De Levende Natuur 104 (1):6-10 (2003)

In het Nederlandse natuurbeleid krijgt de mens, als gebruiker van natuur en landschap, veel aandacht. De titel van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' drukt dat duidelijk uit. Dat natuur en landschap een grote betekenis voor de samenleving hebben, blijkt uit de Natuurbalans 2002. Die concludeert echter ook dat het beleid daar nog maar in beperkte mate rekening mee houdt. In dit artikel enkele hoofdpunten uit de Natuurbalans 2002.

Joep Dirkx & Maria Witmer

Mens centraal in Natuurbalans 2002

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) markeert een belangrijke verandering in het Nederlandse natuurbeleid. Waar het Natuurbeleidsplan, uit 1990, nog een sterk op biodiversiteit gericht karakter had, kenmerkt de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' zich door veel aandacht voor de betekenis van natuur en landschap voor de samenleving.

Die aandacht is terecht. De inwoners van Nederland blijken natuur en landschap erg belangrijk te vinden. Ze zoeken er rust, ruimte en stilte. Bijna negen op de tien Nederlanders geven aan wel eens in de natuur te komen om te wandelen, te fietsen, paard te rijden of om een andere sportieve activiteit te ondernemen. Van alle dagtochten die Nederlanders maken, vindt dan ook bijna de helft plaats in de natuur of het landelijk gebied. En in onderzoek naar de populariteit van recreatiebestemmingen noemt 92 % van de ondervraagden 'in de natuur genieten van de omgeving, de planten en de dieren' als voorkeur. Van de ondervraagden trekt 85 % ook daadwerkelijk de natuur in.

Dat meldt de Natuurbalans 2002 (MNP, 2002; kader 1), die op verzoek van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij extra aandacht besteedde aan de sociaal-economische betekenis van natuur en landschap. Het ging daarbij om de vraag welke betekenis natuur en landschap hebben voor de inwoners van Nederland, welke functies natuur en landschap voor de samenleving vervullen en hoe die functies in de beperkte ruimte die Nederland biedt, optimaal een plaats kunnen krijgen.

Natuurwaarde

Wat mensen onder natuur verstaan varieert sterk. De één denkt aan een stadspark, terwijl de ander de uitgestrekte wildernis van Biesbosch of Waddenzee voor ogen heeft. Voor de een is natuur een groen decor voor een wandel- of fietstocht. Anderen zoeken de natuur juist op voor de natuur zelf, om natuurfoto's te maken of vogels te bestuderen.

Een groeiende groep mensen blijkt bereid zich actief voor de natuur in te zetten. Vrijwilligers leveren onmisbare bijdragen aan landschapsbeheer, weidevogelbescherming en aan het monitoren van dieren en planten. Bij monitoring zijn zo'n 14.000 mensen betrokken (fig. 1). Ze leveren, via de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's), een groot gedeelte van de informatie waarop de Natuurbalans is gebaseerd. De gegevens zijn gebundeld in het Natuurcompendium (www.natuurcompendium.nl), een rijk gevulde bron van informatie over natuur en landschap.

Tot de populairste activiteiten in de natuur behoren wandelen en fietsen. Al die wandelaars en fietsers besteden ook geld. De aan natuur- en landschap gebonden recreatie blijkt dan ook een belangrijke economische factor. Horecabedrijven, kanoverhuurders en andere recreatiebedrijven die in of bij bos- en natuurgebieden liggen, krijgen meer bezoekers dan hun collega's elders. Volgens schattingen leveren die extra bezoekers circa 8 miljard euro aan extra inkomsten op.

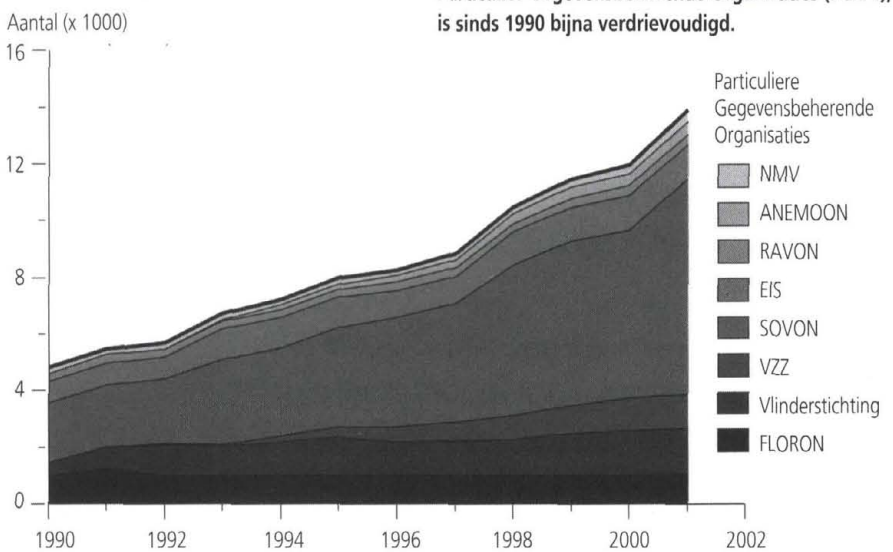


Fig. 1. Het aantal natuurwaarnemers verenigd in de Particulier Gegevensbeherende Organisaties (PGO's), is sinds 1990 bijna verdrievoudigd.

De Levende Natuur 104 (1):6-10 (2003)

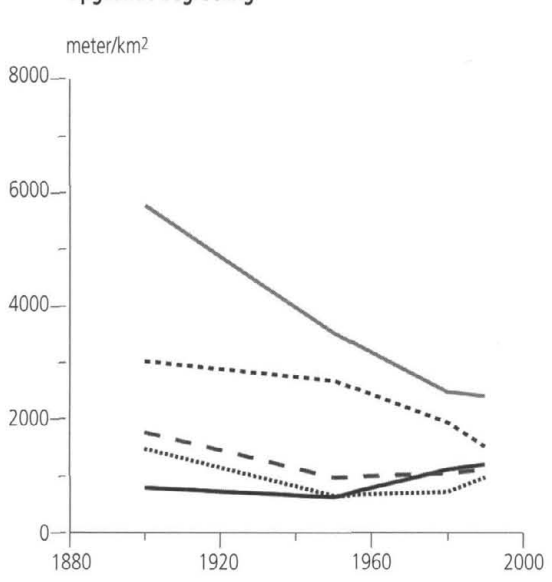


Fig. 2. In het zandgebied, dat door de aanwezigheid van veel houtwallen, singels en heggen een uitgesproken besloten karakter had, is sinds 1900 de hoeveelheid opgaande lijnvormige begroeiing meer dan gehalveerd. Het zandgebied is daardoor steeds meer gaan lijken op andere, van oudsher meer open landschappen.

Dat natuur en landschap een economische waarde hebben blijkt ook uit huizenprijzen. Huizenkopers zijn bereid meer te betalen voor een huis in een groene omgeving. Zulke huizen zijn 4 tot 12 procent duurder dan vergelijkbare huizen in een minder fraaie omgeving.

Hoewel het voor verschillende aspecten, zoals voor natuurgebonden recreatie of huizenprijzen, mogelijk is de waarde van de natuur in euro's uit te drukken, blijk het nog niet mogelijk om één allesomvattend bedrag te noemen dat de economische waarde van natuur en landschap dekt.

Natuur en landschap onder druk

Ondanks de grote betekenis die de maatschappij aan natuur toekent, staat natuur onder grote druk. Alle typen natuur, met uitzondering van bossen, zijn sinds 1950 in areaal afgenomen. De heide en zoute deltawateren nog het meest, met respectievelijk 70 % en 40 %. Elke individuele inwoner van Nederland heeft niet meer dan 300 vierkante meter bos en natuurgebied tot zijn of haar beschikking, minder dan een derde van de oppervlakte die in het begin van de twintigste eeuw nog beschikbaar was.

De kwaliteit van natuurgebieden is sinds 1950 bovendien met 50 – 70% afgenomen en gaat in het algemeen nog steeds achteruit, hoewel dat de laatste jaren wat langzamer gaat. Meer dan de helft van de reptielen-, amfibieën- en dagvlindersoorten zijn bedreigd of verdwenen. Hetzelfde geldt voor een derde van de zoetwatervissen, libellen, korstmossen en paddestoelen.

Als oorzaken noemt de Natuurbalans de grote economische dynamiek en de hoge druk op de ruimte in Nederland. In de daardoor veroorzaakte strijd om de ruimte blijken natuur en landschap in veel gevallen de verliezers te zijn, terwijl de directe economische belangen van bedrijvigheid, wonen en mobiliteit, winnen. In de afweging tussen individuele belangen zoals wonen, werken en mobiliteit, en collectieve belangen als natuur en landschap, heeft de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid jegens haar burgers.

Ze heeft die verantwoordelijkheid ook naar de internationale gemeenschap. Nederland herbergt immers, door haar ligging in een delta, unieke natuur- en landschapswaarden (RIVM, 2001). Nederland heeft een verantwoordelijkheid voor de bescherming daarvan volgens internationale regelgeving, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Er zal dus, wil Nederland aan de noden van de samenleving tegemoetkomen en aan haar internationale verplichtingen voldoen, ruimte moeten overblijven voor natuur en landschap. Een mogelijke oplossing voor het ruimteprobleem is meerdere functies op één plek combineren. Zulke functiecombinaties passen goed in de filosofie van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' en bieden ook goede kansen voor natuur. Bijvoorbeeld door recreatief groen zo in te richten dat het ook natuurwaarden kan herbergen, door landbouw te combineren met natuurbehoud of door met 'rood voor groenregelingen' uit de opbrengsten van nieuwbouwprojecten de aanleg van groenvoorzieningen te financieren.

Dat vraagt wel een heldere visie op de verschillende functies van natuur. De uitvoering van de Habitatrichtlijn stelt namelijk andere eisen aan 'groen' dan het programma Groen In en Om de Stad (GIOS) doet. Die helderheid is ook van belang, omdat functies niet altijd gecombineerd kunnen worden. Waar functies elkaar niet verdragen, zoals mountainbiken en het behoud van kwetsbare plantensoorten, moet immers gekozen worden. Het bieden van helderheid over het doel, kan bovendien het draagvlak vergroten (RLG, 2001). De Natuurbalans 2002 constateert echter dat die helderheid er niet is.

Het is ook niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitwerking van de doelen van het 'verbrede' natuurbeleid van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. Is dat de rijksoverheid, zijn het de provincies of gemeenten of zijn het particulieren? Ook daarover zou helderheid geboden moeten worden. Daarbij is het ook van belang vast te stellen of er (inter)nationale waarden in het geding zijn, waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijk is, doordat ze internationale verdragen heeft gesloten.

Kader 1

De Natuurbalans

De Natuurbalans is de jaarlijkse rapportage van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) over de toestand van natuur en landschap en over de vorderingen van het beleid op dat terrein. De eigenlijke doelgroep van de Natuurbalans zijn politici en beleidsmakers. Maar ook maatschappelijke organisaties maken gebruik van de informatie die de Natuurbalans biedt. Dat is goed want het MNP heeft als taak een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het publieke debat over natuur en landschap in Nederland, en aan dat debat doen ook tal van maatschappelijke organisaties mee. In de praktijk blijkt de Natuurbalans veelvuldig te worden geciteerd in het kamerdebat over het onderdeel natuur in de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, dat in het najaar van 2002 woedde. Met name de oppositiepartijen vragen zich af of met de door Minister Veerman (LNV) ingeslagen weg wel de doelen van het natuurbeleid kunnen worden bereikt. In zijn reactie op de Natuurbalans, en ook in het kamerdebat, heeft Minister Veerman echter laten weten dat hij wil vasthouden aan de bestaande doelen en termijnen van het natuurbeleid. Dat wil onder andere zeggen dat hij vasthoudt aan de realisatie van de EHS in 2018.

De Natuurbalans 2002 is de vijfde Natuurbalans sinds 1998. De Natuurbalans 2002 is uitgegeven door Kluwer. De tekst is ook op internet beschikbaar op www.rivm.nl.

De Levende Natuur 104 (1):6-10 (2003)

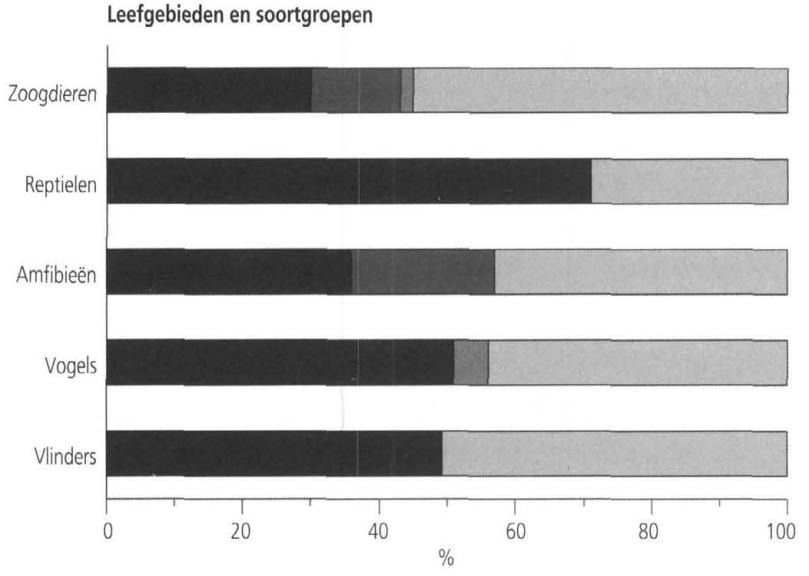


Fig. 3. De figuur laat zien dat alleen het realiseren van natuurgebieden onvoldoende is. Verschillende diersoorten zijn namelijk voor hun voortbestaan afhankelijk van geschikte leefgebieden buiten natuurgebieden.

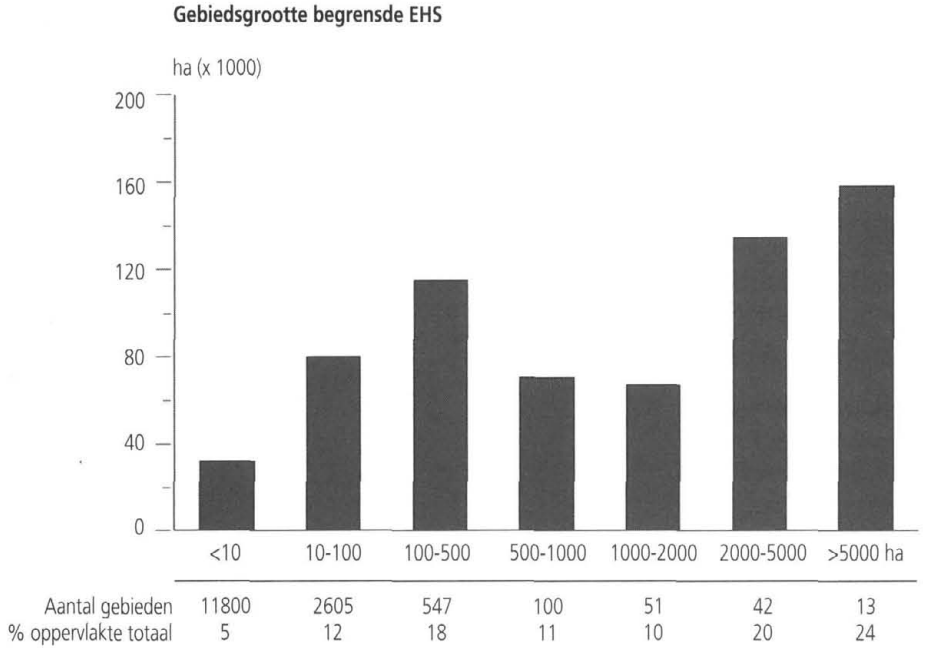


Fig. 4. De verdeling van de gebieden in de begrensde EHS laat zien dat ruim 15 procent van de EHS uit gebieden kleiner dan 100 ha bestaat. De grafiek toont per grootteklasse het totaal aantal hectaren, het aantal gebieden en het percentage van de totale oppervlakte begrensde EHS.

Landelijk gebied minder aantrekkelijk

Door de hoge druk op de ruimte is het landelijk gebied de afgelopen decennia minder aantrekkelijk geworden voor zowel mensen, als planten en dieren. Zo nam voor mensen de toegankelijkheid af door het verdwijnen van onverharde wegen. De belevingswaarde ging achteruit door verstedelijking, die leidt tot versnippering van de groene ruimte, en door schaalvergroting waardoor karakteristieke kenmerken van landschappen, zoals perceelsvormen en landschapselementen, verdwijnen en een grote eenvormigheid ontstaat. In het zandgebied verdwenen bijvoorbeeld veel houtwallen, singels en bomenrijen. Daarmee verdween ook het karakteristieke besloten karakter van het landschap van het zandgebied, waardoor de verschillen met meer open landschappen, zoals in het laagveengebied, kleiner werden (fig. 2).

Diezelfde processen maakten het landelijk gebied ook minder aantrekkelijk voor planten en dieren. Groene landschapselementen, zoals houtwallen en singels, en blauwe landschapselementen als waterlopen, bieden leefgebieden voor planten en dieren en vormen bovendien een netwerk waarlangs ze zich kunnen verspreiden. Vooral veel zoogdieren en amfibieën blijken voor hun voortbestaan afhankelijk van het voorkomen van de zogenaamde groen-blauwe dooradering van het landelijk gebied (fig. 3). Voor die soorten biedt het aanleggen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) niet voldoende soelaas. Er zitten veel soorten onder die volgens de Flora- en Faunawet en de Europese Habitatrichtlijn bescherming genieten.

Een instrument dat mogelijkheden biedt om natuurwaarden in het landelijk gebied te realiseren, is de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Agrarisch natuurbeheer blijkt populair. Het areaal waarop boeren natuur beheren groeide van ruim 20.000 hectare in 1991 tot bijna 87.900 hectare in 2001. Hiermee is 65 procent van de beoogde 135.000 hectare agrarisch natuurbeheer in 2020 nu reeds gerealiseerd.

Ondanks al dat enthousiasme, hebben boeren ook klachten over de regelingen, die hen ervan weerhouden contracten af te sluiten. De onduidelijkheid over de continuïteit van regelingen, de trage en ingewikkelde procedures en

vooral de late beslissingen en uitbetalingen, ondermijnen het draagvlak voor agrarisch natuurbeheer en het vertrouwen in de overheid. Het oplossen van deze knelpunten zou de realisatie van de taakstellingen voor agrarisch natuurbeheer kunnen vergemakkelijken.

Moeilijker ligt dat bij de vrees van agrariërs dat deelname aan agrarisch natuurbeheer belemmeringen gaat veroorzaken, doordat natuurwaarden die dankzij het beheer zijn ontstaan een vorm van planologische bescherming krijgen. Daardoor zou het onmogelijk kunnen worden om het bedrijf uit te breiden of verder te ontwikkelen. Het bieden van vrijheid kan weliswaar het enthousiasme voor agrarisch natuurbeheer vergroten, maar staat haaks op het doel natuurwaarden te realiseren, omdat daarvoor continuïteit een basisvoorwaarde is.

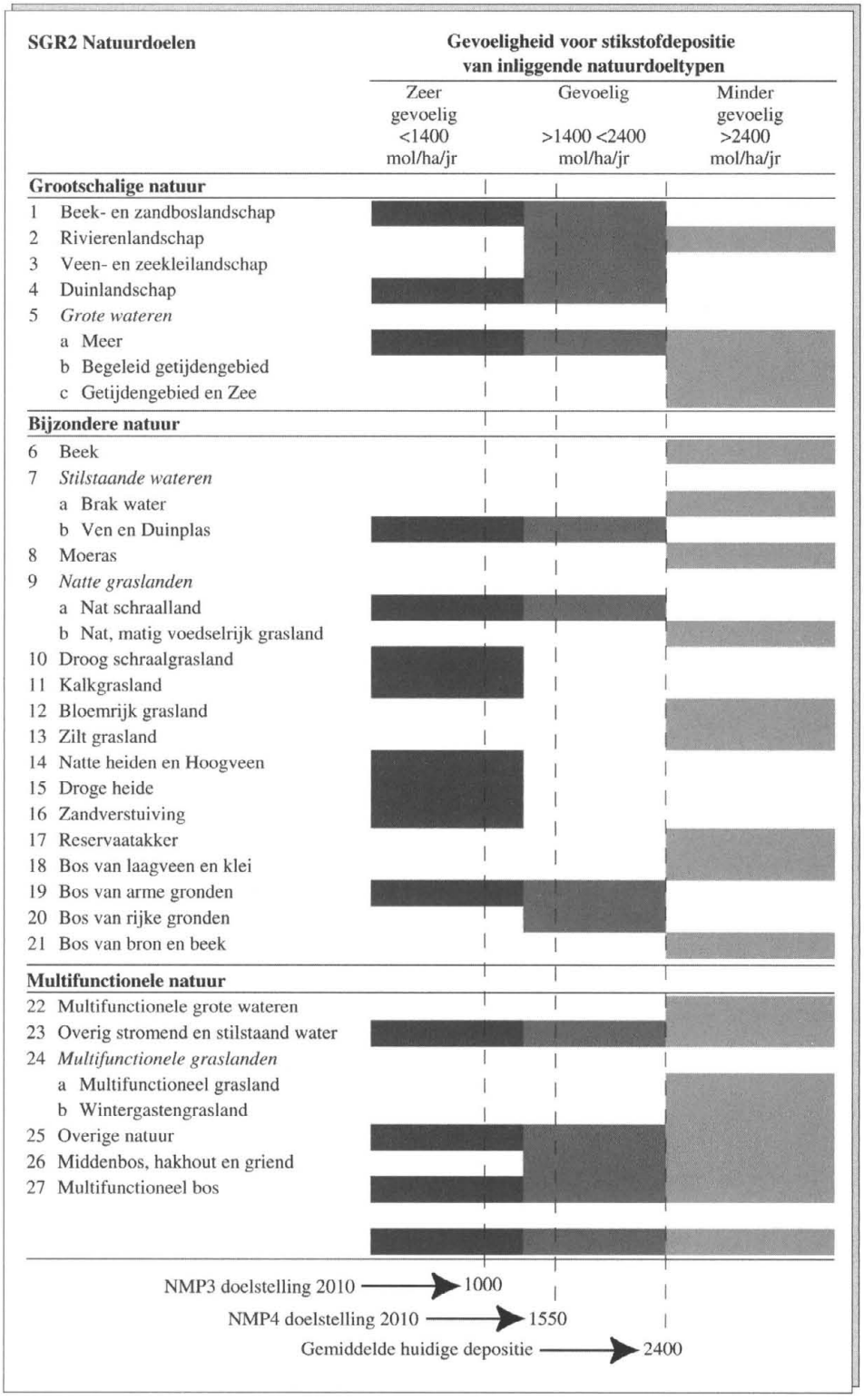
Natuurdoelen realiseren met agrarisch natuurbeheer?

Die continuïteit bleek bij de behandeling van de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een groot punt van zorg. Aanleiding daarvoor was de bezuiniging op het aankoopbudget voor natuurgebieden van 90 miljoen euro per jaar en de plannen om meer particulieren in te zetten bij natuurbeheer. Het argument daarvoor is dat het goedkoper is om de grond in handen te laten van particulieren en hen een vergoeding te geven voor het uitvoeren van natuurbeheer.

Particulier Natuurbeheer kan op dit moment op twee manieren ingevuld worden.

De eerste is de regeling waarbij de overheid contracten voor 30 jaar met particulieren afsluit. De functie van de grond verandert daarbij naar natuur. Door die functieverandering daalt de waarde van de grond. De overheid koopt die waardedaling af, gespreid over de dertig jaar waarover het contract geldt. In de termijn van één kabinetsperiode (4 jaar) is Particulier Natuurbeheer ongeveer 30.000 euro per hectare goedkoper dan verwerving van de grond, waarbij de kosten in één keer moeten worden opgebracht. De rekening wordt dan echter wel doorgeschoven naar volgende kabinetten. Want gerekend over een periode van 30 jaar – de looptijd van de contracten – is het Particulier Natuurbeheer niet goedkoper, maar ongeveer 15 % duurder. Als de kosten van het niet aflossen van de staatsschuld worden meegenomen, dan is Particulier Natuurbeheer 10 tot 15 % goedkoper. Alle uitkomsten worden in hoge mate bepaald door de uitgangspunten, zoals de grondprijzen, de hoogte van het bedrag voor de afkoop van de waardedaling van de grond en de rentevoet.

Of het überhaupt gaat lukken om met Particulier Natuurbeheer de gewenste arealen natuur te realiseren, is overigens onzeker. Er bestond tot 2002 weinig belangstelling voor de regeling. In de EHS werden in die periode voor



Tabel 1. Natuurdoelen en de kritische stikstofbelasting van de tot het natuurdoel behorende natuurdoeltypen.

De Levende Natuur 104 (1):6-10 (2003)

slechts 280 hectare overeenkomsten afgesloten. Buiten de EHS gebeurde dat voor 255 hectare. Het animo lijkt sinds kort wat toe te nemen, er waren in juni al voor 985 hectare aanvragen voor 2002 binnengekomen.

De tweede vorm van particulier natuurbeheer is het al genoemde agrarisch natuurbeheer. Daarbij worden contracten voor 6 jaar afgesloten. De grond houdt de functie landbouw. Die vorm blijkt, zoals hierboven al is geschetst, wel populair. Maar omdat er geen functieverandering plaatsvindt, en de grond in agrarisch gebruik blijft, is het niet mogelijk alle natuurdoeltypen met agrarisch natuurbeheer te realiseren.

Er blijven echter verschillende natuurdoeltypen die zich wel met landbouw laten combineren, zoals weidevogelgrasland. De effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer voor het realiseren van die natuurdoeltypen staat echter ter discussie. In hun spraakmakende artikel in 'Nature' constateerden Kleijn et al. (2001), dat er nauwelijks verschillen waren tussen percelen met en zonder agrarisch natuurbeheer. Omdat er geen systematische monitoring plaatsvindt, is het moeilijk om algemeen geldende uitspraken te doen over de effecten van agrarisch natuurbeheer op biodiversiteit.

De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer kan overigens worden vergroot door verdergaande eisen aan de overeenkomsten te stellen dan nu in veel pakketten het geval is, zoals een latere maaidatum of verdere verlaging van het nutriëntenniveau. Ook is meer aandacht nodig voor de ruimtelijke samenhang van het agrarisch natuurbeheer. Zo blijken planten vijf keer vaker voor te komen wanneer sloten en slootkanten, waarop agrarisch natuurbeheer plaatsvindt, in één aaneengesloten netwerk liggen, dan wanneer ze verspreid liggen. Om tot een geschikte ruimtelijke samenhang te komen, zijn, evenals bij het Particulier Natuurbeheer, organisatiestructuren nodig om verschillende eigenaren in een beheersgebied samen te laten werken. Tot slot zou het lonen om contracten af te sluiten met een langere looptijd dan nu het geval is, of te garanderen dat contracten worden verlengd, zodat de continuïteit van het beheer is gewaarborgd. Wat voor een effect langduriger overeenkomsten, met hogere eisen aan het beheer zullen hebben op het animo onder agrariërs, is nog niet bekend.

Versnipperde natuur onder grote milieudruk

De EHS had een robuust netwerk van grote onderling met elkaar verbonden natuurgebieden moeten worden. Die ambitie is niet gerealiseerd. Nu de EHS bijna geheel is begrensd, blijkt dat ruim 15 procent van de EHS bestaat uit gebieden kleiner dan 100 hectare (fig. 4). De versnippering van natuurgebieden, waaraan de EHS een einde moest maken, is met de nu begrensde EHS nog niet opgelost.

Verbindingszones kunnen extra samenhang aanbrengen in de EHS. De uitwerking van ecologische verbindingszones verloopt in de meeste provincies voorspoedig. Voor de robuuste verbindingen vormt echter de financiering een knelpunt. Er is slechts voor verwerving van de helft van de beoogde 27.000 ha geld beschikbaar. Voor de andere helft en voor de inrichting, is geen geld vrijgemaakt.

Door versnippering hebben leefgebieden van planten- en diersoorten het karakter van eilanden; populaties komen daardoor geïsoleerd van elkaar voor. Dat maakt onderlinge uitwisseling moeilijk, wat populaties kwetsbaar maakt voor uitsterven.

Kleine, versnipperde natuurgebieden hebben bovendien meer te leiden van milieudruk vanuit de omgeving dan grote natuurgebieden, waar de kern van het gebied nu eenmaal verder van de rand afligt. In de huidige situatie heeft ongeveer 90 % van de natuur in Nederland te leiden onder te hoge deposities van verzurende en vermestende stoffen. Of het milieubeleid die situatie in de toekomst kan verbeteren is onzeker. Dat gaat namelijk voor de bestrijding van verdroging, verzuring en vermesting, uit van een EHS die bestaat uit grote aaneengesloten natuurgebieden, die goed gebufferd zijn tegen milieudruk. De nu begrensde EHS bestaat voor slechts de helft uit dergelijke gebieden.

Helderheid gewenst

Het voorgaande maakt duidelijk dat het natuurbeleid in hoge mate afhankelijk is van ruimtelijk, milieu- en waterbeleid. Om ervoor te zorgen dat de ambities van het ene beleidsterrein goed sporen met het andere, is het noodzakelijk dat de doelen van het natuurbeleid zo helder en duidelijk omschreven zijn, dat ze in het andere beleid goed kunnen worden vertaald en overgenomen.

Tot nu toe blijkt de noodzakelijke samenhang tussen de beleidsterreinen te ontbreken. Zo moeten de vereiste milieucondities voor het realiseren van de gewenste natuur in de EHS volgens het natuurbeleid in 2018 gerealiseerd zijn. Het nationale milieubeleid gaat echter uit van het streefjaar 2030.

Welke milieucondities nodig zijn, hangt af van de beoogde natuur. Het Rijk heeft de natuur die zij wil realiseren vrij globaal beschreven in natuurdoelen. Die zijn breed geformuleerd en omvatten een brede range van milieueisen, waardoor het niet mogelijk zal zijn met natuurdoelen, de vereiste milieucondities te formuleren (tabel 1). De provincies werken de natuurdoelen uit tot natuurdoeltypen, met wel goed te duiden milieueisen. Bij die uitwerking moet er op gelet worden dat het werk van de individuele provincies, een resultaat oplevert dat aansluit bij de landelijke doelen.

Literatuur

Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit & N. Gilissen, 2001. *Agri-environment schemes do not effectively protect* biodiversity in Dutch agricultural landscapes. Nature 413: 723-725.

LNV, 1990. Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing. 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.

MNP, 2002. Natuurbalans 2002. Kluwer, Alphen aan de Rijn.

RIVM, 2001. Natuurbalans 2001. Kluwer, Alphen aan de Rijn.

RLG, 2001. De natuur van het draagvlak – advies over de versterking van de politiek maatschappelijke basis voor natuurbeleid. Publicatie RLG 01 / 2. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

Ir. G.H.P. Dirkx
Milieu- en Natuurplanbureau
Postbus 47
6700 AA Wageningen
email: g.h.p.dirkx@alterra.wag-ur.nl

Dr. M.C.H. Witmer
Milieu- en Natuurplanbureau
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
email: maria.witmer@rivm.nl