

Natuurbalans 2007

Natuurbalans 2007

Milieu- en Natuurplanbureau

met medewerking van:

Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR)



WAGENINGEN UR

For quality of life

Colofon

U kunt de Natuurbalans downloaden van de website www.mnp.nl of opvragen via reports@mnp.nl onder vermelding van het MNP-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

‘Milieu- en Natuurplanbureau, de titel van de publicatie en het jaartal.’

ISBN: 978-90-6960-178-6

MNP-publicatienummer 500402005

Milieu- en Natuurplanbureau

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

Telefoon: 030 274 2745

Fax: 030 274 4479

E-mail: info@mnp.nl

Website: www.mnp.nl

© Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven, september 2007

VOORWOORD

De Natuurbalans is een jaarlijkse rapportage van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) over de ontwikkeling van de kwaliteit van natuur en landschap in het licht van het gevoerde beleid.

De Natuurbalans 2007 verschijnt net als voorgaande jaren in september bij de begroting van het kabinet. Deze begroting is de eerste van het kabinet Balkenende IV. Dat is hét moment voor het kabinet om de ambities uit het regeerakkoord te vertalen in beleidsprioriteiten, en het moment voor de Tweede Kamer om hierop te reageren. In 2007 zal ook de Milieubalans weer in september gepubliceerd worden. Met deze twee balansen wil het MNP het kabinet en de Tweede Kamer ondersteunen in de beleidsvorming met betrekking tot milieu-, natuur- en landschap.

Belangrijke bijdragen voor deze Natuurbalans zijn geleverd door Alterra en het Landbouw Economisch Instituut (LEI), die onderdeel uitmaken van Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR). De analyses in deze Natuurbalans steunen voor een groot gedeelte op gegevens die andere organisaties beschikbaar hebben gesteld. Met name gaat het daarbij om het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Particuliere Gegevensbeherende Organisaties.

Basisinformatie voor deze Natuurbalans is te vinden in het Milieu- en Natuurcompendium, een samenwerking van MNP, CBS en Wageningen-UR. Het Milieu- en Natuurcompendium is te vinden op www.milieuennatuurcompendium.nl.

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

De directeur van het Milieu- en Natuurplanbureau,



Prof. ir. N.D. van Egmond

Inhoudsopgave

VOORWOORD 5

SAMENVATTING 9

1 INLEIDING 19

DEEL I MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN EN DRAAGVLAK 23

2 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN 25

2.1 Sociaaleconomische ontwikkelingen 26

2.2 Invloeden van sociaaleconomische ontwikkelingen 28

3 BETROKKENHEID EN DRAAGVLAK 33

3.1 Betekenis van natuur voor mensen 34

3.2 Maatschappelijk draagvlak voor natuur 38

3.3 Draagvlak en betrokkenheid per waardenpatroon 43

DEEL II BELEIDSEVALUATIE 49

4 LANDSCHAP 51

4.1 Ontwikkelingen in het Nederlandse landschap 52

4.2 Beleid voor landschap 57

4.3 De basiskwaliteit van het landschap 61

4.4 Nationale Landschappen: de stand van zaken 66

4.5 Perspectieven voor het Nederlandse landschap 70

Signalen uit de praktijk: Arnhem-Eemland 77

5 NATUUR 83

5.1 Ontwikkelingen in natuurkwaliteit 84

5.2 Conditie voor natuur 88

5.3 Natuurbeleid: stand van zaken 92

5.4 Perspectieven voor natuur 108

Signalen uit de praktijk: Veluwe 117

6 NATUUR VOOR MENSEN 121

6.1 Groen in de woonomgeving: gebruik en waardering 122

6.2 Beleid voor natuur voor mensen, mensen voor natuur: stand van zaken 126

Signalen uit de praktijk: IJsseldelta-Zuid 139

Literatuurlijst 145

Bijlage 149

Afkortingenlijst 151

SAMENVATTING

Zowel nationaal als internationaal belangrijke landschappen en natuurgebieden in Nederland versnipperen. Dit wordt vooralsnog niet door beleidsmatige sturing voorkomen.

Vooral Nationale Landschappen met als kernkwaliteit 'openheid', boeten als gevolg van verspreide bebouwing aan waarde in. De uitvoering van het beleid voor Nationale Landschappen zit in een vacuüm. Hierdoor worden de Nationale Landschappen nog niet beschermd conform de oorspronkelijke doelstellingen. Ook is de rolverdeling tussen de provincies en het Rijk nog niet uitgekristalliseerd. Daardoor worden de kernkwaliteiten zoals openheid, steeds verder aangetast. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening, die op 1 januari 2008 van kracht wordt, biedt in beginsel de mogelijkheden om het landschapsbeleid conform de oorspronkelijke doelstellingen uit te voeren.

Door de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), neemt het areaal natuurgebied toe. Toch blijven – ook na volledige realisatie van de EHS – de natuurgebieden zo versnipperd dat Nederland internationale afspraken over duurzaam behoud van biodiversiteit niet kan nakomen. Dit kan wél als de EHS alternatief wordt ingevuld door meer grote eenheden te realiseren. Zo'n alternatief vraagt aanpassing van een deel van de geplande locaties van de EHS. Om dit te bereiken is sterke sturing noodzakelijk.

Nederlanders geven aan dat ze het heel belangrijk vinden dat er groen is in hun directe omgeving, en zijn ook bereid om zich daarvoor in te spannen en ervoor te betalen. Ze vinden bovendien dat onder meer recreatieondernemers en projectontwikkelaars meer verantwoordelijkheid moeten nemen om natuur te behouden.



Foto: Martin Kers, Foto Natura

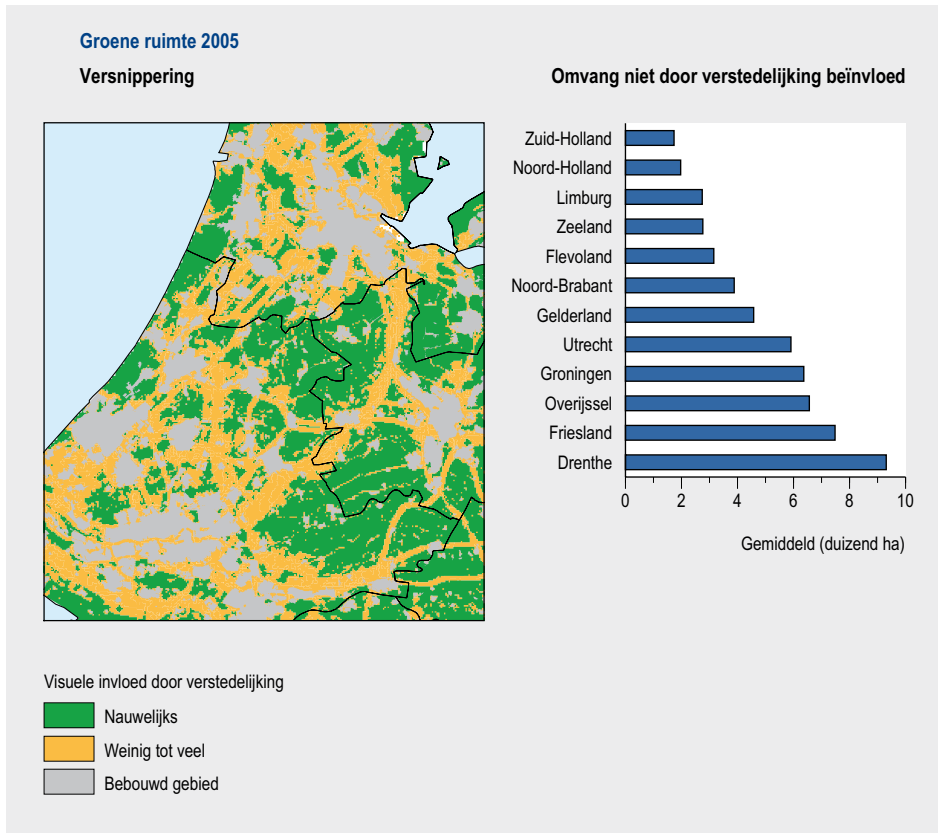
Landschap

Groene ruimte neemt af, onrust over landschapskwaliteit

De groene ruimte die nauwelijks visueel beïnvloed wordt door bebouwing en infrastructuur, neemt af in Nederland. De resterende groene ruimte is het kleinst in Zuid-Holland en bestaat daar vooral uit kleine gebieden (zie Figuur 1).

Maatschappelijke organisaties en burgers storen zich aan de ‘verrommeling’ van het landschap. Maatschappelijke organisaties pleiten voor een mooier Nederland. Burgers en maatschappelijke organisaties interpreteren verrommeling op veel verschillende manieren, maar noemen vaak grootschalige ontwikkelingen als bedrijventerreinen, woningbouw en glastuinbouw.

Doordat de bevolking, de bedrijvigheid en de mobiliteit blijven groeien, zal de vraag naar nieuwe woningen, bedrijventerreinen en infrastructuur in de nabije toekomst groot blijven. Daarnaast zet de trend door naar minder mensen per huishouden. Door deze ontwikkelingen zal de groene ruimte in de toekomst verder in omvang afnemen.



Figuur 1 De gemiddelde omvang van de groene ruimte is het kleinst in Zuid-Holland. Het landschap is daar zeer versnipperd, waardoor de kernkwaliteit ‘openheid’ aan waarde inboet.

De landschapskwaliteit staat niet alleen door de oprukkende bebouwing, de versnippering en de verrommeling onder druk, maar ook door gebrekkig onderhoud. Groene landschapselementen zoals houtwallen en bomenrijen worden bedreigd doordat ze niet of niet voldoende worden onderhouden. Dat brengt op termijn het streekeigen karakter van landschappen in gevaar.

Bescherming landschap via de ruimtelijke ordening nog ver weg

Het Nederlandse landschapsbeleid heeft sinds de Nota Ruimte twee centrale doelstellingen:

- twintig Nationale Landschappen realiseren, waarmee het Rijk ambities heeft;
- een landschappelijke basiskwaliteit realiseren buiten de Nationale Landschappen.

De uitvoering van het beleid voor de Nationale Landschappen loopt volgens het tijdschema dat Rijk en provincies hebben afgesproken, maar het kan om een aantal redenen nog lang duren voordat het landschap volgens deze doelstellingen wordt behouden en ontwikkeld. Wat zijn die redenen?

Ten eerste zijn de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte weinig concreet, ook nadat provincies deze nader hebben uitgewerkt. Voor gemeenten is het daarom moeilijk om deze kernkwaliteiten uit te werken in bestemmingsplannen en vast te leggen.

Ten tweede beschermt de begrenzing zoals de provincies die hebben uitgewerkt het landschap maar beperkt tegen woningbouw. Grote bovenlokale woningbouwlocaties zijn in een aantal gevallen buiten de Nationale Landschappen gehouden. Waar dit gebeurd is, kan er in de hele regio en ook in het Nationale Landschap meer gebouwd



Openheid is een van de weinige kernkwaliteiten die wel concreet is. (Foto: Hans Farjon)

worden dan vóór de aanwijzing van het Nationale Landschap het geval was. Binnen de Nationale Landschappen is het namelijk sinds de aanwijzing als Nationaal Landschap toegestaan te bouwen voor de groei van de eigen bevolking, terwijl de bovenlokale woningbouwlocaties deels daarvoor bedoeld waren. De begrenzing beschermt in deze gevallen dus niet tegen bebouwing. Sterker nog: er mag zelfs meer gebouwd worden in het Nationale Landschap dan voor de begrenzing het geval was. Ten derde is de ervaring dat aanpassing van bestemmingsplannen tijd vergt en in de praktijk wel meer dan tien jaar.

Het zal ook nog lang duren voor de basiskwaliteit van het landschap buiten de Nationale landschappen wordt gerealiseerd. Uit eerste signalen hierover blijkt een gebrek aan kennis en interesse bij kleine gemeenten en een tekort aan financiële middelen om initiatieven op gang te brengen.

Wetgeving in vacuüm

In het vacuüm tussen de Nota Ruimte en uitwerkingen in bestemmingsplannen toetst de rechtbank nu rechtstreeks aan de Nota Ruimte. In een aantal gevallen heeft de rechtbank bouwplannen in Nationale Landschappen strijdig verklaard met de Nota Ruimte, omdat daar alleen gebouwd mag worden voor de groei van de eigen bevolking, het verboden is er grootschalige bedrijventerreinen te bouwen, of omdat het strijdig is met de kernkwaliteit.

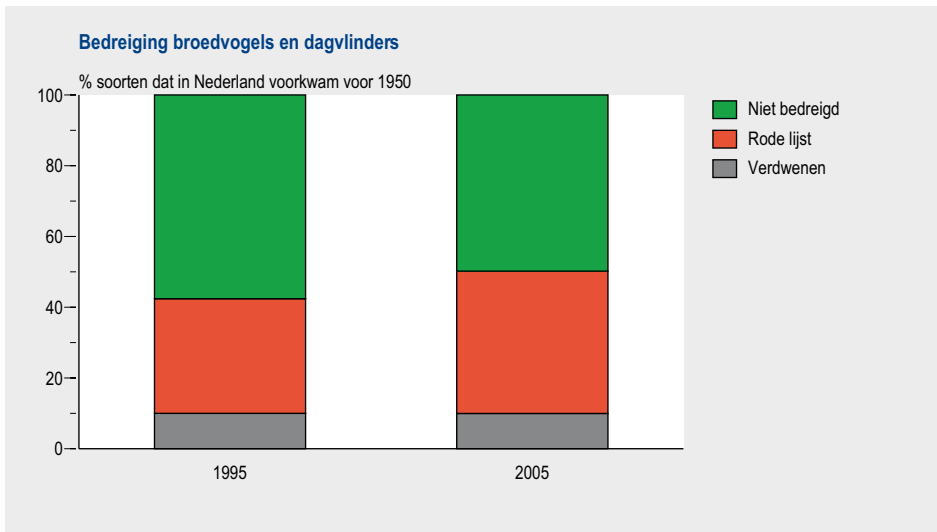
Nieuwe Wro kan landschap beschermen, initiatief van provincies en Rijk vereist

Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 krijgen het Rijk en de provincies instrumenten in handen om de doelen van het landschapsbeleid te realiseren. Ze kunnen dan voorwaarden stellen aan bouwen in de Nationale Landschappen, zoals compenserende maatregelen en de omvang van woningbouw- en bedrijvenlocaties. Dit kan via een provinciale planologische verordening of een Algemene Maatregel van Bestuur van het Rijk. Het initiatief hiertoe ligt nadrukkelijk bij Rijk en provincie. Als zij nalaten de nieuwe Wro op deze manier in te zetten, hoeft een gemeente er in het bestemmingsplan ook geen rekening mee te houden. Bescherming en ontwikkeling van het landschap is sterk te versnellen met de nieuwe Wro. In de Nationale Landschappen staan veel bouwplannen op stapel voor de komende jaren. Deze zijn grotendeels al jaren geleden gemaakt, voordat de Nationale Landschappen bestonden. Het Rijk en de provincies kunnen de nieuwe Wro gebruiken om bij die bouwplannen te sturen richting kernkwaliteiten.

Natuur

Biodiversiteitdoelstelling wordt niet over de volle breedte gehaald

De Europese Unie, en dus ook Nederland, wil in 2010 de afname van de biodiversiteit stoppen. Ondanks enkele positieve ontwikkelingen is het biodiversiteitverlies in 2007 nog niet tot staan gebracht. Dagvlinders en weidevogels nemen in aantal af, en het aantal soorten broedvogels en dagvlinders dat als bedreigd en kwetsbaar op de Rode Lijst staat, is de afgelopen tien jaar toegenomen (zie Figuur 2).



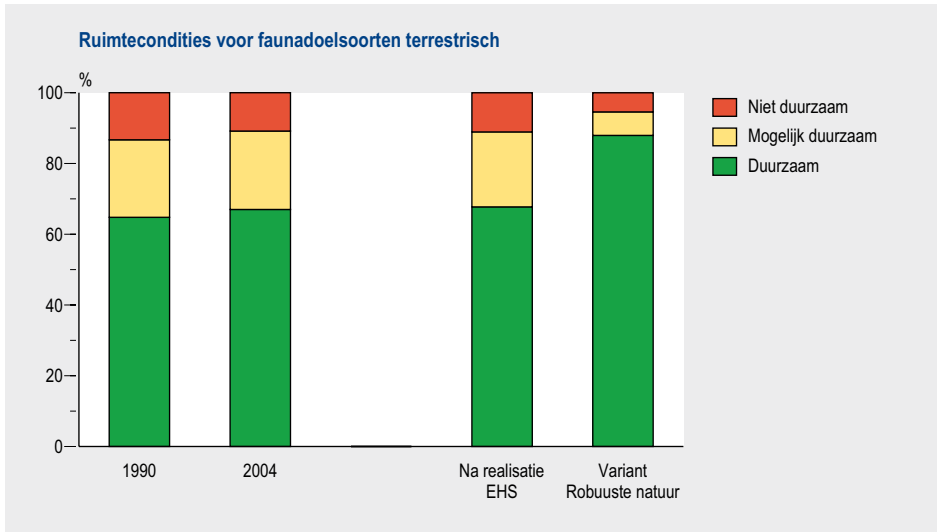
Figuur 2 Het aantal soorten dat als bedreigd en kwetsbaar op de Rode Lijst (combinatie broedvogels en dagvlinders) staat, is de afgelopen tien jaar toegenomen. (Bron: LNV)

Het is onwaarschijnlijk dat het biodiversiteitverlies in 2010 gestopt is. Daarvoor moeten namelijk milieu-, water- en ruimtecondities op orde worden gebracht. Hoewel hiermee de afgelopen decennia veel is bereikt, vooral wat betreft de milieucondities, zijn er nog inspanningen nodig om de belangrijkste knelpunten weg te nemen. Zo zijn de stikstofdeposities nog steeds te hoog, zijn veel natuurgebieden verdroogd en blijft de natuur versnipperd. Het is met het huidige beleid niet gelukt om deze knelpunten op te lossen. Toch zijn er perspectieven om de biodiversiteitsdoelstelling te halen, zij het later dan in 2010. De sleutel ligt in het creëren van grote eenheden natuur.

Grote eenheden natuur ontwikkelen onder strakke regie

Doordat de EHS wordt gerealiseerd, neemt het areaal natuurgebied toe. Maar ook na volledige realisatie van de EHS bestaat de natuur in Nederland voor een groot deel uit kleine gebieden. De ruimtelijke samenhang blijft dan onvoldoende om soorten en habitats een duurzaam voortbestaan te garanderen. Dit geldt ook voor soorten en habitats waar Nederland in EU-verband afspraken over heeft gemaakt (zie Figuur 3).

Natura 2000-gebieden alléén vormen (afgezien van de grote wateren) bijna 45% van de EHS en bieden onvoldoende leefruimte voor alle te beschermen Natura 2000-soorten en -habitats. Belangrijke natuurwinst valt te halen als met het EHS-beleid nadrukkelijker een samenhangend netwerk van grote eenheden natuur wordt gerealiseerd. Grote gebieden zijn nodig om natuurlijke processen de ruimte te geven, weersextremen door klimaatverandering op te vangen en soorten ruimte te geven die alleen in grote gebieden duurzaam kunnen voortbestaan, zoals de zeearend. Bovendien is het in grotere gebieden gemakkelijker en voordeliger om de juiste milieu- en watercondities te realiseren.



Figuur 3 Meer internationaal belangrijke soorten kunnen voortbestaan wanneer grote gebieden worden ingericht rond Natura 2000-gebieden.

Het MNP heeft een variant ontwikkeld op de EHS met de Natura 2000-gebieden als kern. Dit is de variant 'Robuuste natuur', waarmee vrijwel alle Natura 2000-soorten en ook nationaal belangrijke doelsoorten duurzaam in stand kunnen worden gehouden (zie Figuur 3). Soorten waarvan een duurzaam voortbestaan ook met de variant Robuuste natuur niet zeker is, zijn vooral de soorten met een dusdanig groot leefgebied dat ze ook afhankelijk zijn van gebieden buiten Nederland.

Het ontwikkelen van grote eenheden is niet mogelijk binnen de grenzen van de huidige EHS-kaart. Keuze voor grote eenheden betekent dus dat de EHS-begrenzing moet worden aangepast.

Om de doelstellingen van (inter)nationaal natuurbeleid te halen zullen ook milieu- en waterknelpunten voor natuur moeten worden weggenomen. Dit kan door bij de Natura 2000-gebieden zones aan te wijzen waar de landbouw en verstedelijking aangepast worden aan de eisen van het Natura 2000-gebied. Het gaat dan vaak om vernatting. Dit is lastig te combineren met gangbaar agrarisch gebruik. Financiële compensatie en zekerheden op lange termijn zijn hierbij nodig, zodat boeren hun bedrijfsvoering hierop kunnen inrichten. Ook de natuur is bij continuïteit gebaat.

Om de vereiste condities in natuurgebieden te realiseren, moeten ook dikwijls afspraken met de buurlanden worden gemaakt, zoals over stroomgebieden van beken.



Diverse soorten zoals de grauwe kiekendief, hebben grote leefgebieden nodig om duurzaam te kunnen voortbestaan. (Foto: Martijn de Jonge)

Natuur voor mensen

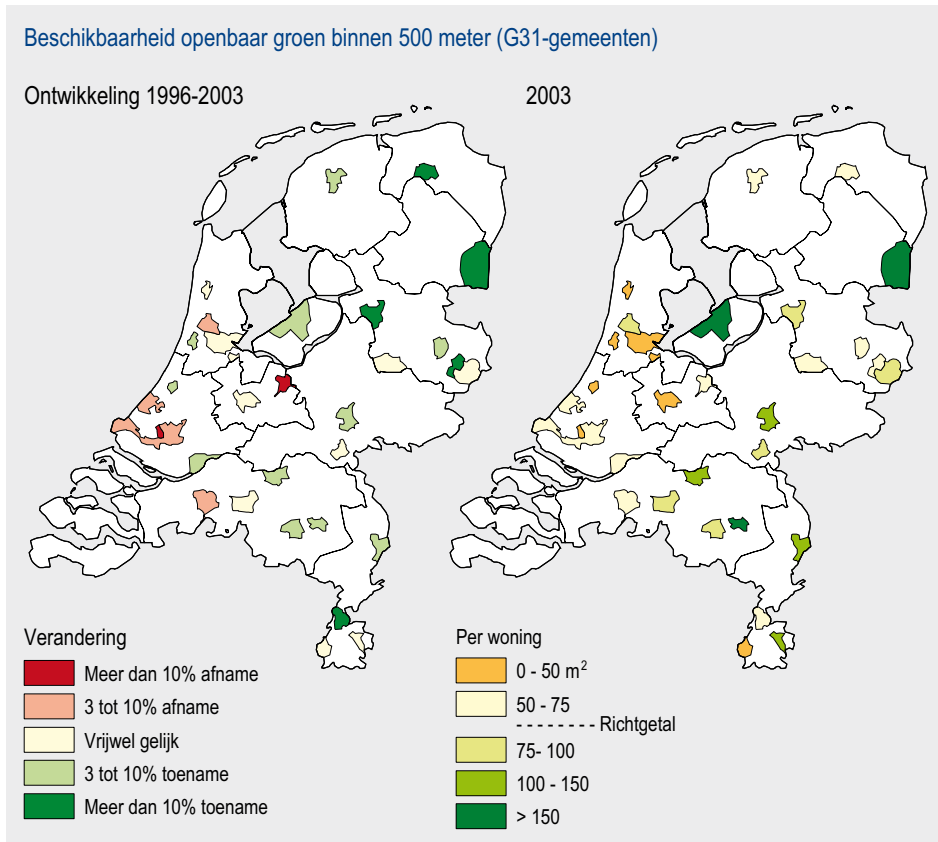
Recreatief groen schiet tekort

Vooral in de Randstad is er te weinig groen om in te wandelen of te fietsen. Er is minimaal 40.000 ha bos nodig om aan die vraag te voldoen, terwijl het beleidsdoel voor 2013 op 16.000 ha ligt. Vanwege toenemende vraag door bevolkingsgroei, vergrijzing en verandering in recreatief gedrag loopt het tekort tot 2020 op met 12.000 ha extra.

Niet alleen moet er voldoende groen zijn, het moet ook bereikbaar zijn. Het landelijk gebied wordt meer gebruikt voor recreatie naarmate het beter bereikbaar is voor fietsers en wandelaars vanuit de stad. Ook in de directe woonomgeving schiet het recreatief groen tekort. Het richtgetal van 75 m² per woning wordt in meer dan de helft van de 31 grote steden niet gehaald. Bovendien neemt bij vijf van de achttien steden die al onder het richtgetal zitten, de hoeveelheid groen per woning af (zie Figuur 4).

Nederlanders waarderen natuur

De Nederlandse bevolking vindt natuurbeleid om bestaande natuurgebieden te beschermen belangrijk tot zeer belangrijk. Daarnaast is er ook draagvlak voor natuureducatie en natuurontwikkeling. Een meerderheid van de bevolking vindt dat naast de overheid ook recreatiebedrijven, projectontwikkelaars en burgers zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen om natuur te behouden en te ontwikkelen. Ruim 40% van de burgers is bereid daar meer belasting voor te betalen. Ook de betrokkenheid bij de natuur is groot. Van de mensen van 16 jaar en ouder is ongeveer driekwart betrokken



Figuur 4 In ruim de helft van de G31-gemeenten ligt de hoeveelheid groen per woning (binnen 500 meter) onder het richtgetal van 75 m². Vooral buiten de Randstad is de situatie in de periode 1996-2003 verbeterd, maar bij veel gemeenten in de Randstad blijft de hoeveelheid groen constant of neemt zelfs af. (Bron: CBS)

bij de natuur, ongeveer de helft komt als bezoeker incidenteel in de natuur, en circa 15% is als vrijwilliger betrokken. De wensen die mensen hebben ten aanzien van de natuur verschillen echter nogal. Ouderen en autochtonen bezoeken het meest de natuurgebieden. Jongeren zijn minder betrokken.

Natuur- en milieueducatie werkt, financiering onder druk

Natuur- en milieueducatie (NME) is een van de middelen die het Rijk inzet om houding en gedrag van mensen ten opzichte van natuur te beïnvloeden. Voorlichting op basisscholen en voorlichting en educatie in Nationale Parken hebben effect. Leerlingen die op basisscholen meer NME hebben gekregen, staan later positiever ten opzichte van natuur. Nationale Parken met een bezoekerscentrum bereiken via voorlichting en educatie meer mensen dan parken zonder bezoekerscentrum.

NME-centra spelen een belangrijke rol bij NME op basisscholen, omdat zij lespakketten samenstellen en excursies organiseren. Onduidelijk is hoe lang ze deze ondersteuning nog kunnen bieden, want de financiering van NME-centra is kwetsbaar voor bezuinigingen bij gemeenten.

Signalen uit de praktijk van natuur en landschap

Woningbouw als financieringsbron voor gemeentelijke plannen

In deze Natuurbalans zijn drie gebieden (Arkemheen-Eemland, IJsseldelta en Veluwe) onder de loep genomen om signalen uit de praktijk door te geven. In twee casussen, IJsseldelta en Arkemheen-Eemland, staan grootschalige bouwplannen op stapel. Niet alleen angst voor een tekort aan woningen en bedrijventerreinen in de toekomst, maar ook de keuze om vanuit de woningbouw allerlei andere plannen te financieren, zijn in beide situaties belangrijke motieven om te bouwen.

Integrale aanpak biedt meerwaarde

Zowel in de IJsseldelta-Zuid als op de Veluwe zijn de betrokken partijen positief over de integrale aanpak. In de IJsseldelta is voorkomen dat een verkokerd planvormingsproces zou uitmonden in onsamenhangende ruimtelijke ontwikkelingen. Doordat de ruimtelijke indeling integraal is gepland, versterken de afzonderlijke onderdelen van het plan elkaar. Ruimtelijke beperkingen en de aanleg van grootschalige infrastructuur (Hanzelijn, snelweg) blijken een belangrijke stimulans voor die integrale aanpak. In de IJsseldelta legt de Planologische Kernbeslissing 'Ruimte voor de Rivier' een ruimtelijke reservering op het gebied, die bouwen blokkeert. Natura 2000 belemmerde de uitbreidingsmogelijkheden voor recreatiebedrijven op de Veluwe.

In de derde casus, Arkemheen-Eemland, zijn de ruimtelijke plannen niet geïntegreerd, en ervaren partijen dat de gescheiden besluitvormingsprocessen leiden tot strijdige ruimtelijke opgaven (woningbouw, Nationaal Landschap, EHS, baggerstort).

Hoewel de integrale aanpak een meerwaarde kan opleveren kan het ten koste van sectorale doelen gaan, doordat compromissen worden gesloten. Een voorbeeld hiervan is het verdwijnen van belangrijke weidevogelgebieden in de casus IJsseldelta-Zuid.

Rol van provincies cruciaal

In de drie praktijksituaties komt de cruciale rol van provincies duidelijk naar voren. Enerzijds moeten zij de afweging maken tussen vaak tegenstrijdige ruimtelijke functies. Anderzijds blijken provincies initiatieven te nemen om gebiedsgerichte processen op gang te brengen en daarbij de regie te voeren.

1 INLEIDING

De Natuurbalans is een jaarlijkse rapportage van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Het belangrijkste doel van de Natuurbalans is politici en beleidsmakers te informeren over hoe de kwaliteit van natuur en landschap zich ontwikkelt. In de Natuurbalans plaatst het MNP deze ontwikkelingen in het licht van het gevoerde beleid en de actualiteit.

Het kabinet Balkenende IV heeft zijn regeerakkoord op hoofdlijnen geformuleerd. De afspraken uit het regeerakkoord zijn iets verder uitgewerkt in het beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven' over de 'honderddagenperiode' dat het kabinet in juni 2007 heeft uitgebracht. Maar ook hierin zijn de plannen slechts in hoofdlijnen geschetst (AZ, 2007). Ook de verdeling van de financiële middelen is nog erg globaal. Waar mogelijk wordt in deze Natuurbalans het beleid van het kabinet Balkenende IV meegenomen.

In september 2007 verschijnt de eerste begroting van het nieuwe kabinet. Dat is hét moment om de ambities uit het regeerakkoord te vertalen in beleidsprioriteiten en bijbehorende financiële middelen en het moment voor de Tweede Kamer om hierop te reageren. Met deze Natuurbalans 2007 wil het MNP het kabinet en de Tweede Kamer ondersteunen om prioriteiten te stellen voor het natuur- en landschapsbeleid. Daartoe beschrijft deze Natuurbalans hoe het ervoor staat met natuur en landschap en welke maatregelen prioriteit verdienen in het licht van de beleidsdoelen en het maatschappelijk draagvlak.

Natuurbalans 2007

Centraal in de Natuurbalans 2007 staat de vraag hoe ver het staat met de beleidsmatige ambities op het gebied van natuur, landschap en natuur voor mensen. Ook beleidsmatige en sociaaleconomische ontwikkelingen die in het verschiets liggen, komen hierbij aan bod. Speciale aandacht is er voor de ontwikkelingen die op de korte of middellange termijn beleidsmatige keuzes of acties vereisen.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft voor de Natuurbalans 2007 geen thema gevraagd. Voor de Natuurbalans 2008 heeft LNV als thema 'water' aangeduid. Dit betekent dat waternatuur in de Natuurbalans 2008 uitgebreid behandeld gaat worden. Daarom komt dit onderwerp in de Natuurbalans 2007 maar beperkt aan bod.

Opbouw Natuurbalans 2007

De Natuurbalans 2007 bestaat uit twee delen:

Deel I: Maatschappelijke ontwikkelingen en draagvlak

De ambities op het terrein van natuur, landschap en natuur voor mensen worden verwezenlijkt in een maatschappelijke context. In de Natuurbalans 2007 is voor die

context extra aandacht. Er komen steeds meer Nederlanders, de huishoudens worden kleiner, de mobiliteit groeit, en ook de vraag naar recreatie neemt toe. Waar heeft het natuur- en landschapsbeleid de wind mee, waar heeft dit beleid de wind tegen? En hoe is het gesteld met draagvlak voor natuur en landschap? Deze vragen komen in Deel I aan bod.

Deel II: Beleidsevaluatie

Deel II geeft een overzicht van hoe het staat met de beleidsmatige ambities op het gebied van landschap, natuur en natuur voor mensen. Belangrijke vragen daarbij zijn:

- Hoe staat het ervoor met de natuur en het landschap, en hoe zit het met de voorzieningen voor medegebruik door mensen?
- Wat waren de beleidsmatige ambities en in hoeverre zijn die gerealiseerd?
- Welke maatschappelijke ontwikkelingen en welk beleid zijn de komende jaren te verwachten?

Deel II bestaat uit de drie hoofdstukken ‘Landschap’, ‘Natuur’, en ‘Natuur voor mensen’. Elk hoofdstuk eindigt met een paragraaf, waarin de beleidsmatige keuzes of acties voor de korte of middellange termijn centraal staan.

Casussen

Na de drie hoofdstukken van Deel II staan drie praktijkvoorbeelden beschreven: Arkemheen-Eemland, de Veluwe en IJsseldelta-Zuid. Doel van deze voorbeelden is te illustreren hoe de besluitvorming in die gebieden verloopt, welke factoren daarbij cruciaal zijn en welke potentiële effecten de besluitvorming heeft op de natuur en het landschap ter plaatse. De drie casussen beschrijven locaties waar ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die onomkeerbaar zijn. Daarbij gaat het om nieuwe woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur of om bedrijven die verplaatst worden.

De casus Arkemheen-Eemland is opgenomen na het hoofdstuk ‘Landschap’ vanwege het Nationaal Landschap daar. De casus over de Veluwe staat tussen het hoofdstuk ‘Natuur’ en het hoofdstuk ‘Natuur voor mensen’, omdat het hier gaat om de interactie tussen natuur en recreatie. De casus IJsseldelta-Zuid is het meest integrale praktijkvoorbeeld: natuur, landschap en recreatie komen alle drie aan bod. Bovendien spelen er veel maatschappelijke ontwikkelingen: woningbouw, infrastructuur, bedrijvigheid en aanleg van een hoogwatergeul. Met deze casus sluit de Natuurbalans 2007 af.

Literatuurverwijzingen

Voor deze Natuurbalans heeft het MNP gebruik gemaakt van een groot aantal onderzoeksrapporten en andere literatuur. Om de Natuurbalans leesbaar te houden, zijn slechts de essentiële verwijzingen vermeld in de tekst. Een overzicht van de belangrijkste literatuur is opgenomen achterin de Natuurbalans. De analyses die specifiek voor de Natuurbalans zijn uitgevoerd, worden verantwoord in achtergrondrapporten bij deze Natuurbalans. Het Milieu- en Natuurcompendium (www.milieuenatuurcompendium.nl) geeft een goed overzicht van de beschikbare informatie op het gebied van natuur en landschap.

Home | Update | Samen | RSS | Help | Over het MNC | Contact

Milieu & NatuurCompendium

milieu en natuur in cijfers

Zoeken

Update

Milieu- en Natuurbeleid: Milieukwaliteit verbeterd maar onvoldoende voor bereik van natuurdoelen
 Eerste broeikasgassen in Europa in 2006 gedaald
 Informatie over stelling gericht op
 overtuigen over milieu- en natuurproblemen haalbaar

Updates

Broeikasgasemissies in Nederland, 1990-2004
 Broeikasgasemissies in Nederland per sector, 1990-2004
 Verzuim en grootschalige luchtverontreiniging, emissies 1990-2004
 Houtbouw: saneringsbeheer
 bosjes en vergrassing en verstuiving duinen

[uitgebreid overzicht >>](#)

Milieu- en Natuur Compendium

Alle feiten en cijfers over het milieu en de natuur in Nederland overzichtelijk bij elkaar gebracht door IWW, CEI en WUR. Beadeld door de natuur- en milieuprofessionals, van beleidsmaker tot maatschappelijke organisatie en van wetenschapper tot journalist.

Over dewerpen

- Afwal
- Biodiversiteit
- Bodem en grondwater
- Ecosystemen
- Energie
- Flora en Fauna
- Klimaatverandering en samenlevingswijze
- Landbouw
- Landschap
- Leefomgeving
- Lucht
- Maatschappelijke ontwikkelingen
- Milieubeleid en milieumaatregelen
- Milieukwaliteit en natuur
- Milieukwaliteit en milieugebondheid
- Natuurbeleid en natuurbescherming
- Natuurlijke hulpbronnen
- Toelichte stoffen
- Verdroging
- Verkeer en vervoer
- Verontreiniging
- Verpanding en verontreiniging
- Water

Home | Update | Samen | RSS | Help | Over het MNC | Contact

Het Milieu- en Natuurcompendium op het internet geeft een goed overzicht van de beschikbare informatie op het gebied van natuur en landschap (www.milieuenatuurcompendium.nl).

DEEL I MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN EN DRAAGVLAK

Ambities op het terrein van natuur, landschap en natuur voor mensen worden verwezenlijkt in een maatschappelijke context. Deze context is het onderwerp van dit deel ‘Maatschappelijke ontwikkelingen en draagvlak’.

In hoofdstuk 2 wordt het beeld geschetst van een bevolking die nog steeds groeit (zij het steeds langzamer), van een toenemend aantal huishoudens, van toenemende welvaart en mobiliteit en veranderende recreatiewensen. De overheid heeft bij het realiseren van natuur- en landschapsdoelen te maken met deze maatschappelijke ontwikkelingen. Veel van deze maatschappelijke ontwikkelingen vertalen zich in een vraag naar schaarse ruimte. De macrotrends in maatschappelijke ontwikkelingen die in dit hoofdstuk aan bod komen, zijn tevens de basis voor de perspectieven voor landschap, natuur en natuur voor mensen in deel II.

In hoofdstuk 3 staan de wensen en opvattingen van individuele mensen centraal. Hoe beleven mensen natuur en landschap, wat vinden zij ervan en hoe betrokken zijn ze erbij? Op basis van analyses wordt in dit hoofdstuk duidelijk dat het begrip ‘zoveel hoofden, zoveel zinnen’ ook opgaat voor de wensen en opvattingen over natuur en landschap. Het blijkt dat drie van de vier mensen op de een of andere manier betrokken zijn bij natuur en landschap.



Foto: Laurens Hitman

2 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

De ontwikkeling van natuur en landschap staat niet los van de rest van de maatschappij. In de eerste plaats hebben natuur en landschap ruimte nodig. Bevolkingsgroei, verstedelijking en toenemende mobiliteit doen ook een beroep op de ruimte in Nederland en daardoor ook op de mogelijkheden voor natuur en landschap. Er is dus sprake van competitie om de schaarse ruimte in Nederland.

In de tweede plaats heeft de economische ontwikkeling invloed op natuur en landschap. De economische ontwikkeling vraagt ruimte in de vorm van bedrijventerreinen, kantorenlocaties en infrastructuur. Dit heeft ook invloed op lucht-, water- en bodemkwaliteit wat weer belangrijk is voor de natuur. Daarnaast heeft de economische ontwikkeling zich de afgelopen decennia vertaald in toegenomen welvaart, een ander consumptiepatroon en een andere vrijetijdsbesteding. Ook biedt de toegenomen welvaart overheid en burgers meer mogelijkheden om in natuur en landschap te investeren.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen op een rij gezet die natuur en landschap beïnvloeden. Daarbij ligt de nadruk op de sociaaleconomische context en de concurrerende ruimteclaims. Maatschappelijke ontwikkelingen die geen directe relatie hebben met natuur en landschap, blijven buiten beschouwing. Paragraaf 2.1 biedt een overzicht van demografische en economische ontwikkelingen. Daarna komt in paragraaf 2.2 de positie van natuur en landschap op het gebied van tijdbestedingen en ruimtegebruik aan de orde.



Nederland is een van de dichtstbevolkte landen ter wereld, en is met ruim 480 inwoners per vierkante kilometer ongeveer 40% dichter bevolkt dan België, het eerstvolgende land binnen West-Europa. (Foto: Nationale Beeldbank)

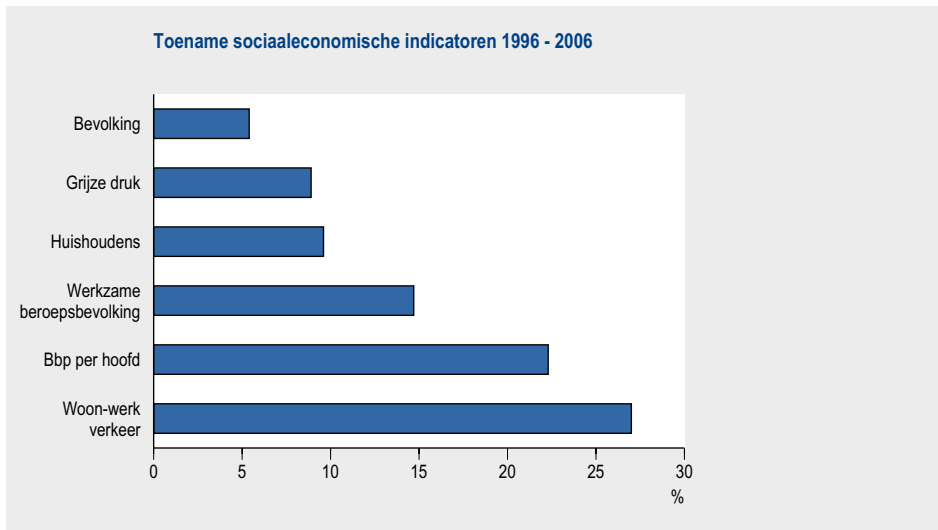
2.1 Sociaaleconomische ontwikkelingen

- De bevolking van Nederland is gegroeid van 15,5 miljoen in 1996 tot 16,3 miljoen in 2006; in sommige regio's daalt de bevolking de laatste jaren.
- In de periode 1996-2006 is het aantal huishoudens sterker gestegen dan de bevolkingsgroei, mede door de vergrijzing.
- De welvaart is de afgelopen tien jaar toegenomen, het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking is met ruim 20% gegroeid.

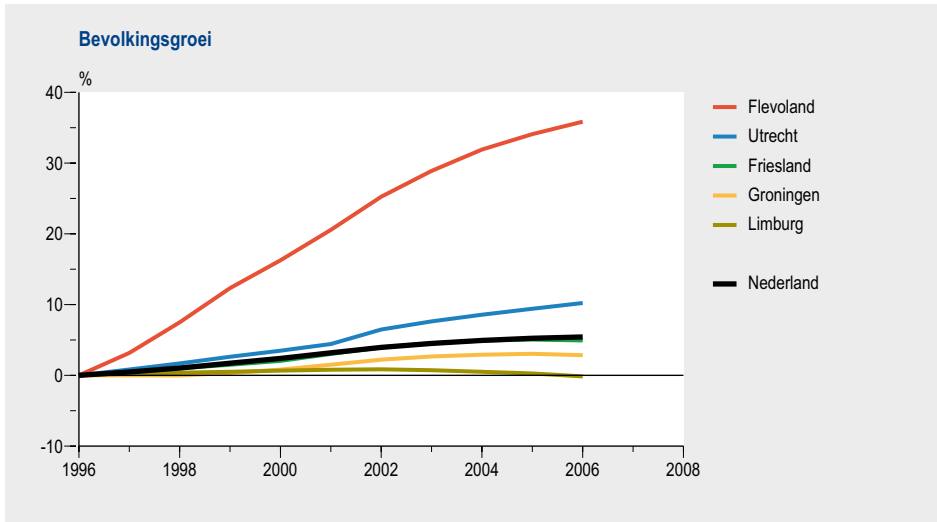
Bevolking van Nederland neemt toe, maar minder dan tien jaar geleden

In Nederland wonen veel mensen, vooral in de Randstad. De bevolking van Nederland is de afgelopen tien jaar gegroeid met ruim 5% van 15,5 miljoen in 1996 tot 16,3 miljoen in 2006 (zie Figuur 2.1). Deze groei is naar verhouding nog maar ongeveer een derde van die van tien jaar geleden. Verder was die groei niet gelijkmatig over het land verdeeld. Zo daalde de bevolking in Limburg licht, terwijl deze in Flevoland met ruim 35% groeide. In Limburg daalt de bevolking sinds 2002, in Groningen en Friesland is de bevolking tussen 2005 en 2006 gedaald. In de rest van de provincies groeit de bevolking nog steeds (zie Figuur 2.2).

De bevolking van Nederland is ondanks de ongelijke bevolkingsgroei grofweg op dezelfde manier verdeeld gebleven over de provincies. Zo woont bijna een vierde van de Nederlandse bevolking in Zuid-Holland. Noord-Holland en Noord-Brabant hebben beide ruim 15% van de inwoners. De bevolkingsdruk is dan ook het grootst in de Randstad.



Figuur 2.1 Procentuele groei van enkele sociaaleconomische indicatoren tussen 1996 en 2006 (De toename van het bbp per hoofd betreft de periode 1995-2005, de toename woon-werkverkeer in kilometers betreft de periode tussen 1995 en 2004). (Bron: CBS)



Figuur 2.2 De bevolking van Nederland neemt nog steeds toe. In drie provincies daalde de bevolking tussen 2005 en 2006. (Bron: CBS)

Voorlopig zal de omvang van de Nederlandse bevolking blijven toenemen, doordat het geboortecijfer hoger blijft dan het sterftcijfer. Ook zal de immigratie in de nabije toekomst waarschijnlijk weer groter zijn dan de emigratie. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voorziet een groei tot 2035. Regionaal blijven er verschillen, die in de toekomst waarschijnlijk groter zullen worden.

Aantal huishoudens groeit sneller dan de bevolking

Het aantal huishoudens neemt veel sneller toe dan de bevolking. Het aantal huishoudens groeide in de periode 1996-2006 bijna twee keer zo snel als het aantal inwoners. Vooral het aantal eenpersoonshuishoudens groeide flink (bijna 20%). Op dit ogenblik bestaat meer dan een derde van de huishoudens uit één persoon, dit is vergelijkbaar met het percentage huishoudens met kinderen. Het aantal eenpersoonshuishoudens zal ook in de toekomst groeien, waardoor de vraag naar woningen – en daarmee de druk op de ruimte – onevenredig zal blijven toenemen.

De vergrijzing is een van de oorzaken voor de sterke groei van het aantal eenpersoonshuishoudens. De zogenoemde grijze druk (de verhouding 65-plussers ten opzichte van de 20- tot 65-jarigen) is de laatste tien jaar met bijna 10% toegenomen. In alle provincies, met uitzondering van Flevoland, is het percentage 65-plussers toegenomen. Ook op dit punt zijn opvallende regionale verschillen. Zo is het percentage 65-plussers op de totale bevolking in Zeeland bijna tweemaal zo hoog als in Flevoland (CBS, 2007).



De economische ontwikkelingen heeft zich de afgelopen decennia vertaald in toegenomen welvaart, een andere consumptiepatroon en een andere vrijetijdsbesteding. (Foto: Nationale Beeldbank)

Welvaart blijft toenemen, maar niet meer zo snel

In de afgelopen tien jaar heeft Nederland economische groei en een recessie meegemaakt. In 2005 was het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking (gecorrigeerd voor inflatie) ruim 20% hoger dan in 1995. Gemeten in termen van bbp per hoofd van de bevolking is de welvaart dus gestegen. De sterkste groei deed zich voor aan het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw.

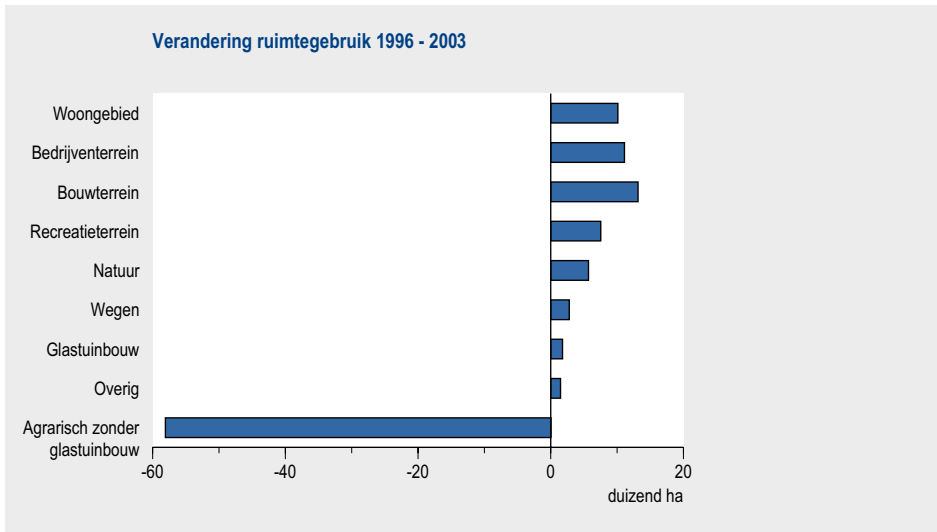
Met de economische groei is de werkzame beroepsbevolking toegenomen tot bijna zeven miljoen. Zowel de gegroeide arbeidsdeelname van de Nederlandse bevolking tussen 20 en 65 jaar als het gegroeide aantal gewerkte uren is terug te voeren op het feit dat meer vrouwen zijn ingeschakeld in het arbeidsproces (SCP, 2007).

2.2 Invloeden van sociaaleconomische ontwikkelingen

- *Mensen gebruiken steeds meer ruimte om te wonen, te werken en te recreëren. Zo is het oppervlak woongebieden en bedrijventerreinen met ruim 20.000 ha toegenomen tussen 1996 en 2003.*
- *De vrije tijd neemt nauwelijks toe. Wel zijn er aanzienlijke verschillen per levensfase. Ouderen hebben verreweg de meeste vrije tijd. Door de toename van gezonde ouderen stijgt de recreatieve vraag naar natuur en landschap.*

Bebouwing neemt steeds meer ruimte in

Tussen 1996 en 2003 hebben er verschuivingen plaatsgevonden in ruimtegebruik. Zo kreeg ruim 56.000 ha landbouwgrond een andere bestemming, waaronder woningbouw, bedrijventerrein, recreatie en natuur (zie Figuur 2.3). In 2003 was circa 70% van het landoppervlak in agrarisch gebruik. Tussen 1995 en 2005 is de oppervlakte grasland en akkerbouw afgenomen, terwijl de oppervlakte groenvoedergewassen en



Figuur 2.3 Het ruimtegebruik van rode functies neemt het sterkst toe; nieuwe functies worden ontwikkeld op voormalige landbouwgrond. (Bron: CBS)

glas- en opengrondstuinbouw (vooral boomkwekerijen en bloembollen) is toegenomen (Berkhout en Van Bruchem, 2006).

De oppervlakte natuurterrein, inclusief bos, is in de periode 1996-2003 volgens de bodemstatistiek van het CBS toegenomen met 5700 ha en vormt hiermee 14% van het (land)oppervlak van Nederland. Graslanden met een natuurfunctie zijn daarbij niet meegerekend. Aan recreatieterreinen, waaronder parken en plantsoenen, is er ruim 7500 ha bijgekomen. Het oppervlak bouwterrein is het meeste gestegen in de periode 1996-2003. Dit zijn gronden waarop al gebouwd wordt of waarop nog gebouwd gaat worden. Hieronder valt ook bedrijventerrein dat al bouwrijp is gemaakt, maar nog uitgegeven moet worden. In 1996 ging het nog om 22.000 ha, in 2003 was de hoeveelheid bouwterrein toegenomen tot 35.000 ha. Er is in de tussenliggende periode dus 13.000 ha bouwterrein meer bijgekomen dan er afgegaan is door voltooide bouwprojecten. Deze 35.000 ha wordt vroeger of laat woongebied of bedrijventerrein.

Het ruimtegebruik voor wegen is in alle provincies met enkele procenten toegenomen, maar in Noord-Holland met 5% en in Utrecht met 10%. Spoorterrein en enkele regionale vliegvelden zijn vrijgekomen voor andere functies.

Andere activiteiten in het agrarisch gebied

Het aandeel agrarische grond is in alle provincies afgenomen, maar kent ook regionale verschillen. In Zuid-Holland was die afname het grootst (-6%), en in Overijssel het kleinst (nihil). De totale verdeling van het grondgebruik over de agrarische takken is in 2003 vergelijkbaar met 1996. Graasdierbedrijven zijn de grootste gebruikers van het agrarisch gebied (bijna 60%), gevolgd door de akkerbouwbedrijven (25%).



De afgelopen tien jaar is het areaal weginfrastructuur met 3% en het aantal woon-werkkilometers met ruim 25% toegenomen. (Foto: Nationale Beeldbank)

Het agrarisch gebied neemt niet alleen in omvang af, ook zijn er naast de landbouw meer andere activiteiten in het agrarisch gebied gekomen. Een deel van de afgelopen jaren vrijgekomen boerderijen is in gebruik als woning of niet agrarisch bedrijf. Daarnaast heeft een aantal agrariërs er voor gekozen om naast de landbouw andere activiteiten te ontplooiën. Voorbeelden hiervan zijn natuur- en landschapsbeheer, verkoop aan huis, recreatie (campings, boerengolf, kanovaren), energieproductie (windturbines) en gezondheidszorg. Het aanzien van het landschap verandert hierdoor. Voorbeelden hiervan zijn het toenemende aantal paarden in de wei en industrieel uitziende gebouwen. Afhankelijk van onder meer aard en zichtbaarheid worden deze veranderingen in het landschap verschillend beleefd.

Economische groei vraagt ruimte voor werken en woon-werkverkeer

In vergelijking met tien jaar terug besteden mensen 0,3 uur per week meer aan woon-werkmobiliteit, is het oppervlak aan infrastructuur toegenomen en is het aantal afgelegde woon-werkkilometers toegenomen van 37 miljard in 1995 naar 47 miljard in 2004 (AVV, 2005). Er is echter geen één-op-éénrelatie tussen de werkzame beroepsbevolking en het woon-werkverkeer; mensen kunnen verder weg gaan wonen of voor een ander type vervoer kiezen. Deze ontwikkelingen uiten zich in een toegenomen ruimtegebruik in de vorm van bedrijventerreinen en wegen.

Tussen 1996 en 2003 is het ruimtebeslag van bedrijventerreinen toegenomen met bijna 20% ofwel met 11.000 ha, het oppervlak aan wegen is toegenomen met bijna 3% (CBS, 2007). Ook het oppervlak kantoorterrein is toegenomen in de afgelopen tien jaar. Het kantoorvloeroppervlak lag in 2004 rond 43 miljoen m² (verhuurbaar vloeroppervlak), terwijl dit in 1996 rond 33 miljoen m² lag (Bak, 2006).

Doordat er steeds meer kantoren en bedrijventerreinen komen, verandert het aanzien van het landschap. Vooral de toename langs snelwegen heeft invloed op hoe de Nederlander het landschap ervaart.

Blijvende vraag naar woningbouw

Het oppervlak woongebied is tussen 1996 en 2003 met 10.000 ha toegenomen. Oorzaken zijn de bevolkingsgroei en de gemiddeld kleinere omvang van de huishoudens. De laatste jaren hebben bijvoorbeeld ouderen meer woonruimte gekregen. Woonde in de jaren tachtig één op de drie 75-plussers in een één- of tweekamerwoning, in 2002 was dat nog maar één op de vijf. Tegelijkertijd is het aandeel ouderen in zeer ruime woningen (met vijf of meer kamers) toegenomen (VROM en SCP, 2004).

Ook in de toekomst blijft de vraag naar woningbouwlocaties omdat de bevolking nog verder groeit evenals de ruimte per inwoner. De vergrijzing zal de komende jaren toenemen, zowel in absolute zin als in relatieve zin. Volgens het CBS zal het hoogtepunt van de grijze druk rond 2040 worden bereikt met een percentage van 25%.

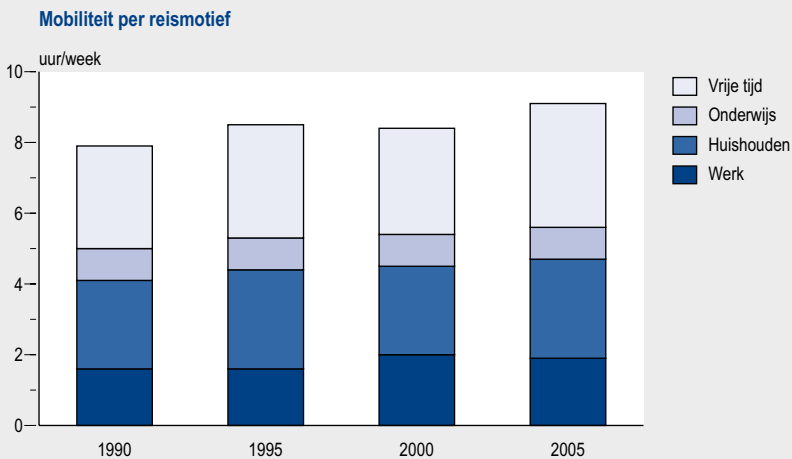
De hoeveelheid vrije tijd is gemiddeld gelijk gebleven, verschil per leeftijdsfase

Mensen verdelen hun tijd tussen verplichtingen (betaald werk inclusief reistijd, opleiding en zorgtaken zoals huishoudelijke taken en verzorging van kinderen), persoonlijke verzorging (slaap, voeding en lichamelijke verzorging) en vrije tijd. Die vrije tijd

Mensen reizen meer, vooral in hun vrije tijd

De Nederlander besteedt gemiddeld ruim negen uur per week aan reizen. In de afgelopen tien jaar is deze tijdsbesteding met 7% toegenomen (zie Figuur 2.4). Zowel de uren in de auto als de fiets- en wandeluren zijn gestegen. Meer dan helft van de

reistijd wordt in de auto doorgebracht, ten opzichte van ruim 10% in het openbaar vervoer en ruim 35% lopend en op de fiets. Opvallend is dat tweevijfde van de reistijd in de vrije tijd wordt doorgebracht.



Figuur 2.4 Inwoners van Nederland (van 12 jaar en ouder) besteden steeds meer tijd aan reizen, vooral in hun vrije tijd en voor huishoudelijke taken. (Bron: Breedveld et al., 2006)

brengezen ze onder andere in natuur en landschap door. De gemiddelde hoeveelheid vrije tijd is over de afgelopen periode niet toe- of afgenomen en is gemiddeld 45 uur per week. Ouderen zitten met 58 uur ver boven dat gemiddelde. (Breedveld, et al., 2006). Reizen neemt een groeiend aandeel van de vrije tijd in (zie Tekstkader 'Mensen reizen meer, vooral in hun vrije tijd').

Meer ouderen, meer vraag naar recreatienatuur

Gepensioneerden gebruiken hun tijd en ruimte anders. Zij hebben verreweg de meeste vrije tijd. Deze besteedden ze in 2003 voor bijna 40% aan zaken als televisie kijken en radio luisteren, gevolgd door contact met familie en vrienden (beide ongeveer 15%) (CBS, 2007). Als het gaat om recreëren in natuur en landschap, dan is voor ouderen vooral het groen in de woonomgeving belangrijk. Veel natuurgebieden zijn voor hen vanwege hun geringere mobiliteit matig bereikbaar, waardoor ze er minder vaak komen dan andere leeftijdsgroepen. Van de 65-plussers maakt 45% minstens éénmaal in de maand een uitstapje in de natuur (CBS, 2007). Dit percentage wordt vooral gedrukt door de 'oudere ouderen' (boven 75 jaar); de 'jongere ouderen' (55-65 jaar) gaan juist vaker de natuur in (circa 60%). Belemmerende factoren voor recreëren in natuur en landschap zijn verder inkomen, gezondheid, en gebrek aan gezelschap. Dit zijn alle vier elementen die bij de toekomstige generatie weer anders zullen liggen. De welvaart onder ouderen neemt toe, gezondheidsklachten doen zich op latere leeftijd voor en ouderen verliezen op latere leeftijd hun partner. Ook blijven ouderen langer mobiel. Zo is het autobezit van 65-plussers gestegen van 35% in 1996 naar bijna 45% in 2005 (CBS, 2007). De verwachting is dat ouderen in de toekomst meer zullen gaan recreëren omdat zij fitter en vitaler worden. Het lijkt dus belangrijk om vooral de natuur in de woonomgeving te vergroten.



Ouderen hebben de meeste vrije tijd. Door de toename van het aantal gezonde en fitte ouderen zal de vraag naar recreatieterrinen toenemen. (Foto: Michiel Wijnbergh)

3 BETROKKENHEID EN DRAAGVLAK

De betrokkenheid van de bevolking bij natuur en landschap (in het vervolg van dit hoofdstuk aangeduid als ‘natuur’) bepaalt het draagvlak voor natuurbeleid. Deze betrokkenheid en dit draagvlak hebben namelijk grote invloed op de mogelijkheden om natuur in stand te houden en te ontwikkelen. Dit geldt zowel voor de natuurgebieden in Nederland als voor de natuur in de woonomgeving van mensen.

De betekenis die natuur voor mensen heeft, beïnvloedt in belangrijke mate zowel hun betrokkenheid bij natuur als hun houding ten opzichte van natuur en natuurbeleid. Mensen verschillen in de betekenis die zij aan natuur hechten. Deze verschillen vinden hun oorsprong in het beeld dat mensen hebben van natuur, in de ervaring die zij in natuur willen beleven en in de wijze waarop zij met natuur willen omgaan. Als gevolg van deze verschillen bestaat er een grote variatie tussen mensen, in zowel hun mening over de huidige en gewenste aard en omvang van natuur, als de wijze waarop en de mate waarin zij bij natuur en natuurbeleid betrokken willen zijn.

In paragraaf 3.1 is uitgewerkt welke betekenis natuur voor mensen kan hebben en hoe die kan doorwerken in hun gedrag. Maakt het uit of je jong of oud, man of vrouw, autochtoon of allochtoon bent? Inzicht in overeenkomsten en verschillen tussen groepen mensen is onder meer belangrijk om hun wensen voor natuur te kunnen voorspellen.



Mensen trekken de natuur in om de dagelijkse beslommeringen van zich af te zetten, om fysiek bezig te zijn, om op stap te gaan met familie of vrienden of om rust te vinden. (Foto: Lida van den Heuvel, Foto Natura)

Paragraaf 3.2 gaat in op hoe de bevolking de hoeveelheid en de kwaliteit van natuur waardeert. Tevens komt aan bod hoe mensen denken over de mogelijkheden om hierin verandering te brengen en bij wie ze vinden dat de verantwoordelijkheid ligt om natuur in stand te houden en te ontwikkelen. Deze paragraaf geeft ook aan hoe het draagvlak voor natuur en landschap zich vertaalt in financiële bijdragen van burgers en van de overheid.

In paragraaf 3.3 wordt getoond dat natuur voor groepen mensen met een verschillend waardenpatroon een verschillende betekenis heeft. Dit geldt voor de waardering van natuur, voor de verantwoordelijkheid voor natuur en voor de bereidheid om offers te brengen voor natuur.

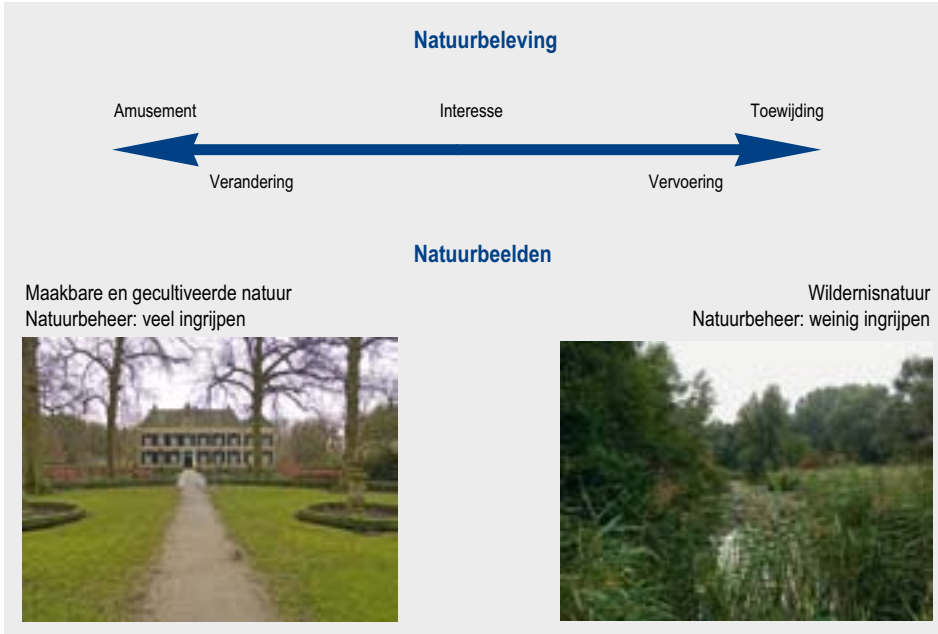
3.1 Betekenis van natuur voor mensen

- *Natuurwensen van mensen verschillen. Dit vraagt om pluriform natuurbeleid met verschillende typen natuur.*
- *Driekwart van de Nederlanders is op de één of andere manier betrokken bij natuur en landschap: als gebruiker, beschermer of beslisser.*
- *Jongeren zijn minder betrokken bij natuur dan ouderen en allochtonen zijn anders betrokken bij natuur dan autochtonen.*

Draagvlak voor natuurbeleid hangt samen met de betekenis die mensen toekennen aan natuur en met de manier waarop ze bij natuur betrokken zijn. Wat mensen in de natuur zoeken, symboliseert hun persoonlijke gehechtheid aan natuur in de dagelijkse leefomgeving wat volgens Van der Klundert (2005) een van de motieven is om natuurbeleid te ontwikkelen. Hij stelt dat vanwege de pluriformiteit van de samenleving niet één natuur het beste is en dat deze conclusie de basis zou moeten vormen van natuurbeleid.

In sterk verstedelijkte samenlevingen zoals Nederland is recreatie een van de belangrijkste functies van natuur. Mensen trekken de natuur in om de dagelijkse beslomeringen van zich af te zetten, om fysiek bezig te zijn, om op stap te gaan met familie of vrienden of om rust te vinden. De natuur kan het doel op zich van de tocht zijn (edelherten spotten of tamme kastanjes zoeken) of de context waarin mensen activiteiten ontplooiën. Volgens Elands en Lengkeek (2000; 2001) heeft al het natuurbezoek gemeen dat het een breuk vormt met het alledaagse leefpatroon. Deze onderzoekers hebben deze ‘breuken’ en het spectrum aan belevingen onderverdeeld in de typen natuur zoals amusement, verandering, interesse, vervoering en toewijding (zie Figuur 3.1). Deze verschillende typen natuurbeleving van mensen vereisen verschillende typen natuur en beleid. Het type natuurbeleving hangt samen met wat mensen als natuur beschouwen en op welke manier ze vinden dat er met natuur moet worden omgegaan.

Inwoners van Nederland definiëren natuur breed, waarbij zowel wilderniselementen (moerassen, spinnen, overstromingen, zon, wind en wolken) als gedomesticeerde



Figuur 3.1 De belevingstypen interesse, vervoering en toewijding blijken vaker samen te gaan met wildernisnatuur en minder vaak met maakbare of gecultiveerde natuur. De belevingstypen amusement en verandering corresponderen daarentegen vaker met een meer gecultiveerd natuurbeeld. (Bronnen: Elands en Lengkeek, 2000; 2001; De Bakker et al., 2007) (Foto's: Nationale Beeldbank)

elementen (katten, koeien en mensen) als maakbare elementen (stadsparken, maïsvelden en vogels in de stad) een rol spelen (De Bakker et al., 2007). Het één sluit het andere ook niet uit, mensen die vooral wilderniselementen als natuur beschouwen noemen ook maakbare elementen natuur. De belevingstypen interesse, vervoering en toewijding blijken vaker te corresponderen met wildernisnatuur en minder vaak met gedomesticeerde of maakbare natuur (zie Figuur 3.1). De belevingstypen amusement en verandering corresponderen daarentegen vaker met een meer gecultiveerd natuurbeeld (Elands en Lengkeek 2000; Koole en Van den Berg, 2004).

Eenzelfde relatie blijkt te gelden voor de opvatting over de manier waarop mensen met de natuur zouden moeten omgaan. Naarmate mensen de natuur meer beleven als authentieke werkelijkheid (interesse, vervoering, toewijding), neemt ook hun voorkeur toe voor een natuurbeheer waarin de natuur haar eigen gang kan gaan en zichzelf onderhoudt zonder inmenging van mensen. Het omgekeerde geldt voor natuur die fungeert als omgeving om gezelligheid te beleven of energie op te doen. Er is dus een samenhang tussen de gewenste natuurbeleving en de natuur (natuurbeeld en gewenst beheer) waar deze beleving kan worden gerealiseerd.

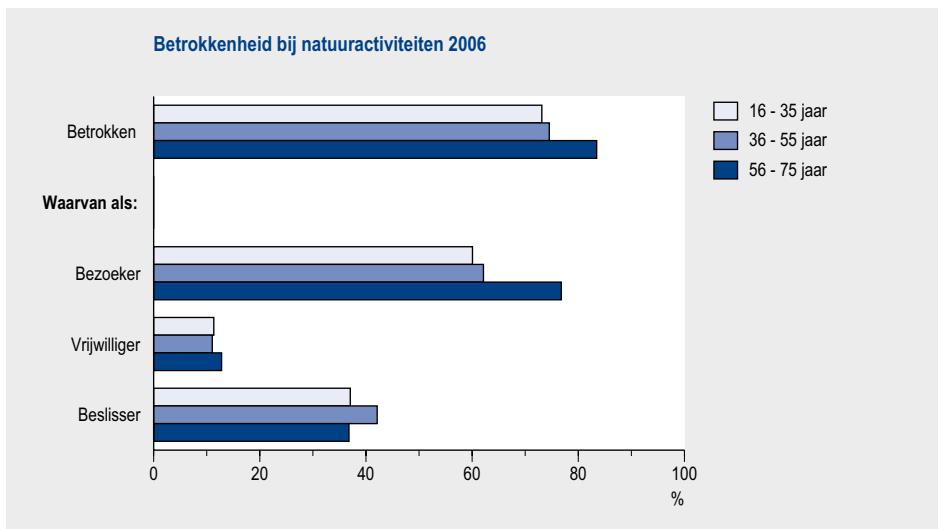
Driekwart van de burgers betrokken bij natuur

Als gevolg van verschillen in natuurbeleving verschillen mensen sterk in zowel hun mening over de huidige en gewenste aard en omvang van natuur als de manier waarop en de mate waarin ze bij natuur en natuurbeleid betrokken willen zijn. Ze zijn betrokken in verschillende rollen: als gebruiker, beschermer en/of beslisser (zie Tekst-kader ‘Nederlanders actief als gebruiker, beschermer of beslisser natuur’).

Niet alle Nederlandse burgers zijn even actief als gebruiker, beschermer of beslisser. De Bakker et al. (2007) hebben een enquête uitgevoerd naar draagvlak voor natuur onder Nederlanders. Hierin hebben zij verschillende groepen burgers gevraagd naar hun betrokkenheid bij natuur. De vragen waren uitgesplitst naar de verschillende rollen waarin mensen bij natuur betrokken kunnen zijn. Ze gingen over bezoekfrequentie van natuurgebieden en stadsnatuur (gebruiker), over activiteiten als vrijwilliger om natuur en landschap te onderhouden (beschermer), en over de intentie die mensen uitspreken om al dan niet betrokken te raken bij plannen voor natuur en landschap in de woonomgeving (beslisser).

Driekwart van de respondenten is op de een of andere manier betrokken bij natuur (zie Figuur 3.2). Ongeveer 60% geeft aan bezoeker te zijn van (stads)natuur. Ouderen bezoeken (stads)natuur vaker dan andere leeftijdsgroepen. Meer autochtonen geven aan natuurgebieden te bezoeken dan allochtonen. Autochtonen en allochtonen bezoeken stadsnatuur ongeveer even vaak.

Ruim 10% onderneemt activiteiten als vrijwilliger om natuur en landschap te onderhouden. Bij de betrokkenheid als vrijwilliger zijn de verschillen tussen de leeftijdsgroepen marginaal.



Figuur 3.2 Driekwart van burgers is op de een of andere manier betrokken bij natuur. Ouderen bezoeken natuur het meest. (Bron: De Bakker et al., 2007)

Nederlanders actief als gebruiker, beschermer of beslisser natuur

Mensen zijn op verschillende manieren betrokken bij natuur: als gebruiker, beschermer en/of beslisser.

Activiteiten van **gebruikers** zijn gericht op de 'consumptie' van natuur, zoals het bezoeken van (stads)natuur, informatie zoeken over natuur en het gebruik van natuurvriendelijke producten. Mensen recreëren veel in de natuur. In Nederland zijn in 2002 ruim honderd miljoen bezoeken afgelegd aan natuurgebieden. Sinds begin jaren negentig lijkt het bezoek iets te zijn gedaald. De meeste dagtochten worden gemaakt naar bos en heidegebieden. Bij natuurvriendelijk consumentengedrag draagt de aanschaf van bepaalde producten eraan bij dat natuur in stand blijft of herstelt, bijvoorbeeld doordat bij de productie rekening is gehouden met de natuur (zoals FSC-hout en EKO-keurmerk) of beleggen in groen. Ruim 40% van de respondenten in een enquête naar maatschappelijk draagvlak voor natuur geeft aan ten minste één van de mogelijkheden voor natuurvriendelijk consumentengedrag te benutten (De Bakker et al., 2007).

Activiteiten van **beschermers** zijn erop gericht natuur te beheren en te beschermen. Zij zijn bijvoorbeeld lid van een natuurorganisatie of verrichten natuurbeschermingsactiviteiten als vrijwilliger. Het aantal leden van natuurorganisaties is ongeveer verdrievoudigd in de periode 1990-2005. Minstens

15% van de huishoudens is momenteel lid (MNP, 2006). De afgelopen jaren is het aantal vrijwilligers gestegen. In 2005 hebben de natuurorganisaties samen ruim 2,5 miljoen leden en zijn meer dan 75.000 vrijwilligers actief, de meesten hiervan in natuur- en landschapsonderhoud. Het succes van de Natuurwerkdag die sinds 2001 jaarlijks wordt georganiseerd, draagt bij aan deze groei. In 2006 gingen op die dag 12.000 vrijwilligers aan de slag op 300 locaties door heel Nederland.

Beslissers zijn actief en/of passief betrokken bij alle mogelijke stadia van het natuurbeleid door de overheid, inclusief activiteiten als demonstreren en actievoeren voor (of tegen) natuur. Hierbinnen passen ook activiteiten die tot doel hebben het natuurbeleid te beïnvloeden en/of aspecten van natuurbeleid op de (politieke) agenda te krijgen of te houden. Burgers geven zelf aan dat ze betrokken willen worden bij plannen voor natuur en landschap in hun eigen woonomgeving. Bijna 40% van de respondenten van een enquête naar maatschappelijk draagvlak voor natuur zegt dat zij op zijn minst willen meedenken over plannen, maar soms ook willen meebeslissen over de uitvoering van plannen of daaraan willen meewerken. Ruim 40% wil alleen informatie ontvangen, terwijl maar een kleine 20% betrokkenheid niet nodig vindt of het niet weet (De Bakker et al., 2007).



Ruim 30% van de Nederlanders geeft aan laagdrempelige activiteiten als beschermer rondom eigen huis en tuin te ondernemen zoals nestkastjes of voederplankjes plaatsen. (Foto: Roel Hoeve)



De motieven voor bezoek aan (stads)natuur verschillen tussen allochtonen en autochtonen. Allochtonen gaan meer dan autochtonen de natuur in voor de gezelligheid of om er even tussenuit te zijn. (Foto: Nationale Beeldbank)

Bijna 40% van de mensen spreekt de intentie uit om betrokken te zijn bij plannen voor natuur en landschap in de woonomgeving. In deze rol van beslisser is de groep tussen 36 en 55 jaar actiever dan andere leeftijdsgroepen en ook meer allochtonen geven aan betrokken te willen zijn bij plannen dan autochtonen.

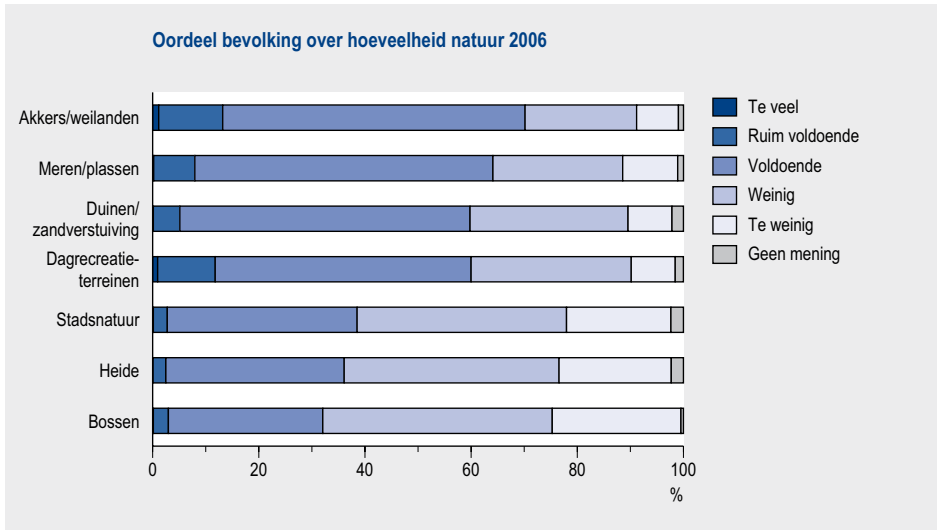
De verschillen in betrokkenheid bij natuur tussen mannen en vrouwen blijken verwaarloosbaar te zijn bij alle categorieën activiteiten; dit geldt ook voor de verschillen tussen gemeenten (naar aantal inwoners).

3.2 Maatschappelijk draagvlak voor natuur

- *De helft van de inwoners van Nederland is tevreden over de hoeveelheid natuur. Over de hoeveelheid bos, heide en stadsnatuur in Nederland is maar 40% tevreden.*
- *Nederlanders vinden dat naast de overheid ook het bedrijfsleven en burgers verantwoordelijk zijn voor natuur. 40% geeft aan meer belasting te willen betalen wanneer dit ten goede komt aan natuur. In Nederland wordt circa 350 miljoen per jaar geschonken aan 'groene doelen', waaronder natuur en landschap.*
- *Steun voor maatregelen in het natuurbeleid is groot en stabiel.*

Helft Nederlanders tevreden over hoeveelheid natuur

De mening over de omvang van het areaal natuur in Nederland is verdeeld. Uit de draagvlakenquête blijkt dat circa de helft van de Nederlanders vindt dat er weinig of te weinig natuur is. De overige Nederlanders vinden het areaal natuur voldoende of ruim voldoende (zie Figuur 3.3). Er zijn nauwelijks regionale verschillen waargenomen in het oordeel over de hoeveelheid natuur in Nederland. In ander onderzoek naar de tevredenheid over de hoeveelheid groen van bewoners van grote steden ligt de tevredenheid hoger, namelijk ruim 70% (MNP, 2007f).



Figuur 3.3 Er blijkt vooral tevredenheid te bestaan over de hoeveelheid akkers en weilanden. Bijna 70% van de inwoners van Nederland vindt dat er hiervan voldoende is. (Bron: De Bakker et al., 2007)

Tussen de verschillende categorieën natuur bestaan grote verschillen in tevredenheid. Er blijkt vooral ontevredenheid te bestaan over de beperkte hoeveelheid bos, heide en stadsnatuur in Nederland. Minstens 60% van de Nederlanders vindt dat er hiervan weinig of te weinig is. Van de andere soorten natuur daarentegen vindt minimaal 60% van de Nederlanders dat er in Nederland voldoende of meer dan voldoende is.

De waardering voor de hoeveelheid natuur (omvang areaal) in de eigen woonomgeving is in 2006 positiever dan voor natuur in Nederland. Waar ongeveer de helft van de bevolking vindt dat er voldoende natuur in Nederland is, vindt bijna 70% dat er in de eigen woonomgeving (ruim) voldoende natuur is (zie Hoofdstuk 6).

Steun voor maatregelen in het natuurbeleid groot

95% van de bevolking vindt de bescherming van bestaande natuurgebieden belangrijk of zeer belangrijk bij navraag van prioritering van maatregelen binnen het natuurbeleid. Voor het ontwikkelen van nieuwe natuur is dit ruim 75%. Ruim de helft van de bevolking vindt maatregelen om natuurgebieden te verbinden belangrijk of zeer belangrijk. Dat er daarnaast maatregelen worden genomen om draagvlak te creëren voor natuur zoals voorlichting en natuureducatie op scholen vindt bijna 90% van de bevolking belangrijk of zeer belangrijk. Sinds 1997 zijn deze percentages ongeveer constant gebleven (Buijs en Volker, 1997; De Boer en Schulting, 2002; De Bakker et al., 2007).



Mensen maken de meeste dagtochten naar natuurgebieden met bos en heide. Ten minste 60% van de Nederlanders vindt dat er hiervan te weinig is in Nederland. (Bronnen: CBS; De Bakker et al., 2007) (Foto: Harry Verschuren)

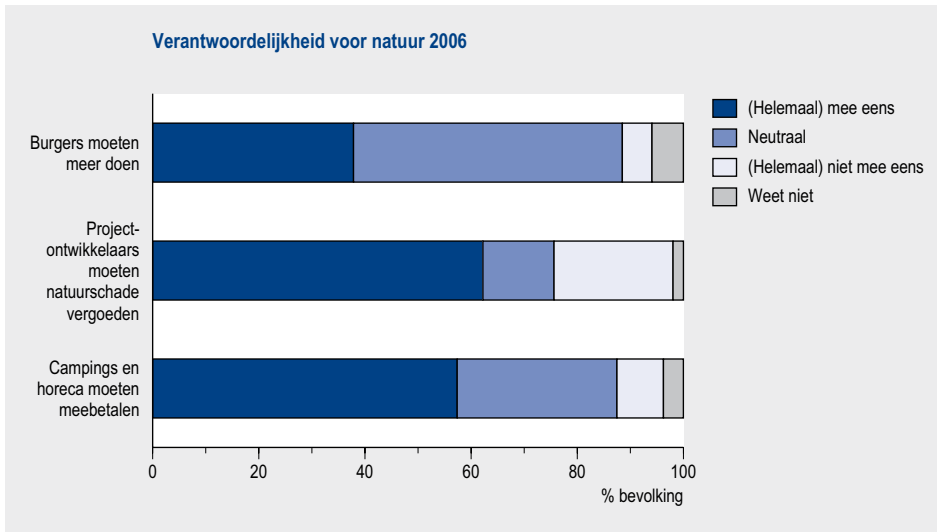
Niet alleen de overheid verantwoordelijk voor natuur

De vraag is wie verantwoordelijkheid kan en moet nemen om natuur in stand te houden en te ontwikkelen. Uit de draagvlakenquête blijkt dat een meerderheid van de bevolking mogelijkheden ziet om de verantwoordelijkheden breder te verdelen en om naast de overheid ook andere actoren te laten bijdragen. Een meerderheid (circa 60%) stelt dat projectontwikkelaars met bouwactiviteiten eventuele schade aan de natuur volledig moeten vergoeden. Ook campings en horeca die profiteren van natuur, zouden mee moeten betalen om deze in stand te houden. Ook stelt bijna 40% van de ondervraagden dat zij zelf ook meer moeten doen (zie Figuur 3.4).

Dat mensen natuurmaatregelen belangrijk vinden, blijkt onder meer uit de bereidheid extra belasting te betalen als die ten goede komt aan natuur. Ongeveer 40% van de bevolking zegt extra belasting te willen betalen. In grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is dit percentage nog iets hoger: bijna de helft van de inwoners. Opvallend is dat mensen meer bereid zijn om extra gemeentebelasting te betalen dan om extra inkomstenbelasting te betalen.

33 euro per huishouden aan groene doelen

De betrokkenheid van Nederlanders bij natuur en milieu weerspiegelt zich onder meer in donaties van burgers aan goededoelenorganisaties. Zo is er in 2005 in totaal voor bijna 360 miljoen euro aan 'groene doelen' geschonken. Dit is 8% van het totaalbedrag (4,4 miljard euro) dat in 2005 aan goede doelen werd geschonken (Schuyt et al., 2007). Deze 4,4 miljard euro is 0,9% van het bruto binnenlands product (bbp). Onder de 'groe-



Figuur 3.5 Een meerderheid van de bevolking is van mening dat naast de overheid ook partijen als recreatiebedrijven en projectontwikkelaars verantwoordelijkheid moeten nemen voor natuur. (Bron: De Bakker et al., 2007)

ne doelen' worden ook milieugerelateerde doelen en doelen voor dierenwelzijn gerekend. Het bedrag dat specifiek naar natuur- en landschapsdoelen gaat, ligt dus lager.

Van het geld dat aan groene doelen wordt geschonken, is verreweg het grootste deel afkomstig van huishoudens. Zij doneerden in 2005 bijna 160 miljoen euro, waarvan ruim 70 miljoen voor natuurdoelen (de overige donaties zijn voor andere groene doelen zoals Greenpeace en dierenbeschermingsorganisaties zoals de stichting Wakker Dier en de stichting Bont voor Dieren). Per donerend huishouden komt dit neer op 33 euro per jaar.

Hoewel particulieren in belangrijke mate via donaties, giften en contributies rechtstreeks bijdragen aan de financiering van natuur en landschap, wordt verreweg het grootste deel van de uitgaven gefinancierd via de overheid (zie Tekstkader 'Ruim één miljard euro per jaar voor natuur en landschap').

Aandacht voor baten van en investeringen in natuur en landschap

De hier geschetste geldstromen geven tot op zekere hoogte het draagvlak weer voor natuur en landschap in de Nederlandse samenleving. Deze 'investeringen' in natuur en landschap leveren de Nederlandse samenleving ook wat op. De opbrengst van investeringen is onder te verdelen in baten die voortvloeien uit gebruik van natuur en landschap, en de bestaanswaarde die men kan toekennen aan een goed ecosysteem of biodiversiteit. Bij de eerste soort baten gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van natuur en landschap als productieruimte, maar ook om de bergings- en zuiveringsfunctie van water.



Inwoners van Nederland vinden dat niet alleen de overheid verantwoordelijk is om natuur in stand te houden en te ontwikkelen, maar dat ook zijzelf, en bedrijven die van natuur profiteren of de natuur schade berokkenen, hieraan een bijdrage moeten leveren. (Foto: Michiel Wijnbergh)

Bij de tweede soort baten valt te denken aan het belang dat mensen aan natuur en landschap hechten als recreatieomgeving of als bron van gezondheid. Ook de wetenschap dat komende generaties verzekerd zijn van natuur en landschapskwaliteit kan als bate worden aangemerkt. Als belangrijke baten van investeringen in landschap komen bovendien woongenot, recreatie en ververvingswaarde naar voren (Braaksma en Bos, 2007).

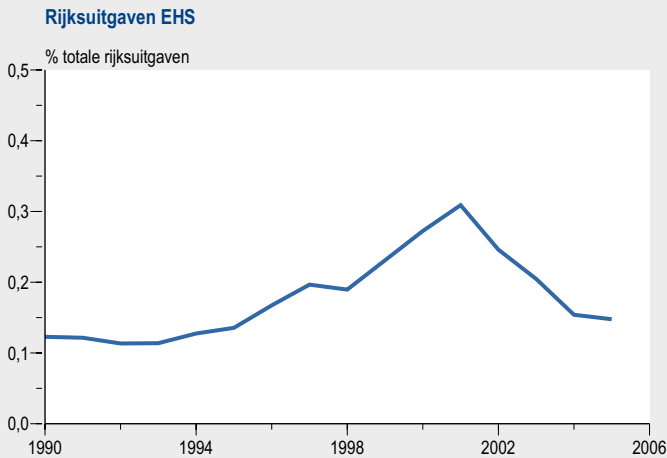
Een actueel voorbeeld van een manier om de investeringen van de samenleving in natuur en landschap te vergroten is een landschapsveiling. In september 2007 zullen namelijk landschapselementen zoals percelen, hagen en wandelpaden aan de meestbiedende verkocht worden. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om eigendomsoverdracht, maar om een contract waarbij de koper beheer en onderhoud financiert (Kenniscentrum Triple E, 2007).

Ruim één miljard euro per jaar voor natuur en landschap

Nederland als geheel geeft circa 1,1 miljard euro per jaar uit aan natuur en landschap; dat is ongeveer 67 euro per inwoner of 0,2% van het bbp. Voor rekening van de overheid, voornamelijk het Rijk, komt ongeveer 80%. De totale uitgaven zijn, gecorrigeerd voor inflatie, van 2003 tot 2005 met gemiddeld 4% per jaar gegroeid.

Van de uitgaven die het Rijk doet voor natuur en landschap, worden gronden aangekocht, ingericht en beheerd. De laatste vijftien jaar werd circa 0,1% - 0,2% van de rijksuitgaven besteed aan natuur en landschap (zie Figuur 3.5). Een uitzondering hierop

waren de jaren 2000-2003. Toen heeft het Rijk fors extra middelen ingezet om terreinen te verwerven, het zogenoemde Natuuroffensief. Reden voor de extra middelen waren de relatief hoge grondprijzen en de achterstand in het aankopen van gronden. Vanaf 2004 zijn de jaarlijkse uitgaven weer lager. Dit komt doordat de grondprijzen lager zijn, maar ook doordat het Rijk de aankoop van terrein voor natuurontwikkeling per jaar niet meer helemaal contant, maar voor een deel via een leningconstructie betaalt. Hierdoor wordt een deel van de uitgaven gespreid over een periode van dertig jaar.



Figuur 3.5 De rijksuitgaven voor de EHS bedragen doorgaans circa 0,1%-0,2% van alle rijksuitgaven, alleen tijdens en na het 'Natuuroffensief' van 2000-2001 lag dit aandeel anderhalf tot tweemaal zo hoog. (Bronnen: LNV; CBS)

3.3 Draagvlak en betrokkenheid per waardenpatroon

- Mensen met verschillende waardenpatronen verschillen in zowel hun visie op natuur, natuurbeheer en verantwoordelijkheid voor natuur, als in hun bereidheid om daarvoor inspanningen te leveren.
- Geëngageerden en ruimdenkers, die sterk op anderen gericht zijn, zijn meer betrokken bij natuur dan luxezoekers en genieters, die meer op zichzelf gericht zijn.
- De helft van de ruimdenkers en geëngageerden vindt dat burgers meer moeten doen voor natuur. Bij de luxezoekers en genieters is dit circa 30%.

Mensen met verschillende waardenpatronen verschillen in gedrag en in hun visie op de wereld en daarmee op natuur(beleid). Inzicht in deze verschillen maakt het mogelijk het draagvlak voor natuurbeleid te beïnvloeden. Daarmee kan de overheid haar beleid op specifieke waardenpatronen richten en zo dit beleid effectiever maken. Aan de hand van de kennis van verschillende groepen kan de overheid bijvoorbeeld bepalen met welke type boodschap, in welke stijl en via welke media de leden van die groepen het best te bereiken zijn. Deze laatste stap wordt in deze Natuurbalans nog niet gemaakt, deze paragraaf beschrijft enkel resultaten van de enquête naar het maatschappelijk draagvlak met nadruk op groepen mensen met een verschillend waardenpatroon (De Bakker et al. 2007) en signaleert dat er tussen deze groepen in de bevolking verschillen bestaan in:

- de betekenis die ze aan natuur hechten;
- de mate waarin ze natuur waarderen;
- wie ze verantwoordelijkheid vinden voor natuur;
- hun bereidheid offers te brengen voor natuur.

Een bruikbare indeling van Nederlanders die gebaseerd is op waarden is het model Waarden In Nederland (WIN) van het TNS NIPO. Hierin worden acht waardenoriëntaties onderscheiden. Elke waardenoriëntatie wordt gekenmerkt door een demografisch, economisch en psychologisch profiel. Het gaat om groepen van mensen die ongeveer hetzelfde denken en op eenzelfde wijze in de wereld staan. De acht waardenoriëntaties verschillen duidelijk van elkaar en hebben namen gekregen op basis van hun kenmerken; zorgzamen, behoudenden, genietters, evenwichtigen, luxezoekers, zakelijken, ruimdenkers en geëngageerden (zie ook Bijlage).

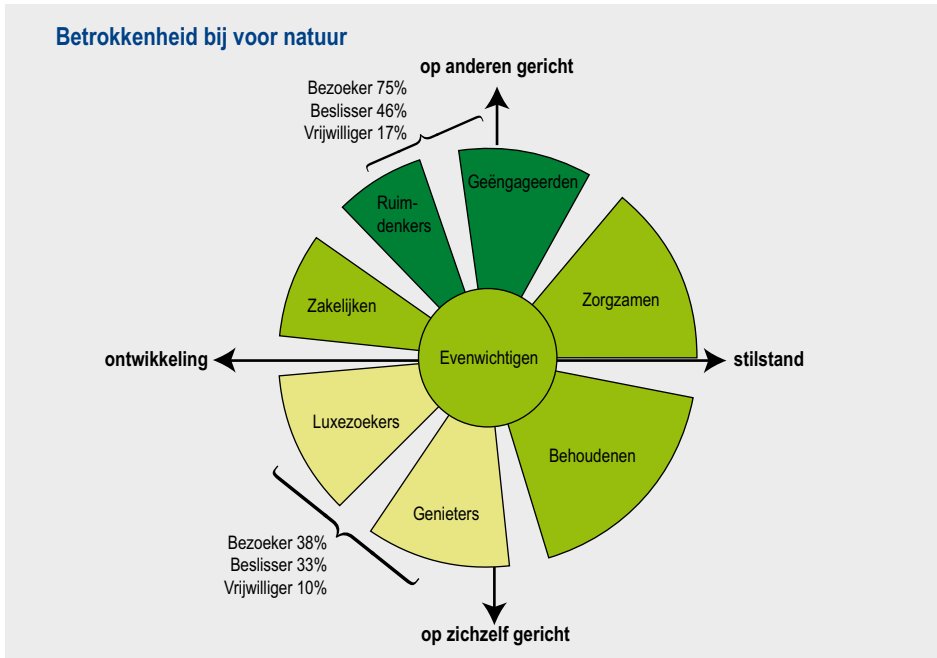
Het TNS NIPO onderscheidt bij de ordening van de waardenoriëntaties twee ethische hoofdasen. De verticale as geeft aan of mensen meer op anderen of vooral op zichzelf zijn gericht. De horizontale as geeft aan of mensen op ontwikkeling of stilstand zijn gericht. Waardenoriëntaties van segmenten die naast elkaar liggen hebben meer met elkaar gemeen dan die verder van elkaar aflaggen (zie Figuur 3.6).

Hieronder worden de reacties beschreven van mensen met waardenpatronen die het meest verschillen. De natuurbeelden, visie op natuur, verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en offerbereidheid van mensen uit WIN-segmenten die niet worden beschreven zitten hier tussenin.

Grootste betrokkenheid natuur bij mensen die op anderen gericht zijn

Betrokkenheid bij de natuur valt vooral samen met de as die aangeeft of mensen op zichzelf of anderen gericht zijn. Zo zijn geëngageerden en ruimdenkers het meest betrokken, en genietters en luxezoekers het minst (zie Figuur 3.6).

De segmenten waarin de meeste mensen aangeven mee te willen denken over natuur in hun woonomgeving (beslisser) bevinden zich in het kwadrant tussen 'op anderen gericht' en 'ontwikkeling'(geëngageerden, zakelijken en ruimdenkers). De vrijwilligers bevinden zich met name aan de 'ontwikkelingskant' (ruimdenkers, zakelijken).



Figuur 3.6 Geëngageerden en ruimdenkers zijn het meest bij natuur betrokken, genieters en luxezoekers het minst. (Bronnen: TNS NIPO; De Bakker et al., 2007)

Vooral geëngageerden en ruimdenkers ontevreden over hoeveelheid natuur

Dat mensen in verschillende segmenten verschillen in hun betrokkenheid bij natuur komt terug in hun visie op natuur en natuurbeheer en hun tevredenheid over het areaal natuur in Nederland. Ruimdenkers en geëngageerden steunen 'niet ingrijpen in de natuur' doorgaans het sterkst. Zo vindt circa 75% van de ruimdenkers en de geëngageerden niet dat dode bomen in het bos moeten worden opgeruimd: ze willen dus *niet* ingrijpen. Ongeveer 65% van deze segmenten is het niet eens met de stelling dat een gebied voldoende omvang moet hebben om natuur te zijn. Leden van deze segmenten vinden in sterkere mate dan leden van andere segmenten dat ook onkruid tussen tegels en vogels in de stad natuur genoemd kunnen worden. Geëngageerden en ruimdenkers zijn het meest ontevreden over het areaal natuur in Nederland: zo vindt circa 60% dat er (te) weinig natuur is in Nederland.

Luxezoekers en de genieters zijn het meest tevreden over het areaal natuur, ruim de helft van deze segmenten is hierover tevreden. Ook in hun visie op beheer verschillen de segmenten. Deze laatste twee segmenten steunen de stelling 'niet ingrijpen in de natuur' het minst. Zij ondersteunen daarentegen 'wel ingrijpen' het sterkst. Ruim eenderde van deze groepen is het er niet mee eens dat een gebied voldoende omvang moet hebben om natuur te zijn.



Ongeveer 75% van de ruimdenkers en de geëngageerden vindt niet dat dode bomen in het bos moeten worden opgeruimd; ze willen dus niet ingrijpen. Bij luxezoekers en genieters is dat minder dan 40%. (Foto: Hans van den Bos, Foto Natura)

De verschillende segmenten zijn even tevreden over de verschillende soorten natuur. Wel valt op dat geëngageerden en ruimdenkers, die het minst tevreden zijn over de hoeveelheid natuur in Nederland, het minst ontevreden zijn over de hoeveelheid voorzieningen zoals een speelweide, zwemplas, of picknickplek.

Verantwoordelijk voor natuur

Om natuurbeleid te kunnen afstemmen op waardenpatronen is het niet alleen belangrijk om te weten hoe mensen met verschillende waardenpatronen van elkaar verschillen in visie op natuur en in de tevredenheid over natuur in Nederland. Daarnaast is namelijk ook inzicht nodig in hoe ze verschillen wie ze verantwoordelijk achten voor natuur en hun bereidheid offers te brengen voor natuur (zie Figuur 3.7).

Bij de verantwoordelijkheid voor natuur treden de grootste verschillen op bij de stelling dat burgers al genoeg doen voor natuur. Bij de ruimdenkers en geëngageerden is circa 50% het hier niet mee eens: zij vinden dat burgers meer moeten doen voor natuur. Bij de luxezoekers en genieters is dit circa 30%.

Burgers kunnen iets voor natuur doen door extra belasting te betalen of op een andere manier te betalen voor natuur of natuurbescherming. Het blijkt dat er tussen de segmenten verschillen bestaan in de uitgesproken bereidheid om extra belasting te betalen voor natuur. Zo wil 60% van de geëngageerden en ruimdenkers meer belasting betalen voor natuur, bij de luxezoekers en genieters is dit 30%.



Figuur 3.7 De helft van de ruimdenkers en geëngageerden vindt dat burgers meer moeten doen voor natuur, bij de luxezoekers en genieters is dit circa 30%. Ongeveer 60% van de ruimdenkers en geëngageerden is bereid meer belasting te betalen voor natuur. Bij de luxezoekers en genieters is dit bijna 30%. (Bron: TNS NIPO; De Bakker et al., 2007)

DEEL II BELEIDSEVALUATIE LANDSCHAP, NATUUR EN MENSEN

Dit deel van de Natuurbalans geeft een overzicht van hoe het staat met de beleidsmatige ambities op het gebied van landschap, natuur en natuur voor mensen. Deze drie gebieden beslaan ieder een hoofdstuk. Na elk hoofdstuk staat een praktijkvoorbeeld beschreven. Doel van deze voorbeelden is te illustreren hoe de besluitvorming in die gebieden verloopt, welke factoren daarbij cruciaal zijn en welke potentiële effecten de besluitvorming heeft op de natuur en het landschap ter plaatse.

In hoofdstuk 4, 'landschap', wordt allereerst geconstateerd dat de groene ruimte in Nederland die niet beïnvloed wordt door bebouwing en infrastructuur, afneemt en versnipperd, en dat daarover maatschappelijke onrust bestaat. Vervolgens is het landschapsbeleid in kaart gebracht. Dit ligt op het afgesproken tijdschema, maar leidt nog niet tot behoud en ontwikkeling van het landschap. Ten slotte komen aan het eind van het hoofdstuk de toekomstperspectieven voor het Nederlandse landschap aan de orde, met speciale aandacht voor de mogelijkheden om het landschapsbeleid te versnellen met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Na hoofdstuk 4 is het praktijkvoorbeeld Arnhem-Eemland opgenomen. Hierin blijkt hoe dit Nationale Landschap in de praktijk wordt begrensd, welke belangen en overwegingen daarbij een rol speelden en wat dit betekent voor het Nationale Landschap.

In hoofdstuk 5 evalueert het MNP het natuurbeleid. Na de vaststelling dat de biodiversiteit (soortenrijkdom) nog altijd onder druk staat, wordt ingegaan op de condities die



Foto: Roel Hoeve

de natuurkwaliteit bepalen. De ruimte, milieu en watercondities (waaronder verdroging) zijn weliswaar verbeterd, maar nog niet voldoende om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren. Als perspectief om die doelen te bereiken, wordt een variant gepresenteerd waarbij de aangewezen Natura 2000-gebieden de kern vormen van grote eenheden natuur. De natuur blijkt daarbij gebaat te zijn. Een sleutelfactor daarbij is wel dat de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur krachtig wordt aangestuurd.

In het praktijkvoorbeeld Veluwe - dat tussen de hoofdstukken 'natuur' en 'natuur voor mensen' staat - wordt geïllustreerd hoe recreatie en natuur samen op worden ontwikkeld. Wat zijn de ervaringen hiermee? De gekozen aanpak biedt perspectief, maar blijkt nog kinderziektes te hebben die het draagvlak kunnen ondermijnen.

In hoofdstuk 6 wordt ten slotte het 'natuur-voor-mensenbeleid' behandeld. In de vraag naar recreatiegroen wordt in en om de stad onvoldoende voorzien. Wel zijn de Nederlanders over het algemeen tevreden over natuur en landschap in hun omgeving. Andere elementen in dit hoofdstuk zijn de positieve effecten van natuur- en milieueducatie op draagvlak en betrokkenheid voor natuur en landschap, en de relatie tussen bereikbaarheid en het recreatief gebruik van het landelijk gebied.

Het laatste praktijkvoorbeeld 'Ijsseldelta-Zuid' is het meest integrale praktijkvoorbeeld. Natuur, landschap en recreatie komen alle aan bod. Bovendien spelen er veel maatschappelijke ontwikkelingen: woningbouw, infrastructuur, bedrijvigheid en de hoogwatergeul. In dit voorbeeld dreigden grote ruimtelijke ontwikkelingen los van elkaar te gebeuren en elkaar te doorkruisen. Doordat de huidige plannen gebiedsgericht en samenhangend zijn aangepakt, versterken ze elkaar juist

4 LANDSCHAP

Hoe staat het Nederlandse landschap ervoor, en wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen? En hoe verhouden de ontwikkelingen 'buiten' zich met het beleid dat wordt gevoerd? Dat zijn de vragen die centraal staan in dit hoofdstuk over het Nederlandse landschap.

De druk op het landschap is groot doordat de verschillende vormen van grondgebruik strijden om een plek in de groene ruimte. De groene ruimte in Nederland is hierdoor versnipperd. De landschapskwaliteit staat daarnaast onder druk door de achterstand in onderhoud van karakteristieke landschapselementen en het verschijnen van nieuwe elementen zoals windturbines. Dit komt aan de orde in paragraaf 4.1.

In paragraaf 4.2 komt zowel het nationale als het internationale beleid voor landschap aan bod. Het nationale beleid, beschreven in de Nota Ruimte, maakt onderscheid tussen het generieke landschapsbeleid en het specifieke beleid voor de Nationale Landschappen. Met het generieke beleid streeft het Rijk een basiskwaliteit na voor het landschap in heel Nederland. In paragraaf 4.3 staat wat deze basiskwaliteit in de praktijk betekent. In de Nota Ruimte heeft het Rijk ook twintig Nationale Landschappen aangewezen. Dit zijn gebieden met landschapskwaliteiten die kenmerkend zijn voor Nederland of die uniek zijn in internationaal perspectief. De stand van zaken rond deze twintig Nationale Landschappen komt in paragraaf 4.4 aan bod.



Het Geuldal is onderdeel van het Nationaal Landschap Zuid Limburg. Eén van de kernkwaliteiten van dit landschap is 'reliëf en ondergrond'. (Foto: Michiel Wijnbergh)

Nadat de huidige ontwikkelingen in relatie tot het beleid zijn geschetst, komt tot slot in paragraaf 4.5 aan de orde wat de komende jaren het perspectief is voor het landschap. Welke ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld te verwachten in het licht van verstedelijking en landbouw in Nationale Landschappen en rondom nieuwe windturbines? Welke mogelijkheden bieden het beleid uit de Nota Ruimte en de nieuwe instrumenten voor het landschap zoals de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro)?

4.1 Ontwikkelingen in het Nederlandse landschap

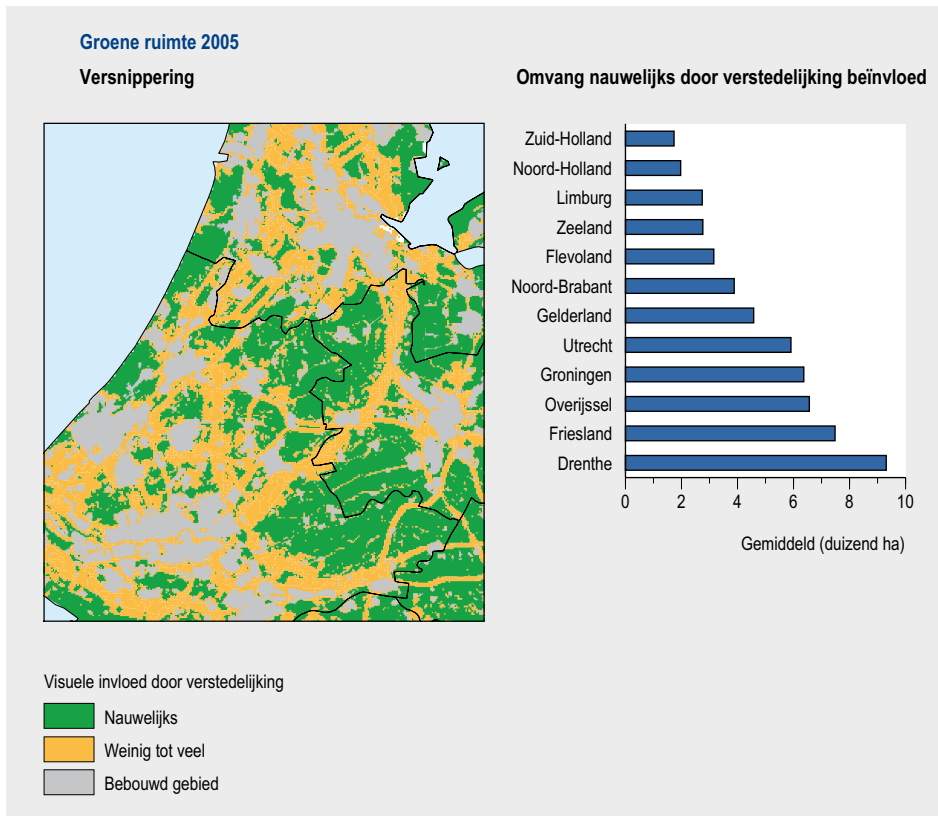
- *De groene ruimte die niet beïnvloed wordt door bebouwing en infrastructuur, neemt af in Nederland. Deze resterende groene ruimte is het kleinst in Zuid-Holland. Bovendien bestaat deze vooral uit kleine gebieden.*
- *Maatschappelijke organisaties en burgers storen zich aan de ‘verrommeling’ van het landschap. Maatschappelijke organisaties pleiten voor een mooier Nederland. Burgers waarderen het landschap minder, als er recentelijk is gebouwd.*
- *Achterstallig onderhoud is een bedreiging voor groene landschapselementen. Op termijn komt hiermee het streekeigen karakter van landschappen in gevaar.*

De groene ruimte is versnipperd door een stedelijk netwerk dat bestaat uit woonwijken, bedrijventerreinen en infrastructuur. De versnippering verschilt sterk per provincie. Naast het daadwerkelijke grondbeslag dat op de groene ruimte gelegd is, is ook het stedelijke netwerk te zien vanuit die groene ruimte. Hierdoor wordt de resterende groene ruimte versnipperd. Deze ontwikkelingen in de groene ruimte en de reactie van maatschappelijke groeperingen en burgers hierop, vormen het onderwerp van het begin van deze paragraaf.

De tweede helft van de paragraaf gaat in op de onderhoudstoestand van groene landschapselementen. Deze verschillen per landschapstype en geven het streekeigen karakter aan het landschap. Veel landschapselementen hebben hun oude (landbouwkundige) functie verloren. Hoe is de onderhoudstoestand van deze elementen, nu ze geen economische gebruiksfunctie meer hebben? Naast de oude landschapselementen verschijnen bovendien nieuwe elementen in het landschap. Als voorbeeld hiervan behandelen we de windturbines. Hoe hebben deze zich ontwikkeld in aantal en hoe zijn ze verdeeld over Nederland?

Bebouwing neemt toe, resterende groene ruimte versnipperd

Het bebouwde gebied in Nederland is tussen 1989 en 2004 uitgebreid met meer dan 61.000 ha. Deze groei van ruim 20% komt bij elkaar neer op een gebied zo groot als de Noordoostpolder. Het gaat hier om geconcentreerde uitbreidingen van woonwijken en bedrijventerreinen, inclusief voorzieningen als winkels en scholen. Het percentage bebouwd gebied verschilt sterk per provincie: Zuid-Holland staat bovenaan met meer dan 18% en Friesland staat onderaan met ongeveer 5% bebouwd gebied. In Flevoland is het bebouwd gebied relatief het meest toegenomen met meer dan 70%.



Figuur 4.1 De gemiddelde omvang van de groene ruimte is het kleinst in Zuid-Holland. Het landschap is daar zeer versnipperd, waardoor de kernkwaliteit 'openheid' steeds meer aan waarde inboet.

Gemiddeld wordt in Nederland ongeveer 25% van de ruimte matig tot veel beïnvloed door stedelijke functies. De resterende groene ruimte is bovendien sterk versnipperd tot kleinere groene gebieden die omsloten worden door een stedelijk netwerk. In Zuid-Holland is de groene ruimte het meest versnipperd door stedelijke elementen als woonwijken, bedrijventerreinen, glastuinbouw, wegen en spoorlijnen, windturbines en hoogspanningsmasten (zie Figuur 4.1). Het laagst is de invloed van de stedelijke elementen in de provincie Drenthe met iets meer dan 10%.

Verrommeling op de maatschappelijke en politieke agenda

Mensen interpreteren verrommeling verschillend, maar grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zijn een belangrijk aspect hiervan. In de media gaat het bijvoorbeeld vaak over grootschalige ontwikkelingen als bedrijventerreinen, woningbouw en glastuinbouw. Onderzoek naar welke veranderingen mensen in het buitengebied waarnemen en hoe ze vervolgens dit landschap waarderen bevestigt dit beeld. Meer dan 70% van de ondervraagden heeft veranderingen waargenomen in woningbouw en bedrijventerreinen. Deze mensen waarderen hun buitengebied lager dan de mensen die geen



Figuur 4.2 Mensen die veranderingen in bebouwing hebben gezien waarderen hun buitengebied lager. Landbouw springt er positief uit. Dit kan komen omdat gevraagd is naar de waardering van diverse veranderingen in de landbouw; zowel ruilverkaveling en schaalvergroting als landschapsbeheer.

verandering hebben gezien. Mensen die aangeven dat in hun omgeving meer natuur is aangelegd of dat de landbouw is veranderd, geven een hoger rapportcijfer voor de aantrekkelijkheid van het landschap in hun buitengebied dan mensen die deze veranderingen niet hebben waargenomen (zie Figuur 4.2) (MNP, 2007f). De verschillen in rapportcijfer lijken klein, maar zijn voor dit type onderzoek relatief groot.

De veranderingen zoals mensen die waarnemen, komen in volgorde goed overeen met de veranderingen die zich de laatste jaren in hectares hebben voorgedaan (zie Figuur 2.3). Een belangrijke uitzondering vormt de aanleg van infrastructuur: die telt in de beleving (veel) zwaarder dan louter op grond van het oppervlak verwacht zou mogen worden. De ervaren veranderingen strekken zich blijkbaar verder uit dan alleen het ruimtebeslag.

Verschillende maatschappelijke organisaties hebben het thema ‘verrommeling’ gesignaleerd en roepen de overheid en de burgers op om zich daartegen in te zetten. Veel initiatieven richten zich op grootschalige ontwikkelingen als bedrijventerreinen, woonwijken, infrastructuur en glastuinbouw. Voorbeelden zijn het Landschapsmanifest, waarin 33 maatschappelijke organisatie verenigd zijn, de actie Zuinig op Ruimte van Stichting Natuur en Milieu en de provinciale Milieufederaties, en het Deltaplan voor het Landschap van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap. Maar ook uit de vastgoedsector komen initiatieven. Zo willen bijvoorbeeld ondernemers in de werkgroep ‘Laten wij Nederland mooier maken’ een discussie op gang brengen over ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland.

Het kabinet Balkenende IV besteedt aandacht aan verrommeling bij de invulling van de pijler 'duurzame leefomgeving'. Belangrijke spelers zijn onder andere de ministeries van VROM, LNV en OCW. De minister van VROM heeft het onderwerp als een van haar zes speerpunten voorgesteld voor de komende vier jaar. Verrommeling tegengaan en de kwaliteit van het landschap vergroten zijn de kern van het speerpunt 'mooi Nederland'. Ook het ministerie van LNV heeft het thema opgepakt in de Kwaliteitsagenda Landschap, waarin handreikingen gegeven worden voor gemeenten en provincies om de kwaliteit van het landschap te verbeteren.

Achterstallig onderhoud bedreiging voor de groene landschapselementen

Groene landschapselementen geven het streekeigen karakter aan het landschap. Zo wordt het veenweidegebied gekenmerkt door sloten, de stroomruggen langs de rivieren door boomgaarden en de cultuurlandschappen op het zand door houtwallen.

De laatste decennia van de vorige eeuw zijn veel landschapselementen verdwenen door verstedelijking of ruilverkavelingen. Deze trend lijkt nu gekeerd te zijn tot een geringe afname (Koomen et al., 2007). Landschapselementen raken echter in verval door achterstallig onderhoud. In het verleden maakte onderhoud deel uit van de agrarische bedrijfsvoering. Houtwallen moesten het vee binnenhouden en werden dicht gehouden, knobomen werden geknot voor het hout, en poelen werden schoongehouden om het vee eruit te kunnen laten drinken. Veel landschapselementen hebben nu echter geen nut meer voor de agrariër en werken zelfs belemmerend (nauwe doorgangen,



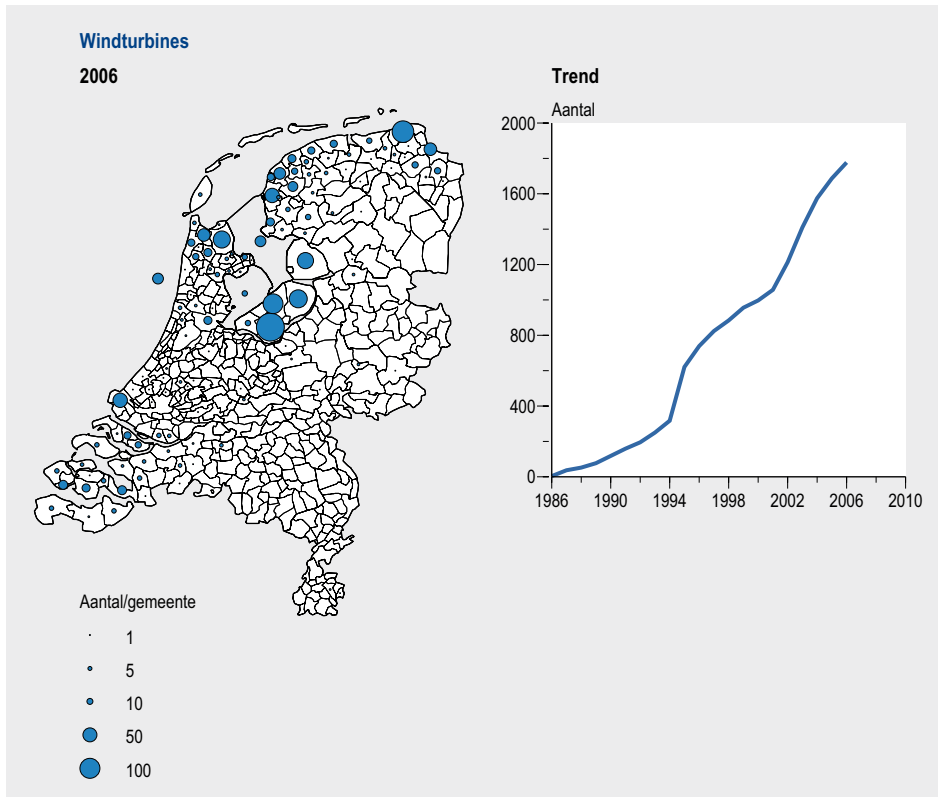
Door achterstallig onderhoud vallen 'gaten' in lijnvormige landschapselementen waardoor deze langzaam uit het landschap verdwijnen. (Foto: Karel Tomei, Foto Natura)

schaduwwerking). Onderhoud is dus niet vanzelfsprekend meer. Als landschapselementen echter niet worden onderhouden, dan verdwijnen ze na verloop van tijd.

Er is geen landelijk beeld over de omvang van het achterstallige onderhoud. Landschapsbeheerorganisaties (die een deel van het onderhoud hebben overgenomen) signaleren het bij zowel particulieren als terreinbeherende organisaties. Terreinbeherende organisaties erkennen dat er achterstallig onderhoud van landschapselementen is op hun terreinen, maar geven tegelijkertijd aan dat de aandacht weer toeneemt en dat ze herstelplannen maken (Vereniging Natuurmonumenten, 2007).

Steeds meer windturbines

Het aantal windturbines is de afgelopen twintig jaar sterk gestegen van bijna geen enkele in 1986 tot ongeveer achttienhonderd in 2006. Deze toename is vooral zichtbaar in de provincies Flevoland, Friesland en Noord-Holland (zie Figuur 4.3). In 2006 stonden in deze drie provincies bijna negenhonderd windturbines. Het grootste deel van de windturbines staat op land.



Figuur 4.3 Tussen 1986 en 2006 is het aantal windturbines van bijna nul uitgegroeid tot ongeveer achttienhonderd. Het grootste aantal is geplaatst in Flevoland, Friesland en Noord-Holland. (Bron: Wind Services Holland)



In open landschappen zijn windturbines bij helder weer zichtbaar tot een afstand van twintig kilometer, zoals hier gezien vanuit het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland in de richting van Flevoland. (Foto: Roel Hoeve)

Windturbines zijn bij helder weer zichtbaar tot een afstand van circa twintig kilometer. De windturbines vallen minder op bij bebouwing, beplanting of nevelig weer. In open landschappen zijn windturbines opvallender aanwezig dan in meer besloten coulisselandschappen. Het is niet bekend bij welke afstand, helderheid en mate van openheid van het landschap een turbinepark zo weinig opvalt dat dit geen effect heeft op de beleving van het landschap. Wel is duidelijk dat de locatie van windturbines en de onderlinge opstelling belangrijk is voor het landschappelijk effect.

4.2 Beleid voor landschap

- *De belangrijkste internationale beleidskaders voor landschap zijn het Werelderfgoedverdrag en de Europese landschapsconventie. Nederland heeft zes locaties aangewezen als werelderfgoed, waarvan de bescherming loopt via gemeentelijke bestemmingsplannen. De Europese landschapsconventie beoogt burgers en overheden sterker te betrekken bij het landschap.*
- *De Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland staan centraal in het nationale landschapsbeleid. Hierin zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen waar het Rijk ambities heeft met het landschap. Buiten de Nationale Landschappen wil de Nota Ruimte een basiskwaliteit realiseren. De meeste taken en verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd van het Rijk naar provincies en gemeenten.*

Internationaal beleid: Werelderfgoedverdrag en Europese landschapsconventie

In 1992 heeft Nederland het Werelderfgoedverdrag uit 1972 geratificeerd. Het doel van de conventie is cultureel en natuurlijk erfgoed wereldwijd te beschermen. In Nederland zijn zes locaties aangewezen als werelderfgoed. Het gaat om het voormalige eiland Schokland, de droogmakerij Beemster, de Stelling van Amsterdam, het molencomplex Kinderdijk, het Woudagemaal in Lemmer en het Rietveld-Schöderhuis in Utrecht. Deze zijn door de UNESCO goedgekeurd. Deze locaties behoren nu tot het culturele en/of natuurlijke werelderfgoed dat vanuit uitzonderlijke universele betekenis is aangewezen als UNESCO-werelderfgoed (VROM, 2006c).

Het UNESCO-werelderfgoed is onderdeel van de Ruimtelijke Hoofdstructuur uit de Nota Ruimte. Dit betekent dat het Rijk resultaatverantwoordelijk is (VROM, 2006c). Toch ligt de uitwerking van het ruimtelijke beleid voor de werelderfgoederen bij de provincies en de gemeenten. Er zijn geen specifieke instrumenten om het verdrag uit te voeren. De erfgoederen moeten planologisch beschermd worden via de bestaande instrumenten, namelijk de Wet op de ruimtelijke ordening en de Monumentenwet. Het Rijk vraagt provincie en gemeenten om met deze aanwijzingen rekening te houden in streek- en bestemmingsplannen.

In 2000 werd in Florence de Europese Landschapsconventie (ELC) getekend van de Raad van Europa, die vervolgens in 2005 door Nederland is geratificeerd. De ELC is het eerste Europese verdrag dat zich specifiek richt op het landschap. Het doel is om de betrokkenheid van de burgers bij het landschap te bevorderen en Europese overheden op



Het Woudagemaal in Lemmer is één van de zes locaties die zijn aangewezen als werelderfgoed. (Foto: Laurens Hitman)

UNESCO-werelderfgoed de Beemster: ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen

De Beemster is aangewezen als UNESCO-werelderfgoed (zie Figuur 4.4). Dit betekent niet dat er geen ruimtelijke ontwikkelingen meer mogelijk zijn. Wel waren er soms verschillende opvattingen bij gemeente, provincie en milieufederatie over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de Beemster. Een voorbeeld daarvan was het initiatief van een agrariër om een golfbaan aan te leggen. Door voorafgaand aan het ontwerp van de golfbaan een beeldkwaliteitsplan te maken dat rekening houdt met de kwaliteiten van de Beemster, is uiteindelijk zowel provincie als gemeente akkoord gegaan met het verlenen van een vergunning. Ook het advies van de toenmalige Rijksdienst voor de Monumentzorg was positief, omdat de golfbaan de hoofdstructuur niet aantast.

Het project Des Beemsters is gestart om meer structureel duidelijkheid te krijgen over toegestane ruimtelijke ontwikkelingen. Het project stelt een visie op eventuele richtlijnen voor de manier waarop ruimtelijke ontwikkelingen ingepast kunnen worden in het Werelderfgoed De Beemster.

In de gemeente is ook een discussie gaande over de uitbreiding van het bedrijventerrein in Middenbeemster. Het is nog de vraag of deze ontwikkeling past in de visie van Des Beemsters en of de provincie dit toelaat. In het streekplan komen nieuwe bedrijventerreinen namelijk niet voor in de Beemster.

Verkavelingsstructuur Beemster

Kopergravure 17e eeuw



Luchtfoto, 2006



0 1 2 4 km

Figuur 4.4 De kenmerkende rationele verkavelingsstructuur van de Beemster is eeuwenoud en nog steeds herkenbaar. Links een kopergravure uit 1650, rechts de Beemster in 2006. (Foto links: Waterlands Archief, Purmerend; foto rechts: Eurosense, 2006).

nationaal en regionaal niveau te stimuleren goede condities te scheppen om het landschap te ontwikkelen en te beheren. Ratificatie van de ECL leidt alleen tot een morele verplichting om een zorgvuldig landschapbeleid te voeren. Ook voor dit verdrag zijn er geen specifieke uitvoeringsinstrumenten. Nederland voldeed al voor de ratificatie aan de voorwaarden van het verdrag (Pedroli et al., 2004).

Nationaal landschapsbeleid: Nota Ruimte en Agenda Vitaal Platteland

De Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland (AVP) staan centraal in het nationale landschapsbeleid. Hierin zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen waar het behouden, duurzaam beheren en waar mogelijk versterken van de landschapskwaliteit het uitgangspunt is. Het Rijk heeft van elk Nationaal Landschap drie kernkwaliteiten beschreven die kenmerkend zijn voor de landschappelijke kwaliteiten van het desbetreffende gebied. De provincies werken het beleid in de Nationale Landschappen uit in uitvoeringsprogramma's per Nationaal Landschap en in streekplannen.

Buiten de Nationale Landschappen streeft het Rijk een basiskwaliteit na voor het landschap. Het Rijk vraagt lagere overheden expliciet aandacht te besteden aan landschappelijke kwaliteit en het ruimtelijke ontwerp. Dit wordt 'Landschap ontwikkelen met Kwaliteit' (LOK) genoemd. Expliciet heeft het Rijk aan provincies en gemeenten gevraagd om bij ruimtelijke ontwikkelingen in het landschap de landschappelijke kwaliteit te laten toenemen. Provincies en gemeenten hebben dus het voortouw, en het Rijk stimuleert en faciliteert door kennis op te bouwen en te verspreiden, door landschapskwaliteit te monitoren en door mee te denken bij het ontwikkelen van een visie (VROM en LNV, 2006).



Openheid is één van de kernkwaliteiten die wel concreet is. (Foto: Hans Farjon)

Provincies en gemeenten verantwoordelijk voor groot deel landschapsbeleid

Het mondiale, Europese en nationale landschapsbeleid is vooral kwalitatief geformuleerd, met uitzondering van een aantal kernkwaliteiten van Nationale Landschappen - zoals openheid - die wel concreet zijn. Iedereen die ruimtelijke plannen heeft is verplicht rekening te houden met die landschappelijke waarden. Ook zijn provincies en gemeenten dit verplicht bij het goedkeuren van ruimtelijke plannen.

Provincies zijn verantwoordelijk om het beleid voor Nationale Landschappen uit te werken en uit te voeren. Dit gebeurt in streekplannen en in de uitvoeringsplannen voor Nationale Landschappen. De rijksbudgetten voor de Nationale Landschappen zijn opgenomen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Deze budgetten zijn bedoeld om de plannen tot 2013 uit te voeren. De streekplannen vormen het belangrijkste instrument van provincies. Hierin geven provincies landschappelijk waardevolle gebieden aan op de kaart. Huidige streekplannen moeten herzien worden om de aanwijzing van de Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte op te nemen.

Gemeenten geven in de bestemmingsplannen aan welke restricties en bestemmingen gelden voor bepaalde delen van het buitengebied, bijvoorbeeld of bepaalde ontwikkelingen (recreatie, woningbouw, etc.) wel of niet gewenst zijn. Daarnaast hebben gemeenten soms een landschapsontwikkelingsplan. Dit is echter geen plan waaraan bijvoorbeeld bouwvergunningen getoetst worden.

4.3 De basiskwaliteit van het landschap

- *Buiten de Nationale Landschappen is niet gegarandeerd dat landschap van een basiskwaliteit wordt gerealiseerd. Het beleid moet nog tot volle wasdom komen, maar gemeenten en provincies signaleren twee problemen. Enerzijds ontbreken kennis en interesse bij kleine gemeenten door capaciteitsproblemen, anderzijds is er een tekort aan financiële middelen om het beleid uit te voeren.*
- *Er lijken te weinig middelen te zijn om het achterstallig onderhoud aan landschapselementen aan te pakken. Een eerste inventarisatie in Overijssel komt op circa vijftig miljoen euro, plus circa acht miljoen per jaar voor regulier beheer. De beschikbare middelen dekken daar slechts een fractie van.*
- *Windturbines hebben een grote invloed op het landschap, maar er is geen landelijk plaatsingsbeleid dat ervoor zorgt dat er gebieden overblijven waar geen windturbines zichtbaar zijn.*

Deze paragraaf gaat nader in op drie belangrijke aspecten om het beleid voor basiskwaliteit landschap in de groene ruimte te beoordelen. Eerst komt aan de orde hoe het principe LOK-beleid uit de Nota Ruimte doorwerkt. Vervolgens komt het beleid over het onderhoud van groene landschapselementen aan bod. Als voorbeeld wordt de provincie Overijssel gekozen. Tot slot besteedt deze paragraaf aandacht aan de manier waarop Rijk en provincies omgaan met relatief nieuwe landschapselementen zoals windturbines.

Uitvoering beleid 'Landschap ontwikkelen met kwaliteit' niet gegarandeerd

Gemeenten en provincies hebben het initiatief als het erom gaat een basiskwaliteit landschap te realiseren buiten de Nationale Landschappen. Dit beleid is nog tekort van kracht om goed te kunnen evalueren, maar een aantal signalen zijn er wel.

Provincies en gemeenten signaleren twee knelpunten. Het eerste is dat het bij kleine gemeenten ontbreekt aan kennis en interesse. Die gemeenten zijn zo klein dat de capaciteit ontbreekt om het LOK-beleid op te pakken. Het tweede knelpunt is dat financiële instrumenten ontbreken om het beleid gestalte te geven. Het enige instrument is de bestaande subsidie om landschapsontwikkelingsplannen op te stellen. Deze regeling financiert echter alleen het opstellen van een gemeentelijk plan en niet de initiatieven die daaruit voortvloeien. Er is alleen geld van de overheid beschikbaar als initiatieven kunnen meeliften met ander beleid.

Het principe van het LOK-beleid is vergelijkbaar met het Belvederebeleid voor cultuurhistorie dat in 1999 werd gestart. Het Belvederebeleid beoogt net als het LOK-beleid om de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingen te vergroten. Ook de instrumenten en verantwoordelijkheden zijn vergelijkbaar. Zowel het LOK- als Belvederebeleid is stimuleringsbeleid van het Rijk waarbij de uitvoering door gemeenten moet gebeuren. Uit ervaringen met het Belvederebeleid komen twee aandachtspunten naar voren. Ten eerste bleek na vier jaar Belvederebeleid dat er nog steeds cultuurhistorische beleidsmedewerkers bij gemeenten waren die niet wisten wat Belvedere inhield (Royal Has-koning, 2003). Hieruit blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat een filosofie die het Rijk uitwerkt, wordt overgenomen door andere bestuurslagen. Uit ervaringen met het Belvederebeleid blijkt verder dat beperkte financiële bijdragen aan initiatiefnemers een grote stimulerende werking kunnen hebben. Deze bijdragen werken vooral als katalysator om wegwijs te raken in de subsidiemogelijkheden, en verschaffen de middelen om plannen op te stellen of subsidie aan te vragen. Dit geld is niet aanwezig bij het LOK-beleid. In deze omstandigheden is het dan ook niet eenvoudig om een basiskwaliteit buiten de Nationale Landschappen te ontwikkelen.

Te weinig geld om groene landschapselementen te onderhouden

Achterstallig onderhoud bedreigt de groene landschapselementen die kenmerkend zijn voor het landschap. Die elementen hebben namelijk deels hun functie verloren, vooral bij agrariërs (zie Paragraaf 4.1). De overheid heeft geen specifieke doelen gesteld voor landschapsbeheer. Wel zijn er een aantal routes om landschapsbeheer te financieren:

- subsidies voor landschapsbeheerorganisaties;
- subsidies voor landschapsbeheer door boeren en terreinbeherende organisaties via het Programma Beheer;
- provinciale en gemeentelijke subsidieregelingen;
- beheer van landschapselementen op hun eigen grondgebied door lagere overheden als provincies, gemeenten en waterschappen.

Het grootste knelpunt is het beheer van groene landschapselementen bij particulieren.



Er is onvoldoende geld beschikbaar om het onderhoud van alle particuliere landschapselementen te bekostigen. (Foto: Bert Beelen)

Het is niet bekend hoe groot de benodigde inzet is om de landschapselementen voor heel Nederland te beheren. In de provincie Overijssel is in 2005 een eerste grove inschatting gemaakt voor het beheer van groene landschapselementen door particulieren. Daarbij werden de kosten voor achterstallig onderhoud geschat op circa vijftig miljoen euro. Daarnaast kost regulier beheer circa acht miljoen euro per jaar. De beschikbare middelen zijn hier maar een fractie van, ook al heeft de provincie Overijssel het budget de afgelopen jaren flink weten te vergroten (zie Tekstkader 'Financiering achterstallig onderhoud landschapselementen in Overijssel'). De provincies verschillen ook in de activiteiten waarvoor ze subsidie verstrekken. Sommige provincies vergoeden alleen achterstallig onderhoud, andere juist alleen regulier beheer.

Financiering achterstallig onderhoud landschapselementen in Overijssel

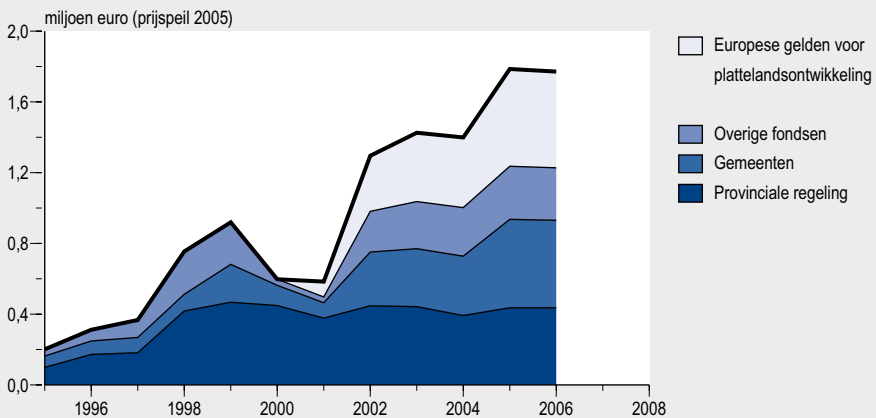
De provincie Overijssel en Landschap Overijssel hebben de kosten van het achterstallige landschapsonderhoud aan groene landschapselementen van particulieren in de provincie Overijssel geschat op circa vijftig miljoen euro. Het gaat daarbij om houtwallen, bomenrijen, erfbeplanting en solitaire bomen. Het budget dat Landschap Overijssel in 2006 ter beschikking had voor achterstallig onderhoud was ongeveer 1,8 miljoen euro. In relatie tot het totale achterstallig onderhoud van vijftig miljoen euro kan de achterstand in beheer met dit budget dus niet opgelost worden.

De basis voor het beschikbare budget zijn de bijdragen van gemeenten en provincies. Dit bedrag is bijna verdubbeld uit Europese gelden voor plattelandsontwikkeling. Daarnaast leveren verschillende fondsen een bijdrage, zoals gelden van water-

schappen, stichtingen, het VSBfonds, de Nationale PostcodeLoterij. Door deze aanpak is het beschikbare budget voor achterstallig landschapsbeheer toegenomen van 154.000 euro in 1995 tot bijna 1,8 miljoen euro in 2006 (zie Figuur 4.5).

Landschap Overijssel schat de kosten voor regulier onderhoud van landschapselementen in het bezit van particulieren op bijna acht miljoen euro per jaar. Hiervoor heeft Landschap Overijssel geen gelden beschikbaar. Particulieren die financiële steun willen voor het reguliere beheer zijn hierdoor aangewezen op de landschapspakketten uit Programma Beheer. De provincie en Landschap Overijssel zijn wel bezig een pakket voor Groene diensten te ontwikkelen, waaronder ook regulier landschapsonderhoud zal vallen.

Uitvoeringsbudget Landschap Overijssel



Figuur 4.5 Door gebruik te maken van Europese gelden voor plattelandsontwikkeling is het totale beschikbare budget voor achterstallig landschapsonderhoud over een periode van elf jaar sterk gestegen. (Bron: Landschap Overijssel)

Provincies en gemeenten bepalen koers bij locatiebeleid windturbines

Windenergie is een belangrijke vorm van duurzame energie in Nederland. Windturbines hebben effect op het landschap, maar hoe groot dat effect is, wordt sterk beïnvloed door de locatie waarop ze geplaatst worden. Het locatiebeleid van het Rijk beperkt zich tot:

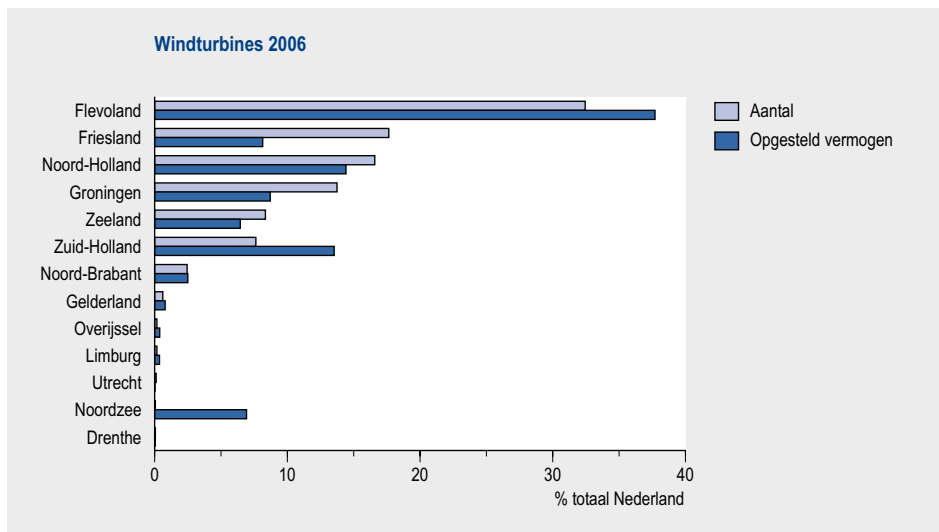
- taakstellingen voor windenergiecapaciteit per provincie (EZ et al., 2001);
- verzoek aan decentrale overheden om rekening te houden met landschappelijke waarden bij de locatiekeuze van windturbines (VROM, 2006).

Het landschap speelt een belangrijke rol in de afwegingen die provincies maken om te stimuleren dat windturbines wel, of juist in mindere mate worden geplaatst. De provincie Flevoland met zijn open agrarische landschap en relatief veel wind heeft de komst van windturbines aangemoedigd. Vooral de gemeenten en de initiatiefnemers hebben de locaties bepaald. Zo heeft de gemeente Zeewolde een plan gemaakt met locaties waar windturbines mogen komen. De circa zeshonderd turbines die nu in die provincie staan, hebben een grotere invloed op het landschap dan verwacht. Daarop is het windturbinebeleid geactualiseerd; het nieuwe beleid is gericht op sanering van de bestaande situatie door op te schalen. Dat wil zeggen dat de provincie kiest voor meer vermogen met minder turbines.

De provincie Drenthe daarentegen staat van meet af aan huiverig tegenover de komst van windturbines om de inbreuk die ze maken op het landschap. Het toch al geringe vermogen waartoe Drenthe zich heeft verplicht, kan volgens deze provincie gerealiseerd worden in één parkje met vijf turbines van 3 MW tot 5 MW. Andere initiatieven staat de provincie niet toe.

De provincie Friesland heeft ten slotte eisen gesteld aan de hoogte van windturbines. Hierdoor hebben de windturbines een relatief laag vermogen en zijn er meer windturbines geplaatst dan de provincie voor ogen had. In de provincie Friesland staan dan ook veel meer windturbines dan in Zuid-Holland, terwijl in Zuid-Holland het opgestelde vermogen groter is (zie Figuur 4.6).

Op nationaal niveau halen de provincies de taakstelling van 1500 MW vermogen windenergie in 2010, die ze met het Rijk hebben afgesproken (EZ et al., 2001). Verschillende provincies lijken hun aandeel niet te halen, maar vooral Flevoland, Noord-Holland en



Figuur 4.6 Flevoland heeft het hoogste aantal windturbines en het grootste vermogen aan windenergie. (Bron: Wind Services Holland)

Zuid-Holland compenseren dit. Deze provincies hebben juist veel méér vermogen geplaatst dan in het convenant was afgesproken.

4.4 Nationale Landschappen: stand van zaken

- *De bescherming van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen is nog ver weg, ook al ligt het beleid op het afgesproken tijdschema. Belangrijke oorzaken zijn de vage uitwerking van de kernkwaliteiten door de provincies, en de lange tijd die het duurt voordat gemeenten de bestemmingsplannen hebben aangepast.*
- *De exacte begrenzing van de Nationale Landschappen door provincies biedt slechts beperkt bescherming tegen woningbouw, doordat veel stedelijke kernen, inclusief potentiële uitbreidingslocaties, buiten de begrenzing zijn gehouden.*
- *In het vacuüm tussen Nota Ruimte en bescherming van de kernkwaliteiten via bestemmingsplannen toetst de rechtbank bouwplannen rechtstreeks aan de Nota Ruimte. Een aantal bouwplannen zijn hierdoor aangehouden.*

In de Nota Ruimte zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen. De ambities in die Nationale Landschappen zijn hoger dan voor de rest van Nederland. Dit krijgt vorm door bewust te sturen op kernkwaliteiten (specifiek per gebied) en door de bebouwing te beperken (alleen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas: migratiesaldo nul).

Het Rijk stelt zich resultaatverantwoordelijk voor de ontwikkelingen in deze Nationale Landschappen, omdat ze deel uitmaken van de Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS). De provincies en gemeenten spelen een belangrijke rol in de uitvoering. Het Rijk heeft aan de provincies gevraagd de kernkwaliteiten uit te werken. In de Nota Ruimte zijn per Nationaal Landschap drie kernkwaliteiten beschreven als landschappelijke kwaliteiten van het desbetreffende gebied. De kernkwaliteiten in de Nota Ruimte variëren van globale beschrijvingen als ‘grote mate van kleinschaligheid’ of ‘groen karakter’ tot meer aanwijsbare kernkwaliteiten zoals ‘kreekrestanten’. Ook moeten de provincies de grove begrenzing van de Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte nader uitwerken. Gemeenten moeten er uiteindelijk voor zorgen dat de bebouwingsmogelijkheden beperkt blijven en dat de kernkwaliteiten in bestemmingsplannen beschermd worden.

Bescherming kernkwaliteiten Nationale Landschappen nog ver weg

De bescherming van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen verloopt volgens het tijdschema dat Rijk en provincies hebben afgesproken. Desondanks is de bescherming van de kernkwaliteiten om een aantal redenen nog ver weg.

De uitwerking van de kernkwaliteiten door provincies verschilt sterk per provincie en per kernkwaliteit. Vooral voor kernkwaliteiten als ‘kleinschalige openheid’ of ‘groen karakter’ is onduidelijk wat ze concreet betekenen. Dit betekent dat het ook lastig is om die globale kernkwaliteiten aan te wijzen in het landschap en te beschermen in streek- of bestemmingsplannen.



In het Nationaal Landschap Laag Holland is de middeleeuwse strokenverkaveling als kernkwaliteit benoemd, zoals hier in het Jisperveld goed te zien is. (Foto: De Jong Luchtfotografie)

Een andere reden is dat de meeste provincies hun streekplannen nog niet hebben aangepast. Sommige provincies bereiden een structuurvisie voor in het kader van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Die structuurvisie komt vanaf 2008 in de plaats van het streekplan. In Noord-Holland hebben Provinciale Staten wel een streekplanherziening goedgekeurd. De kernkwaliteiten zijn hierin alleen omschreven in steekwoorden als ‘veenpakketten’. De vraag is of deze steekwoorden voldoende helderheid bieden om nieuwe bestemmingsplannen te sturen.

De laatste reden is dat er jaren overheen gaan, voordat een bestemmingsplan is herzien. In de Nationale Landschappen worden vergunningsaanvragen nu nog beoordeeld op bestemmingsplannen die dateren van voordat de Nationale Landschappen werden vastgesteld. Illustratief hiervoor is onderzoek van de VROM-Inspectie naar de ouderdom van geldende bestemmingsplannen in het Nationaal Landschap het Groene Hart. Ruim de helft van de bestemmingsplannen van het buitengebied daar is ouder dan tien jaar, en 10% is zelfs ouder dan twintig jaar (VROM-Inspectie, 2006). Dit betekent dat deze bestemmingsplannen nog gebaseerd zijn op de Derde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1977. Dit geeft te denken over de snelheid waarmee de huidige doelen uit de Nota Ruimte voor de Nationale Landschappen zullen doorwerken in de bestemmingsplannen.

De problemen om kernkwaliteiten van Nationale Landschappen te beschermen in de bestemmingsplannen heeft de rechter er niet van weerhouden bouwplannen aan te houden of stop te zetten om deze reden (zie Tekstkader 'Rechterlijke uitspraken: toetsing kernkwaliteiten in de praktijk').

Rechterlijke uitspraken: toetsing kernkwaliteiten in de praktijk

Groene Hart: Ontheffing getoetst aan kernkwaliteit

Een bestuursrechter heeft een uitspraak gedaan over een ontheffing die de provincie Zuid-Holland heeft verleend (in een artikel 19-procedure) om 74 gebouwde recreatiewoningen te legaliseren. De recreatiewoningen zijn gebouwd op een terrein waar stacaravans stonden. De provincie heeft de ontheffing verstrekt, maar bewoners in de omgeving en een belangenvereniging hebben hier bezwaar tegen gemaakt. De rechter heeft de ontheffing vernietigd, omdat de recreatiewoningen in strijd zouden zijn met de kernkwaliteit 'openheid' uit de Nota Ruimte.

De rechter redeneert dat het 'ja, mits'-regime van de Nota Ruimte inhoudt dat 'ruimtelijke ontwikkelingen in dit gebied mogelijk zijn op voorwaarde dat deze kernkwaliteiten worden versterkt of op zijn minst behouden blijven'. De rechter concludeert dat de recreatiewoningen strijdig zijn met de doelen uit de Nota Ruimte en daarmee niet bijdragen aan de

openheid en het veenweidekarakter van het gebied. Inmiddels ligt de zaak bij de Raad van State.

Grootschalige ontwikkeling bedrijventerrein geblokkeerd

De gemeente Sluis wil in het Nationaal Landschap Zuidwest-Zeeland een bedrijventerrein uitbreiden. De provincie ging akkoord, hoewel de planologische commissie van de provincie in haar advies sprak over: 'een uitbreiding van massieve omvang die ver van de bestaande bebouwing ligt en relatief ver de open polder insteekt'.

De Raad van State heeft een deel van het bedrijventerrein afgekeurd, ook hier op basis van het 'ja, mits'-regime van de Nota Ruimte. Nationale landschappen bieden ruimte aan de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid, aldus de Nota Ruimte. De Raad van State vond het geplande bedrijventerrein te grootschalig in verhouding tot de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap.



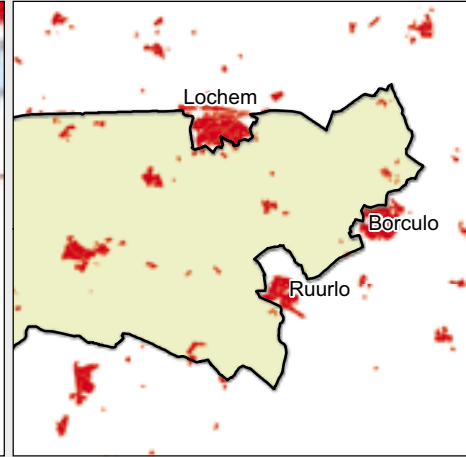
Deze recreatiewoningen tasten de openheid van het Groene Hart aan volgens de rechter. (Foto: Laurens Hitman)

Begrenzing Nationale Landschappen en groeiruumte steden

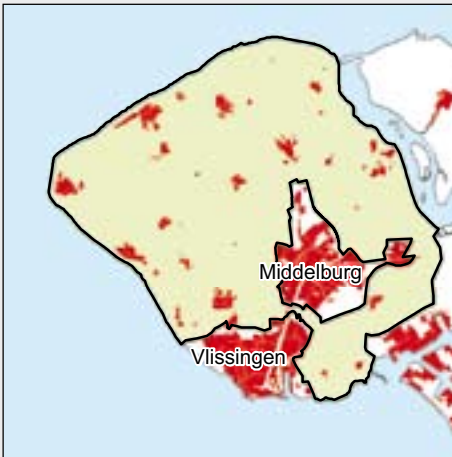
Arnhem - Eemland



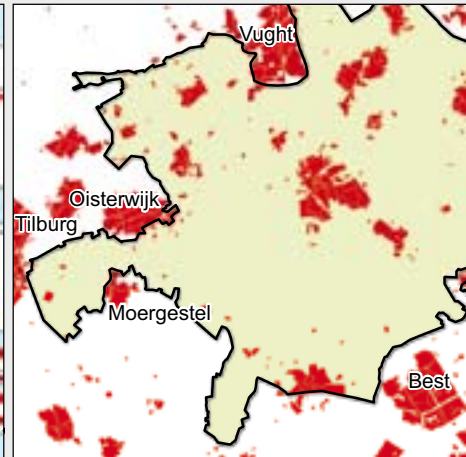
Graafschap





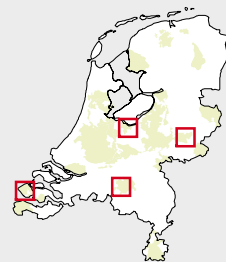
Zuidwest - Zeeland



Het Groene Woud



 Bebouwd gebied 2003
 Begrenzing Nationaal Landschap



Figuur 4.7 Door ruimte voor toekomstige uitbreidingslocaties voor woningbouw buiten de begrenzing voor Nationale Landschappen te houden, wordt meer groeiruumte binnen de begrenzing gerealiseerd. (Bronnen: provincie Utrecht, provincie Gelderland, provincie Zeeland en provincie Noord-Brabant; CBS)

Begrenzing beschermt nationaal landschap niet tegen woningbouw

De exacte begrenzing van de Nationale Landschappen heeft grote invloed op het aantal woningen dat gebouwd mag worden in een provincie. Binnen Nationale Landschappen geldt het principe ‘migratiesaldo nul’ voor het hele Nationale Landschap: er mag alleen voor de groei van de eigen bevolking gebouwd worden. De woningbouw in grotere kernen heeft echter vaak een bovenlokale functie. Door deze kernen (inclusief geplande woonwijken) buiten de Nationale Landschappen te houden telt de woningbouw daar niet mee voor het migratiesaldo nul, zodat in het Nationale Landschap meer gebouwd kan worden.

Provincies hebben bij het exacte begrenzen van de Nationale Landschappen inderdaad volop gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ruimte te creëren voor woningbouw (zie Figuur 4.7). Zowel huidige bebouwing als toekomstige uitbreidingslocaties zijn buiten de begrenzing gehouden. Een voorbeeld is de uitbreiding van de wijk Vathorst in Amersfoort. Door deze uitbreiding buiten de begrenzing te houden is ruimte ontstaan om de bebouwing van Bunschoten uit te breiden met zestienhonderd woningen. Als Vathorst binnen de begrenzing was gelegd, was er geen of nauwelijks ruimte voor woningbouw in Bunschoten geweest. Door de keuze voor deze begrenzing wordt het Nationale Landschap bijna in tweeën gesplitst (zie casus ‘Signalen uit de praktijk: Arkemheen-Eemland’).

De reden om ruimte te creëren voor woningbouw is in het algemeen angst voor een tekort aan bouwruimte in de toekomst. Uit de casussen Arkemheen-Eemland en IJssel-delta-Zuid blijkt dat ook de keuze om andere plannen te financieren uit woningbouw zwaar meetelt.

4.5 Perspectieven voor het Nederlandse landschap

- *In een aantal Nationale Landschappen is de geplande groei van bebouwing relatief groter dan het landelijk gemiddelde. In de Nationale Landschappen met openheid als kenmerk neemt de openheid hierdoor soms met meer dan 10% af.*
- *De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) biedt mogelijkheden om landschapsdoelen uit de Nota Ruimte te realiseren. Als deze mogelijkheden niet benut worden ontstaat er echter een situatie waarin gemeenten geen rekening hoeven te houden met deze doelen bij ruimtelijke ontwikkelingen.*
- *Het toekomstperspectief van de landbouw als drager van de Nationale Landschappen is in veel landschapstypen afhankelijk van een combinatie van ruimtelijk beleid en beheervergoedingen.*

Gelet op de huidige stand van zaken rijst de vraag wat het perspectief is voor het Nederlandse landschap. In deze paragraaf worden daarom drie belangrijke thema’s belicht die cruciaal zijn voor de richting waarin het Nederlandse landschap zich ontwikkelt in relatie tot de doelen uit de Nota Ruimte. Ten eerste is de stedelijke druk van grote invloed op het landschap. Door te kijken naar gemeentelijke plannen die al



Bouwplannen in het buitengebied zorgen voor maatschappelijke onrust. (Foto Laurens Hitman)

vastliggen, wordt zicht gegeven op de verwachte groei. Ten tweede is de toekomst van de grondgebonden landbouw als drager van het landschap cruciaal. Vooral binnen de (kleinschalige) Nationale Landschappen is de vraag wat het perspectief is voor de landbouw en daarmee ook voor het landschap. Tot slot is het beheer van het landschap belangrijk. Als aan alle ruimtelijke condities is voldaan, zal beheer van landschapselementen nodig blijven, maar wat zijn de kansen en ontwikkelingen in het landschapsbeheer?

Verstedelijkingsopgave vraagt ruimtelijke keuzes

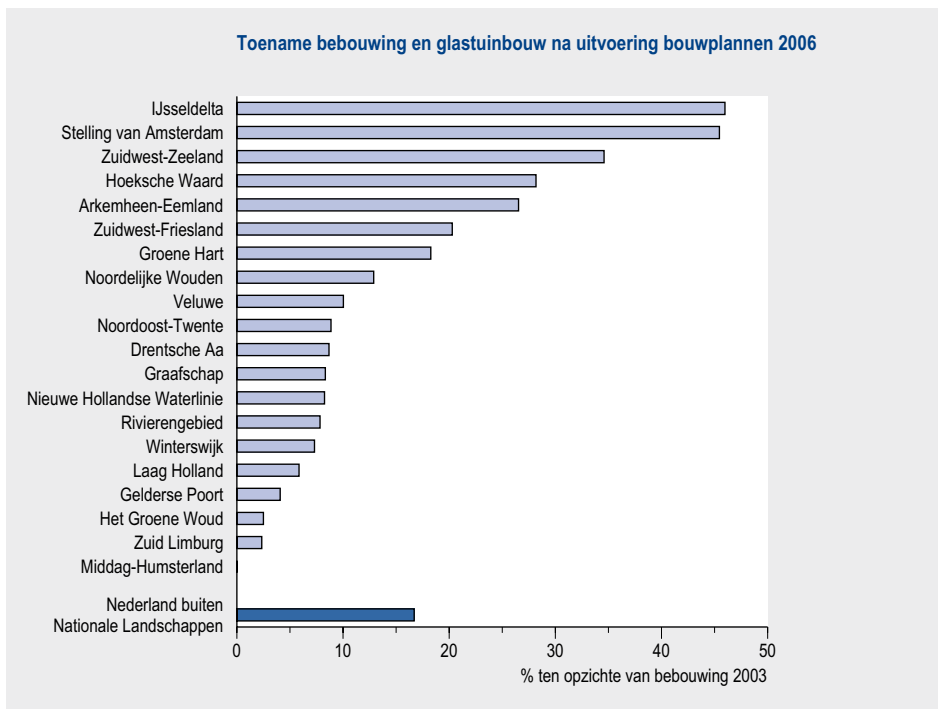
Hoewel op dit moment de bevolking nog groeit, zijn er regionaal al wel signalen van krimp zichtbaar (zie Paragraaf 2.1). Onder andere door de verdere ‘verdunning’ van huishoudens (minder inwoners per woning) zal de groei van ruimte die nodig is voor woningen de komende jaren nog doorzetten. Maar ook als die groei afneemt, bestaat het gevaar dat gemeenten onderling blijven concurreren om toch te kunnen blijven groeien. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de provincies, die immers door de Nota Ruimte de regie hebben gekregen voor regionale afwegingen. Om ruimtelijke keuzes te maken, kunnen de provincies vanaf medio 2008 gebruik maken van nieuwe instrumenten in de nieuwe Wro.

Uit de maatschappelijke onrust rondom verrommeling (zie Paragraaf 4.1) blijkt hoe belangrijk het is om bij de verstedelijkingsopgave bewust te kiezen waar wel en waar niet wordt gebouwd. Op locaties waar wel gebouwd wordt, is de kwaliteit erg belangrijk, zoals ook blijkt uit het feit dat mensen de huidige generatie bedrijventerreinen laag waarderen.

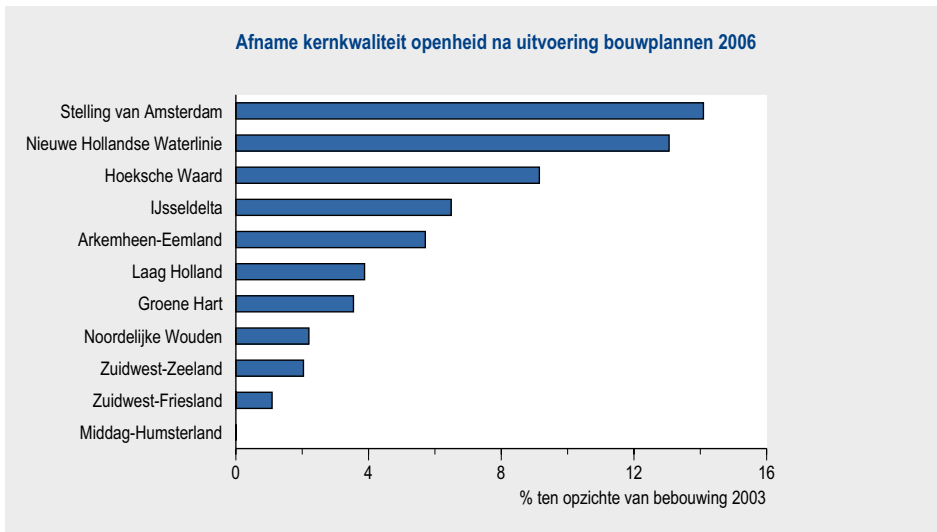
Relatief veel bebouwing gepland in Nationale Landschappen

Het duurt jaren voordat bouwplannen worden uitgevoerd, ook nadat ze goedgekeurd zijn. Dit blijkt ook uit paragraaf 2.2 waar geconstateerd is dat er 35.000 ha bouwterrein in Nederland ligt. Het betekent dat nu al zichtbaar gemaakt kan worden welke ruimtelijke ontwikkelingen voor de komende jaren gepland zijn. De geplande groei van bebouwing binnen de Nationale Landschappen wordt duidelijk door de gemeentelijke plannen voor woningbouw, bedrijfsterreinen en glastuinbouw in kaart te brengen.

De geplande bebouwing is in een groot aantal Nationale Landschappen relatief groter dan de landelijke groei (zie Figuur 4.8). De plannen zijn voor een groot deel gemaakt voor de komst van de Nota Ruimte en houden dus nog geen rekening met de kernkwaliteiten uit die nota. Op het moment dat de plannen omgezet worden in nieuwe bestemmingsplannen, moeten ze echter wel getoetst worden aan bijvoorbeeld de kernkwaliteiten en aan het principe van migratiesaldo nul. Dan kan een herziening van de plannen noodzakelijk blijken.



Figuur 4.8 De geplande bebouwing blijkt in een groot aantal Nationale Landschappen tot een sterkere groei te leiden dan landelijk het geval is. (Bron: gemeentelijke plannen uit Nieuwe Kaart van Nederland, 2006)



Figuur 4.9 In de Nationale Landschappen met de kernkwaliteit 'openheid' vermindert de openheid als de gemeentelijke plannen worden uitgevoerd. (Bron: gemeentelijke plannen uit Nieuwe Kaart van Nederland, 2006)

Geplande bebouwing vermindert kernkwaliteit 'openheid'

In elf Nationale Landschappen is de openheid van het landschap als kernkwaliteit beschreven. Uit een analyse van gemeentelijke plannen van de Nieuwe Kaart van Nederland blijkt dat deze plannen in een groot aantal gevallen de openheid verminderen. Het opvallendst zijn de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie; hier vermindert de openheid met meer dan 10% (zie Figuur 4.9).

Nieuwe Wro zowel mogelijkheid als bedreiging voor landschapsdoelen

De mogelijkheden om de landschapsdoelen uit de Nota Ruimte te realiseren, zijn in paragraaf 4.3 en 4.4 geschetst. Bij alle aspecten daarvan komt naar voren dat de overheden er niet altijd in geslaagd zijn om de kwaliteit van het landschap te behouden of ontwikkelen (denk bijvoorbeeld aan verrommeling en achterstallig landschapsbeheer). Met de komst van de nieuwe Wro krijgen het Rijk en de provincies echter instrumenten in handen om de doelen van het landschapsbeleid vorm te geven (zie Tekstkader 'Met nieuwe Wro verandert rol van provincie').

Kenmerkend voor de instrumenten uit de nieuwe Wro is dat ze om een proactieve houding vragen. Rijk en provincie moeten vooraf hun belangen beschrijven en vastleggen. Het beleid van het Rijk werkt namelijk niet meer 'automatisch' door via provincies naar gemeenten. Zo vervalt ook de toetsing van bestemmingsplannen door provincies. Dit betekent dat als Rijk en provincie hun belangen niet vooraf aangeven, ze aangewezen zijn op reactief ingrijpen. De bestuurlijke praktijk uit het verleden doet vermoeden dat dit middel niet snel ingezet zal worden (Kuiper, 2007).

De nieuwe Wro biedt de mogelijkheid om het 'ja, mits'-regime van de Nationale Landschappen (zoals mitigerende en compenserende maatregelen, omvang woningbouw en bedrijvenlocaties) uit te werken in provinciale planologische verordening. De keuze is echter aan de provincie. Als een provincie nalaat om een dergelijk instrument voor het 'ja, mits'-regime in te zetten, hoeft een gemeente in het bestemmingsplan geen rekening te houden met de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen.

Met nieuwe Wro verandert rol van provincie

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), die naar verwachting in 2008 zal ingaan, brengt veranderingen met zich mee. In plaats van de bekende instrumenten Planologische Kernbeslissing (PKB) en streekplannen komt er een vijftal nieuwe instrumenten: het inpassingsplan, de AMvB/provinciale ruimtelijke verordening, de aanwijzing, de structuurvisie en het projectbesluit.

Naast het bestemmingsplan krijgt ook de gemeente te maken met een aantal nieuwe instrumenten: de beheersverordening, de structuurvisie en het projectbesluit.

De provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen komt te vervallen, maar in plaats daarvan is er wel een toetsingsmoment voor de provincie in de gemeentelijke bestemmingsplan-procedure (de reactieve aanwijzing). Daarnaast krijgt de provincie de bevoegdheid om vooraf randvoorwaarden of kwalitatieve eisen te stellen waaraan bestemmingsplannen moeten voldoen (de proactieve aanwijzing). Beide aanwijzingen zijn

bindend.

De rol van de provincie verandert met de nieuwe Wro van passieve toezichthouder (door goedkeuring van bestemmingsplan) tot actieve deelnemer aan de ruimtelijke ordening. Bestemmingsplannen worden niet meer provinciaal goedgekeurd en provinciaal ruimtelijk beleid werkt niet meer automatisch door, zoals nu met het streekplan het geval is. De structuurvisie is de opvolger van het streekplan. Maar in tegenstelling tot het streekplan hoeft een gemeente het geschetste beleid in de structuurvisie niet over te nemen. Om (delen van) de structuurvisie wel bindend te maken, kan de provincie gebruikmaken van andere instrumenten uit de nieuwe Wro zoals een provinciale verordening of een aanwijzing. Deze kan bijvoorbeeld algemene regels bevatten over de inhoud van bestemmingsplannen (Van Buuren, 2005). Dit betekent dat van de provincie een actievere houding verwacht wordt, als het gaat om gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het generieke landschapsbeleid buiten de Nationale Landschappen zou opgenomen kunnen worden in een provinciale planologische verordening met regels om landschappelijke kwaliteit te ontwikkelen. Dit zou een einde kunnen maken aan het gebrek aan juridische hardheid van het generieke landschapsbeleid en het cultuurhistorische Belvederebeleid (Kistenkas, 2006). Tot slot kan rijksbeleid sneller doorwerken door de instrumenten van de nieuwe Wro, bijvoorbeeld door een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

Hoewel de nieuwe Wro veel mogelijkheden biedt om de landschapsdoelstellingen te halen, is er ook een potentieel gevaar. Als het Rijk en de provincies geen gebruik maken van de nieuwe instrumenten, dan is er alleen stimuleringsbeleid voor gemeenten en hoeven zij het landschapsbeleid niet in hun bestemmingsplannen op te nemen. De gemeenten bepalen dan in hoeverre het landschap beschermd is.

Toekomstperspectief landbouw: ruimtelijk beleid en groene diensten belangrijk

In de Nota Ruimte vraagt het Rijk specifiek aandacht voor de positie van de grondgebonden landbouw als belangrijke drager van het cultuurlandschap in Nationale Landschappen. In de nota wordt gesteld dat de landbouw een duurzaam toekomstperspectief nodig heeft om die rol te kunnen blijven vervullen (VROM, 2006c).

In de Nationale Landschappen kunnen hoge grondwaterstanden, kleine percelen of reliëf een efficiënte agrarische productie bemoeilijken. Tegelijkertijd bieden deze landschappelijke waarden perspectieven voor verbrede landbouw. De handicaps in de Nationale Landschappen moeten afgezet worden tegen de doorgaande trend van schaalvergroting in de landbouw, waarbij de bedrijfsvoering steeds verder generationaliseerd wordt. De drijvende kracht achter die schaalvergroting is de druk op de prijzen. Bedrijven moeten kosteneffectiever gaan produceren en een van de middelen daartoe is schaalvergroting. Het cultuurlandschap wordt zo gedragen door steeds minder, maar wel grotere bedrijven (Dirkx, 2007).

Een combinatie van ruimtelijk beleid en beheervergoedingen kan een bijdrage leveren aan een vorm van landbouw die hand in hand gaat met het in stand houden en beheren van kernkwaliteiten. Een stringent ruimtelijkeordeningsbeleid is waarschijnlijk de meest robuuste manier om de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen te beschermen tegen verstedelijking. Het ruimtelijk beleid bepaalt namelijk of er grondgebonden landbouw blijft. Om de kernkwaliteiten te beschermen kan het ruimtelijk beleid daarnaast randvoorwaarden formuleren voor de grondgebonden landbouw.



De landbouw speelt in de Nationale Landschappen een belangrijke rol bij het beheer van de kernkwaliteiten, zoals in het kleinschalige landschap van de Graafschap. (Foto: De Jong Luchtfotografie)

Rijk en provincie kunnen de rol van de grondgebonden landbouw als beheerder van het cultuurlandschap sterk vergroten door meer agrarisch landschapsbeheer in Nationale Landschappen te vergoeden dan ze nu doen via programma beheer en provinciale regelingen. Agrariërs kunnen beloond worden voor het beheer van kernkwaliteiten door groene en blauwe diensten te vergoeden. De catalogus groene en blauwe diensten bevat een lijst met diensten die de Europese Commissie al heeft goedgekeurd (LNV, 2006c). Voor iedere activiteit is een bijbehorende maximumvergoeding opgenomen. Provincies kunnen deze pakketten afstemmen op de specifieke problematiek in bepaalde gebieden. In de vergoeding gaat het om zowel de werkelijke kosten als eventuele inkomstenderving. Er zijn weinig potenties om groene diensten te financieren buiten de overheid om (Leneman et al., 2006). Vooralsnog zullen het Rijk en de provincies voornamelijk aan de lat staan voor de financiering van groene diensten.

Een andere manier om boeren in Nationale Landschappen te belonen voor agrarisch landschapsbeheer, is via de landbouwsubsidies uit het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Bij de mid-term review van het GLB van 2003, is namelijk besloten de landbouwsubsidies te ontkoppelen van de productie. De lidstaten hebben een zekere mate van vrijheid gekregen in de manier waarop zij dit beleid vorm gaan geven. Nederland heeft ervoor gekozen om sinds 2006 bedrijfstoelagen uit te keren op basis van de historische rechten van ondernemers. De verdeling van GLB-gelden ligt in grote lijnen vast tot aan 2013. De voorbereiding van de herziening van de verdeling en de omvang van de GLB-gelden start ongeveer in 2008.

SIGNALEN UIT DE PRAKTIJK: ARKEMHEEN-EEMLAND

Wig in open veenweidelandschap Arkemheen-Eemland

Het beleid voor de Nationale Landschappen is erop gericht de kernkwaliteiten van het landschap, zoals beschreven in de Nota Ruimte, te behouden. Toch vinden er in en rond Nationale Landschappen ruimtelijke ontwikkelingen plaats die in strijd zijn met die kernkwaliteiten. In Arkemheen-Eemland leidt bijvoorbeeld de wens om geen belemmeringen op te werpen voor grootschalige woningbouw ertoe, dat het Nationaal Landschap hier op een omstreden manier wordt begrensd. In deze casus wordt nagegaan welke overwegingen tot deze keuze hebben geleid.

Het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland is een zeer open veenweidelandschap, dat wordt gekarakteriseerd door een strookvormige verkaveling. In internationaal opzicht is het veenweidelandschap een zeldzaam landschapstype. Het komt vrijwel uitsluitend in Nederland voor. De extreme openheid van dit landschap is in de Nota Ruimte als kernkwaliteit benoemd.

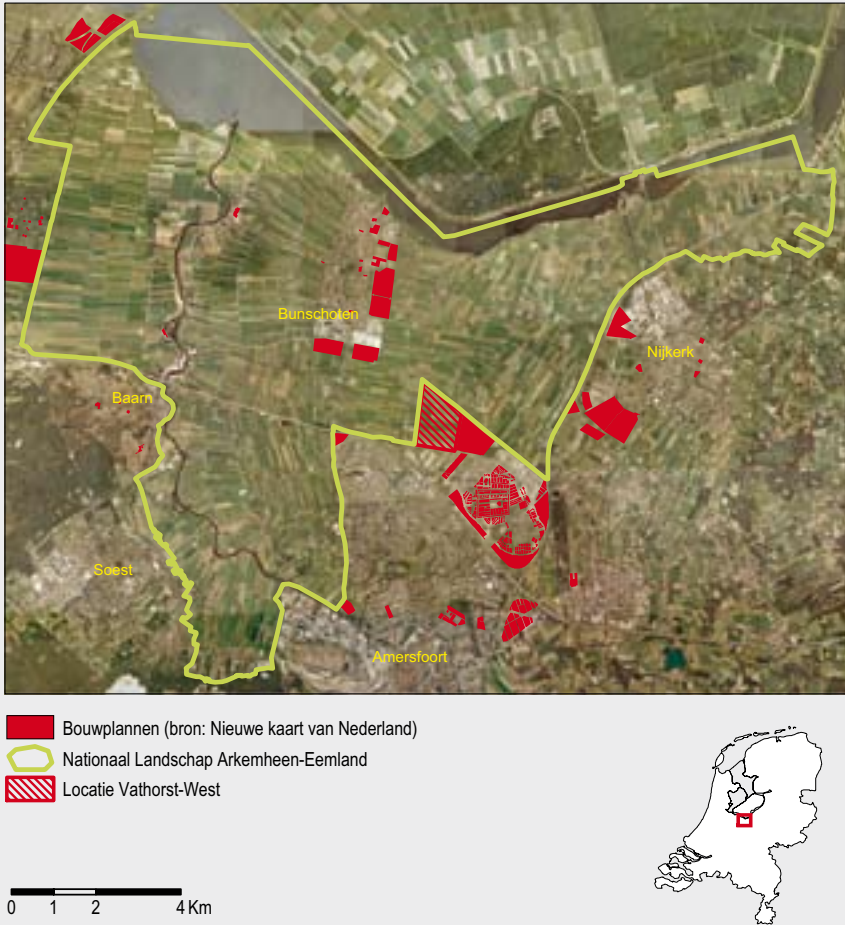
In de Nota Ruimte worden de Nationale Landschappen globaal aangegeven. Het is de taak van de provincies om ze precies te begrenzen. Voor Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland hebben de betrokken partijen bestuurlijke overeenstemming bereikt over de begrenzing. Hierbij blijft een wigvormig gebied ten noorden van Amersfoort, buiten het Nationaal Landschap (zie Figuur 1). In deze wig wil de gemeente Amersfoort in de toekomst Vathorst-West realiseren; een woonwijk van maximaal drieduizend woningen. Vathorst-West is dan de laatste fase in de uitbreidingslocatie Vathorst, die nu in aanbouw is.

Uit landschappelijk oogpunt bezien is het vreemd de wig niet op te nemen in het Nationaal Landschap. Het gebied heeft immers dezelfde landschappelijke kenmerken als het gebied dat wel binnen de grens komt te liggen. Door in de wig te bouwen, neemt de open ruimte tussen de bebouwing van Amersfoort en Bunschoten af tot een strook van circa 1 km breed. Er ontstaat daardoor een visuele barrière tussen Arkemheen en Eemland. Hoewel de bebouwing buiten het Nationaal Landschap ligt, wordt daarmee toch de kernkwaliteit 'openheid' aangetast.



Het veenweidelandschap is een typisch Nederlands landschapstype. De extreme openheid van dit landschap is in de Nota Ruimte als kernkwaliteit benoemd. (Foto: Steven Ruiter, Foto Natura)

Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland



Figuur 1 Het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland beslaat het open veenweidegebied ten noorden van Amersfoort. Door de woonwijk Vathorst-West in het aangegeven gebied te bouwen, neemt de open ruimte tussen de bebouwing van Amersfoort en Bunschoten af tot een strook van circa 1 km breed.

Als de wig wel binnen de grenzen van het Nationaal Landschap zou komen te liggen, zou dit problemen kunnen veroorzaken voor de realisatie van Vathorst-West. In Nationale Landschappen zijn namelijk geen grootschalige ontwikkelingen mogelijk. Bovendien mag er dan alleen nog gebouwd worden voor de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul). Een grote woningbouwlocatie zoals Vathorst-West zou een groot gedeelte van de ruimte voor woningbouw in het Nationaal Landschap opsouperen en daarmee andere kernen in het Nationaal Landschap beperken in hun uitbreidingsruimte.

Plangeschiedenis bepaalt keuze voor woningbouw

Toen het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland in de Nota Ruimte werd aangegeven, waren voor het gebied al ontwikkelingen in gang gezet. Daarover waren al besluiten genomen en afspraken gemaakt tussen overheden onderling en tussen overheden en private partijen. Die afspraken blijken nu grote invloed te hebben op de keuzes die gemaakt worden bij de begrenzing van het Nationaal Landschap.

Drie stappen blijken daarbij cruciaal geweest te zijn:

1. Het besluit van de provincie Utrecht in 1997 om het gebied in de wig te kiezen als locatie om in totaal 3 miljoen m³ verontreinigde baggerspecie te storten.
2. De overeenkomst die de gemeente Amersfoort in 1999 is aangegaan met een afvalverwerkingsbedrijf. De gemeente verplicht zich daarin om de baggerstort planologisch mogelijk te maken. In ruil daarvoor verwerft Amersfoort de 60 hectare grond die dat afvalverwerkingsbedrijf bezit in het gebied ten oosten van de wig. Amersfoort heeft deze grond nodig voor de wijk Vathorst die dan nog in ontwikkeling is. Het afvalverwerkingsbedrijf - dat gevestigd is in de wig - zal het baggerspeciedepot gaan exploiteren.
3. De aanwijzing die de provincie Utrecht in 2002 aan de gemeente Amersfoort geeft als blijkt dat Amersfoort niet langer wil meewerken aan de komst van een baggerdepot. Met deze aanwijzing dwingt de provincie de gemeente Amersfoort het bestemmingsplan te herzien, en daarmee de baggerberging mogelijk te maken. Dat is een unieke gebeurtenis want provincies geven zelden aanwijzingen aan gemeenten. De provincie werd er echter door de rijksoverheid aan gehouden ruimte te vinden voor de stort van baggerspecie. Hoewel de gemeente de aanwijzing opvolgt, ontstaat er een conflict tussen gemeente en provincie over de oppervlakte van de baggerstort. Uiteindelijk wordt met het bestemmingsplan Baggerspeciedepot Zevenhuizen 2003 de komst van een baggerspeciedepot planologisch mogelijk.

Anno 2007 blijken de plannen voor baggerstort in de wig achterhaald. Er zijn alternatieven voor gevonden. De gemeente Amersfoort en de provincie Utrecht zijn het er over eens dat er in dit gebied vanaf 2015 woningen gebouwd kunnen worden.

Bij zowel de provincie Utrecht als de gemeente Amersfoort bestaat er geen bestuurlijk draagvlak om het gebied zodanig te begrenzen dat de wig bij Zevenhuizen wél in het Nationaal Landschap wordt opgenomen. Openhouden van het gebied wordt niet als serieuze optie gezien. Amersfoort wil hier woningbouw realiseren en wil de opbrengsten uit de woningbouw ondermeer gebruiken om haar verplichtingen tegenover het afvalverwerkingsbedrijf af te kopen. En de provincie Utrecht realiseert met deze woningbouwlocatie een gedeelte van haar woningbouwopgave.

Geen collectieve middelen om in omgevingskwaliteit te investeren

Amersfoort is intussen met het afvalverwerkingsbedrijf overeengekomen 23 ha grond, die in de wig ligt, van het bedrijf te kopen en het bedrijf schadeloos te stellen voor het feit dat het baggerspeciedepot er niet zal komen. Met alle lasten meegerekend kost de aankoop van de grond en de schadeloosstelling Amersfoort ongeveer 20 miljoen euro.

Uit een analyse van mogelijke bronnen om dit bedrag te financieren, komt volgens de gemeente Amersfoort alleen woningbouw in Vathorst-West als reële mogelijkheid naar voren. De gemeentebegroting of de gemeentelijke reserves bieden volgens deze analyse geen ruimte. Ook het Rijk, dat de eindverantwoordelijkheid heeft voor de Nationale Landschappen, stelt geen middelen beschikbaar om woningbouw te voorkomen.

Uit de woningbouw in Vathorst-West wil de gemeente Amersfoort ook de middelen genereren om een groene buffer aan te leggen aan de noordzijde van Vathorst. Met deze groene buffer wil men een uitloopgebied voor Vathorst realiseren en daarmee de recreatieve druk op het Nationaal Landschap verminderen. In het verleden is het gebied waar de groene buffer moet komen, echter genoemd als mogelijke woningbouwlocatie. Projectontwikkelaars hebben er vervolgens grondposities ingenomen. Verwacht wordt dat de gemeente de gronden die nodig zijn voor deze groene buffer niet kan verwerven tegen de gangbare prijs voor landbouwgrond en dat er dus extra middelen nodig zijn om de groene buffer te realiseren. Ook hier wordt woningbouw door de gemeente gezien als noodzakelijke extra bron voor financiering.

Rijk afzijdig bij besluitvorming over Ruimtelijke Hoofdstructuur

In de Nota Ruimte neemt het Rijk de eindverantwoordelijkheid voor de Nationale Landschappen. De Nationale Landschappen maken deel uit van de Ruimtelijke Hoofdstructuur. Provincies werken het beleid voor de Nationale Landschappen uit en moeten ze ook begrenzen.

Bij de discussie over de begrenzing van Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland heeft het ministerie van LNV niet willen ingrijpen, ook niet in de discussie over het wel of niet meenemen van de wig in het Nationaal Landschap. Het Rijk vond dat het daarvoor om een te kleine oppervlakte ging, met een te gering landschappelijk effect om bemoeienis te rechtvaardigen.

Daarmee ligt de besluitvorming over de begrenzing helemaal bij de provincie Utrecht. Daarbij moet de provincie verschillende rijksopgaven verwezenlijken. Een groot gedeelte van het grondgebied van de provincie Utrecht is aangewezen als Nationaal Landschap. Daarnaast heeft Utrecht, als Randstadprovincie, een grote woningbouwopgave. De noodzaak om locaties te vinden voor baggerspeciebergings was de provincie ook door het Rijk opgelegd.

De provincie Utrecht heeft inmiddels Vathorst-West als woningbouwlocatie aangewezen in de Ontwikkelingsvisie 2015-2030 voor de noordvleugel van Utrecht. Uit deze ontwikkelingsvisie wordt niet duidelijk hoe deze locatie zich verhoudt tot de kwaliteiten van Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland. Hoewel de aanwezigheid van Nationale Landschappen wordt genoemd in de ontwikkelingsvisie, wordt er niet ingegaan op de consequenties die de aangegeven woningbouwlocaties kunnen hebben op het behoud van kernkwaliteiten in de Nationale Landschappen.

Door te kiezen voor een begrenzing van Arkemheen-Eemland, die de wig bij Zevenhuizen buiten het Nationaal Landschap laat, kiest de provincie Utrecht ervoor om geen belemmeringen op te werpen voor de realisatie van Vathorst-West.



Bebouwing zorgt ervoor dat de kernkwaliteit 'extreme openheid' wordt aangetast. (Foto: Laurens Hitman)

Conclusies

- *Het Rijk is, als eindverantwoordelijke voor de Nationale Landschappen, akkoord gegaan met de begrenzing, ook al wordt daarmee de openheid van Arkemheen-Eemland aangetast.*
- *De provincie Utrecht staat voor de taak om strijdige nationale ruimtelijke opgaven voor woningbouw, baggerstort en Nationale Landschappen te realiseren. Zowel op nationaal als op provinciaal niveau blijkt sprake van gescheiden besluitvormingsprocessen.*
- *De voorgeschiedenis van de planvorming, en de daarbij al gemaakte afspraken, maakt dat het vrijwel onmogelijk is geworden nog af te zien van woningbouw. Woningbouw wordt noodzakelijk geacht, omdat daarmee de financiën worden gegenereerd die nodig zijn om de komst van een baggerspeciedepot af te wenden en groenvoorzieningen te realiseren. Hiervoor zijn geen collectieve middelen beschikbaar.*

5 NATUUR

De biodiversiteit gaat achteruit en daar maken mensen zich wereldwijd zorgen over. Organisaties die zich inzetten voor het behoud van biodiversiteit zoals het Wereld Natuur Fonds hebben wereldwijd aanhang. De zorg over biodiversiteit heeft geleid tot de Convention on Biological Diversity (CBD) onder de paraplu van de Verenigde Naties. Uit die conventie is het initiatief voortgekomen om de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 geremd te hebben. De Europese Unie (EU) heeft een ambitieuzer doel gesteld: de achteruitgang van de biodiversiteit in de EU stoppen in 2010. De EU zet hiervoor onder andere de Vogel- en Habitatrichtlijnen in, die onder meer moeten leiden tot een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden: Natura 2000.

In Nederland bestaat sinds 1990, met het uitkomen van het Natuurbeleidsplan, het plan om een samenhangend netwerk van natuurgebieden te ontwikkelen: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (LNV, 1990). De Nederlandse Natura 2000-gebieden maken vrijwel allemaal deel uit van de EHS en kunnen worden beschouwd als biodiversiteitparels binnen het EHS-netwerk.

Dit hoofdstuk gaat over de kwaliteit van de Nederlandse natuur. Eerst komt de vraag aan de orde: hoe gaat het met de natuur in Nederland (zie Paragraaf 5.1)? Een voor de



Het dynamische getijdengebied de Kwade Hoek in de duinen van Goeree Overflakkee is als Natura 2000-gebied aangewezen. Aan de noordoostkant liggen slikken, schorren en kreken waar zoutminnende planten als lamsoor en echt lepelblad groeien. Hier broeden grutto, kluut en tu-reluur. (Foto: Jan Baks, Foto Natura)

hand liggende vervolgvraag is dan: en wat zijn de oorzaken achter de ontwikkelingen op het vlak van natuur? Zeker in Nederland zijn met de hoge druk op natuur ruimte-, milieu- en watercondities van grote invloed op de kwaliteit van natuur. Die condities komen in paragraaf 5.2 aan de orde. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 het natuurbeleid behandeld zoals dat in Nederland wordt gevoerd, en de resultaten die tot nu toe bereikt zijn met dat beleid. Paragraaf 5.4 biedt tot slot een antwoord op de vraag: welke perspectieven zijn er voor natuur in Nederland, als er rekening wordt gehouden met het ingezette beleid en met de ontwikkelingen die de komende decennia worden verwacht?

5.1 Ontwikkelingen in natuurkwaliteit

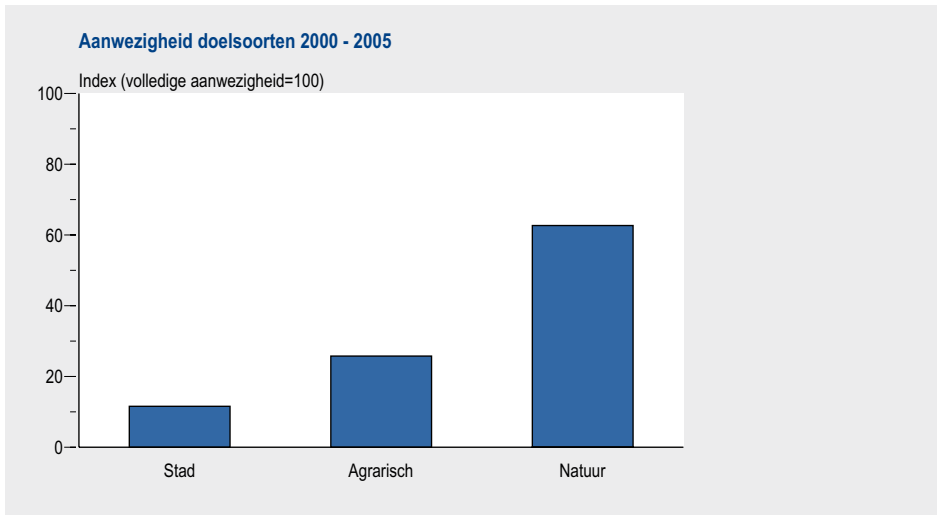
- *De kwaliteit van natuurgebieden is hoog in vergelijking met het agrarisch en stedelijk gebied. Toch zijn er ook soorten die afhankelijk zijn van het agrarisch of stedelijk gebied.*
- *De natuurkwaliteit van natuurgebieden verschilt per natuurtype. De gemiddelde trend van deze kwaliteit is in de periode 1990-2005 positief voor duinen en moeras, en negatief voor bos, heide en grasland.*

Het begrip 'natuurkwaliteit' kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Vaak wordt gedacht aan rijkdom aan soorten en ecosystemen. Maar het kan ook gaan om natuurkwaliteit die belangrijk is voor hoe mensen het landschap beleven zoals de aanwezigheid van akkerbloemen en weidevogels. Omdat niet alle soorten kunnen worden gevolgd, wordt in deze paragraaf de natuurkwaliteit meestal afgemeten aan het voorkomen van soorten planten en dieren die zeldzaam zijn en kenmerkend zijn voor een bepaald type natuur: de zogenoemde doelsoorten (Bal et al., 2001). Over vaatplanten, broedvogels en dagvlinders is voldoende informatie beschikbaar om uitspraken te doen over verspreiding en trends. Daarom zijn uitspraken over natuurkwaliteit in deze paragraaf gebaseerd op de informatie over deze soortgroepen. Soms is dit aangevuld met informatie over andere soortgroepen, zoals zoogdieren.

Meeste doelsoorten in natuurgebieden, ook stad en agrarisch gebied belangrijk

Zeldzame en bedreigde soorten zijn grotendeels geconcentreerd in de natuurgebieden. Buiten de natuurgebieden - in het stedelijk gebied en agrarisch gebied - worden veel minder doelsoorten aangetroffen (zie Figuur 5.1).

Enkele doelsoorten hebben hun zwaartepunt echter juist in stedelijk of agrarisch gebied. Voor de stedelijke omgeving gaat het bijvoorbeeld om plantensoorten die voorkomen op stenige bodems zoals muurvarens, en om zoogdiersoorten zoals de gewone dwergvleermuis. Daarnaast hebben dagvlindersoorten als iepenpage, koninginnenpage en sleedoornpage een duidelijke binding met het stedelijk gebied. Het donker pimperlblauwtje, een vlindersoort, komt relatief vaak voor in weg- of spoorbermen en niet meer in natuurgebieden. Voor soorten als grauwe kiekendief, hamster en veldspitsmuis, en weidevogels als tureluur en grutto is vooral het agrarisch gebied



Figuur 5.1 De meeste doelsoorten komen voornamelijk in natuurgebieden voor, het stedelijk en agrarisch gebied zijn voor minder doelsoorten het belangrijkste leefgebied. (Bron: FLORON; SOVON; Vlinderstichting; VZZ)

belangrijk. Daarnaast is het agrarisch gebied van betekenis voor trekkende watervogels (in het bijzonder ganzen). Wel past hierbij de kanttekening dat veel soorten niet voldoende hebben aan agrarisch gebied of stedelijk gebied alleen, maar dat ze ook natuurgebieden nodig hebben. Zo zoeken ganzen voedsel op landbouwgronden, maar overnachten en broeden zij in natuurgebieden.



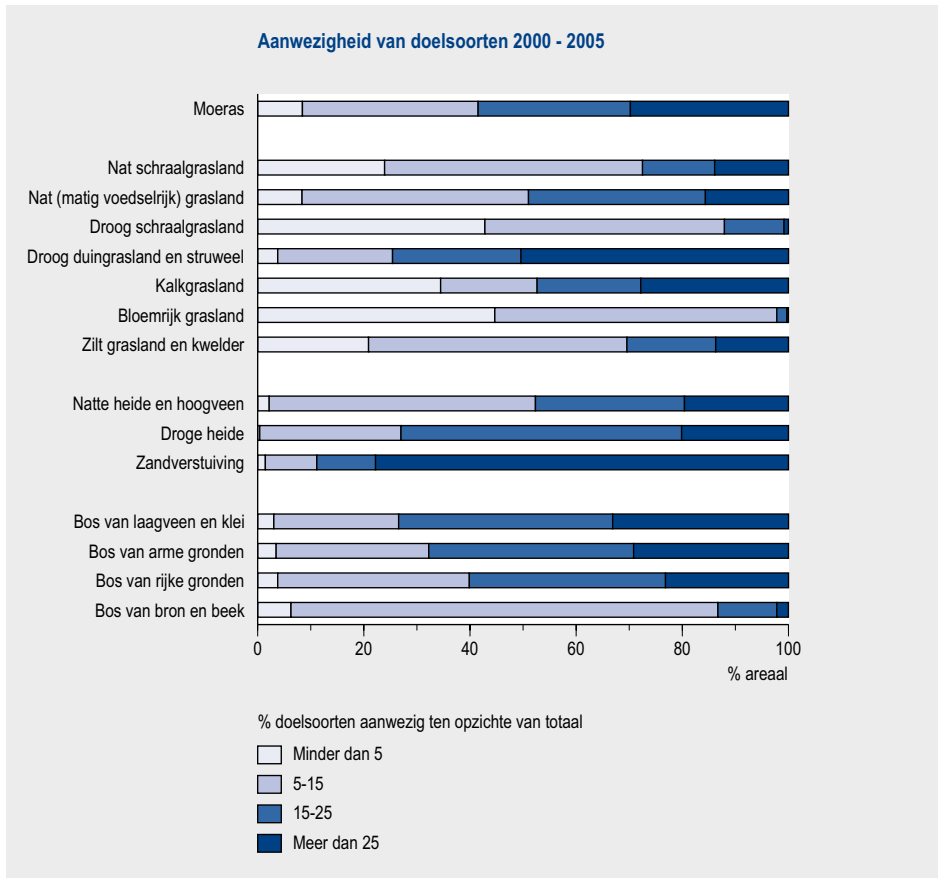
De gewone dwergvleermuis komt meer voor in een stedelijke leefomgeving dan in natuurgebied of agrarisch gebied. (Foto: Stephen Dalton, Foto Natura)

Kwaliteit van natuurgebieden wisselend, trends in kwaliteit plussen en minnen

De diverse typen natuur verschillen in kwaliteit (zie Figuur 5.2). Zandverstuivingen springen eruit in positieve zin: het overgrote deel van het areaal bevat veel van de kenmerkende en zeldzame soorten die er kunnen voorkomen. Daarentegen is de natuurkwaliteit in het grootste deel van een aantal graslandtypen gering, hier komen maar weinig doelsoorten voor.

Niet alleen de huidige natuurkwaliteit verschilt per type natuur, ook de trend van deze kwaliteit (zie Tabel 5.3). De balans van deze trend in natuurkwaliteit valt voor duin en moeras positief uit en voor bos, heide en grasland negatief. De boodschap over veranderingen in natuurkwaliteit is echter vooral een verhaal van plussen en minnen.

Positief zijn de ontwikkelingen in de vegetatie van bijvoorbeeld bos en heide. Beheer gericht om vergassing van heide tegen te gaan, heeft zijn vruchten afgeworpen (MNP, 2007b). Door minder kap zijn de Nederlandse bossen ouder geworden en bevatten



Figuur 5.2 De aanwezigheid van doelsoorten verschilt per natuurtype. In een groot deel van de Nederlandse zandverstuivingen komen veel doelsoorten voor. In droog schraalgrasland en bloemrijk grasland komen nog relatief weinig doelsoorten voor.

Tabel 5.3 De trend van natuurkwaliteit in de afgelopen vijftien jaar verschilt per natuurtype. De kwaliteit van moeras en duingebieden neemt toe. De dichtheid van een aantal doelsoorten neemt echter nog steeds af. De trends zijn gebaseerd op landelijke trends van doelsoorten. (Bron: Netwerk Ecologische Monitoring; Landelijk Meetnet Flora en Landelijke Vegetatie Database)

Natuurtype	Trend	Legenda	
Moeras			Afname
Grasland			Toename
Duin / struweel			
Heide / zandverstuiving			
Bos			

steeds meer dood hout. Deze veranderingen in vegetatie zijn ook terug te zien in veranderingen in flora en fauna. In heide komen in de periode van 2000-2005 per gebied meer kenmerkende en zeldzame plantensoorten voor dan in de negentiger jaren. Het gaat dan om toename van planten die groeien in de jonge heiden. In bos, moeras en duin hebben vooral de vogels geprofiteerd van het nieuwe beheer. Het aantal doelsoorten vogels, dat kenmerkend is voor bossen, laat een toename zien (MNP, 2007b). Het gaat dan vooral om holenbroeders zoals spechten. Ook in moeras en duin is het aantal vogels dat bij de houtige begroeiing hoort sterk toegenomen. Het gaat bijvoorbeeld om de blauwborst, sprinkhaanzanger en tjiftjaf.

Negatieve ontwikkelingen hebben toch de overhand voor bos, heide en grasland. Zo hebben dagvlinders en veel broedvogels (nog) niet kunnen profiteren van de afname van vergrassing van de heide. Soorten die afhankelijk zijn van open gedeelten van de heide en stuifzanden, zoals de duinpieper, tapuit en het heideblauwtje, vertonen een negatieve trend. Datzelfde geldt voor plantensoorten die afhankelijk zijn van oudere heiden. Ook in bossen profiteren niet alle soorten in gelijke mate. Bosvogels zoals de gekraagde roodstaart of de fluitier worden in meer bossen aangetroffen, maar de dichtheid van deze soorten neemt gemiddeld nog steeds af. De trend van aantallen en dichtheden is voor dagvlinders ook voor bossen veelal negatief.



De fluitsner heeft ouder bos met een open structuur nodig. Deze soort neemt in aantal af. Waar bossen geschikt worden, weet de soort ze wel te bereiken. (Foto: Mark van Veen)

5.2 Conditie voor natuur

- *De meeste natuurtypen hebben nog altijd te lijden van slechte milieukwaliteit, verdroging of versnippering. Vaak gaat het om een combinatie van deze factoren.*
- *Klimaatverandering maakt natuur kwetsbaarder voor knelpunten in milieukwaliteit, verdroging en versnippering.*

Een goede kwaliteit van leefgebieden is een voorwaarde om flora en fauna duurzaam in stand te houden. Zo moeten milieu-, water- en ruimtecondities zoals omvang en ruimtelijke samenhang van leefgebieden voldoen aan de randvoorwaarden van de natuur. Daarnaast bepalen inrichting, gebruik en beheer van het leefgebied of soorten er duurzaam in kunnen voortbestaan. Het hangt sterk af van het type natuur welke condities van water, milieu en ruimte ergens nodig zijn. Sommige maar lang niet alle natuur vereist bijvoorbeeld natte of schrale condities.

In deze paragraaf worden de condities besproken voor natuur zoals stikstofdepositie, grondwater, ruimtecondities en klimaatverandering. Uitgangspunt zijn de gegevens over randvoorwaarden die natuurtypen stellen.

Ook depositie van zware metalen (vooral cadmium en lood), bodemkwaliteit (fosfaat, stikstof, zware metalen) en waterkwaliteit (fosfaat, stikstof en bestrijdingsmiddelen) kunnen knelpunten zijn. Deze knelpunten zijn minder wijd verspreid of leveren voor minder soorten een probleem op dan de hier beschreven knelpunten in milieu, water

en ruimte. Ze worden daarom hier niet behandeld. Een uitgebreide analyse van alle milieuknelpunten komt in de Milieubalans 2007 aan de orde (MNP, 2007e).

Milieu-, water- en ruimtecondities nog onvoldoende voor meeste natuurtypen

De condities voor natuur zijn de afgelopen jaren verbeterd. De zuurdepositie en stikstofdepositie op natuur is van 1990 tot 2003 afgenomen met respectievelijk ruim 40% en bijna 35%. Ongeveer 17% van het verdroogde areaal natuurgebied is (deels) hersteld (Beugelink et al., 2006).

De meeste natuurtypen in Nederland hebben echter nog steeds te maken met één of meer knelpunten (zie Tabel 5.4). Alleen natuurtypen van de kustzone (zilt grasland, kwelder, droog duingrasland en struweel) hebben relatief weinig te lijden van slechte milieu-, water- en ruimtecondities.

Voor driekwart van het oppervlak van de natuur op het land is de stikstofdepositie te hoog. Het gaat dan vooral om de natuurtypen op de hogere gronden. Bekend is dat

Tabel 5.4 De meeste natuurtypen staan onder druk door knelpunten in milieu- en watercondities en door gebrek aan ruimtelijke samenhang. Dikwijls gaat het om een combinatie van knelpunten.

Natuurtype	Grootte knelpunt		
	Milieu	Water	Ruimte
Moeras	Matig	Groot	Groot
Nat schraalgrasland	Matig	Groot	Groot
Nat (matig voedselrijk) grasland	Groot	Groot	Groot
Droog schraalgrasland	Groot	Geen	Groot
Droog duingrasland en struweel	Matig	Geen	Matig
Kalkgrasland	Groot	Geen	Groot
Bloemrijk grasland	Groot	Geen	Groot
Zilt grasland en kwelder	Matig	Matig	Matig
Natte heide en hoogveen	Groot	Groot	Groot
Droge heide	Groot	Geen	Matig
Zandverstuiving	Groot	Geen	Matig
Bos van laagveen en klei	Matig	Matig	Groot
Bos van arme gronden	Groot	Matig	Matig
Bos van rijke gronden	Groot	Geen	Groot
Bos van bron en beek	Groot	Groot	Groot

Legenda

	Groot
	Matig
	Klein
	Geen

toevoer van stikstof kan resulteren in verzuring en vermisting. De stikstofdepositie op natuur is op deze plekken hoger dan het kritische depositieniveau waaronder natuur geen noemenswaardige schade ondervindt.

De Nederlandse natuur is nog altijd sterk versnipperd. Voor veel soorten zijn de leefgebieden te klein en onvoldoende verbonden om populaties te herbergen die duurzaam kunnen voortbestaan. Soorten kunnen alleen nog duurzaam voorkomen, als afzonderlijke leefgebieden onderdeel uitmaken van een ecologisch netwerk. De kans op duurzaam voorkomen van soorten neemt sterk toe, als leefgebieden vrij grote populaties kunnen herbergen. Het ruimteknelpunt is vooral groot in graslanden voor soorten zoals paapje en grauwe gors.

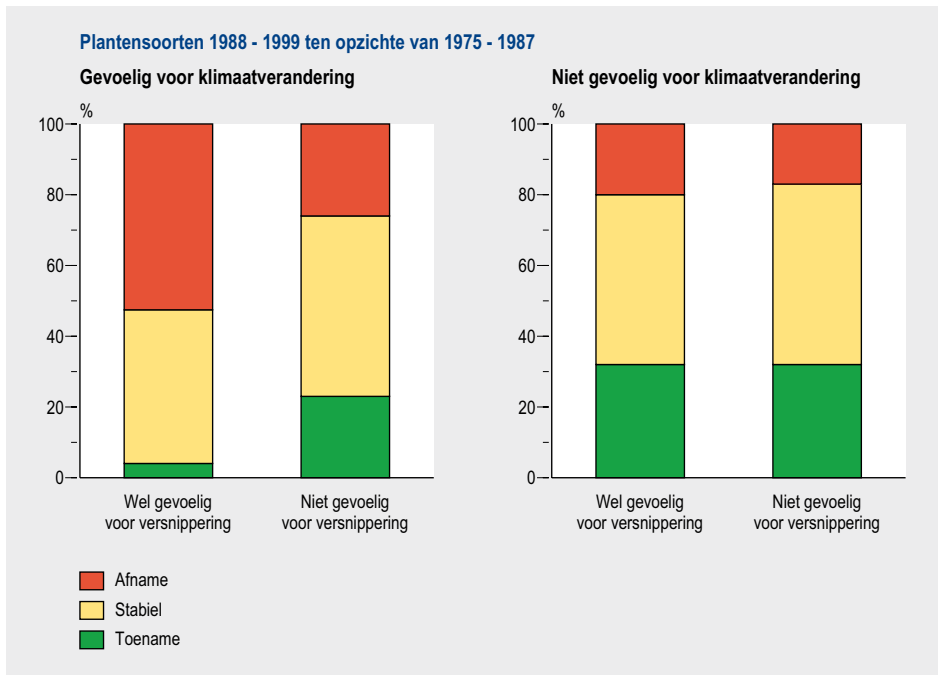
Een natuurgebied wordt als verdroogd beschouwd, als het grondwaterpeil te laag is of als er te weinig kwelwater is om de karakteristieke ecologische waarden van dat gebied te garanderen. Ook als er ter compensatie van het grondwatertekort oppervlaktewater van onvoldoende kwaliteit wordt aangevoerd, is sprake van verdroging. Verdroging betekent niet alleen een vochttekort, maar kan er ook toe leiden dat de bodem zuurder en voedselrijker wordt. Planten en dieren kunnen uit een gebied verdwijnen wanneer ze niet zijn aangepast aan deze omstandigheden. Verdroging blijkt een hardnekkig knelpunt voor vrijwel alle grondwaterafhankelijke natuur.

Klimaatverandering maakt natuur kwetsbaarder voor slechte condities

De gemiddelde temperatuur is in Nederland in ruim 100 jaar gestegen met 1,6 °C. In Nederland bestaat de top tien van warmste jaren alleen uit jaren vanaf 1988. Het jaar



Klimaatverandering is een van de oorzaken waardoor koudeminnende soorten zoals de heikikker in aantal afnemen. (Foto: Roel Hoeve)



Figuur 5.5 De helft van de Nederlandse plantensoorten die gevoelig zijn voor versnippering én gevoelig voor klimaatverandering heeft een negatieve trend, terwijl dit 20% is voor soorten die alleen gevoelig zijn voor versnippering. (Bron: Ozinga et al., 2007)

2006 was het warmste jaar sinds het begin van de regelmatige waarnemingen in 1706. De gemiddelde hoeveelheid neerslag per jaar is eveneens toegenomen.

Deze opwarming en verandering van neerslagpatronen hebben ook gevolgen voor het voorkomen van planten en dieren. Over het algemeen kunnen soorten met een zuidelijk verspreidingsgebied (warmteminnende soorten zoals de zandhagedis) van klimaatverandering profiteren, terwijl soorten met een noordelijk verspreidingsgebied (koudeminnende soorten zoals de heikikker) in aantal afnemen.

Klimaatverandering heeft ook effect op de kwaliteit van leefgebieden. Natuurtypen als natte heide, hoogveen, natte graslanden en moerassen zijn extra kwetsbaar omdat ze gevoelig zijn voor toenemende weersextremen en droogte. Klimaatverandering is een extra drukfactor bovenop de milieu-, water-, en ruimtekelpunten. Zo vertoont de helft van de Nederlandse plantensoorten die zowel gevoelig zijn voor versnippering als voor klimaatverandering een negatieve trend, terwijl dit bij soorten die alleen gevoelig zijn voor versnippering 20% is (zie Figuur 5.5).

5.3 Natuurbeleid: stand van zaken

- *Het is onwaarschijnlijk dat het verlies aan biodiversiteit in 2010 zal stoppen. De milieu-, water- en ruimtecondities zijn nog onvoldoende om de kenmerkende planten- en diersoorten duurzaam te behouden.*
- *De aanpak van verdroging per gebied zoals het Rijk en de provincies die gezamenlijk hebben ingezet, biedt perspectief. Het is echter niet waarschijnlijk dat de doelstelling om voor 2015 alle condities in Natura 2000-gebieden op orde te hebben zal worden gehaald: een kwart van het verdroogd areaal Natura 2000-gebied wordt pas na 2013 aangepakt. Gebieden waar wel voor 2013 aan gewerkt wordt, worden niet volledig hersteld.*
- *De inrichting van de EHS loopt forse vertraging op. De afspraken in het kader van het ILG voorzien in versnelling, maar onvoldoende om de EHS in 2018 te realiseren*

De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is of de inzet van het natuur- en milieu-beleid groot genoeg is om de (inter)nationale doelstellingen te realiseren op het gebied van biodiversiteit en condities. Om deze vraag te beantwoorden, wordt gekeken naar de natuurkwaliteit, trends in deze kwaliteit en naar de huidige en te verwachten condities.

Op allerlei schaalniveaus (mondiaal, Europees, nationaal) zijn afspraken gemaakt om natuurdoelen te realiseren. De diverse conventies, richtlijnen en beleidsnota's bevatten ook dikwijls afspraken die gebonden zijn aan een bepaalde tijdslijm. Tabel 5.6 biedt een overzicht van de belangrijkste afspraken met tijdslijm.



De Loonse en Drunense Duinen zijn een groot stuifzandgebied, met belangrijke nationale en internationale waarden. (Foto: David Pattyn, Foto Natura)

Tabel 5.6 Zowel nationaal als internationaal zijn diverse afspraken gemaakt die relevant zijn voor het Nederlandse natuurbeleid.

Document	Afspraak	Tijdslimiet
Biodiversiteit		
CBD, wereldwijde afspraak	Achteruitgang biodiversiteit verminderen	2010
CBD, afspraak EU	Achteruitgang biodiversiteit stoppen	2010
Vogel- en Habitatrictlijnen EU	Aangewezen soorten en habitats duurzaam in stand houden	geen
Agenda Vitaal Platteland	Biodiversiteit zeker stellen	geen
Condities		
Nitraatrichtlijn EU	Waterverontreiniging door nitraat verminderen	2009
NEC-richtlijn	Emissie van ammoniak en stikstofoxiden verminderen	2010
ILG-convenanten	Verdrogingsprobleem oplossen in gebieden op de TOP-lijst van provincies	2013
Kaderrichtlijn Water EU	Goede chemische en ecologische kwaliteit realiseren	2015 - 2027
Agenda Vitaal Platteland	Milieukwaliteit Natura 2000-gebieden op orde brengen	2015
Agenda Vitaal Platteland	Benodigde watercondities in de EHS gerealiseerd	2018
Agenda Vitaal Platteland	Duurzame condities voor alle in 1982 voorkomende soorten en populaties realiseren	2020
Agenda Vitaal Platteland	Milieukwaliteit EHS buiten Natura 2000-gebieden op orde brengen	2027
Realisatie EHS		
Agenda Vitaal Platteland	Alle grond voor de EHS verworven	2015
Agenda Vitaal Platteland	Alle grond voor de EHS ingericht	2018

Op internationaal vlak gaat het vaak om conventies die het karakter hebben van een intentieverklaring. Een voorbeeld is het CBD dat in 1992 in Rio de Janeiro werd gesloten. De doelstelling die in 2002 in Johannesburg in het kader van dit verdrag werd afgesproken: het verminderen van het tempo van de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010, vormt het overkoepelende doel van het Nederlandse natuurbeleid. De doelstelling in Europees verband is het stoppen van het verlies aan biodiversiteit in 2010.

Op Europees niveau spelen, naast dergelijke conventies met een intentiekarakter, ook richtlijnen met een verplichtend karakter een belangrijke rol. Voor het natuurbeleid geldt dat vooral voor de Vogel- en Habitatrictlijnen (VHR) van de Europese Unie. Gebieden die onder deze richtlijnen aangewezen zijn, vormen samen een stelsel van Europese natuurgebieden, Natura 2000. Het doel van Natura 2000 is een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor soorten en habitats die van belang zijn voor de hele Europese Unie. In dit verband zijn ook de Kaderrichtlijn Water, de NEC-richtlijn en de Nitraatrichtlijn belangrijk.

Op nationaal niveau bevatten de Nota Ruimte (VROM, 2006c) en de Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004) het rijksbeleid dat voor natuur relevant is. De centrale doelstellingen van het natuurbeleid in Nederland zijn: zekerstelling van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur, en voor alle in 1982 voorkomende soorten en populaties zijn in 2020 duurzame condities voor hun voortbestaan gegarandeerd. Onder deze hoofddoelstelling vallen operationele doelen, die kunnen worden ingedeeld in doelen voor areaal, soorten, natuurkwaliteit, milieu- en ruimtecondities en beheer. Het voornaamste beleidsdoel is het realiseren van een samenhangend netwerk van natuurgebieden en robuuste verbindingzones: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS; 728.500 ha) in 2018.

De aanpak van verdroging en waterkwaliteit in Natura 2000-gebieden staat onder tijdsdruk door de Kaderrichtlijn Water: in 2015 moet de aanpak van de verdroging in de Natura 2000-gebieden gereed zijn. In de overige EHS moeten volgens de doelstelling de milieukwaliteitstekorten uiterlijk in 2027 zijn opgelost.

De uitvoering van dit beleid is in belangrijke mate gedecentraliseerd naar de provincies. Dit is per 1 januari 2007 onderstreept met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Om het ILG uit te voeren, heeft het Rijk bestuursovereenkomsten voor de periode 2007-2013 gesloten met de twaalf provincies.

Het beleidsprogramma voor 2007-2011, 'Samen werken, samen leven' (AZ, 2007) vermeldt de intentie van het kabinet om extra te investeren in natuur zodat de EHS in 2018 kwantitatief is gerealiseerd. In 2015 zal tevens voldaan zijn aan Europese verplichtingen op het gebied van natuur (Natura 2000).

Biodiversiteitverlies in 2010 niet volledig gestopt

Om te voldoen aan de EU-doelstelling met betrekking tot de CBD moet het verlies aan biodiversiteit gestopt zijn in 2010. Het huidige beeld is dat dit nog niet bereikt is en ook in 2010 niet te verwachten is voor alle typen natuur, zeker omdat de condities voor duurzaam behoud nog niet op orde zijn. Tabel 5.7 laat zien dat de actuele kwaliteit van het merendeel van de typen natuur laag is. Ook neemt die kwaliteit voor veel typen natuur zoals grasland, bos en heide nog steeds af omdat veel soorten in aantal achteruitgaan (zie ook Tabel 5.3).

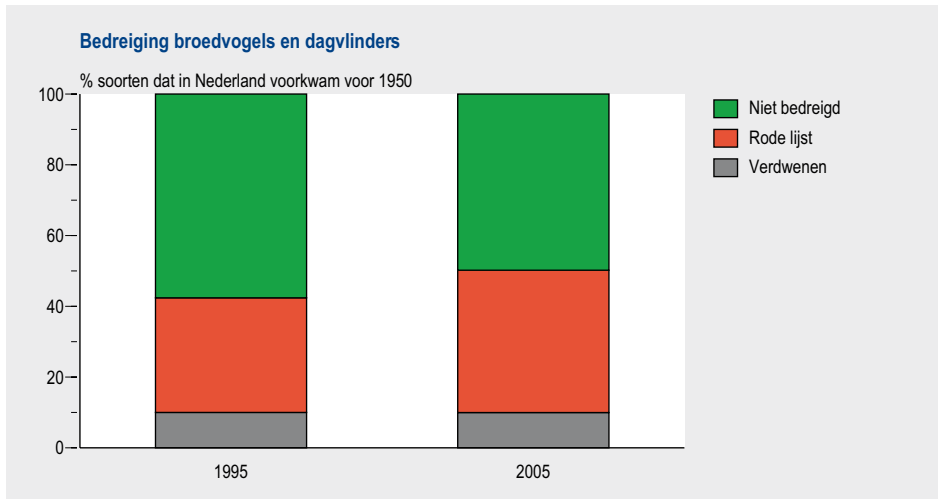
Tabel 5.7 De meeste natuur in Nederland heeft een lage kwaliteit, waaronder een aantal natuurtypen met een internationale verplichting zoals heide en hoogveen. De kwaliteit van zilt grasland en kwelder is een onderschatting.

Natuurtype	Natuurkwaliteit	Internationale verplichting	
Moeras		*	
Nat schraalgrasland		*	
Nat (matig voedselrijk) grasland		*	
Droog schraalgrasland		**	
Droog duingrasland en struweel		***	
Kalkgrasland		***	
Bloemrijk grasland		*	
Zilt grasland en kwelder		***	
Natte heide en hoogveen		***	
Droge heide		***	
Zandverstuiving		***	
Bos van laagveen en klei		*	
Bos van arme gronden		*	*** groot
Bos van rijke gronden		*	** matig
Bos van bron en beek		**	* klein

Legenda	
	hoog
	matig
	laag

***	groot
**	matig
*	klein

Wereldwijd worden Rode Lijsten gebruikt om aan te geven hoe het met soorten gaat. Op die lijsten staan soorten die bedreigd en kwetsbaar zijn. In Nederland is voor de broedvogels en dagvlinders de afgelopen jaren voor de tweede keer een Rode Lijst gemaakt. Als de gecombineerde Rode Lijst van broedvogels en dagvlinders wordt vergeleken met de situatie van tien jaar geleden, dan blijkt dat het aantal bedreigde en kwetsbare soorten is toegenomen (zie Figuur 5.8)



Figuur 5.8 Het aantal soorten broedvogels en dagvlinders dat als bedreigd en kwetsbaar op de Rode Lijst staat, is de afgelopen tien jaar toegenomen. (Bron: LNV)

Natura 2000 krijgt vorm, duurzame instandhouding vraagt nog veel aandacht

Ondanks de hoge milieu- en ruimtedruk bevat Nederland internationaal belangrijke soorten en habitats. Nederland is in Europese context vooral belangrijk voor de ecosystemen op de hogere zandgronden (vennen, schrale graslanden, heiden), de duinen en de waterrijke gebieden (rivierengebied, laagveenmoerassen en getijdengebieden). De laagvenen, het rivierengebied en de getijdengebieden zijn internationaal gezien belangrijk omdat ze onderdeel zijn van de delta in Europese context. Nederland heeft unieke duinen omdat aantasting hiervan door bebouwing beperkt is gebleven in ver-

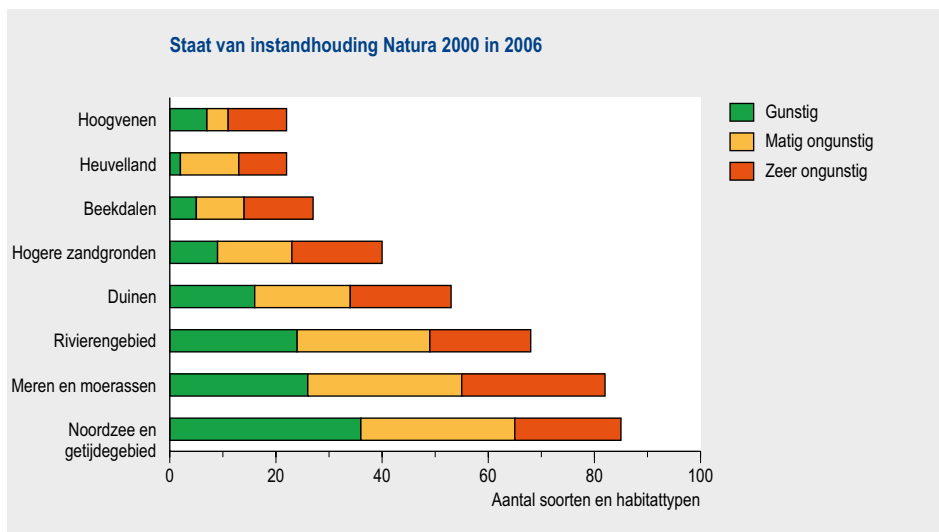


Het Naardermeer is aangewezen als Natura 2000-gebied. Het is een gebied met plassen met riet, hooiland en moerasbos. Het water is ondiep met in het midden van het meer riet en mattenbies. (Foto: Wil Meinderts, Foto Natura)

gelijking met de ons omringende landen. Daarnaast heeft Nederland internationaal gezien belangrijke heischrale graslanden, blauwgraslanden en stroomdalgraslanden. Dit zijn specifieke ecosystemen die in heel Europa zeldzaam zijn geworden, en waarvan het behoud van de Nederlandse arealen bijdraagt aan het Europese behoud.

De Vogel- en Habitatrichtlijnen van de EU verplichten Nederland om bescherming van soorten en gebieden wettelijk te verankeren. Dit is gebeurd in de Flora- en Faunawet (soortenbescherming) en in de Natuurbeschermingswet (gebiedsbescherming). Ook moet Nederland, net als de andere lidstaten, gebieden aanwijzen waar die soorten en habitattypen in stand worden gehouden waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid heeft in Europa. Het traject van aanmelden, vaststellen en aanwijzen van die gebieden is verplicht. Nederland heeft berispingen van de Europese Commissie gekregen vanwege haperingen in dit proces. Inmiddels heeft Nederland een lijst met gebieden ingediend die de Europese Commissie heeft goedgekeurd. Nederland voldoet met de aanmelding van 162 gebieden aan de Europese verplichtingen. Het proces van formele aanwijzing van de gebieden loopt via aanwijzingsbesluiten. Begin 2007 heeft de minister van LNV de aanwijzing van de eerste tranche van 111 gebieden gepresenteerd. Binnen drie jaar na aanwijzing moeten beheerplannen worden opgesteld voor deze gebieden, voornamelijk door provincies. Dit laatste is een bepaling uit de Natuurbeschermingswet; beheerplannen opstellen is geen Europese verplichting.

Er is geen tijdslimiet gesteld wanneer de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats in de Natura 2000-gebieden bereikt moet zijn. Er is echter wel een verplichting tot verbetering van behoud. De staat van instandhouding van veel Natura 2000-soorten en -habitats in Nederland is nog ongunstig (zie Figuur 5.9) (MNP, 2007d).



Figuur 5.9. Van een groot aantal soorten en habitats van Natura 2000-gebieden is de staat van instandhouding nog ongunstig. (Bron: LNV, 2006)



Voor enkele soorten zoals de grauwe kiekendief kan Nederland niet alleen voor voldoende geschikt leefgebied binnen haar grenzen zorgen. (Foto: Martijn de Jonge)

Overigens is ook het landelijk gebied belangrijk voor een aantal Natura 2000-soorten. De Vogel- en Habitatrichtlijnen richten zich er namelijk niet alleen op een netwerk van gebieden te realiseren, maar bevatten ook soortbeschermende maatregelen. Die maatregelen gelden zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden. Dit is bijvoorbeeld aan de orde voor de kamsalamander, de grauwe kiekendief en diverse vleermuizen. Om de leefgebieden van deze soorten in stand te houden, is het meestal niet nodig om die gebieden een natuurfunctie te geven. Wel moet worden gedacht aan aangepaste vormen van landbouw. Zo komt de grauwe kiekendief voor op akkerbouwgronden in Oost-Groningen en Flevoland die voor een deel braak liggen.

Diverse Natura 2000-gebieden vragen erom het natuurbeleid grensoverschrijdend af te stemmen. Zo ligt de bovenloop van een aantal beekstroomgebieden in Duitsland of België. Juist de maatregelen die worden genomen in die bovenstroomse delen, bepalen in belangrijke mate de kwaliteit in het Nederlandse deel van de stroomgebieden.

Inrichting EHS loopt achter op schema, ILG versnelt niet voldoende

Wanneer de op het land geplande EHS is gerealiseerd, zal deze bijna 730.000 ha groot zijn. Een deel daarvan is landbouwgrond die via inrichting een natuurfunctie krijgt. Van die in te richten natuur is ongeveer 50.000 ha gerealiseerd. Daarnaast geldt dat er bijna 28.000 ha onderhanden werk is. Inrichting is vaak een proces dat vele jaren vraagt. Uitgaande van het inrichtingstempo van de afgelopen drie jaar (circa 1.100 ha per jaar), zou het ruim 25 jaar duren voordat dit onderhanden werk is uitgevoerd.

In de bestuursoverkomsten die het Rijk en de provincies in het kader van ILG hebben gemaakt, is voor de inrichting van de EHS afgesproken dat in de periode 2007-2013 30.000 ha wordt gerealiseerd. Dit betekent een jaarlijks gemiddelde inrichting van 4.400 ha. Dat is ongeveer vier keer zo hoog als het inrichtingstempo van de afgelopen drie jaar. Na 2013 resteert volgens de ILG-afspraken nog een inrichtingstaakstelling van bijna 75.000 ha tot 2018. In het beleidsprogramma voor 2007-2011 'Samen werken, samen leven' (AZ, 2007) geeft het kabinet aan dat deze taakstelling in 2018 zal zijn gerealiseerd. Dat betekent voor de periode 2014 tot 2018 een gemiddeld jaarlijkse realisatie van 15.000 ha., dus meer dan een vertienvoudiging van het inrichtingstempo van de afgelopen drie jaar.


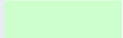
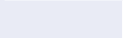
In sommige provincies ligt de met het Rijk afgesproken taakstelling voor verwerving en inrichting van de EHS in de bestuursoverkomsten ILG lager dan de ambitie van de provincie. De beschikbare rijks gelden waren het uitgangspunt voor de afspraken en waren daarmee beperkend. Sommige provincies (bijvoorbeeld Flevoland) denken de afgesproken taakstellingen voor verwerving en beheer gemakkelijk te gaan halen. Groningen, Friesland, Drenthe en Noord-Brabant willen de realisatie van de EHS versnellen. Zij zijn van plan dit te doen door de eerste jaren meer geld in te zetten op de EHS. Ook zijn enkele provincies van plan de EHS te versnellen door zelf te voor- of cofinancieren. Sommige provincies verwachten dat het ILG mogelijkheden biedt om de landinrichting te versnellen. De procedurele vastigheid is weg, onder meer door de 'vormvrije procedure', waardoor de provincie zelf meer het tempo van de grondverwerving kan sturen. In andere provincies zoals Zuid-Holland, Gelderland en Overijssel is het juist de grootste uitdaging van de komende jaren om het ILG-budget weg te zetten en de afgesproken prestaties te realiseren.



De zeldzame spaanse ruiter komt voor op schraalgrasland. Bij verdroging of een toename van stikstof verdwijnt de soort. (Foto: Mark van Veen)

Tabel 5.10 Als de ruimtecondities verbeteren, heeft dit voor veel typen natuur een groot positief effect op de kwaliteit. Voor enkele systemen is de kwaliteit verder te verbeteren door ook de knelpunten milieu en/of water op te lossen.

Natuurtype	Verbeteren kwaliteit na aanpak knelpunt		
	Milieu	Water	Ruimte
Moeras		Matig	Groot
Nat schraalgrasland	Klein	Groot	Matig
Nat (matig voedselrijk) grasland	Klein	Groot	Groot
Droog schraalgrasland	Matig		Matig
Droog duingrasland en struweel	Matig		Groot
Kalkgrasland	Klein		Matig
Bloemrijk grasland	Klein		Matig
Zilt grasland en kwelder		Klein	Klein
Natte heide en hoogveen	Matig	Groot	Groot
Droge heide	Groot		Groot
Zandverstuiving	Klein		Klein
Bos van laagveen en klei		Klein	Groot
Bos van arme gronden	Matig		Matig
Bos van rijke gronden	Matig		Matig
Bos van bron en beek		Matig	Matig

Legenda	
	Groot
	Matig
	Klein
	Geen

Aanpak condities in samenhang

De bijdrage van het verbeteren van de milieu-, water- en ruimtecondities aan het verhogen van de natuurkwaliteit verschilt per natuurtype (zie Tabel 5.10). Om de kwaliteit te verhogen, is het voor veel natuurtypen belangrijk dat de ruimtecondities verbeteren. Als gebieden vergroot worden en de onderlinge samenhang met gebieden in de omgeving wordt versterkt, zal de natuurkwaliteit toenemen. In droge heide leidt juist verbetering van de milieucondities tot het beste resultaat. Knelpunten moeten echter vaak opgelost worden in onderlinge samenhang. Zo geldt dat voor natte schraalgraslanden verbeteren van ruimtecondities alleen leidt tot grotere natuurkwaliteit, als ook de watercondities verbeterd worden.

In paragraaf 5.2 is geconstateerd dat de stikstofdepositie voor veel natuurtypen te hoog is. De emissies van verzurende en/of vermestende stoffen zijn sinds 1990 sterk gedaald (met 65% voor zwaveloxide, 33% stikstofoxiden en 45% ammoniak). Toch is nog een verdere reductie noodzakelijk om de natuurkwaliteit te verbeteren. De Neder-

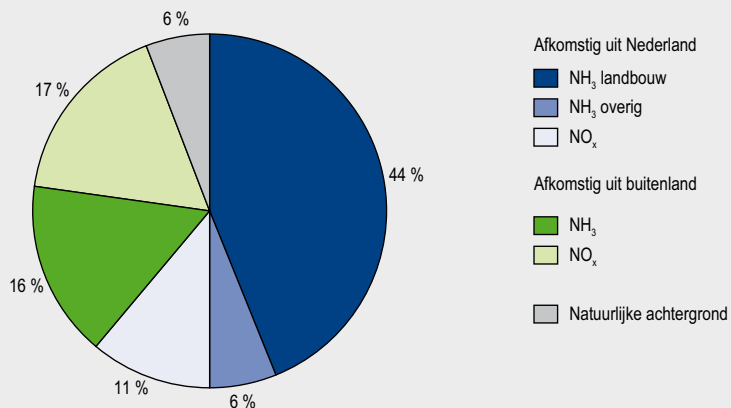
landse landbouw levert de grootste bijdrage, maar ook het buitenland draagt substantieel bij aan de vermistende depositie (zie Tekstkader 'Herkomst stikstofdepositie'). De nationale emissieplafonds volgens de NEC-richtlijn lijken met het huidige milieubeleid wel gehaald te worden. Voor stikstofoxiden en ammoniak is er een kans van ongeveer 50% dat het NEC-richtlijnplafond wordt gehaald, voor zwaveloxide is deze kans minder dan 33%. Als de emissiedoelen gerealiseerd worden in 2010, zal de stikstofdepositie op natuur dalen tot gemiddeld circa 1900 mol N/ha/jr (MNP, 2007e). Van die daling zal de natuur profiteren, vooral de natuurtypen met een relatief groot depositieknelpunt zoals droog schraalgrasland, natte heide en hoogveen en bos van arme gronden. Als de emissiedoelen worden gehaald, betekent dit echter niet dat het milieuprobleem helemaal is opgelost. Ook bij dit depositieniveau zal slechts 20% tot 30% van de natuur duurzaam beschermd zijn (MNP, 2007e). Het gemiddelde kritische depositieniveau van Nederlandse natuurgebieden - het niveau waaronder geen noemenswaardige schade aan natuur optreedt - wordt dan nog steeds ruim overschreden.

Herkomst stikstofdepositie

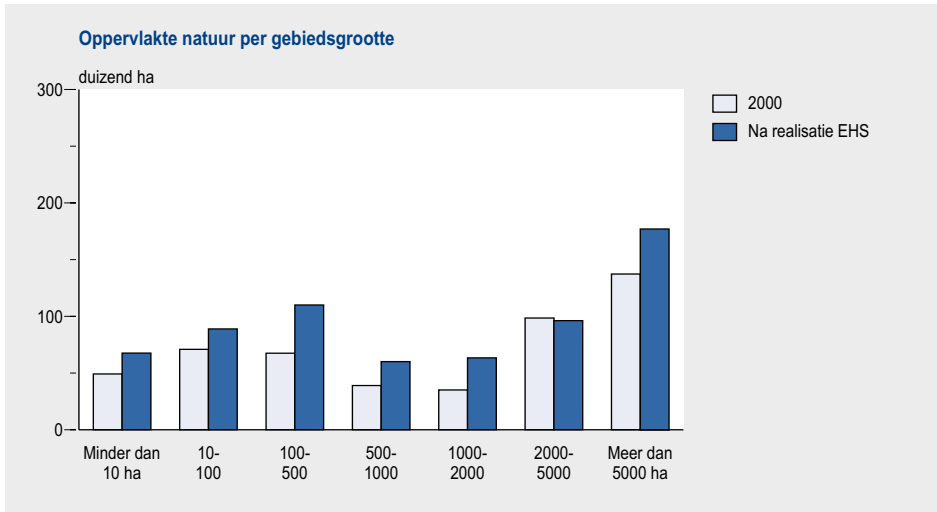
Stikstof kan via de atmosfeer in de natuur terechtkomen als ammoniak (NH_3) of als stikstofoxiden (NO_x). De bronnen achter deze twee stoffen zijn echter heel verschillend. Ammoniak komt voornamelijk vrij bij de veeteelt en in veel mindere mate bij de fabricage en toepassing van kunstmest en in het verkeer. Het komt niet ver van de bron weer op het aardoppervlak neer, het meeste binnen een afstand van enkele tientallen kilometers. Daardoor is vrijwel de gehele ammoniakdepositie afkomstig van de Nederlandse landbouw; dit is ongeveer 45% van de totale stikstofdepositie.

Het Nederlandse wagenpark, de industrie, elektriciteitscentrales, raffinaderijen en verwarmingsinstallaties dragen samen ruim 15% bij aan de totale vermistende depositie. Omdat stikstofoxiden honderden kilometers door de lucht getransporteerd worden voordat ze weer neerslaan, is er een grote bijdrage uit het buitenland. Andere Europese landen dragen ruim 30% bij aan de totale stikstofdepositie (zie Figuur 5.11).

Herkomst stikstofdepositie op Nederland 2005



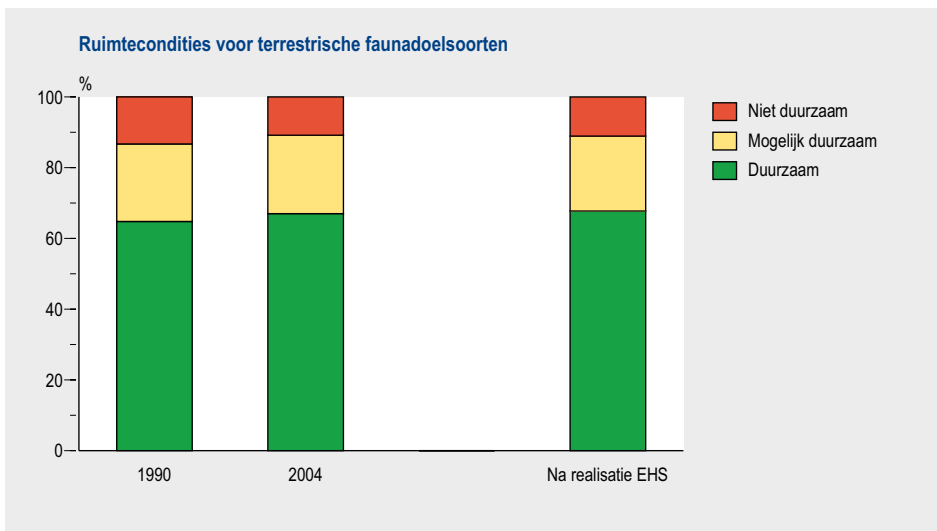
Figuur 5.11 De Nederlandse landbouw levert de grootste bijdrage aan de stikstofdepositie, maar ook het buitenland draagt substantieel bij.



Figuur 5.12 Realisatie van de EHS leidt tot toename van het areaal natuur, maar de natuur blijft versnipperd.

Met huidige werkwijze EHS blijft natuur te versnipperd voor faunadoelsoorten

Het areaal natuur neemt toe door de realisatie van de EHS. Beperkte sturing op de plek waar nieuwe natuur komt binnen de ruime EHS-grenzen, leidt ertoe dat bestaande kerngebieden wel groter zijn geworden, maar er zijn ook diverse kleine natuurgebieden bijgekomen. Hierdoor is het karakter van de EHS versnipperd gebleven (MNP, 2007c). Wanneer de realisatie van de EHS op dezelfde voet voortgaat, blijft ook in de toekomst het oppervlak grote natuurgebieden gering (zie Figuur 5.12). De consequen-



Figuur 5.13 Realisatie van de EHS leidt, uitgaande van de huidige beleidspraktijk, slechts tot een geringe verbetering van de ruimtelijke samenhang voor diersoorten. De figuur is gebaseerd op de aanname dat de milieu- en watercondities optimaal zijn.

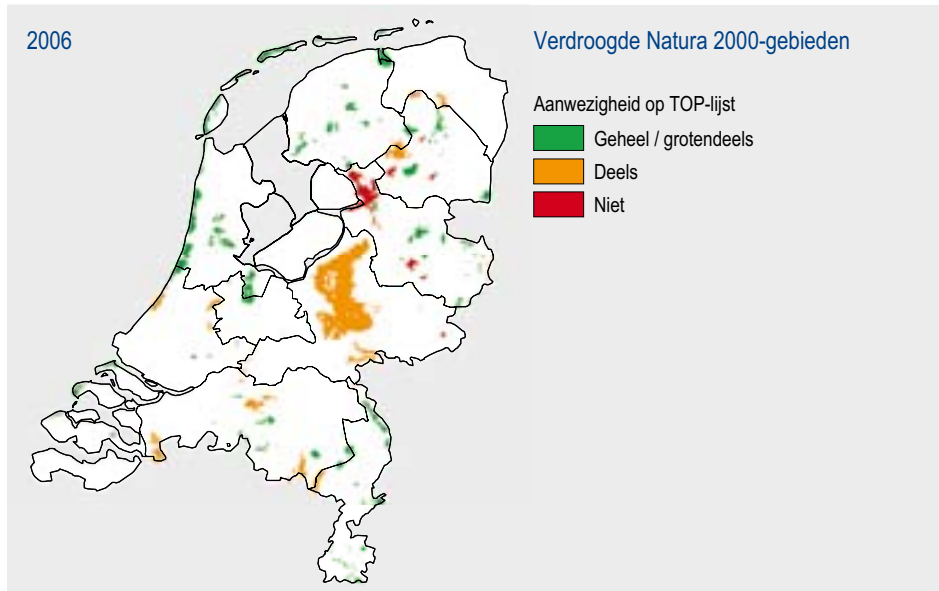
tie van die versnippering is dat de ruimtelijke samenhang voor diersoorten nauwelijks verbetert ten opzichte van de huidige situatie (zie Figuur 5.13).

Aanpak verdroging per gebied biedt perspectief

Naar aanleiding van het advies van de Taskforce Verdroging (2006) heeft de minister van LNV de provincies gevraagd verdroogde gebieden te selecteren die met prioriteit moeten worden aangepakt. Bij deze zogenoemde provinciale TOP-gebieden staan vooral de Natura 2000-gebieden voorop. In deze gebieden zal de verdroging in 2015 zijn opgelost (LNV, 2006a). De TOP-gebieden vormen de basis voor de afspraken tussen provincies en Rijk in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), dat per 1 januari 2007 voor de periode 2007-2013 van kracht is geworden. Doel van deze gebiedsgerichte aanpak is het anti-verdrogingsbeleid een nieuwe impuls te geven.

In het kader van het ILG hebben de provincies in 2006 een zogenoemde nulmeting uitgevoerd. Daaruit blijkt dat ongeveer 222.000 hectare natuurgebied verdroogd is. De provincies hebben in totaal ongeveer 89.000 hectare verdroogd natuurgebied op de TOP-lijst gezet (LNV, 2007); dat is ongeveer 40% van het verdroogde areaal volgens de nulmeting. Van de 89.000 hectare is ongeveer 57.000 hectare Natura 2000-gebied.

De provincies hebben voornamelijk gekozen voor aanpak van natuurgebieden met een aanzienlijk verdroogd areaal. Veel verdroogde Natura 2000-gebieden of delen daarvan maken deel uit van de TOP-lijst (zie Figuur 5.14). De door de provincies geselecteerde lijst van gebieden vertoont grote overeenkomst met de hotspotkaart verdrogingsbestrijding, waarop gebieden staan met relatief grote ecologische betekenis (Beugelink et al., 2006).



Figuur 5.14 Veel verdroogde Natura 2000-gebieden of delen daarvan maken deel uit van de TOP-lijst verdrogingsbestrijding, die de provincies hebben samengesteld.

Halen EU-verplichtingen in 2015 onwaarschijnlijk, grote EHS-opgave tot 2018

In 'Samen werken, samen leven' (AZ, 2007) wordt door het kabinet bevestigd dat in 2015 zal zijn voldaan aan Europese verplichtingen op het gebied van natuur (Natura 2000). Ondanks de veelbelovende aanpak per gebied is het onzeker dat deze doelstelling wordt gehaald, omdat 25% van het areaal verdroogd Natura 2000-gebied ontbreekt op de TOP-lijst. Bovendien zal volgens de provincies de verdroging in de TOP-gebieden niet volledig worden hersteld, maar voor circa 80%.

Een aantal verdroogde Natura 2000-gebieden, zoals het Mantingerzand, het Korenburgerveen, de Wieden en de Weerribben, staat niet op de TOP-lijst. Dat is opmerkelijk omdat deze gebieden in de Decemhernota 2006 (V&W, 2006) met betrekking tot de wateropgave het predicaat 'sense of urgency' hebben gekregen. In deze gebieden zal de verdroging niet eerder dan na 2013 worden bestreden. De redenen van uitstel zijn divers; een ervan is de beperkte omvang van het ILG-budget in relatie tot de verwachte hoge kosten van de verdrogingsbestrijding in deze gebieden. Overigens heeft de minister van LNV in haar reactie op de motie Poldermans (TK 30 800 XIV, nr 94) toegezegd, dat indien er tijdens de midtermreview (2010) van het ILG blijkt, dat de voortgang zodanig is dat het budget ontoereikend is, er samen met de provincies gekeken zal worden welke extra inspanningen nodig zijn.

De benodigde watercondities voor de EHS moeten in 2018 zijn gerealiseerd (LNV, 2006a). Wanneer de TOP-lijst met succes is afgewerkt, resteert dus nog een aanzienlijke opgave van circa 133.000 hectare, vooral in de EHS buiten de Natura 2000-gebieden. Voor de aanpak van de verdroging na 2013 in de gebieden die niet op de TOP-lijst staan, zijn nog geen afspraken gemaakt.

Afstemming water- en natuurbeleid noodzakelijk èn complex

Voor een samenhangende ecologische doelbepaling en de daarbij behorende water- en milieucondities is het zaak de implementatieprocessen van de VHR, Natura 2000, WB21, de KRW en de aanpak van verdroging goed op elkaar af te stemmen (MNP, 2006). Dat blijkt in de praktijk niet eenvoudig te zijn. Die processen volgen verschillende sporen, veelal met verschillende mensen.

Indien de afstemming beperkt gebeurt, kan het gebeuren dat Nederland in gebreke blijft bij het halen van de Natura 2000-doelen en een optimale kwaliteit van de Natura 2000-gebieden niet wordt bereikt (MNP, 2007d).

Natuurbeheer realiseert gewenste natuurkwaliteit nog niet

Het beheer van natuurgebieden is in belangrijke mate in handen van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Maar ook agrariërs en andere particulieren beheren grond met het motief bij te dragen aan behoud of herstel van natuurkwaliteit. Momenteel wordt op circa 8% van het landbouwareaal agrarisch natuurbeheer gesubsidieerd. Uit de dit jaar verschenen evaluatie van de ecologische effecten van dit beheer (MNP, 2007b) blijkt dat de beheerders de afspraken die zij met het Rijk over het beheer hebben gemaakt, in het algemeen goed nakomen.

Bij terreinbeheerders wordt de voor de EHS beoogde natuurkwaliteit nog niet gerealiseerd op meer dan de helft van het areaal dat ze beheren. Dat komt vooral door slechte milieukwaliteit of doordat te kleine gebieden geïsoleerd liggen ten opzichte van andere natuur. Aangezien de provincies via onder meer het ILG in nog sterkere mate de regierol hebben gekregen in het landelijk gebied, is het nu aan hen om met hulp van het Rijk het voortouw te nemen om de milieukwaliteit en de grootte van de natuurgebieden nog aanzienlijk verder te verbeteren.

Ook in gebieden met agrarisch natuurbeheer gaat het niet goed met de natuurkwaliteit. De graslanden zijn wat bloemrijker, maar de uiteindelijk gewenste natuurkwaliteit komt niet of nauwelijks dichterbij. De ecologische effectiviteit van de regeling voor het agrarisch natuurbeheer in zijn huidige vorm is beperkt. Bovendien is de continuïteit onzeker. Ook dit beperkt de effectiviteit.

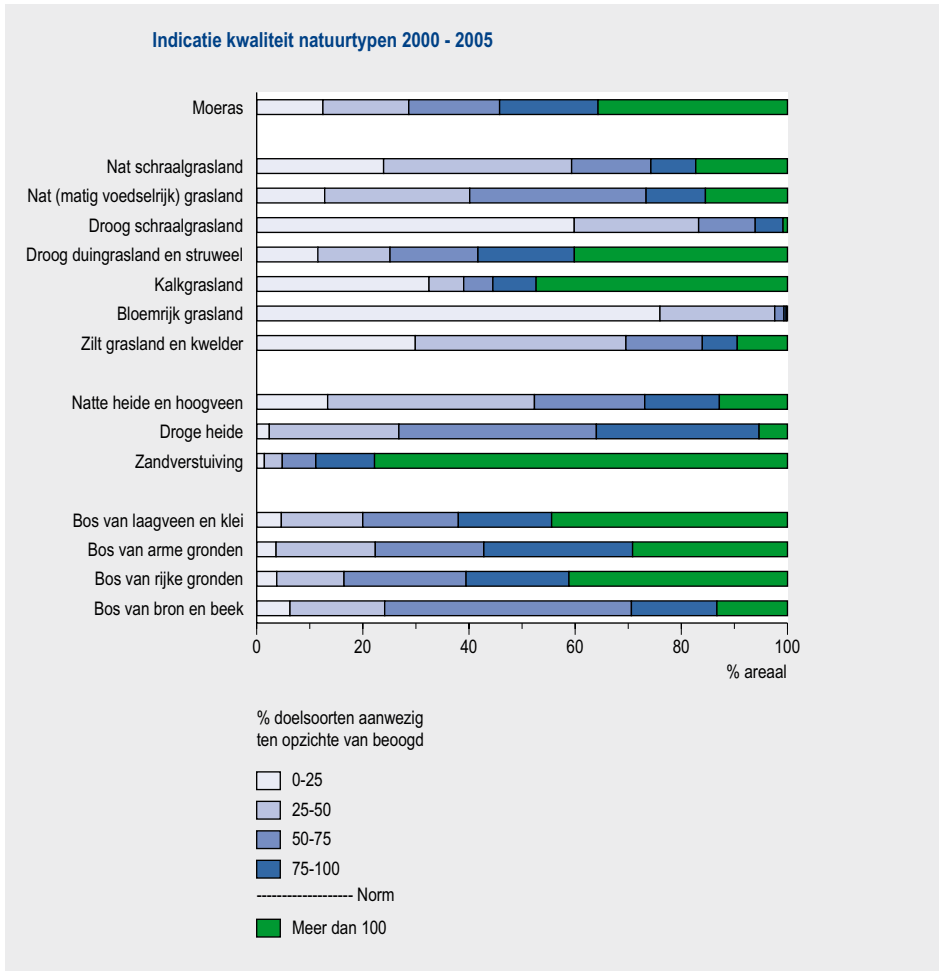


Het Utrechts Landschap heeft bomen gekapt op een terrein waar heide is beoogd. (Foto: Mark van Veen)

Natuurkwaliteit gebaat bij eenheid in systematiek

Om de natuurkwaliteit te behouden en waar nodig te verbeteren is het vereist dat de milieu-, water- en ruimtecondities worden verbeterd, dat natuurgebieden planologisch wordt veiliggesteld en goed worden beheerd. Hiervoor zijn acties nodig van verschillende partijen zoals waterschappen, gemeenten, provincies, terreinbeheerders en Rijk. Die acties moeten goed op elkaar afgestemd worden, en daarvoor is een gemeenschappelijke taal nodig. Het systeem van natuurdoelen en onderliggende natuurdoeltypen is in principe bruikbaar als algemeen systeem om doelen te formuleren en om te monitoren of die doelen verwezenlijkt worden (Algemene Rekenkamer, 2006). Een probleem is echter dat de verschillende partijen geen bindende afspraken hebben gemaakt over het gebruik van dit systeem, en dat het systeem ook niet algemeen wordt toegepast. Sommige provincies en terreinbeheerders hebben hun eigen systematiek ontwikkeld en sturen daarop. Ook zijn afwijkende typologieën en meetsystemen ontwikkeld om de EHS te beheren, ook door het ministerie van LNV zelf (MNP, 2007b). Tot slot hanteren de Vogel- en Habitatrichtlijnen weer andere typologieën. Het is niet erg als een bepaalde natuur aangeduid kan worden met verschillende benamingen, maar het wordt problematisch als daardoor de acties die nodig zijn om biodiversiteit te behouden, niet op elkaar aansluiten. Overeenstemming en duidelijkheid over de doelen geeft mogelijkheden om te sturen op de condities en het beheer die nodig zijn om deze doelen te halen.

Het Rijk, de provincies, terreinbeherende organisaties en het MNP ontwikkelen momenteel een systeem om de natuurkwaliteit te waarborgen en te volgen. Dit is een actie die voortvloeit uit de Nota Ruimte. Het gaat er bij dit systeem om een koppeling te leggen tussen natuurtypen die in het veld herkenbaar zijn, en om de kwaliteit van de gerealiseerde natuur te beoordelen. Figuur 5.15 geeft een eerste uitwerking van een mogelijke ‘thermometer’ voor natuurkwaliteit. Natuurgebieden in het groen gekleurde deel van de grafiek hebben een goede kwaliteit, aan de natuurgebieden die in het blauw gekleurde deel vallen moet in meer of mindere mate gewerkt worden. Kwaliteit is hier afgemeten aan de aanwezigheid van doelsoorten, volgens de norm die het Handboek Natuurdoeltypen (Bal et al., 2001) daarvoor hanteert. Die norm houdt in dat in een bepaald gebied 15 tot 30% van de doelsoorten moet voorkomen die horen bij het desbetreffende natuurtype.



Figuur 5.15 De indicatie van de kwaliteit afgemeten in aantal aanwezige doelsoorten vergeleken met de norm voor dat natuurtype. De kwaliteit van zilt grasland en kwelder is een onderschatting.

5.4 Perspectieven voor natuur

- *Internationaal belangrijke natuur in Nederland kan alleen duurzaam in stand gehouden worden, als werkelijk grote eenheden natuur worden gerealiseerd, met de aangewezen Natura 2000-gebieden als kernen. Dit vraagt om sterke sturing vanuit het Rijk en de provincies. Het ontwikkelen van grote eenheden is niet mogelijk binnen de grenzen van de huidige EHS-kaart. Keuze voor grote eenheden betekent dus dat de EHS-begrenzing moet worden aangepast.*
- *De bijdrage van agrariërs aan de (natuur)kwaliteit van het agrarisch gebied kan versterkt worden als het beheer nabij natuurgebieden wordt ingezet en het beheer sterker rekening houdt met het benodigde waterpeil en andere condities die voor bijvoorbeeld weidevogels of planten belangrijk zijn. Adequate financiële compensatie en zekerheid voor de lange termijn zijn hiervoor nodig.*
- *Daarnaast kunnen agrariërs een rol spelen bij een lichte vorm van beheer om basisnatuur- en landschapswaarden buiten natuurgebieden in stand te houden en te herstellen.*

Het kernpunt van het Nederlandse natuurbeleid is dat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt gerealiseerd als samenhangend netwerk van natuurgebieden. Bij de uitvoering van de EHS hebben Rijk en provincies tot nu toe vooral areaaldoelstellingen proberen te realiseren. Ook in het beleidsprogramma ‘Samen leven, samen werken’, geeft het kabinet aan de EHS in 2018 kwantitatief te realiseren (AZ, 2007). In paragraaf 5.3 kwam aan de orde dat ook na realisatie van de volledige areaaltaakstelling de EHS een versnipperd karakter blijft houden, met als gevolg dat Europese afspraken en biodiversiteitdoelen niet worden gehaald. Welke aanpassingen zijn er nodig in het Nederlandse (natuur)beleid om deze doelen wel te halen? In de publicatie ‘Nederland later’ heeft het MNP de vraag aan de orde gesteld of er meer samenhang in de EHS kan worden gerealiseerd door deze anders in te vullen, zodat de biodiversiteitdoelen wel gerealiseerd kunnen worden (MNP, 2007c). Het eerste deel van deze paragraaf gaat hier op in.

Als het erom gaat biodiversiteitdoelen te realiseren, speelt natuurbeheer een belangrijke rol in de Nederlandse situatie. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft daarom de ecologische resultaten in beeld gebracht van de belangrijkste regelingen voor natuurbeheer (MNP, 2007b). In het laatste deel van deze paragraaf komen perspectieven in beeld van aanpassingen die het MNP voorstelt.

Clustering natuurgebieden voordelig voor natuurkwaliteit en kosten

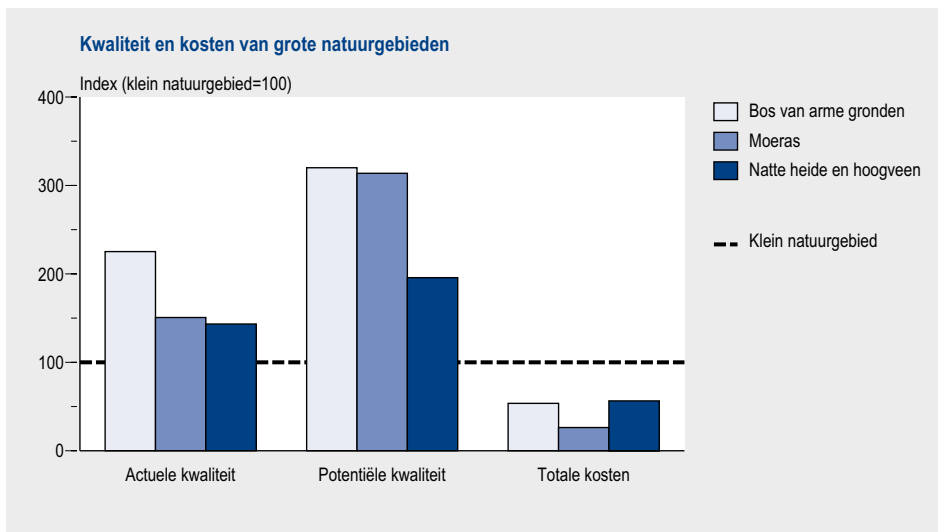
Om de kwaliteit van natuur te verhogen, is het belangrijk dat de ruimtecondities verbeteren. Als gebieden vergroot worden en de onderlinge samenhang met gebieden in de omgeving wordt versterkt, zal de natuurkwaliteit toenemen (zie ook Tabel 5.10). Grote eenheden natuur hebben, ten opzichte van kleinere natuurgebieden, vooral de volgende voordelen (zie onder meer: Verboom et al., 2001; Opdam en Pouwels, 2006):

- Er is ruimte voor natuurlijke processen zoals overstroming en verstuing, één van de basisdoelstellingen van het natuurbeleid.

- De druk vanuit de omgeving op milieu- en watercondities is kleiner, omdat de afstand tussen natuurkernen en functies zoals landbouw en verstedelijking, die deze druk veroorzaken, groter is.
- In grotere gebieden neemt de kans toe dat bepaalde gradiënten in het gebied aanwezig zijn; diverse soorten zijn afhankelijk van dergelijke gradiënten.
- De natuur heeft meer veerkracht om extreme omstandigheden op te vangen, zoals weerextremen als gevolg van klimaatverandering.
- Ook soorten met een relatief groot leefgebied zoals roerdomp, otter en zearend, vinden in grotere eenheden voldoende ruimte.
- In grotere gebieden kan het recreatief gebruik beter gezoneerd worden, waardoor de kans op verstoring afneemt.
- Aan grotere gebieden zijn bepaalde belevingsaspecten verbonden; mensen kunnen in deze gebieden de rust en ruimte beter ervaren.
- De kosten om de juiste condities te realiseren zijn bij grote eenheden lager.

Bij vergelijking van de actuele natuurkwaliteit in natuurpercelen in grote natuurgebieden met die in percelen van vergelijkbare omvang in kleine natuurgebieden, blijkt die in grote natuurgebieden 50 tot 100% hoger (zie Figuur 5.16). De potentiële kwaliteit kan zelfs tot vier keer zo groot worden als in kleine gebieden. Deze potentiële kwaliteit kan alleen gerealiseerd worden als milieu- en watercondities op orde komen.

Uit gegevens over de kosten die nodig zijn om de gebieden te beheren en om de juiste milieu- en watercondities te realiseren, blijkt dat die voor grote gebieden grofweg de helft bedragen van de kosten voor kleine gebieden (zie Figuur 5.16). Deze lagere kosten zijn het gevolg van een geringere lokale invloed van ammoniakemissie uit stal-



Figuur 5.16 Percelen natte heide, arm bos en moeras in grote natuurgebieden hebben een hogere natuurkwaliteit en lagere kosten per hectare dan percelen van vergelijkbare omvang in kleine natuurgebieden (stippellijn).

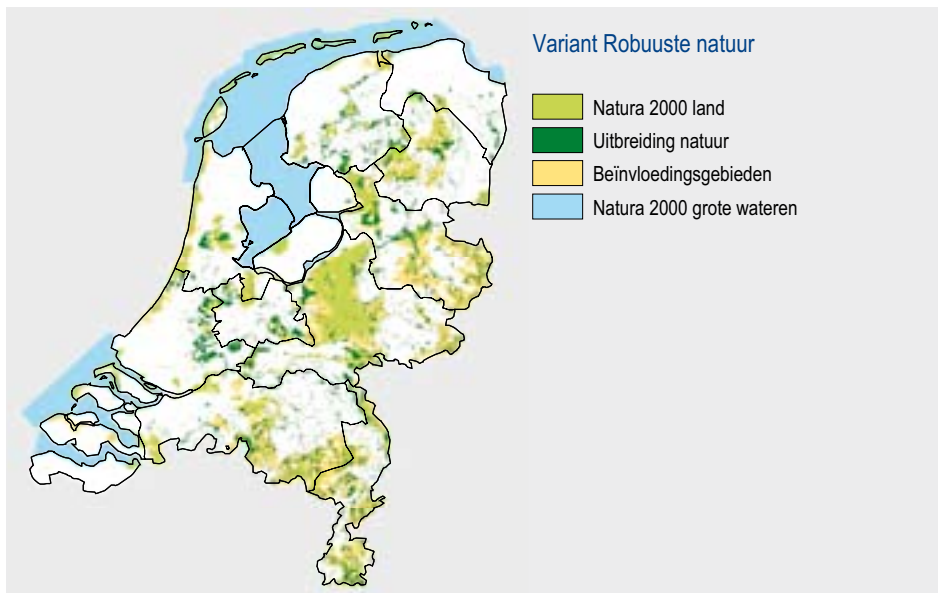
len (bij 'natte heide en hoogveen' en 'bos van arme gronden') of van geringere lokale verdroging en/of geringere beheerkosten (bij 'moeras'). Hierbij zijn de kosten om de niet lokale stikstofdepositie terug te dringen niet meegenomen.

Overigens betekent dit niet dat alle kleine natuurgebieden van geringe waarde zijn. Sommige kleine natuurgebieden met nog veel biodiversiteit, de zogenoemde hotspots, bevatten planten- en diersoorten die elders niet of nauwelijks meer voorkomen. Voor het duurzaam voortbestaan van verschillende planten- en diersoorten is het zeker op korte termijn dan ook essentieel om deze kleine natuurgebieden te behouden.

Internationale afspraken haalbaar bij andere locatie deel van EHS

Met de huidige werkwijze van realisatie van de EHS blijft de natuur versnipperd en worden de biodiversiteitsdoelen niet gehaald (zie Paragraaf 5.3). Dit betekent niet dat het natuurbeleid in Nederland voor een hopeloze opgave staat. Wanneer bij de realisatie van de EHS meer nadruk wordt gelegd op het creëren van grote eenheden natuur met goede milieu- en watercondities, zijn deze biodiversiteitsdoelen haalbaar.

Voor de MNP-rapportage 'Nederland Later' is een variant van een toekomstige EHS ontwikkeld onder de titel 'Robuuste natuur'. Deze variant is erop gericht grote eenheden natuur te realiseren, die onderling samenhangen, en waar beheer-, water- en milieucondities zijn afgestemd op de kwaliteitsdoelen in die gebieden (zie Figuur 5.17)



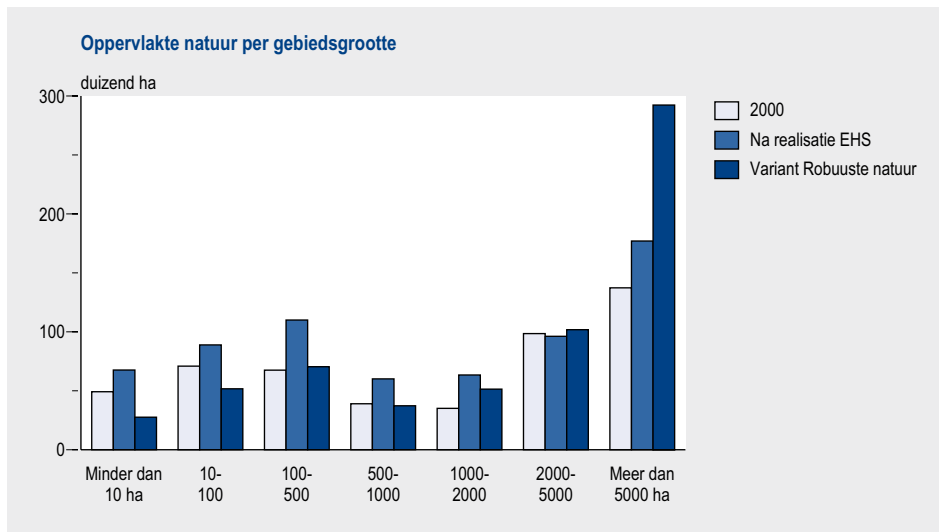
Figuur 5.17 De Natura 2000-gebieden alleen bieden onvoldoende bescherming (of zijn te klein) om Natura 2000-habitats en -soorten duurzaam in stand te houden. Op diverse plekken moet natuur worden uitgebreid. Daarnaast zijn zones nodig waar gebruiksfuncties worden afgestemd op de doelen van de Natura 2000-gebieden. Die zones worden hier aangeduid als beïnvloedingsgebieden.

(MNP, 2007c). Kernen in de grote eenheden zijn de Natura 2000-gebieden die het kabinet heeft aangemeld bij de EU. Deze blijken immers de ‘ecologische hotspots’ in Nederland te bevatten.

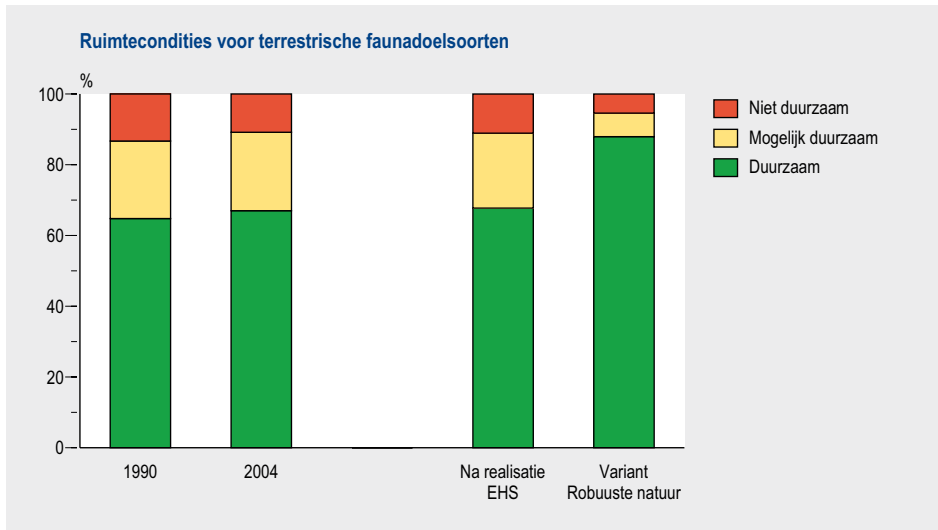
Voor sommige Natura 2000-habitats (bijvoorbeeld blauwgrasland) moet het areaal uitgebreid worden om het habitat duurzaam in stand te houden (LNV, 2006a). In de variant Robuuste natuur is de uitbreiding van natuur geprojecteerd zo dicht mogelijk bij Natura 2000-gebieden met habitats waar een tekort aan is. Uitbreiding van natuurgebieden is ook nodig om de ruimtelijke samenhang van het natuurnetwerk zodanig te vergroten dat de Natura 2000-soorten duurzaam in stand worden gehouden.

Duurzame instandhouding van de Natura 2000-habitats en -soorten is niet alleen afhankelijk van activiteiten die worden ontplooid binnen de Natura 2000-gebieden, maar ook van activiteiten in de omgeving ervan. In de variant Robuuste natuur zijn de Natura 2000-gebieden dan ook voorzien van een beïnvloedingszone. In een beïnvloedingszone worden de gebruiksfuncties zodanig aangepast dat die geen belemmering meer vormen om de beoogde kwaliteit van het desbetreffende Natura 2000-gebied te realiseren. Hier kan dan ook bijvoorbeeld een landbouwfunctie blijven bestaan, maar wel in aangepaste vorm. Bij de begrenzing van deze zones is in deze studie uitgegaan van de hydrologie. In de zones komt het grondwater namelijk hoger te staan als anti-verdrogingsmaatregel voor de Natura 2000-gebieden.

Een effect van de clustering is dat de ruimtelijke samenhang voor faunasoorten aanzienlijk verbetert ten opzichte van de situatie die ontstaat nadat de EHS is gerealiseerd volgens de huidige praktijk (zie Figuur 5.18 en Figuur 5.19).



Figuur 5.18 In de variant Robuuste natuur komt een sterker accent te liggen op grote eenheden natuur. De figuur geeft voor de variant Robuuste natuur de grootteverdeling weer van de gecombineerde categorieën ‘Natura 2000-land’ en ‘uitbreiding natuur’ van Figuur 5.17. De beïnvloedingsgebieden zijn niet meegenomen.



Figuur 5.19 In de variant Robuuste natuur verbeteren de ruimtelijke condities voor faunadoelsoorten zodanig dat circa 90% duurzaam kan voorkomen. Faunasoorten die in de variant Robuuste natuur (mogelijk) niet duurzaam blijven, zijn soorten die zo'n groot leefgebied nodig hebben dat ze ook afhankelijk zijn van gebieden buiten Nederland. De figuur is gebaseerd op de aanname dat de milieu- en watercondities optimaal zijn.

Variant Robuuste natuur wijkt af van huidige begrenzing EHS

Het areaal van de variant Robuuste natuur is ongeveer even groot als de EHS die ontstaat met de huidige werkwijze. Er zijn echter aanzienlijke verschillen in de ruimtelijke verdeling van de hectares. Keuze voor grote eenheden betekent dus dat de EHS-begrenzing moet worden aangepast.

Verwerving en inrichting van de nieuwe natuur die zowel binnen de huidige EHS-kaart als de kaart van de Robuuste natuur ligt, heeft hoge prioriteit. De - verdeeld over Nederland - nu al verworven en voor de EHS bestemde ruilgrond, zou bij voorkeur voor realisatie van dit deel van de EHS gebruikt kunnen worden. Het gaat om 15.000-20.000 ha.

In de variant Robuuste natuur krijgen vooral de natuurtypen die zijn gebonden aan natte omstandigheden, een zwaarder accent dan wanneer de EHS gerealiseerd wordt volgens de huidige werkwijze. Een extra accent komt ook te liggen op de duinen en gradiëntzones bij stuwwallen, zoals de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug. Dit zijn gebieden met veel variatie in bodemsamenstelling en met een hoge grondwaterkwaliteit. Hier zijn veel hotspots waar Natura 2000-soorten voorkomen. Bossen krijgen daarentegen een minder zwaar accent dan wanneer de EHS gerealiseerd wordt volgens de huidige beleidspraktijk.

Niet alleen de ruimtelijke samenhang is belangrijk om habitats en soorten duurzaam in stand te houden, maar ook de milieucondities moeten in orde zijn. Die condities



Veel moerasgebieden zijn versnipperd, ondanks de aanwezigheid van een aantal grote kernen. Soorten als otter (zie foto), roerdomp of grote karekiet hebben een groot gebied nodig. (Foto: Hugh Jansman, Alterra)

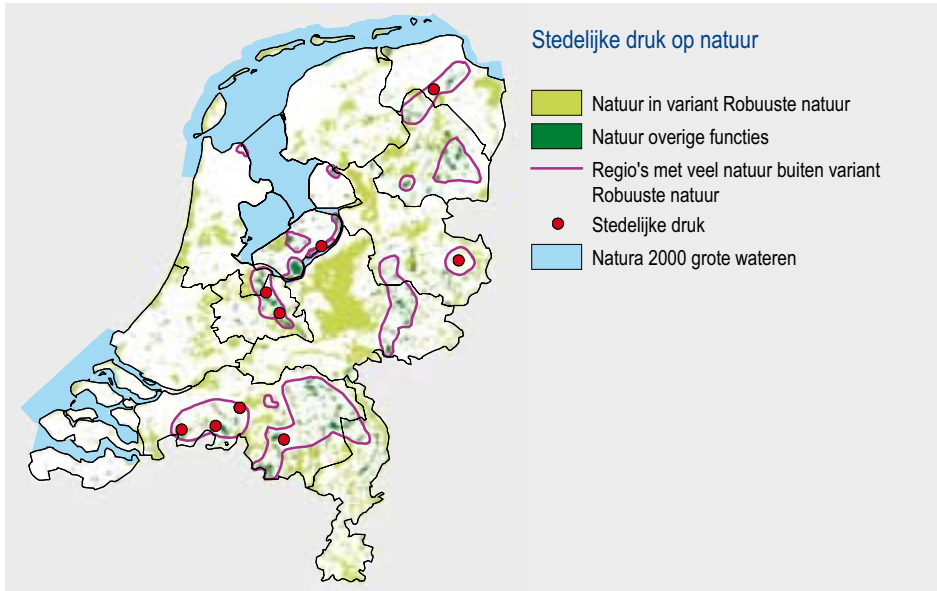
verbeteren vaak al aanzienlijk doordat grotere eenheden natuur worden gecreëerd. Op het punt van verdroging zullen de condities in deze gebieden sterk verbeteren door beïnvloedingsgebieden in te stellen rondom de Natura 2000-gebieden.

Beleid voor natte natuur koppelen aan beleid voor klimaatverandering

Het is zowel vanuit het oogpunt om schade door overstromingen door klimaatverandering te beperken als vanuit natuurbeleid gewenst om laaggelegen veengebieden in het westen van het land te vrijwaren van bebouwing. Daarmee ontstaat ruimte voor meer natuur en ruimte om een natte as te realiseren. De variant Robuuste natuur biedt kansen voor meekoppeling met adaptatie aan klimaatverandering.

Een tweede vorm van meekoppeling van het natuurbeleid en adaptatie aan klimaatverandering is het reserveren van ruimte in het rivierengebied. Dat is nodig, om bij het stijgen van de zeespiegel en het vaker optreden van weerextremen, piekafvoeren op te vangen. Wanneer bij planvorming deze nieuwe functie wordt gekoppeld aan de realisatie van natuur, liggen hier kansen om internationaal belangrijke biodiversiteit meer ruimte te geven.

De stroomgebieden van beekdalen bieden mogelijkheden om water te bergen. Als in de bovenstroomse delen meer water wordt opgevangen door die gebieden meer natuurlijk in te richten, beperkt dit de risico's van wateroverlast in steden als Breda en Den Bosch.



Figuur 5.20 Sommige bestaande natuurgebieden staan onder grote ruimtelijke druk. Dit geldt vooral voor de Utrechtse Heuvelrug, maar ook voor natuur gelegen in bundelingsgebieden buiten de Randstad.

Bestaande natuur onder ruimtelijke druk in variant Robuuste natuur

Buiten de natuurgebieden in de variant Robuuste natuur bevindt zich naar schatting 150.000 ha bestaande natuur. Het gaat vooral om bossen op hogere zandgronden. Grotendeels zijn dit multifunctionele bossen. Die bestaande natuurgebieden zijn in het algemeen beschermd in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het blijkt dat diverse gebieden onder ruimtelijke druk komen te staan (zie Figuur 5.20). Dat geldt voor de Utrechtse Heuvelrug, maar ook voor bundelingsgebieden buiten de Randstad (Brabant, Twente, Groningen) en voor bossen langs de rand van Flevoland. Ruimtelijke druk betekent hier dat in deze gebieden nieuwe woningen, bedrijventerreinen of voorzieningen voor intensieve dag- en verblijfsrecreatie worden geprojecteerd als de bescherming wordt opgeheven (MNP, 2007c). Als aan deze ruimtelijke druk wordt toegegeven, betekent dit een aanslag op de belangrijke recreatieve functie die gebieden als de Utrechtse Heuvelrug hebben.



In de variant Robuuste natuur krijgen bossen buiten Natura 2000-gebieden een minder zwaar accent. De randen van deze bossen, zoals hier de Utrechtse Heuvelrug krijgen juist extra aandacht vanwege de gradiënten die er voorkomen. Ook zijn de bossen belangrijk voor recreatie. (Foto: Flip de Nooyer, Foto Natura)

Agrariërs kunnen bijdrage leveren aan natuurkwaliteit

De regeling agrarisch natuurbeheer in zijn huidige vorm is maar beperkt ecologisch effectief (MNP, 2007b). In de weidevogelgebieden is de kwaliteit de afgelopen 30 jaar niet behouden, maar achteruitgegaan, zowel bij agrarisch natuurbeheer als bij ander natuurbeheer. Zwaarder beheer en gebiedsgericht werken, bijvoorbeeld maaien na 1 juni op 20-40% van het totale beheerde gebied, zou de bijdrage van agrariërs aan het behoud van weidevogels kunnen versterken (MNP, 2007b).

Een andere bijdrage die agrariërs kunnen leveren aan de kwaliteit van het agrarisch gebied vloeit voort uit de constatering dat in het Nederlandse natuurbeleid natuurgebieden steeds nadrukkelijker worden gescheiden van de rest van het landelijk gebied. Daarmee dreigen natuur- en landschapskwaliteit in het agrarisch gebied nog verder af te nemen. Dit heeft niet alleen nadelige gevolgen voor de biodiversiteit, maar ook voor de beleving van natuur en landschap, en dus voor het draagvlak onder burgers voor natuur(beleid). Een deel van de gelden voor agrarisch natuurbeheer zou aangewend kunnen worden om een basiskwaliteit natuur en landschap in stand te houden in het agrarisch gebied. Daarbij zou zware aansturing, dus hoge apparaatkosten, vermeden moeten worden. In dit verband is wel een discussiepunt wat er bij een 'goede landbouwpraktijk' van agrariërs mag worden gevraagd, en in hoeverre die praktijk gesubsidieerd zou moeten worden. Het is ook de vraag welke overheidslaag die subsidiëring dan voor zijn rekening moet nemen. Een verdeelsleutel kan zijn dat het Rijk dit doet



Het aantal veldleeuweriken is de afgelopen decennia gedecimeerd. Gerichte aanpassingen in het gebruik van het agrarisch gebied kunnen deze soort helpen. (Foto: Mark van Veen)

voor de Nationale Landschappen, en de provincies (en/of gemeenten) voor de rest van het landelijk gebied.

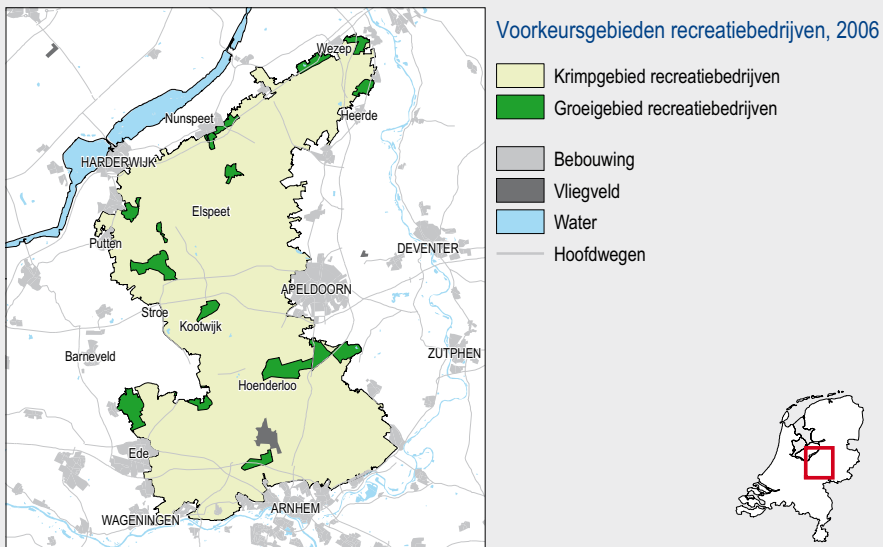
Agrariërs kunnen niet alleen bijdragen aan de kwaliteit in het agrarisch gebied, maar ook aan de kwaliteit van natuurgebieden die in de omgeving van hun bedrijf liggen. Dit geldt vooral voor agrarische bedrijven die in de beïnvloedingsgebieden van natuurgebieden liggen (variant Robuuste natuur). Om de Natura 2000-doelen te halen moeten in de beïnvloedingsgebieden de milieudruk naar beneden en het waterpeil omhoog. Daarbij gaat het vooral om de aanpak van verdroging, maar ook om de lokale beïnvloeding van stikstofdepositie en waterkwaliteit. Zeker als watercondities moeten worden aangepast, is het belangrijk dat de hydrologie in het totale beïnvloedingsgebied wordt opgepakt.

Als grondwaterstanden aanzienlijk aangepast moeten worden, is dit lastig te combineren met gangbaar agrarisch gebruik. Financiële compensatie en zekerheden op lange termijn zijn hierbij nodig, zodat agrariërs hun bedrijfsvoering erop kunnen inrichten.

SIGNALEN UIT DE PRAKTIJK: VELUWE

Winst en verlies in natuurgebieden salderen

Natuur biedt een aantrekkelijke omgeving voor recreatie, maar natuurbehoud en recreatie kunnen met elkaar botsen. Dit is het geval op de Veluwe waar recreatiebedrijven de ontwikkeling van natuurwaarden in de weg kunnen staan en waar natuurbehoud recreatiebedrijven belemmert in hun ontwikkeling. Met de 'Groeï en Krimp'-aanpak probeert de provincie Gelderland recreatiedruk vanuit kwetsbare natuurgebieden te verplaatsen naar minder kwetsbare gebieden. In deze casus worden de randvoorwaarden onderzocht waaronder 'Groeï en Krimp' tot de gewenste resultaten leidt. Daarbij wordt ook nagegaan of de EHS-saldobenadering uit de Nota Ruimte aan die randvoorwaarden kan voldoen.



Figuur 1 De Veluwe is verdeeld in gebieden waar recreatiebedrijven moeten krimpen en gebieden waar groei mogelijk is. (Bron: Provincie Gelderland)

De Veluwe is een van de grootste aaneengesloten natuurgebieden van Nederland. Het gebied maakt deel uit van de EHS en is ook aangewezen als Natura 2000-gebied. Daarmee valt de Veluwe onder het strengste beschermingsregime voor natuurgebieden.

Naast natuurwaarden herbergt de Veluwe ook recreatieve waarden. Op jaarbasis bezoeken ongeveer 28 miljoen dagjesmensen het gebied, terwijl ongeveer 1,7 miljoen vakantiegangers er wat langer verblijven. Bijna zeshonderd verblijfsrecreatiebedrijven nemen een gezamenlijke oppervlakte in van bijna 3.000 ha. Verschillende van die bedrijven liggen op plekken waar deze bestemming vanuit ecologisch perspectief niet wenselijk is, bijvoorbeeld op trekroutes van het wild of midden in rustige gebieden. Het strikte natuurbeschermingsbeleid op de Veluwe beperkt recreatiebedrijven in hun ontwikkelingsmogelijkheden, terwijl de provincie Gelderland enige ontwikkeling wenselijk

vindt om de kwaliteit van het recreatieve aanbod op de Veluwe te verbeteren en de recreatiesector op de Veluwe een beter toekomstperspectief te bieden.

Met de 'Groeï en Krimp'-aanpak wil de provincie Gelderland ruimte scheppen voor de recreatiesector om de gewenste kwaliteitsverbetering te realiseren. Dit kan gebeuren op plaatsen waar de natuur hierdoor niet verstoord wordt: de zogenoemde groeigebieden (zie Figuur 1). Tegelijkertijd wil de provincie recreatiebedrijven laten verdwijnen uit kwetsbare gebieden: de zogenoemde krimpgebieden, die het grootste gedeelte van de Veluwe beslaan.

In dit proces is het onvermijdelijk dat er natuurwaarden verdwijnen op locaties waar recreatie groeit. Daar staat echter tegenover dat natuurwinst geboekt wordt op plaatsen waar de recreatie krimpt. Die winst bestaat eruit dat op voormalige recreatiebedrijven natuur wordt ontwikkeld, dat in kerngebieden de rust toeneemt of dat barrières in trekroutes van groot wild worden opgeheven. Winst en verlies worden gesaldeerd over de hele Veluwe. Het doel is in 2014 per saldo natuurwinst gerealiseerd te hebben, terwijl de omvang van de verblijfsrecreatie gelijk blijft.



*Twee voorbeelden van recreatiebedrijven in krimpgebieden, links Uddel, rechts Elspeet.
(Foto's: Laurens Hitman)*

Natura 2000 garandeert natuurwinst

Een van de kritische succesfactoren van 'Groeï en Krimp' is de strikte regelgeving die geldt voor de Veluwe als Natura 2000-gebied. Aangetoond moet worden dat er geen leefgebied verloren gaat en dat er geen significante effecten zijn op beschermde soorten. Daartoe heeft de provincie een natuureffectenboekhouding voor de Veluwe opgezet.

De 'EHS-saldobenadering', die in de Nota Ruimte wordt geïntroduceerd, beoogt eveneens ruimtelijke ontwikkelingen in natuurgebieden toe te laten, mits daarmee per saldo de kwaliteit van de natuur in het gebied verbetert. Wanneer deze EHS-saldobenadering wordt toegepast in dat gedeelte van de EHS dat geen deel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk, dan geldt daar niet het strikte Natura 2000-regime. In die gevallen beoordelen het Rijk en de provincie waarin het gebied ligt, op basis van een gebiedsvisie, of de kwaliteit van de natuur echt verbeterd is. In de regels voor de saldobenadering worden echter geen criteria benoemd als basis voor die beoordeling.

Natuurbeschermers zijn bezorgd dat de saldobenadering zal worden toegepast terwijl niet is aangetoond dat de beoogde ruimtelijke ontwikkeling in het natuurgebied moet plaatsvinden of dat er niet is aangetoond dat er geen alternatieve locaties buiten het natuurgebied zijn. De 'Groeï en Krimp'-aanpak op de Veluwe geldt alleen voor recreatiebedrijven omdat alleen daarvoor een ruimtelijke relatie bestaat met natuur.

Natura 2000 belemmert flexibiliteit

De strikte regelgeving van Natura 2000 veroorzaakt echter ook twee problemen in de uitvoering van 'Groeï en Krimp'. Het eerste probleem is dat de aanpak waarbij winst en verlies voor de hele Veluwe in één project worden gesaldeerd, mogelijk juridisch niet houdbaar is. Het is onduidelijk of de Europese Commissie in zal stemmen met verlies van natuurwaarden op groeilocaties, ook al levert het project elders in het gebied natuurwinst op. De 'Groeï en Krimp'-aanpak is door LNV met EU-ambtenaren besproken en lijkt 'Brussel-proof', maar daarover bestaat geen zekerheid. De lokale en regionale betrokkenen bij 'Groeï en Krimp' zijn ontevreden over het feit dat LNV geen duidelijkheid kan verschaffen over de wijze waarop de regels moeten worden toegepast.

Bij de start van 'Groeï en Krimp' was het de bedoeling de groei van recreatiebedrijven met 20 ha voor te laten lopen op de krimp. Dat bleek echter onder het Natura 2000-regime een te soepele aanpak. Er moet nu eerst krimp plaatsvinden, voordat groei mogelijk is. Krimp houdt daarbij in dat het recreatiebedrijf moet zijn verdwenen, of op korte termijn verdwijnt, dat het gebied is aangekocht en dat de bestemming natuurgebied is. De natuur in dat gebied hoeft zich nog niet volledig te hebben ontwikkeld.

Het gevolg van deze aanpak is dat groeimogelijkheden slechts langzaam tot stand komen. Het draagvlak voor 'Groeï en Krimp' in de recreatiesector neemt af omdat het proces te traag wordt gevonden en groeimogelijkheden te lang op zich laten wachten.

Het tweede probleem met de uitvoering van 'Groeï en Krimp' is gelegen in de verschillen tussen de Natura 2000-natuurdoelen en de natuurdoelen die de provincie Gelderland aan de Veluwe toekent. Natura 2000-soorten zijn de meer zeldzame soorten en maken maar een klein deel uit van het totale aantal doelsoorten. Daardoor kan het voorkomen dat krimp natuurwinst oplevert die niet gesaldeerd kan worden met verlies van natuurwaarden op groeilocaties. Zo gelden bijvoorbeeld betere condities voor het edelhert niet als natuurwinst vanuit de Natura 2000-optiek.



Een van de habitattypen die beschermd zijn onder de Habitatrictlijn op de Veluwe is droge Europese heide. (Foto: Wil Meindert, Foto Natura)

Afweging moet gemeentegrenzen overstijgen

In de 'Groei en Krimp'-aanpak blijkt de sturende rol van de provincie Gelderland belangrijk. De provincie vormt een bestuurslaag die beleidsmatige verantwoordelijkheid draagt voor de hele Veluwe en alle belangen daarbinnen. De verantwoordelijkheid van de provincie overstijgt daarmee die van de afzonderlijke gemeenten, die graag groei willen realiseren in de recreatiesector in hun gemeente.

De 'Groei en Krimp'-aanpak is gebaseerd op een plan voor de hele Veluwe. Op basis van beschikbare wetenschappelijke kennis zijn gebieden aangewezen waar krimp moet optreden en waar groei mogelijk is. Dat maakt het mogelijk te beoordelen of de afzonderlijke plannen passen in het grotere geheel. De betrokkenen bij 'Groei en Krimp' ervaren deze aanpak als succesvol. Ook om de EHS-saldobenadering toe te passen, wordt een gebiedsvisie vereist. Er worden echter geen eisen gesteld aan de inhoud van die visie. De regisseursrol van de provincie vraagt veel ambtelijke capaciteit. Daarnaast is veel geld nodig om de recreatiebedrijven in krimpgebieden uit te kopen. Het is dan ook de vraag of de EHS-saldobenadering overal in Nederland zo ingevuld kan worden als bij 'Groei en Krimp'.

Het belang van de inzet van de provincie als bestuurslaag die de gemeentegrenzen overstijgt, bleek onder meer toen het convenant werd afgesloten met de afzonderlijke gemeenten. Daarin is geregeld dat de gemeenten de ruimte zouden bevrozen die hun bestemmingsplannen nog boden voor groei van recreatiebedrijven. Daarmee kon worden voorkomen dat in krimpgebieden nog groei zou optreden. De gemeenten voelden hier aanvankelijk weinig voor, omdat het aantrekkelijk is groei binnen de eigen gemeente te realiseren. Het feit echter dat zonder 'Groei en Krimp' elke ontwikkeling tegen het Natura 2000-regime zou aanlopen, maakte dat de provincie Gelderland de gemeenten er toch van kon overtuigen mee te werken aan 'Groei en Krimp' en hun bestemmingsplannen te bevrozen.

Conclusies

- *Het strikte afwegingskader voor Natura 2000 garandeert dat er met 'Groei en Krimp' per saldo natuurwinst geboekt wordt. Voor EHS-gebieden die geen Natura 2000-status hebben, geldt een soepeler afwegingskader. Daardoor zijn er voor die gebieden ook minder garanties dat per saldo natuurwinst wordt geboekt.*
- *De starheid van de regelgeving en de onduidelijkheden over wat wel en niet kan, compliceren het proces. Dit kan ertoe leiden dat noch de beoogde natuurwinst, noch de beoogde kwaliteitsverbetering in de recreatieve sector wordt gerealiseerd.*
- *De gemeentee overstijgende visie zorgt voor natuurwinst op de Veluwe. Dit voorkomt dat de belangen van individuele gemeenten voorrang krijgen.*

6 NATUUR VOOR MENSEN

Dit hoofdstuk gaat over het gebruik van natuur en landschap door mensen en het beleid hiervoor. Het gebruik gaat vooral over recreatief gebruik in de woonomgeving en in het landelijk gebied. Hierbij komen vragen aan de orde als: zijn Nederlanders tevreden met het groen in de woonomgeving en in het landelijk gebied, is er een relatie tussen recreatief gebruik en bereikbaarheid van het landelijk gebied, en hoe staat het ervoor met de beleidsdoelstellingen? Een tweede vorm van gebruik is de bijdrage die gebruik van natuur en landschap kan leveren aan de gezondheid van mensen of aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dit staat zowel beleidsmatig als wetenschappelijk nog in de kinderschoenen.

Paragraaf 6.1 beschrijft de waardering die mensen voor natuur in hun omgeving hebben en de voorkeuren voor natuur ten opzichte van ander ruimtegebruik. Ook de bereikbaarheid van het landelijk gebied vanuit de stad, ten behoeve van recreatie, komt daarbij aan de orde.

Paragraaf 6.2 geeft het beleid op het gebied van natuur voor mensen en mensen voor natuur weer. Daarin wordt geconstateerd, dat gestelde beleidsdoelen voor groen in de stedelijke woonomgeving nog niet gehaald worden en dat realisatie van de doelen voor recreatie om de stad onzeker is. Het beleid heeft ook doelen op het terrein van educatie en voorlichting. Ook het effect van Natuur- en Milieueducatie (NME) komt in deze paragraaf aan de orde.



De tevredenheid over groen in de woonomgeving is groot. Meer dan de helft van de Nederlandse bevolking vindt dat er voldoende groen is in de eigen woonomgeving. (Foto: Hans Farjon)

In dit hoofdstuk worden de termen groen en natuur en landschap door elkaar heen gebruikt. Het kan dus gaan om groen in de stad, groen om de stad, landelijk gebied of natuurgebieden.

6.1 Groen in de woonomgeving: gebruik en waardering

- *Ongeveer 70% van de Nederlandse bevolking vindt dat er voldoende groen is in de eigen woonomgeving. De tevredenheid is groter naarmate de gemeente kleiner is.*
- *Driekwart van de mensen in steden heeft liever meer groen dan meer woningbouw of winkels in hun woonomgeving. Deze voorkeur is sterker in grote gemeenten dan in kleine gemeenten.*
- *Het recreatieve gebruik van het landelijk gebied neemt toe met de bereikbaarheid vanuit de stad.*

Tevredenheid over groen in woonomgeving groot

De waardering voor de hoeveelheid groen in de eigen woonomgeving is in 2006 positiever dan voor de hoeveelheid groen in Nederland als geheel. Waar ongeveer de helft van de bevolking vindt dat er voldoende groen in Nederland is, vindt bijna 70% dat er in de eigen woonomgeving (ruim) voldoende groen is. Het blijkt dat inwoners van 'stedelijke' gemeenten aanzienlijk minder tevreden zijn over de hoeveelheid groen in hun woonomgeving dan inwoners van landelijke gemeenten. Bij stedelijke gemeenten schommelt het percentage inwoners dat vindt dat er (te) weinig groen is rond de 40%, bij de landelijke gemeenten rond de 20% (De Bakker et al., 2007). Het onderscheid stedelijk - landelijk op basis van het aantal inwoners gaat niet altijd op, omdat een grote gemeente (stedelijk) ook kan bestaan uit een aantal dorpen (landelijk).

Ook al is er voldoende groen, dan hoeft dit nog niet altijd aantrekkelijk te zijn. Ongeveer 60% van de inwoners beoordeelt het groen in de woonomgeving als 'aantrekkelijk'. In kleine gemeenten ligt dat enkele procenten hoger, in de grote gemeenten enkele procenten lager. Het groen in de woonomgeving wordt door ruim 10% van de inwoners van kleine gemeenten niet aantrekkelijk gevonden, in grote gemeenten is dat bijna 20% (zie ook Tekstkader 'Bewoners Randstad vinden het groen om hun stad druk, saai en lawaaiig').

De waardering voor de beschikbaarheid van groen in de eigen woonomgeving stemt overeen met de mening van inwoners over gemeentelijke uitgaven aan uitbreiding van groen. In grote gemeenten vindt bijna 30% van de inwoners dat de gemeente (te) weinig uitgeeft, in kleine gemeenten is dit slechts 15%. Omgekeerd vindt ruim 20% van de inwoners van kleine gemeenten en bijna 10% van grote gemeenten dat de gemeente genoeg uitgeeft.

Bewoners Randstad vinden het groen om hun stad druk, saai en lawaaiig

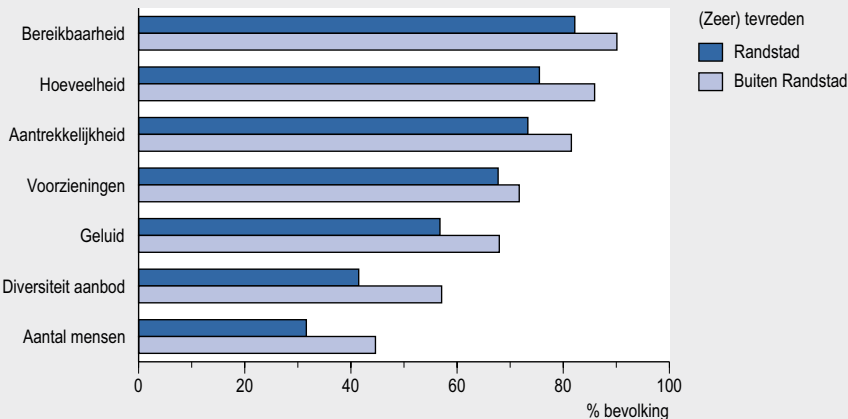
De meerderheid van de bewoners (65%) van grote steden is (zeer) tevreden over groen in de nabijheid van hun stad. Men is vooral tevreden over de bereikbaarheid, hoeveelheid en aantrekkelijkheid van het groen en de aanwezigheid van voorzieningen zoals bankjes. Minder tevreden zijn de bewoners van grote steden over de drukte (hoeveelheid bezoekers), de stilte en de variatie van het groen.

De waardering van groen in de nabijheid van de stad is in de Randstad lager dan in grote steden buiten de Randstad. Dit geldt vooral voor de aspecten waar men minder tevreden over is, zoals de drukte, de stilte en de variatie (zie Figuur 6.1). Een op de vijf bewoners in Rotterdam en Schiedam is (zeer) ontevreden over dit groen.

Over de bereikbaarheid en hoeveelheid is het oordeel naar verhouding veel positiever dan gemiddeld. Vooral bos- en natuurgebieden in de nabijheid van steden worden hoog gewaardeerd en relatief veel gebruikt. Een op de vijf geïnterviewden in de grote steden geeft aan dat er onvoldoende bos in de nabijheid van hun woning is. Vooral de bewoners van de stedelijke woonmilieus in de grote steden van de Randstad missen bos.

Verder is opvallend dat de bewoners opmerken dat er vaak geen landelijk gebied binnen drie kwartier reizen van hun woning voorkomt. Het landelijk gebied lijken de bewoners van grote steden van minder belang te achten dan andere typen gebieden. Men mist het veel minder en ook het oordeel over de recreatieve aantrekkelijkheid is duidelijk lager dan die van bos- en natuurgebieden (MNP, 2007f).

Tevredenheid groen om de stad 2006



Figuur 6.1 Bewoners van grote steden zijn voor het grootste deel tevreden over het groen rond hun stad. Over de drukte, het lawaai en ontbreken van variatie zijn ze minder te spreken, vooral in de Randstad. (Bron: MNP, 2007f)

Grote groengebieden in de stad vrij van bebouwing; situatie kleine groengebieden onduidelijk

De beschikbaarheid van groen in de stad en de stadsrand bepaalt voor een belangrijk deel in welke mate wordt tegemoetgekomen aan de wensen van mensen. In de stad zelf is gedurende de periode 1993-2003 de hoeveelheid groen vrijwel gelijk gebleven. Het areaal openbaar groen (parken/plantsoenen, bos, natuur en dagrecreatieve terreinen) is iets toegenomen, het areaal semi-openbaar groen (verblijfsrecreatie, begraafplaatsen, sportterrein en volkstuinen) is juist iets afgenomen. In de stadsrand is het

agrarisch groen voor een belangrijk deel veranderd in openbaar en semi-openbaar groen. Deze trend doet zich versterkt voor bij de G31 (31 grootste steden van Nederland die vallen onder het grotestedenbeleid). Ook de verstedelijking in de stadsrand is sterk toegenomen. De trends die voor de periode 1993-2000 zijn geconstateerd (De Niet, 2005), hebben zich hiermee tussen 2000 en 2003 voortgezet.

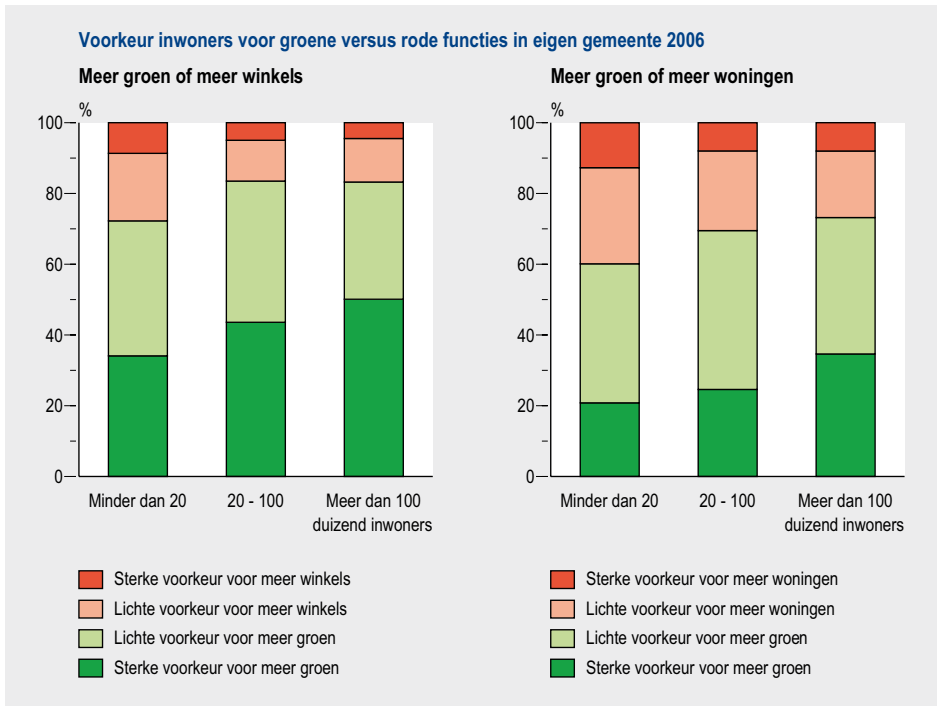
Op landelijk niveau verdwijnen sportterreinen uit de stad en verschuiven zij naar de stadsrand. Ook volkstuinten verdwijnen, vooral uit de stad. Bij de G31 wordt groen in de stadsrand nauwelijks uitgebreid. Deze ontwikkelingen lijken de geluiden uit de maatschappij over het volbouwen van groengebieden in de stad niet te bevestigen. Dit heeft voor een deel te maken met de gebruikte gegevensbestanden, waarin groengebieden kleiner dan één hectare niet apart zijn onderscheiden. Hierdoor kunnen alleen ontwikkelingen in de grotere groengebieden in de stad worden gevolgd; ontwikkelingen zoals het opdelen van collectieve tuinen in privétuinen blijven buiten beschouwing. Ook kleine uitbreidingen van schuren, garages en andere uitbouwen op privégrond worden in de gebruikte landelijke statistieken niet zichtbaar. Deze kleine stukjes groen, zowel openbaar als privé, lijken wel belangrijk voor de tevredenheid van burgers over groen in hun buurt. Bewoners zonder voortuin, zonder groenstroken in de straat of met een ander uitzicht vanuit de woning dan op groen of water, zijn duidelijk minder tevreden dan de gemiddelde bewoner van de grote steden (MNP, 2007f).

Prioriteit natuur boven winkels en woningen

Mensen vinden natuur in de woonomgeving belangrijk. Dit blijkt uit de prioriteit die veel burgers geven aan natuur als meer groen moet worden afgewogen tegen zogenoemde rode functies in de wijk zoals winkels, parkeerplaatsen en woningen (zie Figuur 6.2). In de afwegingen met winkels heeft ruim 80% een voorkeur voor meer groen, bij woningen is dit 70%.



Kleine stukjes groen, zoals groenstroken zijn belangrijk voor de tevredenheid van bewoners. Met de huidige gegevensbestanden is het niet mogelijk om veranderingen in deze kleine stukjes groen te volgen. Een voorbeeld van een verandering is een collectieve tuin bij flats die bij herstructurering wordt opgedeeld in tuinen bij huizen. (Foto's: Raymond de Niet)

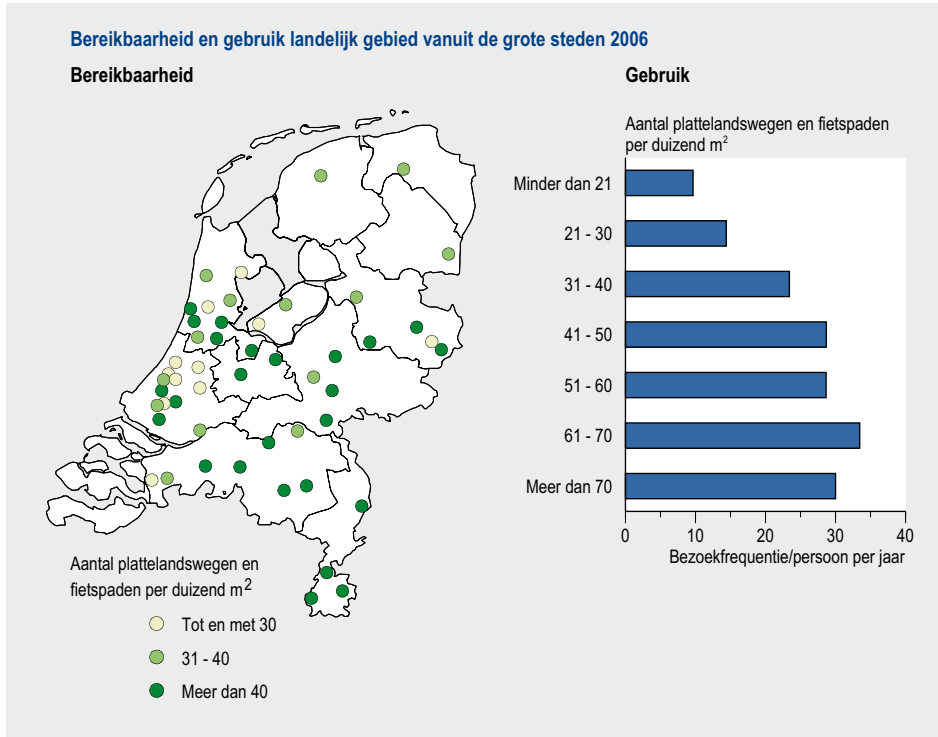


Figuur 6.2 Inwoners van Nederland geven prioriteit aan groen boven winkels en woningen. (Bron: De Bakker et al., 2007)

Bij de prioriteiten die mensen stellen bij groene versus rode functies, spelen ook nog andere thema's een rol. Dit blijkt uit de verschillen tussen de categorieën gemeenten. Een voorbeeld is de behoefte aan woningen voor de eigen bevolking die in kleine gemeenten leeft. Mogelijk mede hierdoor geeft 40% van de bevolking in gemeenten tot 20.000 inwoners de voorkeur aan nieuwe woningen in plaats van groen, terwijl in steden met meer dan 100.000 inwoners maar 25% van de bevolking deze voorkeur heeft. Ook bij winkels is een dergelijke relatie waar te nemen.

Recreatief gebruik van het landelijk gebied neemt toe met bereikbaarheid

De bereikbaarheid van het landelijk gebied via wegen en paden is een belangrijke factor voor de gebruiksmogelijkheden die dit biedt als recreatiegebied voor de inwoners van steden. Barrières voor fietsverkeer beperken deze mogelijkheden negatief. Er blijkt een duidelijk verband te zijn tussen het gebruik van het landelijk gebied als recreatieruimte en de ontsluiting vanuit de stad via fietspaden en plattelandswegen. Het aantal fietspaden en plattelandswegen per duizend m² bebouwde kom is gehanteerd als maat voor de bereikbaarheid van het landelijk gebied vanuit de stad. Het aantal fietspaden en plattelandswegen tot het landelijk gebied verschilt aanzienlijk per gemeente. Voor de vijftig grootste gemeenten varieert dit tussen 10 (Schiedam) en 78 (Apeldoorn). Het landelijk gebied wordt meer bezocht vanuit steden die naar verhouding meer fietspaden en plattelandswegen hebben (zie Figuur 6.3) (Goossen en Langers, 2006). Een



Figuur 6.3 Vooral in Zuid-Holland zijn er een aantal steden met een beperkte ontsluiting van het landelijk gebied door een gering aantal fietspaden en plattelandswegen. Beter bereikbaar landelijk gebied rondom steden trekt meer bezoekers. (Bron: Goossen en Langers, 2006)

betera ontsluiting leidt dus tot meer gebruik. Het is niet zo dat het totale gebruik van het landelijk gebied toeneemt, het grotere gebruik in goed ontsloten gebieden gaat dus ten koste van het gebruik van andere gebieden (De Vries en De Boer, 2006). Als gebieden beter intern worden ontsloten, kan dit wel leiden tot een grotere spreiding van recreanten binnen het gebied en tussen gebieden. Daarmee wordt meer recht gedaan aan de gewenste ervaring van rust en ruimte.

6.2 **Beleid natuur voor mensen, mensen voor natuur: stand van zaken**

- *Er is te weinig groen voor recreatie, met name in de Randstad. Het richtgetal van 75 m² groen per woning in de stad wordt niet gehaald en neemt in een aantal gemeenten zelfs af. Andere knelpunten zijn de hoeveelheid groen buiten de stad voor wandelen en fietsen en de inrichting van groengebieden.*
- *De landelijke routenetwerken voor wandelen en fietsen vertonen nog veel knelpunten. Voor slechts een klein deel van deze knelpunten (ca 15% in fietsroutes en nog geen 5% in wandelroutes) zijn afspraken gemaakt om deze voor 2013 op te lossen.*

- *Natuur- en Milieueducatie (NME) op basisscholen werkt, maar wordt bedreigd doordat de financiering van NME-centra wordt verminderd. Bezoekerscentra in Nationale Parken worden goed bezocht.*

Deze paragraaf gaat over onderdelen van het beleid voor ‘natuur voor mensen’ en ‘mensen voor natuur’. Natuur-voor-mensenbeleid is erop gericht natuur in stand te houden, te verbeteren en te ontwikkelen, zodat mensen die natuur kunnen gebruiken. Hierbij is alleen het recreatieve gebruik bekeken.

Mensen-voor-natuurbeleid is erop gericht de houding en het gedrag van mensen ten opzichte van natuur te beïnvloeden. Als mensen in hun houding meer gericht zijn op de natuur, heeft dit namelijk naar verwachting een positieve invloed op het draagvlak voor natuur en natuurbeleid, en op de betrokkenheid daarbij. Voorlichting en NME zijn belangrijke instrumenten voor het mensen-voor-natuurbeleid. In deze paragraaf is gekeken naar het effect van NME en het bezoek aan bezoekerscentra.

Natuur-voor-mensenbeleid kent twee bronnen: wensen *van* mensen en wensen *voor* mensen. Bij wensen *van* mensen gaat het om de vraag vanuit de bevolking om natuur en landschap te gebruiken en te beleven, bijvoorbeeld wandelend of fietsend. Hoe groot deze vraag is, wordt bepaald door demografische factoren zoals samenstelling en ruimtelijke spreiding van de bevolking. Die vraag is geconcretiseerd via condities waaraan natuur en landschap moeten voldoen om de gewenste activiteiten mogelijk te maken. Die condities verschillen per activiteit en gaan behalve over zaken als ligging



NME-centra zoals deze in Castricum vervullen een belangrijke rol in het creëren van natuur- en milieuvriendelijker gedrag en draagvlak voor beleid. (Foto: Erwin van Liempd, Provinciale Waterleiding Noord-Holland)

(ruimtelijke spreiding) en omvang, ook over bijvoorbeeld nabijheid, bereikbaarheid, toegankelijkheid, afwisseling, informatiewaarde, rust en stilte.

Wensen voor mensen worden bepaald door het perspectief van de overheid. Hierbij gaat het om de mogelijkheden die de overheid ziet om er via natuur en landschap aan bij te dragen maatschappelijke problemen te voorkomen of te verminderen. Zo probeert de overheid in de steden bij te dragen aan zaken als gezondheid, sport, bewegen en ontmoetingsruimte door groen in stand te houden en te ontwikkelen (VROM, 2006d). De wensen voor mensen van de overheid zijn gebaseerd op de bijdrage die wordt verwacht van groen aan het bestrijden of voorkomen van maatschappelijke problemen. Het beleid en de wetenschappelijke kennis zijn nog volop in ontwikkeling.

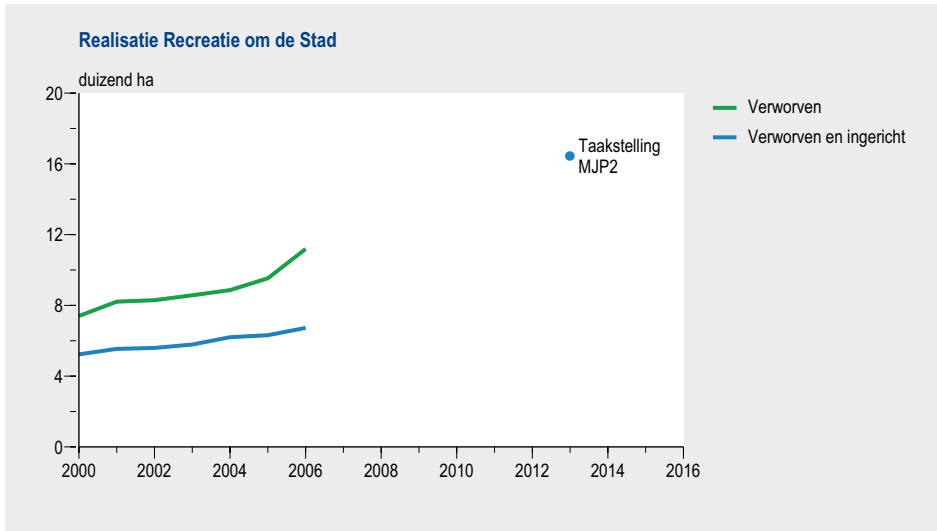
In de Agenda Vitaal Platteland (AVP) is een aantal accenten gelegd om de recreatieve gebruikswaarde van het landschap in te vullen. Uitgangspunt daarbij is dat veel Nederlanders in hun vrije tijd willen ontspannen en dat het aanbod, de kwaliteit en de diversiteit van recreatiegebieden veel kleiner zijn dan de vraag. Het accent in het beleid ligt er daarom op om in en rond de stad bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen te creëren, een beleid overigens dat al dateert van de jaren zestig en zeventig. De dagrecreatieve functie van rijksbufferzones moet versterkt worden. Dit kan door ze te transformeren tot grootschalige, groene gebieden met diverse mogelijkheden voor ontspanning.

Daarnaast streeft de overheid ernaar het platteland toegankelijker te maken voor recreatie van stedelingen en voor de bewoners van het platteland zelf. Het accent ligt op de knelpunten in de infrastructuur voor wandelen, fietsen en varen in landbouw- en natuurgebieden. Die infrastructuur kan verbeterd worden door paden aan te leggen en door landelijke routenetwerken verder te ontwikkelen. In de Agenda Vitaal Platteland staat de volgende doelstelling voor Recreatie om de Stad: 16.000 ha grootschalig groen, waarvan 6.700 ha bufferzone (LNV, 2006b). Deze doelstelling heeft het kabinet Balkenende IV expliciet bevestigd in de 100 dagen nota (AZ, 2007). Provincies en gemeenten dienen voldoende ruimte te reserveren voor goed bereikbaar groen in en om de stad.

Bij het voorzien in de recreatieve vraag speelt ook de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een rol. In bepaalde EHS-gebieden zijn naast doelen voor behoud van biodiversiteit ook doelen gesteld voor recreatie en beleving. Een gedeelte van de EHS heeft bijvoorbeeld de status van Nationaal Park. De Nationale Parken hebben een concrete functie voor menselijk medegebruik. Het doel is om hierin grootschalige natuurgebieden (groter dan 1.000 ha) te realiseren met ecosystemen en landschappen die voor Nederland representatief zijn en die gericht zijn op natuur, recreatie, voorlichting/educatie en onderzoek (LNV, 2006b).

Realisatie van beleidsdoelen voor Recreatie om de Stad is onzeker

Het Rijk heeft voor de G31 afzonderlijke doelen geformuleerd om de arealen grootschalig groen en regionaal groen om de stad uit te breiden. Voor grootschalig groen



Figuur 6.4 De verwerving van terreinen voor Recreatie om de Stad ligt op schema, maar de inrichting blijft achter (peildatum 31 december van de desbetreffende jaren). (Bron: LNV)

wordt het bestaande programma van 16.000 ha groen in 2013 afgerond. Daarbij is gesteld dat deze gebieden intensief te gebruiken zijn, dat ze goed bereikbaar zijn vanuit de woonomgeving, vooral via voetpaden en fietspaden, dat ze volledig zijn opengesteld en dat ze gratis toegankelijk zijn. Voor het regionaal groen, dat is gekoppeld aan grote woningbouwlocaties, is de taakstelling bijna 500 ha groen in 2010 (LNV, 2006b). Voor dit groen is gesteld dat het volledig is opengesteld en gratis toegankelijk is.

Bij de verwerving van de gebieden is een duidelijke stap vooruit gezet, maar het blijft erg onzeker of de volledig ingerichte recreatiegebieden in 2013 gerealiseerd zullen zijn (zie Figuur 6.4). Met ingang van 1 januari 2007 is de taakstelling voor groen om de stad ondergebracht in de overeenkomsten tussen het Rijk en de provincies over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Groengebieden te klein voor vraag wandelen en fietsen, ook bij halen doelen

Het huidige aanbod aan groengebieden is niet voldoende om te kunnen voorzien in de vraag naar wandelen en fietsen in de woonomgeving. Uit een landelijk dekkend onderzoek naar de situatie in 2001 blijkt dat voor één op de vijf vragers naar wandelen binnen 10 km van de woning (buurt) geen groene/natuurlijke omgeving beschikbaar is om te wandelen. Deze tekorten zijn niet gelijk over Nederland verdeeld. Vooral veel inwoners van Noord- en Zuid-Holland (met name de Randstad) hebben te weinig wandelmogelijkheden. Opvallend is verder de geringe beschikbare wandelcapaciteit in Noordwest-Friesland en in de gemeente Groningen. Ook in Zuid-Limburg, vooral bij de steden Maastricht, Sittard-Geleen, Heerlen en Kerkrade, is een tekort aan wandelcapaciteit (NOC*NSF, 2005).



Het huidige aanbod aan groengebieden is niet voldoende om te kunnen voorzien in de vraag naar wandelen en fietsen in de woonomgeving. (Foto: Martin Kers, Foto Natura)

Er bestaan verschillende mogelijkheden om de tekorten op te heffen, zoals door bos, park of natuurlijke terreinen aan te leggen. Deze mogelijkheden variëren sterk in het beslag dat ze leggen op de ruimte. Bos om in te wandelen heeft de hoogste opvangcapaciteit per hectare (De Vries et al., 2004). Om het bestaande tekort aan wandelmogelijkheden op te heffen, moet ruim 40.000 ha bos worden aangelegd. Dit is een indicatie van de minimale ruimteclaim om te kunnen voorzien in de wensen van mensen om in hun woonomgeving te kunnen wandelen. Een nadeel van de aanleg van bos is dat dit de eigenheid van het gebied geweld aan kan doen en het landschap ingrijpend kan veranderen. Alternatieven waarbij de eigenheid van het gebied blijft gehandhaafd, doen echter een groter beslag op de ruimte.

Ook om te fietsen binnen 15 km van de woning is een tekort aan ruimte. In 2001 is er geen ruimte beschikbaar om te fietsen voor ruim 10% van de vragers naar fietsruimte. De tekortgebieden liggen allemaal in de Randstad. Evenals bij wandelen heeft bos ook voor fietsen de hoogste opvangcapaciteit per hectare. Om het tekort met een minimaal ruimtebeslag op te heffen moet ruim 35.000 ha bos worden aangeplant.

Op plekken waar tekorten voor wandelen en fietsen ruimtelijk samenvallen, kan nieuw bos opvangcapaciteit bieden voor beide activiteiten tegelijk. Omdat de claims voor fietsen overall samenvallen met die voor wandelen, kan de ruimteclaim van ruim 40.000 ha bos voor wandelen worden beschouwd als de totale ruimteclaim. Het beleidsdoel voor 2013 is om 16.000 ha grootschalig groen aan te leggen. Als dit is gerealiseerd blijft er dus nog een tekort over van ongeveer 25.000 ha.

Voor de situatie in 2020 is de vraag van mensen naar wandelen en fietsen in de woon-omgeving gebaseerd op prognoses voor de bevolkingsomvang en de samenstelling daarvan naar etniciteit en leeftijd en recreatief gedrag. Als het aanbod van wandel- en fietsmogelijkheden gelijk blijft aan dat in 2001, nemen de tekorten aan wandel- en fietsmogelijkheden verder toe, en wel voor het overgrote deel in de gebieden waar ook in 2001 al tekorten bestonden. Om het tekort aan wandel- en fietsmogelijkheden tot 2020 niet verder te laten toenemen dan de eerder genoemde 25.000 ha (in 2013), moet er in de periode tot 2020 extra opvangcapaciteit worden gerealiseerd die gelijk is aan 12.000 ha bos.

Klein deel knelpunten in routenetwerken opgelost

In het tweede Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 zijn doelstellingen aangegeven om routenetwerken te realiseren voor wandelen, fietsen en varen. Hierin wordt gesproken over het aantal knelpuntvrij te maken kilometers. In de aanloop naar de ILG-afspraken tussen het Rijk en de provincies, en de overdracht van de doelstellingen, hebben de platforms Wandelen en Fietsen een inventarisatie gemaakt van de knelpunten voor het wandel- en fietsnetwerk. In de ILG-afspraken hebben Rijk en provincies uit pragmatische overwegingen uiteindelijk de overstap gemaakt naar de eenheid ‘op te lossen knelpunten’ in plaats van ‘het aantal knelpuntvrije kilometers’.

Momenteel is de lengte van de verschillende routenetwerken gerealiseerd. Uitbreiding vindt alleen plaats door de 1.000 km ‘wandelen over boerenland’ (zie ook Tekstkader ‘Ommetje Poelpolder hoofd prijswinnaar van de landelijke Ommetjesprijsvraag’). De



De komende jaren ligt het accent op het verbeteren van de kwaliteit van netwerken door knelpunten op te lossen. (Foto: Rob Huibers, Hollandse Hoogte)

komende jaren ligt het accent erop de kwaliteit van de netwerken te verbeteren door ze te reconstrueren, door knelpunten op te lossen en het gebruik ervan te promoten.

Voor wandelen en fietsen zijn in de ILG-overeenkomsten indicatieve afspraken gemaakt over het aantal knelpunten dat in 2013 opgelost moet zijn. Dit aantal is relatief klein in vergelijking met de aantallen geïnventariseerde knelpunten: van de geïnventariseerde knelpunten bij fietsen ongeveer 15%, bij wandelen nog geen 5% (Stichting Landelijk Fietsplatform en Stichting Wandelplatform-LAW, 2006). In hoeverre het landelijk gebied beter wordt ontsloten door de aanpak van de knelpunten zal mede afhangen van de keuzes die de provincies hierin maken. Omdat er te weinig financiële middelen zijn om alle knelpunten weg te nemen, blijft er in 2013 nog een aantal knelpunten over. De oorspronkelijke doelstelling zal dus niet worden gehaald.

In het tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 is aangegeven dat het Rijk het voortouw neemt om 1000 km extra wandelpad over boerenland te verwezenlijken (LNV, 2006b). Dit heeft er onder meer toe geleid dat de vergoeding die boeren ontvangen voor wandelpanden over hun land, is verhoogd van 10 eurocent tot 45 eurocent per strekkende meter per jaar. Dit onder voorbehoud dat de provincies 50% van dit bedrag voor hun rekening nemen. Deze verhoging van de vergoeding heeft geleid tot een aantal initiatieven.

Ommetje 'Poelpolder' hoofdprijswinnaar van de landelijke Ommetjesprijsvraag

'Ommetjes' zijn kleine wandelingen met een afstand van zo'n drie tot zeven kilometer. Historische voetpaden, zoals kerkenpaden en jaagpaden, zijn vaak verdwenen bij dorps- en stadsuitbreidingen, ruilverkavelingen en/of de aanleg van infrastructuur. Daarmee is ook de mogelijkheid verdwenen om een 'rondje rond het dorp' ofwel een ommetje te maken. Landschapsbeheer Nederland heeft het initiatief genomen om nieuwe wandelmogelijkheden rond dorp of stad te realiseren door een prijsvraag uit te schrijven voor het bedenken van nieuwe ommetjes. Deze Ommetjesprijsvraag is volledig betaald door de Nationale Postcodeloterij. De lan-

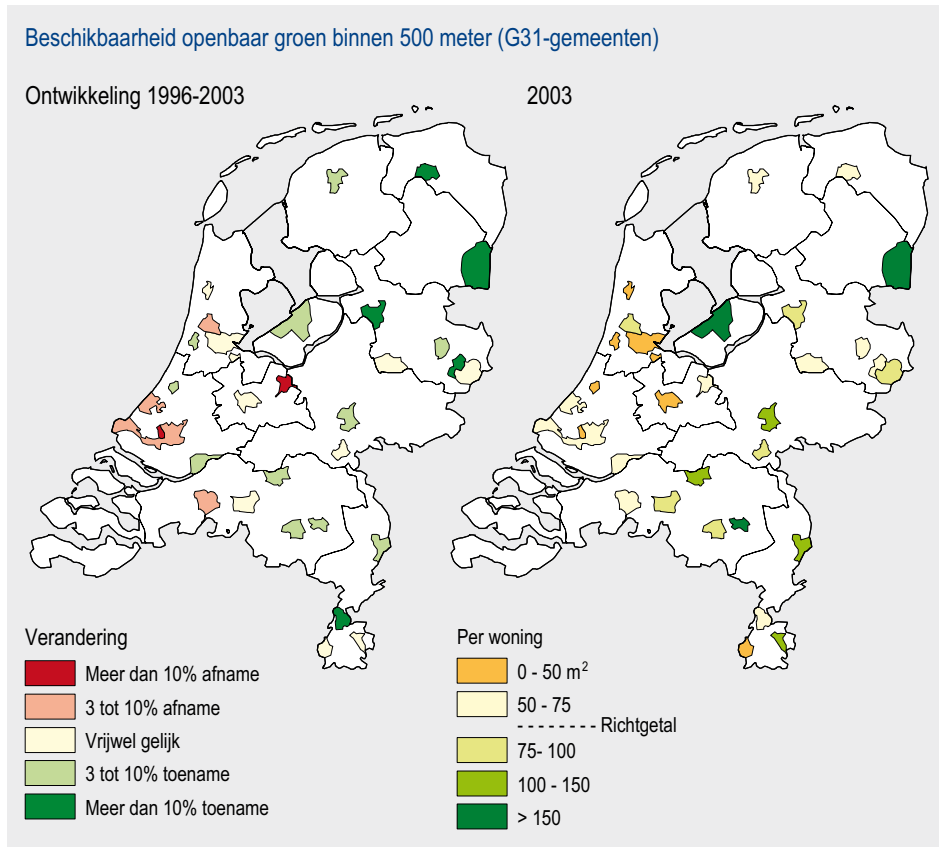
delijke hoofdprijs van 30.000 euro bestaat eruit om het bekoonde ommetje in samenwerking met Landschapsbeheer Nederland realiseren. Daarnaast zijn er elf provinciale prijzen van 10.000 euro.

Van de in totaal 461 inzendingen heeft de jury het ommetje 'Poelpolder' rond Lisse in Zuid-Holland als winnaar aangewezen. Onder meer omdat met eenvoudige ingrepen een ommetje kan worden gerealiseerd in een verstedelijkte omgeving, waar dit door de vele ruimteclaims vaak moeilijk is (Bron: Landschapsbeheer, 2007).

Meer dan de helft van de G31 haalt 75m² groen per woning niet

In de Nota Ruimte wordt voor nieuwe woningbouwlocaties een richtgetal gegeven van 75m² groen per woning (VROM, 2006c). In de Doelbereikingsmonitor Nota Ruimte is dit richtgetal verder geoperationaliseerd door te kijken naar openbaar groen binnen 500 meter van de woning (Snellen et al., 2006).

Toepassing van dit richtgetal op de G31 leidt tot de constatering dat in 2003 bij achttien gemeenten (bijna 60%), waaronder de vier grootste, de hoeveelheid openbaar groen per woning onder dit richtgetal ligt (zie Figuur 6.5). Gemeenten als Lelystad, Emmen



Figuur 6.5 In ruim 50% van de G31-gemeenten ligt de hoeveelheid groen per woning (binnen 500 meter) onder de richtlijn van 75 m². Vooral buiten de Randstad is de situatie in de periode 1996-2003 verbeterd, maar bij veel gemeenten in de Randstad blijft de hoeveelheid groen constant of neemt deze zelfs af. (Bron: CBS)

en Helmond hebben het meeste groen per woning; Leiden, Utrecht en Amsterdam het minste. Bovendien is bij vijf van de achttien G31-gemeenten die onder het richtgetal zitten, de hoeveelheid groen per woning in de periode 1996-2003 afgenomen. Daar staat tegenover dat dit groen bij acht van die achttien gemeenten juist toenam. In Amsterdam en Utrecht blijft de hoeveelheid groen constant, in Rotterdam en Den Haag is de hoeveelheid licht afgenomen.

Ook bij veel nieuwbouwprojecten blijft de groenrealisatie achter bij de doelstellingen (Snellen et al., 2006). Dit blijkt ook uit de 'Evaluatie verstedelijking Vinex van 1995 tot 2005' (VROM, 2007). De minister van VROM pleit voor meer aandacht voor groen in de woonomgeving. Er is dus extra inzet nodig vanuit het beleid voor groen in de stad en recreatie om de stad.



Natuur- en milieueducatie op basisscholen werkt. (Foto: Hans van den Bos, Foto Natura)

NME op basisscholen werkt, financiering wordt bedreigd

NME heeft haar wortels in de natuurbeschermingseducatie van het einde van de 19^e eeuw. Sinds begin jaren negentig staat NME op de politieke agenda van de overheid. Vanuit het besef dat NME heel belangrijk is om bij burgers draagvlak te creëren voor natuurvriendelijker gedrag werden achtereenvolgens ingevoerd: 'het Meerjarenplan Natuur- en Milieueducatie 1991-1995', het interdepartementale stimuleringsprogramma 'Extra Impuls Natuur- en milieueducatie 1996-2000' en de educatieagenda NME21 'Leren voor een duurzame samenleving'.

Een centraal thema in het NME-beleid is de structurele inbedding ervan in het onderwijs. Voor natuuronderwijs is als streefdoel opgenomen dat door leerlingen te confronteren met de levende en niet-levende natuur, de basis moet worden gelegd voor een onderzoekende houding en voor een besef van zorg en verantwoordelijkheid voor hun medemens en hun omgeving. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor buitenactiviteiten zoals veldwerk en werken in de schooltuin, en voor excursies naar informatiecentra in natuurgebieden en Nationale Parken of naar (lokale) NME-centra. Recent onderzoek (Smit et al., 2006) toont aan dat leerlingen die op de basisschool meer NME hebben genoten, op latere leeftijd een positievere houding hebben en positiever gedrag vertonen ten opzichte van natuur (en milieu) dan leerlingen die minder NME hebben genoten. Met ander woorden: NME op basisscholen werkt.

Een groot deel van de bevolking onderschrijft het belang van NME. Zo vindt ruim 80% het voor zichzelf (erg) belangrijk om te leren over natuur en om natuur te beleven. Voor kinderen wordt dit nog belangrijker gevonden. Van de mensen met thuiswonen-

de kinderen in de leeftijd tot 18 jaar vindt 97% het (erg) belangrijk dat hun kind dingen leert over en bezig is in en met de natuur (Van der Heijden en Smit, 2006).

NME op basisscholen bedreigd door vermindering financiering NME-centra

Lokale en regionale NME-centra spelen een belangrijke rol bij NME op basisscholen. Deze centra hebben als hoofdtaak natuureducatie in het basisonderwijs te verzorgen en te ondersteunen. De centra fungeren als excursiedoel, lenen lespakketten uit en verzorgen lessen en excursies. Daarnaast verzorgen ze cursussen voor docenten of natuurouders om de NME te verbeteren.

Lokale en regionale centra maken vaak deel uit van gemeenten of worden door gemeenten gesubsidieerd. Omdat NME geen basistaak is voor gemeenten, is de positie van de centra kwetsbaar op momenten dat er moet worden bezuinigd. Als de financiering minder wordt, kan dit direct resulteren in sluiting of kan het indirect een effect hebben, bijvoorbeeld doordat subsidies voor arbeidskrachten afnemen of verdwijnen. Belangrijk in dit verband is de Wet werk en bijstand, die ingegaan is op 1 januari 2004 en die gemeenten een vrij besteedbaar re-integratiebudget geeft, waarbij de gemeente zelf bepaalt voor welk instrument dit wordt ingezet. Veel gemeenten bouwen in dit verband gesubsidieerde arbeid af. Omdat meer dan de helft van de NME-centra werkt met gesubsidieerde arbeidskrachten vormt dit een serieuze bedreiging. Dit blijkt in onder meer Ede, Alphen aan den Rijn, Heerenveen en Leeuwarden. Daar zijn NME-centra gesloten, terwijl in onder meer Achtkarspelen, Opsterland en Sneek de subsidie sterk is verlaagd.

Bezoekerscentra Nationale Parken goed bezocht

Waar NME-centra vooral een functie vervullen voor scholieren, vervullen bezoekerscentra in Nationale Parken een functie voor de hele bevolking. In 2005 bezochten ongeveer een miljoen mensen de bezoekerscentra in de nationale parken (IVN, 2005). De Nederlandse Nationale Parken hebben vier hoofddoelen: natuurbehoud en -ontwikkeling, wetenschappelijk onderzoek, natuurgerichte recreatie en voorlichting en educatie. Het zijn ontmoetingsplaatsen waar excursies worden georganiseerd, vrijwilligers worden opgevangen en waar ruimte is om scholen te ontvangen. Een bezoekerscentrum is een belangrijke uitvalsbasis in het park waar natuur, recreatie, voorlichting en educatie kunnen worden gecombineerd. Een bijkomend voordeel is dat invloed kan worden uitgeoefend op de zonering van activiteiten binnen het park door de locatie van het bezoekerscentrum zorgvuldig te kiezen. Hoewel er uiteraard verschillen tussen parken bestaan, worden mensen in Nationale Parken met een bezoekerscentrum via voorlichting en educatie meer en beter bereikt dan in parken zonder bezoekerscentrum. Maar ook in parken zonder bezoekerscentrum zijn voorlichting en educatie vaak goed georganiseerd.

In sommige parken zoals het Drents-Friese Wold en Alde Feanen, is een verbredingsslag gemaakt. Daar promoten (recreatie)ondernemers uit de omgeving het park in het kader van hun commerciële activiteiten en maken zij deel uit van het 'voorlichtingsteam'. Een kanttekening bij dit promoten van Nationale Parken is dat de capaciteit van deze



Groen in de buurt lijkt de gezondheid te bevorderen, vooral bij bevolkingsgroepen die gemiddeld meer tijd in de eigen woonomgeving doorbrengen, zoals kinderen. (Foto: Thomas Slijper, Hollandse Hoogte)

parken niet onbegrensd is. Als de recreatiedruk door de promotie te groot wordt, kan dit ten koste gaan van de natuur. Daarom zijn sommige parken zoals Zuid-Kennemerland en Schiermonnikoog, terughoudend met het promoten van hun park.

Groen in woonomgeving werkt positief op gezondheid

Mensen die in een omgeving wonen met meer groen voelen zich gezonder dan mensen in een minder groene omgeving. Ook komt overgewicht minder voor bij kinderen die in een groene omgeving wonen dan bij kinderen die wonen in een niet-groene omgeving. Er is dus een positief verband tussen de aanwezigheid van groen in de directe woonomgeving van mensen en hun gezondheid. Een oorzakelijk verband tussen het een en het ander is daarmee overigens nog niet gelegd.

De Gezondheidsraad wijst op het belang van een natuurlijke omgeving in de hectische 24-uursmaatschappij (Gezondheidsraad en Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek, 2004). Veel mensen weten uit eigen ervaring dat het uitzicht op bomen of een wandeling door het park ontspannend kan werken. In recent wetenschappelijk onderzoek is de gezondheidstoestand van mensen gerelateerd aan de aanwezigheid van groen in de directe woonomgeving, en daar komt uit dat een dagelijkse dosis groen gunstig kan zijn voor de gezondheid en het welbevinden van mensen onderzoek (Maas et al., 2006; Den Hertog et al., 2006; Vreke et al., 2006).

In de studie van Maas et al. (2006) is aan meer dan 250.000 mensen gevraagd hoe zij hun eigen gezondheidstoestand ervaren. De gezondheid die mensen zelf ervaren, is een samenvattende gezondheidsmaat die alle gezondheidsaspecten bevat die relevant zijn voor de persoon in kwestie. Deze aspecten variëren per persoon en kunnen zowel

te maken hebben met de lichamelijke als met de geestelijke gezondheid. Een analyse waarbij de ervaren gezondheid wordt gerelateerd aan de hoeveelheid groen binnen 1 km en binnen 3 km van de woning, geeft aan dat mensen die in een groenere omgeving wonen zich gezonder voelen dan mensen in een minder groene omgeving. Daarbij is rekening gehouden met sociaaldemografische kenmerken en de stedelijkheid van de woonomgeving. De positieve relatie tussen de ervaren gezondheid en groen is het sterkst bij bevolkingsgroepen die gemiddeld meer tijd in de eigen woonomgeving doorbrengen, zoals lager opgeleiden, jongeren en ouderen.

Groen in de buurt lijkt dus de gezondheid te bevorderen, maar het is vooralsnog onduidelijk via welk mechanisme dit gebeurt. Een recente studie onder bewoners van vier Amsterdamse wijken wijst namelijk uit dat groene wijken niet altijd aanzetten tot meer bewegen (Den Hertog et al., 2006). Groene wijken zijn vaak ruim opgezet, met een lage woningdichtheid en veel parkeergelegenheid, terwijl de openbare voorzieningen iets verder weg liggen. Deze combinatie blijkt het autogebruik te stimuleren. Uit de studie komt naar voren dat bewoners van ruim opgezette (groene) wijken minder vaak de dagelijkse beweegnorm halen en ook vaker overgewicht hebben dan bewoners van meer stedelijke wijken. Er is overigens wel een positieve relatie gevonden tussen een ruimere opzet van de wijk en beweging door kinderen.

De laatstgenoemde bevinding sluit aan bij de resultaten van een epidemiologische studie op wijkniveau, waarin de aanwezigheid van groen is gerelateerd aan overgewicht bij kinderen. Gegevens over de gewichtssituatie van bijna zeventigduizend kinderen uit zes GGD-regio's zijn gerelateerd aan hoeveel groen er in de wijk is. Na correctie voor demografische bevolkingskenmerken en voor de sociale veiligheid en verkeersveiligheid in de wijken, blijkt dat het percentage kinderen met overgewicht in wijken met groen circa 15% lager is dan in verder vergelijkbare wijken zonder groen (Vreke et al., 2006). Het lijkt er dus op dat er met groen in de wijk gezondheidswinst te halen is bij kinderen. Een gezonde leefstijl op jonge leeftijd lijkt bovendien zijn vruchten af te werpen voor de toekomst: van de kinderen met overgewicht is 80% ook als volwassene te dik.

SIGNALEN UIT DE PRAKTIJK: IJSSELDATA-ZUID

In deze Natuurbalans staan de beleidsambities ten aanzien van landschap, natuur en natuur voor mensen centraal. Dit beleid wordt in de Natuurbalans vooral sectoraal geanalyseerd, ook in de twee voorgaande signalen uit de praktijk. Deze laatste casus: praktijksignalen uit IJsseldelta-Zuid is een meer integraal voorbeeld uit de praktijk.

Duurzaamheid als factor in planvormingsprocessen

In het gebied ten zuidwesten van Kampen speelt een aantal ingrijpende ruimtelijke ontwikkelingen. In het voorbeeldproject Ontwikkelingsplanologie IJsseldelta-Zuid is voorkomen dat deze ontwikkelingen los van elkaar zouden worden uitgewerkt. De ambitie van het project is onder meer duurzame bescherming te bieden tegen de effecten van klimaatverandering.

In deze casus wordt onderzocht welke rol duurzaamheidsvraagstukken hebben gespeeld in het planvormingsproces. Hebben de betrokken partijen ernaar gestreefd de verschillende ontwikkelingen in het gebied integraal uit te werken, op welke ruimtelijke schaal hebben ze gekeken naar optimale locaties voor functies, en welke rol hebben potentiële ontwikkelingen op de lange termijn daarbij gespeeld? En wat maakt dat die onderdelen wel of niet een rol hebben gespeeld in het proces?

Het project IJsseldelta-Zuid speelt zich af ten zuidwesten van Kampen in het gebied dat grofweg ligt tussen de stad Kampen, het Drontermeer en het Vossemeer (zie Figuur 1). Het plangebied maakt deel uit van de IJsseldelta. Het landschap van de delta is open en relatief leeg. De boerderijen liggen verspreid op kleine terpjes in het landschap en vormen door de zware opgaande erfbepanting, markante punten in het open landschap. IJsseldelta-Zuid is een belangrijk weidevogelgebied. In Overijssel zijn de meeste weidevogelpakketten via de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer afgesloten door agrariërs in dit gebied.



Boerderijen op kleine terpjes zijn markante herkenningspunten in het open landschap van de IJsseldelta. (Foto: Laurens Hitman)

In IJsseldelta-Zuid komen verschillende ingrijpende en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen samen:

- de aanleg van een hoogwatergeul om de afvoercapaciteit van de IJssel te vergroten;
- de aanleg van de Hanzespoorlijn met een nieuw station bij Kampen;
- de ombouw van de N50 tot een volwaardige autosnelweg;
- grootschalige woningbouw bij Kampen.

Ruimtelijke ontwikkelingen IJsseldelta-Zuid

Luchtfoto IJsseldelta-Zuid, 2006



Eindbeeld Masterplan IJsseldelta-Zuid



 Water	 Nieuw woongebied
 Buitendijksgebied	 Nieuw werkgebied
 Dijken bypass	 Nieuwe stationsomgeving
 Sluis	 Hoofdwegen
 Stormkering	 Spoorlijn - Hanzelijn
 Bestaand stedelijk gebied	 Bos
 Bestaand centrumgebied	 Landbouwgebied

Figuur 1 De ruimtelijke ontwikkelingen in IJsseldelta-Zuid zullen het gebied ingrijpend veranderen. Links de huidige situatie, rechts de beoogde situatie met hoogwatergeul, Hanzelijn en woningbouw. (Bronnen: Google Earth; Masterplan IJsseldelta-Zuid)

Integraal plan voorkomt strijdige ruimtelijke ontwikkelingen

Aanvankelijk zijn deze ontwikkelingen gescheiden van elkaar uitgewerkt. Bij de Hanzelijn werd bijvoorbeeld aanvankelijk geen rekening gehouden met het feit dat deze in de toekomst een beoogde hoogwatergeul zou kruisen. Woningbouwplannen van de gemeente Kampen botsten met de ruimte voor water die in het gebied wordt gereserveerd in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. Volgens de betrokkenen bij het masterplan zorgt de verkokering van de overheid ervoor dat zulke strijdige ontwikkelingen kunnen plaatsvinden.

Om te voorkomen dat de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen elkaar in de weg zouden staan, is de provincie Overijssel een gebiedsgericht proces gestart met als doel een samenhangend plan uit te werken. Het project is uitgevoerd als een van de voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie uit de Nota Ruimte. Het resultaat is het Masterplan IJsseldelta-Zuid dat in 2006 is onderschreven door de provincies Overijssel en Flevoland, de gemeenten Kampen, Zwolle, Dronten en Oldebroek, het waterschap Groot Salland, de ministeries van V&W, VROM en LNV, en Staatsbosbeheer. Deze partijen zijn het erover eens dat de manier waarop de ruimtelijke ontwikkelingen in het masterplan integraal zijn uitgewerkt, een meerwaarde biedt. Die meerwaarde gaat verder dan het voorkomen dat ruimtelijke ontwikkelingen elkaar in de weg zitten. Door de samenhang tussen de ontwikkelingen kan nu de ene functie positief bijdragen aan de kwaliteit van de andere. Zo draagt de hoogwatergeul eraan bij dat hoogwaardige woonmilieus kunnen ontstaan. Tegelijkertijd kan de woningbouw financiële middelen leveren om de geul in te richten.

Dat neemt niet weg dat sommige partijen benadrukken dat de uitkomst van het plan een onderhandelingsresultaat is, waarin onderdelen van het plan anders zijn uitgewerkt dan zij graag hadden gezien. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inrichting van de hoogwatergeul, die een ecologische verbinding vormt tussen de randmeren en de IJssel. Er is voor gekozen om deze geul geschikt te maken voor pleziervaart, en dit betekent dat er nu minder natuurwaarden gerealiseerd kunnen worden dan wanneer de geul gesloten zou blijven voor pleziervaart.

De samenhang tussen onderdelen van het plan brengt ook risico's met zich mee. De afzonderlijke onderdelen zijn namelijk afhankelijk van elkaar geworden. Zo is de aanleg van hoogwaardige woonmilieus, waardoor er in het duurdere woningsegment gebouwd kan worden, afhankelijk van de realisatie van de hoogwatergeul. En die geul is weer afhankelijk van de extra middelen die gegenereerd kunnen worden met die woningbouw in het dure segment. Tegenvallers of vertraging in het ene onderdeel brengen het andere in gevaar. Zo vereist de PKB Ruimte voor de Rivier dat de hoogwatergeul uiterlijk in 2015 is aangelegd. Dit betekent dat in 2008 de financiering rond moet zijn.

Het gebiedsgerichte proces in IJsseldelta-Zuid lijkt veel baat te hebben gehad bij het grote gevoel van urgentie dat de betrokkenen deelden. Het tracébesluit voor de Hanzelijn was namelijk al genomen, en daarom was het nu of nooit. Partijen beseften dan ook dat samenwerken zou lonen en ervoeren de tijdsdruk. Dit voorkwam dat het proces verzandde en dat partijen zich weer konden terugtrekken op hun eigen standpunten. De Gedeputeerde voor Ruimte en Milieu van de provincie Overijssel heeft in dit proces een belangrijke rol gespeeld. Hij overtuigde de partijen die bij het gebied betrokken waren, van de noodzaak een integraal plan te maken. Bovendien bewerkstelligde hij dat het tracébesluit voor de Hanzelijn nog op het laatste moment is aangepast en dat Rijk en provincie geld hebben vrijgemaakt voor de passages van de Hanzelijn over de toekomstige hoogwatergeul.

Geen afweging op bovenregionaal niveau

Het masterplan kiest voor verstedelijking in IJsseldelta-Zuid: grootschalige woningbouw, de ontwikkeling van een stationslocatie met kantoren, uitbreiding van bedrijventerreinen

en infrastructuur. De geplande ontwikkelingen zullen het karakter van het gebied ingrijpend veranderen. Een open landschap dat hoge natuurwaarden herbergt, maakt plaats voor een stedelijk gebied. De mogelijkheid om de natuur- en landschapskwaliteit in dit gebied te handhaven en buiten de provincie Overijssel ruimte te bieden voor de gewenste woningbouw en economische ontwikkeling komt in het masterplan niet aan bod.

Kampen heeft veel invloed op het masterplan gehad. Doordat het plan moet worden uitgevoerd op het grondgebied van Kampen, kon de gemeente voorwaarden verbinden aan deelname aan het plan. Als Kampen niet mee zou doen, dan zou het project moeilijk uitvoerbaar zijn geworden. Een van de voorwaarden die Kampen in het project IJsseldelta-Zuid stelde, was dat tot 2030 4.000 tot 6.000 woningen in dit gebied gebouwd moesten kunnen worden. Daarmee wil Kampen haar ambitie verwezenlijken om van de huidige 50.000 inwoners te groeien naar 60.000 inwoners in 2030. Met deze groei wil Kampen haar gemeente voldoende economisch perspectief bieden. Ook voor de provincie Overijssel is het belangrijk dat kan worden voorzien in de woningbouwbehoefte in deze regio, nu Zwolle met de laatste uitbreidingen van de Vinex-locatie Stadshagen, de grenzen van het Nationaal Landschap IJsseldelta heeft bereikt. IJsseldelta-Zuid wordt als enige beschikbare locatie voor verstedelijking gezien. Kampen heeft geen uitbreidingmogelijkheden aan de overkant van de IJssel, omdat daar het Nationaal Landschap IJsseldelta ligt.

Ondanks het feit dat Kampen in de positie verkeerde om veel invloed op het plan te kunnen uitoefenen, was Kampen zelf ook afhankelijk van het welslagen van het proces. De PKB Ruimte voor de Rivier legt namelijk een ruimtelijke reservering op het gebied



De komst van de Hanzelijn is een belangrijke motor geweest voor de ontwikkelingen in het gebied IJsseldelta-Zuid. De voorbereidingen voor de Hanzelijn zijn al begonnen. (Foto: Laurens Hitman)

waar Kampen woningen wil bouwen. Daarmee zou de ruimte beschikbaar blijven om na 2015 de hoogwatergeul aan te leggen. Door in het masterplan de hoogwatergeul nu al te realiseren, kan de ruimtelijke reservering op de rest van het gebied komen te vervallen.

De Hanzelijn is een belangrijke motor geweest voor de ontwikkelingen in dit gebied. Als de Hanzelijn – en het nieuwe station Kampen-Zuid - in 2013 klaar zijn, ligt Kampen op een uur reizen van de Randstad. Het nieuwe station moet een brandpunt van economische bedrijvigheid worden. Verwacht wordt dat dit een aanzuigende werking zal hebben op zowel bedrijvigheid als op kapitaalkrachtige woningzoekenden uit de Randstad, die straks aantrekkelijke woonmilieus zouden moeten aantreffen in de wijken die grenzen aan de hoogwatergeul.

Geen ruimte om afvoer IJssel verder te verruimen

De ambitie van het project IJsseldelta-Zuid, zoals in het masterplan verwoord, is onder meer duurzame veiligheid bieden tegen de hoogwaterproblematiek. De aanleg van de hoogwatergeul zorgt ervoor dat de IJssel is toegerust voor de toename van de rivierafvoer, die in de PKB Ruimte voor de Rivier wordt verwacht.

Op de nog langere termijn, na 2100, kan het echter nodig zijn de afvoercapaciteit van de IJssel verder te vergroten. Als de zeespiegel, zoals in sommige scenario's wordt voorspeld, in de komende honderd jaar tot 1,5 meter stijgt, ontstaan er namelijk grote problemen. Door de hoge zeewaterstand kan het rivierwater niet afvloeien. Vooral in het laaggelegen benedenrivierengebied dreigen dan overstromingen, waarbij grote bevolkingsconcentraties als Rotterdam en Dordrecht getroffen zullen worden. Een oplossing is een groter gedeelte van het Rijnwater via de IJssel naar het IJsselmeer te laten stromen. Vanuit het IJsselmeer, dat als boezem fungeert, kan het Rijnwater dan op zee uitgeslagen worden door gemalen op de Afsluitdijk. Voor het IJsselmeer zal dit leiden tot grote peilfluctuaties.

In het licht van deze hoogwaterproblematiek kan de vraag gesteld worden of het verstandig is in de IJsseldelta grootschalige verstedelijking plaats te laten vinden. Bij overstromingen zullen de maatschappelijke en economische effecten dan immers groter zijn dan zonder die verstedelijking het geval zou zijn.

Conclusies

- *Met de integrale planvorming voor IJsseldelta-Zuid is voorkomen dat een verkokerd planvormingsproces zou uitmonden in tegenstrijdige ruimtelijke ontwikkelingen. De afzonderlijke onderdelen van het plan blijken elkaar nu te versterken. De provincie Overijssel heeft dit geïnitieerd.*
- *Er is alleen op lokaal en regionaal niveau afgewogen of verstedelijking bij Kampen wenselijk is. Een bovenregionale afweging is achterwege gebleven. Wel heeft de nationale overheid besloten de Hanzelijn aan te leggen. Dat trekt economische activiteiten naar een gebied met grote natuur- en landschapskwaliteit.*
- *In het licht van klimaatverandering is het de vraag of grootschalige verstedelijking in dit deltagebied een verstandige keuze is. Bij overstromingen zullen de maatschappelijke en economische effecten groter zijn dan zonder verstedelijking het geval zou zijn.*

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2006) *Ecologische hoofdstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 825 nr 1. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- AVV (2005) *Mobiliteit in cijfers*. Rijkswaterstaat Advies Verkeer en Vervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nijkerk.
- AZ (2007) *Beleidsprogramma 2007-2011*. Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag.
- Bakker, E. de, K. van Koppen en J. Vader (2007) *Het groene hart van burgers. Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid*. Wot-rapport 47, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Bal, D. H.M. Beije, M. Fellingier, R.Haveman, A.J.F.M. van Opstal, F.J. van Zadelhof (2001) *Handboek natuurdoeltypen. Tweede geheel herziene editie*. Rapport EC-LNV 2001/020, Expertisecentrum LNV, Wageningen.
- Berkhout en van Bruchem (red.) (2006) *Landbouw-Economisch Bericht 2006*. Rapport PR.06.01, LEI, Den Haag.
- Beugelink G.P., A. van Hinsberg, R. van Oostenbrugge, J. Clement en S. van Tol (2006) *Hotspotkaart verdrogingsbestrijding*. Rapport 500402002 /2006, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Boer, T.A. de en R. Schulting (2002) *Zorgen voor natuur. Draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001*. Alterra-rapport 453, Alterra, Wageningen.
- Braaksma, P.J. en Bos, E.A. (2007) *Investeren in het Nederlandse Landschap; Opbrengst: geluk en euro's*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Breedveld, K., A. van den Broek, J. de Haan, L. Harms, F. Huysmans en E. van Ingen (2006) *De tijd als spiegel; Hoe Nederlanders hun tijd besteden*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Buijs, A. E. en C.M. Volker (1997) *Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid*. Staring Centrum, Wageningen.
- Buuren, P.J.J. van (2005) *De (on)mogelijkheden van provinciale planologische verordeningen*. Bouwrecht, p. 476-481.
- CBS (2007) *CBS StatLine*. Beschikbaar via <http://www.cbs.nl/statline> [Geraadpleegd 20 maart 2007].
- Dirkx, G.H.P. (2007) *Landbouw in Nationale Landschappen: Drager van het cultuurlandschap* In: Landschap 2007-2, jaargang 24 pagina 89-98. Werkgemeenschap Landschapsecologisch Onderzoek, Utrecht.
- Elands, B. en J. Lengkeek (2000) *Typical tourists. research into the theoretical and methodological foundations of a typology of tourism and recreation experiences*. Mansholt Studies 21, Wageningen University, Wageningen.
- Gezondheidsraad en Raad voor Ruimtelijk, Milieu en Natuuronderzoek (2004) *Natuur en gezondheid. Invloed van natuur op sociaal, psychisch en lichamelijk welbevinden*. Publicatie nummer 2004/09, Gezondheidsraad en RMNO, Den Haag.
- Goossen, C.M. en F. Langers (2006), *Recreatie en groen in en om de stad*, Wot-werkdocument 32, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Heijden, N. van der en W. Smit (2006) *Draagvlak Natuur en Milieu Educatie; Eindrapportage van een enquête onder 1000 burgers en twee panelbijeenkomsten*. VROM rapport W205. Onderzoek en Adviesgroep Questions, Answers and More BV, Den Haag.
- Hertog, F.R.J. den, M.J. Bronkhorst, M. Moerman & R. van Wilgenburg (2006) *De gezonde wijk; Een onderzoek naar de relatie tussen fysieke wijkenmerken en lichamelijke activiteit*. EMGO Instituut, Amsterdam.
- IVN (2005) *Jaarverslag 2005*. IVN Nederland, Amsterdam.
- Kenniscentrum Triple E (2007) *De groene veiling*. Beschikbaar via <http://www.groenegoe-dedoelen.nl> [Geraadpleegd 11 juli 2007].
- Kistenkas, F.H. (2006) *Juridische hardheid en cultuurhistorisch beleid*. In: Openbaar Bestuur, jaargang 16, nummer 6/7, pagina 19-21. Kluwer, Den Haag.
- Klundert, B. van der (2005) *Natuur in de achteruitkijkspiegel*. Essay gepresenteerd tijdens het symposium 'Policital Ecology', 17 november 2004, Wageningen. In: *Over grenzen : vijf bijdragen aan het denken over Nederland in verandering*. VROMRaad, Den Haag.
- Koole, S.L. en A.E. van den Berg (2004) *Paradise lost and reclaimed: a motivational analysis of human-nature relations*. In: J. Greenberg, S.L. Koole en T. Pyszczynsky (eds.), *Handbook of experimental existential psychology*. Guilford, New York.
- Koomen, A.J.M., G.J. Maas en T.J. (2007) *Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen*. Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003. . Wot-rapport 34, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.

- Kuiper, R. (2007) *Perspectieven nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening; Als bestuurders willen kan er veel*. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Leneman, H., J. Vader, E.J.Bos, M.H.A.J. van Bavel (2006) *Groene initiatieven in de aanbieding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering*. Wot-rapport 12, Wetelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Lengkeek, J. en B. Elands (2001) *Naar een typering van verbeelding. Toerisme als uiting en metafoor van verlangen naar het 'andere'*. In: Haan, H. de, T. Mol en G. Spaargaren, Het precaire evenwicht tussen distantie en betrokkenheid, Wageningen Universiteit, Wageningen.
- LNV (1990) *De ecologische hoofdstructuur*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Den Haag.
- LNV (2004) *Agenda voor een vitaal platteland. Inspelen op veranderingen*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2006a) *Natura 2000 doelendocument*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2006b) *Agenda voor een vitaal platteland. Meerjarenprogramma 2007-2013*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2006c) *Nederlandse catalogus groenblauwe diensten*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2007) *TOP-lijsten verdrogingsbestrijding*. Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer, kenmerk DN.2007/1749, datum 6 juli 2007, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Maas, J., R.A. Verheij, P.P. Groenewegen, S. de Vries en P. Spreeuwenberg (2006) *'Green space, urbanity, and health: how strong is the relation?'* Uit: Journal of Epidemiology and Community Health, nr. 60, pagina's 587-592.
- MNP (2006) *Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water? Een quick scan*. Publicatienummer 500072001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007a) *Realisatie milieudoelen. Voortgangsrapport 2007*. Publicatienummer 500081002, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007b) *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*. Publicatienummer 500410002, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007c) *De tweede duurzaamheidsverkenning; Nederland later*. Publicatienummer 500127001/2007, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007d) *Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland*. Publicatienummer 500409001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007e) *Milieubalans 2007*. Publicatienummer 500081004, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007f) *Belevingswaardemonitor Nota Ruimte 2006. Nulmeting landschap en groen in en om de stad*. Publicatienummer 500073001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Niet, de R. (2005) *Groen in de stad: onderwikkeling 1993-2000*. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2005. Rapport 408763004/2005, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- NOC*NSF (2005) *Ruimte voor sport in Nederland tot 2020*. Publicatienummer 622, NOC*NSF, Arnhem.
- Opdam, P. en R. Pouwels (2006) *De ecologische hoofdstructuur en klimaatverandering: waar kunnen we het beste investeren in meer ecologische veerkracht?* Alterra-rapport 1311, Alterra, Wageningen.
- Ozinga, W.A., M. Bakkenes en J.H.J. Schaminée (2007) *Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation: A first assesment base don plant traits in relation to past trends and future projections*. Wot-rapport 49, Wetelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Royal Haskoning (2003) *Beleidsmonitor Belvedere 2003, beleidsevaluatie: hoofdrapport*. Royal Haskoning, Nijmegen.
- Schuyt, Th.N.M. en B.M. Gouwenberg (red.) (2007) *Geven in Nederland 2007. Giften, legaten, sponsoring en vrijwilligerswerk*. Elsevier, Den Haag.
- SCP (2007) *Tijdbestedingsonderzoek SCP en partners*. Beschikbaar via: www.tijdsbesteding.nl [Geraadpleegd 19 maart 2007].
- Smit, W., P. Jansen, C.S.A. van Koppen, M. Bulten, M.L.C. Damen en C. Custers (2006) *Hoe duurzaam is NME? Een explorerend kwantitatief onderzoek naar langetermijneffecten van Natuur- en Milieueducatie op basisscholen*. Stichting Veldwerk Nederland, Apeldoorn en Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Snellen, D., H. Farjon, R. Kuiper en N. Pieterse (2006) *Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld*. Ruimtelijk Planbureau en Milieu- en Natuurplanbureau, NAI Uitgevers, Rotterdam.

- Stichting Landelijk Fietsplatform en Stichting Wandelplatform-LAW (2006) *Rapport 0-meting*. Amersfoort.
- Taskforce verdroging (2006) *Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls. De KERN van het advies*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- V&W (2006) *Decembernote 2006*. KRW.WB21 Beleidsbrief. Bijlage bij Brief 1398 aan Tweede Kamer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Verboom, J., R. Foppen, P. Opdam en P. Luttkhuizen (2001) *Introducing the key patch approach for habitat networks with persistent population: an example for marshland birds*. Biol. Conserv. 100, 89-101.
- Vereniging Natuurmonumenten (2007) *Evaluatie Landschapselemente 2007. Een evaluatie van het beheer van landschapselementen bij natuurmonumenten*. Vereniging Natuurmonumenten, 's-Gravenland.
- Vreke, J., J.L. Donders, F. Langers, I.E. Salverda en F.R. Veeneklaas (2006) *Potenties van groen!; De invloed van groen in en om de stad op overgewicht bij kinderen en op het binden van huishoudens met midden- en hoge inkomens aan de stad*. Alterra rapport 1356, Wageningen, Alterra.
- Vries, S. de, M. Hoogerwerf en W.J. de Regt (2004) *AVANAR: een ruimtelijk model voor het berekenen van vraag-aanbodverhoudingen voor recreatieve activiteiten*. Alterra rapport 1094, Alterra, Wageningen.
- Vries, S. de en T.A. de Boer (2006) *Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden*. WOT-rapport 22, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- VROM (2006a) *Intentieverklaring 'Steden en Rijk: groene partners'*. Beschikbaar via <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=24857> [Geraadpleegd 11 juli 2007].
- VROM (2006b) *Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Definitieve versie 18 december 2006*. Beschikbaar via <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18421#> [Geraadpleegd op 16 juli 2007].
- VROM (2006c) *Nota ruimte*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- VROM (2006d) *Draagvlak Natuur en Milieu-educatie*. (Rapport W205) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- VROM (2007) *Evaluatie verstedelijking Vinex 1995-2005. Eindrapport*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- VROM en NIROV (2007) *Nieuwe kaart van Nederland*. Beschikbaar via <http://www.nieuwekaart.nl>.
- VROM en SCP (2004) *Met zorg gekozen? Woonvoorkeuren en woningmarktgedrag van ouderen en mensen met lichamelijke beperkingen*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Vrom-inspectie (2006) *Bestemmingsplannen Groene Hart; Beschermende werking in de praktijk*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

Bijlage Waarden in Nederland (WIN)-segmenten

De *zorgzame* richt zich op het welzijn van anderen. Zij zijn sociaal ingesteld en putten energie uit het helpen van naasten. De levensstijl is sober, maar erg gul voor derden. Traditionele waarden zijn belangrijk. Zowel lezen (regionale krant) als televisie kijken behoren tot de dagelijkse bezigheden.

De *behoudende* is vooral gericht op de eigen leefomgeving en conformistisch. Gezinsleven en vriendenkring staan centraal. Televisiekijken (entertainment) is favoriet. Echt materialistisch is de behoudende niet, maar hij geeft wel om enige luxe en moderne artikelen.

De *genieter* is een gezelligheidsdier. Eigen plezier en genot, zowel op lichamelijk als emotioneel gebied, staan centraal. Maatschappelijke kwesties en politiek interesseren hem nauwelijks. Genieters kijken veel naar de (commerciële) televisie. Het bestedingsgedrag is hoger dan gemiddeld en de koopstijl impulsief.

De *luxezoeker* heeft hoge ambities en streeft naar succes en erkenning. Hij hecht veel waarde aan een comfortabel leven en houdt absoluut niet van stil zitten. De levensstijl is sterk ingericht rond de eigen behoeften. De luxezoeker is maatschappelijk geïnteresseerd en leest zowel kranten als kijkt naar televisieprogramma's.

De *zakelijke* is ambitieus en onafhankelijk; zeer gericht op de eigen ontwikkeling, hoog geschoold, hard werkend en creatief denkend. Het huishouden bestaat veelal uit tweeverdieners die houden van luxe maar ook goede doelen financieren. Op televisie zien zij vooral nieuws en achtergronden. Zij geloven in technologische oplossingen en vooruitgang.

De *ruimdenker* is een vooruitstrevende persoon met een goede opleiding en veel idealen. Hij maakt zich druk om politieke zaken en maatschappelijke problemen en probeert de wereld te verbeteren, beginnende bij zichzelf. Hij is milieubewust en gesteld op zijn vrijheid. Zelfontplooiing is erg belangrijk en hij is het meest kritisch.

De *geëngageerde* waardeert harmonie en stabiliteit in de samenleving en in de eigen leefwereld. Hij is sociaal ingesteld en behoort vaker tot de ouderen met een redelijk hoog opleidingsniveau. Hij leest vaker een boek en interesseert zich voor kunst, natuur en politiek.

De *evenwichtige* lijkt op het gemiddelde van de bevolking en de andere groepen.

(Bron: TNS NIPO)

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur	NME	Natuur- en milieueducatie
AVP	Agenda Vitaal Platteland	MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
Bbp	Bruto binnenlands product	NEC	National Emission Ceilings
CBD	Convention on Biological Diversity	OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ministerie van)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	PKB	Planologische Kernbeslissing
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	RHS	Ruimtelijke Hoofdstructuur
ELC	Europese Landschapsconventie	SOVON	Samenwerkende Organisaties Vogelonderzoek Nederland
EU	Europese Unie	TK	Tweede Kamer
G31	31 grootste steden van Nederland	V&W	Verkeer en Waterstaat (ministerie van)
GLB	Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	VHR	Vogel- en Habitatrichtlijnen
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied	Vinex	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
IVN	Vereniging voor natuur- en milieueducatie	VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (ministerie van)
LEI	Landbouw Economisch Instituut	VZZ	Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministerie van)	WIN	Waarden in Nederland
LOK	Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit	Wro	Wet op de ruimtelijke ordening

