal niveau. Het gaat immers niet alleen om het aantal verworven hectares, van belang is vooral wáár die liggen. Om grond voor de EHS te kunnen verwerven, koopt DLG ook ruilgrond in de omgeving op. Deze kan ter compensatie worden aangeboden aan landbouwbedrijven die plaats maken voor nieuwe natuur. Dit blijkt een effectief middel om grondeigenaren over te halen hun grond beschikbaar te stellen voor natuur. De aankoop van deze ruilgrond wordt al sinds jaar

en dag meegeteld in de beleidsrapportages over de EHS, bijv. in rapportages aan de Tweede Kamer. Achtergrond daarvan is dat de uitgaven immers al zijn gedaan. Maar in werkelijkheid is met deze hectares nog geen natuur gerealiseerd. Als er geld is gestoken in de aankoop van ruilgrond is wel zeker gesteld dat de uitgave ten goede komt aan de EHS, maar doorgaans duurt het nog enkele jaren, voordat ruiling geëffectueerd kan worden en de inrichting als natuurgebied daadwerkelijk kan plaatsvinden. Op de kaarten is aangegeven welke aangekochte gronden binnen de begrenzingen liggen en welke daarbuiten (ruilgrond). Door vergelijking van de meting op twee momenten kan het effect van grondruil zichtbaar worden gemaakt. Aansprekende voorbeelden zijn landinrichtingsprojecten, waarin een groot aantal verworven kavels op één moment bijeen wordt gelegd in de EHS. In het landinrichtingsproject Rouveen is dit in de periode tussen 2007 en 2010 gebeurd (fig. 2) en wordt nu gewerkt aan de inrichting.

Door een kaart zie je eerder voor je hoe de natuur in een gebied vorm krijgt, dan wanneer dat met cijfers wordt gepresenteerd. Bestuurders, belanghebbenden en uitvoerders zien ‘met eigen ogen’ waar de EHS al meer ‘body’ heeft, of waar juist gaten liggen. Bij het uitstippelen van hun strategie om natuurdoelen te realiseren, kunnen zij de kaarten uit de Natuurmeting 2010 gebruiken om analyses en vergelijkingen te maken. De kaarten geven inzicht bij discussies over toekomstige strategieën in het natuurbeleid, of over de mogelijke koppeling met andere ontwikkelingen. De kaarten bieden ook aanknopingspunten in het gesprek over mogelijke

varianten van de EHS, zoals de Deltanatuur (lees ook het interview met Keimpe Wieringa in De Levende Natuur van mei jl. (Nijland, 2010)).

Tussenstand

Hoe staan we er nu voor? Het doel van het EHS-beleid is dat uiterlijk in 2018 circa 138.000 ha (nieuwe) natuur moet zijn verworven, ingericht en overgedragen aan de terreinbeherende organisaties (inclusief ‘robuuste verbindingen’). Daarnaast moet 42.000 ha natuur onder particulier beheer en 90.000 ha onder agrarisch beheer komen. Het tempo van grondverwerving is in de afgelopen drie jaren, waarin er volgens de afspraken in het ILG is gewerkt, op hetzelfde niveau gehandhaafd als gemiddeld in de voorgaande jaren (fig. 3). De inrichting van natuur is duidelijk versneld. In de periode 2007 t/m 2009 is ruim 10.000 ha nieuw natuurgebied ingericht. Geen slecht resultaat, maar zoals onder andere de Algemene Rekenkamer (2006) op basis van eerdere cijfers heeft geconstateerd, is dit nog onvoldoende om de doelstellingen op het afgesproken tijdstip te behalen. Het totaal areaal nieuwe natuur ligt volgens NOK 2010 op circa 46.000 ha (excl. inrichting door particulieren) en dat is slechts iets meer dan eenderde van wat de bedoeling is. Er is dus nog veel te doen.

Allereerst de grondverwerving: ruim tweederde van de benodigde grond is inmiddels verworven. Daarvan ligt ongeveer 15.000 ha als ruilgrond buiten de begrenzing van de EHS. Het is echter niet eenvoudig om de laatste hectares te verwerven en zo de taakstelling rond te krijgen. De laatste loodjes wegen het zwaarst. DLG en de provincies

zullen handig gebruik moeten maken van hun mogelijkheden om deze gronden via ruiling te verkrijgen, ofwel op vrijwillige basis ofwel met behulp van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Met deze wet hebben zij een instrument in handen om de (laatste) gronden voor natuur te kunnen vrijmaken en tegelijkertijd de belangen van grondeigenaren te waarborgen.

Vervolgens moet deze grond worden ingericht. Dit loopt achter op het gewenste schema. Zolang in veel gebieden nog niet voldoende aaneengesloten grond is verworven, kan de inrichting op gebiedsniveau niet worden aangepakt. Op welke manier hier tempo gemaakt kan worden, verschilt per gebied. DLG analyseert deze zomer al zijn projecten; waar zijn nog kansen om bijv. de planvorming en het overleg met belanghebbenden, zoals agrariërs, waterschappen en gemeenten, te intensiveren en te versnellen en zo beter en sneller resultaat te boeken?

Particulieren

DLG ziet nog wel mogelijkheden om verwerving en inrichting te stimuleren. In veel gebieden hangt de inrichting van natuur samen met andere doelstellingen en functies, zoals waterbeheer of herverkaveling van de landbouw. De kunst is om gemeenschappelijke belangen vanuit de verschillende functies te combineren en de synergie te benutten. Soms kan een verschuiving van de begrenzing de realisatie vergemakkelijken; hier heeft de provincie Noord-Holland bijvoorbeeld op ingezet.

De grootste uitdaging ligt echter in het stimuleren van particulier beheer. Begin 2010 was nog maar 5.500 ha nieuwe natuur gerealiseerd door particulieren, 13% van de beoogde taakstelling. Hier ligt nog een terrein braak; er zijn genoeg beheertypen die, in beginsel, heel goed door particulieren kunnen worden aangelegd en onderhouden.

Om dit te bevorderen zou de overheid in gesprekken met grondeigenaren en beheerders de mogelijkheden per gebied kunnen verkennen om die vervolgens samen op te pakken. Daarbij zou dan aandachtspunt moeten zijn dat het beheer door particulieren goed wordt afgestemd op en ingebed in het beheer van de omliggende gronden. Samenwerking tussen beheerders is een onmisbare voorwaarde voor realisatie van een EHS, waarin meerdere beheerders hun steentje bijdragen aan een duurzaam beheer. Naast het particulier natuurbeheer, waarbij net als bij aankoop en beheer door terreinbeherende organisaties, landbouwgrond uit productie wordt genomen en wordt ingericht en beheerd als natuurgebied, wordt een deel van de EHS ingevuld met agrarisch natuurbeheer. Daarbij is sprake van een combinatie van landbouw en natuurbeheer. In totaal ligt er momenteel circa 55.000 ha onder agrarisch natuurbeheer, maar een deel daarvan ligt buiten de EHS. De laatste jaren groeit het areaal agrarisch beheer niet; aan de ene kant stappen agrariërs in, maar aan de andere kant haken er deelnemers af, als hun zesjarige beheerafspraak afloopt. Ook wordt soms agrarisch natuurbeheer beëindigd, omdat de agrariër de grond verkoopt ten behoeve van de aanleg van de EHS. Al met al is ook bij het agrarisch natuurbeheer een impuls nodig om de beoogde doelstelling te halen.

Kiezen

In de praktijk zijn er dus wel degelijk mogelijkheden om de vaart er in te houden en op onderdelen te versnellen. Maar de tussenstanden van NOK 2007 en NOK 2010 maken duidelijk dat we bij het huidige tempo van grondverwerving en inrichting de EHS in 2018 onmogelijk helemaal af krijgen. Zeker als in de komende, financieel zware jaren het budget zou worden verkleind

omwille van bezuinigingen. Het is aan het nieuwe kabinet om de keuze te maken: hoeveel wil het de komende jaren besteden aan de natuur? En daarbij: houdt men de huidige opzet van de EHS overeind of kiest de nieuwe regering voor een aanpassing aan andere inzichten? Met de NOK 2007 en 2010 hebben politici en beleidsmakers in ieder geval de informatie beschikbaar over de tot nu toe behaalde prestaties, om van daaruit een strategie voor de toekomst te kunnen uitzetten.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2005. Rapport Ecologische Hoofdstructuur. Tweede Kamer 2006–2007, 30825, nr. 2.

Dienst Landelijk Gebied, 2010. Natuurmeting op Kaart 2010 (in voorbereiding).

LNV, 1990. Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

LNV, 2009. Eindrapportage Nulmeting op Kaart; taakstelling, realisatie en restantaakstelling van Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Recreatie om de Stad (RodS) per 1/1/2007. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Nijland, R., 2010. EHS maakt pas op de plaats. De Levende Natuur 111 (3): 122-123.

Summary

Framework of nature areas on map 2010

Government and non governmental organisations in The Netherlands work together to implement a national ecological framework of nature areas by purchasing agricultural land and turning it into nature areas. Discussion is going on about the progress of the implementation program. Because of an agreement in 2007 between the national and provincial authorities, aimed at decentralisation of budgets, the Government Service for Land and Water Management developed a clear set of definitions and monitored the program in 2007 and 2010. The results, presented on digital maps, illustrate that the framework probably will not be completed, as stated politically, in 2018. Suggestions are given to accelerate the implementation.

Dankwoord

De auteurs danken de medewerkers van het GIS Competence Center voor het vervaardigen van de kaarten en Marianne Kalkman voor de redactionele bewerking.

Drs. T.F. de Boer, ir. W.S. van Wingerden & ir. J.J. Smit
Dienst Landelijk Gebied
Postbus 20021, 3502 LA Utrecht
t.f.dboer@minlnv.nl

