



Hans van den Bos | Natuurontwikkeling in de Rijnstrangen bij Oud Zevenaar

EHS van papier tot realisatie

Het lijkt zo eenvoudig: er is een mooi beleidsconcept, er is geld, er is politiek draagvlak. De EHS hoeft alleen nog maar uitgevoerd te worden. Dit artikel laat zien dat de praktijk een stuk complexer is, maar ook dat er in de afgelopen vijftien jaar veel is bereikt.

— Wim Lammers, Milieu- en Natuurplanbureau

1. Vertaling van het papieren concept naar concrete aankoop en inrichtingsmaatregelen: hoe gaat dat in zijn werk?

De ‘Ecologische Hoofdstructuur’ ofwel ‘EHS’ is veruit het meest invloedrijke concept in het natuurbeleid de afgelopen vijftien jaar. Het is op zichzelf al opmerkelijk dat een beleidsconcept vijftien jaar stand houdt. Er is in de loop der tijd wel een indrukwekkend bouwwerk ontstaan rond de EHS. Dit geldt zowel voor het beleid, de planologische bescherming, de financieringsstructuur als de uitvoeringsregelingen. Het werkelijk vernieuwende van de EHS zit hem echter vooral tussen de oren: het besef dat natuur niet alleen behouden maar ook ontwikkeld kan worden (offensieve aanpak), dat natuurgebieden met elkaar in verbinding staan (ruimtelijke samenhang) en dat natuurbeheer meer is dan alleen terreinbeheer (milieu- en watercondities).

Bij de begrenzing en bestemming van de EHS begint voor de provincies en gemeenten de afweging van belangen van natuur met andere ruimteveragende functies. Door de hoge ruimtedruk wordt deze belangenafweging in Nederland noodgedwongen tot op de vierkante meter doorgevoerd. Deze ruimtedruk werkt ook door in de milieukwaliteit, in de regionale waterhuishouding en in het terreinbeheer. Een praktijkvoorbeeld kan dit verduidelijken (zie figuur 1). Het beekdal het Merkske in Noord Brabant was bij de start van

Het begrip EHS

Het begrip EHS heeft in de afgelopen vijftien jaar minstens vier verschillende betekenissen gekregen: de EHS als concept, de EHS als bestemming, de EHS als uitvoeringsinstrument, en de EHS als natuurkwaliteit.

1. de EHS als concept (visie)

De EHS is als ruimtelijk concept visionair, leidt tot creativiteit, en moet blijven bewegen en veranderen om te blijven inspireren. De EHS als ruimtelijk concept is nooit af. Zo lang Nederland verandert, verandert de EHS mee, bedoeld of onbedoeld.

2. de EHS als bestemming (functie natuur, hectares)

De EHS als planologische bestemming beweegt niet, want moet juist op kaart vastgelegd worden. Het is dan ook de hoogste tijd voor een eenduidig GIS-bestand van de Ecologische Hoofdstructuur. Voortschrijdend inzicht kan met versiebeheer worden bijgehouden om de stand van zaken helder in beeld te houden. De EHS als nationaal project heeft een begin en een eind en moet in 2018 voltooid zijn. Planologische bestemming heeft betekenis voor andere vormen van grondgebruik ter plekke ('nee, tenzij'-beschermingsregime) of in de directe omgeving (planologische schaduwwerking, externe werking). Hier kunnen tegengestelde belangen botsen, wat leidt tot weerstand in plaats van creativiteit. Of het leidt tot creativiteit middels een ruime interpretatie van het begrip 'nee, tenzij'.

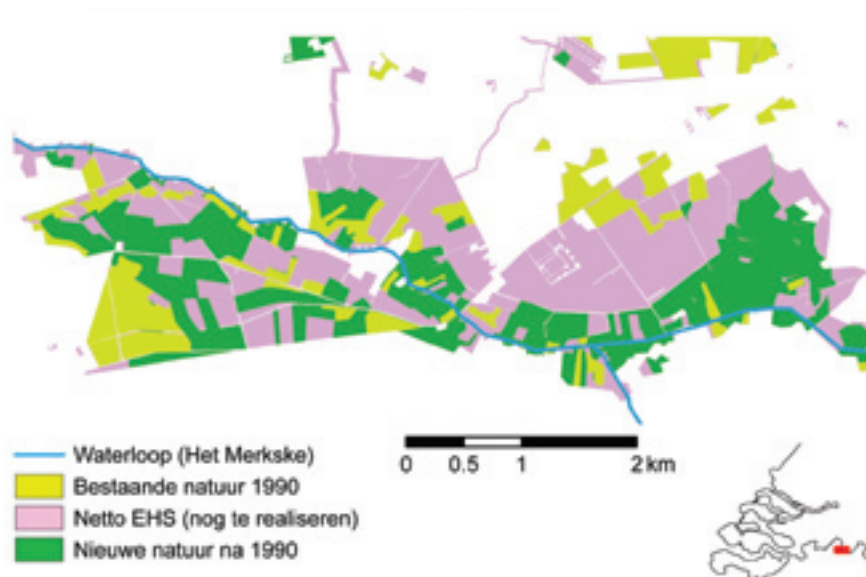
3. de EHS als uitvoeringsinstrument (euro's)

De subsidiemogelijkheden die verbonden zijn aan de EHS nodigen uit tot een ruime begrenzing. Zo is het fenomeen 'ruime jas' ontstaan, omdat provincies zich bij het begrenzen van de EHS niet konden of wilden vastleggen op concrete locaties voor bestemming of agrarisch natuurbeheer, mede ingegeven door het principe van vrijwilligheid. De EHS is ook een financiële afweging. Dit beperkt de omvang van de nationale selectie, in de Nota Ruimte nauwkeurig bepaald op 728.500 hectare. Daarbij speelt ook de eigendomssituatie een rol van betekenis: verwerving drukt zwaarder op de rijksbegroting dan particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer.

4. de EHS als natuurkwaliteit (biodiversiteit)

Natuurgebied, productiebos, agrarisch gebied, bebouwd gebied: wat wel en wat niet als EHS te rekenen? De oorspronkelijke definitie geeft aan dat geselecteerd is op gebieden die in (inter)nationaal opzicht belangrijke natuurwaarden hebben. Uit een analyse van het Milieu- en Natuurplanbureau blijkt dat 85% van de hot spots - plekken met een hoge soortenrijkdom - deel uitmaakt van de EHS en dat dus op hoofdlijnen de ruimtelijke selectie van de EHS voldoet aan de verwachting. Wanneer een gebied een hoofdfunctie natuur heeft en hoge natuurwaarden herbergt is het logisch dat het onderdeel uitmaakt van de EHS. Daarna begint een glijdende schaal met gebieden waarvan de bestemming en hoofdfunctie geen natuur is, maar die wel belangrijke natuurwaarden herbergen.

Het Nederlandse bos is bijvoorbeeld multifunctioneel, met naast de natuurfunctie meestal ook een houtproductiefunctie en een recreatieve functie. Het overgrote deel van het Nederlandse bos is opgenomen in de EHS. De Nederlandse landbouwgebieden zijn nu grotendeels monofunctioneel waarbij het moderne landbouwkundig gebruik niet verenigbaar is met het handhaven van natuurwaarden. Op een relatief klein deel (5%) wordt met subsidie voor agrarisch natuurbeheer ook een natuur- en landschapsfunctie in stand gehouden. Dit deel wordt tot de EHS gerekend, maar natuur is hier een nevenfunctie en deelname is op vrijwillige basis, met tijdelijke contracten. Het bebouwde gebied heeft in Nederland een hoge bebouwingsdichtheid, met als hoofdfuncties wonen en werken. Het stedelijk groen heeft vooral een recreatieve functie en wordt, enkele grote groengebieden om de stad daargelaten, niet tot de EHS gerekend, ook al zijn onmiskenbaar natuurwaarden aanwezig.



Figuur 1 een praktijkvoorbeeld: realisatie EHS in beekdal het Merkske.

het EHS-beleid een van de boegbeelden als illustratie van de grote samenhang in grondwaterstromen, waterkwaliteit, grondgebruik en natuurkwaliteit. Nu, vijftien jaar later, is ten gevolge van een smalle begrenzing, en onzekerheid in de continuïteit van agrarisch natuurbeheer de hydrologie nog steeds volgend en niet sturend voor het ruimtegebruik. Er is in de bestemming, inrichting en het beheer veel bereikt, maar het instandhouden en ontwikkelen van natuurkwaliteit is in de praktijk een stuk complexer dan de theorie.

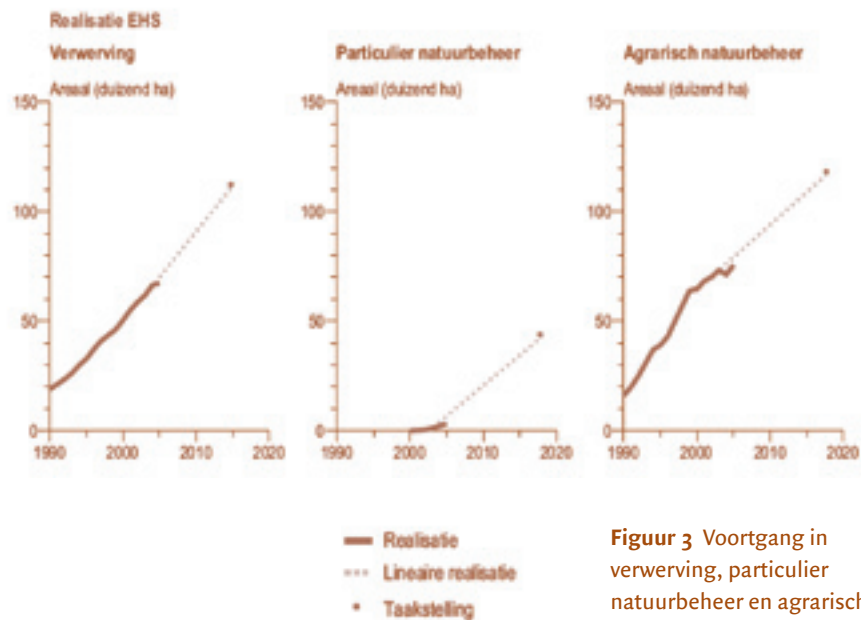
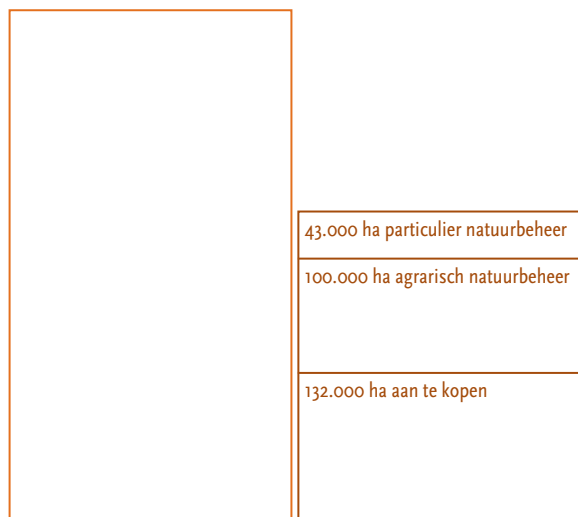
2. Tussenstand realisatie

Waar ligt het streven?

In de Nota Ruimte is de totale omvang van de EHS (buiten de grote wateren) nauwkeurig vastgesteld op 728.500 hectare, zoals te zien in figuur 2 (deze nauwkeurigheid wordt overigens veroorzaakt door het terugrekenen van de beschikbaar gestelde financiële middelen). Tweederde van de EHS (453.500 hectare) was al bos- en natuurgebied in 1990. De overige 275.000 hectare is nieuwe natuur (waarbij 1990 het referentiepunt is). Van de nieuwe natuur is ook vastgelegd op welke manier het wordt gerealiseerd. De bedoeling is dat 132.000 hectare wordt aangekocht (112.000 hectare, plus 16.000 hectare robuuste verbindingen en 4.000 hectare natte natuur), 43.000 hectare wordt gerealiseerd met particulier natuurbeheer en 100.000 hectare met agrarisch natuurbeheer (omwille van de leesbaarheid wordt hier gewerkt met afgeronde getallen).

Wanneer gesproken wordt over realisatie van de EHS wordt meestal bedoeld op realisatie van nieuwe natuur op het land. Het is goed om te beseffen dat er daarnaast ruim 450.000 hectare al bestaand natuurgebied tot de EHS behoort en dat de grote wateren (7 miljoen hectare) in hun geheel tot de EHS worden gerekend.

Figuur 2 Beoogde samenstelling EHS in 2018



Figuur 3 Voortgang in verwerving, particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer van 1990 tot 2005 en taakstelling tot 2018. (Bron: Natuurbalans 2006)

Wat is nu de tussenstand voor de realisatie van nieuwe natuur?

De EHS is niet alleen een papieren concept maar is ook buiten zichtbaar in de vorm van nieuwe natuurgebieden. Vooral in beekdalen en in uiterwaarden is veel nieuwe natuur gerealiseerd. Dat natuurontwikkeling juist in deze natte systemen succesvol is, kan worden verklaard uit de combinatie van marginale landbouwopbrengsten, waardoor deze gronden als eerste beschikbaar komen, en hoge natuurpotenties. Figuur 3 geeft in een oogopslag de stand van zaken weer van grondverwerving, particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. Duidelijk is dat er vorderingen worden gemaakt met de realisatie van de EHS.

Verwerving gronden ligt op schema

In het linkerdeel van de grafiek is te zien dat de verwerving van gronden voor nieuwe natuur (exclusief robuuste verbindingen) ongeveer op schema ligt, afgezet tegen een lineaire taakstelling tot 2015. Op dit moment is van de beoogde 112.000 hectare nieuwe natuur in totaal 67.000 hectare verworven en overgedragen aan de natuurbeheerder. Daarnaast is 20.000 hectare grond aangekocht die uiteindelijk na het ruilen met andere gronden op een geschikte locatie als natuur kan worden ingericht (de zogenaamde ruilgronden). De laatste jaren stukt echter de realisatie van nieuwe natuur. In het laatste jaar (2005) is de natuur die ter plaatse is verworven met 800 hectare toegenomen; dit is veel minder dan de 4.200 hectare die gemiddeld per jaar moet worden gerealiseerd om de taakstelling te halen. De verwerving is in de afgelopen vijftien jaar niet eerder zo laag geweest.

Tabel 1 Verdeling naar provincie van nog resterende taakstelling voor grondverwerving EHS-nieuwe natuur (per 1-1-2005)

	Totale taakstelling	Nog te realiseren in %
Gelderland	13680	50
Overijssel	12185	50
Limburg	7903	50
Noord Brabant	14507	48
Utrecht	7120	46
Friesland	11998	37
Noord Holland	10158	34
Zuid Holland	8861	34
Groningen	8158	32
Drenthe	11525	30
Zeeland	4401	22
Flevoland	1245	17
NL totaal	ca. 112.000 ha	ca. 45.000 ha
	100 %	40 % *

* waarvan 15% al aangekocht als ruilgrond

(Bron: eindrapport nulmeting, achtergronddocument bij het MJP2, april 2006)

Particulier natuurbeheer blijft sterk achter

De laatste jaren heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de taakstelling van minder verwerving van grond voor de EHS, naar meer mogelijkheden voor agrarisch en particulier natuurbeheer. De filosofie achter deze omslag is dat meer agrarisch en particulier natuurbeheer de verbondenheid tussen samenleving en natuur bevordert. Bovendien nemen de directe kosten voor de overheid af, omdat minder grond wordt aangekocht. In 2007 evalueert het Ministerie van LNV deze omslag. De realisatie van particulier natuurbeheer (middegrafiek) blijft sterk achter bij de ambities. De voortgang zou, uitgaande van een lineaire taakstelling, twee keer zo hoog moeten zijn. De oppervlakte met contracten voor particulier natuurbeheer tot en met 2005 bedroeg 3.300 hectare. Een verklaring voor deze trage start is de complexiteit van de regelgeving en de hoogte van de vergoedingen. Voor agrarisch natuurbeheer (rechtergrafiek) is in totaal 76.000 hectare aan regelingen overeengekomen. Dit komt ongeveer overeen met de taakstelling.

Veel werk nodig robuuste verbindingen

De robuuste verbindingen zijn in de loop der tijd als nieuw element in de EHS toegevoegd om de ruimtelijke samenhang tussen kerngebieden te verbeteren. Voor deze robuuste verbindingen is de taakstelling voor te verwerven en in te richten hectares verhoogd met 16.000 hectare. Per 31 december 2005 was 240 hectare ter plaatse verworven en 650 hectare ruilgronden aangekocht. In totaal zijn er 3 hectare ingericht. Voor de robuuste verbindingen is er dus nog veel werk te verrichten.

Worden de verschillende categorieën samengenomen, dan is de conclusie dat de realisatie van nieuwe natuur begint achter te lopen op schema. Dat geldt vooral voor het areaal natuur dat daadwerkelijk is ingericht. Tabel 1 laat zien dat de taakstellingen en de voortgang voor verwerving van gronden per provincie sterk uiteenlopen. Gemiddeld voor Nederland moet tot 2015 nog 40% gerealiseerd worden. De provincie Drenthe springt er gunstig uit. Deze provincie heeft een hoge taakstelling van meer dan 11.000 hectare waarvan nu al 70 procent is gerealiseerd. Voor de twee nieuwe elementen in de EHS-realiserings, de robuuste verbindingen en het instrument particulier natuurbeheer, zijn de verschillen tussen de provincies minder groot. In alle provincies moet het grootste deel nog worden gerealiseerd (gemiddeld 98 respectievelijk 90 procent).

3. Beleid: van heden tot 2018

Welke lessen zijn er geleerd?

Hoe gaat het verder, in de tweede helft?

De Europese Unie, en dus ook Nederland, heeft zich ten doel gesteld dat in 2010 de afname van de biodiversiteit moet zijn gestopt. Ondanks enkele positieve ontwikkelingen is het biodiversiteitsverlies in Nederland nog niet tot stilstand gekomen. Veel diersoorten maar ook bijna de helft van de Nederlandse hogere plantensoorten nemen nog in aantal af. Met name kenmerkende soorten doen het slecht, algemene soorten doen het beter (Natuurbalans 2006). Het uiteindelijke doel van het EHS-beleid is immers niet het realiseren van hectares, maar van natuur met voldoende kwaliteit. Dit roept de vraag op of we met het ingezette natuurbeleid wel op de goede weg zijn. Deze vraag stond centraal in een studie naar de optimalisatie van de EHS die door het Milieu- en Natuurplanbureau in 2005 is uitgevoerd. Het accent lag op de analyse van ruimte, milieu en watercondities voor een duurzaam behoud van biodiversiteit.

De hoofdconclusie is dat de EHS als leidende strategie kan worden voortgezet. Onder Nederlandse omstandigheden, met intensief grondgebruik en een hoge ruimtedruk, is er geen beter alternatief: de EHS als een samenhangend netwerk van natuurgebieden is de meest haalbare, potentieel succesvolle strategie. Het is wel zaak om het EHS-concept niet als dogma te hanteren maar levend te houden met voortschrijdend inzicht uit de praktijk en de wetenschap. Zo kan wetenschappelijk onderzoek naar de mogelijkheden van adaptatie aan klimaatveranderingen meer inzicht geven in de robuustheid van het EHS-concept. Ook bevestigen praktijkervaringen de cruciale rol van de regionale waterhuishouding. Het creëren van grote eenheden natuur of grote landschappelijke eenheden biedt in dit opzicht het meeste perspectief. Als de EHS volledig wordt uitgevoerd tot 2018 zal het aandeel grote eenheden (groter dan 2000 hectare) toenemen van 40% nu tot 55%. Daarnaast bestaat ruim 20% van de EHS, zoals in Twente, de Graafschap en Zuid-Limburg, uit een mozaïek van

kleinere dicht bij elkaar gelegen natuurgebieden die potenties hebben om als grote landschappelijke eenheid natuur te functioneren.

In de tweede helft van de EHS-uitvoering zal naar verwachting de aandacht verschuiven van de kwantiteit (hectares) naar de kwaliteit. Om de natuurkwaliteit te waarborgen, moet er antwoord komen op drie vragen:

- Is er een wettelijke bescherming en planologische veiligstelling tegen aantasting of verlies van het habitat?
- Is het grondgebruik afgestemd op nagestreefde natuur?
- Is de realisatie van milieu- en watercondities en ruimtelijke condities passend bij de nagestreefde natuur, al dan niet met beheermaatregelen?

Wanneer de realisatie van de EHS langs deze ingeslagen richting - een samenhangende inzet op het verbeteren van condities - wordt voortgezet, biedt dit het meeste perspectief op het duurzaam behoud en herstel van de biodiversiteit. In het huidige tempo blijft er ook na 2018 werk aan de winkel. ♦



Het mozaïeklandschap in de omgeving van Vorden als voorbeeld van een gebied dat potenties heeft om als grote landschappelijke eenheid te functioneren

ADVERTENTIE



Bureau Waardenburg bv

Adviseurs voor ecologie & milieu

inventarisatie en onderzoek
visie- en planvorming
inrichtings- en beheerplannen

monitoring en evaluatie
gis-applicaties
onderwateronderzoek

Postbus 365, 4100 AJ Culemborg Telefoon 0345 - 512710 Fax 0345 - 519849
E-mail: info@buwa.nl Website: www.buwa.nl Gecertificeerd volgens ISO 9001