

Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden

Wat stuurt het beheer?

M.E.A. Broekmeyer
E.P.A.G. Schouwenberg
M.E. Sanders
R. Pouwels

werkdocumenten

WOT
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGEN UR

For quality of life

Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden

Wat stuurt het beheer?

M.E.A. Broekmeyer

E.P.A.G. Schouwenberg

M.E. Sanders

R. Pouwels

Werkdocument 54

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, mei 2007

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu) De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.

©2007 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Vraagstelling en aanpak onderzoek	7
2 Natura 2000-gebieden en de EHS	11
2.1 Nederlands en Europees natuurbeleid -	11
2.2 Doelen en sturing Natura 2000	11
2.3 Doelen en sturing EHS	13
2.4 Programma Beheer	14
3 Deskstudie: vergelijking doelen en beheer EHS en Natura 2000	17
3.1 Vergelijking inhoudelijk doelen	17
3.1.1 Habitats	18
3.1.2 Soorten	19
3.2 Bijdrage EHS aan doelen Natura 2000	20
3.3 Sturingsinstrumenten Natura 2000	24
4 Pilot studie	27
4.1 Selectie pilotgebieden	27
4.2 Boddenbroek	28
4.2.1 Het gebied	28
4.2.2 De praktijk	30
4.3 De Langstraat	31
4.3.1 Het gebied	31
4.3.2 De praktijk	32
4.4 Arkemheen	34
4.4.1 Het gebied	34
4.4.2 De praktijk	35
5 Conclusies en discussie	37
5.1 Ondersteunen de doelen van de EHS het beleid van Natura 2000?	37
5.2 Ondersteunt Programma Beheer het beleid van Natura 2000?	38
5.3 Ondersteunt de huidige beheerpraktijk het beleid van Natura 2000?	38
5.4 Knelpunten in de sturing op beheer Natura 2000-gebieden	39
6 Literatuur en gebruikte bronnen	43

Samenvatting

Voor Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingsdoelen opgesteld. Deze doelen worden in 2008 officieel vastgelegd in aanwijzingsbesluiten en daarna uitgewerkt in beheerplannen per gebied. Realisatie van de instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden is afhankelijk van het huidige beheer in deze natuurgebieden en de mogelijkheden om dit beheer waar nodig aan te passen.

De gebieden en het beleid van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zijn van groot belang voor een duurzaam Natura 2000-netwerk. De Natura 2000-gebieden zelf blijken te beperkt om soorten van de VHR duurzaam te behouden. De EHS kan op papier dit tekort deels opvangen. Voor habitattypen is onduidelijk of zij duurzaam binnen het Natura 2000-netwerk behouden kunnen blijven. Het Nederlandse natuurbeleid draagt dus wezenlijk bij aan het bereiken van de Europese doelstellingen. Een uitzondering hierop vormen de poldervissen, waar vanuit Europa wel behoudsdoelstellingen voor zijn geformuleerd. De voor deze vissen belangrijke watergangen vormen echter geen doeltype binnen de EHS-systematiek. Om dit hiaat op te lossen is afstemming tussen de VHR en Kaderrichtlijn Water essentieel.

Of de resterende, overeenkomende EHS- en Natura 2000 doelstellingen ook in de praktijk gehaald worden is echter afhankelijk van het daadwerkelijke beheer en het uitvoeren van maatregelen voor de benodigde water- en milieucondities. Middelen en instrumenten om actief te sturen op beheer en condities in Natura 2000-gebieden dienen te komen uit bestaande budgetten.

33% Van de Natura 2000-gebieden is in eigendom bij Staatsbosbeheer; deze organisatie krijgt via meerjarige afspraken met LNV geld voor beheer. In 55% van de gebieden kunnen eigenaren een beroep doen op Programma Beheer-gelden. Circa 2/3 van de eigenaren maakt hier daadwerkelijk gebruik van. Wat overblijft (12%) zijn Natura 2000-gebieden waar eigenaren, zoals Rijkswaterstaat en waterleidingbedrijven, geen beroep kunnen doen PB. Het gaat veelal om natuurgebieden in de duinen en langs de grote rivieren. Specifiek voor de nagenoeg en begeleid natuurlijke gebieden hierbinnen moet duidelijk worden welke sturingsinstrumenten nodig zijn om de Europese natuurdoelen te behalen.

Uit LNV-publicaties blijkt dat LNV zelf Programma Beheer als het belangrijkste instrument ziet bij het beheer van Natura 2000-gebieden. Om meer effectief te zijn bij het behalen van de Europese doelen zal Programma Beheer wel aangepast moeten worden.

In de praktijk proberen beheerders zo consequent mogelijk hun gebied te beheren door de jaren heen. Beheerders hebben bij uitstek kennis van het gebied en weten welke maatregelen genomen moeten worden in het licht van de doelstellingen. Daarbij loopt men aan tegen de grenzen van wat in hun vermogen ligt. Als één van de grootste problemen ziet men ontwikkelingen buiten het gebied, die de kwaliteit in het gebied aantasten.

In theorie bieden de op te stellen Beheerplannen Natura 2000 hiervoor een toetsingskader. In de praktijk moet blijken in hoeverre dergelijke externe ontwikkelingen in deze beheerplannen kunnen worden opgenomen. Wel is duidelijk dat de beheerplannen een cruciaal instrument zijn bij het afstemmen van maatregelen in een gebied dat meerdere grondeigenaren/beheerders kent. Het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000 vereist samenwerking tussen de diverse beheerders zoals boeren, natuurbeschermingsorganisaties en

waterschappen. In het ene gebied zijn dergelijke contacten verder gevorderd dan in het andere. Echter, de beheerplannen kennen geen uitvoeringsinstrumenten. Ook het uitvoeren van de maatregelen in het Beheerplan Natura 2000 zijn vrijblijvend. Zo blijft het noodzakelijke beheer in Natura 2000-gebieden plaatsvinden op basis van vrijwillige medewerking van eigenaren en beheerders met gebruikmaking van bestaande subsidieregelingen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Nederland moet in 2007 aan de Europese Unie rapporteren over de implementatie en effectiviteit van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (VHR). Daarvoor heeft het ministerie van LNV aan het MNP gevraagd een ex-ante evaluatie VHR uit te voeren: hoe pakken huidig beleid en toekomstige ontwikkelingen uit voor de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn? Zie verder Bouwma en Van Veen 2006 (geannoteerde inhoudsopgave e.a. verkenning VHR).

Belangrijk onderdeel binnen dit onderzoek zijn de Natura 2000-gebieden. Realisatie van de instandhoudingsdoelen van deze gebieden is mede afhankelijk van het huidige beheer en de mogelijkheden om dat beheer waar nodig aan te passen.

Dit rapport gaat in op de vraag of er synergie is tussen het beheer gebaseerd op de EHS-beleidsdoelen en de Natura 2000-instandhoudingsdoelen. Ofwel: draagt het Nederlandse natuurbeleid bij aan het bereiken van de doelen voor het Europese natuurbeleid? Het nationale en Europese natuurbeleid kennen diverse gemeenschappelijke aspecten die ieder op hun eigen wijze worden ingevuld:

- Doelstelling gebieden (behoud/ontwikkeling, actuele/potentiële waarden, biodiversiteits/multifunctionele doelstelling)
- Bescherming gebieden (veiligstelling, juridisch/planologisch)
- Bestuurlijk proces van implementatie doelen en bescherming
- Instrumenten en middelen voor bescherming en doelstelling

Om de synergie-vraag te beantwoorden is in dit project aandacht besteed aan de aspecten doelstelling en instrumenten en middelen.

Natura 2000 versus de EHS

De Natura 2000 gebieden liggen nagenoeg geheel binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het beleid voor de EHS en de beschikbare middelen hiervoor (zoals Programma Beheer) leveren naar verwachting daarmee een belangrijke bijdrage aan de bescherming van de Europese Natuur (Handreiking Beheerplannen LNV 2005) in de zin dat zij een hogere kwaliteit van de Natura 2000-gebieden opleveren. Strategisch lokaliseren en het zo goed als mogelijk op elkaar aan laten sluiten van de inspanningen voor deze twee netwerken, biedt de beste mogelijkheid op termijn zo efficiënt mogelijk een duurzame situatie te behouden of verkrijgen (LNV doelendocument 2006).

1.2 Vraagstelling en aanpak onderzoek

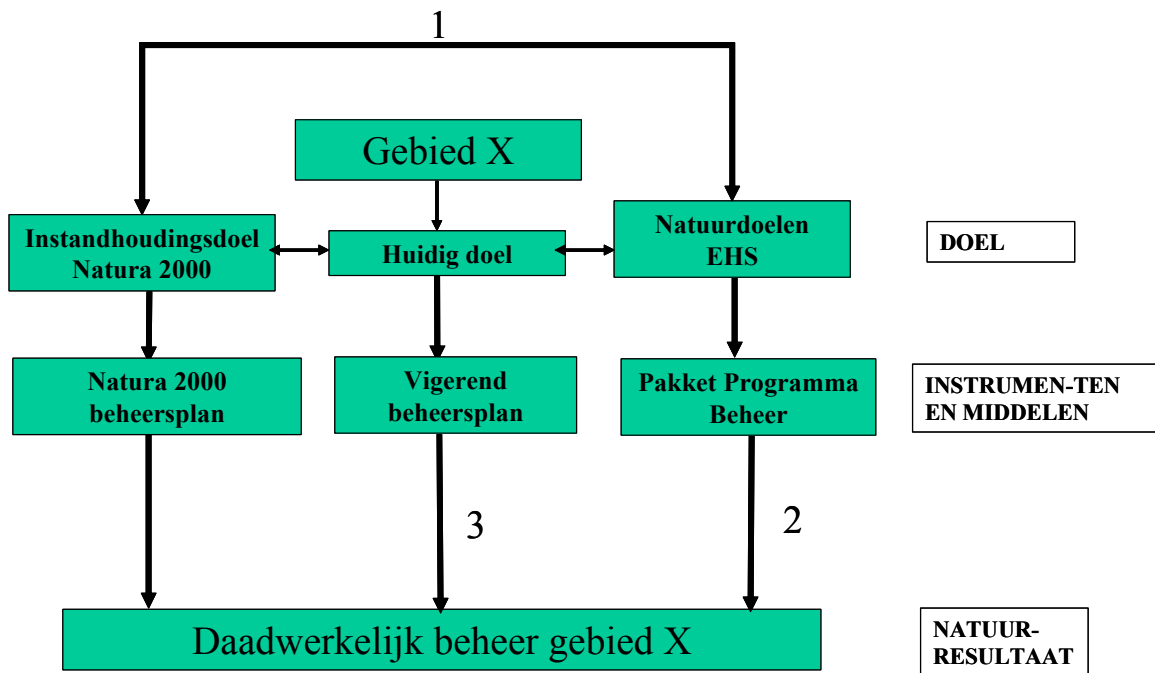
Centraal staat de vraag in hoeverre de doelstellingen van de EHS het behalen van de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000 gebieden ondersteunen.

Het behalen van natuurdoelen in een gebied is afhankelijk van de ruimtelijke condities (kunnen soorten een plek bereiken? Is de plek groot genoeg als leefgebied? Of zijn plekken onderling verbonden?) en abiotische condities (is er een geschikte grondwaterstand? Wordt de gewenste zuurgraad bereikt? Etc.). Daarnaast is het ook afhankelijk van het gevoerde beheer, met name in die natuurgebieden waar het accent meer op patroonbeheer dan procesbeheer ligt. De

keuze van een beheerder wordt sterk gestuurd (en soms beperkt) door de fysieke omstandigheden en financiële mogelijkheden,. Daarmee kunnen ook beschikbare instrumenten en middelen belangrijke sturingsfactoren voor beheer zijn.

Daarmee komen we tot de volgende vragen (figuur 1):

1. Ondersteunen de doelen van de EHS het beleid van Natura 2000?
2. Ondersteunt Programma Beheer het beleid van Natura 2000?
3. Ondersteunt de huidige beheerpraktijk het beleid van Natura 2000?



Figuur 1. Relatie tussen natuurdoelen, instrumenten en middelen en resultaat. In de figuur zijn de nummers van de onderzoeksvragen weergegeven.

De vraag of de doelen EHS en Natura 2000 elkaar ondersteunen is op generiek/theoretisch niveau onderzocht. Nederland en Europa maken immers gebruik van verschillende doelsystematieken. Om deze synergie op papier te achterhalen is gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksresultaten en lopende projecten.

De vraag of het huidige beheer en een eventueel beroep op Programma Beheer in een gebied de Natura 2000-doelen ondersteunt is onderzocht in drie gebieden. Dit project kan zo tegelijk een eerste inzicht geven op de vraag hoe beheerders aankijken tegen de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden.

Bij de volgende personen is informatie ingezameld via mail, telefoongesprekken en veldbezoeken:

Pilotgebied Arkemheen:

- dhr. A. Hottinga, beheerder SBB.
- dhr. W. Bouw, voorzitter Stichting Biotoopverbetering Agrarisch Overleg.

Pilotgebied Langstraat:

- dhr. A. Muller, opzichter SBB

Pilotgebied Boddenbroek:

- dhr. H. Gierveld, beleidsmedewerker Stichting Twickel
- dhr. G.J. Roelofs, beheerder Stichting Twickel
- dhr. O. de Bruijn, adviseur Stichting Twickel

Leeswijzer:

Hoofdstuk 2: Toelichting op doelen en sturing van Natura 2000, EHS en Programma Beheer op basis van literatuur en recente ontwikkelingen (kamercorrespondentie etc.)

Hoofdstuk 3: Vergelijk op generiek niveau van doelen EHS en Natura 2000 op basis van beschikbaar onderzoek en literatuur

Hoofdstuk 4: Resultaten pilotstudie dit onderzoek ten aanzien van daadwerkelijke beheer en sturing in drie Natura 2000-gebieden

Hoofdstuk 5: Conclusies en discussie

Alle tekst van dit rapport dateert van najaar 2006.

2 Natura 2000-gebieden en de EHS

2.1 Nederlands en Europees natuurbeleid -

Eénzelfde (natuur)gebied kan zowel EHS als Natura 2000-gebied zijn. 331 Duizend hectare natuurgebied is zowel aangewezen als EHS en Natura 2000-gebied. De overlap tussen de Natura 2000-gebieden die zijn aangemeld onder de Vogel- en Habitatrichtlijn en de netto-EHS is vrijwel volledig (Lammers et al. 2005). In de volgende paragrafen wordt in meer detail ingegaan op doelen van Natura 2000-gebieden en de EHS en de sturing op deze doelen via het Programma Beheer.

2.2 Doelen en sturing Natura 2000

De doelen voor Natura 2000-gebieden worden vastgelegd in aanwijzingsbesluiten en uitgewerkt in beheerplannen. Bij de selectie van Natura 2000-gebieden in Nederland zijn in totaal 51 habitattypen en 35 soorten op grond waarvan een gebied als HR-gebied kan worden aangewezen. Er zijn 96 vogelsoorten op grond waarvan een gebied als VR-gebied kan worden aangewezen. Eénzelfde gebied kan zowel VR als HR gebied zijn. De overkoepelende term is Natura 2000-gebied.

Aanwijzingsbesluit

Per Natura 2000-gebied worden de kwalificerende soorten en habitattypen en de bijbehorende instandhoudingsdoelen in een aanwijzingsbesluit vermeld. Daaraan gekoppeld zijn kernopgaven voor het gebied. Voor de VR-gebieden zijn de aanwijzingsbesluiten opgesteld en beschikbaar. Voor de HR-gebieden zijn als voorbereiding op de concept-aanwijzingsbesluiten gebiedendocumenten opgesteld, waar de Natura 2000 database gegevens in staan, als ook de kernopgaven en de instandhoudingsdoelen. Deze gebiedendocumenten zijn met externe partijen begin 2006 in consultatierondes besproken. Op grond van de reacties op de gebiedendocumenten zijn de ontwerp-aanwijzingsbesluiten vastgesteld. Deze ontwerpbesluiten worden in twee tranches ter visie gelegd. De eerste tranche van 112 gebieden wordt najaar 2006 ter inzage gelegd. Op deze ontwerpbesluiten is bezwaar en beroep mogelijk volgens de Awb mogelijk. Uiteindelijk wordt het aanwijzingsbesluit gepubliceerd in de Staatscourant.

Beheerplan

In de beheerplannen Natura 2000-gebieden moeten de instandhoudingsdoelen uit het aanwijzingsbesluit nader in omvang, ruimte en tijd worden uitgewerkt. Het opstellen van beheerplannen is wettelijk verplicht. Drie jaar na publicatie van het aanwijzingsbesluit moet er voor een gebied een beheerplan zijn opgesteld.

Het beheerplan bevat tevens een beschrijving van de beleids- en beheersmaatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurwaarden te bereiken of te handhaven. Ook zijn bestaande activiteiten in of nabij het gebied beschreven die niet schadelijk zijn voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Beheerplannen hebben een looptijd van maximaal 6 jaar. Er zijn nog geen beheerplannen Natura 2000 verschenen. In een aantal gebieden zijn ten behoeve van het opstellen van een programma van eisen voor beheerplannen, concept-beheerplannen gemaakt.

Sturing op Natura 2000-doelen

Middelen en instrumenten om de uitvoering van de in het beheerplan vermelde maatregelen te kunnen uitvoeren, komen voort uit bestaande budgetten (Handreiking Beheerplannen; brief Veerman aan TK d.d. 16-6-06). De realisatie van de Natura 2000-doelen zal dus plaatsvinden binnen de kaders van het bestaand beleid. Doelen en doelrealisatie moeten uiteindelijk in de beheerplannen financieel beschreven worden. Als blijkt dat deze kosten niet uit de beschikbare budgetten van overheden of economische sectoren kunnen worden gedekt, zal Veerman de doelen en doelrealisatie in overeenstemming brengen met de beschikbare middelen(!).

Mogelijke nationale middelen zijn (niet uitputtend):

Ten aanzien van regulier beheer:

- De regeling tussen LNV en SBB betreffende financiering van beheer van de SBB-terreinen.
- Afspraken met het Ministerie van Defensie en Verkeer en Waterstaat. Met Rijkswaterstaat worden afspraken gemaakt over de nat te streven natuurdoelen voor de rijkswateren aan de hand van de landelijke natuurdoelenkaart. Hetzelfde geldt voor afspraken met Defensie over het gebruik en beheer van militaire oefenterreinen.
- Programma Beheer: subsidieregeling voor de EHS voor met name het beheer. Het gehele Natura 2000 areaal valt binnen de grenzen van de EHS.
- Subsidie Nationale Parken en grensoverschrijdende parken: bijdragen mogelijk voor beheer, inrichting, communicatie en voorlichting.

Ten aanzien van (eenmalig) herstelbeheer:

- Regeling effectgerichte maatregelen (EGM): subsidie voor maatregelen die gericht zijn op het verminderen van effecten van verdroging, vermesting of verzuring.

Onder andere de drie laatste regelingen gaan met ingang van 2007 op in het Investeringsbudget Landelijk Gebied. De directe rijks gelden voor SBB en van Rijkswaterstaat en Defensie blijven buiten het ILG.

Mogelijke Europese middelen zijn:

- POP2: nieuw kader voor plattelandontwikkeling (2007-2013) en waarschijnlijk gericht op cofinanciering voor agrarisch natuurbeheer (co-financiering van Programma Beheer) en in zeer beperkte mate op natuurbeheer sec.
- LIFE+: opvolger van LIFE Natura-programma. Deze regeling is bestemd voor cofinanciering Natura 2000, vooral voor communicatie en kennisuitwisseling.
- Structuurfondsen: voor Nederland opgesplitst in vier regio's en gericht op integrale functiecombinatie.

N.B. POP2-gelden en LIFE+-budget lijken erg mager uit te pakken voor Natura 2000 (Verslag workshop financiering Natura 2000 in Nederland). De onderstaande resultaten zijn overgenomen uit het verslag van deze bijeenkomst:

“De Europese Commissie heeft als standpunt ingenomen dat de implementatie van Natura 2000 moet worden gefinancierd via de verschillende bestaande Europese fondsen, zoals de Structuurfondsen, het Plattelandsontwikkelingsfonds, het visserijfonds en het instrument voor Milieu en Natuur LIFE+. Slechts één van die fondsen, LIFE+, is specifiek gericht op milieu en natuurdoelen. Om andere fondsen te gebruiken voor natuur vereist dus kennis van die fondsen, enige creativiteit en overtuigingskracht bij de beheerders van die fondsen. Dat is niet gemakkelijk bij een EU budget dat onlangs is gekrompen.

Voor de volgende financieringsperiode (2007-2013) heeft de Europese commissie, in juni 2004, gekozen voor een Integratiebenadering: Natura 2000 (inclusief financiering) maakt onderdeel uit van overig Europees beleid.”

De Europese Commissie is zowel beleidsmaker als regelgever en co-financier op het gebied van natuur en landschap. De Europese POP-middelen voor Nederland bedroegen gemiddeld 58 miljoen euro per jaar over de periode 2000-2003. Tweederde hiervan kan toegerekend worden aan maatregelen die gericht zijn op natuur- en landschap (circa 40 miljoen). De subsidieregelingen Natuurbeheer, Agrarisch Natuurbeheer maar ook de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid (onderdeel waterbeheer) zijn enkele van de Nederlandse rijksregelingen voor natuur die mede worden gefinancierd met Europese POP-gelden. In totaal levert de EU-geldstroom via het POP een bijdrage van ruim 9% van de eigen Nederlandse LNV-begroting aan de financiering voor natuur- en landschapsbeleid (exclusief apparaatskosten, resultaten anno 2004) (Bouwma et al., 2004).

Specifiek voor Natura 2000-gebieden en -soorten is er het co-financieringsinstrument LIFE-Natuur. LIFE-Natuur is een EU-subsidie voor cofinanciering van projecten in Vogelrichtlijngebieden, Habitatrichtlijngebieden en soorten van de VR en HR. Naast herstel- en beheermaatregelen kunnen via LIFE ook aankoop, publieksinformatie en projectbeheer worden gefinancierd. Het gaat om een cofinanciering van maximaal 50% van de projectkosten. Sinds 1992 heeft Nederland van het LIFE-Natuur programma ongeveer 30 miljoen euro ontvangen voor 28 projecten, waarvan een 6-tal grensoverschrijdende projecten (Raeymaekers et al. 2006).

2.3 Doelen en sturing EHS

De nota Natuur voor Mensen (LNV2000) geeft een oppervlaktetaakstelling voor 27 natuurdoelen voor de EHS: de ambities van rijk. Een natuurdoel is gelieerd aan een of een cluster van meerdere van de 92 natuurdoeltypen. Natuurdoeltypen bevatten de definitie van gewenste natuurkwaliteit en slaan een brug tussen de beleidsdoelen en terreinkenmerken en het bijbehorende beheer. Volgens Bal *et al.* (2001) is een natuurdoeltype *“een nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft”*. Hoofdindeling van de natuurdoel(typ)en (beleidssporen) omvat grootschalige natuur, bijzondere natuur en multifunctionele natuur. Deze systematiek geeft ruimte aan alle partijen in de belangrijkste discussies over natuurbeheer in Nederland namelijk voorstanders van procesbeheer (grootschalige natuur) c.q. patroonbeheer (bijzondere natuur) en voorstanders van functiescheiding c.q. verweving van functies (multifunctionele natuur).

Natuurdoelkaarten

De provincies geven op kaart aan *waar* welke natuurdoeltype ontwikkeld kan worden. Dit is een uitvloeisel van de decentralisatie van het natuurbeleid. Op deze provinciale natuurdoeltypenkaarten hebben de provincies hun ambities aangegeven voor de EHS en vaak ook voor natuurgebieden daarbuiten. De Landelijke Natuurdoelenkaart is gemaakt door EC-LNV (het huidige Directie Kennis van LNV) door de provinciale natuurdoeltypenkaarten aan elkaar te “plakken” en de natuurdoeltypen te vertalen in natuurdoelen. EC-LNV heeft de landelijke kaart aangepast aan de doelen van de rijkseigendommen en voor de doelen van natura2000 voorzover dat nog niet was gedaan. De landelijke kaart is daarna terug gegaan naar de provincies met het verzoek hun provinciale ndt-kaarten daarmee aan te passen. De landelijke natuurdoelenkaart is in december 2003 gepresenteerd aan de tweede kamer en is opgenomen als rijksdoelstelling in Agenda Vitaal Platteland. Echter de kaart is niet “vastgesteld” en heeft de status als “werkkaart”. Volgens de afspraken had er inmiddels een verbeterde versie moeten verschijnen.

Gebiedsplannen

De provincies nemen de provinciale natuurdoeltypenkaarten en het Programma Beheer als uitgangspunt voor de op te stellen provinciale gebiedsplannen. In de regelingen van het Programma Beheer staat beschreven aan welke eisen de natuur moet voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen en de natuurdoeltypenkaart geeft de locatie en omvang van de te realiseren natuur. De gebiedsplannen komen in de plaats van de begrenzingsplannen van de Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON). Er zijn twee soorten gebiedsplannen: natuurgebiedsplannen en beheersgebiedsplannen. Natuurgebiedsplannen zijn gericht op de SN beschrijven de natuurdoelen binnen de begrenzing van nieuwe natuurgebieden (natuurontwikkeling- en reservaatgebieden). Het beheersgebiedsplan, gericht op de SAN, geeft aan waar agrarisch natuurbeheer (beheersgebieden) en landschapsbeheer plaats kan vinden. De provincies gaan hier op verschillende manieren mee om. Sommige provincies maken een plan voor de hele provincies, anderen werken de plannen uit voor deelgebieden. De gebiedsplannen worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten nadat belanghebbende inspraak in het plan hebben gehad. De begrenzingen in de gebiedsplannen hebben *geen* gevolgen voor de bestemming in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Elke provincie heeft inmiddels haar doelstellingen vertaald in (soms alweer herziene) gebiedsplannen. Indien de begrenzingen en de doelstellingen van de EHS in streekplannen zijn opgenomen als concrete beleidsbeslissing, is de planologische bescherming juridisch bindend voor lagere overheden.

Sturing op EHS doelen

Bij de realisatie van de EHS vormen het Programma Beheer en de overeenkomst tussen LNV en SBB de belangrijkste instrumenten.

Programma Beheer betreft de subsidieregeling waarmee (agrarisch en particulier) natuurbeheer gefinancierd kan worden. In 156.000 hectare van de Natura 2000-gebieden, circa de helft van het areaal, wordt een beroep gedaan op Programma Beheer. Zie verder paragraaf 2.4.

Staatsbosbeheer heeft 210.000 hectare EHS in beheer, waarvan 108.000 hectare Natura 2000-gebied. Jaarlijks brengt SBB een offerte uit voor het beheer van hun terreinen op grond van de meerjarige afspraken tussen LNV en SBB. Via deze gelden kan LNV sturen op de beheersdoelen.

Een ander instrument waarmee op beheer in natuurgebieden kan worden gestuurd is bijvoorbeeld de regeling Effectgerichte Maatregelen in bos en natuurterreinen (EGM). Ook provincies kunnen hun eigen subsidies en ondersteuningsmaatregelen opstellen voor beheer van natuurterreinen. In 2007 treedt het investeringsbudget landelijk gebied (ILG) in werking. Dit is een bundeling van verschillende rijksbudgetten voor aankoop, inrichting en beheer van het landelijk gebied. Ook de Programma Beheer gelden worden vanaf 2007 ingezet via het ILG. Provincies voeren de regie op de uitvoering van ILG-gelden. De enige directe sturing die de rijksoverheid zelf heeft op natuurterreinen is dan via de 'huisleverancier' Staatsbosbeheer.

2.4 Programma Beheer

Het belangrijkste financiële instrument voor beheer van natuurgebieden in ons land is het Programma Beheer. Dit is een subsidieregeling voor de EHS die sinds 1 januari 2000 van kracht is. Programma Beheer wordt echter ook als het belangrijkste instrument voor beheer in Natura 2000 gebieden beschouwd door LNV.

Het Programma Beheer kent twee subsidiemogelijkheden:

- Subsidieregeling Natuurbeheer (SN)
- Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN)

Beide subsidieregelingen kennen beheerssubsidies, landschapssubsidies, inrichtingssubsidies en subsidie functieverandering (alleen voor SN). De SAN kan worden aangevraagd door een individuele agrariër, een groep van samenwerkende agrariërs of een samenwerkingsverband zoals een agrarische natuurvereniging. De SN kan worden aangevraagd door: particulieren, gemeenten (alleen beheer en inrichting), recreatieschappen (alleen beheer en inrichting), Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen, erfpachters. Niet in aanmerking komen: Staatsbosbeheer, publiekrechtelijke personen (RWS, defensie, provincie), waterwinbedrijven, waterschappen en pachters. Voor de aansturing en financiering van Staatsbosbeheer wordt op rijksniveau aparte afspraken gemaakt.

Wat betreft de SN kan op bestaande natuurterreinen *altijd* een beroep worden gedaan op een daarbij passende beheerssubsidie. Dat betekent dat men een pakket kan aanvragen wat niet (geheel) past bij het opliggende natuurdoel EHS voor het terrein. De eigenaar wordt alleen afgerekend op het in het pakket omschreven natuurre resultaat, dus ook als dit verschilt van het natuurdoeltype. De pakketaanvraag wordt niet getoetst aan het natuurgebiedsplan. Uit onderzoek (Sanders et al.,2007) blijkt dat wat betreft pakketten SN ruim de helft van het gevoerde beheer overeenkomt met het natuurdoel. In een groot deel van de natuurgebieden verschilt het gevoerde beheer dus van het beleidsmatig vastgestelde natuurdoel. Hiervoor zijn twee mogelijke oorzaken:

1. kaarttechnische verschillen/schaalverschillen
2. inhoudelijke afstemmingsverschillen

Als men een beroep doet op de subsidie functieverandering en inrichting wordt de aanvraag wél getoetst aan het natuurgebiedsplan. Voor de SAN geldt dat alle pakketaanvragen worden getoetst aan het natuur- of beheersgebiedsplan.

De SN kent basis- en pluspakketten voor bos en natuur. Een basispakket kent minder zware eisen dan een pluspakket. De SAN kent beheerspakketten voor agrarisch natuurbeheer. Alle pakketten hebben een looptijd van 6 jaar.

Anno 2005 werd voor meer dan 350.000 hectare een beroep gedaan op Programma Beheer (beheerpakketten en landschapspakketten). In Natura 2000-gebieden ging het om 147.000 ha SN en 9.000 ha SAN (VBTB-cijfers 2005). De Europese regels stellen dat alleen beheermaatregelen die worden uitgevoerd op basis van vrijwilligheid én uitgaan boven de normale bedrijfsvoering, gesubsidieerd kunnen worden.

Voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie wordt onder deze bedrijfsvoering begrepen de Goede Landbouw Praktijk. Goede landbouwbouwpraktijken moeten overeenkomen met een aanpak die een boer in een desbetreffende streek redelijkerwijs zal volgen, waarbij men aan de bestaande wettelijke milieu-eisen voldoet. Alleen landbouwbedrijven die verder gaan de GLP komen dus in aanmerking voor subsidies.

3 Deskstudie: vergelijking doelen en beheer EHS en Natura 2000

3.1 Vergelijking inhoudelijk doelen

Zowel het EHS-beleid als het Natura 2000-beleid is gericht op behoud van biodiversiteit. Toch zijn er op generiek niveau binnen de doelstellingen enkele relevante verschillen:

- De EHS betreft zgn. 'verbreed natuurbeleid': natuur heeft behalve een intrinsieke waarde ook een belevings- en gebruikswaarde. De EHS vervult dus ook een belangrijke recreatieve functie (natuur voor mensen). De VHR is uitsluitend op behoud biodiversiteit gericht en aldus op duurzame instandhouding van habitattypen en leefgebieden van soorten.
- De EHS is behalve op behoud ook op ontwikkeling (potentiële waarden) gericht, waar de Vogel- en Habitatrichtlijn alleen gebieden aanwijzen vanwege hun actuele waarden.
- De doelen van het EHS beleid zijn het realiseren van duurzame condities van alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten en populaties (Nota NvM, MvN en AVP). De doelen van Natura2000 beleid zijn gericht op de populatiegroottes van soorten binnen (en buiten) de Natura2000 gebieden.
- De taakstellingen van de EHS beleid richten zich op uitbreiding van de EHS, inrichting en beheer van de EHS, het realiseren van verbindingen (provinciale en robuuste) en het realiseren van mitigerende maatregelen (MJPO). De taakstellingen van Natura2000 beleid richten zich op de inrichting en beheer van de Natura2000 gebieden.
- De Natura 2000-gebieden richten zich op de bescherming van een veel kleinere groep soorten en habitats dan de EHS-gebieden.

We gaan hieronder alleen kort in op de daadwerkelijke vergelijking van ecologische doelen, in de vorm van doelsoorten en doeltypen conform de EHS en kwalificerende soorten en habitattypen conform Natura 2000 met als vraag: komen deze inhoudelijke doelen overeen?

Kader: proces van afstemming inhoudelijke doelen EHS en Natura 2000

De omschrijving en uitwerking van doelen vindt voor de EHS plaats in gebiedsplannen, voor Natura 2000-gebieden in beheerplannen. Beide planvormen hebben een aantal overeenkomsten:

- Initiatiefnemer en bevoegd gezag voor de gebiedsplannen is de provincie; dit geldt ook voor een deel van de beheerplannen.
- Veel provincies betrekken actoren bij het opstellen van gebiedsplannen; bij het opstellen van beheerplannen is dit een vereiste;
- Belangrijke bron van financiering van maatregelen in het kader van gebiedsplannen en beheerplannen is het Programma Beheer.

Bij gebiedsplannen ligt de focus op de pakketten Programma Beheer waarop een beroep kan worden gedaan; bij de beheersplannen ligt de focus op de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstelling te realiseren. In die zin bevinden deze twee planvormen zich op een verschillend niveau en zijn zij niet goed te vergelijken. Wel is duidelijk dat beide planvormen op elkaar afgestemd moeten zijn. Daarbij lijkt het het beheerplan het gebiedsplan te kunnen 'overrulen'. LNV stelt in de Handreiking Beheerplannen: "*Voor de goede orde zij opgemerkt dat na de vaststelling van de Natura 2000 doelen nog bezien moet worden voor welke gebieden de natuurdoeltypen nog aangepast moeten worden op basis van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.*" (pag. 30). Het overrulen van de natuurdoelen EHS door beheerplannen Natura 2000 is mogelijk een theoretisch probleem. Daadwerkelijke verschillen zullen aan bod bij het opstellen van de beheerplannen.

3.1.1 Habitats

De habitattypologie vanuit de EU heeft een wisselend abstractieniveau (van kleine ecotopen tot grote landschappen), terwijl de mate van natuurlijkheid hooguit impliciet is meegenomen. Hierdoor, en door het feit dat de natuurdoeltypen specifiek zijn toegesneden op Nederland, is de onderlinge vertaling van habitattypen HR en natuurdoeltypen EHS niet eenvoudig maar wel hanteerbaar.

De Provincies staan voor de natuurdoeltypen momenteel aan de lat om de feitelijke ambities in kaart te brengen op basis van hun gegevens en hun keuzen (AVP; LNV, 2004). Gezien de koppeling tussen natuurdoeltypen en milieu en ruimte, hebben de Provincies met het op de kaart zetten van de natuurdoeltypen indirect al een eerste aanzet hiertoe gegeven. Provincies kunnen echter nog in belangrijke mate kiezen op welke schaalniveau zij de natuurdoeltypen en dus afgeleide ambities in milieu en ruimte 'beschrijven'. Ook binnen de (overigens nog niet vastgestelde) landelijke Natuurdoelenkaart zit die keuzemogelijkheid. In de aangegeven gebieden op de kaart komen immers vaak meerdere natuurdoelen voor (op de kaart staat alleen het doel met de grootste oppervlakte). Daarnaast bevatten veel natuurdoelen vaak verschillende natuurdoeltypen (Bal et al., 2001). De EU-afspraken voor de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden zijn duidelijker geformuleerd en daarmee is ook het ambitieniveau voor de benodigde milieu- en ruimtecondities scherper (Lammers et al, 2005).

Voor de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden, die hoofdzakelijk binnen de Netto-EHS liggen (Lammers, 2003), is door het beleid geen gebruik gemaakt van de natuurdoeltypensystematiek of bijbehorende kaarten. Deels was dit wellicht ook niet mogelijk omdat de Habitatrichtlijn voornamelijk focust op behoud van actuele waarden en minder kijkt naar benutting van extra potenties. In dat deel van de Netto-EHS dat is aangewezen als Natura 2000-gebied zal in praktijk gefocust worden op nu aangemelde beschermingsdoelen en niet op de natuurdoelen. In hoeverre beide doelstellingen strijdig zijn is nog onduidelijk. Een korte verkenning door Lammers et al. (2005) heeft duidelijk gemaakt dat doelstellingen uit de Natuurdoelenkaart en de VHR in ieder geval niet precies gelijk zijn:

- Veel van de gebieden aangemeld voor de Vogelrichtlijn (vooral de wateren) hebben een multifunctioneel (neven)gebruik volgens de Natuurdoelenkaart. Niet elk multifunctioneel gebruik zal echter te rijmen zijn met de Vogelrichtlijn-doelstelling;
- In veel van de grotere gebieden aangemeld voor de Habitatrichtlijn (zoals duingebieden, delen van de Veluwe) wordt volgens de doelenkaart een begeleid-natuurlijke beheersstrategie nagestreefd. Dit betekent dat primair gestuurd zal worden op het laten verlopen van natuurlijke processen, om daarmee condities te creëren die nodig zijn voor voortbestaan van de biodiversiteit. In die gebieden mogen de aangemelde habitattypen en soorten echter niet afnemen (in termen van oppervlakte, kwaliteit en/of populatiegrootte). Begeleidnatuurlijk beheer dat alleen aangrijpt op processen houdt, zeker op korte termijn bij de huidige milieudruk en een versnipperd leefgebied, risico's in voor het realiseren van die Europese doelstelling. Dit ondanks het feit dat in deze grotere gebieden de meeste kansen bestaan voor het realiseren van de doelstelling;
- Voor een aantal habitattypen zoals beschermd in de Habitatrichtlijn is de landelijke areaaltaakstelling van overeenkomende bijzondere natuurdoelen met (SGR2) minder dan de arealen die Nederland heeft aangemeld voor de richtlijn. De rest van de oppervlakte zal waarschijnlijk met begeleid-natuurlijk beheer worden nagestreefd. Het gaat dan met name om de natuurdoelen 'natte heide en hoogveen' (aanmelding = 110% van landelijke taakstelling uit SGR2), 'droog schraalgrasland' (aanmelding = 150% van de landelijke taakstelling) en 'ven en duinplas' (aanmelding = 900% van de landelijke taakstelling).

3.1.2 Soorten

De EHS kent vele honderden doelsoorten, verdeeld over diverse soortgroepen. Op de bijlage II van de HR staan 42 soorten verdeeld over veel minder soortgroepen. Zeven van deze 42 soorten komen niet meer in Nederland voor, dus 35 soorten zijn gebruikt bij de selectie van gebieden. Vooral de insecten en planten zijn veel minder vertegenwoordigd op de HR in vergelijking met de EHS. Volgens de VR zijn 98 soorten kwalificerend; 35 broedvogels, 54 niet-broedvogels en 9 soorten als broed- en niet-broedvogel.

Voor de beoordeling van het aspect 'structuur en functie' van de habitattypen van de HR moet ook een beoordeling gegeven worden van de zogenaamde typische soorten. Per habitatype wordt een set aan typische soorten opgesteld. Deze soortenset is nog niet gereed. Naar verwachting zal de set wel meer planten en insecten bevatten dan de bijlage II van de HR. Het gaat waarschijnlijk om meer dan 200 faunasoorten en meer dan 300 florasoorten. Hoe deze soorten beoordeeld moeten worden per gebied en/of landelijk is nog niet uitgewerkt. In tabel 1 is alleen aangegeven tot welke soortgroepen deze typische soorten behoren.

Tabel 1. Overzicht van doelsoorten EHS en kwalificerende soort VR en HR voor Natura 2000-gebieden per soortgroep. Tevens is aangegeven welke soortgroepen waarschijnlijk als typische soorten zullen worden opgenomen voor de beoordeling van de habitattypen HR.

Soortgroep	EHS-doelsoort	VR-soorten HR-soorten annex II	Typische soorten HR
Zoogdieren	36	11	Ja
Vogels	129	98	Ja
Reptielen	6		Ja
Amfibieën	11	2	Ja
Vissen	56	12	Ja
Spinnen	1		Nee
Kreeftachtigen	1		Ja
Mieren	5		Nee
Kevers	2	3	Nee
Nachtvlinders	2	1	Nee
Dagvlinders	48	3	Ja
Kokerjuffers	85		Ja
Sprinkhanen en krekels	21		Ja
Steenvliegen	19		Ja
Libellen	29	2	Ja
Haften	39		Ja
Bloedzuigers	1		
Tweekleppigen	2		Ja
Slakken	2	3	Nee
Platwormen	4		Ja
Vaatplanten	544	3	Ja
Mossen	2	2	Ja
Borstelwormen			Ja
Stekelhuidigen			Ja
Korstmossen			Ja
Paddenstoelen			Ja
Kranswieren			Ja
Totaal	1045	140	Ca. 500

3.2 Bijdrage EHS aan doelen Natura 2000

Voor de soorten is recent onderzocht in welke mate de EHS bijdraagt aan het behalen van de doelen van Natura 2000. Pouwels et al. (2007) bekeken op basis van de Natuurdoeltypen in hoeverre de voor de Natura 2000 soorten benodigde ruimtelijke condities aanwezig zijn. Uitgangspunt was dat de milieu- en watercondities optimaal aanwezig zijn. De aquatische milieus zijn in deze analyse buiten beschouwing gelaten. Zie Pouwels et al. (in prep.) voor een nadere toelichting op de gemaakte keuzen.

In de analyse is nagegaan in hoeverre duurzame ruimtelijke condities gehaald worden vanuit een ecologisch perspectief. Er is niet nagegaan in hoeverre de doelen uit het concept doelendocument worden gerealiseerd. Voor enkele soorten zijn deze doelen lager dan de ecologische doelen, maar voor andere soorten zijn deze doelen hoger.

Natura2000

Voor 42% van de VHR-soorten biedt het ruimtelijke patroon van de Natura 2000-gebieden, bij optimale milieu- en watercondities, duurzame ruimtelijke condities voor het voortbestaan. Voor 33% zijn de ruimtelijke condities ook onder optimale milieu- en watercondities niet toereikend. De soorten in deze laatste categorie hebben vaak een erg grote oppervlaktebehoefte (zoals grauwe kiekendief, otter of duinpieper) of zijn soorten die specifieke eisen stellen aan hun leefgebied en slechts lokaal voorkomen (zoals geelbuikvuurpad, barbeel en zeggekorfslak). Voor 24% van de soorten is niet zeker of de ruimtelijke condities voldoende zijn (figuur 2).

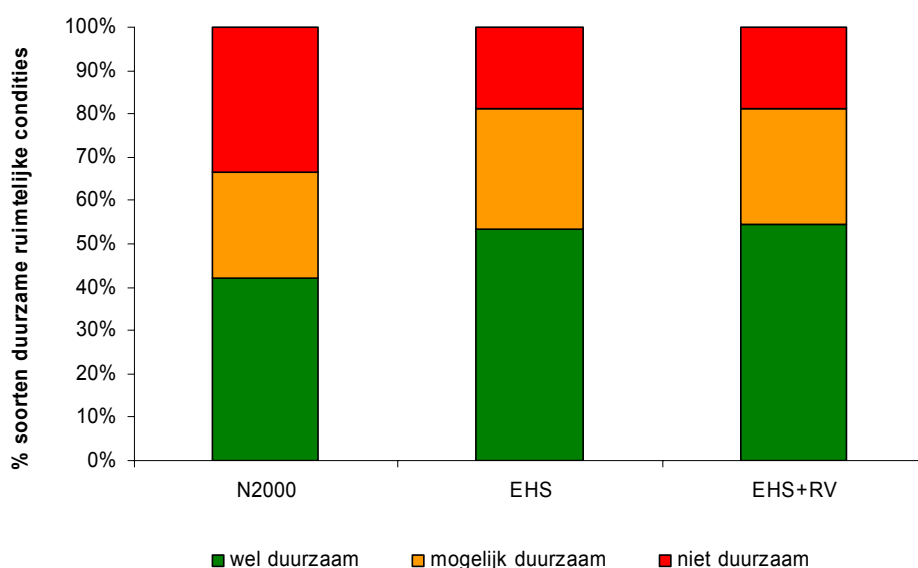
Natura2000 en EHS

Voor 53% van de VHR-soorten biedt het ruimtelijke patroon van de EHS, bij optimale milieu- en watercondities, duurzame ruimtelijke condities voor het voortbestaan. Voor 19% zijn de ruimtelijke condities ook onder optimale milieu- en watercondities niet toereikend. Het betreft dezelfde typen soorten als in de analyse voor de Natura 2000-gebieden. Voor 28% van de soorten is niet zeker of de ruimtelijke condities voldoende zijn (figuur 2).

Natura2000, EHS en Robuuste Verbindingen

Voor 54% van de VHR-soorten biedt het ruimtelijke patroon van de natura2000 gebieden, bij optimale milieu- en watercondities, duurzame ruimtelijke condities voor het voortbestaan. Voor 19% zijn de ruimtelijke condities ook onder optimale milieu- en watercondities niet toereikend. Het betreft dezelfde typen soorten als in de analyse voor de Natura 2000-gebieden. Voor 27% van de soorten is niet zeker of de ruimtelijke condities voldoende zijn (figuur 2).

Het verschil in duurzame ruimtelijke condities vindt voornamelijk plaats tussen de eerste twee scenario's. De realisatie van EHS draagt duidelijk bij aan het realiseren van duurzame ruimtelijke condities voor VHR-soorten. Deze verbetering betreft zowel soorten die aan water zijn gebonden, als heidesoorten, bossoorten, moerasssoorten en soorten van natte graslanden. Tevens betreft het zowel vogelsoorten als soorten van bijlage II als IV van de Habitatrichtlijn. Soorten van de bijlage V van de habitatrichtlijn kennen geen verbetering.



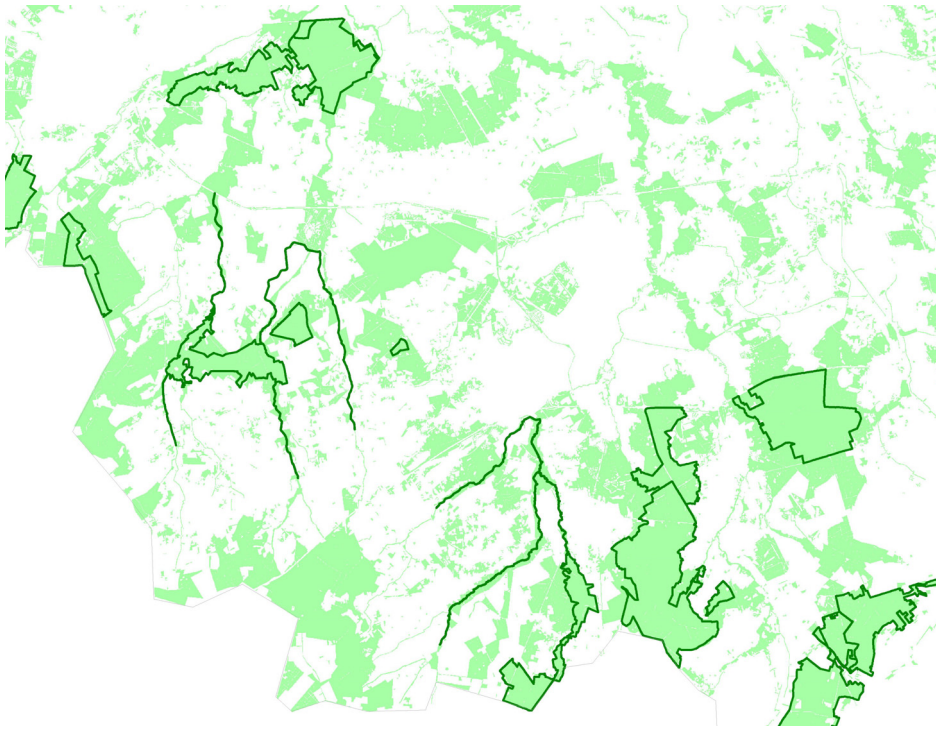
Figuur 2. Ruimtelijke condities voor VHR-soorten voor de verschillende scenario's.

Wanneer onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende soortgerichte bijlagen van de Vogel- en habitatrichtlijn is zichtbaar dat de gebiedenbescherming (scenario Natura2000) relatief veel bijdraagt aan duurzame ruimtelijke condities voor de bijlage II soorten; 57% van de soorten is duurzaam (tabel 2). Met name soorten van bijlage IV en V hebben geen duurzame ruimtelijke condities. Geconcludeerd kan worden dat de Natura 2000-gebieden liggen waar duurzame ruimtelijke condities aanwezig zijn voor bijlage II soorten. Uit tabel 2 blijkt ook dat de EHS een aanzienlijke bijdrage levert aan de duurzame ruimtelijke condities voor de bijlage II soorten. Tevens neemt het aantal niet duurzame soorten van bijlage IV en de groep vogels sterk af.

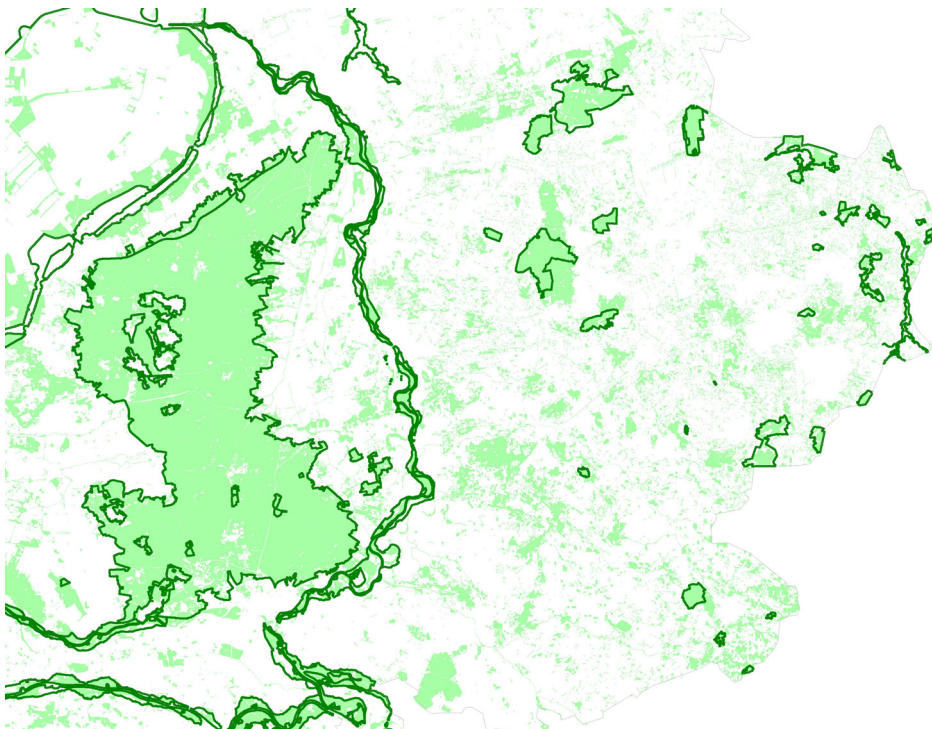
Tabel 2 Duurzame ruimtelijke condities voor verschillende categorieën (bijlagen) van de VHR voor de scenario's 'Natura2000' en 'Natura2000 en EHS'. Bijlage 1 zijn de soorten van de Vogelrichtlijn.

bijlage	Natura2000		Natura2000 en EHS			
	niet duurzaam	mogelijk duurzaam	duurzaam	niet duurzaam	mogelijk duurzaam	duurzaam
HR II	26%	17%	57%	17%	13%	70%
HR IV	43%	14%	43%	19%	33%	48%
HR V	75%	0%	25%	75%	0%	25%
VR	26%	38%	36%	14%	36%	50%

De EHS is niet alleen vanwege de ruimtelijke structuur van belang voor Natura 2000-gebieden maar ook van belang vanwege de bufferende werking. Natura 2000-gebieden die ingebed liggen in een EHS gebied kunnen en zullen vaak profiteren van de betere abiotische condities (zie voorbeeld in figuur 3). Niet alle Natura 2000-gebieden liggen ingebed in de EHS (figuur 4).

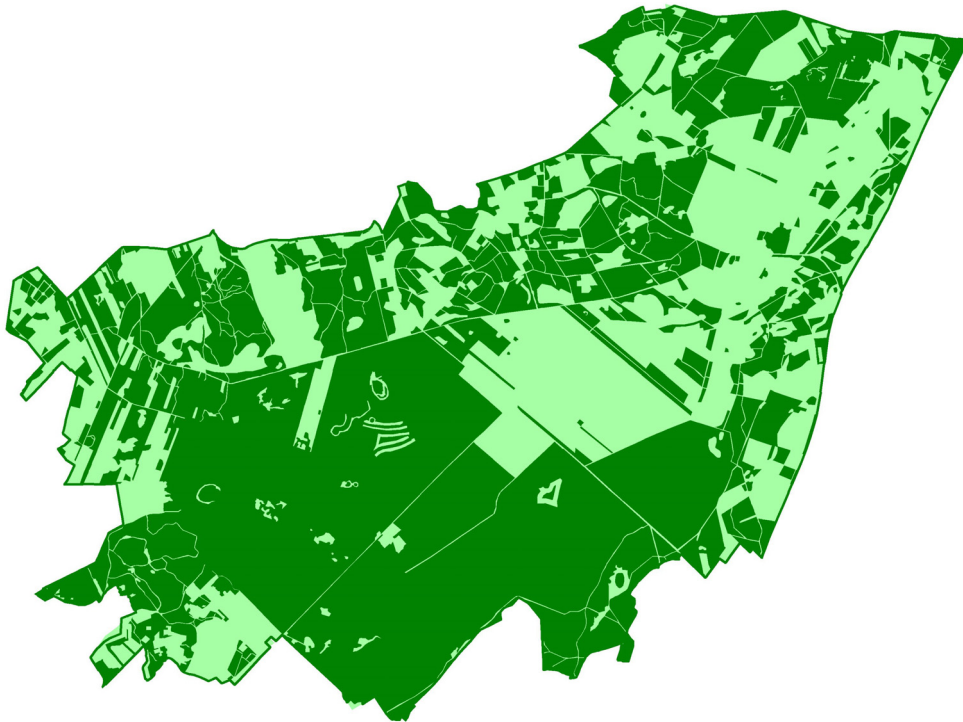


Figuur 3. Voorbeeld van Natura 2000-gebieden in Brabant die ingebed liggen in EHS. Lichtgroen is EHS en donkergroene lijnen geven Natura 2000- gebieden weer.



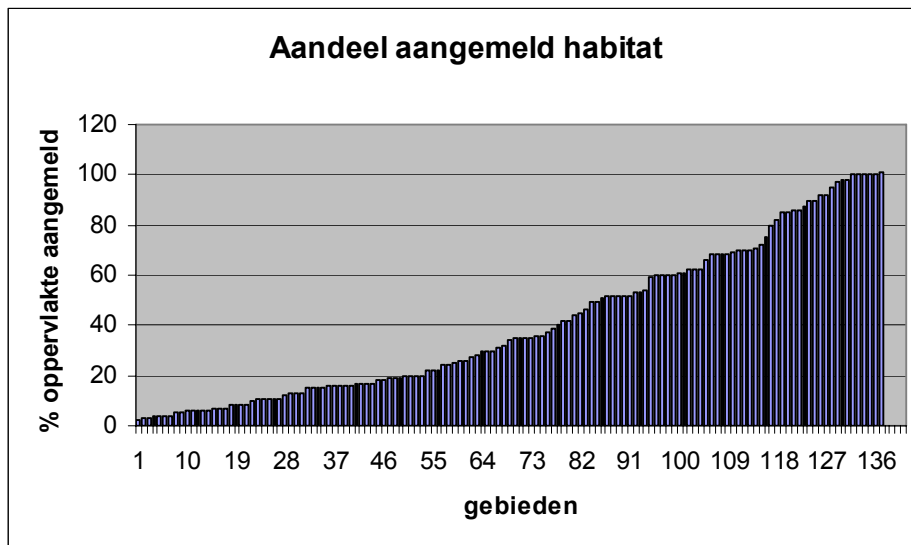
Figuur 4. Voorbeeld van Natura 2000-gebieden in Gelderland en Overijssel die minder goed ingebed liggen in EHS. Lichtgroen is EHS en donkergroene lijnen geven Natura 2000-gebieden weer.

Overigens is de begrenzing van Natura 2000-gebieden vaak ook ruimer dan het oppervlak van de te beschermen en actueel aanwezige habitattypen. De overige delen van het Natura 2000-gebied werken dan bufferend op de te beschermen habitattypen en bieden mogelijk tot het uitbreiden van het areaal aan habitattypen binnen het gebied (zie voorbeeld Dwingelderveld in figuur 5). In deze overige delen kan wel geschikt habitat liggen van Natura 2000-soorten die in het gebied voorkomen.



Figuur 5. Voorbeeld van Natura 2000-gebied (Dwingelderveld) dat deels bestaat uit te beschermen habitattypen (donkergroen) en deels uit overige natuur en overig landgebruik (lichtgroen). Deze kaart is verkregen door een vertaling te maken van gegevens uit een ander project en dient gebruikt te worden als illustratief voorbeeld. Het kan zijn dat met behulp van recentere gegevens de situatie anders weergegeven zou moeten worden.

Voor een generiek overzicht van de verhouding oppervlak kwalificerende habitattypen in relatie tot totaal oppervlak N2000-gebied is in de Natura 2000-database is gekeken voor de HR-gebieden bekeken voor welke habitattypen het gebied is aangemeld. Daarbij zijn de oppervlakte-percentages aangemelde habitattypen per gebied opgeteld en in onderstaande tabel weergegeven. Gebieden waar het % oppervlakte aangemeld habitat beneden de 100% liggen, kennen ofwel veel (of alleen) soorten op grond waarvan het gebied aangewezen is dan wel een belangrijke herstelopgave (figuur 6).



Figuur 6. Percentage aanwezige habitattypen ten opzicht van het totaal oppervlak Natura 2000-gebied (voor de selectie van Habitatrichtlijngebieden). Bron: bewerking Natura 2000 database.

3.3 Sturingsinstrumenten Natura 2000

Voor het behalen van de instandhoudingsdoelen Natura 2000 lijken twee typen instrumenten van direct belang:

- wettelijke instrumenten
- financiële instrumenten

De wettelijke instrumenten betreffen de vergunningverlening art. 19 Natuurbeschermingswet en het Beheerplan.

Beheerplan Natura 2000: Door in de beheerplannen beheers- en instandhoudingsmaatregelen te beschrijven. Beheerplannen zijn echter niet bindend; een beheerplan kan geen rechtens afdwingbare verplichtingen opleggen. Het noodzakelijke beheer in de Natura 2000-gebieden zal in beginsel plaatsvinden op basis van vrijwillige medewerking met toepassing van bestaande (subsidie)regelingen.

Vergunning Nbw: Andersom mag de eigenaar/gebruiker geen maatregelen treffen die mogelijk afbreuk doen aan de instandhoudingsdoelstelling. De overheid heeft met de vergunning artikel 19 Natuurbeschermingswet een middel in handen waarmee men kan sturen op het tegengaan van *ongewenst* beheer. Het huidige beheer (en overige activiteiten) wordt binnen het op te stellen beheerplan getoetst aan de instandhoudingsdoelen.

Beide instrumenten zijn dus re-actief: zij waarborgen dat er geen verslechtering op kan treden, maar zij bevatten geen daadwerkelijk instrumenten om actief te instandhoudingsdoelen te behouden en verbeteren. Daarvoor moet dus een beroep worden gedaan op financiële (subsidie)regelingen.

Binnen de (inter)nationale financiële subsidieregelingen nemen Programma Beheer en de meerjarige afspraken tussen LNV en SBB een prominente plaats in bij sturing op Natura 2000-doelen. In totaal wordt zo'n 33,6 miljoen euro aan beheerssubsidie via Programma Beheer en SBB in de Natura 2000-gebieden besteed: Programma Beheer heeft een jaarlijks budget voor beheerpakketten SN en SAN van 16,7 miljoen euro; SBB heeft jaarlijks 16,8 miljoen euro ter beschikking voor het beheer van haar terreinen.

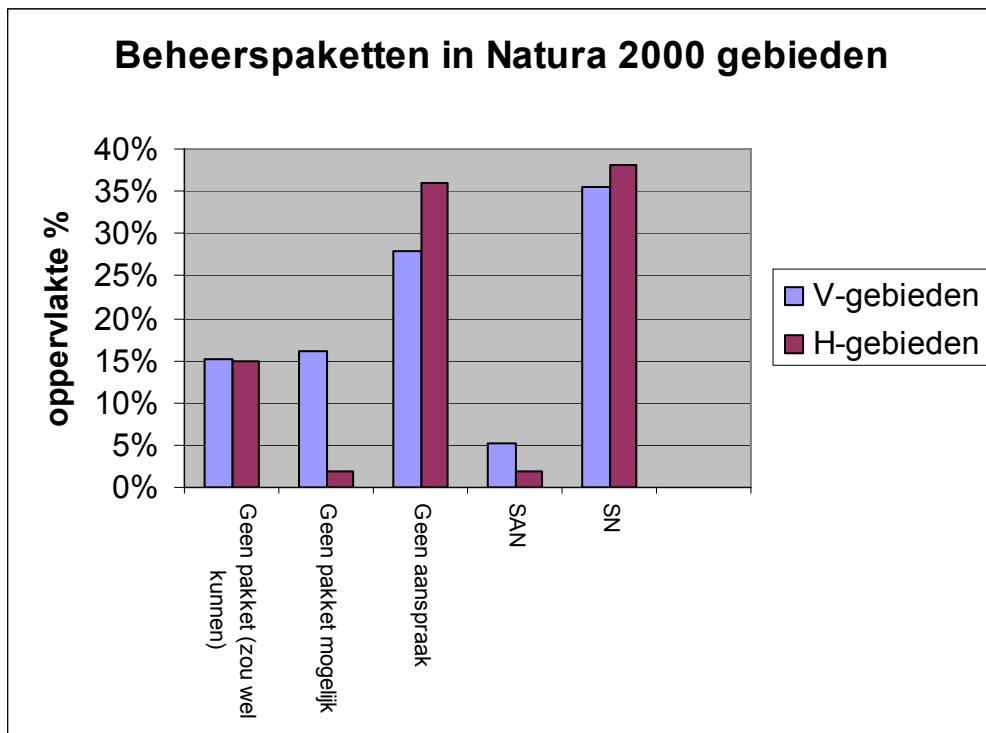
Programma Beheer: Via het openstellen van specifieke pakketten kan het ministerie van LNV sturen op gewenst beheer. Het aanvragen van deze PB- pakketten vindt echter plaats op vrijwillige basis en bij bestaande natuur hoeft het aangevraagde pakket niet overeen te komen met het opgelegde pakket. Alleen bij de SAN-pakketten is het gebiedsplan leidend bij de aanvraag. Maar de SAN-subsidies beslaan een klein deel van het beheer in Natura 2000-gebieden. Programma Beheer is dus wel een belangrijk instrument, maar geen instrument waarmee het ministerie van LNV gewenst beheer voor Natura 2000 kan 'afdwingen'. Onduidelijk is of in de toekomst pakketaanvragen PB getoetst zullen worden aan de beheerplannen Natura 2000.

Bouwma (2007) heeft een quick-scan uitgevoerd waarin is gekeken naar de mogelijkheid om pakketten PB te gebruiken voor het noodzakelijke beheer van Natura 2000 habitattypen en soorten. 60% Van de VHR-soorten geldt als meetsoort binnen PB. Slechts 7 van de 35 bijlage II HR soorten zijn meetsoort; het gemiddelde komt hoog omdat vooral veel VR-soorten meetsoort zijn.

Voor de in Nederland voorkomende 51 habitattypen blijkt dat er 10 habitats zijn waarvoor geen passend PB-pakket is. Het betreft negen kusthabitats en habitats van estuaria en grote rivieren, terreinen die veelal in handen zijn van Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer. Beide organisaties komen niet in aanmerking voor PB en het beheer dient dus via andere wegen en instrumenten bekostigd te worden. Ook het landhabitattype Ruigten en zomen kent geen passend PB-pakket; dit kan mogelijk tot problemen bij financiering van beheer leiden. Van de Europese habitattypen die wel toegekend kunnen worden aan een PB-pakket, komen in meer dan de helft van de gevallen de beheersvoorschriften uit het pakket overeen met het benodigde beheer voor de Natura 2000 habitattypen.

In ruim 40% van het Natura 2000 oppervlak wordt momenteel een beroep gedaan op Programma Beheer (bron: LNV Carleen Weebers). Circa 1/3 van de Natura 2000 terreinen komt niet in aanmerking voor een beroep op PB, waaronder de terreinen van SBB, die echter via een andere regeling aanspraak kunnen maken op financiering. In het restende kwart van de Natura 2000-gebieden geldt dat er wel mogelijkheden zijn maar men geen aanspraak doet op PB (bijvoorbeeld agrarische gronden) ofwel dat er geen pakket is dat passend is (bij overige natuur of omdat er in het areaal N2000/EHS bebouwing aanwezig is). Zie ook figuur 7.

Overeenkomst LNV-SBB: voor Natura 2000-gebieden geldt dat SBB jaarlijks op grond van de EHS natuurdoeltypen afspraken maakt over te behouden en beheren typen en arealen. Het gaat hier om ruim 1/3 van het Natura 2000 areaal. Hier heeft LNV dus een direct sturingsinstrument in handen. Onduidelijk en binnen dit project niet onderzocht is in hoeverre deze sturing beïnvloed kan gaan worden door de Natura 2000-doelen.



Figuur 7. Toepassing Programma Beheer binnen Natura 2000-gebieden. Bron: Natura 2000 database (bewerking Bouwma/Weebers)

4 Pilot studie

4.1 Selectie pilotgebieden

Om de synergie tussen doelen VHR, doelen EHS en huidig beheer concreter te maken was binnen het project ruimte voor drie case-studies. Bij de keuze van deze pilot-gebieden lag de focus op Natura 2000-gebieden met een duidelijke beheerscomponent. Knelpunten die mogelijk kunnen ontstaan bij procesbeheer van grootschalige natuur (zoals in de duinen en het rivierengebied) zijn onderwerp van studie in een ander onderzoek (Kuiters in prep. Deze gebieden zijn daarom als eerste weg geselecteerd. In de overblijvende halfnatuurlijke en multifunctionele natuurgebieden Natura 2000 is via een rondgang langs enkele deksundigen geïnventariseerd welke mogelijke beheerproblemen zouden kunnen optreden. Daaruit bleek dat mogelijke knelpunten in beheer zijn: gebieden met veel aanspraak op SAN-subsidies, gebieden met veel nieuwe begrensde nieuwe natuur (= nog geen natuur) en gebieden die geen aanspraak op subsidie kunnen doen maar wel omringd door gronden met niet-natuur functies, bijvoorbeeld omringd door (intensieve) landbouw.

De overgebleven Natura 2000-gebieden zijn geanalyseerd door middel van een GIS-analyse op basis van voorkomen SAN, landbouwgrond en geen subsidie SN/SBB.

De selectie-criteria bij deze analyse waren:

1=50% of meer beheer gesubsidieerd door SAN

2= 50% of meer beheer niet van SBB of gesubsidieerd door Programma Beheer

3= 30% of meer geen bestaande natuur (= landbouwgrond) -> nieuwe natuur.

Uiteindelijk bleven zo 29 van de 162 Natura 2000-gebieden over (zie tabel 3). Hieruit zijn de Natura 2000-gebieden Arkemheen, Boddibroek, en Langstraat gekozen.

Tabel 3. Analyseresultaten en selectie pilotgebieden

Gebied	Oppervlakte ha	SAN %	subsidie euro/ha	nieuwe natuur %
Arkemheen	1445	67		
Noorbeemden en Hoogbos	43	50		
Polder Zeevang	1862	38		
Wormer- en Jisperveld en Kalverpolder	1861	28		
Eilandspolder	1417	28		
Boddenbroek	5		0	
Groot Zandbrink	10		342	
Abdij Lilbosch en voormalig klooster Mariahoop	14		0	
Teeselinkven	20		48	
Lieftinghsbroek	20		79	
Oudeland van Strijen	1578			83
Uiterwaarden Lek	103			73
Uiterwaarden Waal	5515			52
Langstraat bij Sprang-Capelle	488			51
Gelderse Poort	6103			48
Uiterwaarden Neder-Rijn	3258			48
Kunderberg	95			47
Bennekomse Meent	49			43
Vlijmens ven	1174			42
Roerdal	767			40
Boezem van Brakel, Pompveld en Kornsche Boezem	720			40
Uiterwaarden IJssel	9208			40
Vogelkreek	100			40
Broekvelden, Vettenbroek en Polder Stein	711			39
Van Oordt's Mersken e_o_	864			39
St_ Pietersberg	220			39
Uiterwaarden Zwarte Water en Overijsselse Vecht	1510			39
Groote Gat	78			35
Dinkelland	989			34
Kolland en Overlangbroek	179			33

4.2 Boddenbroek

4.2.1 Het gebied

Boddenbroek is geselecteerd omdat voor doelstelling Natura 2000 zeer vermoedelijk herstelmaatregelen nodig zijn. Bovendien is het een heel klein gebiedje aan de rand van de EHS, dat waarschijnlijk zonder inbedding in de EHS niet 'levensvatbaar' is in die zin dat continu herstel- en beheerswerkzaamheden nodig zullen zijn. Onze eigen gegevens gaven aan dat Boddenbroek geen gelden uit PB ontvangt. Tijdens het gesprek bleek dat men meedraait in een pilot PB en dus toch subsidie ontvangt. Omdat in Boddenbroek echter enkele duidelijke beheerproblemen naar voren kwamen, hebben we dit gebied in de selectie gehandhaafd.

Het Boddenbroek is het kleinste Natura 2000 gebied van ons land (5 ha). Het betreft een heideterreintje met schraallanden en ven op het Landgoed Twickel in de nabijheid van Bentelo in Twente. In de heide ligt een slenk die door grondwater gevoed wordt, wat hier heeft geleid tot de vorming van kalkmoerassen. Boddenbroek is eigendom van de Stichting Twickel.

De 500 hectare natuurgebieden onder beheer van Stichting Twickel is verdeeld over 20 terreinen. In 15 gebieden is het beheer gericht op behoud landschap; de overige 5 terreinen kennen bijzondere natuurwaarden en hier is het beheer gericht op het hoogst haalbare natuurdoel. Deze gebieden zijn in 1991 aangewezen als Natuurbeschermingswet-terreinen. Vanaf dat jaar is er een consistent beheer gevoerd gericht op het herstel van de natuurwaarden in deze terreinen. Boddenbroek is één van deze terreinen.

Van 1990 tot 1998 heeft in Boddenbroek herstelbeheer plaatsgevonden, gericht op het dichtgegroeide ven, de verbraste heide en de verruigde blauwgraslanden. Ook zijn herstelmaatregelen voor de hydrologie getroffen: dempen van de diepe sloten ten westen en noorden van Boddenbroek in combinatie met duiker en het plaatsen van een benedenstroomse stuw in de Drekkersstrang (opzetten beekpeil). Sinds 1998 vindt onderhoudsbeheer plaats: kleinschalig en intensief maaien, plaggen, tegengaan opslag etc. In 2005 is het ven weer opgeschoond.

Nadat sinds 1990 veel (rode lijst) soorten spectaculair toenamen, is de laatste jaren toch ook weer een achteruitgang in de vegetatierijkdom geconstateerd. Zo zijn Vetblad en Vleeskleurige Orchis na een tijdelijke uitbreiding inmiddels weer verdwenen. De vergrassing (naar waarschijnlijkheid het gevolg van N-depositie) in het terrein gaat sneller dan in vergelijkbare terreinen.

Natuurdoelen Boddenbroek

EHS: natuurdoeltypen

- bos van arme grond: 2 ha
- nat schraalland: 1,4 ha
- bos van rijke grond: 0,8 ha
- natte heide en hoogveen: 0,7 ha
- bos van laagveen en klei: 0,3 ha

Natura 2000 Habitattypen en doelstelling

- Zwakgebufferde vennen (behoud)
- Vochtige heiden (behoud)
- Kalkmoerassen (uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit)

Kernopgave Natura 2000

- Herstel kwaliteit en uitbreiding areaal van kalkmoerassen en overgangs- en trilvenen in mozaïek met schraalgraslanden.

Programma Beheer

Men maakt gebruik van de tijdelijke regeling particulier natuurbeheer (voorloper/pilot PB), met de volgende pakketten:

- zwak gebufferd ven
- multifunctioneel bos
- natte heide
- natte schraallanden

Naast het verdwijnen van soorten zijn er ook andere (negatieve) ontwikkelingen in de vegetatie waargenomen. Op eilandjes in het ven was er een sterke toename van moeraszegge (ondertussen weer grotendeels verwijderd) en tijdens het veldbezoek op 12 juni 2006 bleek dat in de slenken knolrus (zuurindicator) in grote bedekking aanwezig was.

Eén van de waarschijnlijke oorzaken van verzuuring en verzuring in het terrein is de aanwezigheid van een varkenshouderij direct grenzend aan het natuurgebied zonder enige buffering ertussen (er ligt alleen een weg tussen).

4.2.2 De praktijk

Streefbeeld is complex van goed ontwikkelde plantengemeenschappen van natte heide, blauwgrasland, venoevers en vennen. Hierop is beheer gericht sinds 1991. De Stichting Twickel geeft aan zelf de natuurdoelen te bepalen en hier op te sturen. Er is geen conflict met de Natura 2000-doelstellingen. Stichting Twickel is namelijk betrokken geweest bij vaststellen instandhoudingsdoelen en heeft daar eigen visie op doelen en beheer kunnen inbrengen. Doelen zijn daarbij goed afgestemd.

Boddenbroek is onderdeel van de EHS, maar ligt aan de rand hiervan. Aan drie kanten wordt het gebied omgeven door agrarisch gebied. De omliggende agrarische gronden in handen andere eigenaren. Er vindt geen afstemming plaats. Het is een omgeving met zeer intensieve landbouw. Direct ten westen van Boddenbroek (alleen gescheiden door een weg) zit varkenshouderij met stallen. De aanwezigheid van intensieve veehouderij zorgt voor een hoge Ammoniak-depositie in het terrein. Dit leidt tot problemen bij het beheer en het de toekomstige realisatie van de natuurdoelen.

Omdat het systeem in Boddenbroek wordt aangestuurd door een lokaal grondwatersysteem (kwel lokaal grondwater), heeft het landgebruik in de nabijheid van het gebied een grote invloed op de waterkwaliteit van het ondiepe grondwater in het reservaat. Het beheer heeft echter nog geen goed inzicht in lokale grondwaterstromen; het vermoeden is dat kwel vanuit het noorden komt.

Aanwijzing tot Habitatrictlijngebied leidt naar huidige mening van de Stichting Twickel meer tot lasten dan tot lusten. Er komt immers geen geld bij voor beheermaatregelen, maar men dient wel te monitoren en rapporteren over eigen beheermaatregelen. Extra werk dus voor beheer. Ook staat men sceptisch tegenover beschermende werking van de aanwijzing: "Eerdere aanwijzing als beschermd natuurmonument heeft vergunning varkenshouderij niet kunnen voorkomen". Men is benieuwd of en hoe voor beheerplan Natura 2000 bestaand beleid varkenshouderij afgewogen wordt (externe werking). Vooralnog is het aan het beheer onduidelijk wat Stichting Twickel met deze aanwijzing wijzer wordt.

Verdere inbedding in de EHS zou mogelijk positief kunnen zijn voor het gebied. Met name de beïnvloeding van het lokale grondwatersysteem en buffering t.o.v. de intensieve veehouderij zou hier soulaas moeten beiden. Dit wordt ook door Stichting Twickel erkend. Ze geven aan dat in het bestemmingplan Boddenbroek bestemming natuur (is categorie 4) heeft, terwijl de omringende agrarische grond heeft bestemming agrarisch gebied (categorie 1). Het is ongewenst dat deze categorieën aan elkaar grenzen; meestal is er een buffer van agrarische gronden met landschappelijke of natuurwetenschappelijke waarden.

Conclusies Boddenbroek:

- Er is geen conflict tussen Natura 2000-doelen en EHS-doelen. De Natura 2000-doelen zijn ambitieus en is het de vraag of de instandhoudingsdoelen op lange termijn reëel zijn.
- De beheerders zijn zeer betrokken bij het gebied en er zijn korte lijnen tussen beleid, beheer en monitoring. Men is sterk gericht op behoud van de aanwezige natuurwaarden; hier vindt patroonbeheer in optima forma plaats.
- Klein, door agrarische gronden ingesloten natuurgebied, met veel randinvloeden die negatief uitwerken op de aanwezige natuurwaarden. Tot nu toe heeft men weinig baat gehad van de vermeende planologische en wettelijke bescherming vanuit het EHS-beleid en de Natuurbeschermingswet.
- De beheerders hebben een sceptische houding ten aanzien van aanwijzing als Natura 2000-gebied wat betreft nieuwe mogelijkheden voor bescherming tegen externe invloeden en mogelijkheden voor beheer.

4.3 De Langstraat

4.3.1 Het gebied

De Langstraat kent een hoog aandeel landbouwgrond binnen het Natura 2000-gebied. De Langstraat is geselecteerd omdat het erg versnipperd en kleinschalig is en naar mening deskundigen Alterra (John Janssen) de doeltypen EHS niet kloppen. Mogelijk probleem zijn verschillende eisen abiotiek/beheer vanuit doelstelling EHS en Natura 2000.

De Langstraat bij Sprang-Capelle bestaat uit een aantal natuurterreinen (het Labbegat, de Dullaert, de Dulver en de Hoven) op de grens van de zandgronden en het rivierengebied in Noord-Brabant. Door sterke kwel vanuit de hogere gronden worden in deze “Naad van Brabant” veel zeldzame planten- en diersoorten aangetroffen. Het slotengebied is van groot belang voor waterdieren, waaronder de grote modderkruiper, en voor kranswierbegroeiingen. De aanwezigheid van trilvenen en het voorkomen van schrale, soortenrijke graslanden is te danken aan het grondwater. In een geplagd gedeelte van het Labbegat komt nu de grootste populatie van gele zegge voor, een teken van herstel van kalkmoerassen. Het kenmerkende van het natuurgebied De Langstraat is het Slagenlandschap met zijn lange smalle percelen die omzoomd zijn met elzenheggen. Dit cultuurlandschap is van monumentale waarde en is daarom opgenomen als “Belvedere gebied” in de Nota Belvedere (1999). Delen van De Langstraat zijn onttrokken aan de landbouw en als natuurgebied in beheer bij Staatsbosbeheer. Andere delen van De Langstraat staan, zoals de meeste gebieden in Nederland, onder invloed van allerlei economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Den Dulver is een gebied met Elzenbroekbossen en daaromheen een aantal schraallanden plus een eendenkooi. Dit gebied wordt gekenmerkt door een rijkdom aan planten, vogels en dieren, waaronder zeldzame Zeggesoorten en een grote verscheidenheid aan vegetatietypen waaronder trilvenen en blauwgrasland. De Dullaert is een schitterend gebied uit het verleden, met een plantengroei om van te watertanden. Enkele willen we hierbij noemen: Groenknol orchis, Veenmosorchis, Vleeskleurige orchis, Rietorchis, Nachtorchis, Veenbes, Lange zonedauw, Beenbreek enz. Dit gebied van ± 40 hectare, is ontgonnen tussen 1936 en 1939 in opdracht van de verzekeringsmaatschappij “De Utrecht”. Het ontgonnen gebied is nooit goed cultuurland geworden vanwege de enorme kwel in dit gebied. Het Labbegat betreft een gedeelte van het oude “slagen-landschap”, dat een grote cultuurhistorische waarde heeft. Het zijn lange en vooral smalle percelen omzoomd met elzenheggen. De overige gebieden zoals De Hoven en De Dellen kenmerken zich door een open landschap met brede sloten waar goed ontwikkelde vegetaties aanwezig zijn.

Ongeveer de helft van het gebied is in eigendom en beheer van het Staatbosbeheer, een klein deel in eigendom van BBL (beheer onbekend) en de rest zijn de eigenaren onbekend. Er is een agrarische natuurvereniging Slagenland actief sinds 2004.

Natuurdoelen De Langstraat

EHS: natuurdoeltypen

▪ nat schraalland:	300 ha
▪ bos van laagveen en klei:	66 ha
▪ bos van rijke gronden:	38 ha
▪ bos van arme gronden:	6 ha
▪ bloemrijk grasland:	22 ha
▪ moeras:	16 ha
▪ overig stromen en stilstaand water:	10 ha
▪ overige natuur:	4 ha

Natura 2000 Habitattypen en doelstelling

Habitattypen kwalificerend:

- kranwierwateren (behoud)
- meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (behoud)
- overgangs- en trilvenen (uitbreiding en verbetering kwaliteit)

Habitattypen mede-begrenzend:

- zwakgebufferde vennen (behoud)
- blauwgraslanden (uitbreiding en verbetering kwaliteit)
- glanshaver- en vossenstaarthooilanden (uitbreiding en verbetering kwaliteit)
- galigaanmoerassen (behoud)

Soorten kwalificerend:

- grote modderkruiper (behoud)
- kleine modderkruiper (behoud)
- drijvende waterweegbree (behoud)

Kernopgave Natura 2000

- herstel evenwichtig systeem (waterkwaliteit, waterkwantiteit en hydromorfologie):
- waterplantengemeenschappen type 3140 en 3150 en diverse soorten
- herstel kwaliteit en uitbreiding areaal van kalkmoerassen en overgangs- en trilvenen in mozaiek met schraalgraslanden.

Programma beheer

- geen pakketten aangevraagd.

4.3.2 De praktijk

In eerste instantie was het beheer in Langstraat gericht op de landschappelijke waarden in het gebied, te weten behoud van het karakteristieke slagenlandschap. Later is voor delen van het reservaat de hoofddoelstelling verlegd naar het ontwikkelen en herstellen van de kenmerkende zeer hoge botanische waarden(9 doelcomponenten) en ook fauna (4 doelcomponenten).

De aanwezige singels hebben echter een negatief effect op de gewenste grondwaterstand van de schraallanden en leiden ook tot verrijking van diezelfde landje via bladval. Bovendien moet men telkens de opslag van de bomen en struiken verwijderen.

De botanische doelen zijn aangepast op basis van het rijksnatuurbeleid zoals in het Natuurbeleidsplan en de Ecosysteemvisies ten aanzien van de EHS. Er is geen conflict met de Natura 2000-doelstellingen van het gebied. Het botanische beheer komt overeen met instandhoudingsdoelstelling als Natura 2000-gebied voor habitattypen.

De actuele natuurwaarden betreffen grotendeels grondwaterafhankelijke vegetaties. Daarom is de hydrologische kwantiteit en kwaliteit uitermate bepalend voor het na te streven doel en te voeren beheer. Er wordt momenteel geen water ingelaten in het gebied; het gebied wordt gevoed door kwel en hemelwater. Omhoogzetten van het peil is nog steeds ook afhankelijk van de landbouwpercelen, die ook midden in bijvoorbeeld Labbegat voorkomen. De grondwaterstand is in delen de afgelopen jaren wel opgezet, maar zou wat betreft SBB nog verder omhoog mogen. Momenteel verkent SBB samen met het waterschap of het peil in het Zuidelijk Afwateringskanaal omhoog kan.

Voor afvoer van hemelwater worden sloten eens in de drie jaar gebaggerd. Probleem is in natte winters dat plekken meer dan 10 weken onder water staan. Problemen voor het beheer in het gebied is duidelijk het waterbeheer; kwantiteit en kwaliteit van het water. Sommige gewenste maatregelen worden belemmerd door aanwezigheid agrariërs.

Ander probleem is ontwikkeling van woningbouw aan zuidkant Labbegat in kader van Landgoed Driessen. In dit plan zou rood met groen ontwikkeld worden (woningbouw en tegelijk versnelde uitvoering verbetering hydrologie)afgraven grond waardoor kweldruk toeneemt) in EHS-Natura 2000 deel) in combinatie met compensatie voor verloren gaan van provinciale EHS-gronden. Compensatie- en hydrologische maatregelen zijn echter afhankelijk van realisatie EHS, omdat hiervoor gronden nodig zijn die nu nog in handen agrariërs zijn. Bovendien verwacht SBB verstoring door uitloop.

De gronden in bezit BBL betreffen gronden waarop voorheen kassen stonden. De bodem is vervuild. SBB wil de gronden pas (in beheer) overnemen, als de grond schoon is. Men wil ze op zich wel in bezit krijgen want ze liggen tegen den Dulver aan. Momenteel is dit dus nog agrarische grond.

Opmerkelijk in dit gebied is de aanwezigheid van intensieve gebruikte landbouwpercelen tussen de natuurgebieden in. De invloed van deze percelen werkt tegen het gevoerde beheer en is nadelig voor de natuurwaarden in het gebied.

Conclusies De Langstraat.

- Het gebied kent conflicterende doelstellingen vanuit het Belvedere-beleid en het Natura 2000-beleid.
- De realisatie van nieuwe natuur EHS , die ook van belang is voor doelen Natura 2000 verloopt moeizaam. Het gebied kent een grote invloed van omringende en 'inliggend' landbouwgronden (bijvoorbeeld aanwezige maispercelen. Uit productie nemen van deze gronden zou positief effect hebben op de nagestreefde doelen;
- Er wordt momenteel niet echt gestuurd op behoud van grote en kleine modderkruiper. Waterkwaliteit sloten 'lift mee' met eisen die de botanische doelen stellen. Meer afstemming met het waterschap is gewenst.
- Men vreest voor negatieve externe werking door bouw van het Landgoed Driessen, direct aan de rand van het richtlijngebied. Het beheer (SBB) heeft niet de indruk dat het beschermingsregime van de Nbw hier een oplossing voor heeft.

4.4 Arkemheen

4.4.1 Het gebied

Arkemheen is een Vogelrichtlijngebied met een groot oppervlak aan grasland. Het gebied is geselecteerd vanwege de mogelijke problemen die hier kunnen spelen:

- Conflict tussen doelen EHS t.a.v. kwetsbare natuurdoeltypen en betekenis als foerageergebied voor kleine zwaan (is kwalificerende soort)
- Betekenis van gebied voor vissen terwijl beheer van sloten is niet te regelen in pakketten Programma Beheer. Vraag is welke rol waterschap hier in speelt.

Het gebied Arkemheen bestaat uit laaggelegen polders, Putterpolder en Nijkerkerpolder. Deze liggen in een open polderlandschap, bestaande uit vochtige graslanden, langs de voormalige Zuiderzee. Van oorsprong is het gebied een delta: riviertjes van de Utrechtse Heuvelrug, de Veluwe en uit de daartussen gelegen vallei mondden hier uit in de voormalige Zuiderzee. Na de afsluiting daarvan werd het brakke gebied een zoetwaterdelta. Het agrarische gebruik werd intensiever. Met de inpoldering van Oostelijk en Zuidelijk Flevoland daalde in de jaren zestig de waterstand. Rond 1983 volgde een tweede daling (van 50 tot 80 cm –NAP) door de ingebruikneming van een elektrisch gemaal en aanpassingen in het waterlopenstelsel. Van eertijds uitgestrekte dotterbloemgraslanden is weinig meer over. Er komen nog enkele rietlandjes voor met dotterbloem, soms met orchideeën. Verder ligt er een aantal zilte graslanden met melkkruid, aardbeiklaver, schorrezoutgras, zilte rus, stomp kweldergras en waterpunge.

De natte graslanden van Arkemheen zijn van nationale en internationale betekenis voor foeragerende kleine zwanen, in samenhang met foerageer- en slaapplaatsen in de nabijgelegen randmeren. De oorspronkelijk zout-tolerante graslanden hebben hun karakteristieke vegetatie (dotterbloemen) verloren door de ontwikkeling naar hoog-productieve beemd- en raigrasweiden. Deze grassoorten zijn echter wel een goede voedselbron voor kleine zwanen. De vogels slapen en drinken op de Veluwe-randmeren, waar ze ook foerageren op de wortelknolletjes van fonteynkruid. Arkemheen is van oudsher één van de beste weidevogelgebieden van Nederland.

Ongeveer 1/5 deel is in eigendom en beheer van het SBB, ongeveer 1/5 deel in eigendom van BBL (beheer is onbekend), een deel in eigendom van Ministerie van Financiën (beheer onbekend), een deel in eigendom en beheer van Natuurmonumenten en het Ministerie van V&W heeft eveneens een perceel in eigendom en beheer. Van het overgrote deel is eigendom en beheer onbekend. Agrariërs zijn verenigd in een agrarische natuurvereniging die collectieve weidevogelpakketten aanvraagt, Stichting Biotoopverbetering Agrarisch Overleg (St. BOA).

De St. BOA. beheert 1186 ha, in de polder Arkemheen. Op Dasselaar is een klein collectief (van ongeveer 145 ha) ondergebracht in een collectief weidevogelbeheer, pakket 21 zeer soortenrijk weidevogelgebied met kritische soorten (tenminste 1 nest per 100 ha) verdeelt in pakket 21 01 – 175 ha; 2102 - 777 ha; 2103 – 55 ha; 2104 – 31 ha; 2105 – 40 ha; 2106 – 48 ha; 2107 – 44 ha; 2110 – 5 ha; 2113 – 8 ha. In het collectief zitten ongeveer 110 boeren.

Natuurdoelen Arkemheen

EHS: natuurdoeltypen

- multifunctionele graslanden: 1035 ha
- nat, matig voedselrijk grasland: 351 ha
- bloemrijk grasland: 18 ha
- nat schraalland: 11 ha
- moeras: 8 ha
- ziltgrasland: 4 ha

Natura 2000 Habitattypen en doelstelling

Kwalificerende soort:

- kleine zwaan (behoud)

Aanvullende soorten:

- bittervoorn (behoud)
- grote modderkruiper (behoud)
- grutto (behoud)

Kernopgave Natura 2000

- plas-dras situaties voor grasetende watervogels zoals smienten en ganzen, broedvogels zoals kemphaan, porseleinhoen en watersnip, en noordse woelmuis.

Programma Beheer:

- zeer soortenrijk vogelgebied met kritische soorten: 799 ha
- weidevogelgrasland met een rustperiode: 164 ha
- bonte hooiweide: 13 ha
- (half)natuurlijk grasland: 4 ha

4.4.2 De praktijk

Staatsbosbeheer heeft als hoofddoelstelling weidevogelbeheer en voor de randzone langs de Zeedijk een botanische doelstelling. Er is geen doelstelling die is gebaseerd op de Natura 2000 doelstelling: Kleine zwaan. SBB gaat er vanuit dat de weidevogelgoalstelling voldoende is voor de Natura 2000 doelstelling.

Er heeft nog geen aanpassing plaatsgevonden van de beheersdoelstelling n.a.v. de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied. SBB geeft aan dat in het kader van de opstelling van het beheerplan Natura 2000 is een discussie noodzakelijk is voor een aanpassing van het grond- en oppervlaktewaterbeheer. De aantallen Kleine zwanen nemen af. Mogelijk mede een gevolg van het niet meer aanwezig zijn van plas-dras situaties gedurende de wintermaanden. SBB richt zich in het gebied vooral op de Natura 2000-doelstelling, aangevuld met de weidevogelgoalstelling. Er wordt geen conflict gezien in de doelstellingen voor de EHS en Natura 2000. Volgens SBB zijn ze goed combineerbaar, aangezien alleen de randzone met het huidige peilbesluit botanische kwaliteiten heeft en de rest met oog op vogels wordt beheerd. Onduidelijk is wat het gevoerde beheer (slootbeheer) voor invloed heeft op de poldervissen. SBB vindt het huidige peilniveau te laag voor behalen natuurdoelen, met inlaat van water is geen optie omdat dit te vervuild is. Men is in overleg met het Waterschap over de inlaat van (schoon) spoelwater.

Bij St. BOA ligt de nadruk op weidevogelbeheer. Er wordt in ieder geval niet gestuurd op de Natura 2000-doelstelling. St. BOA denkt dat de doelstelling voor de Kleine zwaan niet gehaald zal kunnen worden. Het water van de aangrenzende randmeren wordt steeds schoner en de waterplanten o.a. fonteinkruid (de knollen van deze plant is een belangrijke voedselbron voor de kleine zwaan) verdwijnt geleidelijk aan; hiervoor in de plaats komen andere planten waar de zwanen niet zo gek op zijn. Ook is het malse gras in de polder al vroeg, voordat de zwanen zo eind oktober in Nederland aankomen, opgegeten door de knobbelzwanen, smienten en ganzen (voedselconcurrentie).

De St. BOA geeft aan de meeste waarde te hechten aan zo weinig mogelijk regels en aanwijzingen: "zodat we als weldenkende mensen de zaak goed kunnen beheren als weidevogelgebied". Zo weinig mogelijk bemoeienis van bovenaf dus. De huidige pakketten PB bieden volgens de St. BOA voldoende mogelijkheden voor agrariërs om natuurdoelen in polder Arkemheen te realiseren. Men doelt hierbij echter alleen op de weidevogeldoelstelling. Vergoedingen zouden echter wel verhoogd mogen worden.

Volgens de St. BOA is het gebied waardevol als gebied door het groot aantal verschillende eigenaren. Volgens hen is dit goed omdat er zo een gevarieerd landschap en beheer blijft bestaan. Alleen de regels in zo'n gebied dienen voor wat betreft o.a. beheer en schadebestrijding niet zo streng te zijn. De Polder Arkemheen is een prachtig weidevogelgebied met zeer grote aantallen nesten en diverse soorten (vooral ook kritische) met een dichtheid van ongeveer 1.5 nest per ha en dat willen ze graag houden. Hiervoor moeten als dit nodig is andere soorten wijken. In ieder geval dienen volgens St. BOA de aantallen predatoren binnen de perken te worden gehouden. Ook dient de polder niet te worden ontsloten met allerlei ecoducten, wandelpaden en wegen.

Conclusies Arkenheem:

- Beheerders zijn primair gericht op behoud weidevogels. Twee zaken kunnen dit behoudsdoel in de toekomst doorkruisen:
 - Onduidelijkheid over combinatie/conflict doelstelling kleine zwaan en weidevogels binnen VR-gebied.
 - Mogelijke beperking van vergoedingen PB ten aanzien van nestbescherming in kader van aanscherping EU-regels Goede Landbouw Praktijk.
- Problemen met hydrologie: De EHS doelen voor weidevogels zijn gebaat bij verhoging stand grondwater (kwantiteit) terwijl neventoelen VR ten aanzien van poldervissen bittervoorn en grote modderkruiper gebaat zijn bij behoud en herstel waterkwaliteit. Overleg met waterschap is noodzakelijk omdat agrariërs en SBB hiervan te weinig kennis hebben
- Grootste bedreiging voor gebied acht men oprukkende verstedelijking, dus de externe werking waarop het beheer nauwelijks/niet kan sturen.

5 Conclusies en discussie

5.1 Ondersteunen de doelen van de EHS het beleid van Natura 2000?

Voor behalen van de doelen van het Natura 2000-netwerk is de EHS essentieel. EHS en Natura 2000 zijn beiden gericht op behoud en bescherming van soorten en habitattypen. Het betreft vrijwel dezelfde gebieden. Ondanks verschillen in doelsystematiek en soorten- resp. habitatlijsten, komen de abiotische en ruimtelijke condities van beide beleidssystematieken goed overeen. De natuurdoeltypen van de EHS zijn ruimtelijk op kaart weergegeven. Bij de habitattypen van Natura 2000-gebieden is dit nog niet gebeurd. Op landelijk niveau kan dus nog niet onderzocht worden of binnen eenzelfde gebied daadwerkelijk dezelfde doelen worden nagestreefd. Uit de pilotstudie blijkt dat er in de praktijk potentiële conflicten zijn, zie het voorbeeld van Arkenheem in paragraaf 4.4.2.

Het Natura 2000 netwerk zelf blijkt te beperkt om soorten van de VHR duurzaam te behouden. Ook onder optimale milieu- en watercondities kunnen de Natura 2000-gebieden niet het duurzaam voortbestaan van alle Europese beschermde soorten garanderen. Het betreft soorten met een sterk versnipperd leefgebied en enkele soorten die alleen in Europees verband duurzaam te behouden zijn.

De EHS kan dit tekort deel opvangen. Of habitattypen binnen het Natura 2000-netwerk duurzaam behouden kunnen blijven is nog niet onderzocht. In sommige Natura 2000-gebieden is de totale oppervlakte van het gebied groter dan de habitattypen die men wil beschermen. Het omliggende areaal zorgt op deze manier binnen het gebied voor een bufferende werking, waardoor de optimale milieu- en watercondities voor het te beschermen habitatype beter kan worden gerealiseerd. Zo is in grote natuurgebieden de depositie door interne buffering veel lager dan in de randen en in kleinere gebieden.

De gebieden van de EHS zijn daarom van groot belang voor een duurzaam Natura 2000 netwerk. De EHS beslaat immers twee maal zoveel oppervlak op het land als de Natura 2000-gebieden. De EHS is essentieel voor Natura 2000-gebieden om te functioneren als een netwerk omdat de Europese beschermde gebieden anders als weinig duurzame geïsoleerde gebieden in Nederland liggen.

Het Nederlandse natuurbeleid draagt dus wezenlijk bij aan het bereiken van de Europese natuurdoelstellingen. Echter, ondanks deze steun van het nationale natuurbeleid, is de verwachting dat de Europese doelstellingen toch niet 100% behaald kunnen worden.

Opgemerkt dient te worden dat het beleid van de EHS ondersteunend is, maar de uitvoering op zich laat wachten. Aankoop, inrichting en beheer van natuur lopen achter op schema. Tevens zijn grote inspanning nodig voor het behalen van de gewenste milieukwaliteit.

5.2 Ondersteunt Programma Beheer het beleid van Natura 2000?

Programma Beheer is ondersteunend bij het behalen van de instandhoudingsdoelen Natura 2000. Uit een snelle analyse in hoeverre PB-pakketten gebruikt kunnen worden voor noodzakelijk beheer ten aanzien van instandhouden van HR-habitats en VHR-soorten blijkt dat 60% van de VHR-soorten geldt als meetsoort van in het bijzonder de SN-regeling en circa 80% van de habitattypen toegekend kan worden aan een pakket PB.

In de praktijk wordt momenteel in ruim 40% van het Natura 2000-netwerk een beroep gedaan op PB-pakketten. In nog eens 15% wordt geen pakket aangevraagd terwijl dat wel mogelijk is. In theorie kan men dus in meer dan de helft van de Natura 2000-gebieden gebruik maken van het financiële instrument van PB.

In een groot deel van de overige gebieden vindt sturing op beheer plaats via de afspraken tussen LNV en SBB. Wat overblijft, is een groep eigenaren zoals waterwinbedrijven, waterschappen en andere publiekrechtelijke personen. In dit project is niet achterhaald in hoeverre deze groepen eigen mogelijkheden hebben voor financiering van natuurbeheer.

Binnen bestaande (subsidie)regelingen wordt het Programma Beheer door het ministerie van LNV als het belangrijkste instrument voor financiering van beheer in Natura 2000-gebieden beschouwd. Maar het Programma Beheer is gebaseerd op vrijwilligheid. Bovendien lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het programma in zijn huidige vorm te beperkt is om als basis te dienen voor afspraken over beheer als Natura 2000-gebied. Immers, niet alle eigenaren kunnen een beroep doen op het programma. PB is ook niet gericht op soort specifieke maatregelen die niet samenhangen met habitat beheer.

Momenteel wordt het PB geëvalueerd en ongetwijfeld zal gepaste aandacht zijn voor uitbreiding van PB-pakketten in het licht van de VHR. Ook zal dan duidelijk moeten worden in hoeverre pakketaanvragen getoetst kunnen worden op de Natura 2000-doelen uit het beheerplan of dat, zoals in de huidige situatie gehandhaafd blijft (MNP, 2007)

5.3 Ondersteunt de huidige beheerpraktijk het beleid van Natura 2000?

In de drie pilotgebieden is gesproken met de terreinbeherende natuurorganisatie. Bij deze instanties zijn de huidige beheerplannen geënt op kennis van gebied (abiotische mogelijkheden), visie van beheerder en beschikbare budgetten. De beheerders verwachten dat de Natura 2000-doelen, zoals die uiteindelijk zullen worden vastgesteld in de aanwijzingsbesluiten, overeen zullen komen met hun huidige beheerdoelen. Uit de gesprekken kwam naar voren dat men niet geneigd is het eigen beheer aan te passen als de Natura 2000 doelen hiervan afwijken. De betrokken beheerders hebben waar mogelijk de inspraakrondes voor de instandhoudingsdoelen Natura 2000 gebruikt om de Europese doelen bij te stellen naar realistische, met het huidige beheer overeenkomende doelen. Langjarige ervaring met beheer in het gebied en de visie van de eigenaar lijken bepalend voor het huidige beheer in Natura 2000 gebieden. Het is mooi als de doelen van Natura 2000 daarbij aansluiten. In Boddenbroek ziet men de aanwijzing als Natura 2000-gebied als een mogelijke verzwaring van de uit te voeren taken: meer rapportages en verantwoording afleggen, en dus een toename van de administratieve lasten. Graag zou men zien dat naast deze lastenverzwaring er ook geld beschikbaar komt voor het uit te voeren beheer.

In Arkemheen en Langstraat is SBB als grote terreinbeherende organisaties gericht op de doelen van de EHS.

De bestudering van de pilotgebieden en de gesprekken met de beheerders maakte duidelijk dat juist in Natura 2000-gebieden waar verschillende eigenaren zitten, het beheerplan Natura 2000 een cruciaal sturings-instrument zal worden. Daarmee zal voor het eerst één integraal beheerplan voor het natuurgebied worden vastgesteld. Daar waar de verschillende eigenaren ieder hun eigen belangen hebben, zal het een hele opgave zijn om te komen tot één beheerplan Natura 2000. In dit proces spelen terreinbeheerders, waterschappen en agrariërs een prominente rol. Evident pluspunt is dat zij gezamenlijk zullen moeten nagaan hoe de instandhoudingsdoelen gerealiseerd kunnen worden.

In de beheerplannen Natura 2000 moeten alle gewenste maatregelen voor het behalen van de instandhoudingsdoelen worden vermeld. Dit beheerplan kan echter geen rechtens afdwingbare verplichtingen opleggen. Het noodzakelijke beheer in Natura 2000-gebieden zal in beginsel plaatsvinden op basis van vrijwillige medewerking met toepassing van bestaande (subsidie)regelingen. Ofwel, particulieren kunnen niet worden gedwongen te doen wat in het beheerplan staat. Omgekeerd geldt wel dat particulieren (net als andere initiatiefnemers) geen maatregelen mogen nemen die afbreuk doen aan de instandhoudingsdoelstelling van een gebied. Zodra er kans is op een (significant) negatief effect, is een vergunning Nbw nodig.

5.4 Knelpunten in de sturing op beheer Natura 2000-gebieden

Diversiteit in eigendom en beheerplannen

Natura 2000-gebieden zijn in eigendom bij diverse eigenaren. Ook binnen één gebied kan sprake zijn van meerdere eigenaren of beheerders. Dit is van belang omdat per 'type' eigenaar/beheerder er verschil is in de mogelijkheden voor subsidie, de aanwezige kennis, mankracht, structuur van de organisatie etc. Grotere organisaties lijken in het algemeen in het voordeel omdat zij meer kennis en mankracht in huis hebben of kunnen halen dan kleinere organisaties. Anderzijds kennen zij logischerwijs eerder een gelaagde organisatiestructuur waardoor er verschillende mensen zijn voor beleid, beheer en monitoring. Wat deze verschillen in kennis, mankracht en organisatie betekenen voor het daadwerkelijke beheer is niet nader onderzocht en we hebben geen recente onderzoeken hiernaar kunnen achterhalen.

Wel is duidelijk dat de op te stellen Beheerplannen Natura 2000-gebieden een cruciale rol zullen gaan spelen in de afstemming tussen beheersdoelen, maatregelen en financieringsmogelijkheden. De concept-instandhoudingsdoelen vereisen samenwerking tussen de diverse grondeigenaren/beheerders. Deze samenwerking vindt nu in wisselende mate plaats. Uit de pilotstudie blijkt dat in N2000-gebied Arkemheen al langer en structureel overleg plaatsvindt tussen SBB en Stichting BOA. In het Natura 2000-gebied Langstraat is de Agrarische natuurvereniging nog jong en vinden de eerste contacten tussen SBB en vereniging nu plaats. Contact tussen SBB en de Waterschappen is er wel op beheers- en uitvoeringsniveau.

Beheer watergangen binnen Natura 2000-gebieden

Uit de resultaten van de pilotgebieden blijkt dat Waterschappen als beheerder van watergangen een belangrijke "grondeigenaar" en actor zijn voor het behalen van de doelen Natura 2000. Poldervissen vormen een belangrijk doel in sommige Natura 2000-gebieden. Poldersloten en andere voor deze vissen belangrijke watergangen vormen echter geen doeltype binnen de EHS-systematiek. Ook Programma Beheer kent daardoor geen pakket dat

toegesneden is op het beheer en behoud van poldersloten. Op dit moment is er geen sturing op (polder)sloten, als onderdeel van Natura 2000-gebieden. Om dit hiaat op te lossen is afstemming tussen de VHR en Kaderrichtlijn Water (KRW) essentieel (zie ook kader VHR-KRW). Het beheerplan Natura 2000 zal als overkoepelend plan een belangrijke rol spelen bij het behouden van deze ecologische waarden. In dit hiaat kan gaan voorzien.

Kader VHR en KRW: synergie gewenst

De Kaderrichtlijn Water beoogt een verbetering van de waterkwaliteit en de daarvan afhankelijke ecosystemen. In het lopende implementatiespoor worden per stroomgebied allereerst de onderscheidende waterlichamen begrensd. Voor de chemische toestand gelden algemene normen. Voor de ecologische toestand is een referentietoestand beschreven voor een set van watertypen. Van deze referentietoestand worden concrete doelstellingen afgeleid, rekening houdend met onomkeerbare ingrepen die in een waterlichaam hebben plaatsgevonden. Deze concrete doelstelling wordt het Goed Ecologische Potentieel (GEP) genoemd. Vervolgens worden maatregelenpakketten opgesteld die nodig zijn voor het realiseren van het GEP. Eén en ander wordt vastgelegd in een stroomgebiedbeheerplan, en moet in 2015 (met eventueel uitstel tot 2027) gerealiseerd zijn.

Door het verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewatersystemen kan dus de natuurkwaliteit in gebieden versterkt worden. De Natura 2000-gebieden vallen dan ook onder het register van beschermde gebieden van de KRW. Deze gebieden behoeven bijzondere bescherming in het kader van specifieke communautaire wetgeving zoals voor het behoud van habitats en rechtstreeks van water afhankelijke soorten.

Omdat zowel de KRW als de VHR zich richten op ecologische waarden maar vanuit verschillende ministeries worden aangestuurd, is afstemming noodzakelijk. In opdracht van het MNP is recent onderzoek verricht naar de overeenkomsten en verschillen tussen de doelen van de KRW en VHR en ook tussen de praktijk van de implementatie en bestuurlijke afstemming (Paulissen et al. 2006; Gerritsen 2006.) Hoofdconclusie is dat er meer afstemming nodig is ten aanzien van inhoudelijke doelen en het bestuurlijke proces. Ook blijkt dat veel KRW-maatregelen kunnen bijdragen aan behoud of de terugkeer van Natura 2000-soorten en –habitattypen. In een aantal gevallen is echter een negatief effect te verwachten, met name op amfibieën en watervogels. Juist dan is ook het bij elkaar brengen van de sporen KRW en Natura 2000 essentieel.

Sturing op beheer in nagenoeg en begeleid natuurlijke gebieden

De EHS kent een indeling van natuurdoeltypen in vier categorieën: nagenoeg natuurlijk, begeleid natuurlijk, half-natuurlijk en multifunctionele natuur. In de eerste twee categorieën spelen natuurlijke processen (successie, begrazing, invloed van rivier, zee, wind etc.) een sleutelrol. Menselijk beheer vindt in principe alleen plaats bij het inrichten van deze gebieden. Na inrichting geldt een beheer van niets doen, waarna bij begeleid natuurlijke eenheden alleen gestuurd wordt op bijvoorbeeld aantallen grazers.

De Vogel- en Habitatrichtlijn geven voor deze zelfde natuurgebieden echter precies aan welke soorten en habitattypen behouden moeten blijven. In theorie lijkt hier een potentieel conflict tussen de wens van het Nederlandse natuurbeleid om zo min mogelijk te sturen in deze gebieden en de wens van het Europese beleid om specifieke natuurwaarden te behouden. Enkele bepalingen uit toelichtingen op de Habitatrichtlijn (annex F) lijken ruimte te bieden bij dit dilemma:

- Bepaling 1: bij landschapstypen bestaat een zogenaamde “ten gunst” formulering. Daarbij is aangegeven dat voor een bepaalde soort of habitattypen enige afname is toegestaan ten gunste van andere soorten of typen die sterk onder druk komen te staan.

- Bepaling 2: een type dat grootschalig heterogeen en dynamisch is hoeft niet tot in detail te worden vastgelegd in een beheerplan. Wel dienen de doelen zoveel mogelijk kwantitatief te worden geformuleerd, zodat de ontwikkelingen kunnen worden gemonitord.

Deze bepalingen bieden enige ruimte aan spontane ontwikkeling. Echter aanvullend beheer zal altijd noodzakelijk zijn om de biodiversiteit te behouden. De reden hiervoor is dat in deze gebieden de biodiversiteit is ontstaan door een combinatie van cultuurhistorisch landgebruik en grootschalige natuurlijke processen. Er is echter geen sprake meer van cultuurhistorisch landgebruik en natuurlijke processen zijn in het kader van veiligheid grotendeels aan banden gelegd. Veel beheerders gaan hier pragmatisch mee om: zij beheren zo'n gebied integraal en wijken daar lokaal van af of grijpen waar nodig geacht in. Ook in deze gevallen geldt dat in de beheerplannen Natura 2000 duidelijk zal moeten worden in hoeverre patroon- en procesbeheer gezamenlijk kunnen worden uitgevoerd.

Externe werking

In alle drie de pilotgebieden kwam de externe werking ter sprake. Op alle drie de locaties voorziet of ervaart men negatieve effecten vanuit de omgeving van het Natura 2000-gebied op de te beschermen natuurwaarden.

Beheerders in Arkemheen en Langstraat noemen de oprukkende verstedelijking, met de voorziene negatieve invloeden van verstoring door recreatie en versnippering door verdere ontsluiting. De beheerders hebben niet de indruk dat de herziene Natuurbeschermingswet hier een halt aan kan toeroepen. Uiteindelijk zal via het beheerplan of het traject van vergunningverlening moeten blijken in hoeverre deze invloeden negatief uitpakken op de instandhoudingsdoelstelling en beperkt kunnen worden.

In Boddenbroek ondervindt het gebied de negatieve invloed van een zeer nabijgelegen varkenshouderij. De beheerders vinden het onbegrijpelijk dat de eigenaar van deze varkenshouderij recent een vergunning heeft verkregen. Als dit mogelijk is, terwijl voor hen overduidelijk is dat dit bedrijf afbreuk doet aan de te behouden natuurwaarden, vraagt men zich af waarin de bescherming van Natura 2000-gebieden en Nbwet-gebieden dan wél gelegen is. Dit probleem raakt aan de discussies rondom de wetswijziging op de Nbw betreffende bestaand gebruik (bron: brief aan TK bestaand gebruik).

6 Literatuur en gebruikte bronnen

- Bal, D., H.M. Beijer, M. Fellingner, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal, F.J. van Zadelhoff, 2001. Herziening handboek natuurdoeltypen. ECLNV, Wageningen.
- Bouwma, I., 2005. Toelichting op de kaarten met beheers- en eigendomsgegevens van de Natura 2000-gebieden. Interne notitie. Alterra, Wageningen.
- Bouwma, I.M. 2007. Quick-scan vergelijking Programma Beheer en Natura 2000. WOt-werkdocument 58. WOT Natuur & Milieu, Wageningen
- Bouwma, I.M., J.P. Chardon, H.A.M. Meeuwsen, J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée, F. Kistenkas, A. Gaaff, A.H. van Hinsberg & G.P. Beugelink, 2004. Implementatie van EU-natuurbeleid en fondsen in Nederland. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004. Planbureau rapport 4. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen.
- Lammers G. W., A. van Hinsberg, W. Loonen, M.J.S.M. Reijnen, M.E. Sanders, 2005. Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur; ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud en biodiversiteit. MNP-Rapport nr 408768003. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Lammers, W., 2003. Kerncijfers voor de IBO studie Vogel- en Habitatrichtlijn. RIVM rapport 408768001. DLO, RIVM, Bilthoven.
- LNV, 2004. Agenda voor een Vitaal Platteland. Meerjarenprogramma Vitaal Platteland. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 's-Gravenhage.
- LNV, 2005. Handreiking Beheerplannen – Natura 2000-gebieden. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 's-Gravenhage.
- Milieu- en Natuurplanbureau, 2007. Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. MNP-publicatie 500410002. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Ministerie van LNV, 2005. Natura 2000 contourennotitie; kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheerplannen.
- Pouwels, R., R. Reijnen, M. van Adrichem & H. Kuipers, 2007. Ruimtelijke condities voor VHR-soorten. WOt-werkdocument 57. WOT Natuur & Milieu, Wageningen
- Raeymaekers, G., K. Sundseth & P. Kranenburg, 2006. 15 jaar LIFE-Natuur in Nederland; Europese participatie in natuurherstelprojecten. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 's-Gravenhage.
- Sanders, M.E., C.A. Múcher & R. Haveman, 2007. Monitoring natuurdoelen; achtergronden bij de Natuurbalans 2007. MNP-publicatie 408763008. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Veen, M.P. van, E.P.A.G. Schouwenberg, R. Pouwels & Bouwma, I.M, (in druk). Milieuomstandigheden en ruimtelijke samenhang van Natura 2000 soorten en habitats. Achtergronddocument Natuurbalans 2006. MNP-publicatie. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

WOt-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf mei 2005

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 42 49 88; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2005

- 1 *Eimers, J.W.* (Samenstelling). Projectverslagen 2004.
- 2 *Hinssen, P.J.W.* Strategisch Plan van de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005 – 2009.
- 3 *Sollart, K.M.* Recreatie: Kennis en datavoorziening voor MNP-producten. Discussienotitie.
- 4 *Jansen, M.J.W.* ASSA: Algorithms for Stochastic Sensitivity Analysis. Manual for version 1.0.
- 5 *Goossen, C.M. & S. de Vries.* Beschrijving recreatie-indicatoren voor de Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME AVP)
- 6 *Mol-Dijkstra, J.P.* Ontwikkeling en beheer van SMART2-SUMO. Ontwikkelings- en beheersplan en versiebeheerprotocol.
- 7 *Oenema, O.* How to manage changes in rural areas in desired directions?
- 8 *Dijkstra, H.* Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland; inventarisatie aanbod monitoringsystemen.
- 9 *Ottens, H.F.L. & H.J.A.M. Staats.* BelevingsGIS (versie2). Auditverslag.
- 10 *Straalen, F.M. van.* Lijnvormige beplanting Groene Woud. Een studie naar het verdwijnen van lanen en perceelsrandbegroeiing in de Meierij.
- 11 *Programma Commissie Natuur.* Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureau-functie van het MNP; Thema's en onderzoeksvragen 2006.
- 12 *Velthof, G.L. (samenstelling).* Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze.
- 13 *Sanders, M.E. & G.W. Lammers.* Lokaliseren kansen en knelpunten van de Ecologische Hoofdstructuur – met informatie van de terreinbeheerders.
- 14 *Verdonschot, P.F.M., C.H.M. Evers, R.C. Nijboer & K. Didderen.* Graadmeters aquatische natuur. Fase 1: Vergelijking van de graadmeter Natuurwaarde met de Natuurdoeltypen en KRW-maatlatten
- 15 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2006
- 16 *Melman, Th.C.P., R.G. Groeneveld, R.A.M. Schrijver & H.P.J. Huiskes* Ontwikkeling economisch-ecologisch optimaliseringsmodel natuurbeheer in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Studie in het licht van LNV-beleidsombuiging “van verwerving naar beheer”
- 17 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.J.P. van den Bosch.* De plaats van natuur in beleidsprocessen. Casus: Besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerrein Zuid-Limburg
- 18 *Gerritsen, A.L., J. Kruit & W. Kuindersma.* Ontwikkelen met kwaliteit. Een verkenning van evaluatiecriteria
- 19 *Bont, C.J.A. de, M. Boekhoff, W.A. Rienks, A. Smit & A.E.G. Tonneijck.* Impact van verschillende wereldbeelden op de landbouw in Nederland. Achtergronddocument bij 'Verkenning Duurzame Landbouw'
- 20 *Niet verschenen*

2006

- 21 *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22 *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureaufunctie
- 25 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-385 - Milieuplanbureaufunctie
- 26 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie
- 27 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04 - Kennisbasis
- 28 *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29 *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30 *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
- 31 *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32 *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33 *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen.* Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34 *Didderen, K en P.F.M. Verdonschot.* Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35 *Wamelink, G.W.W., G.J Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Wieggers.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36 *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
- 37 *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O.Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38 *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haanen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39 *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40 *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement. (2007)* Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41 *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken.* Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42 *Selhes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43 *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44 *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45 *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46 *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006

2007

- 47 *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48 *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49 *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50 *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51 *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52 *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53 *Melman, Th.C.P. (ed).* Indicatoren voor Convention on Biodiversity 2010.
- 54 *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55 *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56 *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000 gebieden
- 57 *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke Condities voor VHR-soorten
- 58 *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer.
- 59 *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden
- 60 *Hoogeveen, M.* Herberekening Ammoniak 1998 (werktitel)
- 61 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
- 62 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 63 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 64 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureaufunctie
- 65 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie