

Hoofdstuk 7 Het Rijksbeleid en de EHS

7.1 De Relatienota 1975

In 1974 werd door het kabinet Den Uyl deel 1 van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening uitgebracht. Daarin werd bescherming van de meest waardevolle cultuurlandschappen en cultuurmonumenten aangekondigd: "Naast natuurgebieden verdienen oude cultuurlandschappen die uit een oogpunt van ecologie, wording van het landschap, cultuurhistorie en/of beleving bijzondere waarden vertegenwoordigen, intensieve aandacht" (Oriënteringsnota 1974).

*De Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud*⁹² (Relatienota) van 1975 is gewijd aan de zorg voor het *waardevolle cultuurlandschap*. Uitgangspunt is de constatering dat landbouw en landschap en natuur niet langer meer automatisch samenvallen: "Ten aanzien van grote delen van ons land kan zelfs worden gesteld, dat deze situatie in haar tegendeel is omgeslagen" (Relatienota 1975: 14). Tot aan het begin van de 20ste eeuw werd het karakter van de Nederlandse cultuurlandschappen bepaald door de landbouw, die stabiel en duurzaam van karakter was. Maar sociale, economische en technische ontwikkelingen leidden tot nieuwe productiemethoden, waardoor schaalvergroting, mechanisatie, intensivering van het grondgebruik en veeteelt en specialisatie noodzakelijk werden. Landbouwproductie en landschapsbeheer vallen dan niet langer meer automatisch samen. Daarom worden in de Relatienota plannen ontwikkeld om beheersgebieden en reservaatgebieden te realiseren. Bij beheersgebieden gaat het er om in mooie of nog ongeschonden gebieden (de waardevolle cultuurlandschappen) een agrarische bedrijfsvoering te bevorderen die ook, of voor een deel is afgestemd op natuur- en landschapsbeheer. Wel wordt daarbij onderkend dat de landbouw meestal een essentieel onderdeel is van het waardevolle cultuurlandschap en dat de productiefunctie en de beheersfunctie in feite communicerende vaten zijn: als de beheersfunctie een sterker accent krijgt zal de productiefunctie afnemen en omgekeerd. In de Relatienota wordt dan ook voorgesteld om de beheersprestatie apart te financieren en wel op de volgende manieren:

- een vergoeding voor het verrichten van duidelijk omschreven onderhouds- en beheerswerkzaamheden;
- een vergoeding vanwege permanente natuurlijke handicaps op basis van de EEG-bergboerenregeling⁹³ die onder meer is bedoeld voor de handhaving van landbouwactiviteiten ten behoeve van het landschappelijk beheer. Voor Nederland is deze regeling van toepassing

92 *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud 1974-1975* (Relatienota). De nota werd aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden door Meijer, de staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en was mede ondertekend door Van der Stee, de minister van Landbouw en Visserij en Gruijters, de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

93 De bergboerenregeling is gebaseerd op de EG-richtlijn (PbEGL128/1) die 28 april 1975 van kracht is geworden.

- op circa 100.000 hectare landbouwgrond. (Dit zal in het Natuurbeleidsplan de eerste fase of de eerste tranche van het relatienotabeleid worden genoemd);
- een vergoeding voor aanpassingen in de bedrijfsopzet en bedrijfsvoering ten behoeve van het landschappelijk beheer. Dat zal neerkomen op subsidie voor onderhoud- en investeringen.

Bij reservaatgebieden gaat het om de totstandkoming van reservaten in het landbouwgebied, toevluchtsoorden voor natuur of dieren. Gedacht wordt daarbij aan landschapsreservaten, weidevogel- en ganzenreservaten. "Hierbij moet worden gedacht aan situaties die vanwege hun hoge kwaliteit en grote kwetsbaarheid een gericht natuur- of landschapstechnisch beheer behoeven en ten aanzien waarvan uitoefening van de landbouw -wegens het toe te passen stringente beheer- in de toekomst niet meer reëel is te achten." (Relatienota 1975: 37). De reservaten zullen, volgens de Relatienota, door natuurbeschermingsinstanties moeten worden aangekocht en beheerd. Voor de aanwijzing van waardevolle cultuurlandschappen en hun onderverdeling in beheersgebieden en reservaten is het streekplan van groot belang en de Relatienota besteed daarom ook aandacht aan de noodzaak dat alle provincies actuele streekplannen hebben.⁹⁴

Bij de realisering van de EHS, meer dan vijftien jaar later, zullen de voornemens uit de Relatienota een rol van groot belang spelen.⁹⁵

7.2 Het Natuurbeleidsplan 1990: totstandkoming, status en doel

94 In de Relatienota wordt opgemerkt dat "voor een grote oppervlakte van ons land zijn nog geen integrale streekplannen tot stand gekomen, terwijl een aantal vastgestelde streekplannen als verouderd kan worden beschouwd. Voor een goede ruimtelijke geleiding van de ontwikkelingen op het gebied van de landbouw en op het gebied van het natuur- en landschapsbeheer in relatie tot elkaar, is de aanwezigheid van actuele streekplannen, waarin ook de nieuwste gegevens, inzichten en ontwikkelingen dienaangaande verwerkt worden, van groot belang. Voorts is het van groot gewicht, dat natuurgebieden en waardevolle cultuurlandschappen als ruimtelijk structurerende elementen in de streekplannen worden opgevoerd. Veel streekplannen spreken zich in dit opzicht niet duidelijk uit. In samenhang hiermee is het gewenst, dat in de streekplanrichtlijnen duidelijke regels worden gesteld omtrent het gebruik van die gebieden. Met name ten opzichte van waardevolle cultuurlandschappen zijn deze richtlijnen tamelijk vrijblijvend van aard en voor verschillende uitleg vatbaar, als gevolg waarvan aan de kwaliteiten van het landschap onvoldoende bescherming wordt geboden" (Relatienota 1975: 21).

95 De weergave van het natuurbeleid wordt hier beperkt tot de hoogtepunten: de Relatienota (1975), het Natuurbeleidsplan (1990) en het Structuurschema Groene Ruimte (1993). Dat wil niet zeggen dat er in de tussenliggende periode geen andere wet- en regelgeving is ontwikkeld die relevant is voor het natuurbeleid. Zo werden in de jaren tachtig van de vorige eeuw bijvoorbeeld de Landinrichtingswet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder en de Richtlijn amoniak en veehouderij vastgesteld (Backes 1993).

7.2.1 *Totstandkoming*

In 1990 verscheen het Natuurbeleidsplan. De aanleiding hiervoor was de voortdurende achteruitgang van natuur en landschap in Nederland en de afname van het aantal soorten planten en dieren: het landschap in Nederland wordt steeds eentoniger van aard en verliest zijn eigen karakter. Deze constatering was niet nieuw. Wel nieuw was de opvatting dat het gevoerde beleid niet in staat was om de achteruitgang te keren. Dat beleid bestond vooral uit het aankopen van natuurgebieden en uit het toekennen van de functie 'natuur' aan bepaalde gebieden in streek- en bestemmingsplannen. Ook werd op grond van het Relatienotabeleid het beheer van natuur in landbouwgebieden versterkt. Maar de oorzaken van de achteruitgang van natuur en landschap werden daarmee niet aangepakt. Die worden in het Natuurbeleidsplan als volgt opgesomd:

- verzuring, (de uitstoot van zuurvormende stoffen uit industrie, verkeer en landbouw);
- eutrofiëring, (het verdwijnen van voedselarme milieus door ontginning en vermesting);
- verontreiniging, (het binnendringen van zware metalen en bestrijdingsmiddelen in het natuurlijk milieu);
- verdroging, (daling van de grondwaterstand door onttrekking van het grondwater voor drinkwater, landbouw en industrie);
- verzoeting, (afname van zoute en brakke kwel door o.a. de Deltawerken en het invoeren van gebiedsvreemd water ter bestrijding van verziltingseffecten in landbouwgronden);
- verstoring, (menselijke activiteiten die de natuurlijke processen van plant en dier vernielen of in de war brengen);
- verlies en versnippering, (het doorsnijden van natuurlijke leefgebieden door infrastructuurle voorzieningen en de landbouw);
- verwaarlozing, (het achterwege blijven van beheer en onderhoud).

In het Natuurbeleidsplan, dat een uitvoeringsduur van maximaal 30 jaar kent, worden voorstellen gedaan om de negatieve ontwikkelingen voor natuur en landschap tegen te gaan.

Op 11 juni 1990 biedt Bukman, de minister van Landbouw, Visserij en Natuur (LNV)⁹⁶, het Natuurbeleidsplan aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan. Uit de aanbiedingsbrief blijkt dat het Natuurbeleidsplan een uitvloeisel is van het Regeerakkoord dat bij de totstandkoming van het Kabinet Lubbers III in 1989 is gesloten. Een ontwerp van het Natuurbeleidsplan is in mei 1989, dat wil zeggen in de periode van het Kabinet Lubbers II, ter advisering toegezonden aan 33 adviescolleges en maatschappelijke organisaties. Over het ontwerp is bestuurlijk overleg gevoerd met alle provinciale besturen, met het Interprovinciaal Overleg (IPO), met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met de Unie van Waterschappen. Het Natuurbeleidsplan is het resultaat van die advisering⁹⁷, het bestuurlijk overleg en van de inhoud van het Regeerakkoord. Uit de aanbiedingsbrief blijkt verder dat het Natuurbeleids-

96 Het ministerie van LNV had ondertussen de ommezwaai gemaakt van een ministerie dat zich vooral toeleegde op belangenbehartiging van de landbouw en de landbouwers naar een ministerie waarin natuurbehoud een belangrijk beleidsterrein werd. (Bekke, Vries, de, Neelen 1994).

97 Naast gevraagd advies, is nog een veertigtal ongevraagd adviezen over het Natuurbeleidsplan ontvangen.

plan voor wat betreft de ruimtelijke aspecten zal worden uitgewerkt in een Structuurschema⁹⁸ en dat de uitvoering van het natuurbeleid zal worden beschreven in een meerjarenprogramma dat elk jaar zal verschijnen in samenhang met de Rijksbegroting. Duidelijk is dat het Natuurbeleidsplan niet zonder meer van boven af gedropt is in de samenleving.

7.2.2 *Status*

Het Natuurbeleidsplan is een strategisch plan, dat bedoeld is om de doelstellingen van het natuur- en landschapsbeleid van de Rijksoverheid op langere termijn weer te geven en om aan te geven welke maatregelen op welke terreinen genomen moeten worden om de doelstellingen te bereiken. Medewerking van andere overheden is essentieel voor het welslagen van het plan, zo wordt erkend, en daarnaast wordt een expliciet beroep gedaan op burgers, boeren, bedrijfsleven en maatschappelijke groeperingen. Het is de bedoeling dat het Natuurbeleidsplan richtinggevend⁹⁹ zal zijn voor het Nationaal Milieubeleidsplan, het Nationaal Milieubeleidsplan-plus en de Derde Nota Waterhuishouding. Met de Vierde Nota over Ruimtelijke Ordening kent het Natuurbeleidsplan een dubbele relatie, zo schrijft Bukman. Aan de ene kant draagt het Natuurbeleidsplan bij aan de uitvoering van de Vierde Nota en aan de andere kant moet het Natuurbeleidsplan dienen als een van de uitgangspunten voor de nieuwe zoning van landelijk gebied die in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) zal worden opgenomen. Aangekondigd wordt dat het Natuurbeleidsplan een wettelijke status zal krijgen in de Natuurbeschermingswet en dat de looptijd van het plan maximaal 30 jaar zal bedragen. Er zal worden gewerkt met planperiodes van 8 jaar, die steeds 2 fasen van 4 jaar zullen kennen.

7.2.3 *Doel*

Voor de formulering van de hoofddoelstelling van het Natuurbeleidsplan is rekening gehouden met de verschillende opvattingen over de plaats en functie van de natuur in de samenleving¹⁰⁰. In het Natuurbeleidsplan worden die visies als volgt beschreven:

1. Klassieke Natuurvisie

Centraal staan de bescherming, de instandhouding en waar nodig het herstel van natuurlijke en landschappelijke waarden, die in oude cultuurlandschappen voorkomen. In het natuurbegrip van de klassieke visie spelen menselijke activiteiten in principe een positieve en essentiële rol bij het behoud van natuurwaarden.

2. Natuurontwikkelingsvisie

Centraal staat het met rust laten van de natuur door de mens. Sleutelwoorden zijn: zelfregulatie van de natuur, oorspronkelijkheid van processen en volledigheid van levensgemeenschappen. Natuurwaarden hebben in deze visie niets te maken met een cultuurlandschap en worden gerelateerd aan een evolutionair referentiekader. Minimalisering van menselijk ingrijpen wordt gezien als voorwaarde voor maximalisering van natuurwaarden.

98 In het Structuurschema (een PKB) worden concretere uitspraken opgenomen dan in het Natuurbeleidsplan. Zie de volgende paragraaf.

99 Niet duidelijk wordt wat die richtinggevendheid precies inhoudt en hoe zwaar daaraan wordt getilt door de betrokken ministeries.

100 Daarvoor is men te rade gegaan bij een studie van de Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek uit 1988 (Natuurbeleidsplan 1990: 35).

3. Functionele natuurvisie

Centraal staan functionaliteit van ruimtegebruik vanuit de mens gezien, flexibiliteit van grondgebruik en inrichting, harmonie met menselijke activiteiten en acceptatie van dynamiek in het gebruik van de ruimte. Behoud en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden is afhankelijk van menselijk en technologisch ingrijpen.

4. Ecosofische natuurvisie

Centraal staan harmonie met de natuur, een samenlevingsmodel op kleinschalige, menselijke maat, mondiale verantwoordelijkheid, democratische besluitvorming en spiritualiteit, ook in relatie met de natuur. De technologie moet functioneel worden ingepast in de harmonische relatie met de natuur.

5. Duurzame technologie-visie

Centraal staat het optimaal gebruik van innovatieve en duurzame technologie. Hoogwaardige technologie wordt gezien als een voorwaarde voor de overleving van mens en milieu, waarbij door optimalisering en ruimtelijke scheiding van sterke en zwakke functies de sterke productie- en draagfuncties kunnen worden geconcentreerd. Daardoor ontstaat er ruimte voor de zwakke functies, waaronder natuurbehoud en -ontwikkeling.”

Met als uitgangspunt de laatste visie is vervolgens gezocht naar inpassing van de andere visies. Daarvoor is gebruik gemaakt van het begrip duurzaamheid, zoals dat is gebruikt in het rapport *Our Common Future*, van de World Commission on Environment and Development (de commissie Brundtland). Onder duurzame ontwikkeling wordt daar verstaan: een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Volgens het Natuurbeleidsplan impliceert de uitwerking van dit begrip “een zodanige inspanning dat niet alleen aan de waarden van volksgezondheid en welbevinden, maar ook aan de intrinsieke waarden van planten, dieren en ecosystemen recht wordt gedaan. Dit uitgangspunt vormt een gemeenschappelijke basis voor zowel dit plan als het Nationaal Milieubeleidsplan, het Nationaal Milieubeleidsplan-plus, de Derde Nota Waterhuishouding en de Structuurnota Landbouw” (Natuurbeleidsplan 1990: 36). Maar in het Nationaal Milieubeleidsplan wordt het begrip duurzaamheid juist gekoppeld aan het nut dat de natuur heeft voor de mens. Dat is onvoldoende om de verscheidenheid aan soorten dieren, planten en ecosystemen in stand te houden, wordt in het Natuurbeleidsplan geconstateerd. Dat kan alleen met een breder duurzaamheidsbegrip dat een verantwoordelijkheid behelst voor al wat leeft, ongeacht het nut voor de mens. Dit brede begrip van duurzaamheid ligt ten grondslag aan het Natuurbeleidsplan, dat daarmee revolutionair van aard mag worden genoemd. De hoofddoelstelling in het Natuurbeleidsplan is als volgt omschreven: “Duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden” (Natuurbeleidsplan 1990: 48).

In essentie wordt de hoofddoelstelling van het Natuurbeleidsplan vertaald in de volgende hoofdlijnen van beleid:

- de rijksoverheid geeft prioriteit aan duurzaam behoud, herstel en ontwikkeling van (inter)nationaal belangrijke ecosystemen, ook wel gebieden met bijzondere natuur- en landschapswaarden genoemd;
- de rijksoverheid geeft prioriteit aan het in stand houden van gebieden met specifieke landschappelijke waarden;
- de rijksoverheid stimuleert andere overheden en organisaties om beleid te ontwikkelen voor het behoud en de ontwikkeling van algemene natuur- en landschapswaarden in het landelijk gebied en in de stedelijke omgeving;

- de rijksoverheid wil door beleidsmaatregelen het maatschappelijk draagvlak voor het Nederlandse natuurbeleid vergroten.

7.2.4 *Gehanteerde begrippen*

Het Natuurbeleidsplan is geschreven vanuit een mengelmoes van ecologische, biologische, juridische en bestuurskundige termen. Ook bij de benamingen van natuur en landschap is sprake van een heel scala van termen. Hieronder worden ze in het kort beschreven.

7.2.4.1 Algemene natuur- en landschapswaarden

De algemene natuurwaarden worden omschreven als waarden die van lokaal of regionaal belang zijn. Het rijksbeleid laat het aan de lagere overheden en de grondgebruikers over om de natuurlijke omgeving van de plant- en diersoorten in stand te houden. Wanneer de plant- en diersoorten niet meer voorkomen, moet het beleid gericht zijn op herstel van de natuurlijke omgeving. De rijksoverheid zal dat doen door bij inrichtingsplannen e.d. rekening te houden met de landschappelijke kwaliteiten van het gebied. Maar het initiatief voor bescherming of ontwikkeling van algemene natuur- en landschapswaarden ligt in de eerste plaats bij de provinciale en gemeentelijke overheid. In dat kader worden de volgende initiatieven door het rijk gestimuleerd:

- het opstellen van provinciale natuurbeleidsplannen;
- regelmatige rapportage over de toestand van natuur en landschap;
- het bevorderen van onderzoek naar de effectiviteit van het gevoerde beleid;
- verspreiding van kennis¹⁰¹ aan boeren, wildbeheerders, visstandbeheerders, water- en wegbeheerders en recreatie-ondernemers om op eenvoudige wijze bij te dragen aan instandhouding of herstel van natuur- en landschapswaarden.

7.2.4.2 Bijzondere natuur- en landschapswaarden: de ecologische hoofdstructuur

Bij de bijzondere natuur- en landschapswaarden, die van nationaal of internationaal belang worden geacht, gaat het om gebieden die bijzonder kwetsbaar zijn voor menselijk handelen. Juist die gebieden staan extra onder druk door een aantal ontwikkelingen die in het Natuurbeleidsplan worden opgesomd: verzuring, eutrofiëring, verontreiniging, verdroging, verzoeting, verlies en versnippering, verwaarlozing. Feitelijk is dé centrale vraag in het Natuurbeleidsplan welke bijzondere natuur- en landschapswaarden in het nationale beleid met voorrang moeten worden aangepakt. De natuur die nog in Nederland voorkomt, is te verbrokken voor een adequate bescherming van die natuur en de daarin thuishorende plant- en diersoorten. Daarom wordt in het Natuurbeleidsplan het begrip Ecologische hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd. De EHS wordt gedefinieerd als “enkele samenhangende stelsels van grotere gelijksoortige natuurgebieden die met elkaar verbonden zijn door verbindingszones. Daar waar de natuurgebieden in dergelijke stelsels te klein zijn of ontbreken, kan door natuurontwikkeling een stelsel worden verbeterd. Door middel van natuurontwikkeling kunnen ook verbindingszones worden aangelegd of verbeterd” (Natuurbeleidsplan 1990: 52).

7.2.4.3 Waardevolle cultuurlandschappen

Met waardevolle cultuurlandschappen, een begrip dat voor het eerst in 1975 werd gebezigd,

101 Daarbij wordt gedacht aan natuurvriendelijk sloot- en bermbeheer, aanleg van erfbeplanting, nestbeschermers en wildredders op maaimachines.

worden landbouwgebieden bedoeld, die landschappelijk bijzonder van aard zijn op grond van natuurlijke of historische overwegingen. Het Relatienotabeleid is vooral bedoeld voor deze waardevolle cultuurlandschappen. Beheersgebieden, waarin aangepaste landbouw kan plaatsvinden en reservaatgebieden, die voor natuurontwikkeling aan de landbouwbestemming onttrokken worden, moeten deze gebieden beschermen en bewaren.

7.2.4.4 Gebieden met specifieke landschappelijke waarden

'Gebieden met specifieke landschappelijke waarden' moeten in de filosofie van het Natuurbeleidsplan worden behouden omdat zij de landschappelijke verscheidenheid in Nederland laten zien. Wanneer dergelijke gebieden niet worden opgenomen in de EHS en dus ook niet vallen binnen het regime van de EHS, zal het overheidsbeleid er op gericht zijn om die gebieden te beschermen. Het gaat daarbij om gebieden met een nog gave kleinschaligheid en om gebieden met een nog aanwezige openheid.

7.2.5 *De Ecologische Hoofdstructuur (EHS)*

De EHS is bedoeld voor bescherming, behoud en ontwikkeling van de hierboven beschreven bijzondere natuur- en landschapswaarden. De volgende soorten gebieden worden hierbij onderscheiden:

7.2.5.1 Kerngebieden

Dit zijn gebieden met bijzondere natuur- en landschapswaarden die van (inter)nationale betekenis zijn. In de kerngebieden zijn de bestaande natuurterreinen, landgoederen en bossen opgenomen, samen ongeveer 450.000 hectare. Daarnaast horen beken en hun beekdalen, de grote rivieren en de grote wateren en alle (potentiële) Nationale Parken in principe tot de kerngebieden van de EHS. In de kerngebieden zijn ook de waardevolle cultuurlandschappen opgenomen, die onder het relatienotabeleid vallen, de zogenaamde *relatienota eerste fase* met een totaal van 100.000 hectare. Daarnaast wordt 200.000 hectare opengesteld, de zogenaamde bruto EHS, waarbinnen 100.000 hectare, de netto EHS, kan worden aangewezen als Relatienotagebied. Dat wordt het relatienotabeleid tweede fase genoemd.¹⁰² Voor de kerngebieden geldt een basisbescherming die grotendeels is vastgelegd in het ruimtelijk beleid van streek- en bestemmingsplannen. Er wordt vanuit gegaan dat deze basisbescherming geen nieuwe beperkingen voor menselijke activiteiten inhoudt. Het beleid is er op gericht de periode tussen de globale gebiedsaanwijzing en de concrete begrenzing tot vijf jaar te beperken.

7.2.5.2 Natuurontwikkelingsgebieden

Dit zijn gebieden die bedoeld zijn om uit te groeien tot nieuwe kerngebieden. In de bruto aanduiding van de EHS hebben de natuurontwikkelingsgebieden een omvang van 150.000 hectare. De uiteindelijke omvang moet zo'n 50.000 hectare zijn. Ook hier is het streven om binnen vijf jaar tot concrete begrenzing te komen. Zolang er nog geen aparte natuurbeleidsdoelstellingen voor die gebieden zijn vastgesteld, zal het beleid gericht zijn op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen, die niet terug zijn te draaien. Woningbouw, wegenbouw/infrastructuur, industrie en grotere bebouwingscomplexen zullen daarom ge-

102 Er is globaal 200.000 hectare gereserveerd om ruimte te hebben voor concrete bestuurlijke afspraken over de invulling van 100.000 hectare. Die afspraken moeten resulteren in een ruimtelijke uitwerking op streekplan- en bestemmingsplanniveau en in beheersplannen op grond van de Regeling Beheersovereenkomsten van 1988.

weerd worden (Natuurbeleidsplan 1990: 86).

7.2.5.3 Verbindingszones

Dit zijn de gebieden die de kerngebieden en de natuurontwikkelingsgebieden met elkaar verbinden en zo verspreiding van planten en dieren over de gebieden mogelijk maken en vergemakkelijken. Daar zal de Rijksoverheid rekening mee houden bij het ruimtelijk- en inrichtingsbeleid.

7.2.5.4 Bufferzones

Gebieden die de EHS omsluiten en die dienen om negatieve invloeden van buitenaf op de gebieden in de EHS tegen te gaan, hebben de naam bufferzones gekregen.

Tenslotte wordt onderkend dat de plannen voor realisering van de EHS ingrijpend zijn. Daarom wordt er veel geschreven over *draagvlakvergroting*: “Het vergroten van het draagvlak is zowel van belang voor de algemene natuurwaarden als voor het tot stand brengen van de EHS. Van belang hierbij is dat de begrenzing van de kerngebieden en natuurontwikkelingsgebieden op zodanige wijze tot stand komt, dat daardoor een vergroting van het draagvlak voor het natuurbeleid mede het gevolg is” (Natuurbeleidsplan 1990: 110).

7.2.6 De ecologische hoofdstructuur en de provinciale overheid: verwerving en beheer

De uitvoering van het Natuurbeleidsplan heeft alleen kans van slagen in nauwe samenwerking tussen het rijk en de provinciale overheid. Daarbij is een taakverdeling nodig. In het algemeen zin komt die er op neer dat het beleid van de landelijke overheid vooral geconcentreerd zal zijn op de ontwikkeling van de EHS en op gebieden met specifieke landelijke waarden. De provinciale en gemeentelijke overheden worden geacht initiatieven te nemen waar het gaat om gebieden met algemene natuur- en landschapswaarden. Maar ook voor het realiseren van de EHS is nauwe samenwerking tussen de landelijke en de provinciale overheden geboden. Zo is, naast de streekplannen, de opstelling van provinciale waterhuishoudingsplannen en provinciale milieubeleidsplannen van cruciale betekenis. Vooral bij de concrete vormgeving van de EHS door middel van het relatienotabeleid is de inzet van de provinciale overheid onontbeerlijk.

Om de EHS te realiseren, wordt in het Natuurbeleidsplan een tweede fase relatienotabeleid afgekondigd, die uiteindelijk 100.000 ha landbouwgrond een bestemming als natuurreservaat (40.000 ha) of een bestemming voor beheerslandbouw (60.000 ha) moet geven. Bij de eerste fase relatienotabeleid lag die verhouding omgekeerd: 40.000 ha beheersgebied en 60.000 ha reservaatgebied. De aankoop van landbouwgronden vindt plaats met het instrumentarium dat is ontwikkeld in de relatienota. In de Regeling Beheersovereenkomsten 1988 (RBO 1988) wordt de verwerving en het beheer van de landbouwgronden geregeld. Op grond van deze regeling worden reservaten en beheersgebieden aangewezen. De aanwijzing gebeurt door de vaststelling van een beheersplan door het Dagelijks Bestuur (Gedeputeerde Staten) van een provincie. Het beheersplan bevat een gebiedsbegrenzing, de beheersdoelstellingen en de beheerspakketten voor de gebieden. Boeren krijgen de gelegenheid om beheersovereenkomsten te sluiten voor een of meer van die beheerspakketten. Een onderdeel van de RBO 1988 is de bergboerenregeling, die is gebaseerd op de EG-Richtlijn van 28 april 1975. Die gaat vooral over landbouw in bergstreken. Op grond van deze richtlijn kunnen in de daarvoor aangewezen gebieden boeren een standaardvergoeding per hectare ontvangen als tegemoetkoming voor het werken in een gebied waar de natuur het werken moeilijk maakt. In de relatienotage-

bieden is deze vergoeding altijd onderdeel van de beheersvergoeding. Voor het omzetten van landbouwgronden in natuur is een begrenzingsprocedure nodig. Ook hier speelt de provinciale overheid een centrale rol. In deze procedure wijst het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij een aantal hectares toe aan een provincie. Het lokaliseren en begrenzen is een verantwoordelijkheid van de provinciale besturen. Gedeputeerde Staten moeten er op toezien dat de natuurontwikkelingsprojecten ingebed worden in streek- en bestemmingsplannen.

Elke provincie kent een aankoopplan. Rijk, provincie en de betrokken organisatie stellen daarin vast welke gebieden in een provincie in aanmerking komen voor verwerving en welke instantie dan verwerving en beheer gaat doen. De aankoop wordt voor 100% gefinancierd door rijks- en provinciale subsidies. De provincies subsidiëren alleen aankopen door provinciale landschappen en door de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten. Beheer van reservaten gebeurt aan de ene kant door de overheid. Staatsbosbeheer is dan de beherende instantie. Aan de andere kant kan het beheer in handen zijn van particuliere natuurbeschermingsorganisaties zoals de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten, of van provinciale landschappen zoals bijvoorbeeld It Frsyke Gea in Friesland.

Naast het relatienotabeleid is de Landinrichtingswet van belang voor de realisering van de natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. Landinrichting kan ook een rol spelen bij instandhouding en beheer van kerngebieden, bij de realisering van bufferbeleid en bij het beleid voor gebieden met specifieke landschappelijke waarden. Het landinrichtingsinstrument is vooral belangrijk voor gebieden met een complexe inrichtingsproblematiek. Daarbij gaat het niet alleen om verwerving van reservaten en gronden voor natuurontwikkeling maar om verbetering van de waterhuishoudkundige situatie en de eventueel noodzakelijk verplaatsing van boerderijen. In de Landinrichtingswet, die is bedoeld ter verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies daarvan die in de ruimtelijke ordening zijn aangegeven, spelen provinciale besturen een belangrijke rol.

7.2.7 *Projecten in het Noorden*¹⁰³

De volgende plannen zijn in de vorm van projecten in het Natuurbeleidsplan voor Drenthe en Friesland aangegeven:

1. Beken en beekdalen:

- a. Het beekdalsysteem ZO-Friesland (Tjonger- en Lindevallei);
- b. De Drentse beekdalen (Vledder en Wapserveense Aa, de Ruiner Aa, de Mars- en Westerstroom, de Hunze, het Oude Diep, de Drentsche Aa, de Elperstroom)

Bij beide projecten heeft het ministerie van LNV het initiatief en werken o.a. de provincies mee.

2. Hogere zandgronden

- a. Noord-Drenthe. Het project is gericht op nadere planvorming om belangrijke natuur- en landschapswaarden te behouden met inachtneming van de agrarische bedrijvigheid.

Het ministerie van LNV heeft het voortouw en o.a. de provincie werkt mee.

103 Het project Wadden wordt gezien de bijzondere positie - het Waddengebied is begrensd door een aparte PKB-procedure - hier niet verder vermeld. Datzelfde geldt voor het thematische project Wetlands.

3. Hogere zandgronden

- a. Regeneratie Hoogvenen, waaronder Bargerveen (Drenthe), Fochteloërveen (Drenthe-Friesland)

Het project is er op gericht om de hoogveenkernen op de hoge zandgronden veilig te stellen en de veenvorming (weer) op gang te krijgen.

Het ministerie van LNV heeft het voortouw.

5. Laagveengebied

- a. Bestaande laagveenmoerassen, het gebied van de Oude Venen nabij Grouw. Het project moet uitmonden in aanbevelingen voor inrichting en beheer van de bestaande laagveenmoerassen.:

Het ministerie van LNV heeft het voortouw.

- b. Nieuwe laagveenmoerassen in o.a. Noord-Nederland, (het gebied ten zuiden van de Oude Venen). Het project moet uitmonden in nadere planvorming voor natuurontwikkeling rond belangrijke moerascomplexen in de moeraszone die in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ontwikkeling de 'natte as' wordt genoemd

Het voortouw ligt bij het ministerie van LNV met medewerking van o.a. de provincie.

7.3 Het Structuurschema Groene ruimte (SGR) 1993: wettelijke verankering en nationale afstemming

30 juni 1993 verschijnt het derde deel van de planologische kernbeslissing (PKB) over het landelijk gebied. In het Natuurbeleidsplan was een dergelijke PKB onder de naam Structuurschema Natuur en Landschapsbehoud al aangekondigd. Het structuurschema heeft nu de naam Structuurschema Groene Ruimte gekregen met als ondertitel *Het landelijk gebied de moeite waard*. Het eerste deel daarvan, het ontwerp, was op 13 oktober 1992 aan de Tweede en Eerste Kamer toegezonden door de verantwoordelijke bewindslieden Bukman (minister van LNV), Gabor (staatssecretaris van LNV) en Alders (minister van VROM). Het derde deel is het Kabinetsstandpunt dat verschijnt samen met het tweede deel, waarin de reacties op het eerste deel gebundeld zijn. In het Kabinetsstandpunt staan de doelstellingen en hoofdlijnen van het nationale ruimtelijke beleid dat van toepassing is op het landelijk gebied. Er worden min of meer concrete uitspraken gedaan over de gewenste ontwikkeling van land- en tuinbouw, natuur, landschap, openluchtrecreatie, toerisme, bosbouw en visserij en over de gewenste afstemming en samenhang tussen deze verschillende sectoren. Het nieuwe Structuurschema zal, na parlementaire goedkeuring, in de plaats komen van de in 1986 vastgestelde Structuurschema's Natuur- en Landschapsonderhoud, Landinrichting en Openluchtrecreatie. Met het Structuurschema Groene Ruimte wordt concrete invulling gegeven aan onder andere het Natuurbeleidsplan.¹⁰⁴ Het Structuurschema moet, met het oog op de ruimtelijke gevolgen, zorgen voor afstemming tussen de verschillende nota's en plannen. Als een van de ingrijpendste opgaven daarvoor wordt de herijking van de verhouding tussen landbouw en natuur genoemd.

104 Genoemd worden verder: Structuurnota Landbouw, Kiezen voor Recreatie, Ondernemen in toerisme, Nota Landschap, Bosbeleidsplan, vissen naar Evenwicht en de Nota Jacht- en Wildbeheer.

Bij de plannen voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie wordt steeds meer aandacht geschonken aan de taak die de landbouw heeft op het gebied van milieu en van de plattelandssamenleving. De ontwikkelingen van de General Agreement on Tariff and Trade (GATT), de versterkte belangstelling, ook in eigen land, voor milieu, natuur en landschap en de verkenning van perspectieven voor landelijke gebieden, zoals beschreven in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), *Grond voor keuzen* (WRR, 1992) vragen daarnaast om bezinning over de toekomst van het landelijk gebied. Voor het Kabinet staat de vraag centraal hoe het milieubeleid en het natuur- en landschapsbeleid op effectieve wijze kunnen worden geïntegreerd met het landbouwbeleid. Eén van de mogelijkheden daarvoor kan het verlenen van inkomenstoelagen aan landbouwers zijn die (extra) meewerken aan het milieu- en natuur- en landschapsbeleid, de zogenaamde ‘cross-compliance’ (SGR 1993, deel 2). De meningen over het grondgebruik, en vooral over het onttrekken van grond aan de landbouw voor natuurontwikkeling, staan bij de verschillende belangengroepen recht tegenover elkaar, zoals uit de reacties op het eerste deel van het Structuurschema Groene Ruimte blijkt. De Landbouworganisaties wijzen op de grote inspanningen van de boeren sector voor milieu, natuur en landschap. Juist uit milieu-oogpunt is extensivering van de landbouw nodig; het onttrekken van grond aan de landbouw zien zij dan ook als een fors probleem. Natuur- en milieuorganisaties verwijzen daarentegen juist naar het rapport *Grond voor keuzen* van de WRR, dat stelt dat in de toekomst veel overtollige landbouwgrond zal vrijkomen door hervorming van het Europese landbouwbeleid. Herstructurering van de landbouw is nodig, vinden de natuur- en milieuorganisaties, daarbij moet ook inkrimping en sanering van de landbouw aan de orde komen. Vrijkomende landbouwgrond kan, volgens hen, met name voor extra natuurgebieden worden gebruikt. In antwoord zegt het Kabinet dat tot het jaar 2000 het beslag op de ruimte groot zal blijven door de noodzakelijke extensivering van de landbouw en door de ruimtelijke aanspraken voor bos, natuur, recreatie, verstedelijking, infrastructuur en bedrijvigheid. Door extra aandacht voor de ontwikkeling van het landelijk gebied zijn er, volgens het Kabinet, nieuwe mogelijkheden voor de boeren in de sfeer van beheer van natuur,- landschaps- en recreatiewaarden.

In dat kader is het ook nodig om via een PKB de ruimtelijke ontwikkelingen zo te sturen dat het beleid voor de EHS kan worden uitgevoerd. Het richtinggevend kader voor het Structuurschema Groene Ruimte blijft, zoals ook in het Natuurbeleidsplan werd aangekondigd, de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (Vinex), het Nationaal Milieubeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding. Van essentieel belang hiervoor is het hoofdstuk “Koersbepaling Landelijke Gebieden” uit de Vinex. De status van de PKB heeft daarnaast in ieder geval tot gevolg dat provincies en gemeenten rekening moeten houden met de beleidsuitspraken in de PKB en dat zij die moeten vertalen in hun streek- en bestemmingsplannen.

7.3.1 *Het doel; duurzame ontwikkeling en nationale afstemming*

Het Structuurschema Groene Ruimte kent de volgende hoofddoelstelling:

“Met het oog op een duurzame ontwikkeling en een verantwoord toekomstig ruimtegebruik in het landelijk gebied worden concrete maatregelen getroffen en acties ondernomen op de korte en middellange termijn die tot doel hebben om:

- voldoende ruimte te bieden voor het voortbestaan dan wel het ontwikkelen van de verschillende groene functies in het landelijk gebied,
- en daarbij de identiteit en gebruikswaarde van het landelijk gebied in zijn geheel zo goed mogelijk te behouden of te ontwikkelen.”

Het begrip duurzaamheid wordt in het Structuurschema Groene Ruimte opnieuw geformu-

leerd, waarbij het oppositiepaar natuur en economische ontwikkeling nogal gekunsteld naast elkaar wordt gezet: “Duurzaamheid in de ruimtelijke ordening betekent dat het ruimtegebruik een toekomstwaarde heeft en dat de invloed van de gebruiksfuncties op de kwaliteit van milieu en water zodanig is dat er sprake is van duurzame instandhouding en ontwikkeling van het fysieke (productie)milieu als natuurlijke hulpbron en dat recht wordt gedaan aan de intrinsieke waarden van planten, dieren en ecosystemen. Duurzaamheid kent naast een ruimtelijk en milieu-aspect ook een sociaal-economisch aspect. Dit aspect refereert aan het belang van een redelijke levensstandaard en maatschappelijk verantwoorde leef- en werkomstandigheden. Goede economische vooruitzichten zijn een belangrijke motor voor vooruitgang en welzijn. Anders komt de vitaliteit van het landelijk gebied onder druk te staan” (SGR, deel3, 1993: 16).¹⁰⁵ Van het heldere en vérgaande duurzaamheidsbegrip uit het Natuurbeleidsplan is dan weinig meer over.

In het Kabinetstandpunt wordt geconstateerd dat afstemming op nationaal niveau is geboden om recht te doen aan de eisen die vanuit verschillende sectoren aan het ruimtegebruik worden gesteld. Dat is uitgewerkt in de volgende thema’s. Hier worden alleen die thema’s vermeld die in de noordelijke provincies van toepassing kunnen zijn:

- * *waardevolle cultuurlandschappen*, gericht op het bevorderen van de kwaliteit van het landelijk gebied in gebieden waar spanning is tussen behoud en ontwikkeling van enerzijds natuur, landschap en recreatie en anderzijds landbouw;
- * *bufferbeleid voor de EHS*, waarbij het gaat om het veiligstellen van de EHS tegen invloeden van buitenaf, in het bijzonder tegen verdroging en vermessing;
- * *veenweidegebieden*, gericht op het doorbreken van de spanning tussen de ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw aan de ene kant en natuur en landschap aan de andere kant.

Maar in het Structuurschema Groene Ruimte wordt ook erkend dat een dergelijke afstemming in sommige gevallen¹⁰⁶ niet op nationaal niveau kan gebeuren maar dat besluitvorming op regionaal niveau het beste is. Daarom wordt in de PKB aangegeven op welke onderdelen de rijksoverheid al een definitief besluit heeft genomen en op welke onderdelen een nadere invulling of begrenzing door andere overheden moet plaatsvinden en welke bestuurlijke en instrumentele inzet van die andere overheden en van de particuliere sector wordt verwacht.¹⁰⁷

105 De tekst over duurzaamheid in deel 3 is nagenoeg gelijk aan die uit deel 1.

106 Daarvoor wordt de term *gebiedsspecifieke omstandigheden* gebruikt, die in het Structuurschema als volgt wordt omschreven: “In een beperkt aantal gevallen roept de samenloop van verschillende sectorale invalshoeken zodanige spanning op dat regiospecifieke uitspraken nodig zijn om de hoofdlijnen van beleid te realiseren” (SGR, deel 3, 1993: 15).

107 Daarvoor biedt het SGR verschillende mogelijkheden:

1. volledige afweging. Een volledig afgewogen uitspraak wil zeggen dat het Rijk aan de andere overheden vraagt de uitspraak zonder nadere afweging over te nemen in hun ruimtelijke plannen;
2. globale afweging. Een globaal afgewogen uitspraak wil zeggen dat het rijk van de andere overheden een nadere afweging vraagt;
3. indicatieve aanduiding. Deze geeft de plaats aan waar het gebied, de 'legenda-

7.3.2 *Uitvoering: flankerend beleid, strategische groenprojecten en financiën*

De rijksoverheid wil zoveel mogelijk op vrijwillige basis gronden te verwerven. Er wordt daarom flankerend beleid ingezet om acceptatie van beleid en bevordering van verkoop van landbouwgrond te ondersteunen. De gebieden waar grond moet worden aangekocht zullen daarom ruim worden begrensd zodat bij de definitieve aankoop onderhandeld kan worden over (de grootte van) het precieze gebied. Ook zal er een vergoeding komen voor verplaatsing van landbouwbedrijven die hun grond hebben verkocht.

In het Structuurschema Groene Ruimte wordt 99.508 hectare cultuurgrond vrijgegeven voor de tweede fase relatienotabeleid (reservaten en beheersgebieden) en 50.000 hectare voor natuurontwikkelingsgebieden. Er is een onderverdeling voor provincies gemaakt die er voor Drenthe en Friesland als volgt uit ziet:

	<u>Relatienota 2e fase</u> ¹⁰⁸	<u>natuurontwikkeling</u>
Friesland	9.000	5.580
Drenthe	7.800	2.610

Het is de bedoeling dat de hectares uit de tweede fase relatienotabeleid door de provincies voor minimaal 90% binnen de EHS in die provincies worden toegepast. De overige hectares, (10% van de per provincie verdeelde hectares), kunnen buiten de EHS worden ingezet in veenweidegebieden, inzigggebieden van ondiep grondwater rondom kerngebieden van de EHS en de in de provinciale natuurbeleidsplannen aangeduide gebieden. In het licht van een landelijk te realiseren verhouding tussen beheersgebied en reservaatgebied van 50-50 procent van de totale 200.000 hectare, zijn begin 1993 streefgetallen voor de oppervlakte reservaatgebied per provincie vastgesteld. De definitieve verdeling zal begin 1994 moeten worden vastgesteld (SGR, deel 1: 1992).

In het Structuurschema Groene Ruimte wordt een nieuw begrip geïntroduceerd: de *strategische groenprojecten*. Samen met de al eerder in het Natuurbeleidsplan genoemde waardevolle cultuurlandschappen, worden de strategische groenprojecten tot de bijzondere gebieden gerekend. Bij de waardevolle cultuurlandschappen krijgen de regionale overheden zelf de ruimte om het beleid vorm te geven, om 'maatwerk' te leveren met het oog op het samengaan van landbouw, natuur en recreatie. Bij de strategische groenprojecten staat het vormen van goed voor hun taak berekende bestuurlijk platforms centraal die in hoog tempo de geplande grootschalige functieverandering moeten kunnen realiseren..

In het Structuurschema Groene Ruimte is structureel voorzien in aanvullende financiering

-
- eenheid', ongeveer ligt. Andere overheden kunnen een nadere aanduiding geven;
 4. globale begrenzing. Wanneer er wordt gesproken over globale begrenzing wordt aan de lagere overheden een nadere begrenzing gevraagd binnen de ruwe lijnen van de aangegeven globale begrenzing;
 5. limitatieve legenda-eenheid. Het Rijksbeleid beperkt zich tot de genoemde gebieden. Er kunnen geen nieuwe gebieden worden opgevoerd.

108. In de eerste fase van het Relatienotabeleid werd in totaal 100.492 hectare cultuurgrond vrijgegeven voor reservaat- en beheersgebieden. Daarvan kreeg Groningen 6.334 ha, Friesland 13.000 ha en Drenthe 10.754 ha.

voor grondverwerving, inrichting en beheer. Daarnaast is het de verwachting dat door het nieuw in te stellen Groenfonds via leningenconstructies de grondaankoop kan worden versneld. De uitvoeringstermijn van belangrijke onderdelen van de EHS zou hiermee kunnen worden teruggebracht van 30 jaar naar 25 jaar. In het Structuurschema Groene Ruimte wordt er van uitgegaan dat een aanzienlijk deel van de natuurontwikkeling (ca 18.000 ha) al in 15 tot 20 jaar gerealiseerd kan worden.

7.3.3 *Uitwerking van het Natuurbeleidsplan en gevolgen voor het noorden*

In het Structuurschema Groene Ruimte wordt een andere systematiek en een deels andere begrippen gebruikt dan in het Natuurbeleidsplan, zoals uit het volgende schema blijkt.

Natuurbeleidsplan	Structuurschema Groene Ruimte
algemene natuur- en landschapswaarden	algemene natuurwaarden en algemene landschapskwaliteit
bijzondere natuur- en landschapswaarden (EHS)	natuur binnen de EHS
waardevolle cultuurlandschappen	waardevolle cultuurlandschappen
gebieden met specifieke landschappelijke waarden	het specifieke landschapsbeleid
	strategische groenprojecten

In het Structuurschema Groene Ruimte worden daarnaast thema's uitgewerkt die van zo'n groot belang worden geacht voor het landelijk gebied dat ruimtelijke afstemming noodzakelijk is. Voor het noorden gaat het daarbij om het bufferbeleid voor de EHS en de veenweidegebieden.

Hieronder worden al deze thema's voor het noorden uitgewerkt en waar dat van toepassing is, zal ook worden vermeld hoe de reacties zijn op de voorstellen.

7.3.3.1 Algemene natuurwaarden en algemene landschapskwaliteit; soortenbeleid

Om de de algemene natuurwaarden te beschermen en zo nodig te herstellen, is het zogenaamde soortenbeleid¹⁰⁹ van belang. Dat speelt gedeeltelijk in Friesland, waar gebieden, die belangrijk zijn voor weidevogels, de kwetsbare ganzensoorten en de wilde en kleine zwanen, globaal zijn aangegeven. Voor de weidevogelgebieden binnen de EHS geldt de basisbescherming van de EHS. Daarbuiten moet het beleid gericht zijn op het zorgen voor rust, openheid en voldoende foerageergelegenheid. Friesland heeft de taak gekregen om die voor de vogels belangrijke gebieden nader af te wegen, te begrenzen en op te nemen in het streekplan met de bijbehorende planologische bescherming. Ook is de provincie gevraagd te bepalen waar verder het weidevogelbeleid kan worden toegepast. Daarbij moet rekening worden gehouden

109 Daarmee wordt bedoeld: "Het instandhouden en herstel van een zo natuurlijk mogelijke verscheidenheid aan in het wild levende plant- en diersoorten als elementen van de eco-systemen, waarvan zij deel uitmaken" (SGR deel 1, 1992, hoofdstuk *Ruimtelijk beleid per sector*).

met de beheers- en reservaatgebieden buiten de EHS, waar het beheer mede is gericht op behoud en ontwikkeling van weidevogelpopulaties.

7.3.3.2 Natuur binnen de EHS

Het beleid is gericht op het zo spoedig mogelijk begrenzen van de EHS. De EHS is globaal afgewogen. De kern- en natuurontwikkelingsgebieden zijn door de Rijksoverheid aangegeven met een globale begrenzing. De verbindingszones zijn indicatief aangegeven. Het rijk en de provincies zijn overeengekomen om binnen de periode 1991 - 1996 een zo groot mogelijk deel van de natuurontwikkelingsgebieden concreet te begrenzen. Ook zal in die periode voor landbouwgronden binnen de kerngebieden, de concrete gebiedsbegrenzing in het kader van de relatienota tweede fase worden afgerond. Met het oog op de bestuurlijke en ecologische vertaling van deze delen van de EHS, zijn de gebieden ruimer op de kaart aangegeven dan het aantal feitelijk te begrenzen hectares. Voor het instandhouden van de kerngebieden geldt een basisbescherming. Ingrepen in de kerngebieden of in de onmiddellijke nabijheid daarvan worden niet toegestaan, tenzij er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang¹¹⁰. De basisbescherming voor natuurontwikkelingsgebieden is gericht op het voorkomen van onomkeerbare ingrepen. Dat betekent dat in natuurontwikkelingsgebieden de volgende activiteiten niet worden toegestaan:

- woningbouw;
- wegebouw / infrastructuur;
- industrie;
- grotere bebouwingscomplexen;
- peilverlaging op veengronden in laagveengebieden en beekdalen;
- nieuwvestiging van agrarische bedrijven, tenzij dit van belang is voor het beheer van het gebied.

Ingrepen in de natuurontwikkelingsgebieden of in de onmiddellijke nabijheid daarvan worden niet toegestaan, tenzij er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Voor de gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden geldt het beschermingsbeleid van de kerngebieden.

In het kader van de EHS worden er ook voorstellen gedaan tot uitbreiding van het aantal Nationale Parken. Voor Drenthe en Friesland gaat het om:

- het Drentse Aa-gebied;
- de Oude Venen (Friesland);
- het Drents-Friese Woud.

7.3.3.3 Waardevolle cultuurlandschappen

Waardevolle cultuurlandschappen worden omschreven als gebieden met belangrijke natuur- en landschapswaarden, waar de landbouw in economische zin een dragende rol speelt. Voor die gebieden moet een geïntegreerde aanpak worden ontwikkeld, zodat belangrijke natuur- en landschapswaarden samen kunnen gaan met duurzame land- en bosbouw. In opdracht van de rijksoverheid moeten de provincies, de betrokkenen en hun organisaties in de als waardevolle

110 De aanwezigheid van een zwaarwegend belang zal op basis van een voorafgaand onderzoek moeten worden vastgesteld. Hierbij zal tevens moeten worden nagegaan of aan dit belang niet op andere wijze of elders tegemoet kan worden gekomen (SGR 1993, deel 3: 134).

cultuurlandschap aangewezen gebieden, gezamenlijk een toekomstperspectief¹¹¹ opstellen. Dat perspectief moet gericht zijn op geïntegreerde, duurzame ontwikkeling van de gebieden en moet door middel van een projectmatige aanpak dichterbij gebracht kunnen worden. In Friesland is Zuidwest-Friesland (Gaasterland) als waardevol cultuurlandschap aangewezen en in Drenthe, Noord-Drenthe. Beide gebieden zijn volledig afgewogen en indicatief weergegeven.

De aanwijzing van Zuidwest-Friesland als waardevol cultuurlandschap stuit in dat gebied op grote bezwaren. Er worden demonstratieve acties gehouden met meer dan 300 deelnemers. De gewestelijke raden van Groningen en Drenthe van het Landbouwschap staan afwijzend tegenover het idee van het waardevolle cultuurlandschap: het heeft geen duidelijk toegevoegde waarde, het is financieel onvoldoende onderbouwd en het leidt tot verwarring bij de landbouwsector. Maar het Nederlands Agrarisch Jongerencontact staat positief tegenover het idee van boeren als economische dragers en beheerders van waardevolle cultuurlandschappen, wanneer dat tenminste geen belemmeringen voor de landbouw met zich meebrengt.

7.3.3.4 Het specifieke landschapsbeleid

Het specifieke landschapsbeleid is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van *nationale landschapspatronen*, *bestaande landschapskwaliteit* en *kenmerkende openheid*. De gebieden waarvoor het kenmerk *behoud kenmerkende openheid* geldt, zijn door het rijk indicatief aangegeven en de beleidsuitspraken zijn globaal afgewogen. In het noorden heeft alleen Zuidwest-Friesland dit kenmerk gekregen.¹¹² Aan provincies en gemeenten is de taak om die openheid veilig te stellen in streek- en bestemmingsplannen.

7.3.3.5 Strategische Groenprojecten

Het Kabinet spreekt in het Structuurschema Groene Ruimte uitdrukkelijk zijn bijzondere verantwoordelijkheid uit voor de realisering van grote natuurontwikkelingsgebieden. Het Kabinet acht dat van strategisch belang voor het slagen van het beleid. Om de gewenste

111 De kern voor het rijksbeleid voor waardevolle cultuurlandschappen is dat het Rijk de provincies uitnodigt om samen met andere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en individuele burgers een toekomstperspectief, of gebiedsperspectief, voor het gebied op te stellen. In tegenstelling tot gebiedsvisies, die sectoraal van aard zijn, zijn gebiedsperspectieven integraal van opzet; alle belangen en functies worden daar met elkaar in evenwicht gebracht. In dat gebiedsperspectief moet de begrenzing van het gebied staan, moet een visie op de gewenste ontwikkeling worden gegeven, moet een concreet activiteitenplan zijn ontwikkeld en moet een raming zijn gemaakt van de uitvoeringskosten voor de eerste vijf jaar. Het rijk toetst de gebiedsperspectieven aan het Rijksbeleid alvorens over de inzet van rijksmiddelen te beslissen. Provincies kunnen zelf bepalen of zij een bestaand plan als gebiedsperspectief willen beschouwen of dat zij een nieuw gebiedsperspectief ontwikkelen.

112 Uit de toelichting blijkt dat selectie van gebieden met het kenmerk *behoud kenmerkende openheid* ook gemaakt is met het oog op eventuele bedreiging van die gebieden. Het Kabinet vond dat dat voor de noordelijke kuststreken niet het geval was maar nodigde uitdrukkelijk de lagere overheden uit om in hun ruimtelijk beleid die kenmerkende openheid te beschermen. (SGR 1993, deel 3: 141).

natuur te realiseren, worden drie zogenaamde natuurdoeltypen onderscheiden:

1. Nagenoeg natuurlijk

Hier is een ongestoord verloop van natuurlijke processen nodig. Daarvoor is een eenmalige inrichting van het gebied noodzakelijk. Het beheer moet gericht zijn op het tegengaan van negatieve invloeden.

2. Begeleid natuurlijk

Menselijke beïnvloeding is nodig om de gewenste natuurlijke processen te ontwikkelen, bijvoorbeeld begraasde kwelders. Ook hier gaat het om een eenmalige inrichting en om beheer dat schadelijke effecten tegengaat.

3. Half natuurlijk

Bestaande plant- en diersoorten moeten in stand worden gehouden door specifieke vormen van beheer.

Om de strategische groenprojecten te realiseren wordt het instrument landinrichting het meest geschikt geacht. Voor het verwerven van de grond wordt een aankoopgebied aangewezen dat, net als bij de EHS, groter is dan het uiteindelijk te verwerven gebied. De strategische groenprojecten zijn indicatief en limitatief aangegeven. De posities zijn globaal afgewogen door de rijksoverheid. In Friesland is als strategisch groenproject aangewezen het gebied de Groote Wielen / Oude Venen, waar als globale taakstelling 1.500 hectare nieuwe natuur moet worden gerealiseerd, van het natuurdoeltype 'begeleid natuurlijk'.

Meer dan 2000 insprekers hebben in drie actie-bijeenkomsten laten weten fel tegen de aanleg van een moerasgebied met internationale allure in het gebied Groote Wielen / Oude Venen te zijn. Het zou de werkloosheid in dat gebied bevorderen en de leefbaarheid van het platteland nog verder verminderen. Het zou een negatieve invloed hebben op de prijzen van de landbouwgronden en door grond aan de landbouw te onttrekken, zou de (ongewenste) intensivering van de veehouderij weer toenemen. Ook de watersportrecreatie zou door de plannen in de knel komen. Bovendien wordt de vrees geuit dat door de voorgestelde wijziging in beheer, de weidevogelpopulatie negatieve effecten zal ondervinden. Insprekers wijzen daarnaast nog op de ontstane bestuurlijke chaos; volgens hen is er zo langzamerhand een enorme hoeveelheid plannen voor het gebied waar niemand meer wijs uit kan worden. In antwoord onderkent het kabinet dat dit project Groote Wielen / Oude Venen deel uitmaakt van het zogenaamde blauwe zone gebied in Friesland. Inmiddels is daar een aanzet gegeven voor de invulling van een samenhangend beleid voor landbouw, recreatie en natuur. Het project Groote Wielen / Oude Venen past daar, volgens het Kabinet, op zich goed in. Het Kabinet is van mening dat in dit gebied nu invulling van de EHS moet plaatsvinden. Gestreefd wordt naar een uitbreiding van de natuurgebieden met min. 1.500 ha met het accent op het laagveencomplex de Oude Venen. Daarnaast zijn in het blauwe-zone-gebied landbouwkundige verbeteringen mogelijk en kunnen, in het kader van het beleid voor nat Nederland, verbeteringen in de infrastructuur voor de watersport worden ondersteund (SGR 1993, deel 2: 173).

7.3.3.6 Bufferbeleid voor de EHS

Het bufferbeleid moet er voor zorgen dat de bestaande of de zich ontwikkelende natuur binnen de EHS niet kan worden aangetast. Dat kan door samenhangende maatregelen te nemen in de rand van de EHS of daarbuiten in de zogenaamde buffergebieden. Voor de uitwerking van het bufferbeleid moeten gebiedsvisies worden opgesteld waarin wordt aangegeven welke natuur wordt nagestreefd in het betrokken EHS-gebied en welke versturende effecten daarom moeten worden voorkomen. De gebiedsvisies, die in 1996 klaar moeten zijn,

moeten ook beschrijven welke maatregelen nodig zijn om het gewenste beleid te realiseren. Ook hier vraagt de rijksoverheid de medewerking van de provincies. Voor de grote, belangrijke onderdelen¹¹³ van de EHS worden de provincies verzocht het bufferbeleid uit te werken.

Dat zijn in Drenthe en Friesland:

- het strategisch groenproject Groote Wielen / Oude Venen;
- het waardevolle cultuurlandschap Noord-Drenthe;
- het ROM-project¹¹⁴ Zuidoost-Friesland (Fochteloërveen en Tjonger- en Lindevallei);
- Midden-Friesland (Akmarijp, De Deelen);
- Fochteloërveen¹¹⁵ (Drentse deel).

Het ROM-project Zuidoost-Friesland trekt de nodige insprekers waaronder Het Waterschap Tjonger-Compagnonsvaarten, de gewestelijke raad Friesland van het Landbouwschap en de stuurgroep van het ROM-project Zuidoost-Friesland. Zij vinden dat er nu een te grote onzekerheid is gekomen voor het ROM-project en dat het Rijk veel meer aandacht moet besteden aan de financiering en aan de landinrichtingsinstrumenten. Mocht dat niet gebeuren dan zal de georganiseerde landbouw niet bereid zijn om actief mee te werken aan de begrenzing van de EHS.

7.3.3.7 Veenweidegebieden

Veenweidegebieden zijn weidegebieden met een hoge waterstand en een heel eigen verkaveling. Ze vervullen een belangrijke functie voor landbouw, natuur, landschap, recreatie en sport- en beroepsvisserij. De veenweidegebieden zijn in drie categorieën verdeeld:

- veenweidegebieden met accent landbouw;
- veenweidegebieden met accent landbouw en natuur;
- veenweidegebieden met accent natuur.

Het beleid voor de veenweidegebieden is gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van duurzame landbouw en het in stand houden en realiseren van de karakteristieke natuur- en landschapswaarden. In enkele veenweidegebieden is het streven gericht op vergroting of ontwikkeling van moerasgebieden. Deze gebieden zijn opgenomen als strategische groenpro-

113 Het gaat hier om 28 gebieden die op grond van de volgende criteria zijn geselecteerd:

- van (inter)nationale betekenis;
 - groot aaneengesloten, reeds gerealiseerd natuurgebied;
 - sprake van duidelijke externe beïnvloeding;
 - sprake van (dreigende) onomkeerbare negatieve beïnvloeding van de EHS;
 - structurele en effectieve aanpak is mogelijk.
- (SGR 1993, deel 3:35)

114 Een ROM-gebied (Ruimtelijke Ordening en Milieu-gebied) is een gebied waarvoor geïntegreerd, gebiedsgericht, ruimtelijk- en milieubeleid geldt. Het ROM-beleid is geïntroduceerd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening van 1988 en het is bedoeld als een projectmatige aanpak voor gebieden waar veel moet gebeuren om de milieuvervuiling tegen te gaan of om de bestaande kwaliteit van het milieu op peil te houden.

115. Ook het Drentse Fochteloërveen staat in de Vinex vermeld als ROM-gebied.

jecten. De veenweidegebieden zijn door de rijksoverheid globaal afgewogen en indicatief aangegeven. Voor het Noorden gaat het om een gebied vanaf Midden-Friesland tot en met delen van Zuidwest-Friesland. In deel 1 van het Structuurschema Groene Ruimte wordt dit gebied gekarakteriseerd als een gebied met lage veebezetting (SGR, deel 1, 1992: 25).¹¹⁶ Daarom wordt daar gestreefd naar een ruime inpassing van natuurwaarden in de agrarische bedrijfsvoering, en dan vooral naar bescherming van weidevogels. In deel 3 van het Structuurschema Groene Ruimte valt dit hele gebied onder de categorie *veenweidegebied met accent landbouw*.¹¹⁷ In het gebied Groote Wielen / Oude Venen in het Lage Midden van Friesland wordt een natuurontwikkelingsproject uitgevoerd, dat gericht is op behoud, herstel en uitbreiding van het bestaande laagveencomplex (laagveenmoeras). Dat gebied is als een strategisch groenproject aangemerkt.

Er zijn bezwaren in Friesland tegen de onttrekking van grond aan de landbouw. Dat zou tot negatieve effecten leiden als kapitaalvernietiging van landbouwbedrijven, stijging van de prijs van de landbouwgrond, verlies van arbeid, ongewenste intensivering van de veehouderij en vergroting van het mestprobleem. Het Landbouwschap vindt dat er te weinig maatregelen voor de landbouw worden genomen en vreest dat de geplande moerasvorming zal leiden tot verplaatsing van (beschermde) weidevogelgebieden naar gebieden die die bescherming (en dus belemmering voor de landbouw) tot nu toe niet kennen.

7.4 De toekomst

In juli 2000 verscheen bij het ministerie van LNV de nota *Natuur voor mensen, Mensen voor natuur* als opvolger van het Natuurbeleidsplan uit 1990. Waar het Natuurbeleidsplan als richtinggevend was bedoeld voor het Nationaal Milieubeleidsplan, het Nationaal Milieubeleidsplan-plus, de Derde Nota Waterhuishouding en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, moet deze nota de bouwstenen leveren voor het tweede Structuurschema Groene Ruimte dat in december 2001 wordt verwacht en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, die inmiddels zijn verschenen. Waar in het Natuurbe-

116 Genoemd worden Zuidwest-Friesland, Wymbritseradeel, Echtener en Groote Veenpolder, Wolvega, Lage Midden, De Veenpolders en Sneek-Joure.

117 Voor veenweidegebieden met het accent landbouw worden er twee mogelijkheden gegeven:

- a. wanneer de landbouwkundige productie-omstandigheden goed zijn en er sprake is van een hoge veebezetting, zal het realiseren van de natuurfunctie gebeuren door grond te onttrekken aan de landbouw ten behoeve van reservaatvorming. Als er sprake is van slechtere productie-omstandigheden zullen beheersgebieden worden aangewezen.
- b. wanneer de veebezetting laag is, zal het realiseren van de natuurfunctie gebeuren door natuurbeheer (met name bescherming weidevogels) in te passen in de agrarische bedrijfsvoering. Er zullen dan omvangrijke beheersgebieden worden aangewezen. Aanvullend kunnen nog reservaten worden gerealiseerd.

leidsplan de duurzame technologie-visie¹¹⁸ als uitgangspunt wordt gebruikt, heeft hier de functionele natuurvisie¹¹⁹ gewonnen. In de woorden van het persbericht bij het verschijnen van de nota: “... natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar zijn, terwijl diezelfde natuur tegelijkertijd door mensen beschermd, beheerd, bewerkt en ontwikkeld wordt” (persbericht LNV, 13 juli 2000). Hoewel ook in deze natuurnota de realisatie van de EHS krachtig wordt bepleit evenals het versterken van de kwaliteit van karakteristieke landschappen, wordt niet meer gerept over de eigen waarde van natuur en dieren maar wordt die waarde afhankelijk gemaakt van het gebruik ervan door de mens. De in het Structuurschema Groene Ruimte al afgezwakte versie van het revolutionaire élan uit het Natuurbeleidsplan is hiermee helemaal verdwenen.¹²⁰

Uit de Natuurbalans 2000 blijkt dat de realisatie van de EHS zo'n twaalf jaar op schema achter ligt. Naar verwachting zal de EHS niet eind 2018 zijn gerealiseerd, zoals de bedoeling was maar pas in 2030. Die constatering wordt bevestigend herhaald in Natuurbalans 2001. Nog verontrustender is de mededeling in die laatste Natuurbalans dat in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening in belangrijke mate afstand is genomen van het tot dusver geldende beleid om ongewenste ontwikkelingen in het landelijk gebied tegen te gaan en dat nog maar 20% van de waardevolle landschappen bescherming zullen genieten tegen bebouwing en verstedelijking. De nota *Natuur voor mensen, Mensen voor natuur* waarin met nadruk over kwaliteitsimpulsen voor streekeigen landschappen wordt gesproken, is kennelijk een onbelangrijk bouwsteentje geweest voor de Ruimtelijke Ordeningsnota.

118 In paragraaf 7.2.3 wordt die visie als volgt omschreven: “Centraal staat het optimaal gebruik van innovatieve en duurzame technologie. Hoogwaardige technologie wordt gezien als een voorwaarde voor de overleving van mens en milieu, waarbij door optimalisering en ruimtelijke scheiding van sterke en zwakke functies de sterke productie- en draagfuncties kunnen worden geconcentreerd. Daardoor ontstaat er ruimte voor de zwakke functies, waaronder natuurbehoud- en ontwikkeling.” Daaraan wordt het brede duurzaamheidsbegrip gekoppeld waaruit verantwoordelijkheid spreekt voor de intrinsieke waarde van de natuur en de dieren, ongeacht hun nut voor de mens.

119 Deze wordt in paragraaf 7.2.3 omschreven als: “Centraal staan functionaliteit van ruimtegebruik vanuit de mens gezien, flexibiliteit van grondgebruik en inrichting, harmonie met menselijke activiteiten en acceptatie van dynamiek in het gebruik van de ruimte. Behoud en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden is afhankelijk van menselijk en technologisch ingrijpen.”

120 Zie paragraaf 7.3.1.