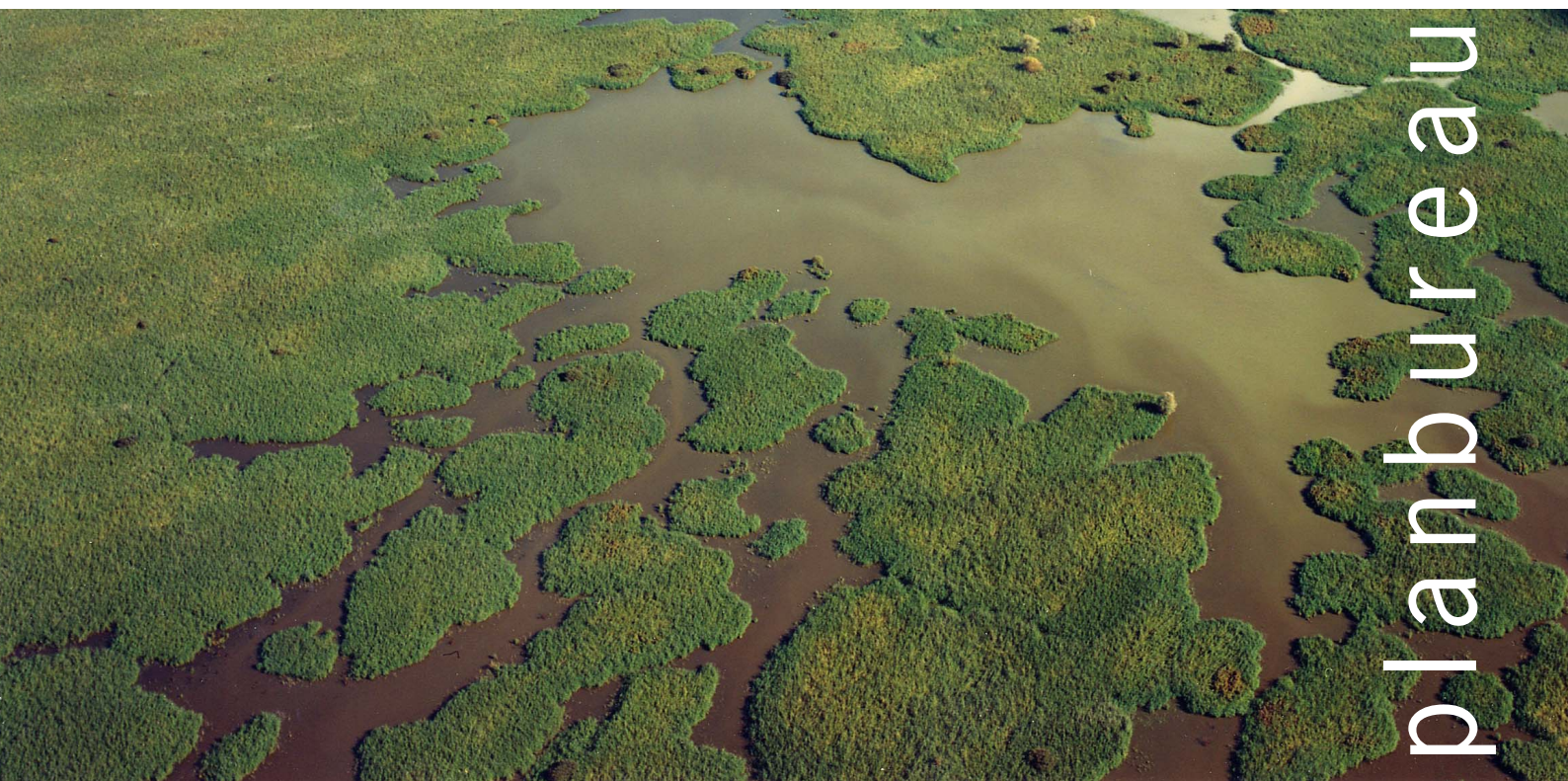


Beleidsevaluatie Ecologische Hoofdstructuur en ganzenbeleid

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004

M.E. Sanders
W. Geertsema
M.E.A. Broekmeijer
R.I. van Dam
J.G.M. van der Gref-van Rossum
H. van Blitterswijk

planbureau rapporten



Beleidsevaluatie Ecologische Hoofdstructuur en ganzenbeleid

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Rienk Kuiper, Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM
Het rapport is geaccepteerd door Rijk van Oostenbrugge, opdrachtgever namens het Milieu- en Natuurplanbureau

De reeks 'Planbureaurapporten' bevat onderzoeksresultaten die als bouwstenen dienen voor een van de planbureauproducten. Het gaat om onderzoek van alle uitvoerende partnerinstellingen en van andere organisaties die voor het Natuurplanbureau opdrachten hebben uitgevoerd. Uitvoerende instellingen zijn: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR).

Beleidsevaluatie Ecologische Hoofdstructuur en ganzenbeleid

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004

M.E. Sanders
W. Geertsema
M.E.A. Broekmeijer
R.I. van Dam
J.G.M. van der Gref-van Rossum
H. van Blitterswijk

Planbureaurapporten 11

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

Wageningen, November 2004

Referaat

Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A.Broekmeijer, R.I. van Dam, J.G.M. van der Graft-van Rossum & H. Blitterswijk, 2004. *Beleidsvaluatie Ecologische Hoofdstructuur en ganzenbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans* 2004. Wageningen, Natuurplanbureau – vestiging Wageningen, Planbureaurapporten 11. 118 blz. 9 fig.; 5 tab.; 56 ref.; 8 bijl.

Het Milieu- en Natuurplanbureau volgt jaarlijks de voortgang van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en rapporteert daarover in de Natuurbalans. De onderwerpen van deze beleidsevaluatie die in dit rapport aan de orde komen zijn: planologische veiligstelling bij provincies en gemeenten, de ruimtelijke samenhang van de EHS, gebiedsgerichte samenwerking en de mate van realisatie in het veld. Een tweede onderwerp is het ganzenbeleid omdat er dit jaar overgeschakeld wordt van schadevergoedingen naar structurele opvang. De resultaten zijn gebaseerd op literatuurstudie, interviews met sleutelpersonen van belanghebbende organisaties en GIS-analysen van de natuurdoelenkaart.

Trefwoorden: planologische veiligstelling, natuurbeleid, gemeenten, bestemmingsplannen, streekplannen, provincies, Nota Ruimte, Ecologische Hoofdstructuur (EHS), biodiversiteit, ruimtelijke samenhang, versnippering, ganzenopvang, natuurdoelen, gebiedsgerichte samenwerking.

Abstract

Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A.Broekmeijer, R.I. van Dam, J.G.M. van der Graft-van Rossum & H. Blitterswijk. 2004. *Evaluation of policies relating to the National Ecological Network and geese protection. Background document for the 2004 Nature Balance*. Wageningen, Nature Policy Assessment Office, Wageningen, Planbureaurapporten 11. 118 blz. .9 fig.; 5 tab.; 56 ref.; 8 annexes

The Netherlands Environmental Assessment Agency evaluates annually the progress in the development of the National Ecological Network and reports on this in its 'Nature Balance' document. The aspects of this network evaluated in this report are: rural planning by provinces and municipalities, spatial coherence of the nature conservation areas, regional collaboration in planning projects and the degree of implementation of the plans. A second theme is wild geese protection policy. In 2004 the government has changed its policy from compensating crop damage by geese to designating areas where they can forage undisturbed. The results are based on literature study, interviews with key persons and GIS analyses of the nature target types.

Key words: protection, spatial planning, municipalities, provinces, national spatial strategy, nature policy, ecological networks, biodiversity, nature target types, regional collaboration, geese protection, spatial coherence

ISSN 1574-0935

©2004 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

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

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 45; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info@npb-wageningen.nl

Planbureaurapporten is een uitgave van het Natuurplanbureau - vestiging Wageningen, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat . Het rapport is ook te downloaden via www.natuurplanbureau.nl

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 45; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info@npb-wageningen.nl; Internet: www.natuurplanbureau.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Samenvatting	7
Summary	11
1 Inleiding	15
1.1 Probleemstelling	15
1.2 Achtergrond	15
1.3 Onderwerpen	16
2 Planologische veiligstelling	19
2.1 Rol van overheden in begrenzen en veiligstellen van de (droge) EHS	20
2.2 Gemeentelijk natuurbeleid	28
3 Ruimtelijke samenhang, biodiversiteit en beheer	33
3.1 Verbinden, ontsnipperen en samenhangen	33
3.2 Begrensde EHS mist enkele plekken met hoge biodiversiteit	39
3.3 Realisatie natuurdoelen en ombuigingen beleid	40
4 Gebiedsgerichte samenwerking en natuurkwaliteit	45
4.1 Gebiedsgerichte samenwerking	45
4.2 Plan Goudplevier: realisatie EHS	46
5 Ganzenopvang en wintergastheren	51
5.1 Voortgang beleid	52
5.2 Ervaringen met ganzenopvang	54
5.3 Verjaging	54
5.4 Hoeveel ruimte vragen ganzen?	55
5.5 Samenwerking wintergastheren	56
6 Conclusies en kennislacunes	59
Literatuur	63
Bijlage 1 De EHS in streekplannen	67
Bijlage 2 Onderzoek bestemmingsplannen en EHS bij twee gemeenten	73
Bijlage 3 Artikel uit Eindhovens Dagblad 02-01-2004	81
Bijlage 4 Signaleringskaart Rotterdam	83
Bijlage 5 Uitvoering beleidskader ganzen (brochure LNV)	85
Bijlage 6 Voorstel Natuurbeschermingswet	93
Bijlage 7 Bestemmingsplannen	95

Samenvatting

Planologische veiligstelling

In de nota Mensen voor Natuur, Natuur voor Mensen heeft LNV het volgende doel gesteld: “In 2005 is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) volledig begrensd en ruimtelijk veiliggesteld tot op bestemmingsplanniveau”. De begrensde EHS wordt met een beschermingsformule uitgaande van het ‘nee, tenzij ...’ beginsel doorvertaald in streek- en bestemmingsplannen. Nee-tenzij betekent dat nieuwe plannen, projecten en handelingen niet zijn toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van ‘redenen van groot openbaar belang’.

Afstemming over de te hanteren methodiek in het realiseren van het begrenzen en veiligstellen van de EHS is nauwelijks aanwezig. Sommige provincies hebben een ruim begrensde provinciale EHS opgenomen in het streekplan met een nee-tenzij regime. Andere provincies, maar ook veel gemeenten, hebben moeite met het opnemen van het nee-tenzij regime voor de netto EHS in streek- en bestemmingsplannen. Ze vinden dat de agrarische bedrijfsvoering wordt belemmert, waardoor het vrijwilligheidsbeginsel in het geding komt. Tevens blijken veel bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar te zijn, de wettelijke termijn voor een verplichte herziening. Verouderde bestemmingsplannen kunnen leiden tot ongewenste ontwikkelingen: er vindt soms woningbouw plaats binnen de bruto EHS en soms vindt er uitruil plaats van rood voor groen. Echter, ook zonder een adequate bestemming eist de Algemene Wet Bestuursrecht dat men bij alle besluiten handelt vanuit het ‘zorgvuldigheidsbeginsel’ en het ‘motiveringsbeginsel’. Indien de Raad van Staten oordeelt dat gemeenten geen zorgvuldige afweging van belangen hebben gemaakt, kan zij de in het bestemmingsplan vastgelegde bouwplannen gelegen in de EHS schrappen op basis van dit zorgvuldigheidsbeginsel maar ook op basis van aanwezigheid van “zekere natuurwaarden” (Bijlage 3).

Het niet bestemmen van nieuwe natuur is een belemmering voor functiewijziging. Particulieren die de functie van hun grond willen wijzigen van landbouw naar natuur, een belangrijke doelgroep in het kader van de beleidsomgeving van aankoop naar beheer, hebben te maken met trage procedures van bestemmingsplanwijzigingen en vergunningverleningen. Om de deelnamebereidheid van particulieren te verhogen is een van de beleidsopties het stroomlijnen van procedures zoals vergunningverlening en bestemmingsplanwijzigingen. Ontwikkelingsgerichte plannen worden opgesteld met wijzigingsbevoegdheden voor functieverandering i.p.v. een vrijstellingsprocedure. Vanuit natuur bezien zijn ontwikkeling en toelating beide naast elkaar nodig. Kwetsbare natuurtypen vereisen een toelatingsplanologie voor het beschermen van natuurwaarden. Nieuwe natuur is in theorie gebaat bij wijzigingsbevoegdheden voor het vereenvoudigen en versnellen van functiewijziging van landbouw naar natuur.

Gemeentelijk natuurbeleid

Uit onderzoek onder gemeenten blijkt dat gemeentelijk (natuur)beleid vooral gericht is op ontwikkeling en onderhoud van gebruiksgroen zoals plantsoenen. Op het gebied van natuurdoelstellingen ontbreekt het veelal aan prioriteit en ambitie maar ook aan capaciteit en financiële middelen. De interne communicaties ten aanzien van natuur is nauwelijks gestructureerd en veelal afhankelijk van individuele interesses en inzet. Door de Flora- en faunawet (Ffwet) gaat natuur echter meer en meer leven binnen het gemeentelijk beleid. De meeste gemeenten hebben zich overigens niet tot nauwelijks voorbereid op de introductie van de Ffwet. De consequenties hiervan zijn dat door onduidelijkheden niet op tijd wordt voldaan aan bijv. een effectstudie, een alternatieventoets of een compensatieplan. Dit leidt vervolgens

tot uitstel of afstel van projecten welke gepaard gaat met maatschappelijke onrust en het idee dat er 'niks meer mag' in ons land vanwege de natuur. Ook leidt dit tot jurisdisering van het natuurbeleid, dwz dat via rechtspraak de begrippen uit de wetgeving worden ingevuld. Hoewel de suggestie dat Nederland 'op slot' gaat reeds diverse malen ontkracht is, blijven de negatieve gevoelens nog lang bepalend boven de positieve doelstellingen van het natuurbeschermingsrecht.

Bij vrijwel alle gemeenten ontbreken actuele en dekkende verspreidingsgegevens van soorten, nodig voor bijvoorbeeld effectstudies. Gemeenten zijn zo veelal afhankelijk van externe kennisbronnen zoals het natuurloket en lokale vrijwilligers. De wijze van samenwerking verschilt sterk per gemeente; van ad-hocvragen aan organisaties tot structurele samenwerkingsverbanden. Betere samenwerking kan bereikt worden door impliciete spelregels voor beide partijen op te stellen, waardoor samenwerking geformaliseerd wordt en een natuurgroepering bijv. niet meer afhankelijk is van één specifieke ambtenaar of wethouder. Verder is het belangrijk dat gemeenten goed inschatten welke mogelijke effecten ruimtelijke ontwikkelingen op natuurwaarden kunnen hebben. Dit vereist veel impliciete ecologische kennis.

Ruimtelijke samenhang, biodiversiteit en beheer

Een tweede doel voor de EHS, genoemd in de nota Natuur voor mensen, mensen voor Natuur, is het vergroten van de ruimtelijke samenhang van natuurgebieden. Voor veel soorten zijn de Nederlandse natuurgebieden te klein om een duurzaam voortbestaan te garanderen waardoor natuurgebieden met elkaar zouden moeten worden verbonden tot grotere eenheden. Berekningen laten zien dat een groot deel van de "bossen van hooggelegen gebieden" in 1990 al een goede ruimtelijke samenhang had en dat deze situatie nog iets beter is geworden. Hoewel de ruimtelijke samenhang voor "bossen op lage gronden" en laagveenmoerassen wel iets verbeterde, blijft toch een relatief groot deel van deze typen natuur sterk versnipperd. Bovendien is de natuur op veel plaatsen doorsneden door bijv. wegen. De afgelopen 15 jaar zijn al diverse ecoducten en faunatunnels in Nederland aangelegd. Inventarisaties laten zien dat dieren deze tunnels en ecoducten veelvuldig gebruiken. Een belangrijke hiaat in de kennis over de effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen is de kennis over het effect op populatieniveau.

Nederland heeft zich verplicht het voortbestaan te garanderen voor alle in 1982 in ons land voorkomende soorten. Nu de begrenzing van de EHS is afgerond, kan in beeld worden gebracht of alle locaties met doelsoorten ook daadwerkelijk binnen de begrenzing liggen en dus "beschermd" worden. Op basis van de verspreidingsgegevens van doelsoorten van vogels, vlinders en planten zijn gebieden in kaart gebracht waar relatief veel doelsoorten voorkomen. Het merendeel van de doelsoortenrijke plekken ligt daadwerkelijk binnen de EHS-begrenzing. De plekken die buiten de EHS vallen, liggen vaak wel in de buurt van begrensde gebieden (binnen enkele km's). Het zijn vooral vogels waarvan een significant deel van de doelsoortenrijke plekken buiten de begrenzing valt. Wellicht kan lokale herbegrenzing van de EHS, mits zorgvuldig afgewogen, hierin verbetering brengen.

Het huidige kabinet wil meer realisatie van nieuwe natuur door inzet van particulier natuurbeheer agrarisch natuurbeheer in plaats van verwerving voor terreinbeheerders. De oorspronkelijke doelstellingen van de EHS blijven daarbij het uitgangspunt. Met particulier natuurbeheer zijn theoretisch alle natuurdoelen bijzondere natuur haalbaar. Met het huidige agrarisch natuurbeheer zijn bijna alleen doelen van multifunctionele graslanden te realiseren. Indien op gebiedsniveau de benodigde inrichtingsmaatregelen gerealiseerd kunnen worden, zijn bij langjarig agrarisch natuurbeheer, bijvoorbeeld ook de nattere graslanden haalbaar als natuurdoel. Voor gronden met een landbouwproductiefunctie zijn de milieueisen (bemesting,

hydrologie) echter moeilijker te combineren met die van de natuurdoelen. Momenteel vindt agrarisch natuurbeheer plaats op ruim 11.000 ha begrensde nieuwe natuur waar een natuurdoel uit de categorie “bijzondere natuur” is gepland. Voor de natuurdoelen ‘water en moeras’, ‘graslanden’ en ‘akker’ geldt dat nog veel gronden met die doelen moeten worden verworven of onder beheersovereenkomsten moeten worden gebracht.

Gebiedsgerichte samenwerking en natuurkwaliteit

Gebiedsgericht beleid is een instrument om knelpunten in het generiek beleid via regionale aanpak op te lossen. Gebiedsgerichte aanpak kan helpen om de ruimtelijke samenhang van natuurgebieden tot stand te brengen en is dus in potentie gunstig voor natuur- en landschapswaarden. Mobilisatie van partijen die belang van natuur en landschap vertegenwoordigen dragen bij aan betere resultaten voor natuur en landschap. Er zijn echter vaak zoveel gebiedscommissies dat de terreinbeheerders niet overal en met evenveel aandacht actief kunnen zijn. Nationale parken (NP) is een speciale vorm van gebiedsgericht samenwerken. Een voordeel van de NP benadering is het ontstaan van grotere eenheden en meer verbindingen. In gebieden met meerdere terreinbeheerders en eigenaren betekent de samenwerking dat het beheer meer op elkaar wordt afgestemd. Dit is wel afhankelijk van de bereidheid van beheerders tot samenwerking en overleg. Het proces bij de totstandkoming van een Nationaal Park is een zoeken naar een gezamenlijke toekomstige ontwikkeling. Het blijkt dat voor een goed verloop van het samenwerkingsproces mensen nodig zijn die het vertrouwen hebben van alle partijen.

Plan Goudplevier is een voorbeeld van een gebied waar de realisatie van de EHS van plan tot de effecten in het terrein is geëvalueerd. Het was gericht op het verbinden van enkele bestaande heidegebieden, het verhogen van de waarden van bestaande natuur en het realiseren van waardevolle nieuwe natuur. Plan Goudplevier was wel besproken met provincie en gemeenten Waterschap en LTO, maar niet met de lokale agrariërs, die zich door het plan dan ook overvallen voelden. Desondanks wilde de eerste boer enkele maanden later al praten over overplaatsing. Met veel overleg op huiskamerniveau, een goede grondprijs en het benadrukken van “vrijwilligheid” ging de aankoop veel sneller dan verwacht. Ondanks de snelle aankoop is er nog maar weinig ingericht. De knelpunten die de inrichting vertraagden waren het moeten wijzigingen van het bestemmingsplan en veranderingen in de afzetmogelijkheden van de vrijkomende grond. Het onttrekken van akkers en graslanden aan de landbouw en die omvormen tot gevarieerde graslanden, vennen, ruigte en bosschages is voor de natuur een enorme winst. De bestaande natuur laat enige vooruitgang zien (dagvlinders van de heide, loopkevers van de heide- en schraallanden en vogels), de verbindingsfunctie komt traag op gang en de waarde van nieuw ontwikkelde gebieden stijgt (vogels, libellen en loopkevers).

Ganzenopvang en wintergastheren.

De helft van alle ganzen in Europa brengt in Nederland de winter door (momenteel ruim 1,5 miljoen). Daardoor heeft Nederland vanuit internationaal perspectief een bijzondere verantwoordelijkheid. De afgelopen decennia is een toenemend aantal ganzen gaan foerageren op landbouwgronden. De door het Faunafonds uitgekeerde vergoedingen voor landbouwschade aangericht door de ganzen, is sterk gestegen. De rijksoverheid voert een beleid gericht op bescherming van de overwinterende ganzenpopulaties. Het streven is daarbij zoveel mogelijk gebruik te maken van structurele opvangmogelijkheden en de ad-hoc aanpak via schadevergoedingen aan individuele boeren te beperken. Structurele opvang heeft belangrijke voordelen: boeren hoeven zich niet meer tot het uiterste in te spannen de ganzen telkens te verjagen, hebben een grotere zekerheid over de vergoeding, de overheid heeft minder gesprekspartners en aanvragers van vergoedingen en ganzen kunnen in grotere aaneengesloten gebieden rustig foerageren.

De provincies wijzen voor 1 oktober 2004 80.000 ha opvanggebied aan waar ganzen niet opzettelijk verontrust mogen worden. Voor boeren die binnen een dergelijk opvanggebied liggen betekent het dat zij kunnen kiezen voor deelname aan de opvangregeling of voor een schadevergoeding. De tijdsdruk op het gehele proces van aanwijzing van foerageergebieden en de onduidelijkheid over de consequenties van de begrenzing zet de samenwerking tussen de betrokkenen echter onder druk.

Uit berekeningen van SOVON blijkt dat circa tweederde van de in Nederland overwinterende ganzen momenteel op 80.000 ha grasland voorkomen. Wanneer deze gebieden worden begrensd zal daarom ca 1/3 van de ganzen voorkomend op ca 400.000 hectare moeten worden verjaagd. De ganzen zijn stuurbaar wanneer er meerdere jaren consequent wordt verjaagd en opgevangen.

De 80.000 ha ligt gedeeltelijk binnen de EHS (beheersgebied en natuurgebied). Zeventig procent van de belangrijke ganzengebieden liggen binnen de redelijke tot zeer goede gruttogebieden waar boeren al aan agrarisch natuurbeheer doen. Deskundigen verwachten dat de combinatie weidevogelbeheer en ganzenopvang het meest succesvol is op de nattere minder intensieve graslanden (hoewel de ganzendichtheid er minder hoog kan zijn). Ook gebruiken diverse ganzensoorten natuurgebieden in de EHS als foerageergebied zoals rotganzen op kwelders, de grauwe gans in rietmoerassen. In een aantal gebieden waar veel ganzen kunnen zitten, hebben beheerders een andere hoofddoelstelling bijvoorbeeld schraalgrasland waardoor het onwaarschijnlijk is dat daar nog veel ganzen zullen eten.

Summary

Planning for protection

In its policy document 'Nature for People, People for Nature', the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Safety set itself the following target: 'By 2005, the National Ecological Network (*Ecologische Hoofdstructuur, EHS*) should be fully defined and spatially protected down to the level of local land-use plans'. Protection of the defined *EHS* is to be implemented in regional and local land-use plans on the precautionary principle that new plans, projects or interventions will not be permitted if they significantly affect a designated area's essential characteristics or values, unless there are no realistic alternatives and 'reasons of overriding public interest' are at stake.

There is little coordination of the methodology to be used in defining and protecting the *EHS*. Whereas some provincial authorities have included a generously defined provincial *EHS* in their land-use plans, based on the above precautionary principle, other provincial and municipal authorities find it difficult to apply this principle to the detailed specification of *EHS* in their regional and local land-use plans. They are of the opinion that this would hamper farming practice, which would endanger the voluntary nature of the projects. In addition, many of the land-use plans are over 10 years old, the maximum term by which they legally have to be reviewed. Obsolete land-use plans may lead to undesirable developments, such as housing projects located within the overall outline of *EHS* and exchanges between green space and built-up areas. Even in the absence of an adequate land-use plan, however, the law requires any policy decision to be based on careful considerations and motivations. If the Dutch Council of State decides that municipal authorities have not exercised enough care in balancing the various interests, it has the authority to block any plans for building activities within the *EHS* area, on the basis of the lack of careful consideration or because of the presence of 'certain ecological values' (see Appendix 3).

If land-use plans fail to designate areas for habitat development (or 'new nature' as it is known in the Netherlands), this may make it harder to change the function of a particular area. Private landowners who wish to change the function of their land from agriculture to 'new nature', which is a major target group for the government's drive to stimulate nature management by farmers, are hampered by the slow procedures required to change land-use plans or grant permits. One of the ways to stimulate participation by private landowners is to streamline these procedures. Development plans could be made to include the authority to implement functional changes rather than dispensation procedures. Nature conservation requires both space for development and a restrictive system of permits, as the ecological value of vulnerable habitat types needs to be protected by a system of planning permits. By contrast, 'new nature' would, in theory, benefit from the authority to implement functional changes from farming to natural habitats in simplified and faster procedures.

Municipal nature conservation policy

Research has shown that municipal policies tend to focus on the conservation and maintenance of utilitarian green space like communal parks. Nature conservation objectives are often given low priority and tend not to be very ambitious. Often, insufficient capacity and funding is provided. Internal communication about nature conservation is poorly structured and frequently depends on the awareness and efforts of individual persons. Thanks to new national legislation on flora and fauna, however, there is now a growing awareness of ecological issues in municipal policymaking, although most local authorities were hardly

prepared for the introduction of this new legislation. As a result, they often fail to meet their obligations in terms of implementing impact assessments, testing alternative options or providing compensation for lost habitats. This then often leads to projects being delayed or cancelled, which in turn creates social unrest and the feeling that 'nothing is allowed in this country' because of nature conservation laws. It also leads to concepts from legislation being interpreted through litigation. Although the idea that developments in the Netherlands are being hampered by nature conservation policies has frequently been refuted, such negative opinions often continue to determine people's feelings, instead of the positive intentions of nature conservation laws.

Hardly any of the municipal authorities have up-to-date and complete distribution data on species, which are required for purposes like impact assessment. This means that they often depend on external sources of information, such as the *Natuurloket* database of rare species distribution and local volunteers. Collaborative patterns differ greatly between municipalities, ranging from ad-hoc questions to various agencies at the one extreme to permanent collaborative relations at the other. Collaboration could be improved by drawing up implicit rules for all parties involved, which means that collaboration is formalised and no longer depends on aspects like the efforts of an individual civil servant. It is also important that municipal authorities are able to predict the potential impact of spatial developments on ecological values. This requires much implicit ecological knowledge.

Spatial coherence, biodiversity and management

A secondary objective of the National Ecological Network is to increase the spatial coherence between nature conservation areas by reducing fragmentation. Nature conservation areas in the Netherlands are often too small to allow the sustained presence of certain species, which means that they should be linked to create larger units. Calculations have shown that the spatial coherence of many of the forest areas in the higher parts of the country was already adequate in 1990, and that the situation has even improved since then. Although the coherence of forests in low-lying parts and of peat marshes has somewhat improved, many of these types of habitat remain highly fragmented. In addition, many nature conservation areas are transected by infrastructural elements like roads. Over the past 15 years, many wildlife tunnels and green bridges have been constructed in the Netherlands, and studies have shown that they are intensively used. One major aspect where knowledge of the effectiveness of these and other defragmentation measures is still lacking, however, is that of their effects at population level.

The Dutch government has committed itself to ensuring the continued survival of all species present in the country in 1982. Now that the boundaries of the *EHS* have been defined, it should be possible to assess whether all locations with target species for conservation are indeed included in the network, meaning that these species are indeed being 'protected'. Distribution data for target species among birds, butterflies and plants have been used to map areas with relatively large numbers of such species. Most of such areas are indeed included in the *EHS* as currently defined. Those areas situated outside the *EHS* are often located within a few kilometres of the *EHS*. Species for which areas with many target species are located outside the *EHS* include particularly birds. Careful local redefinition of the *EHS* may remedy this situation.

The current Dutch government wants to achieve habitat creation ('new nature') through an increase of nature management by farmers and private landowners, and through a decrease of the amount of land to be bought by state-run agencies. Nevertheless, management will continue to be based on the original *EHS* targets. In theory, all conservation targets for areas of exceptional ecological value can be met due to their agricultural production target. By

contrast, the current forms of nature management by farmers could hardly meet any of the targets other than those for multifunctional grasslands. The implementation of certain local planning measures might mean that long-term management by farmers might also be able to meet the conservation targets for wet grasslands. On the other hand, environmental targets (in terms of eutrophication and hydrology) will be harder to reconcile with nature conservation targets on lands designated for agricultural production. Nature management schemes by farmers currently cover over 11,000 ha of land intended to meet nature conservation targets. These hectares are situated in the designated EHS. As regards the conservation targets for 'water and marshland', 'ecological valuable grasslands' and 'ecological valuable arable fields', many lands where these targets could be implemented remain to be acquired or covered by management contracts.

Area-specific collaboration and ecological quality

Area-specific policymaking is an instrument allowing problems in generic policies to be solved by a regional approach. Since area-specific approaches can help to achieve the intended spatial coherence of nature conservation areas, they could potentially benefit the ecological and landscape quality. Getting the parties representing the interests of nature and landscape to participate can contribute to better ecological and landscape outcomes. In some situations, however, there are so many local committees involved, that private managers of nature conservation areas are unable to pay equal attention to all of them. A special form of area-specific collaboration is the creation of 'national parks', which leads to the formation of larger units and more linking corridors. In areas where many landowners and area managers are involved, such collaboration can improve management coordination. Such schemes are, however, dependent on whether owners and managers are willing to collaborate. Hence, the process of creating a national park involves a search to define a common future development. A successful collaborative process requires the presence of people who enjoy the trust of all parties involved.

The scheme known as 'Plan Goudplevier' (Grey Plover plan) is an example of a project in which the entire process, from planning to the actual effects in the field, has been evaluated. This scheme was intended to link a number of existing heathland areas, increasing the ecological value of these existing areas and creating valuable new habitats, and involved buying land from local farmers. Although the scheme had been discussed beforehand with the provincial and municipal authorities, as well as with local water boards and farmers' organisations, it had not been discussed with the local farmers themselves, who felt rather taken by surprise. Nevertheless, after a few months, the farmers were willing to discuss the scheme. After many 'kitchen table meetings', the offer of a good price for the land and emphasising the voluntary nature of the scheme, the actual buying process went much faster than expected. Despite this rapid acquisition, however, much of the scheme remains to be implemented. Delays have been incurred because land-use plans had to be changed, which takes a long time, and there are problems disposing of the fertilised top soil that needs to be excavated. The intended process of taking farmland out of production and turning it into grasslands, ponds, rough vegetation and shrubs with great structural variety should yield great benefits for wildlife. The existing nature conservation areas are already showing some progress, as regards heathland butterflies, ground beetles characteristic of heaths and nutrient-poor grasslands, and birds. The process of linking the areas is proceeding slowly, and the ecological value of the newly created habitats is increasing as regards birds, dragonflies and ground beetles.

Farmers and wintering geese

Since half of all wild geese in Europe (currently over 1.5 million) spend the winter season in the Netherlands, the country has a special international responsibility in this respect. In recent decades, increasing numbers of geese have started to forage on farmlands, and government

compensations paid to farmers for the damage caused by the birds have risen sharply. Government policy to protect the wintering geese populations aims to do this largely by providing permanent special foraging sites and to limit the compensations paid to individual farmers. Such permanent foraging sites offer major advantages: farmers no longer need to spend much effort trying to chase away the geese and can rely on permanent income from compensation schemes, while the government has fewer parties to negotiate with and fewer applications to process. And the geese themselves can forage at ease in larger contiguous areas.

The provincial authorities have been asked to designate, before 1 October 2004, 80,000 ha of land where geese are not to be deliberately disturbed. Farmers located within these designated areas can choose between participating in the protection scheme or receiving compensation. Collaboration between the various parties involved is currently hampered, however, due to the pressure of time on the process of designating foraging sites and the lack of clarity about the consequences of such designation.

Calculations by the Dutch Centre for Field Ornithology (SOVON) have shown that about two thirds of the geese wintering in the Netherlands are currently concentrated on 80,000 ha of grassland. This means that if these 80,000 ha are designated as foraging sites, the remaining one third of the geese, currently foraging on about 40,000 ha of land, will have to be relocated. The geese can actually be induced to move by consistently, over a number of years, chasing them off and offering them alternative sites.

Part of the above 80,000 ha is located within the *EHS*. Seventy percent of the major geese sites are located within areas already covered by schemes for nature management by farmers because they house important populations of the black-tailed godwit. Experts expect that the combined protection of meadow birds (waders) and geese will be most successful on rather wet and extensively used grasslands (although such lands may have lower geese densities). Several geese species are using nature conservation areas within the *EHS* as foraging sites; this is true of brent geese on salt marshes and greylag geese on reed swamps. There are a number of sites which might cater for many geese but whose managers have different conservation priorities, such as creating nutrient-poor grasslands, making it less attractive for the geese to forage there.

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Het programma Groot Natuurlijk uit de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (NvM, LNV 2000) gaat in op de realisatie van een samenhangend netwerk, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), van bestaande en nog te ontwikkelen natuur- en bosgebieden. De hoofddoelen die bij de EHS horen zijn:

1. In 2005 is de EHS volledig begrensd en ruimtelijk veiliggesteld tot op bestemmingsplanniveau.
2. In 2020 is het functioneren van de EHS als netwerk aanzienlijk versterkt door vergroting van de ruimtelijke samenhang.
3. In 2018 is de EHS volledig ingericht, zijn de vereiste milieucondities gerealiseerd en is het duurzaam beheer van gebieden en soorten gewaarborgd.
4. Medegebruik van de EHS is duurzaam.

Gezien de omvang en de ambities van de overheid voor de EHS, maakt dat het proces van totstandkoming van zo een grootschalig en langjarig project gevoelig is voor kabinetswisselingen, onvoldoende samenwerking en afstemming verschillende beleidsvelden, bezuinigingen als gevolg van economische recessie, draagvlak van vele verschillende partijen in de samenleving, ontwikkelingen in het Europese beleid. In voorgaande jaren bleef de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur achter op de planning. Dit gold zowel voor begrenzing van de EHS, het veiligstellen, de aankoop van begrensde gebieden als voor inrichting en overdracht van aangekochte gebieden aan terreinbeherende organisaties.

Dit project heeft als doel de ontwikkelingen in de realisatie van bovengenoemde doelstellingen te evalueren en zo mogelijk te vertalen naar de effecten in het terrein. De onderwerpen zijn: het ruimtelijk veiligstellen tot op bestemmingsplanniveau, de ruimtelijke samenhang en duurzaam beheer van gebieden en soorten (ganzen). Het thema actoren maakt dat de rol van provincies, gemeenten, terrein beherende organisaties, particuliere beheerders, agrariërs als ingang wordt gekozen. Belangrijk daarbij zijn de rol van deze actoren, hun samenwerken, de knelpunten waartegen zij aanlopen en het effect van hun inspanningen in het veld.

1.2 Achtergrond

Het Milieu- en Natuurplanbureau monitort de voortgang in de realisatie van de EHS en rapporteert de resultaten jaarlijks in de Natuurbalans. Er is al vaak bericht over de natuurkwaliteit, ruimtelijke samenhang en planologische bescherming van de EHS. De stap naar het bepalen van de effecten in het terrein blijft lastig maar een voortdurende uitdaging. Bovendien heeft de EHS vele aspecten die nog minimaal of niet belicht zijn. De kaderbrief 2004-2007 van LNV vraagt aandacht voor:

- realisatie van de gewenste natuurkwaliteit in 2018
- verbeteren ruimtelijke samenhang
- herbegrenzen van de EHS in relatie tot het voorkomen van beschermde soorten
- vervolg op de beleidsomgeving van verwerving naar agrarisch en particulier natuurbeheer
- effectiviteit van soortbescherming

Daarnaast is het thema van de natuurbalans “natuuractoren” . Het gaat daarbij om de mate van betrokkenheid bij het natuurbeleid en de beschikbare middelen van de actoren, mogelijke allianties en bijpassend bestuurlijk niveau.

Dit is het achtergronddocument bedoeld als kwaliteitsborg voor de informatie die in de Natuurbalans 2004 is gepresenteerd. Het betreft de hoofdstukken 5 en 7 in de Natuurbalans: de beleidsevaluatie van de ecologische hoofdstructuur (hoofdstuk 2, 3 en 4 van dit rapport) en de ontwikkelingen in de ganzenopvang (hoofdstuk 5 van dit rapport). De onderdelen van de “beleidsevaluatie van de EHS” die worden geborgd in dit rapport zijn de rol van overheden in het begrenzen en veiligstellen van de EHS in streekplannen en bestemmingsplannen (hoofdstuk 2), ruimtelijke samenhang, biodiversiteit en beheer (hoofdstuk 3) en gebiedsgerichte samenwerking en natuurkwaliteit bij de realisatie van de EHS (Hoofdstuk 4).

1.3 Onderwerpen

Planologische veiligstelling

De nota NVM stelt dat in 2005 de EHS moet zijn begrensd en veiliggesteld tot in bestemmingsplannen. Belangrijk daarbij is het proces van nationaal natuurbeleid naar provinciaal natuurbeleid en dan met name de doorwerking van provinciaal natuurbeleid naar de vertaling in het streekplan en uiteindelijk in bestemmingsplannen. Gemeenten kunnen een eigen natuurbeleid ontwikkelen en hebben een rol in de doorwerking naar bestemmingsplannen. De evaluatie betreft de volgende vragen:

- Wat zegt de Nota Ruimte over bescherming en veiligstelling van EHS en Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)?
- Hoe is EHS vastgesteld, hoe is de doorwerking naar streekplannen en bestemmingsplannen?
- Onder welke categorieën worden de verschillende natuurtypen opgenomen in het streekplan (robuuste verbindingen, reservaten)?
- Hoe en waaraan worden bouwprojecten getoetst?
- Welke aanvullende bestemmingsbepalingen zijn opgenomen (aanlegvergunningen)?
- Hoe lang duurt bestemmingswijzigingen? Welke factoren vertragen, versnellen?

De vragen zijn uitgewerkt aan de hand van literatuuronderzoek en gesprekken of interviews met sleutelpersonen: beleidsmedewerkers van de provincies en de gemeenten. Het betreft de provincies Gelderland, Utrecht, Overijssel, Limburg (Bijlage 1) en de gemeenten De Bilt en Driebergen-Rijsenburg. De case studies van de gemeenten staan in Bijlage 2.

Ruimtelijke samenhang, biodiversiteit en beheer

De nota NVM stelt dat in 2020 de migratiemogelijkheden binnen of tussen eenheden veiliggesteld zijn door het opheffen van fysieke barrières, en er zeven nieuwe strategische robuuste verbindingen zijn gerealiseerd. Herbegrenzing kan worden aangegrepen om randeffecten te verminderen, biodiversiteit hotspots buiten de EHS alsnog in te passen en natuurgebieden optimaal in te passen in (grond)watersystemen, maar ook om versnippering tegen te gaan. Belangrijk daarbij is het doel duurzaam beheer van gebieden en soorten te waarborgen.

De Agenda Vitaal Platteland geeft aan dat overwogen wordt de huidige begrenzing van de EHS aan te passen waar dat nodig en mogelijk is. Hiervoor zijn de volgende vragen aangepakt:

- Robuuste verbindingen: wat is de stand van zaken?
- Wat is er bekend over de effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen als wildviaducten?
- Mate van ruimtelijke samenhang na realisatie natuurdoelen in 2018?

- Zijn alle belangrijke locaties waar veel (HVR-)soorten voorkomen (hotspots) begrensd in de gebiedsplannen? Of is herbegrenzing noodzakelijk?
- Hoeveel oppervlak van de natuurdoelen is inmiddels onder “duurzaam beheer”?

De laatste drie vragen zijn aangepakt door middel van GIS-analyses van ruimtelijke gegevens (kaarten). Voor het meerjarenplan ontsnippering zijn veel modelberekeningen van ruimtelijke samenhang voor verschillende soortgroepen uitgevoerd. Een deel van de resultaten van deze modelberekeningen zijn gebruikt voor de natuurbalans. Voor het berekenen van de hotspots zijn verspreidingsgegevens van SOVON, FLORON, en de vlinderstichting in GIS vergeleken met de begrensde EHS opgenomen in gebiedsplannen. Het beheerde oppervlak van de natuurdoelen is berekend door de natuurdoelenkaart, de in gebiedsplannen opgenomen begrensde EHS, de GIS-bestanden van Programma Beheer (LASER) en de eigendomgegevens van de terreinbeherende organisaties met elkaar te combineren.

Gebiedsgerichte samenwerking en natuurkwaliteit

De mate van betrokkenheid van de verschillende actoren of “stake holders” bepaalt hoe de implementatie van het beleid gestalte krijgt, uitgevoerd wordt en wat het uiteindelijke effect in het veld is. Sleutelbegrippen zijn gebiedsgericht samenwerken en draagvlak.

- Wat is gebiedsgericht samenwerken?
- Wat zijn de resultaten van gebiedsgericht samenwerken?
- Hoe verloopt de samenwerking in bijvoorbeeld Nationale parken?
- Hoe verloopt de samenwerking bij de realisatie van de EHS?
- Welke actoren zijn er bij betrokken?
- Zijn er verbeteringen van natuurkwaliteit bekend door gebiedsgericht samenwerken?

De vragen zijn uitgewerkt voor twee nationale parken waarbij veel particulieren zijn betrokken (Drentse Aa en Utrechtse Heuvelrug) en de realisatie van de EHS in het Mantingerveld: aan de hand van literatuuronderzoek en gesprekken of interviews met sleutelpersonen. Deze personen zijn medewerkers van Natuurmonumenten, gemeenteambtenaren en contactpersonen van Nationale Parken. Het Mantingerveld is uniek omdat het proces van het tot stand komen van de EHS en de effecten in het terrein op allerlei soortengroepen is geëvalueerd en gepubliceerd. Het geeft een beeld van de “realisatie van de EHS” en wat we kunnen verwachten.

Ganzenopvang en wintergastheren

De nota NVM stelt dat in 2020 de bestaande taakstellingen (80.000 ha) op het gebied van wintergastenbeheer binnen en buiten de EHS zijn gerealiseerd. Momenteel worden de wintergastenweides aangewezen en begrensd. Er is een overgangssituatie van schadevergoeding naar opvang. De implementatie van het beleid is dus in volle gang (Bijlage 5).

- Welke actoren zijn betrokken bij het natuurbeleid voor ganzen?
- Wat is de effectiviteit van het aanwijzen van wintergastenopvang?
- Hoe verloopt het proces van aanwijzing en begrenzing van opvanggebieden?
- Werken boeren samen met andere terreinbeheerders of andere actoren in het gebied? Hoe, en waarvoor?
- Wat is de rol van terreinbeherende organisaties en opvang in de EHS
- Gaan weidevogels, ganzen en nationale landschappen samen?

De vragen zijn uitgewerkt aan de hand van literatuuronderzoek en gesprekken of interviews met sleutelpersonen. Dit zijn medewerkers van Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Provincie Brabant, Zeeland en Zuid Holland, Directie Natuur, BoerenNatuur, Vogelbescherming, wetenschappers en een inspecteur van het Faunafonds. Veel gegevens van tellingen zijn gekregen van SOVON.

2 Planologische veiligstelling

In de nota Mensen voor Natuur, Natuur voor Mensen heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorheen Visserij) het volgende doel gesteld: “In 2005 is de EHS volledig begrensd en ruimtelijk veiliggesteld tot op bestemmingsplanniveau”. Dit doel is nader beschreven in een beleidsmaatregel: “Ruimtelijke veiligstelling van de gehele EHS moet uiterlijk in 2005 zijn gewaarborgd. De begrensde EHS wordt met een beschermingsformule uitgaande van het ‘nee, tenzij ...’ beginsel doorvertaald in streek- en bestemmingsplannen. Rijk en provincies bewaken nauwgezet de doorvertaling in en handhaving van de bestemmingsplannen” (LNV 2000). In de Nota Ruimte (april 2004) wordt echter gemeld: “De netto EHS moet in 2008 in de bestemmingsplannen zijn opgenomen. Gemeenten nemen de netto begrensde robuuste verbindingen bij de eerstvolgende actualisatie in hun bestemmingsplannen op”.

Het doel van de veiligstelling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is het beschermen van de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden die onder de EHS vallen. Het Rijk hecht groot belang aan het duurzaam behoud en herstel van deze natuurwaarden. Veiligstelling van deze natuurwaarden vindt plaats via het spoor van bescherming op planologische grondslag, ook wel het ‘rode spoor’ genaamd (in plaats van via bescherming op basis van wettelijke grondslag via toepassing van bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet, ook wel het ‘groene spoor’ genaamd). Daartoe is in de planologische kernbeslissing (PKB) Structuurschema Groene Ruimte (SGR) (LNV 1995) de bescherming van de EHS verankerd in een zgn. *afwegingskader* (bestaand uit het ‘nee, tenzij beginsel’ en het ‘compensatiebeginsel’). De EHS zelf met al haar onderdelen natuur is vastgelegd in het Natuurbeleidsplan (LNV 1990) en de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (LNV 2000). Onder veiligstelling wordt verstaan:

- het *begrenzen* van de EHS-gebieden
- het *bestemmen* van de EHS-gebieden
- het *beschermen* van de EHS-waarden

Het planologisch spoor kent een doorwerking van ruimtelijk nationaal beleid vastgelegd in PKB’s, via ruimtelijk provinciaal beleid vastgelegd in streekplannen, naar ruimtelijk gemeentelijk beleid vastgelegd in bestemmingsplannen. Ten aanzien van de veiligstelling van de EHS hebben al deze drie planvormen belangrijke betekenis:

- PKB: vastleggen van de beschermingsbepalingen (afwegingskader SGR) en vaststellen bruto-EHS
- Streekplannen: vaststellen en begrenzen netto-EHS en opnemen beschermingsbepalingen in provinciaal beleid
- Bestemmingsplannen: adequaat begrenzen, bestemmen en beschermen van de netto-EHS

Het bestemmingsplan is het enige plan dat juridisch bindend is voor bestuursorganen en burgers. Overige planvormen kennen echter zgn. concrete beleidsbeslissingen: een als zodanig door het bestuursorgaan aangegeven besluit in een PKB, streekplan of regionaal structuurplan. Concrete beleidsbeslissingen zijn bindend voor opvolgende lagere overheden binnen de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

2.1 Rol van overheden in begrenzen en veiligstellen van de (droge) EHS

Het huidige Kabinet hanteert als motto 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Provincies en gemeenten krijgen een grotere rol. Dit motto vindt zijn weerslag in de Nota Ruimte (VROM 2004) en Agenda Vitaal Platteland (LNV 2004). Verder spreekt de Nota Ruimte van een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Hiermee verschuift het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen. Bestemmingsplannen zijn van oudsher een instrument voor toelatingsplanologie (VROM Raad 2004). De belangrijkste functie is dan het beheeren van de ruimte: het bestemmingsplan vormt een toetsingskader voor het gebruik van gronden en het verlenen van bouwvergunningen, aanlegvergunningen e.d. Toelatingsplanologie is vooral gericht op het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen. De overheid wil het bestemmingsplan in toenemende mate gaan gebruiken als instrument voor ontwikkelingsplanologie, een manier waarbij men meer grip wil krijgen op het realiseren van gewenste ontwikkelingen.

Decentralisatietendens

Decentralisatie van overheidstaken en bevoegdheden is een tendens die al enige tijd geleden is ingezet, ook waar het gaat om het realiseren van de EHS. De provincies hebben bijvoorbeeld kort na het tot stand komen van het Natuurbeleidsplan een rol gekregen in de begrenzing en het veiligstellen van de EHS. De planologische grondslag van de EHS ligt in de PKB 'Structuurschema Groene Ruimte' (SGR1; LNV 1995). Hierin is een ruim begrensde 'bruto' EHS opgenomen. De rol van het Rijk is het aangeven van het beschermingsregime en om een meer ontwikkelingsgerichte aanpak te bevorderen (de saldobenadering, Nota Ruimte). Met deze benadering kan van projectniveau worden afgeweken door op gebiedsniveau een 'nee, tenzij'-afweging te maken. Dit kan wanneer een combinatie van projecten of handelingen wordt ingediend die tevens tot doel heeft de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren. Het rijk is verantwoordelijk voor middelen en deskundigheid. De provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering en de realisatie van de EHS. De rol van de provincie is de begrenzing van de netto EHS, het vaststellen van de natuurdoelen en de EHS vastleggen in het streekplan. De planologische veiligstelling van de EHS moet plaatsvinden via provinciale streekplannen en uiteindelijk worden bestemd in gemeentelijke bestemmingsplannen. Hiermee dient de bestemming natuur veiliggesteld te zijn.

Afwegingskader EHS

De hele EHS wordt beschermd door het geformuleerde afwegingskader in SGR1 (LNV 1995) hetgeen bestaat uit het 'nee-tenzijbeginsel en het compensatiebeginsel. Deze beginselen zijn vastgesteld in SGR1 en overgenomen in de Nota Ruimte (zie ook Intermezzo). Nee-tenzij houdt in dat nieuwe plannen, projecten en handelingen niet zijn toegestaan indien deze wezenlijke kenmerken of waarden van een gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van 'redenen van groot openbaar belang'. Dit betekent in de praktijk dat door de overheid aangetoond moet kunnen worden dat er, voorafgaande aan het besluit tot bouwen in de EHS, een zorgvuldige afweging van belangen heeft plaatsgevonden. Het betreft niet alleen bestaande bos- en natuurgebieden maar ook de netto begrensde natuurontwikkelingsgebieden, reservaatgebieden en de beheersgebieden. Indien het gebied is begrensd maar nog een agrarische bestemming heeft, is voortzetting of uitbreiding van het agrarisch gebruik over het algemeen mogelijk. Het nee-tenzij regime geldt wat betreft agrarische activiteiten alleen voor vestiging van nieuwe of uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijen en glastuinbouwbedrijven. Bij gebieden vallend onder de Habitat- en Vogelrichtlijn gelden 'dwingende redenen van openbaar belang'. Wat dit in de praktijk inhoudt, moet

blijken uit jurisprudentie. De saldobenadering (Nota Ruimte) maakt het mogelijk dat er van het projectniveau wordt afgeweken door op gebiedsniveau een 'nee, tenzij'-afweging te maken.

De initiatiefnemer van plannen of projecten moet onderzoek verrichten om te bepalen of wezenlijke kenmerken significant worden aangetast. Nieuwe functies en activiteiten mogen geen aantasting opleveren voor leefgebieden van beschermde soorten. Provincies en gemeenten moeten daarom vroegtijdig verspreidingsgegevens van beschermde soorten betrekken bij bestemmingswijzigingen en vergunningverlening (Nota Ruimte; VROM 2004). Aangezien een belangrijk deel van de EHS tegenwoordig ook is aangewezen/aangemeld als Vogel- en/of Habitatrichtlijngebied is de complementair van toepassing zijnde wettelijke bescherming een belangrijke stok achter de deur.

Intermezzo: De EHS in SGR en de nota ruimte

Meest opmerkelijk is dat de ecologische verbindingzones, in het Natuurbeleidsplan en in de Nota NvM uitdrukkelijk als onderdeel van de EHS benoemd, in de Nota Ruimte ontbreken en in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 'afgeserveerd' worden. "Vanwege de samenloop van de robuuste verbindingen met de ecologische verbindingzones zal ongeveer de helft van de door provincies aangegeven ecologische verbindingzones kunnen worden gerealiseerd met rijksmiddelen. Voor de andere helft van de ecologische verbindingzones zijn geen rijksmiddelen gereserveerd (financiering dient desgewenst door provincies plaats te vinden). Vanaf de publicatie van het AVP zal het Rijk geen nieuwe verplichtingen meer aangaan voor de realisatie van ecologische verbindingzones. Reeds aangegane (juridische) verplichtingen zullen worden uitgefincierd. Voor zover de nog te realiseren ecologische verbindingzones (buiten de robuuste verbindingen) als EHS zijn begreend, dient herbegrenzing plaats te vinden".

De Nota Ruimte zet in grote lijnen het natuurbeleid EHS uit het SGR voort: het nee, tenzij beginsel blijft van toepassing op kerngebieden EHS en (nieuw) de robuuste verbindingen.

Vergelijk SGR en Nota Ruimte:

- SGR: Ingrepen en ontwikkelingen in en in de onmiddellijke nabijheid van de kerngebieden zijn niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken en waarden van het kerngebied aantasten. Alleen bij een zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken; en indien blijkt dat aan dit belang niet redelijkerwijs elders of op een andere wijze tegemoet kan worden gekomen.
- Nota Ruimte: Nieuwe plannen, projecten of handelingen zijn niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang

Een belangrijk verschil van de Nota Ruimte met het SGR is de toevoeging 'significant'. In het oude SGR ging het om elke aantasting, nu alleen om significante aantastingen. Daarmee lijkt de lat hoger te worden gelegd voordat ingrepen niet zijn toegestaan, tenzij men de uitleg van significantie van de Advocaat-generaal van het Europees Hof overneemt die stelt dat significante gevolgen alle gevolgen zijn die schadelijk zijn voor de instandhoudingdoelstellingen van een gebied. Ook de toevoeging 'nieuw' bij plannen, projecten en handelingen lijkt strenger te zijn dan het oude 'ingrepen en ontwikkelingen', omdat bijv. verlenging van een vergunning wel geschaard kon worden onder een ingreep of ontwikkeling, maar niet meer onder nieuwe plannen etc. Maar ook hier geldt dat conform de uitspraak van de Advocaat-generaal van het Europees Hof het begrip 'plan of project' zo geïnterpreteerd dient te worden, dat hieronder alle plannen of projecten worden verstaan, oud of nieuw, indien zij tot mogelijke significante gevolgen leiden. Hoewel de uitspraak van de Advocaat-generaal betrekking had op het afwegingskader Habitatrichtlijn (en dus op VHR-gebieden i.p.v. de

EHS), is voornamelijk onduidelijk hoe dit onze rechtspraak zal beïnvloeden. Nieuw t.o.v. het SGR is wel dat in de Nota Ruimte wordt gesteld dat de wezenlijke kenmerken en waarden bestaan uit de actuele én potentiële waarden in een gebied gebaseerd op de natuurdoelen voor het gebied. In geval van begrensd agrarisch gebied dat nog niet bestemd is tot natuur, hoeft echter alleen met de actuele waarden rekening te worden gehouden. Dit lijkt echter in strijd met de basisbescherming, indien hierdoor de potenties voor natuurontwikkeling afnemen. Voor die gebieden die alleen nog bruto begrensd zijn (nieuwe natuur en robuuste verbindingen) geldt in principe de planologische basisbescherming zoals die ook in SGR was vastgelegd, hoewel in de Nota Ruimte minder helder geformuleerd:

- SGR: ingrepen en ontwikkelingen in en de onmiddellijke nabijheid van de nog niet gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden zijn niet toegestaan, indien deze leiden tot het onomkeerbaar verloren gaan van de ontwikkelingsmogelijkheden van deze gebieden, tenzij...(volgt afwegingskader SGR)
- Nota Ruimte: "De basisbescherming is gericht op voorkoming van onomkeerbare ingrepen in relatie tot de toekomstige functie". Waaruit de basisbescherming precies bestaat, dwz welk afwegingskader er gehanteerd wordt, is niet duidelijk.

Vergelijk Nota Ruimte en Habitatrichtlijn:

Als we het afwegingskader EHS in de Nota Ruimte vergelijken met afwegingskader Habitatrichtlijn (los van de interpretaties Europees Hof) is het belangrijkste verschil de toevoeging 'dwingende' in de HR bij 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. De toekomst zal moeten uitwijzen waar de grens ligt tussen redenen van groot openbaar belang en dwingende redenen van groot openbaar belang. Dit ene woordje zou er echter wel toe kunnen leiden dat ingrepen in de EHS (zijnde niet VHR-gebieden) makkelijker kunnen worden toegestaan dan ingrepen in de VHR-gebieden. In beide gevallen is men, indien na het doorlopen van het afwegingskader de ingreep wordt toegestaan, hoewel deze wel leidt tot significante aantasting, compensatieplichtig. De Nota Ruimte stelt zelf vast dat het belangrijkste verschil tussen compensatieverplichting cf. Nota Ruimte en HR is dat in het laatste geval financiële compensatie niet mogelijk is. Opmerkelijk is dat men wat betreft de 'tijdigheid' van de compensatie niet aangesloten heeft bij de HR. Daarmee blijft het uit het SGR voortkomende verschil in compensatie t.a.v. EHS-gebieden en VHR-gebieden bestaan:

- Voor de EHS geldt dat het tijdstip van het besluit over de ingreep ook het tijdstip is waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van de mitigatie en compensatie.
- Voor VHR-gebieden geldt dat compensatie gerealiseerd en functioneel moet zijn op het moment dat de negatieve effecten van de ingreep zich doen gelden (de algehele samenhang van het netwerk Natura 2000 moet gewaarborgd blijven).

Aan de relevantie van dit verschil lijkt voorbij te worden gegaan.

Decentralisatie en veiligstelling op provinciaal niveau

Binnen het spoor van de ruimtelijke ordening hebben provincies 3 taken (VROM Raad 2004):

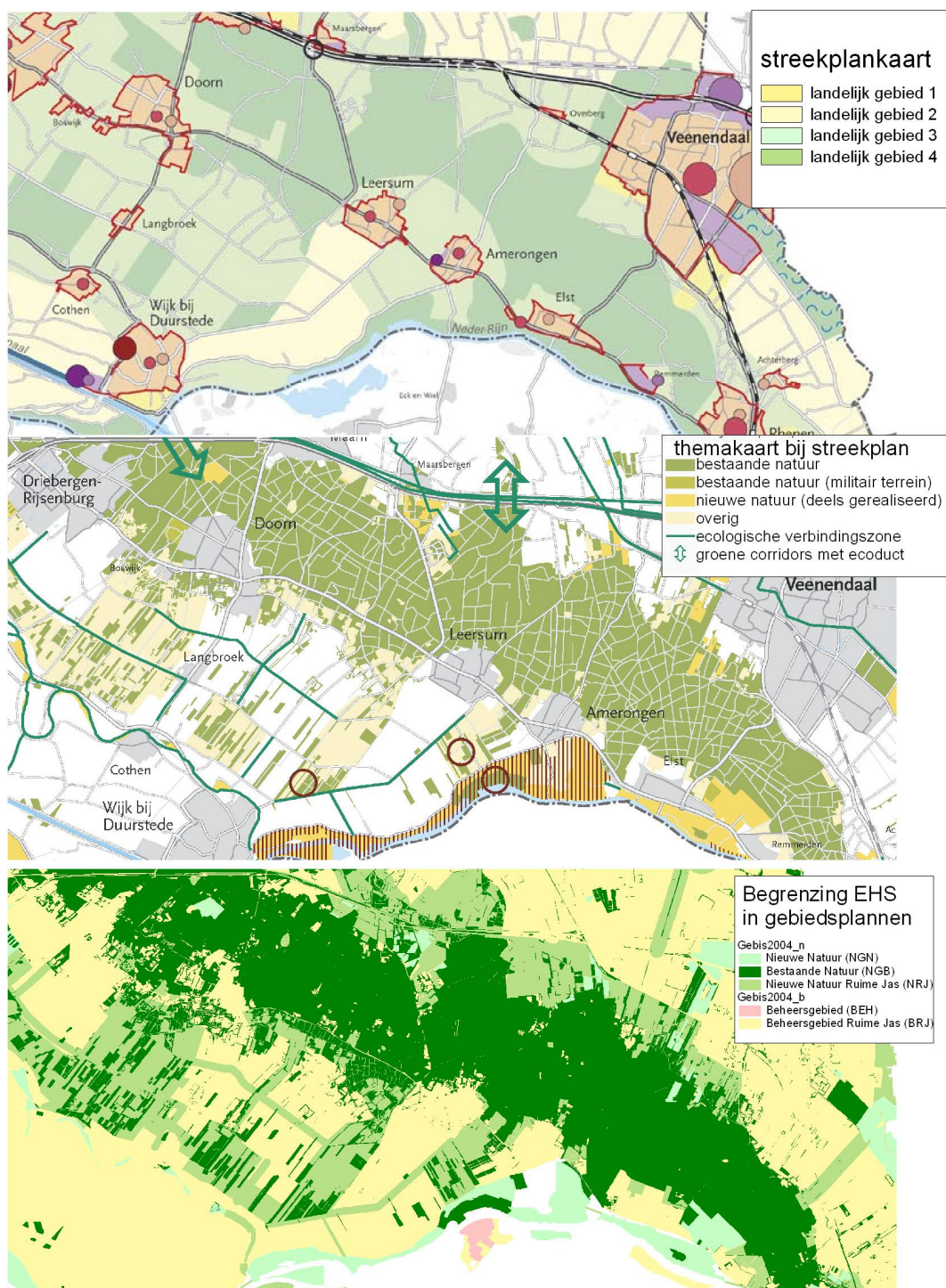
- Het maken van streekplannen
- Het uitvoeren van onderzoek naar de stand van de ruimtelijke ordening in de provincie
- Het uitoefenen van toezicht op de gemeentelijke planologie. Daarbij speelt de bevoegdheid van provincies om goedkeuring te onthouden aan bestemmingplannen en een verklaring van geen bezwaar te verlenen ex artikel 19 WRO een belangrijke rol.

De provincie geeft in een streekplan (in sommige provincies ondertussen een met milieu en water geïntegreerd in een Omgevingsplan) de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor de provincie of voor een deel daarvan. Sommige provincies hebben moeite met het opnemen van

het nee-tenzij regime voor de netto-begrensde EHS in streekplannen. De agrarische bedrijfsvoering kan belemmerd worden wanneer de EHS is begrensd terwijl het gebied een agrarische bestemming heeft, waardoor het vrijwilligheidsbeginsel in het geding komt (Bijlage 1). Andere provincies hebben een ruim begrensde provinciale EHS (met onder andere nieuwe natuur en beheersgebied) opgenomen in het streekplan met een nee-tenzij regime. De rolverdeling tussen rijk en provincies veroorzaakt verschil van inzicht in de planologische veiligstelling van de EHS omdat het rijk het regime in de rijksnota's vaststelt maar de provincies voor de begrenzing moeten zorgen. Wanneer kaders en richtlijnen onvoldoende strikt en duidelijk worden gegeven of onvoldoende doorwerken veroorzaakt de gedecentraliseerde invulling van de rolverdeling tussen rijk en provincies dat extra bestuurlijk overleg, bijsturing en aanpassing van plannen nodig is voor het oplossen van het hieruit voortkomende verschil van inzicht. Daarmee zijn provincies niet vrij de verantwoordelijkheden die zij toegeschoven krijgen, geheel naar eigen inzicht in te vullen. Voorbeelden daarvan zijn: nieuw te maken afspraken over het inperken van de ruime jasbegrenzing voor vlakdekkend botanisch beheer omdat het rijk vond dat de ruime jas begrenzing in provinciale plannen niet bijdraagt aan de ruimtelijke samenhang van de EHS (Agenda Vitaal Platteland; LNV 2004). Of de langdurige onderhandelingen die nodig zijn voor het vaststellen van een natuurdoelenkaart die enigszins in overeenstemming is met de kwantitatieve taakstellingen uit de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor natuur (LNV 2000).

Afstemming over de te hanteren methodiek in het realiseren van het begrenzen en veiligstellen van de EHS is nauwelijks aanwezig. Er is hoogstens afstemming aan de provinciegrenzen. Sommige provincies gebruiken een zone-indeling, zoals landelijk gebied A, B, C, D. waarbij de EHS in verschillende zones of categorieën valt (Bijlage 1). De rijksoverheid onderkent in algemene zin dat er tussen provincies in Nederland verschillen zijn en dat deze verschillen, met de toegenomen ruimte voor decentrale afwegingen, groter kunnen worden. Wanneer de basiskwaliteit gewaarborgd is, vindt de rijksoverheid dat deze verschillen ook aantrekkelijk kunnen zijn (Agenda Vitaal Platteland). Echter, door de verschillende indelingen in beschermingszones is de EHS moeilijk herkenbaar en kan niet eenvoudig uit de streekplannen worden afgeleid waardoor een beoordeling of de EHS in voldoende mate is veiliggesteld in plannen erg ingewikkeld en tijdrovend is. Ook de toetsing van bouwplannen en bestemmingsplannen is daardoor gecompliceerd.

Dit betekent niet dat de provincies geen zorg dragen voor de planologische bescherming en versterking van de belangrijkste natuurwaarden. Behalve bestaande toezeggingen en uitbreidingen binnen bestaande bouwblokken, is gebleken dat er nauwelijks wordt gebouwd in de EHS. "Het aantal woningen dat de afgelopen twintig jaar is verrezen in natuurgebied (bestaande natuur volgens CBS-Bodemstatistiek 1990 en door de provincies begrensde EHS) blijkt relatief beperkt te zijn gebleven in vergelijking met het totaal aantal nieuwe woningen in Nederland (Kuiper et al, 2003). De ruimtelijke bescherming van de natuur heeft dus effect, en kan weerstand bieden aan de sterke stedelijke druk op deze gebieden" (Milieu- en Natuurplanbureau 2004). "Verreweg het grootste deel van wat er in het gebied van de bruto-EHS is bijgebouwd, is buiten de bestaande natuur 1990/begrensde EHS terechtgekomen" (Kuiper et al, 2003). Maar toch vindt er soms woningbouw plaats binnen de bruto EHS als bestemmingsplannen te oud zijn en soms vindt er uitruil plaats van rood voor groen (zie als voorbeeld Fig. 1)



Figuur 1, Streekplankaart, themakaart bij streekplan, en begrenzing EHS in gebiedsplannen voor de Utrechtse Heuvelrug (bron prov. Utrecht, DLG)

Veiligstellen op gemeentelijk niveau

Bestemmingsplannen zijn hét instrument om de EHS ruimtelijk veilig te stellen: zij vormen het belangrijkste toetsingskader om vergunningen te verlenen die mogelijk schadelijk zijn voor de wezenlijke kenmerken en waarden in een EHS-gebied (meer informatie over bestemmingsplannen in Bijlage 7). Hoewel op hoger planniveau het afwegingskader SGR/Nota Ruimte geldt, is dat kader alleen bindend voor bestuurlijke overheden, en niet voor burgers en bedrijven.

Actualiteit bestemmingsplannen

Veel bestemmingsplannen blijken ouder dan 10 jaar te zijn, de wettelijke termijn voor een verplichte herziening. Ook als herziening bestemmingsplannen dwingend wordt met de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is het de vraag of de EHS dan ruimtelijk wordt veiliggesteld. Verouderde bestemmingsplannen kunnen leiden tot ongewenste ontwikkelingen in de door provincies als EHS begrensde nieuwe natuur. In het algemeen gaan gemeenten pas agrarische gronden adequaat bestemmen zodra zij verworven zijn. Een reden om dit niet op voorhand te doen is vergelijkbaar met die van provincies: het zou een beperking van de (huidige) bedrijfsvoering van agrariërs kunnen betekenen. Dit acht men strijdig met het verwerven van gronden van de EHS op basis van vrijwilligheid.

Echter, ook zonder een adequate bestemming van begrensde nieuwe natuurgebieden zou het bevoegd gezag het afwegingskader SGR dienen toe te passen. De Algemene Wet Bestuursrecht vereist immers dat men bij alle besluiten handelt vanuit het 'zorgvuldigheidsbeginsel' (art. 3.2. Awb) en het 'motiveringsbeginsel' (art. 4.46 Awb). Dit samen leidt ertoe dat decentrale overheden wel degelijk in voorkomende gevallen onderzoek zouden moeten (laten) doen naar de gevolgen van besluiten voor de natuurwaarden in de begrensde EHS. Indien Raad van State oordeelt dat gemeenten geen zorgvuldige afweging van belangen hebben gemaakt, kan zij de in het bestemmingsplan vastgelegde (bouw)plannen gelegen in de EHS schrappen op basis van dit beginsel maar ook op basis van de aanwezigheid van "zekere natuurwaarden" (Bijlage 3).

Functiewijziging bestemming grond

Het niet bestemmen van nieuwe natuur vormt een belemmering voor functiewijziging. Particulieren die de functie van hun grond willen wijzigen van landbouw naar natuur, een belangrijke doelgroep voor de beleidsombuiging van aankoop naar beheer, hebben te maken met trage ingewikkelde procedures van bestemmingsplanwijzigingen en vergunningverleningen (Leneman et al. 2004). In 2003 is circa 40% van de aanvragen voor functiewijziging bij LASER afgewezen omdat vergunningen niet rond waren (Sanders et al. 2003). Ook de inrichting van aangekochte gronden waarop men natuur wil realiseren kan vertraging oplopen wanneer de vergunningen niet verleend kunnen worden als gevolg van trage bestemmingswijzigingen (Mantingerveld – plan goudplevier). Om de deelnamebereidheid van particulier natuurbeheer in het kader van de beleidsombuiging verder te verhogen is een van de beleidsopties genoemd in de Agenda Vitaal Platteland (LNV 2004) het stroomlijnen van procedures zoals vergunningverlening en bestemmingsplanwijzigingen. Dit kan bijvoorbeeld door ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsgerichte plannen worden vaak opgesteld met wijzigingsbevoegdheden voor functieverandering i.p.v. het bij functieverandering doorlopen van een vrijstellingsprocedure. Vanuit natuur bezien zijn ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie beide naast elkaar nodig. Kwetsbare en/of onvervangbare bestaande natuurtypen vereisen een toelatingsplanologie als kader voor het beschermen van natuurwaarden. Nieuwe natuur is in theorie gebaat bij ontwikkelingsplanologie voor het vereenvoudigen en versnellen van functiewijziging van landbouw naar natuur. Ontwikkelingsgerichte plannen worden vaak opgesteld met wijzigingsbevoegdheden voor functieverandering i.p.v. het bij functieverandering doorlopen van een vrijstellingsprocedure. In de praktijk blijkt echter dat de VROM-inspectie hier niet altijd mee akkoord gaat en gemeenten die teveel inzetten op ontwikkelingsplanologie zo terugfluiten.

Bestemmingen zijn evenwel niet afdwingbaar. Daarom maakt men vaak gebruik van de mogelijkheid om mogelijke negatieve ingrepen op de natuurwaarden in deze gebieden te voorkomen via het opstellen van 'gebruiksvoorschriften' of de lichtere vorm van een 'aanlegvergunningstelsel' (om bepaalde vormen van gebruik pas toe te staan nadat vastgesteld is dat zij toelaatbaar zijn). Een agrarisch terrein met status van beheersgebied binnen EHS kan bijvoorbeeld de bestemming 'agrarisch gebied met natuurwetenschappelijke waarden' krijgen. Deze bestemming is echter niet afdwingbaar. Om toch te natuurwaarden te beschermen zou als voorschriften kunnen worden opgevoerd: een gebruiksverbod op het blijvend omzetten van grasland in bouwland (dit is dus strijdig gebruik) of een aanlegvergunning voor o.a. het scheuren van grasland tbv graslandverbetering (de vraag of dit strijdig gebruik is wordt dus individueel getoetst).

Toetsing van bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen worden zowel getoetst door de regionale VROM-inspecties als door de provincies. De VROM-inspectie toetst daarbij niet alleen aan het eigen VROM-beleid maar aan het beleid van alle departementen voorzover dat ruimtelijke gevolgen heeft; dus ook aan het natuurbeleid van LNV. Bij dit inhoudelijk toetsingsproces wordt o.a. bekeken of bestemmingen passen binnen het natuurbeleid zoals het realiseren van de EHS en het aanwijzen van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Het bestemmingsplan wordt ook getoetst aan het provinciaal beleid dat o.a. is vastgelegd in het streekplan. Het oordeel van de VROM-inspectie over een bestemmingsplan wordt middels een brief kenbaar gemaakt aan de gemeente. Wanneer er strijdigheden met rijks- en/of provinciaal beleid zijn geconstateerd, wordt de verdere procedure door de VROM-inspectie nauwlettend bewaakt.

De provincie op haar beurt toetst ook het bestemmingsplan aan het provinciaal beleid, waaronder het streekplan en aan rijksbeleid voorzover dat nog niet is doorvertaald aan het streekplan. Deze toetsing wordt uitgevoerd door de Provinciaal Planologische Commissie. We kunnen concluderen dat het toetsingskader verschilt per provincie, afhankelijk van de opbouw van het streekplan en het belang dat door de provincie aan de verschillende thema's van het streekplan wordt gehecht. Knelpunten bij toetsing van bestemmingsplannen is dat er pas getoetst wordt als het klaar is. Provincie zou al bij het tot stand komen kunnen begeleiden. Wanneer het bestemmingsplan helemaal af is moet de provincies met zwaarwegende bezwaren komen om het bestemmingsplan nog te laten aan te passen.

In 2001 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen met het voorstel voor een adequate organisatie van het toezicht op de uitvoering en handhaving van het rijksnatuurbeleid, zo mogelijk onder één landelijke toezichtorganisatie. Het gaat om bestuurlijk toezicht op de uitvoering en handhaving/toezicht op de naleving. Bij de ruimtelijke doorwerking van het natuurbeleid in andere velden dan natuur, zoals ruimtelijke ordening, verkeer etc., ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de respectieve departementen. Bij de ruimtelijke doorwerking op regionaal niveau, spelen de regionale beleidsdirecties van LNV een grote rol. Bestuurlijk toezicht dient te geschieden in het kader van de door Rijk en provincies gemaakte afspraken over het Sturingsmodel voor het landelijk gebied. Uit analyse van de toezichtketen blijkt dat LNV nauwelijks formele operationele en eigenstandige bevoegdheden heeft om provincies aan of bij te sturen en te toetsen of de provincies op een adequate wijze het nationale natuurbeleid vertalen naar de provinciale situatie. Bij handhaving/toezicht zijn meerder partijen betrokken (Openbaar Ministerie, politie, AID, BOA's). Uit onderzoek binnen het departement van Justitie blijkt echter dat er lage bestuurlijke prioriteit voor de handhaving in het buitengebied is. Naar aanleiding hiervan heeft de LCCM handhaving in het buitengebied als programmapunt voor 2004-2004 geselecteerd. LNV zelf geeft versterking aan de handhaving via het ontwikkelen van een 'toezicht- en handhavingstrategie met prioritaire aandacht voor de Ffwet en nieuwe Nbwet. Bron: brief Faber d.d. 9-10-02 aan TK over Toezichtsketen Natuur

Onderzoek bestemmingsplannen en EHS

Om op hoofdlijnen te onderzoeken of en hoe bestemmingsplannen voldoen aan het SGR en streekplannen en zo nee, waarom niet en wat hiervan de gevolgen zijn, zijn in 2 gemeenten de interviews gehouden (Bijlage 2). Ook zijn de ontwerpbestemmingsplannen buitengebied bestudeerd. De onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de interviews en de bestudeerde bestemmingsplannen.

De twee betrokken gemeenten gaven beiden op een ambitieuze en realistische wijze hun kijk op het beschermen van natuurwaarden. Zij investeren veel in het inzicht krijgen in die natuurwaarden. Men maakt daarbij gebruik van bestaande plannen en gegevens en eigen aanvullend onderzoek of contacten (Driebergen-Rijsenburg via laten uitvoeren van draagkrachtstudies, gemeente De Bilt via bijv. Werkgroep Sandwich). Veel lijkt daarbij af te hangen van de persoonlijke inzet van medewerkers.

Men gaat over tot herbestemming van nieuwe natuur als indien er duidelijkheid bestaat over de vrijwillige verwerving van deze gronden én de financiële uitvoerbaarheid van de natuurontwikkelingsplannen (gemeente Driebergen-Rijsenburg). Voor gemeente De Bilt is niet achterhaald wat hiervoor voorwaarden zijn.

De bestemmingen betreffen soms zgn. 'gebiedsbestemmingen' of 'mengbestemmingen' in plaats van de in het verleden gebruikelijke 'doelbestemmingen'. Gebiedsbestemmingen maken het technisch-juridisch gemakkelijker om de planologische 'gebruiksruimte' van een functie te vergroten dan wel te verkleinen. Deze planologische werkwijze sluit meer aan bij de dagelijkse praktijk (waar men opschuift van bestemmingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie). Door verschillende functies deel uit te laten maken van één bestemming, wordt voorkomen dat bij (kleine) veranderingen een wijziging of planherziening nodig is, of een vrijstelling.

De bescherming van de EHS, de planologische veiligstelling via het bestemmingsplan, is in ieder geval op papier 'strenger' dan het afwegingskader SGR. Waar het SGR gestoeld is op het 'nee, tenzij' beginsel, lijkt in deze twee casus bij activiteiten die effect hebben op de natuurwaarden sprake te zijn van een 'nee, beginsel'.

De grote vraag is wel in hoeverre plantoetsers, die toetsen op bouwaanvragen en gebruikveranderingen, alert zijn op deze beschermingsbepalingen die opgesteld worden onder auspiciën van ruimtelijke ordening. Zelf gaf men in één geval aan dat samenwerking tussen RO en plantoetsing beter kan. De hele bescherming EHS staat of valt immers met de handhaving van hetgeen op papier is gesteld.

Ook de exacte invulling van begrippen uit de voorschriften worden van eminent belang als daadwerkelijk sprake is van een vrijstelling, wijziging of vergunning. Wat is een onevenredige aantasting? Welke waarden vallen onder de 'eigen natuur- en landschapswaarden'? De gemeente De Bilt heeft de natuurwaarden in de voorschriften vrij specifiek ruimtelijk omschreven; de gemeente Driebergen-Rijsenburg juist op heel generiek niveau. Ten aanzien van waarden in beoogde natuurontwikkelingsgebieden verwijst de laatste gemeenten weer wel naar specifieke plannen waarin de doelen gedetailleerd beschreven zijn. De vraag is of bij vrijstelling of wijziging aan deze waarden getoetst wordt of dat zij alleen dienen als leidraad voor afstemming bij wijziging tot natuur.

In beide gemeenten geldt dat men met het bestemmingsplan niet inspeelt op de actualiteit. De reden hierachter is waarschijnlijk dat het hele proces van een herziening dit lastig toelaat. Het maken van bestemmingsplannen is veelal een langdurig en kostbaar proces. Dat betekent bijv. dat men geen rekening houdt met reconstructieplannen, of dat men inspeelt op de mogelijkheid van het (door de provincie laten) aanwijzen van beschermde leefomgeving van

dieren (artikel 19 Flora- en faunawet), of de recente mogelijkheid om een milieuraapport (inzake richtlijn 2001/42/EG juli 2004 te implementeren in de Wet Milieubeheer) op te nemen in de toelichting bij het bestemmingsplan.

2.2 Gemeentelijk natuurbeleid

Gemeenten geven binnen de kaders van Rijk en provincies uitvoering aan het natuurbeleid en kunnen dit aanvullen met eigen beleid op lokaal niveau. Taken van gemeenten zijn (LNV 2001):

- doorwerking en handhaving (rijks)natuurbeleid in gemeentelijk (ruimtelijk- en milieu-) beleid
- borging natuur- en landschapskwaliteit van concrete plannen
- stimuleren van betrokkenheid burgers bij het lokale natuurbeleid
- zorgen voor voldoende groen van goede kwaliteit in de dagelijkse leefomgeving

Maar zij kunnen ook doen aan bijvoorbeeld ecologisch groenbeheer of landschapssubsidies verstrekken.

Rijksnatuurbeleid en onze nationale natuurwetgeving geven alle aanleiding voor gemeenten om een eigen natuurbeleid te ontwikkelen, uit te voeren en te handhaven. In de tekst hieronder gaan we in op: de wetgeving waar gemeenten mee te maken krijgen, het gemeentelijk natuurbeleid, de natuurhouding binnen gemeenten, de ecologische gegevens en kennis en samenwerken met actoren met name met lokale natuurorganisaties.

Anticiperen op de natuurbeschermingswetgeving

Los van planologische veiligstelling kent de gemeente ook diverse taken die voortvloeien uit de natuurbeschermingswetgeving: de Flora- en faunawet en de (herziene) Natuurbeschermingswet. In beide wetten zijn ook de verplichtingen tav de Vogel- en Habitatrichtlijn geïmplementeerd. Hoewel deze wetten vooralsnog geen directe formele uitvoeringstaken voor gemeenten opleveren (LNV en provincies verzorgen ontheffingen Ffwet en zoals het er naar uitziet levert provincie voorlopige vergunningen NBwet), dienen gemeenten:

- de verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet na te leven;
- in aangewezen Vogelrichtlijngebieden (niet zijnde beschermde natuurmonumenten) passende maatregelen te treffen (toepassen artikel 6 lid 2 HR via aanpassen van bestemmingen en voorschriften Bestemmingsplan aan verplichtingen Vogelrichtlijn)
- in en nabij aangewezen Vogelrichtlijngebieden ruimtelijke activiteiten te beoordelen op mogelijke significante gevolgen (toepassen artikel 6 lid 3 en 4)
- in aangemelde Habitatrichtlijngebieden dient men zich te onthouden van activiteiten die het bereiken van het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen (komt in de praktijk neer op het reeds toepassen van artikel 6 lid 3 en 4)
- na te gaan of 'op voorhand in redelijkheid kan worden verwacht' dat een vergunning cq. ontheffing kan worden verleend voor de uitvoering van door de gemeente te verlenen vergunningen.

De meeste gemeenten hebben zich overigens niet tot nauwelijks voorbereid op de introductie van de Ffwet. LNV heeft, weliswaar grotendeels ná de invoering van de Ffwet, een plan van aanpak opgesteld waarin het communicatieve aspect ook aandacht kreeg. LNV stelt zelf dat gemeenten hun belangrijkste doelgroep zijn; als deze goed geïnformeerd worden kunnen zij in toenemende mate de communicatie met burgers en bedrijven regelen. De communicatie bestond uit o.a.

- toesturen van folders over de Ffwet aan alle gemeentehuizen
- artikel van LNV in het VNG-magazine

- organiseren van aantal workshops in de regio's
- bijdragen aan landelijke soortendag in maart 2003.

Ook op de introductie op korte termijn van de herziene Nbwet wordt door gemeenten nauwelijks geanticipeerd. Het uitblijven van relevante informatie van de zijde van LNV is hier mede debet aan. De consequenties hiervan zijn dat door onduidelijkheden niet op tijd wordt voldaan aan bijv. een effectstudie, een alternatieventoets of een compensatieplan. Dit leidt vervolgens tot uitstel of afstel van projecten welke gepaard gaat met maatschappelijke onrust en het idee dat er 'niks meer mag' in ons land vanwege de natuur. Ook leidt dit tot juridisering van het natuurbeleid, dwz dat via rechtspraak de begrippen uit de wetgeving worden ingevuld (Verschuuren en Van Wijmen 2002). Hoewel de suggestie dat Nederland 'op slot' gaat reeds diverse malen ontkracht is (o.a. Broekmeyer et al, 2003; Vader 2004), blijven de negatieve gevoelens nog lang bepalend boven de positieve doelstellingen van het natuurbeschermingsrecht.

Natuurbeleid

Uit onderzoek van Vader (2004) en Aalbers en Boonstra (2003) onder gemeenten blijkt dat gemeentelijk (natuur)beleid vooral gericht is op ontwikkeling en onderhoud van gebruiksgroen zoals parken en plantsoenen. Op het gebied van natuurdoelstellingen, als doorwerking van het rijksnatuurbeleid, ontbreekt het veelal aan prioriteit en ambitie. Natuur krijgt door de gemeenteraad met name aandacht in het verlengde van een mooie, groene woonomgeving en recreatievoorzieningen. Ofwel, zoals een geïnterviewde het formuleerde: 'Wel mensen voor natuur en natuur voor mensen. Maar geen natuur voor natuur.'

Desondanks vinden alle gemeenten dat natuurbeleid en bescherming belangrijk zijn. Sommige gemeenten profileren zich nadrukkelijk als groene gemeente. Dit krijgt bijv. gestalte via het opstellen van een 'groen' collegeprogramma' of het opstellen van spelregels met overige actoren via het concept van een 'Groene Mal' (zie kader). Het formaliseren van dergelijk beleid in een eigen gemeentelijk natuurbeleidsplan vindt echter (nog) nauwelijks plaats.

Groene Mal in de gemeente Tilburg

Vanuit de wens om te komen tot een robuuste en samenhangende natuur in de gemeente Tilburg, is een ruimtelijke visie opgesteld voor Tilburg vanuit gewenste ontwikkelingen voor natuur. Deze visie is met vele maatschappelijke actoren ontwikkeld en vastgelegd in een intentieovereenkomst. Bijzonder hieraan is dat onder andere knelpunten samen zijn bekeken, water als ordenend principe heeft gefungeerd, gekeken is in hoeverre maatregelen tbv agrarisch natuurbeheer en natuurontwikkelingsprojecten kunnen worden meegekoppeld. Dit leidde ertoe dat het gebied niet op slot gaat, maar dat weloverwogen afwegingen hebben plaatsgevonden. Bijzonder is dat vooraf reeds compensatiegebieden zijn aangewezen én een natuurontwikkelingsfonds is opgericht waaraan alle partijen deelnemen. Dat deze Groene Mal werkt blijkt uit de recente ontwikkelingen tav compensatie in het kader van aanleg van een ringweg.

Naast de inzet van bestemmingsplannen zijn er nog andere instrumenten waarmee een gemeente haar natuurbeleid kan vormgeven: het structuurplan en milieuvergunningen. De (gecombineerde) inzet van deze instrumenten vereist echter een proactieve houding van een gemeente, inclusief goede interne afstemming. Het structuurplan is een plan dat door meerdere gemeenten tegelijk kan worden opgesteld. Dit strategisch plan kan de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling weergeven, met aandacht voor alternatieve locaties of compensatiegebieden in verband met te beschermen natuurwaarden. Een structuurplan opstellen is echter niet verplicht en opgestelde plannen zijn niet juridisch bindend. Hetzelfde geldt voor een door de gemeente op te stellen milieubeleidsplan. Hiermee kan een gemeente

de bescherming van het milieu richtinggevend laten zijn aan te nemen ruimtelijke beslissingen. Bestemmingsplan, structuurplan en milieubeleidsplan bieden alle drie mogelijkheid om natuur te beschermen via resp. begrenzen en bestemmen van (nieuwe) natuurgebieden, het weren van ruimtelijke ingrepen die deze waarden negatief beïnvloeden, en het stellen van abiotische randvoorwaarden aan deze gebieden.

Reeds aanwezige inrichtingen in en nabij belangrijke natuurwaarden kunnen door een gemeente gereguleerd worden middels de instrumenten milieuvergunningen en de meldingsplicht in het kader van Algemene regels. Aanvullend op deze wetgeving kunnen, als laatste vangnet, de instrumenten Algemene Plaatselijke Verordening en Bouwverordening worden genoemd; in de eerste kunnen bepalingen ter bescherming van het milieu worden opgenomen. In de tweede kan een gemeente op laten nemen dat bij het uitvoeren van bouwen sloopwerkzaamheden ook onderzoek tav beschermde soorten moet worden uitgevoerd. Met deze instrumenten uit de Wet Milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen gemeenten dus aanvullend op het Natuurbeschermingsrecht, eigen eisen stellen (binnen de wettelijke kaders) aan vergunningverlening e.d.

Natuurhouding: bepalende elementen

De natuurhouding van de geïnterviewden personen uit onderzoek Vader (2004) hangt vooral samen met de mate van (on)zekerheid en (on)duidelijkheid die er binnen decentrale overheden heerst rondom de interpretatie en implementatie van de Ffwet. Angst voor discussies met gemeenteraad en/of de bevolking ligt soms ten grondslag aan het uitblijven van concrete natuurdoelstellingen. Het 'idee heerst' dat natuurontwikkeling en natuurbescherming vooral tijd en geld kosten en een belemmering kunnen zijn voor de sociaal-economische ontwikkeling. Onder andere negatieve berichtgeving in de media heeft hier een belangrijke en bepalende rol in gespeeld. Een andere reden voor het uitblijven van specifiek gemeentelijk natuurbeleid is het gebrek aan capaciteit en financiële middelen. Dit wordt als één van de belangrijkste knelpunten gezien voor het goed uitvoeren van gemeentelijk natuurbeleid. Dit speelt vooral een rol bij kleinere gemeenten; grotere gemeenten hebben over het algemeen wel aparte ecologen in dienst en/of een (sub)afdeling natuur. Het ontbreken van een aparte afdeling kan in positieve gevallen ertoe leiden dat natuur in overige afdelingen wordt geïntegreerd en men een gedeelde verantwoordelijkheid voor natuur ervaart.

Het andere uiterste is dat natuurbelangen veronachtzaamd worden. Dit is echter niet nader onderzocht. Behalve media, middelen en instrumenten heeft ook de structuur van de eigen organisatie invloed op de houding van ambtenaren tav natuurbeleid. De geïnterviewden zijn van mening dat de interne communicatie een bepalend element is voor de natuurhouding binnen de gemeente. De interne communicatie ten aanzien van natuur is echter nauwelijks gestructureerd en veelal afhankelijk van individuele interesses en inzet. Persoonlijke motieven spelen een belangrijke rol bij de houding die men aanneemt ten aanzien van natuur. Met name de invloed van bestuurders is hierbij groot; een 'groene' wethouder kan het ambtenarenapparaat en de lokale politiek enthousiast maken voor actief natuurbeleid, terwijl een 'niet-groen' bestuur opgebouwd natuurbeleid kan laten smelten als sneeuw voor de zon. Door de Flora- en faunawet en de Vogel- en Habitatrichtlijn gaat natuur echter meer en meer leven binnen het gemeentelijk beleid. Waar men bij ruimtelijke orderingszaken vroeger dacht om natuur heen te kunnen, is dit nu niet meer mogelijk. Natuurbeleidsmedewerkers en overige medewerkers weten elkaar hierdoor steeds beter te vinden. Het goed omgaan met bijv. de Flora- en faunawet lijkt dan ook een kwestie van gewenning. Het is onduidelijk of de aandacht voor overige natuurwaarden (EHS, natuurontwikkelingsgebieden) evenredig toeneemt.

Ecologische kennis gemeenten

Gemeenteambtenaren weten elkaar op de werkvloer steeds beter te vinden. Wel ontbreken bij vrijwel alle gemeenten actuele en dekkende verspreidingsgegevens van soorten. Het handen en voeten geven aan soortenbeleid en de bescherming van soorten vormen voor veel gemeenten dan ook een inhoudelijke bottleneck. Juist het ontbreken van instrumenten om soorten adequaat te beschermen, maakt het extra noodzakelijk om goed inzicht te hebben in het vóórkomen van deze soorten. Het ontbreken van een gebiedsdekkend overzicht vormt binnen gemeenten een ernstig probleem, omdat zodoende niet goed ingeschat kan worden waar welke ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn.

Gemeenten zijn zo veelal afhankelijk van externe kennisbronnen tav verspreidingsgegevens. Daarbij maakt men volgens eigen zeggen onder andere gebruik van het Natuurloket, naast andere bronnen zoals de provincie en lokale natuurorganisaties of het zelf uitzetten van onderzoek. De gegevens van het Natuurloket worden als te grofmazig beoordeeld (en bovendien worden de kosten als belemmerend ervaren). Het verbeteren van de dataverzameling wordt door de 'groenmedewerkers als prioritair bestempeld (workshop participatie). Anderzijds stelt de Flora- en faunawet impliciet eisen aan actualiteit en schaal van gegevens, waaraan alleen kan worden voldaan via flinke investeringen. In voorkomende gevallen onderzoek doen is vaak effectiever en goedkoper. Binnen een planproces zou men verspreidingsgegevens van grof naar fijn moeten verzamelen. Een signaleringkaart zoals in de gemeente Rotterdam gebruikt wordt kan daarbij behulpzaam zijn (Bijlage 4; bron rapport Vader 2004).

Veeleer is het belangrijk dat gemeenten de (verkregen) verspreidingsgegevens juist weten te interpreteren: schatten waar natuurwaarden (buiten beschermde natuurgebieden) bescherming behoeven en inschatten welke mogelijke effecten ruimtelijke ontwikkelingen op natuurwaarden kunnen hebben. Dit vereist veel impliciete ecologische kennis van (ecologische randvoorwaarden soorten en habitats, kennis van dosis-effectrelaties, normen voor duurzaam voorkomen soorten). Een hoop van deze kennis is überhaupt nog niet aanwezig of ontsloten. Maar ook hier kan in voorkomende gevallen een beroep worden gedaan op lokale kennis.

Groentoets: wat is het eigenlijk?

Het invoeren van een 'Groentoets' wordt door gemeenten en lokale natuurorganisaties als een goed middel gezien om in gemeentelijke procedures op tijd rekening te houden met deze natuurwaarden (Kader Groentoets). Het begrip 'groentoets' duikt steeds vaker op in discussies over ruimtelijke ordening. Actoren stellen dat in bepaalde gevallen een 'groentoets' toegepast moet worden, meestal zonder te verduidelijken wat hier nu onder verstaan dient te worden. Dat leidt tot begripsverwarring en onduidelijkheid, getuige de wijze waarop verschillende instanties het begrip groentoets definiëren:

- Groentoets wordt gebruikt als synoniem voor de Habitattoets cf. Habitatrichtlijn art. 6
- Groentoets is een afwegingskader voor natuur, recreatie, vervangingswaarde van natuur en belevingswaarde voor bepalen functies van gebieden
- Groentoets bevat uitgangspunten voor gemeentelijk bomenbeleid (afstemmen van aanplant, kap, onderhoudswerkzaamheden etc.)
- Groentoets is afwegingskader functie open ruimte igv te ontwikkelen nieuwbouwlocaties
- Groentoets is toetsingskader voor 'groen' à la Watertoets bij opstellen bestemmingsplannen.

Daarmee varieert een Groentoets tot een toets van bomenbeleid, via beleid tav wettelijk beschermde natuurwaarden tot integraal beleid van natuur- en landschapswaarden. Ons eigen idee van een groentoets is een soort checklist, die gebruikt kan worden als belangrijk hulpmiddel bij het doorlopen van RO-procedures. De checklist houdt rekening met wettelijk en planologisch beschermde natuurwaarden, en mogelijke overige gemeentelijke natuurwaarden, vastgelegd in het eigen beleid (bijv. bomenbeleid, milieubeleid etc.)

Samenwerking gemeenten met actoren

Gemeenten werken op verschillende wijze samen met diverse actoren, variërend van lokale natuurorganisaties, private partijen tot overige decentrale overheden. Er is geen overzicht van de wijze en mate waarop deze samenwerking plaats vindt. Wel is recent naar de samenwerking met lokale natuurgroeperingen gekeken. De groeperingen kunnen diverse kennis herbergen die interessant is voor gemeenten: van pure verspreidingsgegevens tot kennis over ruimtelijke ordening en landschapsecologie. De groeperingen zelf handelen vaak vanuit de invalshoek natuurbeleving, terwijl gemeenten handelen vanuit planning en handhaving. Dit verschil vormt een belangrijk aandachtspunt bij samenwerking. De wijze van samenwerking verschilt sterk per gemeente; van ad-hocvragen aan organisaties tot structurele samenwerkingsverbanden. Voor een duurzame inhoudelijke samenwerking is het noodzakelijk dat men open kaart speelt en de juiste condities schept. Gemeenten zullen bijv. organisaties moeten informeren over wat er men hun gegevens gebeurt en niet zonder opgaaf van reden voorbijgaan aan hun adviezen. De organisaties op hun beurt zullen bijv. moeten werken aan de kwaliteit van de verzamelde gegevens.

Middelen die lokale natuurgroepering tot hun beschikking hebben zijn: tijd (gebaseerd op vrijwillige inzet); kennis (deskundigheid vrijwilligers heeft wel aandacht); enthousiasme (draagvlak burgers, al kampen veel groeperingen met vergrijzing). Betere samenwerking kan bereikt worden door impliciete spelregels voor beide partijen op te stellen, waardoor samenwerking geformaliseerd wordt en een natuurgroepering bijv. niet meer afhankelijk is van één specifieke ambtenaar of wethouder. Het op tijd bijstellen van de spelregels (bepalen doelen, deelnemers, activiteiten etc) zal moeten voorkomen dat de samenwerking een doel op zich wordt. Als gemeenten vragen hebben over procedures van het natuurbeschermingsrecht zoeken zij meestal eerst contact met de provincies. Deze organisaties hebben een langere natuurbeleidstraditie. De meeste provincies kennen bovendien een eigen zgn. milieu-inventarisatie, waarin diverse soortgroepen op provinciaal niveau gemonitord worden. Bij de meeste provincies is in het kader van de decentralisatie de capaciteit voor natuuronderzoek wat toegenomen. Ook de regiodirecties van LNV worden door gemeenten wel benaderd voor informatie.

3 Ruimtelijke samenhang, biodiversiteit en beheer

3.1 Verbinden, ontsnipperen en samenhangen

Voor veel soorten zijn de Nederlandse natuurgebieden te klein om bij volledige isolatie een duurzaam voortbestaan te garanderen. Het volledig oplossen van dit probleem door oppervlaktevergroting vereist natuurgebieden die qua maatvoering niet haalbaar zijn voor Nederland (RIVM et al, 1997). Een groot deel van de soorten kan dus alleen duurzaam voortbestaan als natuurgebieden in een netwerk worden geschakeld. Dit is te bereiken door het verkleinen van de afstand tussen natuurgebieden, door de aanleg van nieuwe natuurgebieden, door het verminderen van de weerstand van het landschap tussen natuurgebieden, door het aanbrengen van verbindingzones en door ontsnipperende maatregelen bij transportinfrastructuur (Opdam et al, 2003).

Robuuste verbindingen essentieel onderdeel van de EHS

De robuuste verbindingen zijn gericht op het vergroten van de mogelijkheden tot uitwisseling van soorten tussen de grotere natuurcomplexen. Het gaat om vele soorten van verschillende ecosysteemtypen. Robuuste verbindingen combineren de strategieën gericht op vergroten, verdichten en verbinden. De robuuste verbindingen vinden hun basis in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' en worden ook in de Agenda Vitaal Platteland en Nota Ruimte als volwaardig onderdeel van de EHS gezien. De beleidsopgave van het Rijk is 27.000 ha.

Tot nu toe zijn weinig robuuste verbindingen gerealiseerd, vanwege onzekerheid over de financiering. De begrenzing en verwerving kwamen traag op gang. Per 31 december 2002 waren 19 ha aangekocht voor de robuuste verbindingen (exclusief 103 ha ruilgronden) (data van LNV 2003), waarvan nog geen gronden zijn ingericht. Kabinet Balkenende 2 heeft besloten tot een intensivering van de uitgaven voor robuuste verbindingen. Het Rijk toezeggingen gedaan over de financiering van verwerving, inrichting en beheer. Zowel voor de eerste tranche van 13.500 ha (gereed in 2015) als de tweede van 13.500 ha (gereed in 2018) is financiering toegezegd. Daarnaast is financiering door het Rijk toegezegd voor het treffen van ontsnipperingsmaatregelen bij rijkswegen, rijksvaarwegen en spoorwegen. LNV en de provincies hebben inmiddels afspraken vastgelegd over fasering, omvang, ecologische ambitieniveau en traject. Ook zijn prestatieafspraken gemaakt.

Ontsnippering werkt, maar ook op populatieniveau?

De natuur in Nederland is op veel plaatsen doorsneden door wegen, spoorwegen en vaarwegen. In mei 2004 is het Meerjarenplan Ontsnippering (MJPO) van de ministeries van V&W, LNV en VROM verschenen en in juni 2004 is het naar de Tweede Kamer gestuurd. Het MJPO vormt het kader voor het ontsnipperingsbeleid voor de periode tot 2018. Het beschrijft onder andere waar knelpunten tussen EHS (inclusief robuuste verbindingen) en bestaande rijksinfrastructuur (autowegen, spoorwegen en vaarwegen) liggen en hoe die aan te pakken zijn, bijvoorbeeld door de aanleg van ecoducten.

De afgelopen 15 jaar zijn al diverse ecoducten in Nederland aangelegd, waaronder de volgende omvangrijke: Woeste Hoeve en Terlet (over de A50 op de Veluwe), Boerskotten, Harm van de Veen (over de A1 bij Kootwijk) en Borkeld (over de A1 bij Rijssen).

Inventarisaties laten zien dat vooral edelhert, ree en wild zwijn deze ecoducten veelvuldig gebruiken. Ook gebruik van de volgende dieren wordt gemeld: vos, marterachtigen, das,

muizensoorten, egel, haas, konijn. Bij het ecoduct Boerskotten is waargenomen dat ook vogels en vleermuizen van het ecoduct gebruik maken. Natuurmonumenten heeft in 2002-2003 tellingen gedaan bij het wildviaduct Terlet (Nieuwsbericht op internetsite van de Vereniging Natuurmonumenten). Het wildviaduct verbindt het Deelerwoud en het Nationaal Park Veluwezoom. Natuurmonumenten meldt dat in een jaar tijd edelhert, wild zwijn, damhert en ree naar schatting 4.000 keer over wildviaduct Terlet trokken. Waarschijnlijk is het wildviaduct ook van belang voor reptielen en muizen, maar daar zijn geen tellingen voor gedaan.

Het gebruik van andere ontsnipperingsmaatregelen zoals faunatunnels, is voor een aantal diersoorten onderzocht (Piepers, 2001). Dassentunnels, andere faunatunnels, en oeverstroken onder bruggen blijken regelmatig te worden gebruikt door kleine zoogdieren, zoals vos, das, marterachtigen, bunzing, hermelijn, rat, (woel)muizen, haas, konijn en egels. Gebruik door amfibieën is minder goed onderzocht.

Een belangrijke hiaat in de kennis over de effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen is de kennis over het effect op populatieniveau. De effectiviteit op populatieniveau zal voor een belangrijk deel afhangen van het aantal dieren dat de voorzieningen gebruikt. Voor soorten die veel passeren, zoals ree, edelhert, wild zwijn is een positief effect op de duurzaamheid van populaties te verwachten. Voor soorten die minder vaak passeren is het moeilijker vast te stellen wat de effecten op populatieniveau zijn. In beide gevallen is aanvullend (veld)onderzoek in combinatie met simulatie modellen nodig om de verwachte effecten op duurzaamheid van de populaties beter te kunnen inschatten.

Ruimtelijke samenhang

De EHS heeft onder meer tot doel dat er een samenhangend netwerk van natuurgebieden ontstaat. De voorgaande Natuurbalansen besteedden regelmatig aandacht aan de voortgang hiervan. De conclusie daarvan was: de EHS leidt tot vergroting van de totale oppervlakte natuurgebieden. Hier en daar ontstaan wel grote aaneengesloten eenheden, maar veel natuurgebieden blijven klein en versnipperd. Nu de begrenzing van de EHS ver gevorderd en de realisatie een stuk op weg is, is het de vraag welke perspectieven er zijn in het bijzonder denkend aan overlevingskansen van soorten. De eisen die soorten stellen aan de ruimtelijke samenhang (afstanden tussen en oppervlakte van gebieden) van hun leefgebied om duurzaam te kunnen overleven verschillen van soort tot soort. De ruimtelijke samenhang van de situatie in 1990 en 2000 zijn vergeleken. Op basis daarvan kunnen uitspraken gedaan worden of de ruimtelijke samenhang van natuur is verbeterd gedurende ontwikkeling van nieuwe natuur in het kader van de EHS.

Methoden

We hebben een analyse uitgevoerd voor de ruimtelijke samenhang van vier typen natuur: bos van hooggelegen gebieden en bos van laaggelegen gebieden, heide en laagveenmoeras. De ruimtelijke samenhang is bepaald voor een drietal ecoprofielen per type natuur. Een ecoprofiel heeft kenmerken van soorten met vergelijkbare eisen voor ruimtelijke samenhang (zie Tabel 1) Voor de analyse is een vereenvoudigde LARCH procedure gebruikt (Tabel 2), zie ook Reijnen et al (2004).

Er zijn kaarten gebruikt met de ligging van de vier typen natuur in 1990 en in 2000. Voor de vier typen natuur zijn hiervoor verschillende bronnen van informatie gebruikt, zie factsheet "ruimtelijke samenhang natuur in Bijlage 8. De scores voor gemiddelde ruimtelijke samenhang van een leefgebied (bossen op hoge of lage gronden, heide en laagveenmoeras) wordt op basis van de scores uit Tabel 2 en 3 berekend. Dit geeft waarden tussen 0 en 1. Waarden van 0 scoren 'slecht', > 0 en ≤ 0.333 'matig', > 0.333 en ≤ 0.667 'redelijk' en > 0.667 'goed'.

Tabel 1. Ecoprofielen voor ruimtelijke samenhang op basis van oppervlaktebehoefte sleutelpopulaties en vereiste minimale afstand tussen sleutelpopulaties

Ecoprofiel	Oppervlaktebehoefte van een sleutelpopulatie (ha)	Minimaal vereiste afstand tussen sleutelpopulaties om uitwisseling mogelijk te maken (km)
1	50	5
2	300	10
3	750	25

Tabel 2. Vereenvoudigde LARCH-procedure per ecoprofiel voor het bepalen of leefgebieden onderdeel uitmaken van een duurzaam netwerk en of leefgebieden groot genoeg zijn voor een sleutelgebied.

Onderdeel	Stap	Rekenregel
Bepalen of leefgebieden (droge of natte natuur) onderdeel uitmaken van een duurzaam netwerk	Netwerken bepalen	Hiervoor wordt uitgegaan van een kwart van de vereiste minimale afstand, vanwege het voorkomen van natuurgebieden kleiner dan sleutelpopulaties (Broekmeijer & Steingröver 2001)*
	Oppervlakte netwerken	Som van alle natuurgebieden binnen het netwerk. Te kleine gebieden doen niet mee (oppervlakte < 5% van de oppervlakte van een sleutelgebied)
	Duurzaamheid van netwerken	Oppervlakte van natuurgebieden in het netwerk is $\geq 1,5$ maal 5 maal de oppervlakte van een sleutelgebied (Verboom et al. 2001)**
Bepalen of een leefgebied (natte of droge natuur) een sleutelgebied is	Oppervlakte sleutelgebieden	Oppervlakte natuurgebied is $\geq$ oppervlakenorm voor sleutelgebied **

* De vereiste minimale afstanden voor de ecoprofielen 1, 2 en 3 worden dan 1,25 km, 2,5 km en 6,25 km.

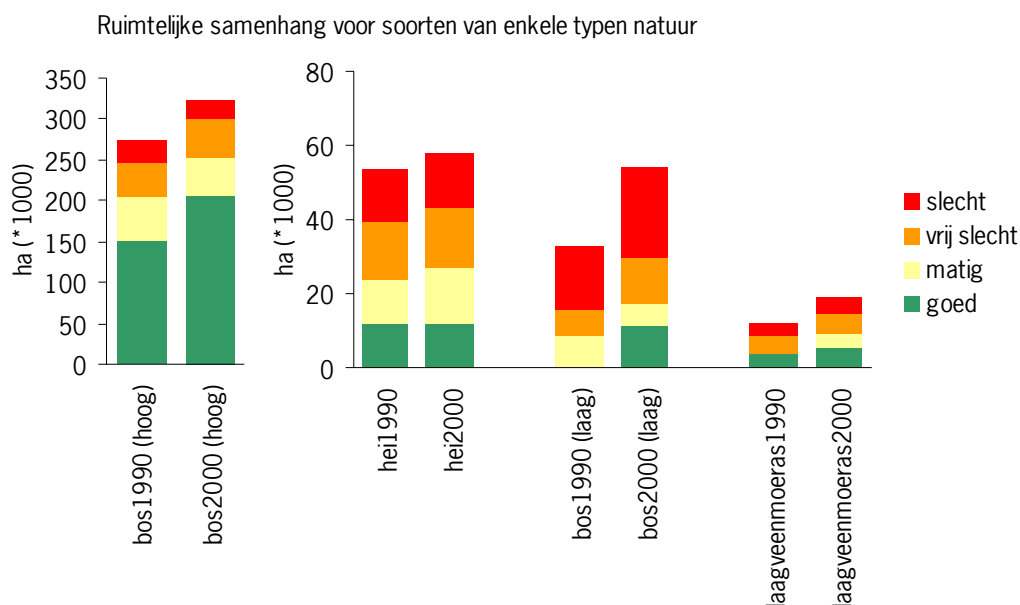
** De oppervlakte van een sleutelgebied is vergroot met een factor twee, omdat niet het hele natuurgebied geschikt leefgebied zal zijn: de oppervlakten voor de ecoprofielen 1, 2 en 3 worden dan 100 ha, 600 ha en 1500 ha.

Tabel 3 Beoordeling van de ruimtelijke samenhang van leefgebieden per ecoprofiel

	Geen sleutelgebied	Sleutelgebied
Netwerk niet duurzaam	Onvoldoende (0)	Matig (0,5)
Netwerk duurzaam	Matig (0,5)	Goed (1,0)

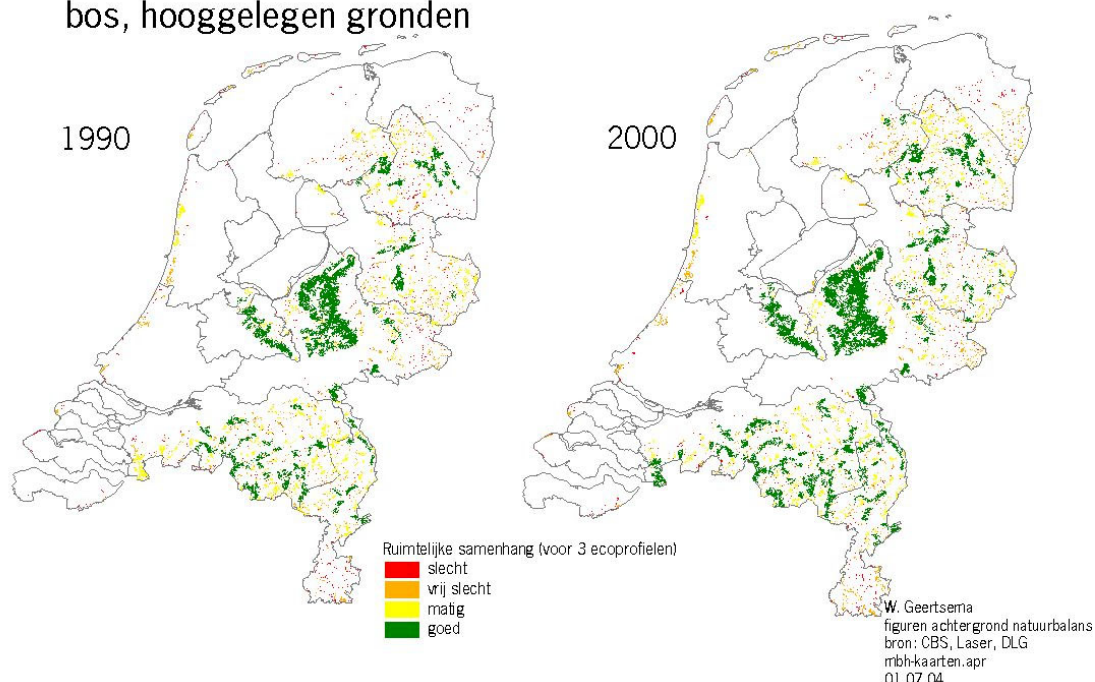
Resultaten

Figuur 2 laat de resultaten van deze analyse zien. Een groot deel van de bossen van hooggelegen gebieden had in 1990 al een goede ruimtelijke samenhang; deze situatie is nog iets beter geworden. Voor de overige typen natuur die in beschouwing zijn genomen, geldt dat de situatie in 1990 veel minder samenhangend was. De realisatie van nieuwe natuur tot nu toe heeft geleid tot een verbetering van die situatie: de oppervlakte neemt toe. Figuur 3 laat voor de 4 natuurtypen de ligging van de gebieden met hun ruimtelijke samenhang zien. Hoewel de ruimtelijke samenhang voor bos op lage gronden en laagveenmoerassen wel iets verbeterde, blijft toch een relatief groot deel van deze typen natuur sterk versnipperd. Dit besef bestaat ook bij het kabinet. De Agenda Vitaal Platteland geeft aan dat overwogen wordt de huidige begrenzing van de EHS aan te passen waar dat nodig en mogelijk is. Herbegrenzing kan worden aangegrepen om randeffecten te verminderen en natuurgebieden optimaal in te passen in (grond)watersystemen, maar ook om versnippering tegen te gaan. De hierboven beschreven bevindingen wijzen erop dat vooral de huidige begrenzing van natte natuur aandacht vraagt.

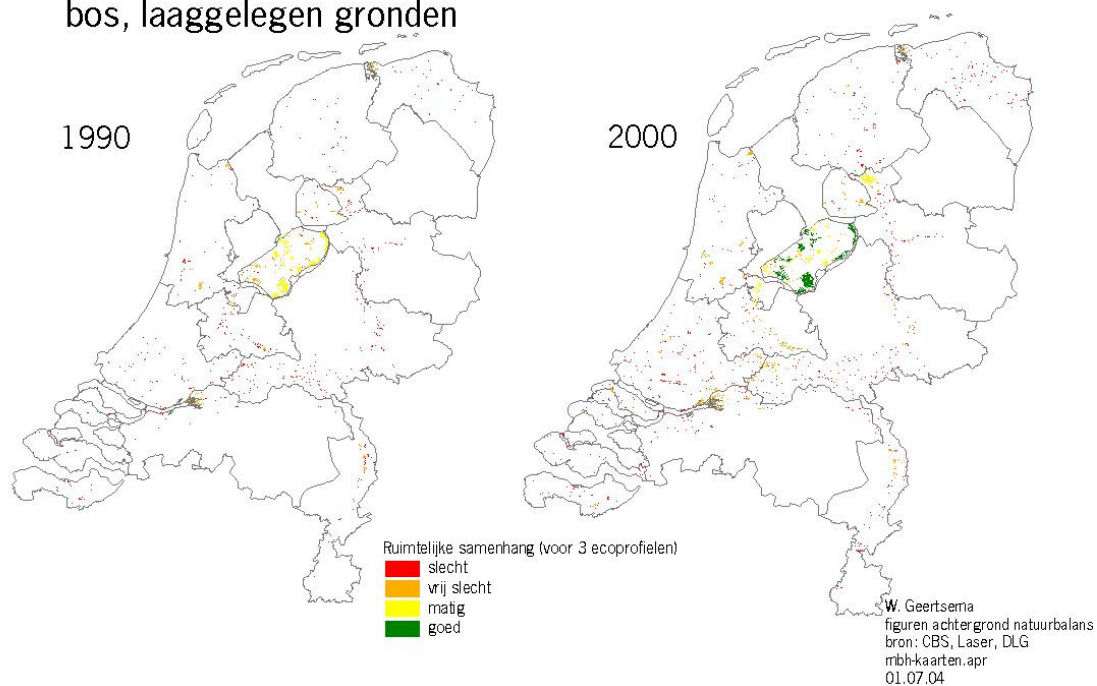


Figuur 2. De ruimtelijke samenhang van bossen, die in 1990 al relatief goed was, is verbeterd. Vooral voor bos op lage gronden en voor laagveenmoerassen geldt dat sprake blijft van een sterke versnippering. De grootte van gebieden en de afstand tot andere gebieden vormen de basis van de ruimtelijke samenhang. Bij goede samenhang zijn de kansen op duurzame overleving van soorten groot.[2261N04g, 2261N04h]

Ruimtelijke samenhang bos, hooggelegen gronden

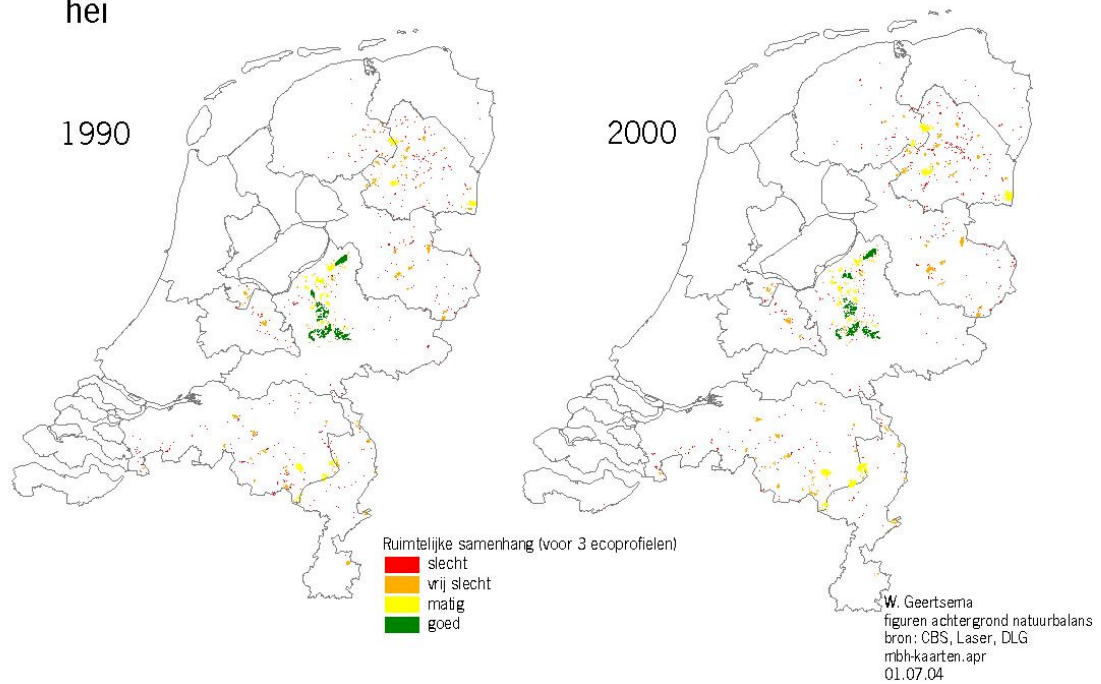


Ruimtelijke samenhang bos, laaggelegen gronden

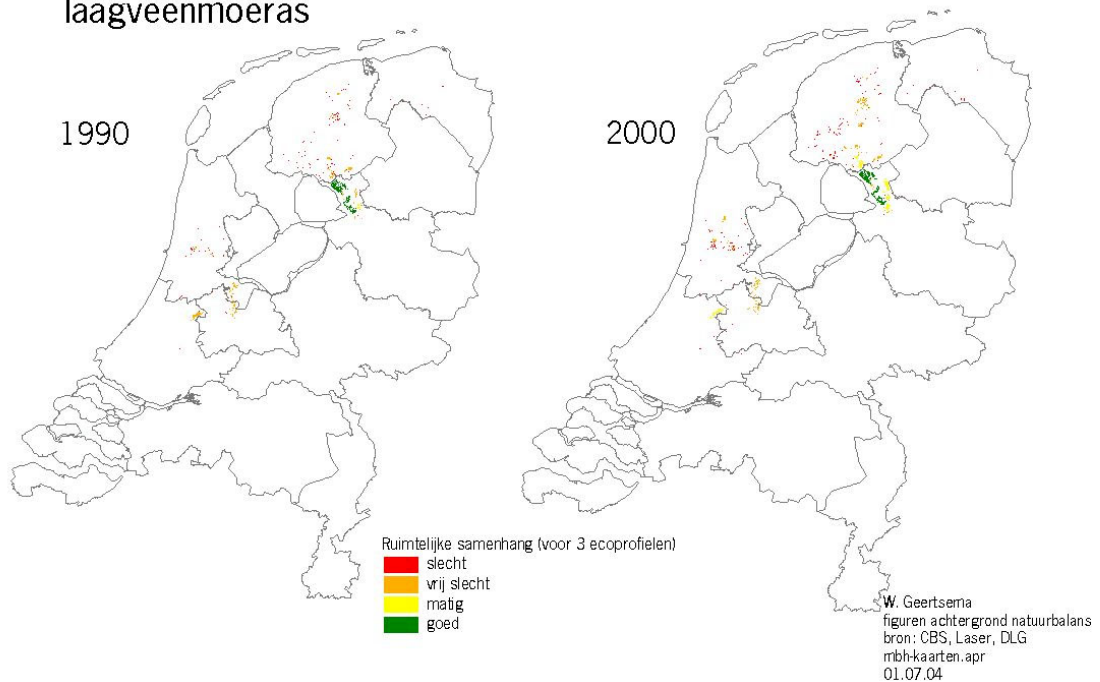


Figuur 3. Ligging van natuugebieden van vier typen en de kwaliteit van de ruimtelijke samenhang voor drie ecoprofielen.

Ruimtelijke samenhang hei



Ruimtelijke samenhang laagveenmoeras



Figuur 3. (Vervolg) Ligging van natuugebieden van vier typen en de kwaliteit van de ruimtelijke samenhang voor drie ecoprofielen.

3.2 Begrensde EHS mist enkele plekken met hoge biodiversiteit

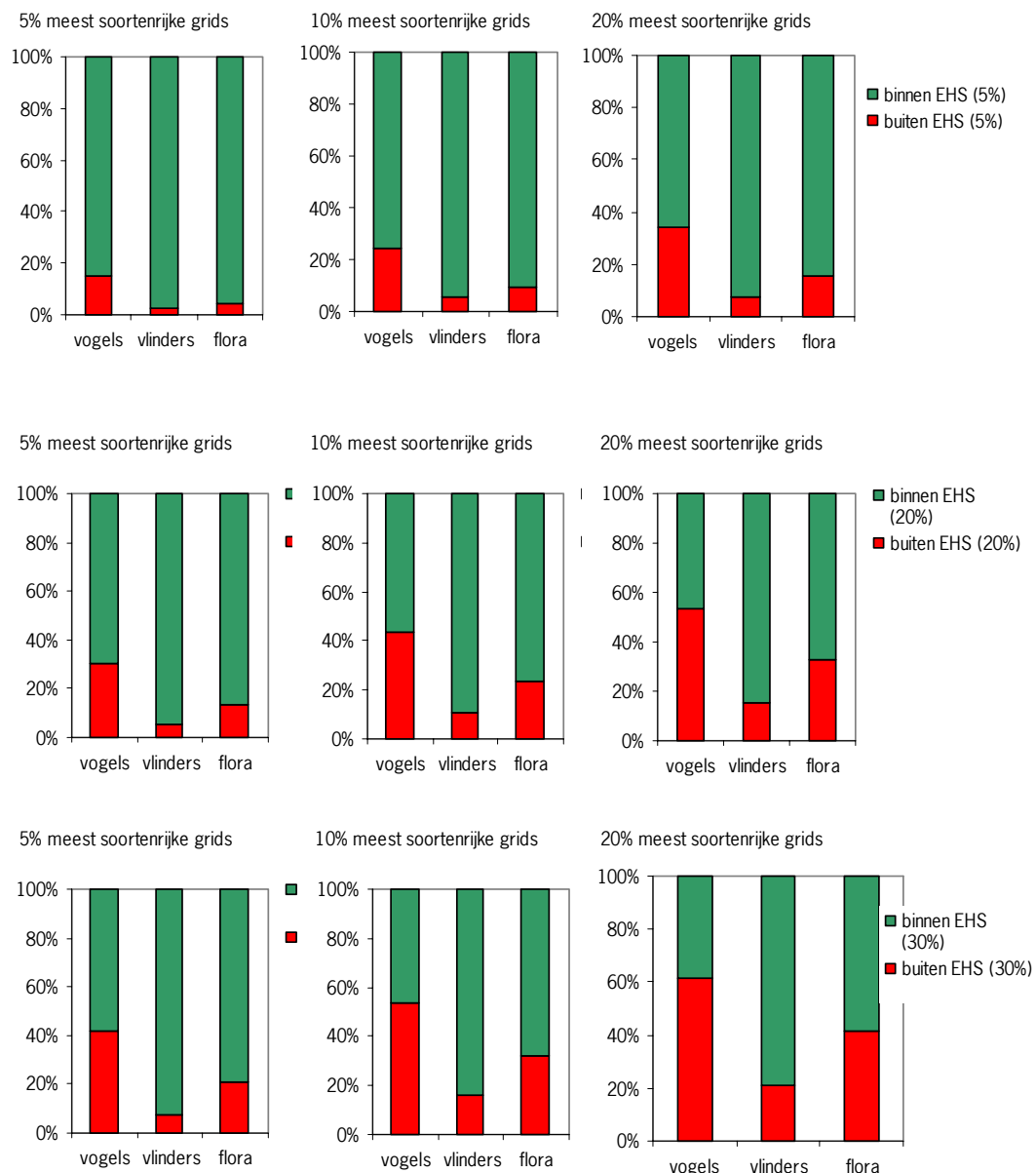
Nederland heeft zich verplicht voor alle in 1982 in ons land voorkomende soorten en populaties in 2020 duurzame condities voor hun voortbestaan te garanderen. Het beleid voor de EHS richt zich daarbij op een selectie van doelsoorten (Bal et al, 2001). De verplichting doelsoorten te beschermen is een van de redenen om de Ecologische Hoofdstructuur tot stand te brengen. Nu de begrenzing van de EHS voor een groot deel is afgerond, kan in beeld worden gebracht of de locaties die veel doelsoorten bevatten ook daadwerkelijk binnen de begrenzing liggen.

Methode

Op basis van de verspreidingsgegevens van doelsoorten van vogels, vlinders en planten zijn gebieden in kaart gebracht waar relatief veel doelsoorten voorkomen. Hierbij hebben we gekozen voor respectievelijk de 5%, de 10% en de 20% meest doelsoortenrijke km-hokken (de gegevens zijn afkomstig van SOVON, FLORON en de Vlinderstichting en zijn geleverd door A. Hinsberg, RIVM). De ligging van de EHS is gebaseerd op de begrensde gebieden in eind 2002 (klassen NGB en NGN uit Gebis2003_n en BEH uit Gebis 2003_b) aangevuld met bestaande natuur uit 1990 ($Ibn1990t = 1$). Dit levert een polygonenkaart op, die vervolgens vergrid is op km-hok niveau. Het moest worden vergrid, omdat de vergelijking met de hotspots van doelsoorten op dezelfde schaal moest worden uitgevoerd. Km-hokken werden toegewezen aan of wel of geen EHS. Ook hiervoor werden drie niveaus gebruikt, afhankelijk van de hoeveelheid EHS in een km-hok. Bij minimaal 5%, 20% of 30% oppervlakte aandeel EHS werd een grid tot EHS gerekend. Vervolgens is gekeken welk aandeel van de hotspots overlappen met de EHS grids.

Resultaten

De resultaten in Figuur 4 laten zien dat het van de definitie van hotspots en EHS afhangt welk aandeel van de hotspots binnen de EHS ligt. Bij strenge definitie van de EHS (minimaal 30% van km-hok binnen EHS) en ruime definitie van hotspot (20% meest soortenrijke km-hokken), hoe groter het aandeel dat buiten de EHS valt. Het merendeel van de doelsoortenrijke plekken binnen de EHS-begrenzing ligt. Er voldoen 8700 km-hokken (totaal dus 870.000 ha) aan het EHS criterium waarbij minstens 30% van het km-hok tot de EHS behoort, van de drie gekozen definities komt die het dichtste bij de geplande EHS, van ca 750.000 ha. In de figuren van 10% van de meest doelsoortenrijke km-hokken ongeveer de helft (vogels) tot meer dan 80% (vlinders) van de doelsoortenrijke plekken ligt binnen de begrensde EHS. De doelsoortenrijke plekken die buiten de EHS liggen, liggen vaak wel in de buurt van begrensde gebieden (binnen enkele km's). Vooral de doelsoortenrijke plekken van vlinders en planten liggen binnen de begrenzing, maar er valt ook een significant deel buiten de begrenzing, vooral voor vogels. Enkele van de gebieden waar relatief veel doelsoortenrijke plekken buiten de begrensde EHS liggen zijn: (delen van) de IJsselvallei (vogels, planten), het (oostelijk) Rivierengebied (vogels, planten), de Achterhoek (vogels), Zuid Limburg (planten) en Zuid-West Friesland (vogels). Wellicht kan lokale herbegrenzing van de EHS, mits zorgvuldig afgewogen, hierin een rol spelen.



Figuur 4 Ligging van hotspots binnen de EHS voor verschillende definities van hotspot en EHS. Hoe ruimer de selectie van hotspots (van links naar rechts) en hoe strenger de definitie van de EHS (van boven naar beneden), hoe groter het aandeel dat buiten de EHS ligt. Over het algemeen ligt het merendeel van de hotspots met doelsoorten ligt binnen de begrensde EHS. Vooral voor vogels geldt dat een aanzienlijk deel van de hotspots zich buiten de begrensde EHS bevindt. [2260N04g]

3.3 Realisatie natuurdoelen en ombuigingen beleid

Het huidige kabinet wil het natuurbeleid ombuigen: 40% realisatie van nieuwe natuur door inzet van particulier natuurbeheer met functiewijziging (75%) en agrarisch natuurbeheer (25%) in plaats van grondaankopen voor terreinbeherende organisaties. De oorspronkelijke doelstellingen voor omvang en kwaliteit van de EHS in 2018 blijven daarbij het uitgangspunt.

Realisatie van de EHS gaat niet alleen over de hoeveelheid hectares maar ook over het realiseren van natuurkwaliteit, gericht op onder meer biodiversiteit en natuurlijkheid. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' geeft op hoofdlijnen aan welke natuurdoelen in de EHS moet worden gerealiseerd. De provincies hebben op een kaart aangegeven waar die doelen gerealiseerd kunnen worden. Medio december 2003 is deze voorlopige versie van de landelijke Natuurdoelenkaart door LNV toegezonden naar de Tweede Kamer. Definitieve overeenstemming met betrokken partijen moet nog plaatsvinden. Naar verwachting zal de kaart eind 2005 worden vastgesteld. In de tussentijd is de voorlopige kaart de basis voor discussie met andere overheden en terreinbeheerders.

De natuurdoelen zijn gegroepeerd in drie hoofdcategorieën:

- Grootschalige natuur: waarin grootschalige natuurlijke processen (het resultaat bepalen. (Juist bij grootschalige natuur speelt actief beheer een ondergeschikte rol. I.h.a. laten we grote grazers het werk doen en bepalen we slechts de dichtheden)
- Bijzondere natuur: waarbij het natuurbeheer plaatsvindt door kleinschalig beheer, gericht op een optimale biodiversiteit. (al of niet in grote gebieden).
- Multifunctionele natuur: in hoofdzaak natuur met een afgeleide natuurkwaliteit als gevolg van medegebruiksfuncties zoals de visserij, landbouw, bosbouw, recreatie.

Methode

De geografische bestanden die nodig zijn voor een analyse van de realisatie van de nagestreefde natuurdoelen, zijn niet beschikbaar. Van Oostenbrugge et al. (2003) hebben op allerlei manieren geprobeerd informatie te krijgen over de realisatie van de natuurdoelen. Om toch iets te kunnen zeggen over de voortgang van de realisatie hebben zij gekozen voor een analyse van ruimtelijke bestanden die wel beschikbaar waren en die een benadering kunnen geven over de voortgang. De hier gerapporteerde analyse is vergelijkbaar met die analyse die zij hebben uitgevoerd maar dan met andere bestanden. Naast de nieuwste versie van de tijdelijke natuurdoelenkaart, zijn de ruimtelijke bestanden van Programma Beheer gebruikt. Hiermee wijkt de analyse af van Van Oostenbrugge vooral omdat ook het agrarisch natuurbeheer als onderdeel van de EHS is meegenomen (LNV 2000). Door de eigendomsituatie en de uit complexen bestaande natuurdoelen kaart is het niet mogelijk om te analyseren of het gevoerde beheer c.q. aangevraagde pakket ook daadwerkelijk overeenkomstig is met het gewenste natuurdoel. Ook is een analyse binnen/buiten de EHS niet mogelijk door het nog niet beschikbaar zijn van een netto-EHS kaart.

Aan de hand van bestaande geografische bestanden is nagegaan in hoeverre de natuurdoelen onder beheer zijn. Daartoe zijn de volgende kaarten met elkaar gecombineerd:

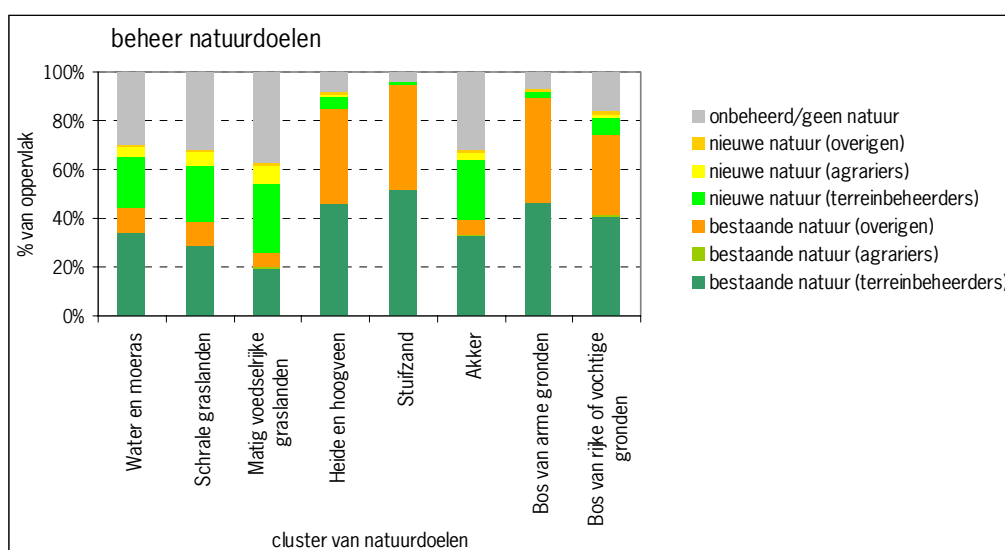
- Bestaande Natuur (1990) (NM, PL, SBB, Defensie, gemeenten, wateleidingbedrijven, particulieren)
- GEBIS (Nieuwe natuur in gebiedsplannen)
- Eigendom zijn van terreinbeherende organisaties (NM, SBB, PL):
- Programma Beheer (feb. 2004): (Terreinbeheerders, agrariërs, "overigen")
- BOTOP (2004). Agrarisch natuurbeheer onder de oude relatienotaregeling.
- Landelijke natuurdoelenkaart (versie december 2003)

Hierbij zijn de eerste 5 bestanden gebruikt om aan te geven welke vorm van beheer en/of bescherming in een gebied aanwezig is. Het bestand van de Natuurdoelenkaart moest worden aangepast voor de analyse. De informatie over natuurdoelen die in een bepaald gebied voorkomen (in één polygoon) stond in één kolom met de code voor de aanwezige natuurdoelen en het procentuele aandeel in het gebied van die natuurdoelen. Die informatie is verdeeld over meerdere kolommen, zodat er aan afzonderlijke natuurdoelen gerekend kon worden. Per natuurdoel is de oppervlakte beheerd gebied berekend. Als beheerd worden hier beschouwd de natuurgebieden die al in 1990 aanwezig waren, gebieden die eigendom zijn van

terreinbeherende organisaties, gebieden met agrarisch natuurbeheer en gebieden waarvoor een overeenkomst voor particulier beheer is afgesloten.

Resultaten

Bezien vanuit de ombuiging zijn de categorieën bijzondere natuur en multifunctionele natuur het meest relevant; grootschalige natuur betreft voornamelijk grote oppervlakken. Uitgaande van de Landelijke Natuurdoelenkaart is een berekening gemaakt van de hectares in beheer en nog te realiseren natuur verdeeld over alle natuurdoelen van 'bijzondere natuur' (Figuur 5). Niet alle natuurdoelen staan onvoldoende betrouwbaar op de kaart. De 15 natuurdoelen die voldoende betrouwbaar op de kaart staan, zijn samengebracht in 8 clusters (zie Van Oostenbrugge et al. 2004). Multifunctionele natuur is wel relevant voor de ombuiging, maar staat ook onvoldoende volledig op de kaarten die gebruikt konden worden (zie ook Van Oostenbrugge et al. 2004).



Figuur 5 De natuurdoelen 'heide en hoogveen', 'stufzand' en 'bos van arme gronden' zijn voor meer dan 80% geprojecteerd op gronden die in 1990 al natuur waren ('bestaande natuur') of daarna in eigendom zijn gekomen bij terreinbeheerders ('nieuwe natuur, terreinbeheerders') of onder agrarisch natuurbeheer zijn gebracht ('nieuwe natuur, agrariërs'). Dat hoeft overigens niet te betekenen dat het beoogde natuurdoel ter plekke ook al aanwezig is. [0752N04g]

De mate waarin de natuurdoelen in beheer zijn, verschilt sterk per natuurdoel. De figuur laat zien dat de natuurdoelen 'heide en hoogveen', 'stufzand' en 'bos van arme gronden' merendeels op gronden zijn begrensd in gebieden die inmiddels in beheer zijn. Dat betekent overigens niet dat ter plekke het betreffende natuurdoel al is gerealiseerd. Uit een steekproef blijkt dat bijvoorbeeld op diverse plekken waar heide beoogd is nu bos staat. Ook voor diverse plekken waar nat schraalland is beoogd, geldt dat nu een ander natuurtype aanwezig is, zoals bos of moeras, of agrarisch natuurbeheer wordt toegepast. Voor de natuurdoelen 'water en moeras', 'graslanden' en 'akker' geldt dat nog veel gronden met die doelen moeten worden verworven of onder beheersovereenkomsten moeten worden gebracht.

Op basis van ecologische criteria heeft het Expertisecentrum LNV een analyse gemaakt van de potentiële mogelijkheden tot ombuiging: welke natuurdoelen en onderliggende natuurdoeltypen realiseerbaar zijn met agrarisch natuurbeheer of met particulier natuurbeheer met functieverandering (Van der Zee et al, 2004). Niet onderzocht zijn sociale randvoorwaarden zoals kennisniveau bij particulieren, motivatie en deelnamebereidheid. Deze

randvoorwaarden zijn ook belangrijk omdat er een kans bestaat dat de EHS trager gerealiseerd wordt of dat de gerealiseerde natuur van minder goede kwaliteit zal zijn.

Met particulier natuurbeheer (gekoppeld aan functieverandering) zijn theoretisch alle natuurdoelen bijzondere natuur haalbaar. Met het huidige agrarisch natuurbeheer zijn alleen doelen van multifunctionele natuur realiseerbaar, in het bijzonder de multifunctionele graslanden (botanisch waardevol grasland en weidevogelgebied). Van belang voor de ombuiging is dat vooral op 'matig voedselrijke graslanden' (ruim 6.000 ha), 'schrale graslanden' (ruim 12.000 ha nat schraalgrasland en ruim 20.000 ha bloemrijk grasland) en 'water en moeras' (ruim 8.000 ha) nog op relatief veel hectares beheer moet worden geregeld (Figuur 5).

Wordt de duurzaamheid in het huidige agrarisch natuurbeheer vergroot (circa 25 jaar voortzetten van beheer), dan zijn ook een aantal natuurdoelen uit de categorie 'bijzondere natuur' realiseerbaar. Het betreft de natuurdoelen kalkgrasland, bloemrijk grasland, zilt grasland en reservaatakker. Natuurbeheer is gedurende 10-25 jaar nodig om deze natuurdoelen volledig tot ontwikkeling te laten komen. Binnen de Europese kaders is een verlenging van de contractduur voor agrarisch natuurbeheer mogelijk tot maximaal 10 jaar. Continuïteit in beheer is daarmee afhankelijk van de bereidheid van beheerders om vervolgcontracten af te sluiten.

Indien op gebiedsniveau de benodigde inrichtingsmaatregelen gerealiseerd kunnen worden zijn bij langjarig agrarisch natuurbeheer zijn ook nattere graslanden haalbaar als natuurdoel. Deze inrichtingsmaatregelen betreffen in het algemeen een verhoging van het waterpeil op gebiedsniveau. Dit is een forse en niet omkeerbare maatregel, die de gebruiksmogelijkheden van de grond permanent beperkt. Voor gronden met een landbouwproductiefunctie zijn de milieueisen (bemesting, hydrologie) daarom moeilijker te combineren met die van de natuurdoelen. Als zulke gronden toch gecombineerd worden met een landbouwproductiefunctie, dan zullen ze een lagere natuurkwaliteit hebben dan beoogd. Agrarisch natuurbeheer kan voor de graslandtypen eventueel ingezet worden in het ontwikkelingstraject voor de eerste jaren. Ontwikkelingsbeheer via de SAN zou een strategisch hulpmiddel kunnen zijn met als doel de deelnamebereidheid bij de huidige eigenaren voor natuurbeheer te vergroten. Momenteel vindt agrarisch natuurbeheer plaats op ruim 11.000 ha begrensde nieuwe natuur waar een natuurdoel uit de categorie "bijzondere natuur" is gepland. Lang niet alle afgesloten pakketten zijn echter geschikt om het beoogde natuurdoel te realiseren, dus hier dient nog een betere afstemming plaats te vinden.

4 Gebiedsgerichte samenwerking en natuurkwaliteit

4.1 Gebiedsgerichte samenwerking

Gebiedsgericht beleid is een instrument om knelpunten in het generiek beleid via regionale aanpak op te lossen. De invulling bestaat onder andere uit contact en onderhandelingen tussen verschillende belangengroepen op regionaal niveau. Kwaliteit en kwantiteit van natuur zijn onderdeel van onderhandelingsproces. Het resultaat moet zijn: plannen met draagvlak voor uitvoering in de streek die bijdragen aan realisatie van landelijke doelen. Gebiedsgerichte aanpak op landschapsschaal kan helpen om ruimtelijke samenhang tot stand te brengen en is dus in potentie gunstig voor natuur- en landschapswaarden (Opdam & Geertsema 2002). De vraag is of gebiedsgerichte aanpak, met onderhandeling tussen belangengroepen, ook daadwerkelijk leidt tot verandering van natuurkwaliteit of juist in aanpassing van ambities.

De planvorming in gebiedsgericht beleid wordt vormgegeven in gebiedsplannen. Deze gebiedsplannen hebben soms hogere, soms lagere doelstellingen in vergelijking met landelijke taakstelling. Over het algemeen zijn doelen echter weinig concreet en niet toetsbaar geformuleerd (o.a. Selnes et al. 2003 en Pleijte et al. 2000). Vergelijking van plannen of conclusies over effectiviteit van gebiedsgericht beleid zijn door de zwakke doelformulering niet altijd mogelijk. Wel is gebleken dat duidelijke doelformulering een van de belangrijkste factoren is die bepalen of gebiedsgericht beleid succesvol is of niet (Van Ark & Van den Brink 2002, Goverde et al. 1997). Wanneer plannen nog veel ruimte voor invullen laten en bepaalde keuzes niet gemaakt zijn, worden deze keuzes in uitvoeringsfase gemaakt.

Een vergelijking van de resultaten met en zonder gebiedsgericht beleid vergt meer onderzoek. Het is nog niet bekend wat dit beleid werkelijk betekent voor de natuurkwaliteit in het veld. Er is wel vaak sprake van het vlot trekken van impasses in een proces, er ontstaat begrip voor elkaars' belangen en uitvoering begint, terwijl zonder gebiedsgericht beleid er wellicht niets zou zijn gebeurd (bv Van Tatenhove 1993). Mobilisatie van partijen die belang van natuur en landschap vertegenwoordigen dragen bij aan betere resultaten voor natuur en landschap. Provinciale milieufederaties vertegenwoordigen vaak natuur- en milieuorganisaties, waaronder terreinbeherende organisatie. Soms terreinbeherende organisaties zelf ook in de gebiedscommissie. Er zijn echter vaak zoveel gebiedscommissies dat de terreinbeheerders niet overal en met evenveel aandacht actief kunnen zijn (mondelinge mededeling SBB en Gelders Landschap).

Nationale parken

De nationale parken hebben verschillende doelstellingen, naast natuur ook voorlichting/educatie en recreatie. Vanaf het begin van de instelling van Nationale Parken heeft natuur wel op de voorgrond gestaan. Een voordeel van de NP benadering is het ontstaan van grotere eenheden en meer verbindingen. De meeste parken bestaan ook voor het grootste deel uit natuur. De gebieden die geheel of grotendeels bestonden uit natuur hebben het eerst de status nationaal park gekregen.

In gebieden met meerdere terreinbeheerders en eigenaren betekent de samenwerking in NP-verband dat het beheer meer op elkaar wordt afgestemd. Maar dat is wel afhankelijk van de bereidheid van beheerders tot samenwerking en overleg over het beheer. Het proces bij de totstandkoming van een Nationaal Park is een zoeken naar een gezamenlijke toekomstige ontwikkeling. Het blijkt dat voor een goed verloop van het samenwerkingsproces mensen

nodig zijn die het vertrouwen genieten (of weten te verwerven) van alle partijen (Van Wijk et al. 2003, Oosterveld et al. 2003).

Utrechtse Heuvelrug en Drentse Aa hebben voor meer dan de helft particuliere eigenaren. Bij de voorbereiding van een nationaal park zijn zeer veel actoren betrokken. De laatste 10-15 jaar is een duidelijke verschuiving waarneembaar in het actorenveld naar meer participatie van agrariërs en andere particuliere eigenaren. Communicatie met alle betrokkenen heeft een nadrukkelijker plaats gekregen in het gehele proces.

Bij Utrechtse Heuvelrug stakte het proces toen de particuliere landgoedeigenaren het niet eens waren met een aantal standpunten van de voorbereidingscommissie (o.a. jacht was een heet hangijzer). Dezelfde particuliere landgoedeigenaren hebben het proces weer aangezwengeld omdat men de noodzaak voelde van gezamenlijke opstelling tegen bedreigingen (aantasting van het gebied door stedelijke uitbreiding en geplande wegeaanleg) en toenemende versnippering. De mogelijkheid om vorm te geven aan gezamenlijk toezicht op de terreinen was ook een belangrijke beweegreden.

Bij Drentse Aa zijn de actorgroepen vergelijkbaar; hier spelen niet de landgoedeigenaren maar de boeren een belangrijke rol. Om het proces in Drentse Aa beheersbaar te houden is veel gewerkt in werkgroepen die elk een thema behandelden en vanuit hun werkgroep de voorbereidingscommissie informeerden. Alle betrokkenen hebben belang bij de gebieds-gerichte samenwerking.

4.2 Plan Goudplevier: realisatie EHS

Plan Goudplevier (tegenwoordig “Mantingerveld”) is een voorbeeld van een gebied waar de realisatie van de EHS van plan tot de effecten in het terrein is geëvalueerd. Het plan begon vanuit de vier natuurgebieden Mantingerzand (66ha), Hullenzand (25 ha), Lentsche Veen (46 ha) en Martensplek (38 ha), die alle in eigendom waren bij Natuurmonumenten. (Frentz, 2004) Deze door ontginning van het Groote Veld versnipperde gebieden waren nog niet in cultuur gebracht toen in 1962 de ontginning van woeste gronden in Drenthe werd gestopt.

Doelstellingen

Plan Goudplevier was gericht op het verbinden van enkele bestaande heidegebieden; daarbinnen zijn drie doelstellingen te onderscheiden:

- Verhogen van de waarden van bestaande natuur
- Herstellen van de verbindingsmogelijkheden tussen gebieden
- Realiseren van waardevolle nieuwe natuur.

Door aankoop en inrichting van 650 ha landbouwgrond voor ontwikkeling van stuifzand, heide, vennen, veentjes, schrale graslanden en enkele struwelen/bomen

Communicatie met actoren rondom verwerving

Vanuit Drenthe pleitten de particuliere natuurbescherming, de natuurbeschermingsconsulent en de Provincie Drenthe voor het aanwijzen van een natuurontwikkelingsgebied rondom de gespaarde heiderestanten. Het Ministerie van LNV nam het dit gebied op in het Natuurbeleidsplan (Ministerie van LNV, 1990) als te ontwikkelen groot natuurgebied van 1000 hectare. In 1992 heeft Natuurmonumenten het plan Goudplevier gepresenteerd en onder de leden van de vereniging geld ingezameld om uitvoering mogelijk te maken.

Plan Goudplevier was wel besproken met Provincie Drenthe, Gemeente Westerbork, Waterschap en LTO, maar niet met de lokale agrariërs, die zich door het plan dan ook overvallen voelden.

Desondanks wilde de eerste boer enkele maanden later al praten over overplaatsing naar Groningen. Met veel overleg op huiskamerniveau (1) werd geleidelijk vertrouwen gewonnen van de agrariërs. Oudere boeren hebben er moeite mee dat landbouwgronden weer worden teruggegeven aan de natuur; jongere boeren zien het meer als maatschappelijk gegeven (De Leeuw, 2004). Daarnaast bood NM een goede grondprijs (2) en werd "vrijwilligheid" (3) benadrukt. Enkele boeren wilden toch al stoppen (4) met hun bedrijf; anderen konden aan een bedrijf in Groningen worden geholpen. Het feit dat Natuurmonumenten beschikte over ruilgronden (5) rondom het gebied was een belangrijke factor voor succes. (De Leeuw, 2004). De boeren in het gebied hadden belang bij samenwerking met Natuurmonumenten teneinde hun bedrijf –zo mogelijk beter– elders te kunnen voortzetten. Hierdoor ging de aankoop veel sneller dan verwacht. In 2003 was al 75% (450 ha) aangekocht en was er 808 ha in eigendom van NM.

Vertrouwen in de andere partijen is onmisbaar om te komen tot afstemming (Oosterveld et al, 1997, Van Wijk et al, 2003). Soms moet dat vertrouwen eerst groeien door gesprekken (De Leeuw, 2004) of door een tijd lang met elkaar samenwerken (Van Wijk et al, 2003). Het resultaat van de evaluatie van het proces is dat er in het vervolg eerst een communicatie plan wordt opgesteld. Het recreatieplan is dan ook samen met omwonenden opgesteld.

Medewerkers bij de gemeente Midden Drenthe:

"Het plan goudplevier kwam in 1992 als een grote schok voor de i Figuur 3. Ligging van natuugebieden van vier typen en de kwaliteit van de ruimtelijke samenhang voor drie ecoprofielen. nwoners van het gebied; boeren en inwoners van Nieuw Balinge en Broekstreek. Voor boeren kwam de reactie voort uit een gevoel van bedreiging in de bedrijfsvoering. Inwoners van de dorpen zagen hun dorp ergens "achter op de prairie", sterk geïsoleerd en met minder verbindingen met andere dorpen. Het dorp was niet van tevoren geïnformeerd en er had geen overleg plaats gevonden over het plan. Op het moment van presentatie van het plan was het gebied nog sterk landbouwgericht. Sommige bewoners van het gebied hadden met eigen handen hun gronden ontgonnen en hun steentje bijgedragen aan ruilverkavelingen.

"Nu liggen de verhoudingen heel anders en is er meer draagvlak of tolerantie of hoe je het noemen wilt. Na de eerste overval werd duidelijk dat alles alleen op vrijwillige basis zou gebeuren. Inmiddels hebben de ontwikkelingen in de landbouw zelf ook een ander beeld opgeleverd. Enkele agrarische bedrijven zijn geruild, andere uitgeplaatst, of uitgekocht. En dat is naar tevredenheid van betrokkenen verlopen. Nu de landbouw langzaam verdwijnt is het voor de werkgelegenheid en de leefbaarheid van belang dat er andere dingen gebeuren. "

Realisatie

Ondanks de snelle aankoop van inmiddels 450 ha landbouwgrond is er nog maar 195 ha ingericht. De door landbouwkundig gebruik verrijkte bovenlaag moest worden afgegraven om weer een voedselarme situatie te creëren (Verhagen et al, 2004). De inrichting bestaat daarom uit het afgraven van de bouwvoor en het opnieuw uitgraven van vennen. De knelpunten

die de inrichting vertraagden waren het moeten wijzigingen van het bestemmingsplan en veranderingen in de afzetmogelijkheden van de vrijkomende grond.

Bij het Plan Goudplevier hadden de gronden die tussen de natuurgebiedjes gelegen waren de bestemming "landbouw" en was een bestemmingswijziging nodig zelfs toen de gronden al aangekocht waren. Tussen 1992 en 1998 kon er om die reden niet worden begonnen met inrichtingswerk (Frentz, 2004). Dit is tot aan de raad van staten uitgevochten.

Medewerker bij de gemeente Midden Drenthe

In 1996 is het nieuwe bestemmingsplan vastgesteld; stukje voor stukje wordt het gebied nu heringericht. In het bestemmingsplan is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om binnen de begrenzing van het Mantingerveld de bestemming van landbouw te veranderen in natuur. Dat moet wel bloksgewijs gebeuren op gebieden met een oppervlakte van minimaal 30 ha. Dat wordt gedaan om de rechtszekerheid voor boeren te garanderen.

Toen er eindelijk kon worden ingericht waren de NAM/VAM door de vertraging niet meer geïnteresseerd in de vrijkomende grond. Door aaltjes, wortelrot was er verder door andere mogelijke geïnteresseerden geen belangstelling voor de grond en door constatering van wratziekte mocht het zelfs niet meer worden afgevoerd. Daarom is in een nieuw plan gekozen voor opslag van de grond binnen het terrein waardoor ook ruigte en bos gedeelten werden gecreëerd.

Effecten in het terrein

In het gebied van Plan Goudplevier zijn voor een flink aantal soortgroepen intensieve inventarisaties uitgevoerd, waardoor voor die groepen nu antwoord gegeven kan worden op de vraag of de doelstellingen zijn gehaald:

Bestaande natuur laat enige vooruitgang zien

- Ontwikkelingen zijn positief voor de dagvlinders van de heide. De heivlinder en het heideblauwtje nemen toe en de trend is positief ten opzichte van de landelijke trend.
- Er is vooruitgang in aantallen loopkevers van de heide- en schraallanden
- Er is een gunstige ontwikkeling van de vogelbevolking in de bestaande natuur.

Verbindingsfunctie komt traag op gang.

- Voor dagvlinders is de verbindingsfunctie nauwelijks toegenomen. De heivlinder verkent af en toe de nieuwe natuur
- Er is minder versnippering van leefgebied door grootschaliger natuurgebieden maar versnippering door bestaande wegen blijft aanwezig. Voorheen werden de wegbermen gemaaid, nu geklepd. Dit zorgt voor een dramatische achteruitgang van de Argusvlinder, het koevinkje, het oranje zandoogje en de zwartsprietdikkopje.

Waarde nieuw ontwikkelde gebieden stijgt

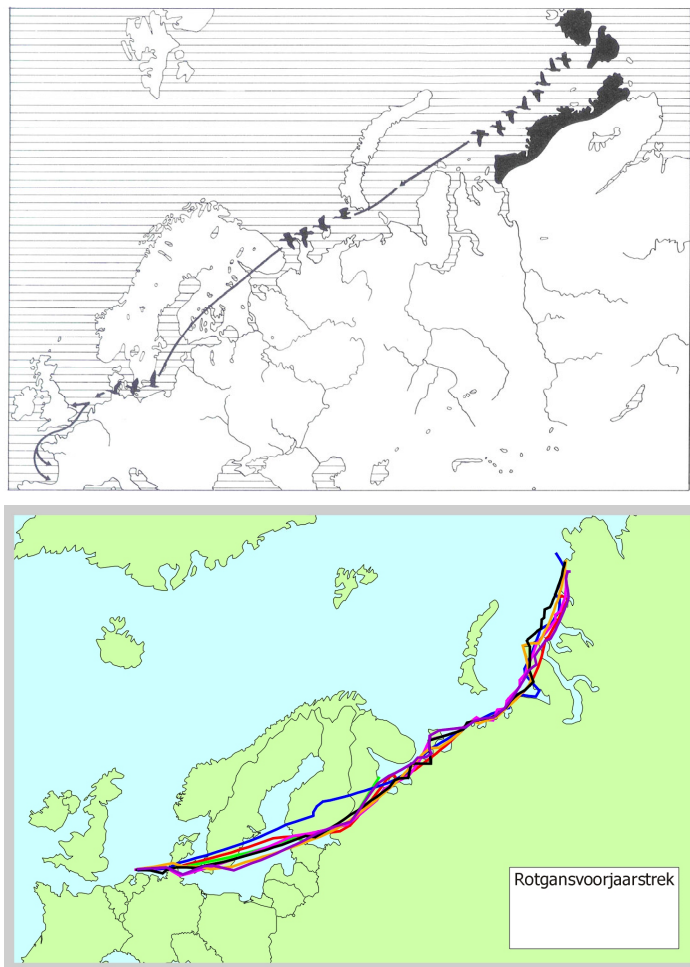
- De waarde van flora en vegetatie (bijzondere soorten) is nog laag, en hetzelfde geldt voor de meeste diergroepen. Het zijn vooral de algemenere soorten als gestreepte witbol, pitrus, dagpouwoog, de wegmier die zich er vestigen. Doelsoorten zoals schapezuring en dopheide koloniseren de nieuwe gebieden; echter de rode lijst soorten zijn nog niet gesignaleerd. Er is discussie over introduceren van zaden via hooi of grote grazers.
- Voor vogels, libellen en loopkevers zijn de nieuwe gebieden snel interessant. Er zijn 17 nieuwe vogelsoorten waargenomen. Dit zijn vooral de soorten van water (in de nieuw gegraven plassen) zoals dodaars, wintertaling, watersnip en kleine plevier en ruigten extensief beheer zoals paapje en bosrietzanger. Ook het aantal paren van de veldleeuwrik

steeg van 54 naar 90 (terwijl de landelijke trend dramatisch afneemt) en van de graspieper van 17 naar 36. Het aantal broedparen van de roodborsttapuit, de kneu en de geelgors stegen. De steenuil en de tapuit zijn verdwenen (ook de landelijke trend is negatief)

Het onttrekken van akkers en graslanden aan de landbouw en die omvormen tot gevarieerde graslanden, vennen, ruigte en bosschages is voor de natuur een enorme winst. Ook zijn er positieve effecten door verminderde belasting met meststoffen en bestrijdingsmiddelen, wat ook goed is voor de kwaliteit van het grondwater. (Van Tooren et al, 2004).

5 Ganzenopvang en wintergastheren

In de winter komen grote aantallen ganzen en andere watervogels naar Nederland. Voor de meeste soorten gaat het om vogels die ver noordelijk broeden, zoals in Siberië en op Spitsbergen. Zij leggen daarvoor in de herfst en het voorjaar grote afstanden af (Fig. 6a en b).



Figuur 6a en b: Trekroute van de rotgans (bron: Rijksinstituut voor Natuurbeheer) en van rotganzen gevolgd met satellietzenders van Terschelling tot Taimyr (Green et al 2002).

De helft van alle ganzen in Europa brengt in Nederland de winter door. Daardoor heeft Nederland vanuit internationaal perspectief een bijzondere verantwoordelijkheid. De populaties van de rotgans en Spitsbergse kleine rietgans zijn kwetsbaar. Van de Europese populatie rotganzen overwintert 40% in Nederland, voor de Spitsbergse kleine rietgans gaat het om 95% van de populatie (Tabel 4, Ebginge et al. 2003). Nederland is van oudsher een belangrijk overwinteringsgebied. Dat heeft veel te maken met het deltakarakter van ons land: ganzen vinden hier zowel veilige slaapplaatsen (op grote wateren en zandplaten) als voedsel (op landbouwgronden en kwelders). Behalve overwinterende ganzen komen in Nederland ook overzomerende en broedende ganzen voor. De grootste populaties worden gevormd door de grauwe gans. Deze veroorzaken in toenemende mate overlast en schade op landbouwgronden. Zij vormen echter geen onderwerp van deze Natuurbalans omdat het een andere

benadering van het onderwerp vraagt. Ze kunnen echter wel de opstelling van met name boeren ten opzichte van ganzen in algemene zin kunnen beïnvloeden.

Een onderwerp dat evenmin hier aan de orde komt is de reguliere jacht op ganzen. In Nederland is er alleen sprake van afschot als middel van verjaging. In andere landen waaronder Rusland wordt wel gejaagd op ganzen. Dit is bij uitstek een onderwerp waar internationale afspraken over gemaakt moeten worden.

Ontwikkelingen

In totaal overwinteren er momenteel ruim 1,5 miljoen ganzen in Nederland. Het seizoensmaximum van de kolgans nam toe van ongeveer 50.000 ganzen in 1970 tot 613.000 in 2002. Het seizoensmaximum van de grauwe gans nam toe van zo'n 10.000 vogels in de jaren zestig tot ongeveer 244.000 in 2002 (Koffijberg, 1997; Van Roomen et al. 2004). De redenen voor deze toename worden gezocht in de beperkingen voor de jacht en verhoogde kwaliteit van het voedsel. De afgelopen decennia is een toenemend aantal ganzen gaan foerageren op landbouwgronden. De door het Faunafonds uitgekeerde vergoedingen voor landbouwschade, aangericht door de ganzen is sterk gestegen: van ongeveer 1 miljoen Euro in 1990 (Ebbing et al. 2003) tot ruim 7 miljoen Euro in 2003 (schadevergoeding + opvang, Jaarverslag Faunafonds).

Tabel 4. Overzicht per in Nederland overwinterende ganzensoort van het aantal in Nederland overwinterende exemplaren, vergeleken met de totale omvang van de populatie (Ebbing et al. 2003, Van Roomen et al. 2004).

Ganzensoort	Maximaal in NL in %	Aantal in NL in 2002 (seizoenmaximum)
Rotgans	40	79.000
Brandgans	80	354.000
Grauwe gans	50	244.000
Kolgans	80	613.000
Kleine rietgans	95	36.000
Rietgans	20	
Toendrarietgans		175.000
Taigarietgans		5.200

De aantallen van de rotgans dalen internationaal. Waardoor dit veroorzaakt wordt is nog niet duidelijk. De aantallen brandganzen en grauwe ganzen nemen nog steeds toe. De aantallen van de Spitsbergse kleine rietgans en van de kolgans zijn stabiel, hoewel het broedsucces van de kolgans terugloopt (Ebbing et al. 2003).

5.1 Voortgang beleid

Internationale afspraken

Op internationaal niveau zijn diverse afspraken gemaakt over de bescherming van watervogelsoorten. Nederland maakt deel uit van de Euraziatisch/Afrikaanse trekroute. Voor deze trekroute zijn afspraken gemaakt, die zijn vastgelegd in de African Eurasian Migratory Waterbird Agreement (AEWA). Deze overeenkomst bevat onder meer afspraken over het treffen van maatregelen om de populaties van een soort op een aanvaardbaar niveau ("favourable conservation status") te houden of te brengen als de soort in de gevarenzone zit. Wat dit aanvaardbare niveau is, is niet altijd duidelijk en verschilt sterk per soort. De aantallen mogen fluctueren in de tijd maar een neergaande trend is ongewenst. De soorten die in Nederland overwinteren, doen het qua aantalsontwikkeling goed en zijn dan ook, met uitzondering van de rotgans en de taigarietgans, geen reden tot internationale zorg. Broed-

rust- en foerageergebieden moeten worden beschermd. De EU-Vogelrichtlijn speelt hierin een belangrijke rol.

In de internationale richtlijnen zijn afspraken gemaakt over welke vogels er wel/niet bejaagd mogen worden. Voor de vogels die in grootte aantallen voorkomen is bejaging vanuit populatie oogpunt, geen probleem. Afspraken over bijvoorbeeld een verdeling van jachtquota over de verschillende landen, wat onder AEWA in principe mogelijk is, zijn echter nog niet ontwikkeld en stuiten bovendien op veel praktische problemen. De naleving van dergelijke quota is ook moeilijk te controleren omdat veel landen (nog) geen goede jachtstatistieken bijhouden. Verder spelen problemen als verplaatsingen binnen Europa een rol en is ook niet goed bekend tot welk niveau soorten kunnen worden bejaagd. Voor de rotgans is hier wel een discussie over omdat dit een voorbeeld is van een soort waarvan de aantallen erg kunnen fluctueren.

Nationaal beleid: gericht op structurele opvang

De Nederlandse rijksoverheid voert een beleid gericht op bescherming van de in Nederland overwinterende ganzenpopulaties. Het streven van het rijk is daarbij zoveel mogelijk gebruik te maken van structurele opvangmogelijkheden en de ad-hoc aanpak via het uitkeren van schadevergoedingen aan individuele boeren te beperken. Dit beleid is ingezet met de nota 'Ruimte voor ganzen' (LNV, 1990). De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' geeft aan dat de rijksoverheid 50.000 ha binnen de EHS mede wil benutten voor de structurele opvang van ganzen en smienten (wintergastenweide), aangevuld met 30.000 ha buiten de EHS (gecombineerd met weidevogelbeheer). Daarmee komt de totale oppervlakte beoogd opvanggebied op 80.000 ha. In dit opvanggebied, ook wel foerageergebied genoemd, kunnen de ganzen ongestoord eten.

De aanleiding voor dit nieuwe beleid is het aannemen van een motie door de tweede kamer in november 2002 waarin er bij de regering wordt aangedrongen de kolgans, grauwe gans en smient op de wildlijst te plaatsen. De 80.000 ha zijn daarom vooral aangewezen voor kolgans, grauwe gans en smient maar ook voor brandgans en kleine rietgans die gemengd met deze soorten voorkomen. Taigarietganzen en toendrarietganzen eten overal akkerresten en veroorzaken verder weinig schade vergeleken bij kolgans en grauwe gans (Jaarverslag faunafonds 2003).

Het ministerie van LNV heeft overleg gevoerd met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), de Vereniging Natuurmonumenten (NM), Staatsbosbeheer (SBB), de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging (KNJV) en Vogelbescherming Nederland (VBN) over een beleidskader voor faunabeheer dat kan rekenen op een zo groot mogelijk draagvlak. In dit beleidskader faunabeheer worden onder andere de begrenzing van opvanggebieden en verjagen met afschot in de daarbuiten gelegen gebieden uiteengezet. De provincies wijzen voor 1 oktober 2004 de genoemde 80.000 ha opvanggebied aan. Voor boeren die binnen een dergelijk opvanggebied liggen betekent het dat zij kunnen kiezen voor deelname aan de opvangregeling of voor een schadevergoeding waarbij ze ganzenvraat moeten accepteren. Ze mogen namelijk binnen de opvanggebieden de ganzen niet opzettelijk verontrusten, maar wel de akkerbouwgewassen onaantrekkelijk maken met bijvoorbeeld draden. Bij boeren bestaat veel onrust over de zogenaamde 'planologische schaduwwerking' bij het aanwijzen van ganzenopvanggebieden. De vrees bestaat dat dit een negatief effect heeft op de verkoopwaarde van bedrijven die in een ganzenopvanggebied komen te liggen.

Knelpunten

- Begrenzing is niet vrijwillig: valt landbouwgrond binnen de begrenzing dan hebben de boeren dat te accepteren.
- Begrenzing lijkt onvoldoende: buiten begrenzing moet veel meer verjaaginspanning worden verricht voordat schade wordt vergoed; volgens boeren is dat onbegonnen werk. Boeren zien liever meer begrepsd gebied.

- Verwacht worden problemen met akkerbouw binnen begrensde gebieden – ganzen druk neemt toe – schade neemt toe – is de vergoeding voldoende/ akkerbouw nog rendabel

5.2 Ervaringen met ganzenopvang

De afgelopen jaren zijn ervaringen opgedaan met de opvang van ganzen door Agrarische Natuurverenigingen in tien gebieden met een gezamenlijke oppervlakte van circa 15.000 ha (Ebbing et al 2003). Zeven van die gebieden liggen in Friesland en functioneren al sinds 1996. Uit deze ervaringen blijkt dat de opvangregeling belangrijke voordelen heeft voor de deelnemende boeren. Zij hoeven zich niet meer tot het uiterste in te spannen de ganzen telkens te verjagen, hebben een grotere zekerheid over de vergoeding die zij krijgen en hoeven niet te wachten op een oordeel over de uitbetaling van schadebedragen. Daar komen de positieve effecten van het werken in verenigingsverband bij zoals sociale samenhang en sociale controle. Dit alles leidt tot een positievere houding van de boeren voor de ganzen.

Voor de overheid, betekent de georganiseerde opvang dat zij met veel minder gesprekspartners en aanvragers van vergoedingen heeft te maken. Voor de ganzen tenslotte, is het effect dat zij in grotere aaneengesloten gebieden kunnen foerageren. Bovendien krijgen zij meer rust, waardoor zij minder energie gebruiken en daardoor minder hoeven te eten. Doordat ze ook minder schuw worden, zijn ze ook beter benaderbaar voor toeristen. (Ebbing et al, 2003).

Sommige agrarische natuurverenigingen pakken toerisme actief op. Er zijn verenigingen die excursies en voorlichting organiseren en aan educatie doen. In de Lauwersmeer verzorgt Staatsbosbeheer samen met de agrarische natuurvereniging ganzenexcursies. De ervaringen met recreatie zijn heel positief. Ganzenopvang was eerst onder boeren “not done” maar boeren die de ommezwaai gemaakt hebben zijn blij met de positieve aandacht vanuit de samenleving. Er is een behoorlijke belangstelling voor. De excursies van Staatsbosbeheer zijn ook erg populair. Afgelopen jaar (winter 2003-2004) waren er alleen al in de Biesbosch 680 deelnemers. De laatste jaren probeert Vogelbescherming met “Toer de Gans” campagne de interesse in excursies bij het grote publiek te vergroten.

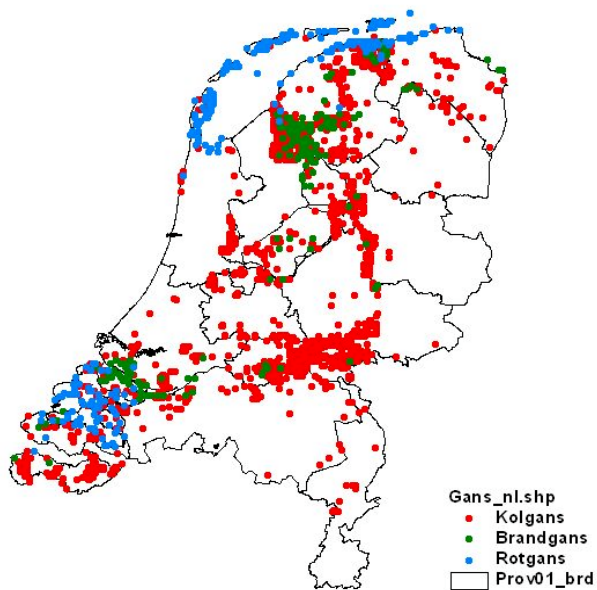
5.3 Verjaging

Ondanks de positieve ervaringen liggen er nog een aantal die invoering op landelijke schaal in de weg kunnen staan. Een daarvan is de toepassing van afschot als verjagingsmethode. Dit heeft veel te maken met gedeelde verantwoordelijkheden. De rijksoverheid staat aan de lat voor het uitkeren van de opvang- en schadevergoeding. De provincies zijn verantwoordelijk voor het verlenen van ontheffingen voor afschot. Het ministerie dringt er bij de provincies op aan ontheffingen te verlenen voor het afschot van kolganzen en grauwe ganzen op kwetsbare gewassen, als overgangssituatie vooruitlopend op de aanwijzing van de opvanggebieden. Na 1 oktober mogen kolgans, grauwe gans en smient overal buiten de opvanggebieden worden verjaagd met afschot. Provincies die geen ontheffing verlenen, dienen de schadevergoeding voor eigen rekening te nemen. Tussen de provincies bestaan grote verschillen in standpunt over afschot als verjagingsmethode. Zo staat Noord-Brabant (nog) geen afschot toe, staat Zuid-Holland afschot (nog) toe zonder een maximum te hanteren en hanteren andere provincies een afschot van maximaal twee vogels per verjaagactie. De verschillen per provincies geeft onduidelijkheid in wat wel en niet mag en maakt handhaven lastig (mondelijke mededeling KNJV).

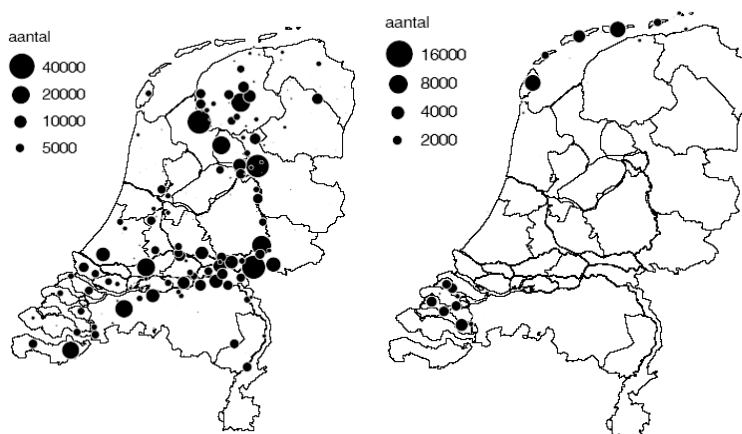
Verjaging kan alleen op zinvolle wijze uitgevoerd worden als er voldoende opvanggebieden gecreëerd zijn, zodat de ganzen ook ergens naartoe verjaagd kunnen worden en als het consequent verjagen over meerdere jaren wordt volgehouden. (Ebbing 2003).

5.4 Hoeveel ruimte vragen ganzen?

Ebbinge en Van der Gref-van Rossum (2004) hebben berekend dat 80.000 ha grasland ruim voldoende is om de ganzen (kolgans, grauwe gans, kleine rietgans, brandgans) en smienten op te vangen wanneer er wordt uitgegaan van een maximale benutting van het grasland. Bij een gemiddelde benutting is 156.000 ha nodig. Uit berekeningen van SOVON in opdracht van de vogelbescherming blijkt dat circa tweederde van de in Nederland overwinterende ganzen momenteel op 80.000 ha grasland voorkomen. Wanneer deze gebieden worden begrensd zal daarom ca 1/3 van de ganzen voorkomend op ca 400.000 hectare moeten worden verjaagd. De ganzen zijn stuurbaar volgens Ebbinge en Van der Gref-van Rossum (2004), wanneer er meerdere jaren consequent wordt verjaagd en opgevangen. De verspreiding van de verschillende ganzensoorten over Nederland is te zien in Figuur 7 en 8.



Figuur 7. Ligging belangrijke ganzengebieden op basis van zichtwaarnemingen van gemerkte ringgegevens van kolgans, brandgans en rotgans (Ebbinge et al, 2003).



Figuur 8. De kolgans (links) overwintert vooral in het binnenland van Nederland, terwijl de rotgans (rechts) in de buurt van de kust te vinden is (Bron: SOVON).[1920N04k en 1920N04l]

Opvang in de EHS

Zoals eerder aangegeven wil de rijksoverheid dat 50.000 ha binnen de EHS mede wordt gebruikt voor de opvang van ganzen. Ook nu gebruiken diverse ganzensoorten al delen van de EHS als foerageergebied. De rotgans bijvoorbeeld graast op kwelders, de grauwe gans in rietmoerassen. In een aantal gebieden waar veel ganzen kunnen zitten, hebben beheerders een andere hoofddoelstelling bijvoorbeeld schraalgrasland. Als een verschralingbeleid is doorgevoerd, is het erg onwaarschijnlijk dat daar nog veel ganzen zullen eten. Volgens de provincies is ca 13.000 ha grasland van terreinbeherende organisaties geschikt.

Zeventig procent van de belangrijke ganzengebieden liggen binnen de redelijke tot zeer goede gruttogebieden. Combinatie van beide soortgroepen lijkt dus op een flinke oppervlakte mogelijk te zijn. Deskundigen verwachten dat weidevogelbeheer en ganzenopvang op de zelfde percelen kan, mits de ganzen niet te lang in het voorjaar blijven. De combinatie met landbouwkundig gebruik kan echter problemen opleveren. De consequentie kan namelijk zijn dat er van oktober tot juni de graslanden niet gemaaid kunnen worden (Ebbinge *et al.*, 2003). Vogelbeschermers verwachten dat de combinatie van weidevogels en ganzen het meest succesvol is op de nattere minder intensieve graslanden, hoewel de ganzendichtheid er minder hoog kan zijn.

Volgens de provincies (situatie juni 2004) moet van de 80.000 ha er nog ca. 35.000 ha overig cultuurgrasland worden begrensd als opvanggebied buiten de bestaande en nieuwe natuur van terreinbeherende organisaties (18000 ha, waarvan 5000 ha nieuwe natuur) en buiten de huidige weidevogelovereenkomsten (15000 ha) en huidige ganzenopvanggebieden (15000 ha). Hiervoor kunnen dan in 2005 beheerovereenkomsten worden aangevraagd. Het pakket "middellang verblijf" zal een subsidie van ongeveer 200 euro/ha kunnen bedragen en de extra kosten voor ganzenopvang bij weidevogelpakketten worden geschat op op 90 euro (Ebbinge *et al.* 2003). Verwacht wordt dat de kosten van ganzenopvang en vergoeding zullen stijgen van ruim 7 miljoen euro nu naar ruim 11 miljoen $[(35000 + 15000 \text{ ha}) * 200 \text{ euro} + 15000 \text{ ha} * 90 \text{ euro}]$ aangenomen dat alle boeren in de opvanggebieden een SAN-pakketten zullen aanvragen of vergelijkbare hoeveelheid schadevergoeding ontvangen en dat door een maximale verjaaginspanning buiten de opvanggebieden de schade nihil is en er geen extra kosten zijn bij opvang in natuurgebieden.

5.5 Samenwerking wintergastheren

De ervaringen die zijn opgedaan met ganzenopvang leren dat gebiedsgerichte samenwerking vruchten kan afwerpen. Een voorwaarde is wel dat alle betrokken partijen (Tabel 5), in dit geval vooral boeren, natuurbescherming, rijksoverheid en provincies, elkaar respecteren en daadwerkelijk willen investeren in samenwerking.

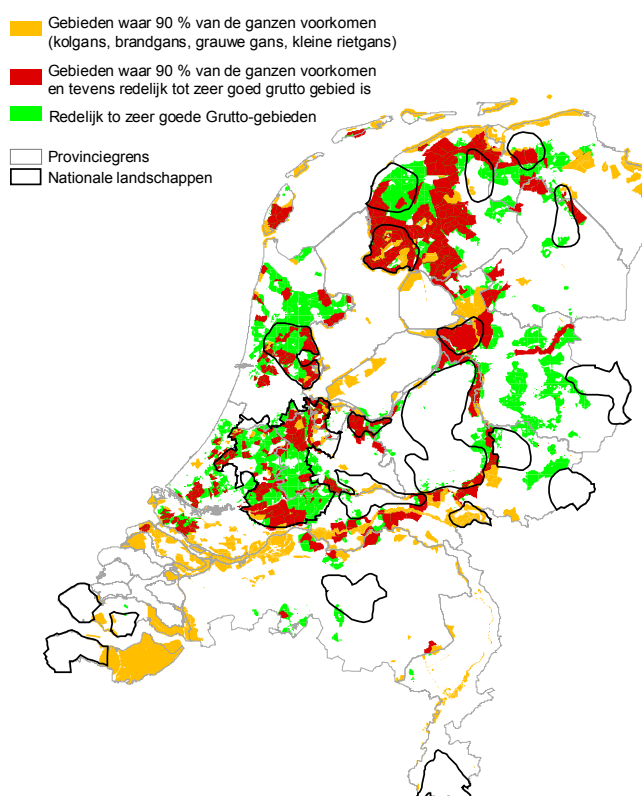
De tijdsdruk op het gehele proces van aanwijzing van foerageergebieden (1 oktober 2004 dient dit gereed te zijn) zet de samenwerking tussen de betrokkenen echter onder druk. In het aanwijzingsproces zijn de verschillende partijen namelijk niet overal optimaal betrokken. Dat geldt zowel voor vogelbeschermers als voor de landbouworganisaties. Ook worden er gebieden begrensd waarbij het nog onduidelijk is wat er tegen over staat, wat de consequenties zijn, wat er wel en niet meer mag waardoor deze procedure draagvlak ondermijnend werkt. Wanneer er eenmaal is begrensd er geen sprake meer is van vrijwilligheid. Als de wens van een boer is de ganzen te verjagen dan moet hij dat kunnen blijven doen.

Er wordt lokaal steeds meer samengewerkt tussen terreinbeheerders en boeren. De ervaringen leren dat agrarische natuurverenigingen daarbij een belangrijke rol kunnen spelen.

Tabel 5 Actoren betrokken bij de ganzenopvang

Actoren	Taak
Boeren met schade	Beheer: verjagen
Boeren in opvanggebieden	Beheer: met rust laten
Agrarische Natuurverenigingen	Aanvragen overeenkomsten, gesprekspartner
LTO	Boeren vertegenwoordigen
Faunafonds	Controle en uitkeringen schade
Terreinbeheerders	Beheer natuur, recreatie/voorlichting verzorgen
Provincies	Begrenzen opvang, afgeven vergunningen
Directie Natuur / Overheid	Hoofdpijnen vaststellen, geld reserveren
Vogelbescherming	Bescherming vogels, voorlichting
SOVON	Gegevensvoorziening
KNJV	Jagers vertegenwoordigen
Jagers - Wildbeheereenheden	Verjagen met ondersteunend afschot
Alterra – Bart	Onderzoek en advies

Figuur 9 laat zien dat een aantal goede ganzengebieden en goede weidevogelgebieden overlappen met de Nationale Landschappen. Mogelijk hebben de vogels profijt van de financiering die naar deze gebieden gaat en bescherming van deze Nationale Landschappen. De Landschappen die het betreft zijn: Groene Hart, Gelderse Poort, Middag-Humsterland, Westergo, Zuidwest-Friesland, IJsseldelta, Noord-Hollands Midden en Arkemheen-Eemland. Het Nationaal Landschap “rivierengebied” bedekt alleen een deel van het stroomgebied van de Rijn. Het stroomgebied van de Waal en de Maas, waar vooral ganzen maar ook weidevogels voorkomen, hoort daar niet bij.



bron: SOVON, DLG, DGR-VROM

Figuur 9 Ganzen, weidevogels en nationale landschappen

6 Conclusies en kennislacunes

Planologische veiligstelling

Door de verschillende indelingen in beschermingszones kan de EHS niet eenvoudig uit de streekplannen worden afgeleid hetgeen de transparantie en evaluatie van de doelstelling “ de EHS is in 2005 tot op bestemmingsplanniveau veiliggesteld” bemoeilijkt.

De rolverdeling tussen rijk en provincies veroorzaakt verschil van inzicht in de planologische veiligstelling van de EHS omdat het rijk het beschermingsregime in de rijksnota's vaststelt maar de provincies voor de begrenzing moeten zorgen. Het vrijwilligheidsbeginsel speelt een belangrijke rol bij het veiligstellen op provinciaal niveau en het bestemmen op gemeentelijk niveau. Volgens de provincies wordt de agrarische bedrijfsvoering mogelijk belemmert in gebieden die als nieuwe natuur zijn begrensd wanneer het nee-tenzij regime uit de rijksnota's wordt toegepast.

Indien de Raad van State oordeelt dat gemeenten geen zorgvuldige afweging van belangen hebben gemaakt, kan zij een in het bestemmingsplan vastgelegd bouwplan gelegen in de EHS schrappen op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel maar ook op basis van aanwezigheid van “zekere natuurwaarden”.

Onderzoek naar doorwerking van de EHS in bestemmingsplannen is door de het beperkte aantal gemeenten indicatief. Uitspraken kunnen beter onderbouwd worden en risico's kunnen beter in kaart worden gebracht als:

- meer gemeenten worden geïnterviewd
- door interviews te houden met grote bureaus die voorschriften opstellen. (Waarom kiezen zij voor deze of gene formulering? Hoe verschil in aanlegvergunningen te verklaren?)
- Met aandacht voor handhaving beschermingsbepalingen: hoe beoordelen plantoetsers de aanvragen?
- Aandacht voor uitvoering vergunningverlening provincie Nbwet artikel 19: in hoeverre ook integratie van afwegingskader EHS?
- Achterhalen mogelijke overige gevolgen nieuwe WRO voor EHS.

Het gebruik en de definitie van het begrip “ontwikkelingsplanologie” moet verder worden onderzocht en uitgewerkt. Soms worden daar ook de wijzigingsbevoegdheden in de bestemmingsplannen onder gevat, zoals in dit rapport. Vaak wordt er onder verstaan dat de rode ontwikkeling op de ene locatie, groene ontwikkelingen op een andere locatie kan financieren. Onduidelijk is of de laatste definitie ook de saldobenadering omvat.

Gemeenten

Op het gebied van natuurdoelstellingen ontbreekt het gemeenten veelal een prioriteit en ambitie. Gemeenten besteden vooral aandacht aan hun natuurbeleid in het kader van een groene leefomgeving en de mogelijkheden voor recreatie, maar nog te weinig aan natuurbeleid en de verplichtingen vanuit de natuurbeschermingswetgeving. Verklaringen hiervoor zijn het ontbreken van geschikte instrumenten, financiële middelen voor beleid en van informatie over te beschermen natuurwaarden. Bescherming van natuur- en landschapskwaliteit in concrete plannen is hierdoor onvoldoende gewaarborgd.

Door Ffwet en VHR is natuur echter veel meer binnen het gemeentelijke apparaat gaan leven. Het belang van natuurwaarden wordt steeds eerder onderkend. Structurele aandacht voor

natuurwaarden buiten de FFwet is echter sterk afhankelijk van de individuele interesse van een bestuurder en/of ambtenaar.

Het niet rekening houden met de groene wet- en regelgeving door gemeenten is ook mogelijk omdat handhaving van beschermende bepalingen nauwelijks plaatsvindt. LNV en de provincies vullen hun toetsende rol hierbij nog onvoldoende in.

Er is niet één gemeentelijk instrument waarmee een goede en afdoende bescherming van aanwezige natuurwaarden mogelijk is. Het bestemmingsplan is weliswaar toereikend voor gebiedsbescherming maar niet geschikt voor soortbescherming. Omdat veel bestemmingsplannen echter niet actueel zijn en/of handhaving te kort schiet, is ook de bescherming van gebieden niet optimaal.

Systematische, beschikbare ecologische kennis over het gemeentelijk grondgebied is veelal niet op orde. Gemeenten zijn daardoor volstrekt afhankelijk van externe kennisbronnen. Het verbeteren van de gegevens over natuur wordt door gemeentemedewerkers dan ook als prioritair gezien. Vrijwillige natuurorganisaties kunnen een waardevolle bron van informatie voor gemeentelijk natuurbeleid kunnen zijn. Duurzame samenwerking betekent echter wederzijds vertrouwen en gezamenlijk leren.

Ruimtelijke samenhang, biodiversiteit en beheer

Edelhert, ree en wild zwijn gebruiken ecoducten veelvuldig maar ook andere dieren worden gemeld. De effectiviteit op populatieniveau is nog onbekend en zal voor een belangrijk deel afhangen van het aantal dieren dat de voorzieningen gebruikt.

Een groot deel van de bossen van hooggelegen gebieden had in 1990 al een goede ruimtelijke samenhang; deze situatie is nog iets beter geworden. De realisatie van nieuwe natuur heeft tot nu toe geleid tot een verbetering van die situatie: de oppervlakte neemt toe. Hoewel de ruimtelijke samenhang voor bos op lage gronden en laagveenmoerassen wel iets verbeterde, blijft toch een relatief groot deel van deze typen natuur sterk versnipperd.

Ongeveer de helft (vogels) tot meer dan 80% (vlinders) van de doelsoortenrijke plekken ligt binnen de begrensde EHS. Onderzoek in locatie met doelsoortenrijke plekken buiten de EHS zou moeten uitwijzen om welke gebieden het precies gaat, hoe beschermingswaardig ze zijn en of ze werkelijk buiten de EHS vallen.

Met langjarig agrarisch natuurbeheer + aanvullende maatregelen op gebiedsniveau zoals grondwaterpeilverhoging, is de taakstelling van de ombuiging betreft ecologisch criteria haalbaar.

In de praktijk is er al voor 11.000 ha agrarisch natuurbeheer gerealiseerd in de nieuwe natuurgebieden met een natuurdoel uit de categorie "bijzondere natuur", terwijl voor de omslag 5051 ha nodig is. Lang niet alle pakketten zijn echter geschikt om het op de Natuurdoelenkaart vastgestelde natuurdoel te realiseren. Indien een betere afstemming plaatsvindt tussen de natuurdoelenkaart en de af te sluiten pakketten, is de omslag voor het aandeel agrarisch natuurbeheer dus al gerealiseerd.

Onbekend is nog of het gevoerde beheer of de doelstellingen van de beheerder binnen de natuurdoelenkaart ook daadwerkelijk overeenkomt met het betreffende natuurdoel.

Gebiedsgericht samenwerken

Zowel bij de totstandkoming van Nationaal Parken als bij plan Goudplevier blijkt dat voor een goed verloop van het samenwerkingsproces mensen nodig zijn die het vertrouwen genieten (of weten te verwerven) van alle partijen. Sleutelbegrippen hierbij zijn: overleg, vertrouwen, flexibiliteit en vrijwilligheid. Zowel de Nationale Parken en plan Goudplevier laten zien dat na initiële communicatie “fouten” of mislukken de bereidheid tot samenwerken op een later tijdstip alsnog vlot getrokken kan worden. Door gebiedsgericht samenwerken, kunnen impasses worden opgelost en ontstaat er draagvlak.

Voor plan Goudplevier zijn vele diersoorten in het terrein geïnventariseerd. Onbekend is echter wat gebiedsgerichte samenwerking daadwerkelijk oplevert aan natuurkwaliteit.

Realisatie EHS: natuurkwaliteit

Bestaande natuur laat enige vooruitgang zien (dagvlinders van de heide, loopkevers van de heide- en schraallanden, vogelbevolking). De verbindingsfunctie komt traag op gang. (heivlinder verkent af en toe de nieuwe natuur) De waarde nieuw ontwikkelde gebieden stijgt (vooral vogels, libellen en loopkevers). Voortgaande monitoring van de ontwikkelingen in de soortgroepen is gewenst.

Ganzen

Proeven met ganzenopvanggebieden laten positieve resultaten zien voor zowel boeren als ganzen. Toeristen profiteren van de beter benaderbare ganzen en voor de overheid neemt de uitvoeringslast af.

Ganzenopvang leent zich bij uitstek voor een gebiedsgerichte aanpak. Die moet dan wel gebaseerd zijn op de samenwerking tussen diverse partijen en dus onderling respect en een open opstelling. Lokaal (horizontaal) is er wel een goede verhouding en samenwerking tussen boeren, terreinbeheerders, inspecteurs en jagers. Boeren die binnen een aangewezen opvanggebied zijn gevestigd, zijn echter verplicht de ganzen met rust te laten.

Het korte tijdsbestek waarin het opvangbeleid tot stand moet komen maakt dat de samenwerking (vertikaal) tussen het rijk, de provincies, boeren enz (nog) niet optimaal verloopt. Zonder Europese toestemming is het onduidelijk wat de consequenties zijn van het begrenzen van opvanggebieden. De begrenzing leidt dan ook tot veel bezwaren en extra bestuurlijk overleg.

Onderzoek moet nog uitwijzen of weidevogels en ganzenopvang goed samen kan gaan met een agrarische bedrijfsvoering en wat de kosteneffectiviteit van opvang is.

Literatuur

- Aalbers C. & F. Boonstra (2003). Samen sterker. Kansen voor samenwerking en kennisuitwisseling tussen gemeenten en lokale natuurorganisaties. Brochure Alterra, Wageningen
- Anonymus (2003). *Torenhoog en mijlen breed; beheers- en inrichtingsplan Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug*. Uitgegeven in opdracht van Overlegorgaan Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2001). *Handboek Natuurdoeltypen*. Tweede, geheel herziene editie. Rapport Expertisecentrum LNV nr. 2001/020. Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Wageningen.
- Beintema, A.J. & G.W.T.A. Groot Bruinderink (2004). *Verstoring door jacht en andere handelingen binnen foerageergebieden voor Ganzen en Smienten, gezien in de context van het Beleidskader Faunabeheer*. Alterra-rapport 1001. Alterra, Wageningen.
- Broekmeyer, M.E.A., F.G.W.A. Ottburg & F.H. Kistenkas 2003. *Flora- en faunawet. Toepassing van artikel 75 in de praktijk*. Werkdocument 2003/14, Alterra, Wageningen.
- Broekmeyer, M. (2004). *Natuurbeschermingsrecht en ruimtelijke planvorming op gemeentelijk niveau*. Tussenrapportage project Plannen met Natuur.
- Boer, P. den, (2004). *De noodzaak van plan Goudplevier geïllustreerd aan de loopkevers van het Dwingelderveld*. De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 63-66.
- Boer, P. (2004). *Gemier in Plan Goudplevier*. De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 73-75.
- Bouwman, J. , R. Ketelaar & R. Popken (2004). *Tien jaar natuurontwikkeling op het Mantingerveld: wat levert het op voor dagvlinders, libellen en sprinkhanen?* De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 55-59.
- Ebbing, B.S., M. Lok, R. Schrijver, R. Kwak, B. Schuurman & G. Müskens (2003). *Ganzenopvangbeleid : internationale natuurbescherming in de landbouwpraktijk: van verjagen naar ganzenopvang* . Alterra-rapport 792. Alterra, Wageningen.
- Ebbing, B.S. & J.G.M. van der Gref-van Rossum (2004). *Advies over de vraag hoeveel hectaren ganzen en smientenopvanggebied in Nederland nodig zijn om de huidige aantallen ganzen en smienten op te vangen*. Alterra-rapport 791. Alterra, Wageningen.
- Ebbing, B.S , G.W.T.A. Groot Bruinderink & P. Jansen (2004). *Advies over de vraag hoe verstoring door jacht in natuurgebieden op andere dan de bejaagde soorten voorkomen kan worden*. Alterra-rapport 971. Alterra, Wageningen.
- Ebbing, B.S., A.J. Beintema, R.A.M. Schrijver 2003. *In hoeverre is de winteropvang van kolganzen, grauwe ganzen en smienten te realiseren in gebieden waar weidevogelbeheersovereenkomsten zijn afgesloten?* Alterra-advies.
- Faunafonds (2004). *Jaarverslag 2002-2003*. Faunafonds, Den Haag.
- Feenstra, H. (2004). *Natuurherstel en vogels in het Mantingerveld*. De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 60-62.
- Frentz, W. (2004). *Een terugblik op de startfase van natuurontwikkelingsplan Mantingerveld*. De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 36-39.
- Goverde, H.J.M., Wissershof, J., Dijkstra, E.K. en Tilmans, R.A.M. 1997. *Bestuurlijke evaluatie Strategische Groenprojecten Natuurontwikkeling*. IBN-rapport 269. IBN-DLO, Wageningen.

- Green, M., T. Alerstam, P. Clausen, R. Drent & B.S. Ebbinge (2002). *Dark-bellied Brent Geese Branta bernicla bernicla, as recorded by satellite telemetry, do not minimize flight distance during spring migration*. Ibis, 2002, nummer 144, pp 106-121
- Koffijberg, K., B. Voslamber & E. van Winden (1997). *Ganzen en zwanen in Nederland : overzicht van pleisterplaatsen in de periode 1985-94*. SOVON, Beek-Ubbergen.
- Kuiper, R. C. Schilderman & M. Wijma (2003). *Planologische bescherming in de EHS; Toenemende druk door intensivering 'rode' functies in natuur*. ROM-4-2003 pp 15-20
- Leeuw, R. de, (2004). *Grondverwerving in Plan Goudplevier*. De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 40-42.
- Leneman, H., M.A.H.J. van Bavel, H. van Blitterswijk, M. van Wijk en G.S. Venema (2004). *Functieverandering van landbouw naar natuur – Naar een grotere deelnamebereidheid van particulieren*. Rapport 7.04.07. LEI, Den Haag
- LNV (1990a). *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (1990b). *Ruimte voor ganzen: het ganzenbeleid in Nederland voor de jaren negentig*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (1995). *Structuurschema Groene Ruimte: het landelijk gebied de moeite waard. Deel 4: Planologische Kernbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2002). *Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2004). *Agenda voor een vitaal platteland. Visie. Inspelen op veranderingen*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Den Haag.
- LNV (2004). *Brochure beleidskader faunabeheer*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Den Haag.
- MNP (2004b). *Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte*. RIVM-rapport nr. 711931009. RIVM, Bilthoven.
- Neven M.G.G. & J.F.A.T. van Rijn (2004). *Verbinden en leren in een actieve netwerkaanpak: Community of Practice. Exploratief onderzoek naar de informatiekloof op het grensvlak tussen onderzoek en handelingsperspectieven voor gemeentelijk beleid rond de Vogel- en Habitatrichtlijn*. Alterra-rapport 862. Alterra, Wageningen.
- Oostenbrugge, R. van, W. Geertsema & M.J.S.M. Reijnen (2003). *Beleidswijzigingen EHS. Achtergrondrapportage bij de Natuurbalans 2003*. Werkdocument 2003/25. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Oosterveld, H.J.W., H.J. Hekhuis, J.P.P. Hinssen & D. Huitema (1997). *Sturen in het groen. Een onderzoek naar de effecten van netwerksturing in het natuur-, bos- en landschapsbeleid*. CSTM studies en rapporten; 59 Enschede.
- Opdam, P., R. Reijnen & C.C. Vos (2003). *Robuuste verbindingen, nieuwe wegen naar natuurkwaliteit*. Landschap 20: 31-37.
- Opdam, P. 2004 *Natuur in ontwikkelingsplanologie*. In: ROM (3) 2004: 30-33.
- Opdam, P. en Geertsema, W. 2002. *Agrarisch natuurbeheer heeft op landschapsniveau meer rendement*. Landwerk 3: 28-32.
- Pleijte, M., Kranendonk, R.P., Langers, F. en Hoogeveen, Y. 2000. *WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*. Alterra, Wageningen UR.

- Piepers, A. A. G. (2001). *Infrastructure and nature: fragmentation and defragmentation*. Dutch state of the art report for COST activity 341. Road and Hydraulic Engineering Division Defragmentation series part 39A. Road and Hydraulic Engineering Division, Delft.
- Reijnen, R. , Loonen, W., Pouwels, R. en Lammers, W. (2004, in press) *Randlengte en ruimtelijke samenhang van natuur in de EHS, Een eerste verkenning*. Werkdocument 2004-xx. Planbureau reeks Werk in Uitvoering. Natuurplanbureau Wageningen.
- Roomen, M.W.J. van, E.A.J. van Winden, K. Koffijberg, B. Voslamber, R. Kleefstra, G. Ottens & SOVON Ganzen- en zwanenwerkgroep (2004). *Watervogels in Nederland in 2001/2002*. SOVON-monitoringrapport 2004/01, RIZA-rapport BM04.01. SOVON Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen.
- Sanders, M.E., H. van Blitterswijk, H.P.J. Huiskes, M.N. van Wijk & A.Blankena (2003). *Beleidsevaluatie agrarische en particulier natuurbeheer voor de Natuurbalans 2003*. Werkdocument 2003-16. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Sanders, M., R. Pouwels, H. Baveco, A. Blankena & R. Reijnen (2004). *Effectiviteit Agrarisch Natuurbeheer weidevogels. Literatuuronderzoek*. Planbureau rapporten 2. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Selnes, T.A., van den Berg, J., Kornmann, G.J., van der Ploeg, B., Rijk, P.J., en Venema, G.S. 2003. *LNV-effectief op gebiedsniveau?* De gebiedsstudies. LEI, Den Haag.
- Tooren, B. van, R. Vermeulen, R. Douwen & I. Schimmel (2004). *Tien jaar na Plan Goudplevier*. De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 76-81.
- Vader, J. (2004). *Aan de slag met de Flora- en faunawet. Ervaringen van decentrale overheden*. LEI rapport 7.04.04. Lei, Den Haag.
- van Ark, R. en Van den Brink, A. 2002. *Minder rijksinvloed, hardere resultaten bij gebiedsgericht beleid*. Landwerk : 33-38.
- van Tatenhove, J. 1993. *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Proefschrift Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Verhagen, R., R. van Diggelen & J. Bakker (2004). *Ontgronden van voormalige landbouwgronden: welk resultaat na tien jaar voor de vegetatie?* De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 44-50
- Vermeulen, R., A. Spee & R. Popken, (2004). *Versnippering en ontsnippering in het Mantingerveld; de gevolgen voor loopkevers*. De Levende Natuur, 105^e jaargang, maart 2004, nummer 2, pp 67-72
- Verschuuren, J.M. & P.C.E. Van Wijnen 2003. *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*. Rapport iov MNP. Universiteit van Tilburg
- Vliet, C.J.M. van, H. van Blitterswijk, A. Blankena & C.A. Balduk (2002). *Blauw voor groen: nog veel te doen. Een evaluatie van de verdrogingsbestrijding in Nederland*. Alterra-rapport 462. Alterra, Wageningen.
- VROM raad (2004). *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingsplanologie*. Advies 039
- VROM (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Kabinetsstandpunt en uitvoeringsagenda. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Wijk, M.N. van, C.J.M. van Vliet & H. van Blitterswijk (2003). *Nationale Parken in Nederland. Bouwstenen voor het duurzaam voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van nationale parken*. Alterra-rapport 795. Alterra, Wageningen.
- Zee, F. van der, D. Bal, L. Fliervoet & W. Schippers (2004). *Omslag van minder verwerving naar meer beheer. Theoretische verkenning van natuurdoelen in relatie tot beheer*. Conceptrapport Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en

Voedselkwaliteit, Ede.

Bijlage 1 De EHS in streekplannen

In het Provinciale Ontwikkelingsplan Limburg is de PES ruimer begrensd dan voor de EHS noodzakelijk is: een bruto-EHS. De planologische bescherming betreft dus een groter gebied dan de EHS. Het PES (bestaande natuur, nieuwe natuur, beheersgebied, verbindingzones en omgeving) hebben een nee-tenzij bescherming en is het compensatiebeginsel van toepassing ook wanneer het nog niet is aangekocht. Wanneer het is aangekocht hoeft het streekplan dan ook niet te worden herzien.

In het Gelders streekplan ('96): Voor donkergroen geldt nu dat natuur richtinggevend is bij allerlei afwegingen. Voor lichtgroen geldt dat natuur meespeelt bij de afweging (maar ook recreatieve belangen, landbouwbelangen etc. om bestaande dingen de ruimte te geven). Onomkeerbaar ontwikkelingen: woningen, wegen (apart geval -> het mag niet tenzij er een heel zwaarwegend maatschappelijk belang). Beheersgebied is geen ruimtelijke categorie. Pas na een privaatrechtelijke overeenkomst beheer van gronden gaat Gelderland het streekplan aanpassen.

De bescherming van de provinciale EHS in Overijssel is gedifferentieerd. Het nee-tenzij regime wordt pas toegepast na aankoop. Bestaande bedrijven mogen geen belemmering ondervinden van het PEHS-etiket. Met het nee-tenzij regime voor de hele EHS wordt inbreuk gepleegd op het vrijwilligheidsbeginsel.

De EHS in Utrecht is omringd in groene contouren en is opgenomen in het streekplan. Verschillende categorieën EHS: bestaande natuur; bestaande natuur (militair terrein); nieuwe natuur (deels gerealiseerd); overig; ecologische verbindingzone; groene corridors met ecoduct.

Categorieën in Streekplannen

Categorieën in Streekplannen

Beschrijving aangepaste categorieën:

1. Natuurgebied
2. Natuur met medegebruik (meestal agrarisch of recreatief)
3. Agrarisch gebied met natuurwaarden (of natuurontwikkelingsmogelijkheden)
4. Agrarisch gebied
5. Stedelijk gebied, woongebieden, bedrijventerreinen, havens, vliegvelden, infrastructuur, stortplaats e.d.
6. Recreatiegebieden, openbaar groen e.d.
7. Militaire terreinen
8. Water
9. Overige

Provincie: Groningen
Bestand: pgrstrp11096
Attribuut: functie

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
	1 stedelijk gebruik richtinggevend	5
	2 werklocatie regionaal	5
	3 landbouw richtinggevend	4
	5 glastuinbouw bestaand	4
	7 natuur richtinggevend land bestaand	1
	8 natuur richtinggevend land toekomstig	1
	10 landbouw en natuur in samenhang richtinggevend	2
	11 recreatief gebruik richtinggevend	6
	12 bos richtinggevend bestaand	1
	16 militair gebruik	7
	17 water	8

Provincie: Friesland
Bestand: prfrstree1099
Attribuut: ind

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
lana	landbouwgebied met natuurlijke waarden	3
lbak	landbouwgebied met accent akkerbouw ...	4
lbcg	landbouwgebied met accent akkerbouw ...	4
lbgf	landbouwgebied met accent akkerbouw ...	4
lbkr	landbouwgebiedspeerpunt recreatie	4
lbmv	landbouwgebied met accent melkveehouderij	4
lbna	landbouwgebied met ontwikkelingsmogelijkheden natuur	3
lbnr	landbouwgebied met ontwikkelingsmogelijkheden natuur + recreatie	3
lbok	recreatie ontwikkelingskern	6
lbre	landbouw met recreatiemogelijkheden	3
mere	meren en natte natuurgebieden	2
nabo	natuur en bosgebieden	1
naeh	natuur buiten de prov. EHS	1
nare	natuur en bosgebieden met ontwikkelingsmogelijkheden ext. recreatie	2
nawa	natuurgebied Waddenzee	1

Provincie: Drenthe
Bestand: pdrpopzo0199
Attribuut: popzone

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
	1 Zone I landbouw	4
	2 Zone II landbouw	3
	3 Zone III landbouw	3
	4 Zone IV landbouw	2
	5 Zone V natuur	1
	6 Zone VI bos met recreatie	2
	7 Streekcentrum	5
	8 Sub-streekcentrum	5
	9 Hoofdkern	5
	10 Kleine kern	5
	11 Belangrijk bedrijventerrein	5
	12 Vliegveld	5
	13 Glasuinbouw	4
	14 Militair object	7
	15 MERA-bedrijventerrein	5
	16 Stortplaats	5

Provincie: Overijssel
Bestand: streekpl
Attribuut: code

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
	1 Landelijk gebied I	4
	2 Landelijk gebied II	3
	3 Landelijk gebied III	2
	4 Landelijk gebied IV	1
	6 Recreatie concentratiepunt	6
	7 Afvalverwerkingplaats	5
	8 Militair terrein	7
	9 Stads- en dorpsgebied	5
	10 Bedrijfsterrein	5
	19 Combi terminal	5

Provincie: Gelderland
Bestand: spfunc96c
Attribuut: gebiedsoort

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
	1 Hoofd woonfunctie	5
	2 Lokale woonfunctie	5
	3 Hoofd werkfunctie	5
	4 Lokale werkfunctie	5
	5 Landelijk gebied A (natuur richtinggevend)	1
	6 Landelijk gebied B (natuur belangrijkste functie)	2
	7 Landelijk gebied C (landbouw belangrijkste functie)	3
	8 Landelijk gebied D (landbouw richtinggevend)	4
	9 Water	8

Provincie: Gelderland
Bestand: best99f
Attribuut: bestemming

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
	1 niet bestemd o.l.d.	9
	2 verblijfsrecreatie	6
	3 agrarische gebied III	?
	4 bijzonder doeleind	9
	6 centrum voorziening	5
	8 Dagrecreatie	6
	9 Bosgebied	1
	12 Verkeersvoorziening	5
	16 Water	8
	18 Woonbebouwing	5
	21 militair terrein	7
	32 agrarische gebied I	
	38 natuurgebied	1
	41 bedrijfsterrein	5
	54 agrarische gebied II	?
	59 openbaar groen	6

Provincie: Zeeland
Bestand: lgeb
Attribuut: ontwikk_type

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
	10 agrarische ontwikkeling richting gevend	4
	20 ?	?
	30 ecologische ontwikkeling richtinggevend	1
	35 ontwikkeling landschapswaarden	3
	40 agrarische en specifieke regionale kwaliteiten richtinggevend?	3
	50 ontwikkelingszone plattelandstoerisme	4
	60 agrarische en specifieke regionale kwaliteiten richtinggevend?	3
	100 zeehaventerrein	5
	200 infrastructuur	5
	999 ?	?

Provincie: Utrecht
Bestand: utr (gedigitaliseerd van scherm)
Attribuut:

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
	1 landelijk gebied I	6
	2 landelijk gebied II	4
	3 landelijk gebied III	3
	4 landelijk gebied IV	2
	5 landelijk gebied V	1

Provincie: Flevoland
Bestand: flevo (gedigitaliseerd van scherm)
Attribuut:

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
	1 agrarische gebied	4
	2 concentratie glastuinbouw	4
	3 natuurgebied	1
	4 bosgebied (multifunctioneel)	2
	5 agrarische gebied met natuurwaarden	3

Provincie: Limburg Zuid
Bestand: zlim (gedigitaliseerd van scherm)
Attribuut:

Attribuutcode	Betekenis	Generalisatie
	1 natuur 1 landschap 1 recreatie en toerisme 2	2
	2 natuur 1 landschap 2 recreatie en toerisme 2	2
	3 natuur 2 landschap 2 recreatie en toerisme 2	2
	4 landbouw 2 natuur 1 landschap 1 recreatie en toerisme 2	3
	5 landbouw 2 natuur 1 landschap 2 recreatie en toerisme 2	3
	6 landbouw 1 natuur 1 landschap 1 recreatie en toerisme 2	3
	7 landbouw 1 natuur 1 landschap 2 recreatie en toerisme 2	3
	8 landbouw 1 natuur 2 landschap 1 recreatie en toerisme 2	3
	9 landbouw 1 natuur 2 landschap 2 recreatie en toerisme 2	3

Bijlage 2 Onderzoek bestemmingsplannen en EHS bij twee gemeenten

Om op hoofdlijnen te onderzoeken of en hoe bestemmingsplannen voldoen aan het SGR en streekplannen en zo nee, waarom niet en wat hiervan de gevolgen zijn, zijn in 2 gemeenten de interviews gehouden. Ook zijn de ontwerpbestemmingsplannen buitengebied bestudeerd. De onderstaande teksten zijn gebaseerd op de interviews en de bestudeerde bestemmingsplannen.

Casus gemeente De Bilt

Met de gemeente De Bilt is gesproken over het voorontwerp bestemmingsplan de Bilt-Zuid. Dit plangebied ligt ingeklemd tussen de bebouwing van De Bilt, de Uithof, Zeist en Utrecht zelf. Ook wordt het gebied omgrensd en/of doorkruist door een aantal snel- en provinciale wegen (A28, A27, N225). Door ontwikkelingen die samenhangen met de hoge stedelijke druk vanuit de omgeving, dreigt het gebied haar functionele en landschappelijke structuur te verliezen. Vanuit de wens om in het gebied:

- de milieubelasting te verminderen (met name versnippering, verstoring, verdroging en vermessing);
- in te zetten op duurzame ontwikkeling van de in het gebied gewenste functies;
- de landschappelijke en ecologische structuur te vernieuwen en herstellen;

is nu een voorontwerp bestemmingsplan opgesteld, gebaseerd op een eerder opgestelde gebiedsvisie. Het bestemmingsplan kent een toelichting (niet-bindend) en voorschriften (juridisch bindend), welke hieronder kort toegelicht worden tav het aspect veiligstellen EHS.

Toelichting bestemmingsplan

Huidige waarden: De gemeente heeft zelf, conform het eerder ontwikkelde plan Herinrichting Groenraven Oost, aangegeven welk natuurwaarden waar behouden en versterkt moeten worden. Het streekplan was daarbij niet richtinggevend. Volgens de gemeente is de begrenzing EHS in het streekplan wat betreft de Bilt Zuid, juist volgend geweest op het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan is tov het streekplan een aantal extra gebieden aangewezen als natuurgebied, ter versterking van de verbindingzones. De natuurwaarden in het plangebied zijn vooral geconcentreerd op de landgoederen, maar ook aanwezig in hoogstamboomgaarden, de grienden, de werken bij Griffenstein en een open weidegebied. De natuurwaarden worden in het plan beschreven in termen van natuurtypen en aanwezigheid van soortgroepen en/of specifieke soorten. Ook wordt gemeld dat het agrarische gebied als kwelgebied potenties en actuele waarden heeft. Tenslotte noemt men een aantal belangrijke knelpunten tav natuurwaarden, welke samenhangen met versnippering.

Beschrijving hoofdlijnen beleid

- Beleidsplan Natuur en Landschap 1992: onderscheid in kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingzones op basis van EHS.
- het Streekplan 1994: dit plan onderscheid een beleidscategorie 'Landelijk gebied 5' zijnde landelijke gebieden met hoofdfunctie Natuur (landgoederen Sandwijck, Vollenhove en Oostbroek).
- Intergemeentelijk structuurplan regio Utrecht (1995): waarin het belang van de ecologische hoofdstructuur met de ecologische verbindingzones wordt benadrukt.
- Begrenzingsplan Groenraven Oost 1996 met Herinrichting Groenraven Oost ikv landinrichting (??): gericht op o.a. uitbreiding en versterking van de ecologische hoofdstructuur ten behoeve van een duurzame natuur.

Visie op ontwikkeling ecologische structuur

Bestaande natuurwaarden zijn te geïsoleerd en derhalve bedreigd. Versterking van bestaande natuur- en bosgebieden is van belang en zij dienen met elkaar verbonden te worden door realiseren droge en natuur ecologische verbindingsszones welke zijn weergegeven op kaart. Ook is aantal extra gebieden aangewezen als natuurgebied, ter versterking van de verbindingsszones. Tav infrastructurele knelpunten zoekt men oplossingen in de vorm van faunapassages.

Bestemmingsplanbeleid

Beleid is gericht op behoud en zo mogelijk versterking van bestaande natuurwaarden plus ontstaan van nieuwe natuurgebieden in vorm van reservaten, natuurontwikkelingsgebieden, natuurbouwsgebieden en ecologische verbindingssstroken. Deze zullen allemaal in kader van Herinrichting Groenraven Oost worden gerealiseerd. Voorontwerp geeft opsomming van te behouden en te herstellen natuurwaarden/biotopen. De gemeente zal in verband met het behoud van de genoemde biotopen de randvoorwaarden voor een goed functioneren zorgvuldig beschermen.

Opzet van bestemmingen

In het plan wordt gebruik gemaakt van 'gebiedsbestemmingen' of 'mengbestemmingen' ipv de in het verleden gebruikelijke 'doelbestemmingen'. Gebiedsbestemmingen maken het technisch-juridisch gemakkelijker om de planologische 'gebruiksruimte' van een functie te vergroten dan wel te verkleinen. Deze planologische werkwijze sluit meer aan bij de dagelijkse praktijk (waar men opschuift van toelatingsgerichte naar ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen). Door verschillende functies deel uit te laten maken van één bestemming, wordt voorkomen dat bij (kleine) veranderingen een wijziging of planherziening nodig is, of een vrijstelling. De verschillende functies worden als hoofd- of ondergeschikte functie aangemerkt. Ook in de doeleindenomschrijving van de gebiedsbestemmingen zijn hoofddoeleinden en ondergeschikte doeleinden onderscheiden: hoofddoeleinden: de belangrijkste doeleinden die behouden dienen te blijven en die, waar mogelijk, ontwikkelingsruimte krijgen; ondergeschikte doeleinden: doeleinden die behouden dienen te blijven en waarvan de eventuele ontwikkelingsruimte geen ernstige afbreuk mag doen aan de hoofddoeleinden.

Conclusie voor beschrijving natuurwaarden EHS

De natuurwaarden uit de bestemmingen zijn op hoofdlijnen beschreven in de vorm van ruimtelijke kenmerken. Enkele voorbeelden van deze kenmerken zijn:

- het relatief vochtige en open weidegebied rond de Jacobssteeg met kwelwater en weidevogels;
- de ecologisch belangrijke doorgang voor wild onder de A28;
- aanwezige hoogstamboomgaarden, grienden en broekbosjes.

Het betreft dus biotoopbeschrijvingen, die soms specifiek ruimtelijk toebedeeld zijn en/of toegeschreven aan bepaalde soortgroepen (wild, weidevogels).

Conclusie voor bestemmingen EHS

Bestaande natuurgebieden krijgen de bestemming 'natuurgebied'; al het overige plangebied, niet bestemd als woongebied of bedrijven, krijgt de bestemming 'agrarisch gebied met landschappelijke en natuurwaarden'. Dit betreft dus zowel gronden die ook in de toekomst in agrarisch gebruik zullen blijven en buiten de EHS vallen, als agrarische gronden die op termijn aangekocht zullen worden als onderdeel EHS en waar landschap- of natuurontwikkeling zal plaatsvinden. Het verschil tussen deze twee categorieën zit hem in de beschrijving van de hoofddoeleinden behorend bij de bestemming:

- uitoefening van het agrarisch bedrijf
- behoud en ontwikkeling van landschappelijke- en natuurwaarden, uitsluitend voorzover de gronden zijn aangegeven met landschaps- en natuurontwikkeling.

Beide voornoemde bestemmingen betreffen zgn. 'gebiedsbestemmingen' of 'mengbestemmingen' in plaats van de in het verleden gebruikelijke 'doelbestemmingen'. Gebiedsbestemmingen maken het technisch-juridisch gemakkelijker om de planologische 'gebruiksruimte' van een functie te vergroten dan wel te verkleinen. Deze planologische werkwijze sluit meer aan bij de dagelijkse praktijk (waar men opschuift van toelating- naar ontwikkelingsgericht). Door verschillende functies deel uit te laten maken van één bestemming, wordt voorkomen dat bij (kleine) veranderingen een wijziging of planherziening nodig is, of een vrijstelling. N.B. indien gronden voor natuurontwikkeling worden aangekocht en ingericht, blijft de bestemming dus onveranderd? Wordt pas bestemming 'natuurgebied' in herzien plan? In de bestemmingen worden de verschillende functies of doeleinden als hoofd- of ondergeschikte doeleinden aangemerkt:

- hoofddoeleinden: de belangrijkste doeleinden die behouden dienen te blijven en die, waar mogelijk, ontwikkelingsruimte krijgen;
- ondergeschikte doeleinden: doeleinden die behouden dienen te blijven en waarvan de eventuele ontwikkelingsruimte geen ernstige afbreuk mag doen aan de hoofddoeleinden. Deze doeleinden zijn in de voorschriften nader bepaalt.

Toetsen van activiteiten en toepassen afwegingskader

Activiteiten in de bestemde bruto en netto EHS-gebieden zijn slechts toelaatbaar op grond van: een vrijstelling, een aanlegvergunning, een wijzigingsbevoegdheid.

Daarbij mogen activiteiten tbv de hoofddoeleinden geen onevenredige afbreuk doen aan ondergeschikte doeleinden. Omgekeerd mogen activiteiten voor ondergeschikte doeleinden geen ernstige afbreuk doen aan hoofddoeleinden. Activiteiten voor ondergeschikte doeleinden of hoofddoeleinden mogen elkaar over en weer geen onevenredige afbreuk doen.

De vraag of de activiteit via één van deze instrumenten wordt toegestaan, wordt dus getoetst aan de vraag of de activiteit 'afbreuk doet of schade oplevert aan de in de gebiedsbestemming voorkomende doeleinden'. Onder activiteiten wordt ook toepassing sectorwetgeving met raakvlakken aan ruimtelijke ordening alsmede uitvoering van plannen die betrekking hebben op de ruimtelijke inrichting verstaan. Van ernstige (of onevenredige) afbreuk is in ieder geval sprake indien:

- het effect van een activiteit op grote schaal blijvende gevolgen heeft ;
- in belangrijke mate van betekenis is voor het voortbestaan van het kunnen uitoefenen van de betreffende functie;
- en/of tot onomkeerbare verandering leidt van ecologische processen.

Voor natuur en landschap zijn de in de bestemming vastgelegde kenmerken bepalend voor de beoordeling of sprake is van ernstige of onevenredige afbreuk van de landschappelijke en/of natuurlijke waarden.

N.B. Mij is niet duidelijk waarom ondanks bovenstaande strenge afweging tav alle ruimtelijke activiteiten, er ook nog sprake is van een aparte voorschriften betreffende werken en werkzaamheden waarvoor een aanlegvergunning vereist is. Is dit niet een nadere uitwerking van activiteiten die afgewogen moeten worden? Immers ook hier geldt een afweging waarbij de volgende belangen in acht worden genomen:

- de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden
- onevenredige aantasting van de ecologische waarde
- de ruimtelijke kenmerken als genoemd in de beschrijving in hoofdlijnen
- de verkeersveiligheid.

Eindconclusie

De bescherming van de natuurwaarden in het bestemmingsplan zijn duidelijk stringenter dan de beschermingsbepalingen uit het SGR. Het SGR handelt vanuit het 'nee, tenzij beginsel', het bestemmingsplan vanuit het 'nee beginsel': activiteiten zijn niet toegestaan als zij ernstige of onevenredige afbreuk doen aan de doeleinden van de gebiedsbestemming. De in de doeleinden opgesomde functie bepalen dus of belangen gewogen kunnen worden en hoe zij gewogen moeten worden.

Voorbeeld 1: verandering in het ondergeschikte doeleind wonen uit de bestemming natuurgebied mag alleen plaatsvinden als het geen ernstige afbreuk doet aan het hoofddoeleind behoud en bescherming van natuurwaarden. Als het dat wel doet zijn er geen belangen op grond waarvan de verandering mag plaatsvinden. Deze stringente bescherming maakt dat in het bestemmingsplan ook nergens gerept (hoeft) te worden van de alternatieventoets of het compensatiebeginsel. Bij significante effecten geldt immers het 'nee beginsel'. De 'tenzij' uitwerking is niet van toepassing.

Casus gemeente Driebergen-Rijsenburg

Met de gemeenten Driebergen-Rijsenburg is gesproken over het ontwerp bestemmingsplan Buitengebied Driebergen-Rijsenburg. Dit plangebied betreft het gehele buitengebied van de gemeente, met uitzondering van de stationsomgeving. De geldende bestemmingsplannen zijn onvoldoende toegesneden op het tegengaan van ongewenste en het toestaan van nieuwe ontwikkelingen, zoals functieverandering, nieuwe natuur en gebiedsgericht beleid. Daarom wil men een flexibel en ontwikkelingsgericht bestemmingsplan. Het voorliggend plan beoogt enerzijds binnen bepaalde delen van het plangebied de instandhouding en ontwikkeling van bestaande gebiedseigen karakteristieken, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische structuren. Anderzijds beoogd het plan binnen andere delen de ontwikkeling en instandhouding van de agrarische en andere bedrijfsactiviteiten in het gebied. Het bestemmingsplan kent een toelichting (niet-bindend) en voorschriften (juridisch bindend), welke hieronder kort toegelicht worden tav het aspect veiligstellen EHS.

Toelichting bestemmingsplan

Huidige waarden: De natuurwaarden worden beschreven in de paragraaf 'Biotisch milieu'. De beschrijving hier is gebaseerd op gegevens van flora en fauna die in 1996 en 1998 verzameld zijn door een ecologisch adviesbureau in opdracht van de gemeente. In de toelichting wordt aangegeven welke type landschappen voor welke soortgroepen (soms specifieke soorten) waardevol zijn. Daarbij wordt een link gelegd naar de kwaliteit van de natuurwaarden en de (lokale) zeldzaamheid.

Op een kaart zijn de belangrijkste weidevogelgebieden, paaiplaatsen voor amfibieën en vindplaatsen kwelindicatoren aangegeven.

Beschrijving hoofdlijnen beleid

In de toelichting beschrijft men het beleidskader, waaronder het provinciaal beleid. Het Streekplan Utrecht (1994) streeft naar een zonering van het landelijk gebied waarbij 5 beleidsmatige categorieën zijn onderscheiden:

- Landelijk Gebied 3 staat voor de grondgebonden landbouw met verspreide natuurwaarden, multifunctioneel bos met intensief recreatief medegebruik. Grote delen van het buitengebied hebben deze aanduiding
- Landelijk Gebied 4 is gericht op de verweving natuur en grondgebruik;
- Landelijk Gebied 5 is voor natuurgebieden met een aangepast recreatief gebruik.

Hoe de provinciale PEHS, bestaande uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones in deze categorieën passen is niet aangegeven. In de toelichting is alleen

een zeer grofschalige kaart waarop de PEHS staat weergegeven, opgenomen. Aanpassing van bestemmingsplan aan EHS werkt door via het rekening houden met het natuurgebiedsplan Kromme Rijngebied en natuurgebiedsplan Utrechtse Heuvelrug. Beide plannen vormen een belangrijk instrument voor de realisering van de EHS. Bij het rekening houden met natuurwaarden hebben verder ook een aantal andere plannen een rol gespeeld zoals:

- Plan Veiligstelling Gebieden (door wie opgesteld??), waarbij voor de EHS wordt voorzien in een veiligstelling middels basisbescherming, via algemene regelgeving en planologie;
- Uitvoeringsprogramma Langbroekerwetering; heeft in bestemmingsplan met name consequenties voor landbouw en landgoederen.
- Strategisch Gebiedsperspectief Heuvelrug: toekomstvisie op o.a. het groene karakter en de natuurwaarden die kenmerkend zijn voor de streek. Deze zaken dienen gehandhaafd en beschermd te worden.

Visie op ontwikkeling ecologische structuur

Eén van de knelpunten voor de flora en fauna is de toenemende verdroging en daarmee de afname van kwel. Voor het bestemmingsplan heeft dat tot gevolg dat water mede bepalend is geweest voor de toekenning van hoofd- en nevenfuncties alsmede voor het aanwijzen van natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingzones.

Bestemmingsplanbeleid

Het doel van de voorliggende planherziening is te komen tot een flexibel en ontwikkelingsgericht bestemmingsplan voor het gehele buitengebied van de gemeente Driebergen-Rijsenburg. Het plan beoogt enerzijds binnen bepaalde delen van het plangebied de instandhouding en ontwikkeling van de bestaande gebiedseigen karakteristieken, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische structuren. Anderzijds beoogt het plan binnen andere delen de ontwikkeling en instandhouding van de agrarische en andere bedrijfsactiviteiten in het gebied. Het plan geeft randvoorwaarden aan, waarbinnen deze ontwikkelingen kunnen plaatsvinden in een onderling evenwichtige en economisch gezonde situatie.

Het plan bevat behalve een toetsingskader voor bebouwing en gebruik, ook een ontwikkelingskader, waardoor ingespeeld kan worden op toekomstige ontwikkelingen. Het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied en het bieden van een duidelijke ruimtelijk kader voor veranderingen vereisen een flexibele aanpak. Dit mag echter niet ten koste gaan van de duidelijkheid en de rechtszekerheid. Bij de flexibiliteitsbepalingen gaat het om de verschillende vrijstellings- en wijzigingsbevoegdheden, die het mogelijk maken om op onderdelen van het plan af te wijken. Via de Beschrijving in hoofdlijnen wordt een nadere invulling gegeven van de wijze waarop de flexibiliteitsbepalingen kunnen en mogen worden toegepast. In samenhang met de duidelijk aangegeven criteria en procedurevoorschriften wordt een kader voor veranderingen gegeven.

Binnen de gehele planopzet speelt de Beschrijving in hoofdlijnen een belangrijke rol. Het bieden van een toetsingskader voor de verschillende vrijstellings- en wijzigingsbevoegdheden, alsmede het aanlegvergunningstelsel is daarbij de belangrijkste.

Opzet van bestemmingen

Geen specifieke opmerkingen vanuit bestemmingsplan. Het plan lijkt vooral uit te gaan van doelbestemmingen, met mogelijkheid tot vrijstelling en wijziging.

Conclusie voor beschrijving natuurwaarden EHS

In de bestemmingsbepalingen wordt niet ingegaan op waarden EHS. Alleen in beschrijving in hoofdlijnen staat o.a.:

- beleid buitengebied is gericht op behouden en versterken van gebiedseigen karakteristieken en waarden van het plangebied via:
 - het behouden van de bestaande verwevenheid tussen bos, natuur en extensieve grondgebonden landbouw. Daarbij dienen kleine landschapselementen, zoals poelen, knotbomenrijen en houtwallen, behouden en waar mogelijk ontwikkeld te worden. Waar het gaat om het bestaande overganglandschap en het landgoederenlandschap van het Langbroekerweteringgebied, inclusief de opstreckende verkaveling, dienen met name de bestaande landschapswaarden behouden te blijven, alsmede de open ruimtes en doorzichten, die bepalend zijn voor de karakteristiek van verschillende delen van het landelijk gebied;
 - het behouden en herstellen van zo groot mogelijke aaneengesloten natuur- en boscomplexen en de versterking van de ecologische samenhang tussen de natuur- en bosgebieden door middel van onder andere ecologische verbindingzones;
 - het stimuleren van een op de natuurwaarden en ecologische functie afgestemd recreatief gebruik van natuur- en bosgebieden;
 - het behouden en herstellen van het hydrologische systeem en het beschermen van in aardkundig opzicht waardevolle gebieden;
 - het voorkomen dat infiltratie- en kwelgebieden verdrogen door grondwateronttrekkingen.
- Er worden dus nergens natuurdoeltypen of doelsoorten genoemd.

Conclusie voor bestemmingen EHS

Bestaande natuur krijgt de bestemming 'natuur' uitgezonderd bestaand bos dat de bestemming 'bos' krijgt. Natuurontwikkelingsgebieden krijgen veelal de bestemming 'agrarisch gebied met landschaps- en natuurwaarden'. Op kaart is aangegeven bij welke gebieden naar natuurontwikkeling wordt gestreefd. Pas indien er duidelijkheid bestaat over de vrijwillige verwerving van deze gronden én de financiële uitvoerbaarheid van de natuurontwikkelingsplannen, zal de gemeente medewerking verlenen aan het wijzigen van de bestemming. Dat voltrekt zich via een wijzigingsbevoegdheid.

Toetsen van activiteiten en toepassen afwegingskader

Tav vrijstelling of wijziging bij bestemmingen met 'agrarisch gebied met landschaps- en natuurwaarden' gelden de volgende toetsingscriteria:

- men houdt rekening met de gewenste kwaliteit ten aanzien van: open landschap, halfopen landschap, kwelafhankelijke vegetatie, gebieden met archeologische waarde, natuurontwikkeling, boscompensatie.
- Het belang van de ingreep moet worden onderbouwd via een bedrijfsplan of daarmee vergelijkbare onderbouwing.
- De gebiedseigen karakteristieken en waarden van het plangebied mogen niet onevenredig worden aangetast.

De bestemmingen 'natuur' en 'bos' kennen alleen de mogelijkheid ten aanzien van een vrijstelling voor 1 schuilgelegenheid of berging per bestemmingsvlak waarbij ook geldt dat hierdoor de gebiedseigen karakteristieken en waarden van het plangebied niet onevenredig mogen worden aangetast en dat men rekening houdt met de gewenste kwaliteit ten aanzien van: open landschap, halfopen landschap, kwelafhankelijke vegetatie, gebieden met archeologische waarde, natuurontwikkeling, boscompensatie. Voorts zijn er een aantal eisen tav de maten van een dergelijk bouwwerk. Overige werkzaamheden zijn gebonden aan een vergunningstelsel. Gronden met de bestemming 'natuur' en 'bos' zijn vrijwel alle activiteiten vergunningplichtig, bij 'agrarisch gebied met landschaps- en natuurwaarden' zijn bepaalde activiteiten vergunningplichtig.

Toetsingscriteria zijn:

- de waarden of functies van de gronden mogen, direct dan wel indirect, niet onevenredig worden aangetast ofwel de mogelijkheden voor herstel ervan mogen niet onevenredig worden of kunnen worden verkleind;
- het belang van de ingreep moet worden aangetoond via het noodzaak ervan voor een doelmatig gebruik van de gronden overeenkomstig hun bestemming.

Eindconclusie

In de voorschriften zijn de waarden slechts op hoofdlijnen beschreven. Dat kan enerzijds tot gevolg hebben dat de bescherming ruim valt, anderzijds dat discussie optreedt over welke waarden er nu wel of niet onder vallen. De praktijk moet uitwijzen hoe stringent/flexibel men hiermee omgaat. Bij mogelijke onevenredige aantasting geldt in principe het 'nee, beginsel'. Het toch toestaan van de ingreep bij onevenredige aantasting onder voorwaarde van compensatie is niet aan de orde. Het belang van de activiteit sec kan ook nooit doorslaggevend zijn om toestemming te verlenen aan de activiteit. Bovendien moet het om belangen gaan die noodzakelijk zijn voor een doelmatig gebruik van de gronden overeenkomstig hun bestemming. In het geval van beoogde natuurontwikkelingsgronden gaat het om:

- De bedrijfsuitvoering van grondgebonden agrarische bedrijven of niet-grond gebonden agrarische bedrijven voorzover deze voorkomen op het tijdstip van het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan.
- Extensief recreatief medegebruik in de vorm van fiets- wandel- en ruiterspaden, picknickplaatsen en standplaatsen voor kampeermiddelen.

Bijlage 3 Artikel uit Eindhovens Dagblad 02-01-2004

Vrijdag 2 januari, DEN HAAG/AALST - De provincie heeft volgens de Raad van State de bouw van zeventien villa's in de bossen van Aalst terecht verboden. Het gaat om elf landhuizen aan de Phloxlaan en zes aan de -Mecklenburglaan. De gemeente Waalre loopt hierdoor miljoenen euro's aan inkomsten uit grondverkoop mis. Zeven andere door de provincie geschrapte landhuizen in het gebied Bosvilla's mogen van de Raad van State wel gebouwd worden. Hieronder de tweede woning van tennisprof Paul Haarhuis. Ook de uitbreiding van negen andere bosvilla's is ten onrechte beknót, ook al sneuvelen hiervoor bomen. Dat heeft de Raad van State onlangs bepaald in zijn uitspraak over het bestemmingsplan Aalst. Volgens 's lands hoogste bestuursrechter mocht de provincie zich hierbij niet baseren op digitale detailkaarten waarin de meest bijzondere Brabantse natuur nauwkeurig is begrensd. Daartoe behoren ook de bossen van Aalst, waar al 153 landhuizen zijn gebouwd. Omdat deze kaarten niet zijn vastgesteld door Provinciale Staten, maken ze daarom volgens de Raad van State geen deel uit van het aanzienlijk globalere streekplan uit 2002. Door deze uitspraak zijn de detailkaarten voor de provincie voortaan onbruikbaar bij haar beoordeling van bouw- en bestemmingsplannen. Elf villakavels aan de westkant van de Phloxlaan en zeven bouwpercelen zuidelijk van de Mecklenburglaan zijn niettemin terecht uit het bestemmingsplan geschrapt, omdat het hier ook volgens de Raad van State gaat om bos met 'een zekere natuurwaarde'. Deze voor particulieren bestemde bouwpercelen - nu nog eigendom van de gemeente - vertegenwoordigen geen maatschappelijk zwaarwegend belang om dit beschermde bos daarmee te mogen aantasten. Dat tien van de zeventien bouwpercelen al meer dan dertig jaar planologisch vastliggen, is voor de bestuursrechter van geen belang. Dat de gemeente hierdoor inkomsten misloopt uit verkoop van bouwpercelen, vindt wethouder F. Creemers geen financiële ramp. 'Wij hebben hiermee al rekening gehouden. Deze uitspraak van de Raad van State komt niet uit de lucht vallen.'

Bijlage 4 Signaleringskaart Rotterdam

Om het gevoel van risico en stress weg te nemen en om de inbedding van de natuurwetgeving in het ruimtelijke planproces meer handen en voeten te geven werkt men in Rotterdam aan een zgn. signaleringskaart. Op deze kaart staat door middel van kleur aangegeven waar welke dieren en planten (mogelijk) voorkomen en welke beschermingsstatus ze hebben. De volgende vier niveaus worden gehanteerd:

- a. **Paars:** Habitatrichtlijngebieden en gebieden waar Bijlage IV-soorten voorkomen. Hierin geldt bij ruimtelijke plannen: plan heroverwegen, mitigeren, compenseren;
- b. **Rood:** Stedelijke groenstructuur met een ecologische doelstelling. Hier komen veel soorten voor met een beschermde status en is het beleid gericht op behoud en versterking van deze waarden. Hierin geldt bij ruimtelijke plannen: inventariseren, effect bepalen, mitigeren, natuurontwikkelingsplan maken, mogelijkheden voor compensatie voor projecten elders bekijken;
- c. **Roze:** Stedelijke groenstructuur waar ecologie geen hoofdfunctie is, maar wel een rol speelt. Hier kunnen mogelijk soorten met een beschermde status voorkomen. De waarden hiervan moeten worden behouden en versterkt. Hierin geldt: mitigeren en eventueel verbindingzones aanleggen;
- d. **Wit:** Gebieden waar voornamelijk soorten voorkomen waarvoor een algemene ontheffing geldt. Zorgvuldig omgaan met de aanwezige waarden.

Het bepalen van de kleur van het plangebied is de eerste stap in het stappenplan. Per kleur staat aangegeven welke stappen er verricht dienen te worden:

- **Wit:** gebied: Loop met behulp van de aangegeven checklist na of er bijzondere elementen aanwezig zijn die kunnen duiden op het voorkomen van beschermde soorten. (Voorbeelden van elementen zijn: oude bomen en gebouwen, oude begroeide muren). Als een element voorkomt moet de procedure voor een roze gebied worden voortgezet. De witte stap kan door een projectleider worden uitgevoerd. Over het algemeen zal er in de witte gebieden geen verdere actie nodig zijn.
- **Roze** gebied: een ecooloog dient een korte scan uit te voeren. De scan kan bestaan uit: nagaan wat bekend is bij Bureau Stadsnatuur Rotterdam, het terrein bezoeken, op kaarten en luchtfoto's kijken. Als de conclusie is dat er beschermde soorten voorkomen of mogelijk kunnen voorkomen, moet worden bepaald welk effect het plan hierop kan hebben. Indien er effect te verwachten valt, moet de procedure voor een rood gebied worden uitgevoerd indien er geen eenvoudige mitigerende maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Indien dit laatste wel mogelijk is, dienen deze te worden beschreven ten behoeve van het bestemmingsplan en de ontheffingsaanvraag.
- **Rood** gebied: Zorg voor een goede inventarisatie van natuurwaarden en bepaal de effecten van het plan hierop. Indien Bijlage IV soorten worden aangetroffen, dient de procedure voor een paars gebied te worden uitgevoerd. Bij geen aanwezigheid van Bijlage IV soorten kan er worden voldaan met een plan waarin is opgenomen hoe mitigatie en compensatie kunnen worden uitgevoerd. Dit dient als basis voor de ontheffingsaanvragen, maar ook ten behoeve van het creëren van draagvlak.
- **Paars** gebied: Onderzoek of het maatschappelijk belang van het project groot is en of er geen alternatieven mogelijk zijn. Zorg voor een goede inventarisatie, effectbeschrijving, draagvlak en compensatieplan.

Bijlage 5 Uitvoering beleidskader ganzen (brochure LNV)

Nederland is binnen West-Europa een zeer belangrijk overwinteringsgebied voor ganzen en smienten. Bijna nergens komen er 's winters zoveel ganzen en smienten bij elkaar als in Nederland. Nederland heeft dan ook veel goed gras. Boeren kunnen echter veel schade door deze vogels ondervinden, wanneer die op hun percelen foerageren, vooral wanneer de vogels hun honger stillen met "dure" gewassen zoals wintergraan of groenten.

Moties van het parlement waarin gevraagd werd maatregelen te treffen tegen de toenemende schade door ganzen en smienten waren voor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aanleiding om nieuw beleid te ontwikkelen.

Het resultaat was dat de Minister van LNV in het najaar van 2003 het Beleidskader Faunabeheer aan de Tweede Kamer kon aanbieden. Het Beleidskader is tot stand gekomen na overleg tussen vertegenwoordigers van LNV, Interprovinciaal Overleg (IPO), Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging (KNJV) en Vogelbescherming Nederland. De Tweede Kamer heeft ingestemd met het Beleidskader en de Minister heeft de provincies verzocht foerageergebieden aan te wijzen en de maatregelen die in het Beleidskader staan uit te voeren.

Het Beleidskader gaat uit van twee belangrijke uitgangspunten. Enerzijds streeft het Beleidskader naar een duurzame staat van instandhouding van overwinterende ganzen en smienten als uitvloeisel van de internationale verantwoordelijkheid van Nederland voor beschermde soorten (Vogelrichtlijn). Anderzijds geeft het Beleidskader aan dat de omvang en toename van de schade als gevolg van overwinterende ganzen en smienten nu zodanig omvangrijk is, dat beheer noodzakelijk is.

Op 1 december 2003 hebben bijna alle provincies het mogelijk gemaakt om ganzen en smienten te verjagen, ondersteund met afschot, op schadegevoelige percelen met akkerbouwgewassen, vollegrondsgroenten of pas ingezaaid gras (eerste fase van het Beleidskader). Daarnaast worden op circa 15.000 hectare ganzenopvangovereenkomsten van het Faunafonds afgesloten, vooral in het noorden van het land, om dieren die verjaagd zijn rust- en foerageergelegenheid te bieden. De minister van LNV heeft de provincies verzocht op 1 oktober 2004 de tweede fase van het Beleidskader in werking te laten treden.

In deze brochure wordt toegelicht welke maatregelen in deze tweede fase gelden. Het Beleidskader richt zich op de kolgans, grauwe gans, en smient. Daarnaast noemt het Beleidskader ook de brandgans en kleine rietgans omdat deze vaak samen foerageren met de eerstgenoemde soorten. Beheer dat kolgans, grauwe gans, en smient betreft, heeft daarom ook invloed op de brandgans en kleine rietgans ("mengsoorten"). Met deze soorten dient dus rekening gehouden te worden. Om de schade door overwinterende ganzen en smienten aan de landbouw te beperken, en tegelijkertijd de duurzame instandhouding van deze soorten te waarborgen, wordt 80.000 hectare foerageergebied aangewezen voor kolgans, grauwe gans, smient, brandgans en kleine rietgans.

Om de schade buiten de foerageergebieden ook daadwerkelijk te verminderen, zal optimaal gebruik gemaakt moeten worden van het lerend vermogen van de dieren. Dit betekent: binnen de gebieden zo weinig mogelijk onrust en voldoende voedselaanbod, buiten de gebieden veel

onrust. Uit onderzoek is gebleken dat afschot van enkele dieren tijdens het verjagen ("aan verjaging ondersteunend afschot") voor dit doel effectief is.

Voor de opvang zorgen agrariërs van wie het bedrijf geheel of gedeeltelijk binnen de aangewezen gebieden ligt en terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en De Landschappen. Voor de opvang zullen vergoedingen worden uitgekeerd in de vorm van een schadevergoeding of op basis van een beheerpakket (SAN, SN, of ganzenopvangovereenkomsten van het Faunafonds). Het ministerie van LNV streeft ernaar om zoveel mogelijk percelen binnen de foerageergebieden op termijn onder te brengen bij het Programma Beheer en daartoe SN-pakketten (Subsidieregeling Natuurbeheer) of SAN-pakketten (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer) af te sluiten. Percelen waarvoor nu reeds speciale opvangovereenkomsten met het Faunafonds zijn afgesloten, gaan op termijn ook zoveel mogelijk over naar de SN- of SAN-pakketten.

De provincies wijzen de foerageergebieden aan. Het aantal hectaren foerageergebied per provincie is vastgesteld aan de hand van het aantal 'gans- en smientdagen' (aantal vogels maal het aantal dagen dat de vogels er hebben gezeten) over de laatste vijf jaar. Het totale oppervlakte van de foerageergebieden is 80.000 hectare. In het Beleidskader wordt nog gesproken over een verdeling van deze hectaren over gebieden binnen de EHS en buiten de EHS (Ecologische Hoofdstructuur). Inmiddels is deze strikte verdeling losgelaten en wordt prioriteit gegeven aan het halen van het totaal van 80.000. Daarbij wordt er wel naar gestreefd zoveel mogelijk gebieden binnen de EHS aan te wijzen. Ook terreinbeherende organisaties leveren daaraan een substantiële bijdrage. De Landschappen, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zullen tezamen vele duizenden hectaren natuurgrasland beschikbaar stellen. Daarnaast zal er veel agrarische grond worden ingezet, zowel binnen de EHS (in de zogenaamde beheergebieden) als buiten de EHS (op landbouwpercelen waarop tot nu toe geen beheerovereenkomst (SAN) kon worden afgesloten).

De foerageergebieden bestaan zo veel mogelijk uit overjarig gras en zij zullen zo veel mogelijk samenvallen met Vogelrichtlijngebieden. Leidend principe bij het aanwijzen van foerageergebieden is dat ganzen en smienten slaapplaatsen hebben van waaruit zij naar foerageergebieden vliegen. De slaapplaatsen liggen veelal in de Vogelrichtlijngebieden. Vanwege de beperkte actieradius van de ganzen en smienten worden de foerageergebieden dus dichtbij deze gebieden aangewezen (zie verder: "het stappenplan voor selectie van foerageergebieden door provincies in het kort").

De minister van LNV heeft de provincies verzocht om op basis van dit stappenplan gebieden aan te wijzen. De aangewezen gebieden worden eerst per 1 oktober 2004 vastgelegd in provinciale beleidsplannen ter uitvoering van de Flora- en faunawet ("aanwijzen" van gebieden). Op basis van de SAN-pakketten die LNV ondertussen aan de Europese Commissie zal voorleggen ter goedkeuring, zullen de provincies de gebieden in 2005 vervolgens ook nog vastleggen in provinciale natuurgebiedsplannen ("begrenzen" van gebieden). Het alvast "aanwijzen" per 1 oktober 2004 is van belang om de mogelijkheid niet nog een jaar uit te stellen om kolgans, grauwe gans en smient te verjagen met ondersteunend afschot van het grote areaal waar zij nu schade veroorzaken (circa 400.000 hectare).

Het stappenplan voor de selectie van foerageergebieden door provincies in het kort

- Rondom Vogelrichtlijngebieden, Ramsargebieden (Wetlands Conventie) en beschermde natuurmonumenten die door ganzen en smienten als slaapplaats worden benut worden cirkels getrokken die de actieradius van de ganzen en smienten voorstellen.

- Vervolgens worden eerst zoveel mogelijk Vogelrichtlijngebieden, Ramsargebieden en beschermde natuurmonumenten waar ganzen en smienten foerageren en die binnen deze cirkels vallen aangewezen als foerageergebied.
- Pas daarna worden andere graslanden geselecteerd totdat het gewenste areaal bereikt is.
- Omdat in de foerageergebieden de ganzen en smienten ongestoord moeten kunnen verblijven, moet elk foerageergebied minimaal 500 hectare groot zijn (of 300 hectare wanneer het aansluit bij een storingsvrij gebied van voldoende omvang). Wanneer een foerageergebied kleiner zou zijn, bestaat de kans dat verjaging vanaf aanliggende percelen tevens leidt tot het vertrek van ganzen en smienten uit een foerageergebied zelf.
- Bij het selecteren van de gebieden wordt ook rekening gehouden met de aantallen ganzen en smienten die zich daar in de afgelopen jaren lokaal hebben opgehouden.
- Alleen indien het niet anders kan, worden ook akkerbouwpercelen meegenomen in de foerageergebieden, om te bereiken dat de foerageergebieden groot genoeg zijn (minimaal 500 ha).
- Foerageergebieden worden bij voorkeur zo geselecteerd, dat zoveel mogelijk percelen worden meegenomen waarop ook weidevogelbeheer wordt gesubsidieerd (d.m.v. SAN of SN). Zowel voor de opvang van ganzen en smienten als voor weidevogelbeheer, moeten boeren vaak dezelfde handelingen nalaten of uitstellen. Daarom is stapeling van ganzen- en weidevogelpakketten in principe efficiënt.
- Foerageergebieden worden tot slot bij voorkeur geselecteerd in gebieden waar tot nu toe veel schadetegemoetkomingen i.v.m. ganzen en smienten zijn uitgekeerd.

Vanaf 1 oktober 2004 zal binnen foerageergebieden schade door overwinterende ganzen en smienten aan overjarig gras, maar ook aan andere gewassen, worden vergoed door het Faunafonds volgens de huidige regelingen². Daarnaast blijven de huidige ganzenopvangovereenkomsten voorlopig in stand. Vanaf de herfst 2005 zal binnen de foerageergebieden de schade zoveel mogelijk vergoed gaan worden via SAN-pakketten (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer). Terreinbeherende organisaties kunnen voorts gebruik maken van een vergoeding via de SN (Subsidieregeling Natuurbeheer).

Het SAN-pakket zal het voor agrariërs in de begrensde gebieden financieel aantrekkelijk maken om actief beheer te plegen voor de opvang van overwinterende ganzen en smienten. Voor veel agrariërs is het werken met een beheerpakket organisatorisch ook aantrekkelijker dan het werken met een schadevergoeding.

Het afsluiten van een SAN-pakket is vrijwillig. Agrariërs die geen SAN-pakket willen afsluiten, of agrariërs die niet voldoen aan de SAN-criteria, kunnen gebruik blijven maken van vergoeding van de daadwerkelijk opgetreden schade via het Faunafonds. De geldende éénjarige ganzenopvangovereenkomsten van het Faunafonds zullen zoveel mogelijk worden omgezet in meerjarige SAN-overeenkomsten.

Vergoedingen vanuit het SAN-pakket zullen bestaan uit 3 onderdelen: werkelijke kosten voor het beheer, gedeerde inkomsten en een stimulanspremie. De gedeerde inkomsten zijn afhankelijk van de werkelijke schade. Onder andere de globale verblijfsduur van ganzen en smienten is hierin bepalend. De hieronder weergegeven vergoedingen zijn dus indicatief omdat de daadwerkelijke schade pas na taxatie vastgesteld kan worden.

Het SAN-pakket voor graslanden

Componenten	Vergoeding
Stimulanspremie	20% van totaal van gedeerde inkomsten + werkelijke kosten
Gedeerde inkomsten, vergoeding van de daadwerkelijk geleden schade (wordt door taxatie bepaald)	'kort verblijf' (1 november – 1 april) ca. € 95/ha/jr. 'middellang verblijf' (1 november – 15 april) ca. € 125/ha/jr. 'lang verblijf' (1 november – 1 juni) (specifiek voor de Waddeneilanden) ca. € 205/ha/jr.
Werkelijke kosten, vergoeding van beheersmaatregelen (gansvriendelijk beheer) en van de organisatie van de taxatie van de schade	Ca. € 45/ha/jr.

Opbouw schadevergoedingen (bedragen zijn indicatief tot daadwerkelijke taxatie heeft plaatsgevonden)

- Het SAN-pakket kan uitsluitend worden aangevraagd door een Agrarische Natuur Vereniging (ANV). Deze vraagt collectief de SAN-bedragen aan. LNV betaalt rechtstreeks uit aan iedere deelnemer.
- De SAN-overeenkomst is een zogenaamde raamovereenkomst, geldend voor bijvoorbeeld 6 jaar, met daarin een jaarlijkse afrekening van de vergoeding.
- Het moet gaan om een verzameling beheerseenheden, bestaande uit landbouwgrond, waarvan ten minste 80% van de oppervlakte bestaat uit grasland.
- In de beheerseenheden verblijven in het tijdvak regelmatig ten minste één van de volgende soorten: kolgans, grauwe gans, smient, brandgans, kleine rietgans, rotgans.
- De minimumoppervlakte van de verzameling beheerseenheden binnen de ganzenfoerageergebieden bedraagt 200 ha.
- Het is niet toegestaan binnen de periode in de beheerseenheden handelingen te verrichten of toe te laten, die de foerageerfunctie van het gebied negatief beïnvloeden. Het rapen of doen rapen van klevtseieren is niet toegestaan, tenzij de betreffende provincie anders heeft bepaald. Indien de provincie heeft bepaald dat het rapen of doen rapen van klevtseieren wel is toegestaan, dan is dat uitsluitend toegestaan van 16:30 uur tot zonsondergang. Jacht, beheer en schadebestrijding met het geweer vallen onder de algemene regeling voor foerageergebieden (zie hierna).
- Toegelaten handelingen zijn: rollen, slepen, bemesten, greppelen, alsmede op akkerbouwpercelen de daarop gangbare landbouwwerkzaamheden; Tot 1 februari het onderhoud van sloten, walkanten en drainagesystemen; op maximaal 15% van de oppervlakte van de beheerseenheid geldt geen beperking voor maaien en beweiden. De oppervlakte van de afzonderlijke percelen waarop dit betrekking heeft, dient elk jaar uiterlijk voor 15 oktober op kaart te worden aangegeven;
- Een combinatie van het ganzenopvangpakket met SAN-pakket nummers 15, 16, 17, 19, 20, 21 en 22 is mogelijk binnen gebieden waar deze pakketten zijn opengesteld. Cumulatie leidt echter wel tot een korting op de vergoeding voor ganzenbeheer.

De exacte bedragen worden in de zomer van 2004 in overleg met LTO en NPN bepaald. Deze zijn afhankelijk van goedkeuring door de Europese Commissie. LNV streeft er naar om op 15 juli 2004 de SAN-pakketten gereed te hebben. Spoedig na deze datum zullen ze aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Het duurt naar verwachting enkele maanden voordat de Europese Commissie haar oordeel over de pakketten geeft.

Het hierboven beschreven SAN-pakket is nu alleen bedoeld voor graslandgebieden. Voor bouwland moet nog gekeken worden naar een ander pakket, bijvoorbeeld via een groenbemester of het laten liggen van oogstresten. Dit bouwlandpakket zal dan uitsluitend ingezet kunnen worden in gebieden waar het grondgebruik overheersend akkerbouw is. Verder wordt over najaarsschade in het Noorden van Nederland en de wijze waarop met rotganzen binnen de SAN-pakketten zal worden omgegaan nog nagedacht.

Op korte termijn wordt over bovenstaande onderwerpen verder gesproken in een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van Directie Natuur van LNV, DLG, LASER, LTO, NPN, Vogelbescherming, KNJV, de provincies en voorzitters van de huidige verenigingen die werken met ganzenopvangovereenkomsten. Naast de agrariërs, vervullen ook de terreinbeherende organisaties een rol bij de opvang van ganzen en smienten in Nederland. Daarom biedt (naast de SAN) ook de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) een pakket voor de opvang van ganzen en smienten. Het betreft pluspakket 'wintergastenweide' (bijlage 36 van de regelingstekst). Uit overleg tussen LNV en de terreinbeherende organisaties is gebleken dat dit pakket (dat al enige jaren bestaat) geen wijzigingen behoeft. Dit pakket blijft daarom vooralsnog inhoudelijk ongewijzigd. Bij het begrenzen van de ganzenfoerageergebieden zullen de provincies helder maken in welke gebieden welke pakketten (SAN of SN) kunnen worden aangevraagd. Naast een uitnodigend beheerpakket voor agrariërs en terreinbeheerders moeten de omstandigheden voor ganzen en smienten uitnodigend zijn zonder onnodige belemmeringen voor de bedrijfsvoering.

Buiten foerageergebieden zullen ganzen en smienten intensief worden geweerd en verjaagd, waarbij kolganzen, grauwe ganzen en smienten deels ook met behulp van afschot worden verjaagd. Het beoogde oppervlak aan foerageergebieden zal de huidige aantallen ganzen en smienten naar verwachting alleen goed kunnen opvangen, indien een consequent opvang- en verjaagbeleid wordt gehanteerd. Daarom is het belangrijk om binnen foerageergebieden geen handelingen uit te voeren die ganzen en smienten verontrusten. De voorwaarden waaronder jacht op "wildsoorten" (haas, fazant, wilde eend, konijn en houtduif) binnen foerageergebieden zal plaatsvinden zullen tussen betrokken partijen nog nader worden besproken.

Indien de provincie heeft bepaald dat het rapen of doen rapen van kievitseieren is toegestaan, dan geldt dat dit niet mag leiden tot verstoring van de ganzen en smienten. Dit betekent dat in de foerageergebieden kievitseierenrapen op percelen waar geregeld ganzen verblijven alleen kan plaatsvinden van 16:30 uur tot zonsondergang. Dit sluit aan bij de huidige maatregelen in gebieden waar ganzenopvangovereenkomsten van het Faunafonds zijn afgesloten. Om schade te voorkomen aan bijvoorbeeld akkerbouwgewassen, die binnen de foerageergebieden worden geteeld, mag te allen tijde geweerd worden – dus in principe ook ganzen en smienten - zolang daarmee de ganzen en smienten op de overige percelen in het gebied niet verontrust worden. Gedacht kan worden aan maatregelen zoals het spannen van draden. Op percelen waar SAN-opvangpakketten of ganzenopvangovereenkomsten zijn afgesloten is weren natuurlijk niet toegestaan.

Beheer en schadebestrijding binnen foerageergebieden zal tussen betrokken partijen nog nader worden besproken. Er zal naar dit onderwerp gekeken worden vanuit de ervaring die is opgedaan in de gedooggebieden waar de afgelopen jaren ganzenopvangovereenkomsten zijn afgesloten.

Rijk en provincies zullen in overleg met de andere betrokken partijen binnen 3 jaar de effectiviteit en doelmatigheid van de maatregelen en de aanwijzing van de gebieden evalueren. Daarbij zal zowel naar het effect op de ganzen en smienten zelf als naar het functioneren van

de gebieden en de ontwikkeling van de schade binnen en buiten de aangewezen gebieden worden gekeken. Dit kan leiden tot aanpassing van de hiervoor genoemde maatregelen.

Buiten de foerageergebieden zullen provincies ontheffing of vrijstelling verlenen voor het verjagen met ondersteunend afschot van kolganzen, grauwe ganzen en smienten. Daar waar brandganzen en kleine rietganzen gemengd foerageren met kolganzen, grauwe ganzen en smienten, wordt toegestaan dat brandganzen en kleine rietganzen eveneens worden verontrust. Afschot van brandganzen en kleine rietganzen is echter strafbaar. Daarom dienen jagers de nodige oplettendheid te betrachten. Provincies die geen ontheffing verlenen betalen de kosten van eventuele schadevergoeding. In 2004 heeft de provincie Noord-Brabant hiervoor gekozen bij schade die ontstond op schadegevoelige percelen. Wanneer de provincie ontheffing of vrijstelling heeft verleend, dan wordt van de grondgebruiker een ferme inspanning gevraagd om schade te voorkomen vóór hij of zij met succes een beroep kan doen op een schadetegemoetkoming van het Faunafonds. De inzet van de Minister van LNV is als volgt: In juni 2004 wordt geadviseerd door het Faunafonds waarna de maatregelen definitief worden vastgesteld.

1. Overjarig grasland

Om in aanmerking te komen voor tegemoetkoming in verband met schade gedurende de periode 1 oktober tot 1 april, zal op overjarig grasland het volgende worden verlangd:

- 's morgens tot 12:00u: aan verjaging ondersteunend afschot en verjaging door mensen in het veld;
- vanaf 12:00u: verjaging zonder geweer, bijvoorbeeld door middel van mensen in het veld, vogelafweerpistolen, en honden.

Hierbij zal een planmatige aanpak worden verlangd (via bijvoorbeeld een agrarische natuurvereniging of een "wildbeheereenheid") evenals een rapportage of verantwoording van de geleverde verjaaginspanningen. De grondgebruiker die eindverantwoordelijk is voor de schadebestrijding, kan hiervoor bijvoorbeeld de hulp inroepen van de jager, ook voor wat betreft de verantwoording. De maximaal uit te keren schadevergoeding op overjarig gras gaat in 3 jaar tijdstapsgewijs omlaag tot een percentage van de totaal getaxeerde schade. Door de maximale vergoeding aldus in stappen omlaag te brengen, wordt rekening gehouden met het feit dat het enige tijd zal duren voor de ganzen en smienten geleerd zullen hebben waar de opvanggebieden liggen. Over de hoogte van de uiteindelijk te hanteren maximale vergoedingspercentages zal eerst nog nadere besluitvorming plaatsvinden.

2. Kwetsbare gewassen

Om in aanmerking te komen voor tegemoetkomingen in verband met schade in de periode van 1 oktober tot 1 april op percelen met kwetsbare gewassen (akkerbouwgewassen, vollegrondsgroenten en pas ingezaaid gras) zullen de gevraagde weer- en verjaaginspanningen gelijk zijn aan de maatregelen die sinds december 2003 voor zulke gewassen gelden. In het kort moeten er gelijktijdig minimaal twee typen verjaagmiddelen worden ingezet, te weten voldoende visuele afweermiddelen en voldoende akoestische afweermiddelen. Daarnaast is voor kolgans, grauwe gans en smient tot 12:00u ook afschot vereist.

- De norm voor "voldoende visuele middelen" is afhankelijk van het middel. Stokken met vlaggen (formaat kunstmest- of vuilniszak), maar ook andere visuele middelen, zoals vogelverschrikkers, moeten om de 100 meter worden geplaatst.
- Tot door het Faunafonds erkende akoestische middelen behoren o.a. knalapparaten (minimaal 1 per 5 hectare) en vogelafweerpistolen.

- In plaats van akoestische afweermiddelen, kunnen ook 2mm dikke nyloondraden worden gebruikt die op een hoogte van 80 cm boven het maaiveld over een perceel zijn aangebracht (minimaal 2 kruislings strakgespannen draden per hectare)
- Gedurende de periode dat aan verjaging ondersteunend afschot van kolganzen, grauwe ganzen en smienten (minstens 2 tot 3 maal per week) plaatsvindt, behoeven geen akoestische middelen te worden toegepast. Voor uitgebreidere informatie over bovenstaande, dient men het persbericht d.d. begin december 2003 van het Faunafonds te raadplegen, getiteld "middelen vooreffectieve verjaging van overwinterende kol- en grauwe ganzen en smienten van kwetsbare landbouwgewassen." (te vinden op www.faunafonds.nl). Ook voor kwetsbare gewassen overweegt het Ministerie van LNV om, net als bijoverjarig gras, de schadevergoedingen in 3 jaar tijd stapsgewijs omlaag te brengen tot een percentage van de totaal getaxeerde schade.

Er zal de komende tijd veel aandacht worden besteed aan de uitbreiding van de keuze uit toegestane middelen voor het verjagen van ganzen en smienten anders dan via afschot. Daartoe zal gebruik gemaakt worden van ervaringen in het buitenland en zullen er praktijkproeven worden opgezet om nieuwe middelen en methoden onder Nederlandse omstandigheden te testen. Voor nadere informatie over de vergoedingscriteria voor kwetsbare gewassen en voor overjarig gras en over onderzoek naar nieuwe weer- en verjaagmiddelen, kunt u zich wenden tot het Faunafonds.

Op dit moment kennen enkele provincies algemene vrijstellingen voor het verjagen ("opzettelijk verontrusten") van ganzen en smienten (op basis van artikel 65 van de Flora- en faunawet). Daarnaast zijn door provincies ontheffingen verleend aan faunabeheereenheden voor aan verjaging ondersteunend afschot van kolgans, grauwe gans en smient (op basis van artikel 68 van de Flora- en faunawet) op schadegevoelige percelen (akkerbouwgewassen, vollegrondsgroenten en pas ingezaaid gras).

Vanaf 1 oktober 2004 zullen de provinciale vrijstellingen voor verjagen ("opzettelijk verontrusten") van ganzen en smienten niet meer gelden binnen de aan te wijzen foerageergebieden. Dit betekent dus dat ganzen en smienten daar niet opzettelijk mogen worden verontrust. Het weren van ganzen vanaf akkerbouwpercelen die binnen de foerageergebieden liggen blijft wel mogelijk mits dat niet leidt tot verstoring op aanliggende percelen.

Eveneens vanaf 1 oktober 2004, zullen Faunabeheereenheden op grond van een goedgekeurde faunabeheerplannen ontheffingen krijgen voor aan verjaging ondersteunend afschot van kolgans, grauwe gans en smient op percelen buiten foerageergebieden. Dit betreft zowel kwetsbare gewassen (akkerbouwgewassen, vollegrondsgroenten en pas ingezaaid gras) als overjarig gras.

Afschot van kolgans, grauwe gans en smient zal ook daadwerkelijk aan verjaging ondersteunend moeten zijn ter voorkoming van schade aan gewassen. Behalve de 80 duizend hectare foerageergebieden die worden aangewezen, zijn er ook nog andere gebieden waar ganzen en smienten zijn beschermd en schade kunnen veroorzaken. Dit betreft met name Vogelrichtlijngebieden die mede als Vogelrichtlijngebied zijn aangemerkt omdat er ganzen en smienten kunnen zitten. In een aantal provincies konden niet al deze gebieden worden aangewezen als foerageergebied. In zulke gebieden zal schade door het Faunafonds op reguliere wijze worden vergoed, net als binnen foerageergebieden wanneer daar (nog) geen opvangovereenkomsten of SN- of SAN-pakketten gelden.

Voor rotganzen en rietganzen worden geen aparte foerageergebieden aangewezen. Hoewel sommige provincies het grondgebruikers zullen toestaan ook rotganzen en rietganzen opzettelijk te verontrusten, zal dit niet op eenzelfde schaal plaatsvinden als voor de grauwe gans, de kolgans en de smient. Evenmin zal het Faunafonds van grondgebruikers ferme inspanningen vragen om rotganzen en rietganzen te weren of te verjagen, alvorens schadetegemoet-komingen worden verstrekt. Schade door rotganzen en rietganzen zal derhalve eveneens op reguliere wijze door het Faunafonds worden vergoed. Daarnaast zijn er ook ganzenopvangovereenkomsten van het Faunafonds die betrekking hebben op rotganzen. Deze opvangovereenkomsten zullen worden gecontinueerd.

Bijlage 6 Voorstel Natuurbeschermingswet

Behandelt in de 2^e kamer: Een essentieel discussiepunt betrof de vraag welke bestuurlijke partij op welk moment toestemming geeft als het gaat om activiteiten in of nabij een te beschermen Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijngebied. Het wetsvoorstel beoogt dat gemeenten, waterschappen en provincies wettelijk verplicht worden om in een vroegtijdig stadium van besluitvorming het natuurbelang mee te wegen in hun beslissing over bijvoorbeeld vergunningverlening. De resultaten van de verplichte 'Habitattoets' (de afweging) worden daardoor integraal meegenomen bij andere vergunningsaanvragen, zoals bouwvergunningen en dergelijke. Deze integrale toetsing door de diverse verantwoordelijke bestuursorganen is van groot belang, zo luidde het standpunt van minister Veerman. "De natuurwaarden blijven beter beschermd, de bestuurlijke en administratieve lasten zijn lager, de verantwoordelijkheid voor natuur wordt zo gezamenlijk gedragen en bestuurlijke beslissingen met mogelijke gevolgen voor natuur worden van het begin af aan in de besluitvorming beter en sneller afgewogen waardoor er geen onnodige vertraging is." CDA, VVD, PVDA, Groen Links, SGP en de LPF vonden deze benadering echter te vroeg komen. Vrijwel unaniem meenden zij dat de vergunning voorlopig beter kan worden beoordeeld door één instantie: de provincies. "Zij hebben de expertise in huis en kunnen de natuurbelangen in een breder perspectief zien." Snijder (VVD) voegde daaraan toe: "De gemeenten zouden wel een coördinerende rol kunnen hebben bij de vergunningsaanvraag, hetgeen ook door het IPO en de VNG wordt voorgesteld." CDA, PVDA en SGP zijn overigens van mening dat er sprake kan zijn van een proefperiode: na drie jaar van vergunningverlening door provincies kan bekeken worden of de integrale toetsing - zoals voorgesteld in de wetswijziging - door gemeenten, provincies en waterschappen kan worden uitgevoerd.

Bijlage 7 Bestemmingsplannen

Het opstellen van een bestemmingplan is verplicht voor dat deel van het gemeentelijk grondgebied, dat niet tot de bebouwde kom behoort (art. 10 WRO), het gebied waar de EHS onderdeel van uitmaakt. Bestemmingsplannen zijn juridisch bindend voor bestuursorganen én burgers. Zij vormen het laatste, maar belangrijkste plan, in de planhiërarchie van ons ruimtelijke beleid. In een bestemmingsplan legt de gemeente vast welke functies en bestemmingen het gebied heeft, welke bouwwerken er mogen worden opgericht, het toegestane gebruik van gronden en bouwwerken en op welke plek dat via het plan mogelijk wordt gemaakt. Een bestemmingsplan bevat in ieder geval: een plankaart, voorschriften en een toelichting op het plan (optioneel). De plankaart en de voorschriften zijn juridisch bindend voor een ieder. Het bestemmingsplan vormt daarmee een belangrijk toetsingskader voor vergunningverlening. Er bestaan geen landelijke richtlijnen of standaarden voor het opstellen van bestemmingsplannen. Het project Digitale Uitwisseling Ruimtelijke Plannen (DURP) is een project om bestemmingsplannen digitaal te maken, onderdelen te standaardiseren en uit te wisselen. Informatie wordt daardoor beter ontsloten, maar voegt niets toe aan inhoud bestemmingsplan. Wel moeten bestemmingsplannen voldoen aan overige wetgeving, waaronder de herziene Natuurbeschermingswet. Dat betekent o.a. dat op een bestemmingsplan de Habitattoets (huidig: artikel 6 HR, straks: art. 19 NB-wet) van toepassing is. Veelal worden gespecialiseerde bureaus door gemeenten ingehuurd om, met name de voorschriften voor nieuwe bestemmingsplannen op te stellen.

Het veranderen van een bestemming

Een gemeente of provincie kan de bestemming van een bepaald gebied willen veranderen, omdat men bijv. een woonwijk wil aanleggen in een agrarisch gebied of een agrarisch gebied wil ontwikkelen tot natuurgebied. Er staan een gemeente verschillende manieren ter beschikking waarop een bestemming van een stuk grond kan veranderen (bron: miliehulp.nl thema ruimte): 1. (gedeeltelijke) herziening, 2. vrijstellingsprocedure 3. wijzigingsprocedure

Herziening (gedeeltelijk): een herziening van een bestemmingsplan betreft een lange en zware procedure. Er wordt voor een deel of het gehele gebied van voren af aan begonnen met het bestemmen volgens de normale bestemmingsplanprocedure (via inspraakbestemmingsplan waarop inspraak mogelijk is, naar ontwerpbestemmingsplan waarop men zienswijze kenbaar kan maken, naar vaststelling bestemmingsplan waarop men schriftelijke bedenkingen kan inbrengen, naar goedkeuring GS bestemmingsplan waarop men schriftelijk beroep kan instellen). Elke gemeente heeft de plicht om na 10 jaar een bestemmingsplan te herzien.

Vrijstellingsprocedure: (bouw)plannen die niet in het vigerende bestemmingsplan passen, kunnen soms ook via vrijstelling gerealiseerd worden. Het gaat hier om de zgn. artikel 19-procedure. De artikel-19 procedure kent 3 vormen:

- lange procedure: art.19 lid1. individuele vrijstelling, zelfstandige projectprocedure
- korte procedure: art. 19 lid 2. bij bepaalde categorieën bouwwerken
- alg. vrijstellingsprocedure: art.19 lid3. Wettelijk vastgelegde kleine bouwplannen.

Het is ook mogelijk om voor een beperkte periode een vrijstelling te vragen. Deze tijdelijke vrijstelling is geregeld in artikel 17. Een tijdelijke vrijstelling kan tussentijds worden verlengd, maar mag in zijn geheel nooit meer dan vijf jaar bedragen. Deze bevoegdheid is niet (of wel; ik weet niet meer hoe het zit?! RIENK?) bedoeld om vooruitlopend op een herziening van een bestemmingsplan alvast een tijdelijke voorziening te creëren.

Tenslotte biedt artikel 15 WRO de mogelijkheid tot binnenplanse vrijstelling. In de voorschriften van het bestemmingsplan is dan reeds opgenomen voor welke bestemmingen vrijstelling mogelijk is (zoals voor bouwbepalingen en voor gebruiksbepalingen). Doel hiervan is om een bestemmingsplan enige mate van flexibiliteit te geven, waarbij nog een nadere afweging van Burgemeester en Wethouders vereist is.

Wijzigingsprocedure: als de bestemming van een grondgebied nog niet geheel duidelijk is, kan de gemeente vastleggen dat de bestemming in een later stadium wordt gewijzigd of uitgewerkt, cf. artikel 11. Doel van dit artikel is ook om een bestemmingsplan enige flexibiliteit te geven. Bij een uitwerking zijn de details nog niet geheel bekend, die later ingevuld moeten worden in een uitwerkingsplan. Bij een wijziging kan de bestemming worden veranderd, bijv. op het moment dat zich een projectontwikkelaar of koper aandient. In de voorschriften van het bestemmingsplan moet staan aan welke regels een uitwerking of wijziging dient te voldoen.

Functie bestemmingsplan

Bestemmingsplannen zijn van oudsher een instrument voor toelatingsplanologie (VROM raad 2004: advies 039). De belangrijkste functie is dan het beheren van de ruimte: het bestemmingsplan vormt een toetsingskader voor het gebruik van gronden en het verlenen van bouwvergunningen, aanlegvergunningen e.d. Toelatingsplanologie is een vorm van planologie waarin de overheid de meest gewenste ontwikkeling voor een gebied weergeeft, daarvoor de bestemmingen vastlegt en initiatieven die worden ondernomen daaraan toetst. Het is met name gericht op het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen. Meer en meer echter wil men het bestemmingsplan ook gebruiken als instrument voor zgn. ontwikkelingsplanologie, een manier waarbij men meer grip wil krijgen op het realiseren van gewenste ontwikkelingen. Ontwikkelingsplanologie omvat het geheel van planvorming die gericht is op daadwerkelijk realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen. Ontwikkelingsplanologie wordt veelal gebruikt in relatie tot toelatingsplanologie, maar is daar nadrukkelijk complementair aan: het zijn twee uiteinden van het planologisch continuüm en beide zijn nodig. Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is en blijft een kerntaak van het bestemmingsplan. Tussen het ontwikkelingsgerichte karakter en de functie als toetsingskader kan een spanningsveld ontstaan. Vanuit natuur gezien zijn beide functies naast elkaar nodig: kwetsbare en/of moeilijk of niet nieuw te ontwikkelen natuurtypen vereisen een toelatingsplanologie als kader voor het beschermen van natuurwaarden. Natuurwaarden die via flexibele netwerken kunnen meebewegen met de ruimtelijke ontwikkeling van een landschap, kunnen ingepast worden in ontwikkelingsplanologie (Opdam 2004).

Bijlage 8 Factsheets

Factsheet NB04 - Indicator:

“Aantallen ganzen in Nederland”

code: 0592no4t

A. Algemeen

Nr.	Vraag	Antwoord
A.1	Product	<i>Tabel 7.3 in Natuurbalans 2004</i>
A.2	Indicatortitel	<i>Aantallen ganzen in Nederland</i>
A.3	Indicatorcode	<i>0592no4t</i>
A.4	Algemene beschrijving indicator	<i>Overzicht per in Nederland overwinterende ganzensoort van seizoensmaxima, vergeleken met de totale omvang van de populatie</i>
A.5	Auteur / Organisatie / Lab / Afdeling	<i>Marlies Sanders, Natuurplanbureau Wageningen</i>
A.6	Datum	<i>23 september 2004</i>
A.7	Literatuur	<i>Aantal in Nederland (2002) uit: Roomen, M.W.J. van, E.A.J. van Winden, K. Koffijberg, B. Voslamber, R. Kleefstra, G. Ottens & SOVON Ganzen- en zwanenwerkgroep (2004). Watervogels in Nederland in 2001/2002. SOVON-monitoringrapport 2004/01, RIZA-rapport BM04.01. SOVON Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen. Aandeel van totale populatie uit: Ebbinghe, B.S., M. Lok, R. Schrijver, R. Kwak, B. Schuurman & G. Müskens (2003). Ganzenopvangbeleid : internationale natuurbescherming in de landbouwpraktijk: van verjagen naar ganzenopvang . Alterra-rapport 792. Alterra, Wageningen.</i>

B. Berekening

Nr.	Vraag	Antwoord
B.1	Naam Uitvoerder/ respondent	
B.2	Beschrijving berekeningsstappen + modelnaam	
B.3	Aannames, keuzes in (model) toepassing	
B.4	Betrouwbaarheid v/d uitkomst(en): marges, gevoeligheid en onzekerheid	

Nr.	Vraag	Antwoord
B.5	Literatuur verwijzingen	

C. Bestandsinformatie

(Dit C blok meerdere keren invullen indien meerdere bestanden ten grondslag liggen aan indicator)

Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand/ modeloutput	
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	
C.3	Bestuurlijke informatie	
C.4	Beschrijving inhoud	
C.5	Ruimtelijke dekking	
C.6	Ruimtelijke indeling	
C.7	Begindatum/ einddatum	
C.8	Eigenaar	
C.9	Beheerder	
C.10	Naam meta-datasysteem	

D. Overige opmerkingen

(Geef hier relevante informatie die niet in de overige tabellen geplaatst kan worden)

Nr.	Vraag	Antwoord
D.1	Overige informatie	

Factsheet NB04 – Indicator:
“Beheer natuurdoelen 2003”

Code: 0762N04g

A. Algemeen

Nr.	Vraag	Antwoord
A.1	Product	<i>Staaftdiagram figuur 5.5 Natuurbalans 2004</i>
A.2	Indicatortitel	<i>Beheer natuurdoelen 2003</i>
A.3	Indicatorcode	<i>0762N04g</i>
A.4	Algemene beschrijving indicator	<i>De natuurdoelen geprojecteerd op gronden die in 1990 al natuur waren ('bestaande natuur') of daarna in eigendom zijn gekomen bij terreinbeheerders ('nieuwe natuur, terreinbeheerders') of onder agrarisch natuurbeheer zijn gebracht ('nieuwe natuur, agrariërs'). Dat hoeft overigens niet te betekenen dat het beoogde natuurdoel ter plekke ook al aanwezig is</i>
A.5	Auteur / Organisatie / Lab / Afdeling	<i>Marlies Sanders, Natuurplanbureau Wageningen</i>
A.6	Datum	<i>23 september 2004</i>

B. Berekening

Nr.	Vraag	Antwoord
B.1	Naam Uitvoerder/ respondent	<i>Marlies Sanders</i>
B.2	Beschrijving berekeningsstappen + modelnaam	<i>GIS-union van kaarten tot shape SBB-PL-NM-PB-RBON-n90</i> <i>- Bestaande natuur in 1990: IBN1990t (code 1)</i> <i>- beheersovereenkomsten van de RBON 2004 (agr. Nat.) BOTOP (code = 2)</i> <i>- afgesloten pakketten Programma Beheer: SAN (code 3) en SN (code 4) van pbd2shape_blv_feb_2004 van LASER (kolom status = E, pakketcode)</i> <i>- eigendommen SBB 2003 in beheer (SA), in eigendom (SB)</i> <i>- eigendommen provinciale landschappen 2003 (code = 8)</i> <i>- eigendommen natuurmonumenten 2003 (code 9)</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
B.2 Ver- volg	Beschrijving berekeningsstappen + modelnaam	<i>GIS-intersect met natuurdoelenkaart 2003</i> <u>voorbereiding (vanwege bestandsgrootte)</u> - verschillende eigendommen samengevat in 1 kolom waarbij de codes bewaard blijven - per 2 natuurdoelen een selectiegemaakt uit de natuurdoelen kaart om aantal polygonen te verkleinen - per natuurdoel een kolom toegevoegd met percentage voorkomen van het betreffende natuurdoel in de betreffende polygon (oppvl natuurdoel / oppvl poly * 100%) - per natuurdoel totale oppervlakte berekend door summerize en in bovenstaande tabel gezet (TOTAAL) <u>intersect shape SBB-PL-NM-PB-RBON-n90 met (o.a.) ND20-21 tot shape ND20-21-beheer</u> <u>nabewerking</u> - area-kolom toevoegen aan ND20-21-beheer en area van nieuwe polygonen berekenen - kolom per natuurdoel toevoegen en area per natuurdoel voor het betreffende polygon berekenen (area poly * ND% = oppvl ND in poly) - summerize van area per natuurdoel over de eigendommen/beheer kolom - summerize tabel in dit excelbestand kopiëren (zie worksheets) <i>Excelbewerking</i> - alle oppervlakten omzetten in hectaren en alle beheercombinaties van 0 hectaren verwijderen - alle combinaties die code 1 bevatten vallen onder bestaande natuur, alle anderen onder nieuwe natuur - alle combinaties die een code 8 en/of 9 en/of SA en/of SB bevatten vallen onder terreinbeherende organisatie, alle overigen onder overig (gemeenten, particulieren, defensie) - alle combinaties zonder terreinbeherende organisatie en met een subsidie van RBON en/of SAN worden beschouwd als agrariërs - de totale oppervlakten per natuurdoel beheerd voor de bovenstaande 6 combinaties worden berekend en in de bovenstaande tabel gezet - het onbeheerd oppervlak wordt berekend door ND totaal - ND beheerd = ND onbeheerd <i>eigendommen/ afgesloten pakketten buiten de natuurdoelenkaart zijn buiten beschouwing gebleven</i>
B.3	Aannames, keuzes in (model) toepassing	Natuurdoelen die liggen binnen de grenzen van terreinbeherende organisaties of binnen gebieden die in 1990 natuur waren, hoeven nog niet per se te zijn gerealiseerd. De gebieden zijn min of meer veilig gesteld, maar de kwaliteit of het beheer hoeft (nog) niet overeen te komen met het doel. <i>De status van de Landelijke Natuurdoelenkaart en het bestand ibn1990t laten het niet toe om de uitkomsten precies geografisch te analyseren. De uitkomsten kunnen gebruikt worden om een globale indruk te krijgen van de procentuele aandelen van de 'veiligstelling' van natuurdoelen, en de aandelen die dus nog volledig moeten worden gerealiseerd.</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
B.4	Betrouwbaarheid v/d uitkomst(en): marges, gevoeligheid en onzekerheid	<i>Onzekerheid door bestanden van verschillende bronnen, verschillende data en nauwkeurigheid. De marges en onzekerheden zijn niet berekend</i>
B.5	Literatuur verwijzingen	

C. Bestandsinformatie

(Dit C blok meerdere keren invullen indien meerdere bestanden ten grondslag liggen aan indicator)

Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand	Natuurdoelenkaart
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>Basisbestand</i>
C.3	Bestuurlijke informatie	<i>Voorlopige versie naar 2^e kamer</i>
C.4	Beschrijving inhoud	<u>Voorlopige versie van Landelijke Natuurdoelenkaart</u> - Bestand met per polygon: procentueel aandeel van één of meer van de (27+) natuurdoelen. Polygonen zijn niet per definitie voor 100% gevuld met natuurdoeltypen. Exacte locatie per natuurdoel niet bekend binnen de vlakjes. - <i>In het veld NewNDList staat een string met daarin de nummers van de natuurdoelen, gevolgd door het bedekkingspercentage (tussen {}) in de polygon. In de bedekkingspercentages in het oorspronkelijke natuurdoelenbestand (Natuurdoelen-opp.shp) zaten fouten. Die zijn gecorrigeerd en in het veld NewNDList gezet. NewNDList is het enige veld dat nodig is. Het script NDTOverlay.Calctypen.ave rekt hiermee.</i>
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Polygonen</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	
C.8	Eigenaar	<i>EC-LNV</i>
C.9	Beheerder	<i>EC-LNV (Henk Meeuwsen)</i>
C.10	Naam meta-datasysteem	
Nr.	Vraag	Antwoord
C1	Naam databestand	IBN1990t (Bestaande natuur)
C2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>Basisbestand</i>
C3	Bestuurlijke informatie	
C4	Beschrijving inhoud	<i>'Bestaande natuur' in 1990</i> <i>Veld Natuur = "1" wanneer gebied in 1990 natuur was (zie info geodesk)</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
C5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C6	Ruimtelijke indeling	<i>zie info geodesk</i>
C7	Begindatum/ einddatum	<i>zie info geodesk</i>
C8	Eigenaar	<i>zie info geodesk</i>
C9	Beheerder	<i>zie info geodesk</i>
C10	Naam meta-datasysteem	<i>Datacatalogus www.natuurplanbureau.nl</i>
Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand	<i>BOTOP (beheersovereenkomsten van de RBON) 2004-</i>
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>basisbestand</i>
C.3	Bestuurlijke informatie	<i>Afgesloten beheersovereenkomsten van de RBON regeling</i>
C.4	Beschrijving inhoud	<i>Per beheerseenheid afgesloten overeenkomsten uit de oude regelingen – agrarisch natuurbeheer.</i>
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Perceelsniveau</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	<i>1 jan. 2004</i>
C.8	Eigenaar	<i>DLG</i>
C.9	Beheerder	<i>DLG</i>
C.10	Naam meta-datasysteem	<i>?</i>
Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand	<i>Pbd2shape_blv_feb_2004 (Programma Beheer)</i>
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>basisbestand</i>
C.3	Bestuurlijke informatie	<i>Afgesloten beheersovereenkomsten SAN, SN</i>
C.4	Beschrijving inhoud	<i>Per beheerseenheid de beschikte pakketten SAN en SN</i>
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Beheerseenheid Perceelsniveau</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	<i>1 jan 2000 tot 28 feb. 2004</i>
C.8	Eigenaar	<i>LASER</i>
C.9	Beheerder	<i>LASER</i>
C.10	Naam meta-datasysteem	<i>?</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand	- <i>eigendommen SBB 2003 in beheer (SA), in eigendom (SB)</i> - <i>eigendommen provinciale landschappen 2003</i> - <i>eigendommen natuurmonumenten 2003</i>
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>basisbestanden</i>
C.3	Bestuurlijke informatie	
C.4	Beschrijving inhoud	
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Beheerseenheden</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	<i>2003</i>
C.8	Eigenaar	<i>SBB, PL, NM</i>
C.9	Beheerder	<i>Idem</i>
C.10	Naam meta-datasysteem	<i>Zie datacatalogus www.natuurplanbureau.nl</i>

D. Overige opmerkingen

(Geef hier relevante informatie die niet in de overige tabellen geplaatst kan worden)

Nr.	Vraag	Antwoord
D.1	Overige informatie	

Factsheet NB04 – Indicator:
De trek van de rotgans
 Code: 0927n04k

A. Algemeen

Nr.	Vraag	Antwoord
A.1	Product	<i>Plaatje van een kaart, figuur 7.4 in Natuurbalans 2004</i>
A.2	Indicator titel	<i>De trek van de rotgans</i>
A.3	Indicatorcode	<i>0927n04k</i>
A.4	Algemene beschrijving indicator	<i>Trekroute van rotganzen van broedgebieden in Siberie naar Nederland</i>
A.5	Auteur / Organisatie / Lab / Afdeling	<i>Marlies Sanders, Natuurplanbureau Wageningen</i>
A.6	Datum	<i>23 september 2004</i>
A.7	Eigenaar	<i>Rijksinstituut voor Natuurbeheer</i>
A.8	Literatuur	<i>Uit: LNV 1990. Ruimte voor ganzen: het ganzenbeleid in Nederland voor de jaren negentig. Ministerie van landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag</i>

B. Berekening

Nr.	Vraag	Antwoord
B.1	Naam Uitvoerder/ respondent	
B.2	Beschrijving berekeningsstappen + modelnaam	
B.3	Aannames, keuzes in (model) toepassing	
B.4	Betrouwbaarheid v/d uitkomst(en): marges, gevoeligheid en onzekerheid	
B.5	Literatuur verwijzingen	

C. Bestandsinformatie

(Dit C blok meerdere keren invullen indien meerdere bestanden ten grondslag liggen aan indicator)

Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand/ modeloutput	<i>Gedigitaliseerd plaatje</i>
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	
C.3	Bestuurlijke informatie	
C.4	Beschrijving inhoud	
C.5	Ruimtelijke dekking	

Nr.	Vraag	Antwoord
C.6	Ruimtelijke indeling	
C.7	Begindatum/ einddatum	
C.8	Eigenaar	<i>Rijks instituut voor Natuurbeheer</i>
C.9	Beheerder	
C.10	Naam meta-datasysteem	

D. Overige opmerkingen

(Geef hier relevante informatie die niet in de overige tabellen geplaatst kan worden)

Nr.	Vraag	Antwoord
D.1	Overige informatie	

Factsheet NB04 – Indicator:
Ligging ganzengebieden
 Code: 1920N04k en 1920N04l

A. Algemeen

Nr.	Vraag	Antwoord
A.1	Product	<i>Plaatje van een 2 verspreidingskaarten, Figuur 7.5 in Natuurbalans 2004</i>
A.2	Indicatortitel	<i>Ligging ganzengebieden</i>
A.3	Indicatorcode	<i>1920no4k en 1920no4l</i>
A.4	Algemene beschrijving indicator	<i>Verspreidingskaarten rotgans en kolgans. De kolgans (links) overwintert vooral in het binnenland van Nederland, terwijl de rotgans (rechts) in de buurt van de kust te vinden is.</i>
A.5	Auteur / Organisatie / Lab / Afdeling	<i>Marlies Sanders, Natuurplanbureau Wageningen</i>
A.6	Datum	<i>23 september 2004</i>
A.7	Eigenaar, beheerder	<i>SOVON</i>
A.8	Literatuur	<i>Uit: Roomen, M.W.J. van, E.A.J. van Winden, K. Koffijberg, B. Voslamber, R. Kleefstra, G. Ottens & SOVON Ganzen- en zwanenwerkgroep (2004). Watervogels in Nederland in 2001/2002. SOVON-monitoringrapport 2004/01, RIZA-rapport BM04.01. SOVON Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen.</i>

B. Berekening

Nr.	Vraag	Antwoord
B.1	Naam Uitvoerder/ respondent	
B.2	Beschrijving berekeningsstappen + modelnaam	
B.3	Aannames, keuzes in (model) toepassing	
B.4	Betrouwbaarheid v/d uitkomst(en): marges, gevoeligheid en onzekerheid	
B.5	Literatuur verwijzingen	

C. Bestandsinformatie

(Dit C blok meerdere keren invullen indien meerdere bestanden ten grondslag liggen aan indicator)

Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand/ modeloutput	

Nr.	Vraag	Antwoord
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	
C.3	Bestuurlijke informatie	
C.4	Beschrijving inhoud	
C.5	Ruimtelijke dekking	
C.6	Ruimtelijke indeling	
C.7	Begindatum/ einddatum	
C.8	Eigenaar	
C.9	Beheerder	
C.10	Naam meta-datasysteem	

D. Overige opmerkingen

(Geef hier relevante informatie die niet in de overige tabellen geplaatst kan worden)

Nr.	Vraag	Antwoord
D.1	Overige informatie	

Factsheet NB04 – Indicator:
Doelsoortenrijke locaties en EHS
 Code: 2260no4g

A. Algemeen

Nr.	Vraag	Antwoord
A.1	Product	<i>Staaftdiagram, figuur 5.7 in Natuurbalans 2004</i>
A.2	Indicatortitel	<i>Doelsoortenrijke locaties en EHS</i>
A.3	Indicatorcode	<i>2260no4g</i>
A.4	Algemene beschrijving indicator	<i>Percentage "hotspots" binnen en buiten de begrensde EHS van vogels, dagvlinders en planten</i>
A.5	Auteur / Organisatie / Lab / Afdeling	<i>Willemien Geertsema</i>
A.6	Datum	<i>29 september 2004</i>

B. Berekening

Nr.	Vraag	Antwoord
B.1	Naam Uitvoerder/ respondent	<i>Willemien Geertsema</i>
B.2	Beschrijving berekeningsstappen + modelnaam	<i>De verspreidingsgegevens van vogels, vlinders en planten zijn gebruikt om een kaart te maken van het aantal doelsoorten per km-hok. Er zijn drie selecties gemaakt van de 5%, de 10% en de 20% meest doelsoortenrijke km-hokken.</i> <i>De begrensde gebieden uit de gebiedsplannen (klassen NGB en NGN uit Gebis2003_n en BEH uit Gebis 2003_b) aangevuld met bestaande natuur uit 1990 ($lbn1990t = 1$) tesamen vormen een benadering van een EHS-kaart. Deze kaart is vergrid tot km-hokken. Km-hokken werden toegewezen aan of wel of geen EHS bij minimaal 5%, 20% of 30% oppervlakte aandeel EHS.</i> <i>De 5,10,20 % doelsoorten(hotspots) kaarten van vlinders, vogels en planten zijn gecombineerd met de 5, 20, 30% EHSgrid. Dit resulteert in negen kaarten per soortengroep.</i> <i>Vervolgens is gekeken welk aandeel van de hotspots overlappen met de EHS grids.</i>
B.3	Aannames, keuzes in (model) toepassing	<i>De keuze voor een bepaald % doelsoorten of EHS bedekking is arbitrair.</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
B.4	Betrouwbaarheid v/d uitkomst(en): marges, gevoeligheid en onzekerheid	<i>Door de arbitraire keuzen, het schaalniveau en de beperkte hoeveelheid soortengroepen, het niet beschikbaar zijn van een EHS kaart is "doelsoortenrijke locaties binnen / of buiten de EHS enkel indicatief bedoeld. Nader onderzoek moet uitwijzen of in deze gebieden daadwerkelijk aan herbegrenzing moet worden gedacht.</i>
B.5	Literatuur verwijzingen	

C. Bestandsinformatie

(Dit C blok meerdere keren invullen indien meerdere bestanden ten grondslag liggen aan indicator)

Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand/ modeloutput	<i>Gebis2003_n en Gebis 2003_b</i>
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>Basisbestand</i>
C.3	Bestuurlijke informatie	<i>Begrenzing voor subsidiemogelijkheden Programma Beheer</i>
C.4	Beschrijving inhoud	<i>Alleen begrenzing waar subsidiemogelijkheden zijn.</i>
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Polygonen</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	<i>2003</i>
C.8	Eigenaar	<i>DLG</i>
C.9	Beheerder	<i>DLG</i>
C.10	Naam meta-datasysteem	<i>Zie data catalogus www.natuurplanbureau.nl</i>
Nr.	Vraag	Antwoord
C1	Naam databestand	<i>IBN1990t (Bestaande natuur)</i>
C2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>Basisbestand</i>
C3	Bestuurlijke informatie	
C4	Beschrijving inhoud	<i>'Bestaande natuur' in 1990</i> <i>Veld Natuur = "1" wanneer gebied in 1990 natuur was (zie info geodesk)</i>
C5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C6	Ruimtelijke indeling	<i>zie info geodesk</i>
C7	Begindatum/ einddatum	<i>zie info geodesk</i>
C8	Eigenaar	<i>zie info geodesk</i>
C9	Beheerder	<i>zie info geodesk</i>
C10	Naam meta-datasysteem	<i>Zie datacatalogus www.natuurplanbureau.nl</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
C1	Naam databestand	Hotspotkaartjes vogels, vlinders, planten
C2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>Basisbestand</i>
C3	Bestuurlijke informatie	
C4	Beschrijving inhoud	<i>Voor het berekenen van de "hotspots" is gebruik gemaakt van gegevens uit het MNP-project Ecosysteemtypering van het MNP-RIVM. Basis zijn verspreidingsatlassen van hogere planten soorten (FLORBASE 2G; met voorkomen van plantensoorten tussen 1975 en 2003; bronhouder FLORON), broedvogels (bva9800SOVON.mdb; broedvogelatlas 1998-2003; bronhouder SOVON) en vlinders (vlinderatlas 1993-2003; van bronhouder De Vlinderstichting).</i> <i>Op basis van de doelsoortenlijsten uit het Handboek Natuurdoeltypen (Bal et al., 2001) is per 1x1 km-grid bepaald hoeveel doelsoorten van deze soortgroepen daarin voorkomen. Soorten van culturele habitats zijn niet in de analyse betrokken. Bij de berekening heeft geen weging plaatsgevonden voor bijvoorbeeld oppervlakte van verschillende ecosystemen of relatief soortenarme ecosystemen. Drie afzonderlijke asciigrids (countflora.asc, countvlinders.asc en countvogels.asc) zijn vervolgens gecombineerd met een vergride EHS-kaart.</i>
C5	Ruimtelijke dekking	<i>Km-hokken verdeeld over NL: 26620 km-hokken voor planten, 10845 voor vogels en 6716 voor planten</i>
C6	Ruimtelijke indeling	<i>KM-hok</i>
C7	Begindatum/ einddatum	<i>plantensoorten tussen 1975 en 2003; broedvogels 1998-2003; vlinders 1993-2003</i>
C8	Eigenaar	<i>SOVON, FLORON, Vlinderstichting</i>
C9	Beheerder	<i>Arjen van Hinsberg</i>
C10	Naam meta-datasysteem	

D Overige opmerkingen

(Geef hier relevante informatie die niet in de overige tabellen geplaatst kan worden)

Nr.	Vraag	Antwoord
D.1	Overige informatie	

Factsheet NB04 – Indicator:

“Ruimtelijke samenhang natuur”

2261no4g en 2261no4h

A. Algemeen

Nr.	Vraag	Antwoord
A.1	Product	<i>Staafdiagram, figuur 5.8 in Natuurbalans 2004</i>
A.2	Indicatortitel	<i>Ruimtelijke samenhang natuur</i>
A.3	Indicatorcode	<i>2261no4g en 2261no4h</i>
A.4	Algemene beschrijving indicator	<i>De grootte van gebieden en de afstand tot andere gebieden vormen de basis voor een maat van de ruimtelijke samenhang. De maat voor de ruimtelijke samenhang is ingedeeld in vier klassen (slecht, vrij slecht, matig, goed) berekend in 1990 en in 2000 voor Bos van Hoog-Nederland, Heide, Bos van Laag-Nederland en Laagveenmoeras</i>
A.5	Auteur / Organisatie / Lab / Afdeling	<i>Willemien Geertsema</i>
A.6	Datum	<i>29 september 2004</i>

B. Berekening

Nr.	Vraag	Antwoord
B.1	Naam Uitvoerder/ respondent	<i>Willemien Geertsema</i>
B.2	Beschrijving berekeningsstappen + modelnaam	<i>De ruimtelijke samenhang is bepaald voor een drietal ecoprofielen per type natuur. Een ecoprofiel heeft kenmerken van soorten met vergelijkbare eisen voor ruimtelijke samenhang (zie tabel 1, Sanders et al. 2004)</i> <i>Voor de analyse is een vereenvoudigde LARCH procedure gebruikt (tabel 2, Sanders et al 2004).</i> <i>Er zijn kaarten gebruikt met de ligging van de vier typen natuur in 1990 en in 2000. Voor de vier typen natuur zijn hiervoor verschillende bronnen van informatie gebruikt</i> <i>De scores voor gemiddelde ruimtelijke samenhang van een leefgebied wordt op basis van de scores uit tabel 2 en 3 (Sanders et al 2004) berekend. Dit geeft waarden tussen 0 en 1. Waarden van 0 scoren 'slecht', > 0 en ≤ 0.333 'matig', > 0.333 en ≤ 0.667 'redelijk' en > 0.667 'goed'.</i>
B.3	Aannames, keuzes in (model) toepassing	<i>Een aanname is dat de ecoprofielen representatief zijn voor vele doelsoorten wat betreft hun eisen voor ruimtelijke samenhang van habitat.</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
B.4	Betrouwbaarheid v/d uitkomst(en): marges, gevoeligheid en onzekerheid	<i>De resultaten zijn onzeker, maar geven een indicatief beeld van de ruimtelijke samenhang. De modeluitkomsten zijn nauwelijks te valideren met de werkelijkheid. De uitkomsten kunnen wel goed in vergelijkende zin worden gebruikt: vergelijking tussen natuurtypen en vergelijking tussen ruimtelijke samenhang van verschillende jaren.</i>
B.5	Literatuur verwijzingen	<i>Reijnen, R. , Loonen, W., Pouwels, R. en Lammers, W. (2004, in press) Randlengte en ruimtelijke samenhang van natuur in de EHS, Een eerste verkenning. Werkdocument 2004-xx. Planbureau reeks Werk in Uitvoering. Natuurplanbureau Wageningen.</i> <i>Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A.Broekmeijer, R.I. van Dam, J.G.M. van der Graft-van Rossum & H. Blitterswijk. 2004. Beleidsevaluatie EHS en ganzenbeleid. Wageningen, Natuurplanbureau, Wageningen, Planbureau rapport</i>

C. Bestandsinformatie

(Dit C blok meerdere keren invullen indien meerdere bestanden ten grondslag liggen aan indicator)

Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand/ modeloutput	1. Bossen op hoge gronden 1990 en 2000 2. Bossen op lage gronden 1990 en 2000 Gebruikte kaarten: 3. CBS bodemstatistiek 1989 en 2000 4. FGR bestand, volgens indeling van Natuurplanbureau
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>1 en 2 Eindbestand, 3 en 4 basisbestand</i>
C.3	Bestuurlijke informatie	
C.4	Beschrijving inhoud	<i>Combinatie van een selectie van bos uit de CBS-bodemstatistiek met een selectie van hogere zandgronden, heuvelland en duinen (hoge gronden) en met Laagveen, Zeekleigebieden, Rivierengebied (lage gronden) uit de FGRkaart geeft de leefgebiedenkaarten Bossen op hoge gronden en Bossen op lage gronden</i>
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Polygonen, FGR 1:50000. , CBS 1:25000</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	<i>1989 en 2000.</i>
C.8	Eigenaar	<i>CBS</i>
C.9	Beheerder	<i>Willemien Geertsema, Arjan Griffioen (Alterra)</i>
C.10	Naam meta-datasysteem	<i>Beschrijving basisbestanden in datacatalogus www.natuurplanbureau.nl</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand/ modeloutput	1. heide 1990 en 2000 Gebruikte kaarten: 2. CBS bodemstatistiek 1989 en 2000 3. FGR bestand, volgens indeling van Natuurplanbureau 4. bestaande natuur 1990, 2003 5. programma beheer 6. subdoeltypen SBB
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	1 Eindbestand, 2 - 6 basisbestand
C.3	Bestuurlijke informatie	
C.4	Beschrijving inhoud	<i>Heide 1990 = combinatie FGR hogere zandgronden en bodemgebruikstypen van het CBS 1989 (Droog en nat natuurlijk terrein, Overig water (breder dan 6 meter waar het ligt binnen bestaande natuur 1990 (IBN1990t))</i> <i>Heide 2000 = combinatie FGR hogere zandgronden en bodemgebruikstypen van het CBS 2000 (Droog en nat natuurlijk terrein, Overig water (breder dan 6 meter waar het ligt binnen bestaande natuur 2003) en de relevante pakketten van PB, en subdoeltype van SBB</i>
C.5	Ruimtelijke dekking	Landsdekkend
C.6	Ruimtelijke indeling	Polygonen, 1:25000
C.7	Begindatum/ einddatum	1989 en 2000.
C.8	Eigenaar	CBS, SBB (), NM (), PL (), SN (), LASER
C.9	Beheerder	Willemien Geertsema, Arjan Griffioen (Alterra)
C.10	Naam meta-datasysteem	Beschrijving basisbestanden in datacatalogus www.natuurplanbureau.nl
Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand/ modeloutput	1. laagveenmoerassen 1990 en 2000 Gebruikte kaarten: 2. CBS bodemstatistiek 1989 3. FGR bestand, volgens indeling van Natuurplanbureau 4. bestaande natuur 1990, 2003 5. programma beheer 6. subdoeltypen SBB
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	1 Eindbestand, 2 - 6 basisbestand
C.3	Bestuurlijke informatie	

Nr.	Vraag	Antwoord
C.4	Beschrijving inhoud	<i>laagveenmoeras 1990 = combinatie FGR laagveen en bodemgebruikstypen van het CBS 1989 (nat natuurlijk terrein))</i> <i>laagveenmoeras 2000 = combinatie FGR laagveen bodemgebruikstypen van het CBS 1989 (nat natuurlijk terrein) binnen bestaande natuur 2003, en de relevante pakketten van PB, en subdoeltype van SBB</i>
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Polygonen, FGR 1:50000. , CBS 1:25000</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	<i>1989 en 2000.</i>
C.8	Eigenaar	<i>CBS (2), SBB (), NM (), PL (), SN ()</i>
C.9	Beheerder	<i>Willemien Geertsema, Arjan Griffioen (Alterra)</i>
C.10	Naam meta-datasysteem	<i>Beschrijving basisbestanden in datacatalogus www.natuurplanbureau.nl</i>

D Overige opmerkingen

(Geef hier relevante informatie die niet in de overige tabellen geplaatst kan worden)

Nr.	Vraag	Antwoord
D.1	Overige informatie	

Factsheet NB04 – Indicator:

Ganzen en weidevogels en nationale landschappen

2272no4k

A. Algemeen

Nr.	Vraag	Antwoord
A.1	Product	<i>Kaart, figuur 7.7 in Natuurbalans 2004</i>
A.2	Indicatortitel	<i>Ganzen en weidevogels en nationale landschappen</i>
A.3	Indicatorcode	<i>2272n04k</i>
A.4	Algemene beschrijving indicator	<i>Een aantal Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte herbergt belangrijke weidevogelgebieden en ganzengebieden</i>
A.5	Auteur / Organisatie / Lab / Afdeling	<i>Marlies Sanders, Natuurplanbureau Wageningen</i>
A.6	Datum	<i>23 september 2004</i>

B. Berekening

Nr.	Vraag	Antwoord
B.1	Naam Uitvoerder/ respondent	
B.2	Beschrijving berekeningsstappen + modelnaam	
B.3	Aannames, keuzes in (model) toepassing	
B.4	Betrouwbaarheid v/d uitkomst(en): marges, gevoeligheid en onzekerheid	
B.5	Literatuur verwijzingen	

C. Bestandsinformatie

(Dit C blok meerdere keren invullen indien meerdere bestanden ten grondslag liggen aan indicator)

Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand	<i>Nls-nota-ruimte.shp</i>
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>basisbestand</i>
C.3	Bestuurlijke informatie	<i>PKB-kaart nota ruimte</i>
C.4	Beschrijving inhoud	<i>Begrenzing van de nationale landschappen</i>
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Polygonen</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	<i>Juli 2004</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
C.8	Eigenaar	<i>Ministerie van VROM - DG Ruimte</i>
C.9	Beheerder	<i>Zie eigenaar</i>
C.10	Naam meta-datasysteem	<i>Durp-imro</i>
Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand/ modeloutput	<i>Gras345 en bouw345 shapefiles</i>
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>basisbestand</i>
C.3	Bestuurlijke informatie	
C.4	Beschrijving inhoud	<i>maximale maandaantallen die waargenomen zijn per ha</i> <i>Voor 4 ganzensoorten (beleidskader en mengsoorten: kolgans, grauwe gans, brandgans, kleine rietgrans)</i>
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Landsdekkend</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Telgebieden</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	<i>1998-2003</i>
C.8	Eigenaar	<i>SOVON</i>
C.9	Beheerder	<i>SOVON</i>
C.10	Naam meta-datasysteem	
Nr.	Vraag	Antwoord
C.1	Naam databestand	<i>Gruttokaartpub.shp (Weidevogels)</i>
C.2	Basis-, tussen- of eindbestand?	<i>basisbestand</i>
C.3	Bestuurlijke informatie	
C.4	Beschrijving inhoud	<i>Beschrijft ligging van belangrijkste Gruttogebieden die tevens als de belangrijkste weidevogelgebieden beschouwd mogen worden. Op basis van de relatieve dichtheidskaart van de Grutto is het agrarisch gebied in drie klassen opgedeeld (in figuur niet weergegeven). De relatieve dichtheidskaart is gebaseerd op waarnemingen in het kader van het SOVON atlasproject 1998-2000. Daarnaast is de kaart gebaseerd op het voorkomen van de kritische weidevogels: Slobeend, Zomertaling, Tureluur & Veldleeuwerik.</i> <i>De gruttokaart beslaat een gebied van ongeveer 770000 ha. Daarvan is naar schatting 600 000 ha grasland. Een deel van dat graslandgebied is te besloten voor weidevogels, kampt met een hoge predatiedruk, is verstoord door verkeerslawaaï of heeft een te lage grondwaterstand. Gebieden met algemeen weidevogelbeheer hebben een bruto-begrenzing.</i>

Nr.	Vraag	Antwoord
C.5	Ruimtelijke dekking	<i>Nederland</i>
C.6	Ruimtelijke indeling	<i>Telgebieden</i>
C.7	Begindatum/ einddatum	<i>1998-2000</i>
C.8	Eigenaar	<i>SOVON en Altenburg & Wymenga</i>
C.9	Beheerder	<i>SOVON en Altenburg & Wymenga</i>
C.10	(Naam meta-datasysteem) Literatuur	<i>Teunissen, W. 2002. Weidevogels leiden tot veel discussie. Sovon-nieuws 15, (2): 3-4.</i> <i>Hunink, S., 2004. Weidevogelbeleid in Nederland Evaluatie en effectiviteitsbepaling beleid en beheer. Afstudeerrapport Hogeschool Larenstein-Alterra, Wageningen.</i>

D. Overige opmerkingen

(Geef hier relevante informatie die niet in de overige tabellen geplaatst kan worden)

Nr.	Vraag	Antwoord
D.1	Overige informatie	

**Verschenen rapporten in de reeks Planbureau rapporten
(per 15 november 2004)**

- 1 *Wamelink, G.W.W. & H.F. van Dobben, 2004*
Effectiviteit van natuurbeheersscenario's in het veenweidegebied; een modelsimulatie met SMART2-SUMO2-MOVE2
- 2 *Sanders, M.E., R. Pouwels, J.M. Baveco, A. Blankena & M.J.S.M. Reijnen, 2004*
Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer voor weidevogels; literatuuronderzoek
- 5 *Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirkx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen & T.J. Weijsschedé, 2004.*
Beleidsevaluatie natuur en landschap. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 6 *Farjon J.M.J., V. Bezemer, S. Blok, C.M. Goossen, W. Nieuwenhuizen, W.J. de Regt & S. de Vries, 2004.*
Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van bufferzone- en randstadgroenstructuurbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 7 *Hinsberg, A. van, H. Noordijk, M.L.P. van Esbroek, D.C.J. van der Hoek & J. Wiertz, 2004.*
Ecologische Hoofdstructuur en het milieu. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 8 *Veen, J. M. van, B.J.M. Arts & P. Leroy, 2004*
Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden.
Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 9 *Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman & S. Hunink, 2004.*
Evaluatie weidevogelbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 10 *Oerlemans, N., E. van Well & A. Guldemon, 2004.*
Agrarische natuurverenigingen aan de slag. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004 (tevens uitgegeven door het Centrum voor Landbouw en Milieu. Culemborg).
- 11 *Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A. Broekmeijer, R.I. van Dam, J.G.M. van der Graft-van Rossum & H. van Blitterswijk, 2004.*
Beleidsevaluatie Ecologische Hoofdstructuur en ganzenbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 13 *Vonk, M., 2004.*
Natuur, landschap en actoren. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 14 *Balk-Theuws, L.W., 2004.*
Stad en Ommeland, actoren nader in beeld gebracht. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 15 *Huttenhuis, D.S., 2004*
De potentiële bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan landschapskwaliteit.