



JULI 2003
NUMMER 17

In dit nummer

- ✓ **Vogel- en habitatrichtlijnen in de praktijk**
- ✓ **Thematische verkenning agrarisch en particulier natuurbeheer**
- ✓ **Groen in en om de stad**
- ✓ **Schieten Verkenningen hun doel voorbij?**
- ✓ **Team Natuur, Landschap en Biodiversiteit etaleert werkterrein**
- ✓ **Workshop 'Pijlers onder Planbureau producten'**

En verder

- ✓ **Verschenen publicaties**

Nieuws van het Natuurplanbureau

is een gezamenlijke uitgave van de planbureaupartners: RIVM, WUR, RIKZ en RIZA. De Natuurplanbureau functie valt onder de eindverantwoordelijkheid van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Deze Nieuwsbrief gaat alleen over het Natuurplanbureau en is bedoeld voor planbureau medewerkers en/of geïnteresseerden in planbureauwerk binnen de partnerinstellingen.

Redactie: Bram ten Cate,
NPB – vestiging Wageningen
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel. (0317) 47 44 82
E-mail: info@npb-wageningen.nl
Internet: www.natuurplanbureau.nl

Abonnement

Aan- of afmelden voor de Nieuwsbrief kan uitsluitend via bovenstaand mailadres. Informatie uit deze Nieuwsbrief mag worden overgenomen mits de bron wordt vermeld.

**Nummer 18 van de Nieuwsbrief
verschijnt in oktober 2003**

Nieuws van het Natuurplanbureau

Vogel- en habitat- richtlijnen in de praktijk

Wim Lammers

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft voor het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) een quick scan uitgevoerd naar kentallen die belangrijk zijn voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Vanwege de actualiteit hebben we vooral de Habitatrichtlijn beoordeeld. In deze bijdrage wordt ingegaan op een aantal knelpunten en ideeën voor oplossingen.

Uitvoering VHR in de praktijk

We constateren onduidelijkheid in het begrippenkader in de beschermingsregimes, zoals: wat betekent significant effect, groot algemeen belang, geen alternatieven. Mede hierdoor verschuiven beleidsvragen naar de rechterlijke macht (juridisering). Ook de reikwijdte van de externe werking is onduidelijk. Verder vinden we dat ecologische en juridische kennis van vergunningaanvragers en vergunningverlenende instanties ontoereikend is. Ten slotte ontbreekt een monitoring.

De oplossingsrichtingen in onze quick scan sluiten hierbij aan. Het beleid moet concreter gemaakt worden om juridisering

De Nederlandse regering bepaalt jaarlijks een aantal onderwerpen die in aanmerking komen voor een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). In 2003 is de Nederlandse implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn geselecteerd als een van thema's. Het IBO wil de Nederlandse knelpunten om de VHR te implementeren volledig in kaart brengen, samen met een toets op doelmatigheid, doeltreffendheid en effectiviteit van de huidige toepassing in Nederland en om mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren. De studie wordt onder verantwoordelijkheid van een interdepartementale werkgroep uitgevoerd door het ministerie van Financiën en het Ministerie van LNV.

te voorkomen. Ook is het is nodig de uitvoeringspraktijk vanaf het begin te betrekken in de beleidsontwikkeling. De kennis van natuur en natuurwetgeving moet verbeterd worden. Een oplossing is verder de monitoring in habitatrichtlijngebieden te verplichten.



Natuurbehoud en natuurontwikkeling

Het Nederlandse natuurbeleid schiet misschien te ver door in het accent op natuurontwikkeling (de maakbaarheid van natuur). Het EU-beleid onderkent onvoldoende de mogelijkheden om door het creëren van condities ook natuur te kunnen ontwikkelen. Indien Nederland kan aantonen dat het met een voortvarende aanpak van de versnippering van natuurgebieden ook de condities voor behoud en herstel van bestaande waarden in habitatrichtlijngebieden verbetert, dan is dit een sterk argument voor een beroep op extra financiële middelen uit het EU-beleid. De 'flexibele' Nederlandse ruimtelijke in steek en de 'stugge' Europese juridische beschermingsaanpak zouden in combinatie wel eens gunstig kunnen uitpakken voor de effectiviteit van het natuurbeleid.

Externe werking van de Habitatrichtlijn

In de ontwerp-aanmelding van Habitatrichtlijngebieden bevinden zich relatief veel gebieden die sterk beïnvloed worden door met name verdroging en vermessing vanuit omliggend landbouwgebied. Dit is het gevolg van de EU-interventie om de eerder gehanteerde ondergrens van 250 ha niet

te honoreren. Potentiële habitatrichtlijn-gebieden zouden anders, naar nu ook blijkt, ten onrechte niet worden geselecteerd. De externe werking van de habitatrichtlijn zal daardoor waarschijnlijk vaker worden toegepast.

Als idee voor een oplossing geven we aan dat ook hier een combinatie wordt gezocht van nationaal en Europees beleid. De Habitatrichtlijngebieden kunnen worden opgenomen als belangrijke elementen van een ruimtelijke hoofdstructuur: een versterkte realisatie van de EHS en stimulering van extensieve landbouw in een zone rondom de betreffende habitatrichtlijngebieden.

Meer informatie: Lammers, W. 2003. Kerncijfers voor de IBO studie Vogel- en Habitatrichtlijn. Milieu- en Natuurplanbureau, Rapport 408768001/2003, RIVM-Bilthoven.

Thematische verkenning agrarisch en particulier natuurbeheer

Petra van Egmond en Tanja de Koeijer

Het Milieu- en Natuurplanbureau werkt aan een thematische verkenning over agrarisch en particulier natuurbeheer. We willen graag weten welke potenties agrarisch en particulier natuurbeheer hebben, in vergelijking met het aankopen van gronden. Het gaat om zowel de ecologische als de sociaal-economische potenties, bijvoorbeeld de bijdrage aan de instandhouding van een vitaal platteland.

Het ministerie van LNV heeft in de kaderbrief om de Thematische Verkenning gevraagd. Ook is het onderzoek belangrijk om inzicht te krijgen in de consequenties van de koerswijziging van minister Veerman, namelijk een accentverschuiving van aankoop van gronden naar agrarisch en particulier natuurbeheer, voor natuur. In het kort komt de koerswijziging neer op:

- het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en van robuuste verbindingen blijft bestaan;
- grondaankopen voor natuur in de categorieën reservaat- en

natuurontwikkelingsgebieden en robuuste verbindingen worden met gemiddeld 50% verminderd;

- de overige 50% zal worden gerealiseerd door sterker in te zetten op agrarisch en particulier natuurbeheer, waarbij de kwalitatieve natuurdoelen uit de Nota 'Natuur voor Mensen - Mensen voor Natuur' het uitgangspunt blijven;
- om de natuurdoelen te bereiken is de schatting dat circa 25% van het beheer plaats kan vinden met behoud van agrarische functie van de grond;
- voor 75% van het beheer is functieverandering van de grond naar natuur noodzakelijk;
- het aankopen van bestaande natuurterreinen, bossen en landgoederen wordt in principe stopgezet.

We gaan de ecologische en sociaal-economische potenties na van:

- het huidige beleidsinstrumentarium
- de koerswijziging
- alternatieve beleidsopties voor agrarisch en particulier natuurbeheer al dan niet in combinatie met gerichte aankoop en beheer van gronden

Ook onzekerheden zullen we aan de orde laten komen:

- het EU-landbouwbeleid en de effecten daarvan op de landbouw in Nederland
- autonome ontwikkeling naar specialisatie (schaalvergroting) of verbreding in de landbouw (en wat betekent dat voor inpasbaarheid in de bedrijfsvoering)
- milieu- en ruimtedruk
- wijziging/afschaffing EU-regelingen, waar financiering programma Beheer nu al deels vandaan komt.

Ten slotte bekijken we kansen en bedreigingen:



- hoogte van de vergoeding in relatie tot de kosten van beheersmaatregelen
- fiscale aspecten
- bureaucratische en ingewikkelde regelgeving
- inpasbaarheid in de bedrijfsvoering

De Thematische Verkenning zal eind 2004 uitkomen. In 2003 ligt het accent op onderzoek naar de ecologische effecten van het huidige agrarische natuurbeheer (weidevogels, botanisch en perceelsranden en mogelijk landschap) en op onderzoek naar draagvlak en knelpunten bij particulariseren. Ook onderzoeken we hoe boeren tegenover agrarisch natuurbeheer en tegenover bestemmingswijziging van grond (particulier natuurbeheer) staan. Daarnaast staat 2003 in het teken van het ontwikkelen en aanpassen van modellen waarmee we een inschatting kunnen maken van ecologische effecten en de inpasbaarheid in de agrarische bedrijfsvoering.

Verschenen Publikaties

In de reeks Planbureaustudies zijn verschenen:

Nr. 3: Bestuurlijke trends en het natuurbeleid

Nr. 6: Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn in de praktijk

Planbureaustudies zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van het Natuurplanbureau – vestiging Wageningen (gebouw Alterra-oost, kamer 1.422; tel (0317) 47 78 45. E-mail: info@nbp-wageningen.nl. Downloaden kan ook: www.natuurplanbureau.nl.

Aanbevolen!

Wie is er bang voor de stad?

Essays over ruimtelijke ordening, natuur en verstedelijking. Een optimistisch boek waarin het besef centraal staat dat de natuur gewoon onderdeel is van de Nederlandse maatschappij (Red: Martin Woestenburg, Arjen Buijs en Wim Timmermans). Uitgeverij Blauwdruk, Wageningen, juni 2003. ISBN90-75271-10-7. Verkrijgbaar bij de boekhandel.

Groen in en om de stad

Hans Farjon

Het rijksbeleid voor Groen In en Om de Stad (GIOS) komt, ondanks de grote maatschappelijke vraag, slechts moeizaam tot stand. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) werkt aan een interactieve atlas en een bestuurlijke analyse voor groen in en om de stad. Beide producten willen de beleidsopgave duidelijk maken en handvatten bieden voor de evaluatie van het GIOS beleid.

Bewoners kennen bij de waardering van de eigen woonomgeving een hoge waarde toe aan groen. De beschikbaarheid en kwaliteit van het groen laten grote verschillen per gemeente of buurt zien. Het natuurbeleid wil de hoeveelheid, de bereikbaarheid en de kwaliteit van groen in en om de stad verbeteren onder meer door aankoop en inrichting van de Randstadgroenstructuur en de Investeringsregeling Stedelijke Vernieuwing (ISV). Naast de bestaande beleidsopgave constateert het kabinet in het Structuurplan Groene Ruimte (SGR2) dat een aanvullende taakstelling voor zowel groen in als om de stad gewenst is. In 2002 heeft het MNP in een briefadvies aan het Ministerie van LNV aangegeven dat een dergelijke aanvullende ruimteclaim voor de G30 (de dertig grootste gemeenten in Nederland) in de orde van grootte van 20 000 tot 35 000 ha zal liggen.

De natuurbalansen van de afgelopen jaren hebben laten zien dat de taakstellingen voor groen in en om de stad zeer moeizaam worden gerealiseerd door de hoge ruimtedruk en de gebrekkige regie. Bovendien komt de financiering van een aanvullende taakstelling moeizaam van de grond. Zo beoordeelden de planbureaus de zogenoemde ICES claims voor groen in en om de stad door rijk en gemeenten als

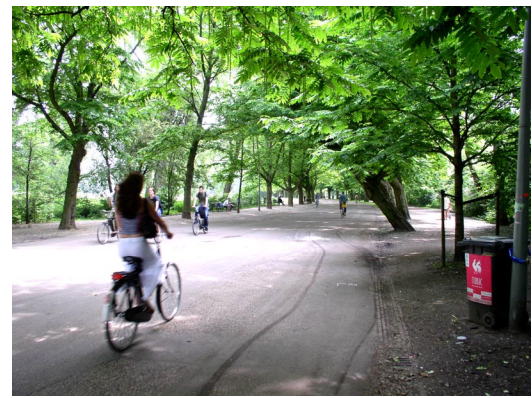
opwaardeerbaar of zwak. Mede hierdoor is de aanvullende taakstelling voor 10 000 ha groen en blauw rond de stad uit de Nota 'Natuur voor Mensen – Mensen voor Natuur' en het groene deel in ISV 2004-2008 nog ongedekt.

Interactieve atlas

Het MNP project 'Groen in en om de stad' wil de maatschappelijke relevantie van het groen in en om de stad beter tot zijn recht laten komen in de MNP-producten. Hiertoe wordt een interactieve atlas gemaakt en een bestuurlijke analyse uitgevoerd. De atlas laat het de beschikbaarheid, de bereikbaarheid en de kwaliteit van het groen in de directe woonomgeving zien en maakt het mogelijk om deze te vergelijken met andere gebieden en gangbare groennormen. Hierdoor is het mogelijk om de beleidsopgave zichtbaar te maken. Sinds half juni staat een eerste versie van deze interactieve atlas op de website www.natuurenmilieucompendium.nl. Op dit ogenblik zijn kwantitatieve indicatoren gereed, zoals de beschikbaarheid van groen binnen 500 meter van de woning. Aan de indicatoren voor groenstructuur, voorzieningen en beheer wordt nog gewerkt. Peter Visschedijk (Alterra) voert een deel van dit onderzoek uit. Een groep van deskundigen uit verschillende gemeenten zal aan de hand van een standaard vragenlijst grote parken beoordelen op hun kwaliteit.

Bestuurlijke regie

De bestuurlijke analyse van GIOS-projecten wil duidelijk maken onder welke voorwaarden het GIOS-beleid beter en sneller gerealiseerd kan worden dan tot nu toe. Na een serie gesprekken met de belangrijkste spelers in het GIOS-veld is besloten om de analyse te richten op de sleutel tot succes, namelijk de bestuurlijke regie. Paul van der Wielen en Veroniek Bezemer (Alterra) zullen voor enkele stagnerende GIOS-projecten



helder maken welke verbeteringen noodzakelijk zijn om de projecten vlot te trekken. Hiertoe zullen niet de beleids-ambtenaren, maar de belangrijkste bestuurders worden geïnterviewd. Het project wordt naar verwachting gekoppeld aan een debatterserie "Randstad in het Groen" die komend najaar door onder meer Staatsbosbeheer en Dienst Landelijk Gebied wordt georganiseerd.

Schieten Verkenningen hun doel voorbij?

Florence van den Bosch

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) maakt regelmatig scenario's voor Verkenningen. Zo is de Natuurverkenning in 2002 afgerond en is men momenteel bezig met de Duurzaamheidsverkenning en de Milieuverkenning. Daarnaast wordt er samen met andere planbureaus aan scenario-ontwikkeling gewerkt.

Ongeacht aan welke verkenning we werken: er zijn een aantal problemen waar we telkens opnieuw een antwoord op moeten vinden. Een goede reden om (opnieuw) serieus stil te staan bij doel en werkwijze van verkenningen. Een eerste interne workshop in september zal hiervoor de ingang zijn. Dit artikel is erop gericht om alvast een paar van de problemen die het ontwikkelen van scenario's compliceren, te benoemen; als een voorzet op de discussie die in september gestart wordt.

Waarom scenario's

Om bij het begin te beginnen: wat is ook alweer het doel van scenario's? Uit de literatuur¹ haal ik er twee:

¹ NRLO-rapport 97/3: 'Toekomstonderzoek en strategische beleidsvorming' en van Ed Dammers, 2000. Leren van de toekomst; over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming, Uitgeverij Eburon, Delft

Sigmund Peter de Wit



- nieuwe argumenten opleveren voor de beleidsvorming, en
- de onzekerheid waarmee strategisch beleid is omgeven, hanteerbaar maken.

Kortom: Scenario's moeten beoordeeld worden op hun bruikbaarheid in de beleidsvoorbereiding. Daarbij dienen naar mijn idee twee zaken in het oog gehouden te worden:

- helder moet zijn tegen welke (mogelijke toekomstige) problemen de beleidsmakers aan lopen, en voor welk strategisch beleid. Dit is een vraag die alleen met hulp van betrokken beleidsambtenaren beantwoord kan worden;
- helder moet zijn dat "de toekomst niet gekend kan worden" (Dammers, ^{noot 1}) en dat je als wetenschapper hooguit de onzekerheden met betrekking tot de toekomst kunt expliciteren; de vraag is dan nog hoe je dat kunt doen. Dit is een vraag die onderzoekers die meewerken aan scenario-ontwikkeling, in gezamenlijke discussie moeten beantwoorden.

Onzekerheden

Hoewel het een voor de hand liggende conclusie is dat met scenario's hooguit de onzekerheden expliciet gemaakt kunnen worden, houdt men daar – zowel binnen het beleid als binnen het MNP – toch onvoldoende rekening mee. Het beleid lijkt harde cijfers te verwachten, en dus presenteert het MNP cijfers; de discussie over hoe hard die cijfers eigenlijk zijn wordt wel gevoerd, maar lijkt onvoldoende beschouwd te worden als datgene waar het bij scenario-ontwikkeling nou juist om gaat.

Het is de vraag of deze en andere problemen naar tevredenheid kunnen worden opgelost. Dat neemt niet weg dat – om te komen tot een product dat aan het doel beantwoordt - het MNP de discussie hierover niet uit de weg gaat.



Team Natuur, Landschap en Biodiversiteit etaleert werkterrein

Onno Knol

Op 12 juni kwam de directie van het MNP bij het team Natuur, Landschap en Biodiversiteit (NLB) op bezoek. NLB is een van de zeven teams van de sector MNP binnen het RIVM. Het bezoek was een prima gelegenheid om de breedte van het NLB-werkterrein te etaleren.

Er was een kennismarkt ingericht waar het werk van de verschillende programmalijnen op posters werd getoond. Zo was het nodige te zien over de Millenium Assessment en het Global Biodiversity Model. Ook het Natuurcompendium was te bewonderen en werd er

gediscussieerd over de speerpunten van de Natuurbalans 2003. Bij de eenmansstand van Wim Lammers kon in alle rust gesproken worden over de Quick Responsefunctie.

De directie was zeer geïnteresseerd in het gamma-onderzoek met een sterke inbreng vanuit de vestiging Wageningen. Met name werd de vraag aan de orde gesteld of het MNP ook de "waarom vraag", in de zin van verklaring van de (kosten)-effectiviteit van het beleid vanuit het gedrag van mensen, moet adresseren. Ook het werk in het project DINO (Duurzame Informatie Natuurplanbureau), met de datacatalogus en de indicatoren-website trok de aandacht.

De bijeenkomst werd afgesloten met een forumdiscussie. Een van

de directieleden merkte hierin op dat het team NLB wel een MNP in het klein leek, met afdelingen waar het MNP een heel team voor heeft. De directie gaf aan in het bijzonder gecharmeerd te zijn van het bestuurskundige werk: "Daar zitten immers nu de belangrijkste hobbels, samenwerking en afstemming. Daar zet het Kabinet ook vol op in". Klaas van Egmond, directeur van het MNP, vroeg zich publiekelijk af of het MNP zich werkelijk diep in de "slangenkuil" van het Haagse beleidswereldje moest storten. Ook werd de vraag gesteld hoe belangrijk hij het internationale biodiversiteitswerk nu vindt. Een echt antwoord daarop kwam er niet, maar alle betrokkenen kunnen wel terugkijken op een interessante ochtend waar veel informatie is uitgewisseld.

Workshop 'Pijlers onder Planbureauproducten'

Harm Houweling

Op 5 juni 2003 is voor het vierde jaar de Workshop 'Pijlers onder Planbureauproducten' gehouden. Het thema was 'Afstemming tussen de kennisbehoefte van het Natuurplanbureau (NPB) en de kennisontwikkeling in de onderzoeksprogramma's van Wageningen UR'. Aanwezig waren voorzitters en secretarissen van begeleidingscommissies, programmaleiders en planbureau medewerkers.

Wageningen UR voert jaarlijks een omvangrijk pakket onderbouwend onderzoek uit voor het NPB. In 2003 gaat het om ca. 50 projecten met een totaal budget van 3.25 mE in 13 onderzoeksprogramma's. In het voorjaar (eind april) verschijnt de kaderbrief van de Directie Wetenschap en Kennis (DWK-LNV) aan Wageningen UR waarin de kennisvragen van het Natuurplanbureau zijn opgenomen. In augustus moeten de programmaleiders hun werkplannen voor het komende

jaar (met daarin, als alles goed gaat, het onderbouwend onderzoek voor het NPB) indienen bij DWK.

Dick van Zaane gaf in zijn functie van coördinator Wettelijke Onderzoekstaken van DLO een toelichting op het voorstel dat de Raad van Bestuur van Wageningen UR heeft gedaan om in de huidige kabinetsperiode te komen tot de vorming van een Ecologisch Planbureau in een positie die vergelijkbaar is met die van CPB en SCP. Deze bal is gaan rollen, binnenkort meer nieuws hierover.

Een van de uitkomsten van de pijlersdag in 2002 was de aanbeveling: "Maak de grote lijnen in de onderzoeksbehoefte van NPB duidelijk". Mede naar aanleiding van deze aanbeveling zijn we in 2002 gestart met de ontwikkeling van een visie op de benodigde kennis voor het NPB. Dit jaar stond deze visie centraal en meer in het

bijzonder de vraag: welke bijdrage kan het onderbouwend onderzoek leveren om de visie te realiseren.

In korte presentaties zijn de hoofdlijnen van de visie gepresenteerd door Florence van den Bosch, Jaap Wiertz en Leon Braat. Twee vertegenwoordigers van het onderbouwend onderzoek, Carel van der Hamsvoort, programmaleider 'Mens, economie en groene ruimte' en Marco Duiker, voorzitter van de begeleidingscommissie van het programma 'Geografische informatie-systemen en remote sensing' gaven een positief kritische reactie. De discussie die volgde was gericht op de vraag: "Welke bijdrage kan het onderbouwend onderzoek in LNV programma's leveren bij het realiseren van de visie?" De uitkomsten van deze discussie gaan we prioriteren en oppakken in verbeteracties van het NPB.

Leuk, zo'n visie waar we naar toe willen, maar het is wel een eind vliegen!

