Het Soortenbeleid en de Nationale Landschappen

Edgar A. van der Grift, Wim Nieuwenhuizen & Rob Schröder

Alterra, Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen, Nederland,
e-mail: edgar.vandergrift@wur.nl

Samenvatting

Nationale Landschappen zijn in de Nota Ruimte omschreven als gebieden met bijzondere landschappelijke, ecologische, cultuurhistorische en recreatieve waarde. Voor het advies over de instrumentatie van het beleid voor de Nationale Landschappen heeft de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) behoefte aan inzicht in de mate waarin de twintig gebieden die in de Nota Ruimte zijn geselecteerd scoren op deze waarden in vergelijking met de rest van Nederland. Op verzoek van RLG heeft Alterra een analyse uitgevoerd naar het mogelijk belang van Nationale Landschappen als instrument om bedreigde dier- en plantensoorten, die vanuit het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aandacht verkrijgen in het Soortenbeleid, te beschermen. Daartoe is een aantal kaartbeelden gemaakt die het voorkomen van cultuurvolgende soorten aangeven. Daarbij is gekeken naar de overlap tussen deze verspreidingsbeelden en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de Nationale Landschappen en overig Nederland (de 'witte' gebieden).

Uit de analyse blijkt globaal gesproken dat de Nationale Landschappen qua soortenrijkdom een middenpositie innemen tussen de EHS enerzijds en overig Nederland anderzijds (kaart 7 en figuur 1). Nationale Landschappen zijn dus interessante gebieden vanuit het soortenbeleid bezien, maar het soortenbeleid buiten de EHS kan niet worden beperkt tot de Nationale Landschappen, omdat niet alle *hotspots* van het soortenbeleid zich binnen de Nationale Landschappen bevinden. Het laatste zou verbeterd kunnen worden door de begrenzing van een aantal Nationale Landschappen daarop aan te passen en enkele gebieden toe te voegen: Zuidoost-Friesland/Zuidwest-Drenthe en het IJsseldal.

Het soortenbeleid buiten de EHS kan 'meeliften' met het beleid voor de Nationale Landschappen omdat binnen de Nationale Landschappen in de afwegingen tussen ontwikkeling en behoud (herstel) van waarden deze laatste een relatief zwaarder gewicht krijgen, hetgeen uitmondt in een robuuster beschermingsregime. Maar ook buiten de EHS én Nationale Landschappen liggen belangrijke doelgebieden van het soortenbeleid. Gebieden met gradiënten in de onderlaag vormen in dit opzicht

een belangrijke categorie. Ook vanwege de internationale (Europese) verplichtingen die mede de basis vormen van het soortenbeleid kan dit beleid nooit exclusief aan Nationale Landschappen worden gebonden. Dit is goed verklaarbaar, aangezien het soortenbeleid niet sturend is geweest tijdens de selectie van Nationale Landschappen, die veeleer geselecteerd zijn vanwege hun cultuurhistorische en belevingswaarde.

Vanwege de relatieve soortenrijkdom van Nationale Landschappen in combinatie met de aanwezigheid van *hotspots* net buiten de Nationale Landschappen is het aan te bevelen dat de provincies bij de begrenzing van de Nationale Landschappen soortenrijkdom en –dichtheid wel als bijkomend criterium hanteren. Daartoe zijn gegevens op het schaalniveau van het gebied nodig, in aanvulling op lopend onderzoek op nationaal niveau in opdracht van LNV dat in deze een signaleringsfunctie kan hebben. Waar Nationale Landschappen provinciegrenzen overschrijden of grenzen aan de landsgrenzen, vereist dit aanvullende afstemming en inspanningen om een consistente database te bouwen. Hiervoor zullen naast de kennis die het rijk beschikbaar stelt aanvullende middelen nodig zijn.

Inleiding

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft voor het behoud en de bescherming van de biodiversiteit in Nederland twee beleidslijnen ontwikkeld: (1) gebiedenbeleid, en (2) soortenbeleid. Het gebiedenbeleid richt zich op de realisatie van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) waarin bestaande en toekomstige natuurgebieden met elkaar worden verbonden. Het soortenbeleid richt zich op de bescherming van specifieke soorten die in Nederland onder druk staan.

De uitvoering van het soortenbeleid vertoont een aantal knelpunten (Opdam, in voorbereiding). Zo is het soortenbeleid te geïsoleerd komen te staan; los van de uitvoering van het EHS-beleid en los van het beleid van andere ministeries. Natuurbeheerders achten soortenbeheer soms strijdig met ecosysteembeheer, en van ondergeschikt belang. Ondernemers zijn veelal van mening dat het soortenbeleid staat voor te ver doorgeschoten natuurambities, waarbij soortenbescherming wordt ervaren als hindermacht bij economische ontwikkeling. Doelen van het soortenbeleid komen niet terecht in regionale en lokale gebiedsontwikkeling en vormen geen handelingsdoel voor lokale actoren. Een gevolg is dat het soortenbeleid in veel gevallen een reactief karakter krijgt, waarbij bescherming van soorten niet zelden door derden via de Raad van State moet worden afgedwongen. Het is de wens van LNV om het accent te leggen op meer pro-actief soortenbeleid[1]. Doel is om het soortenbeleid efficiënter en met grotere snelheid uit te voeren. Tevens wil men het draagvlak voor soortbescherming vergroten, ondermeer door verantwoordelijkheden

[1] In dit kader voert Alterra in opdracht van LNV een verkennende studie uit: *Nieuwe strategieën voor pro-actief soortenbeleid*. Deze vekenning wordt in oktober 2004 afgerond en zal resulteren in een advies aan LNV over de kansen en knelpunten voor verbreding van het soortenbeleid.

te delen, nieuwe actoren te betrekken en soortbescherming waar mogelijk te koppelen aan andere beleids- c.q. uitvoeringsinstrumenten.

Eén van de ideeën is om de uitvoering van het soortenbeleid te koppelen aan het beleid voor de Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte (Ministerie VROM, LNV & EZ, 2004). Gebieden die vanuit landschappelijk oogpunt als waardevol zijn aangemerkt, zijn immers naar verwachting ook voor biodiversiteit van belang. Daarbij komt dat het grootste deel van de Nationale Landschappen gebieden omvat die buiten de EHS liggen. Bescherming van soorten in deze gebieden zou dus voor het grootste deel complementair zijn aan de bescherming van soorten binnen de EHS.

Vraagstelling

In dit kader heeft de Raad voor het Landelijk Gebied de vraag in hoeverre de Nationale Landschappen een rol kunnen spelen bij de uitvoering van het soortenbeleid? Of anders gezegd: komt de geografische verspreiding van de soorten die bescherming nodig hebben via het soortenbeleid overeen met de ligging van de Nationale Landschappen? En zo niet, welke aanbevelingen zijn dan te doen ten aanzien van de begrenzingen van de Nationale Landschappen om de koppeling met het soortenbeleid te kunnen realiseren c.q. te optimaliseren?

Quick-scan

In 2003 is een verkenning uitgevoerd naar de ligging van concentraties van (een selectie van) soorten die bescherming behoeven via het soortenbeleid (Van der Grift et al., in voorbereiding). Deze zogenoemde *hot-spots* zijn vervolgens vergeleken met de (voorlopige) begrenzingen van de Nationale Landschappen. Hieruit bleek dat de Nationale Landschappen voor soorten waar het rijk via het soortenbeleid speciale aandacht aan schenkt van betekenis kunnen zijn. Dat geldt in het bijzonder voor soorten die in sterke mate afhankelijk zijn van cultuurlandschappen. De mogelijke betekenis van Nationale Landschappen kan voor een aantal soorten nog worden vergroot wanneer de begrenzing van sommige Nationale Landschappen enigszins wordt aangepast. Tevens is het vanuit deze verkennende studie de aanbeveling om twee Nationale Landschappen toe te voegen, te weten het IJsseldal en het Fries-Drentse Woud e.o. (Van der Grift *et al*., in voorbereiding).

Weging naar landschapstypen

De bepaling van *hot-spots* in de quick-scan gebeurde op basis van 83 dier- en plantensoorten. Het betrof soorten die het zwaartepunt van hun verspreiding in het agrarisch cultuurlandschap hebben. Om de ligging van hot-spots vast te stellen is per uurhok het aantal soorten bepaald. Kaart 1 geeft het resultaat van deze analyse. Bij de

kwalificering van een uurhok in de klassen *zeer weinig*, *weinig*, *veel* en *zeer veel* soorten wegen alle plekken in Nederland in dit kaartbeeld even zwaar. Het gevolg is dat soortenrijke plekken binnen sommige landschapstypen niet tot uitdrukking komen. Anders gezegd: omdat in absolute zin de meeste soorten in oost-Nederland worden aangetroffen, blijven hot-spots in landschapstypen van west-Nederland onderbelicht. Op basis van de kaart zijn bijvoorbeeld niet goed de soortenrijkste plekken in het veenweidegebied aan te wijzen.

Om dit probleem te ondervangen is een nieuwe analyse van hot-spots uitgevoerd, waarbij gewogen naar landschapstype soortenconcentraties zijn vastgesteld. In overleg met de Raad voor het Landelijk Gebied en H+N+S Landschapsarchitecten zijn vier landschapstypen onderscheiden:

1. Open landschappen van de veenweidegebieden en droogmakerijen.
2. Open landschappen van de zeekleigebieden.
3. Half-open landschappen (mozaïek van verschillende agrarische typen grondgebruik, bos en natuurelementen / Rivierengebied / Zuid-Limburg / Zeeuws-Vlaanderen).
4. Kleinschalige landschappen van de zandgebieden.

De spreiding van de landschapstypen over Nederland is ontleend aan de Nota Ruimte (zie kaart 2). De analyse van hot-spots is uitgevoerd op het schaalniveau van 5x5 km (uurhokken). De kaart met landschapstypen is daarom naar dit schaalniveau vergrid, waarbij een uurhok is toegedeeld aan het landschapstype dat het meest voorkomt in het betreffende uurhok (zie kaart 3).

Hot-spots zijn per landschapstype bepaald door het aantal soorten in een uurhok te delen door het gemiddeld aantal soorten in de uurhokken van het landschapstype. Op deze wijze is een klassenindeling te maken die aanduidt of een uurhok meer of minder dan het gemiddelde aantal soorten in een landschapstype bevat. Kaart 4 geeft het resultaat.

Om goed te kunnen inschatten in hoeverre de Nationale Landschappen de gevonden hot-spots dekken is het van belang om de EHS in beeld te brengen. Immers, een aantal van de soortenrijke plekken in kaart 4 zullen binnen de EHS vallen. Evenals de kaart met landschapstypen is ook de EHS-kaart vergrid naar het schaalniveau van deze studie (uurhokken; zie kaart 5 en 6). Vervolgens is deze kaart over de kaart met hot-spots gelegd, waarna de soortenconcentraties buiten de EHS overblijven (kaart 7, en per landschapstype kaart 8A-D). Uurhokken, al dan niet soortenrijk, die binnen de EHS vallen zijn in deze kaart grijs gekleurd. Wat overblijft aan hot-spots kan nu vergeleken worden met de (voorlopige) begrenzingen van de Nationale Landschappen.

Begrenzingen Nationale Landschappen

Op veel plaatsen worden hot-spots (uurhokken met aantallen soorten die ver boven het gemiddeld liggen) gedekt door de Nationale Landschappen: noordwest Friesland, noordoost Twente, Achterhoek, zuidwest Utrecht, west Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg. Op andere plaatsen bevinden de hot-spots zich aan de randen van de Nationale Landschappen. Bijvoorbeeld in oost en zuidwest Friesland, de Graafschap, de Veluwe, het rivierengebied, de Eempolders en in het westen van Zuid-Limburg. Vanwege het globale schaalniveau van de analyses is het niet mogelijk om aan de hand van deze kaartbeelden te bepalen of de soorten in deze uurhokken net *binnen* of net *buiten* de begrenzing van de Nationale Landschappen valt. Mogelijk is een geringe verschuiving van de grenzen van de Nationale Landschappen, bij de nadere begrenzing door de provincies, op deze plaatsen wenselijk. Om dit vast te stellen zal per locatie moeten worden ingezoomd, waarbij gedetailleerde verspreidingsgegevens van soorten (puntgegevens i.p.v. gegevens op uurhok-niveau) nodig zijn.

Een aantal hot-spots valt geheel buiten de in de Nota Ruimte voorgestelde grenzen van de Nationale Landschappen. Het betreft ondermeer gebieden in noord en zuidoost Friesland, zuidwest Drente, het IJsseldal, zuidoost Twente, de duinen rond Schoorl, het oostelijk deel van Zeeuws-Vlaanderen en midden- en noord Limburg. Wat opvalt is dat dit in veel gevallen plekken zijn waar sprake is van een gradiëntsituatie. Voor een deel van deze plekken zal gelden dat deze in werkelijkheid gedekt zijn door de EHS. De schematisering van de EHS naar uurhokken betekent immers dat veel (kleine) EHS-gebieden buiten het EHS-grid komen te liggen (vergelijk kaart 5 en 6). Dit zou bijvoorbeeld kunnen spelen in noord Limburg en zuidoost Twente. Voor andere plekken is het aannemelijker dat de soorten zowel buiten de grenzen van de EHS als de Nationale Landschappen vallen. Het IJsseldal, noord en zuidoost Friesland, zuidwest Drente, het noorden van Noord-Holland en het oosten van Zeeuws-Vlaanderen zijn hiervan wellicht de meest in het oog springende voorbeelden. Wanneer de Nationale Landschappen gezien worden als een kansrijk instrument om soortbescherming te realiseren, lijkt aanwijzing van deze gebieden als Nationaal Landschap verdedigbaar[2].

Figuur 1 geeft voor zowel de EHS, de Nationale Landschappen als de ‘witte’ gebieden het percentage van de uurhokken dat valt in respectievelijk *ver beneden gemiddeld, beneden gemiddeld, gemiddeld, boven gemiddeld* en *ver boven gemiddeld*. De rode lijn (20%) geeft de referentiewaarde aan: de waarde bij een gelijke verdeling van de uurhokken over de klassen. Wat opvalt is dat, hoewel de analyses op basis van soorten van het agrarisch cultuurlandschap zijn gedaan, de EHS toch hoog (boven de referentiewaarde) scoort voor uurhokken met aantallen soorten die ver boven het gemiddelde vallen. Blijkbaar bevinden de soorten zich vooral binnen de EHS of in de directe nabijheid van (de grotere kernen van) de EHS. Relatief is het aantal hot-spots

binnen de Nationale Landschappen (13%) groter dan het aantal hot-spots in de witte gebieden (9%). Dat geldt ook voor het aantal uurhokken met aantallen soorten die boven het gemiddelde vallen en uurhokken die rond het gemiddelde vallen: 37% respectievelijk 45% in de Nationale Landschappen en 26% respectievelijk 39% in de witte gebieden. Binnen de Nationale Landschappen komen geen uurhokken voor die ver beneden het gemiddelde scoren. De categorie beneden het gemiddelde omvat slechts 5% van de uurhokken binnen de Nationale Landschappen.

Literatuur

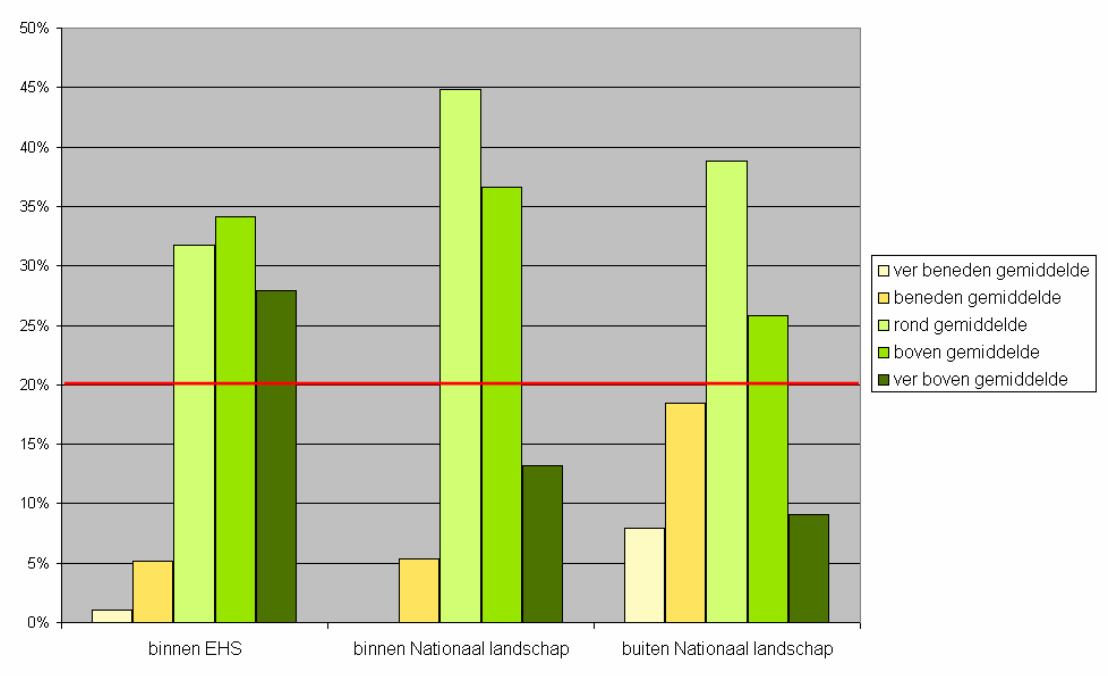
Ministerie VROM, LNV, V&W & EZ 2004. Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling. Den Haag.

Opdam, P., in voorbereiding. Waarom lukt het ons niet om soortenbescherming tot een succes te maken? Intern rapport. Alterra, Wageningen.

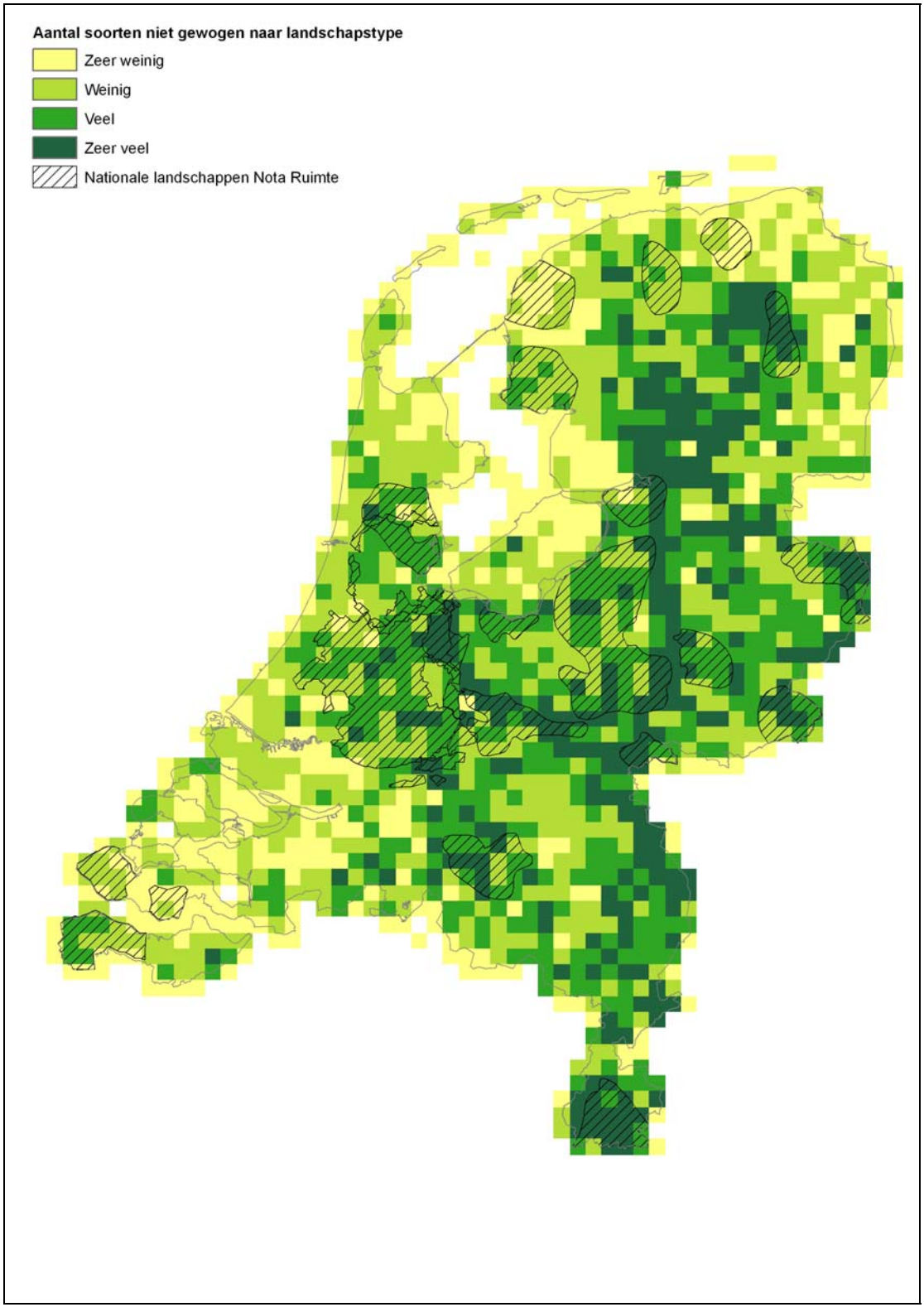
Van der Grift, E.A., B. Beukema, R. Schröder, M. Pulleman & W. Nieuwenhuizen, in voorbereiding. Nationale Landschappen en soortbescherming.

[2] Wanneer aanwijzing van nieuwe Nationale Landschappen geen optie is verdient het aanbeveling om op plaatsen van *hot-spots* te kiezen voor een gebiedsgericht soortenbeleid.

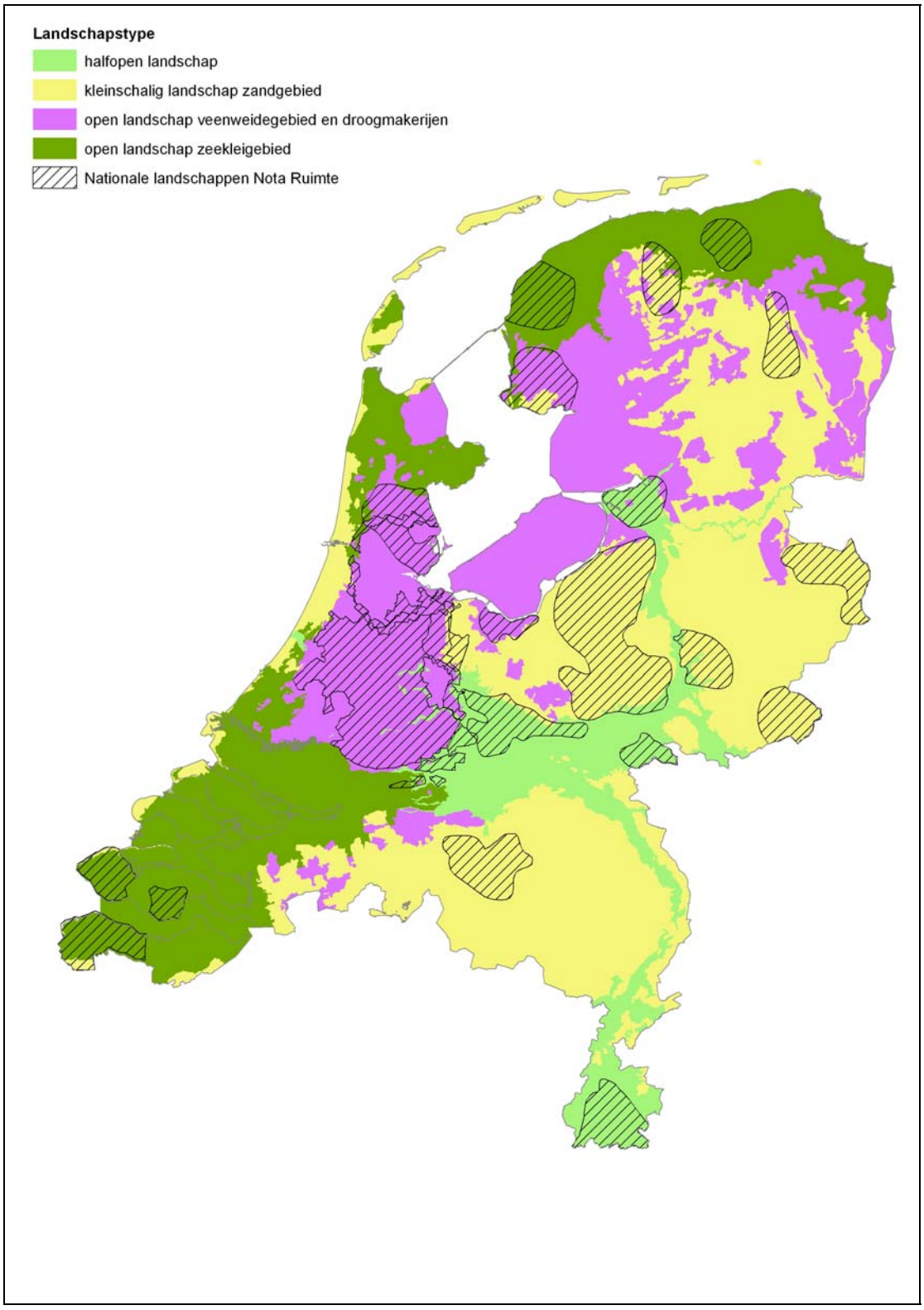
Figuur 1. Procentuele verdeling van de uurhokken over de soortfrequentieklassen voor zowel de gebieden van de EHS, de Nationale Landschappen en de ‘witte’ gebieden.



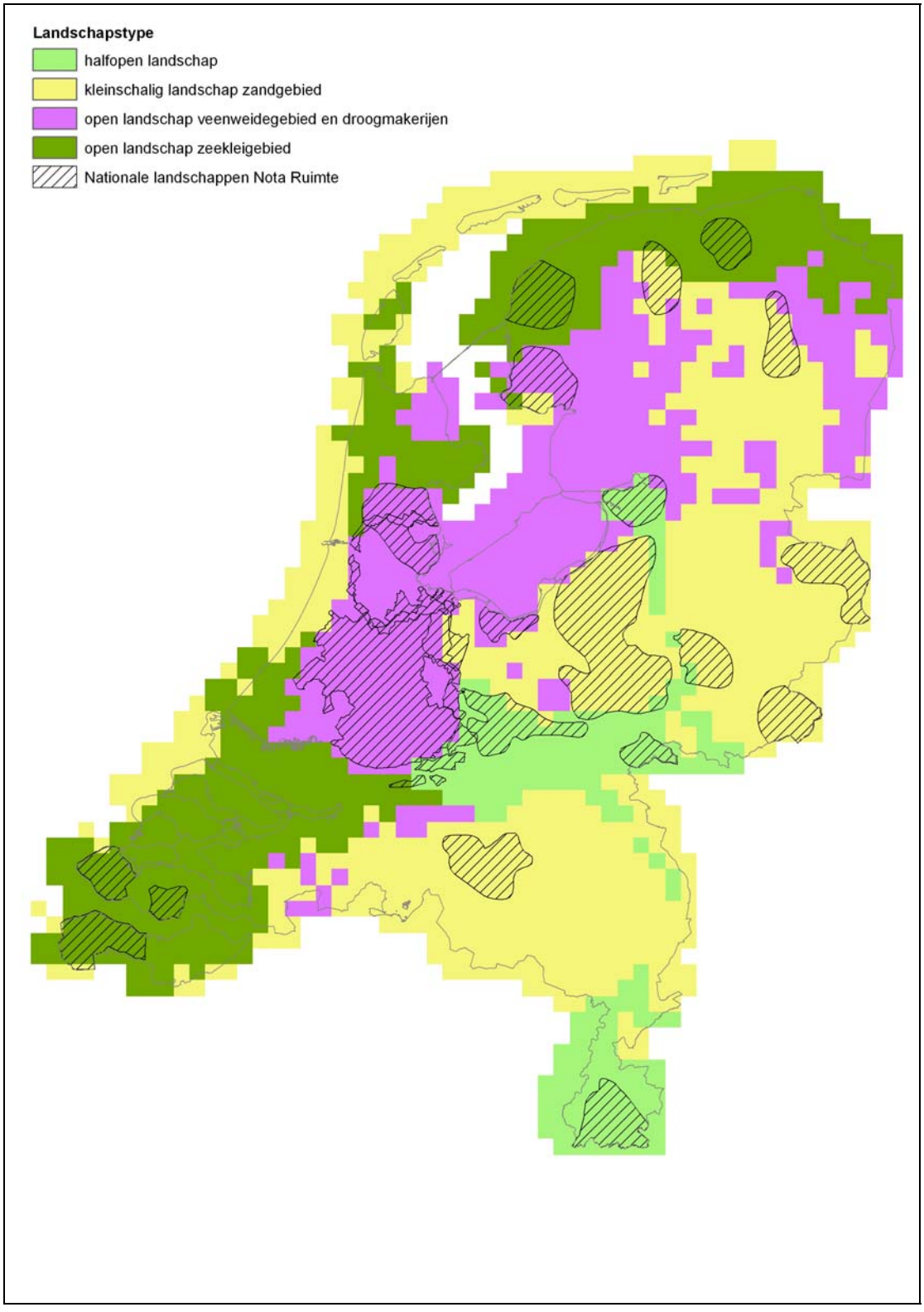
Kaart 1. Aantal soorten per uurhok, niet gewogen naar landschapstype (Bron: Van der Grift et al., in voorbereiding).



Kaart 2. Ruimtelijke spreiding van de landschapstypen over Nederland.



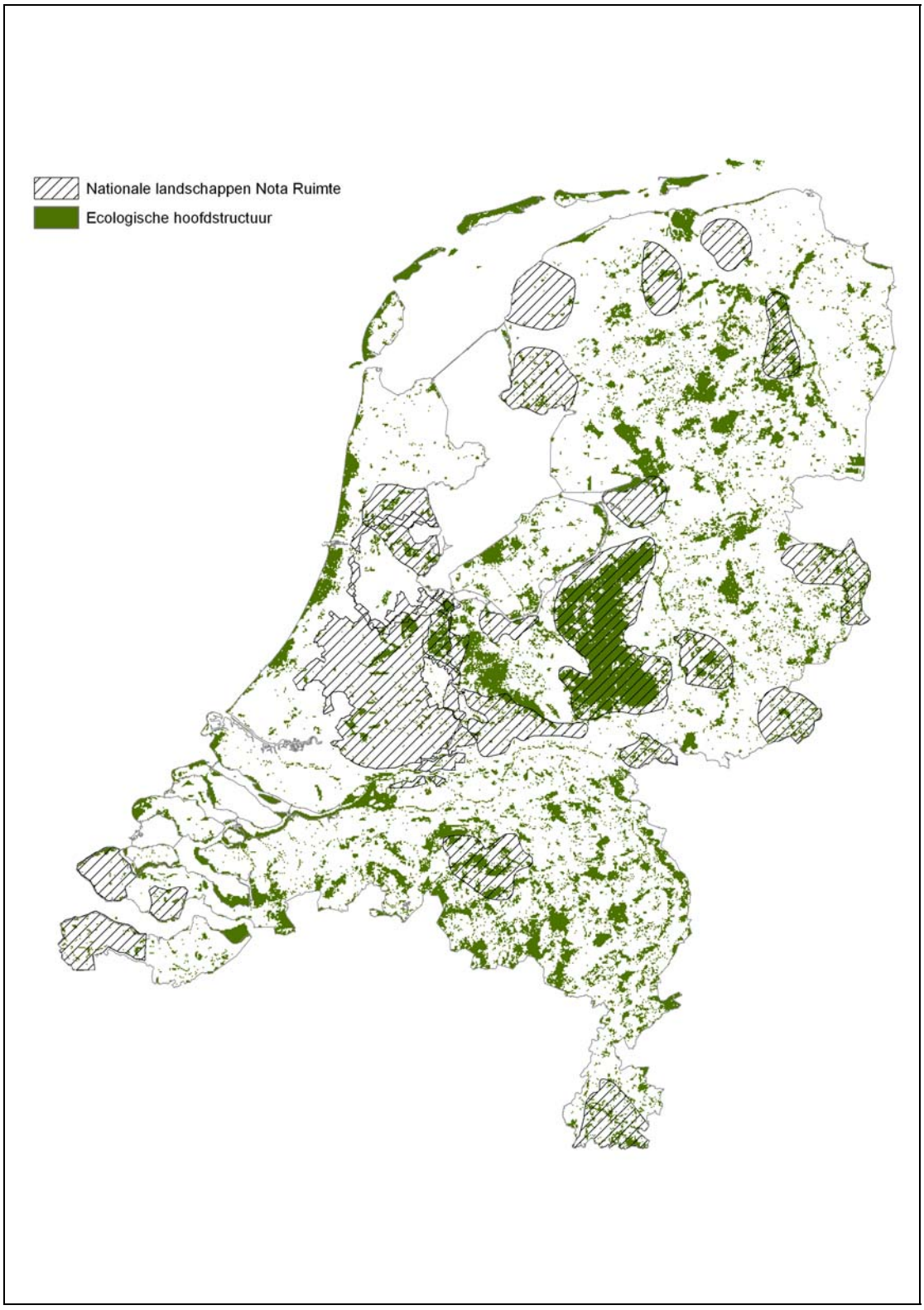
Kaart 3. Ruimtelijke spreiding van de landschapstypen over Nederland, vergrid naar het schaalniveau van uurhokken.



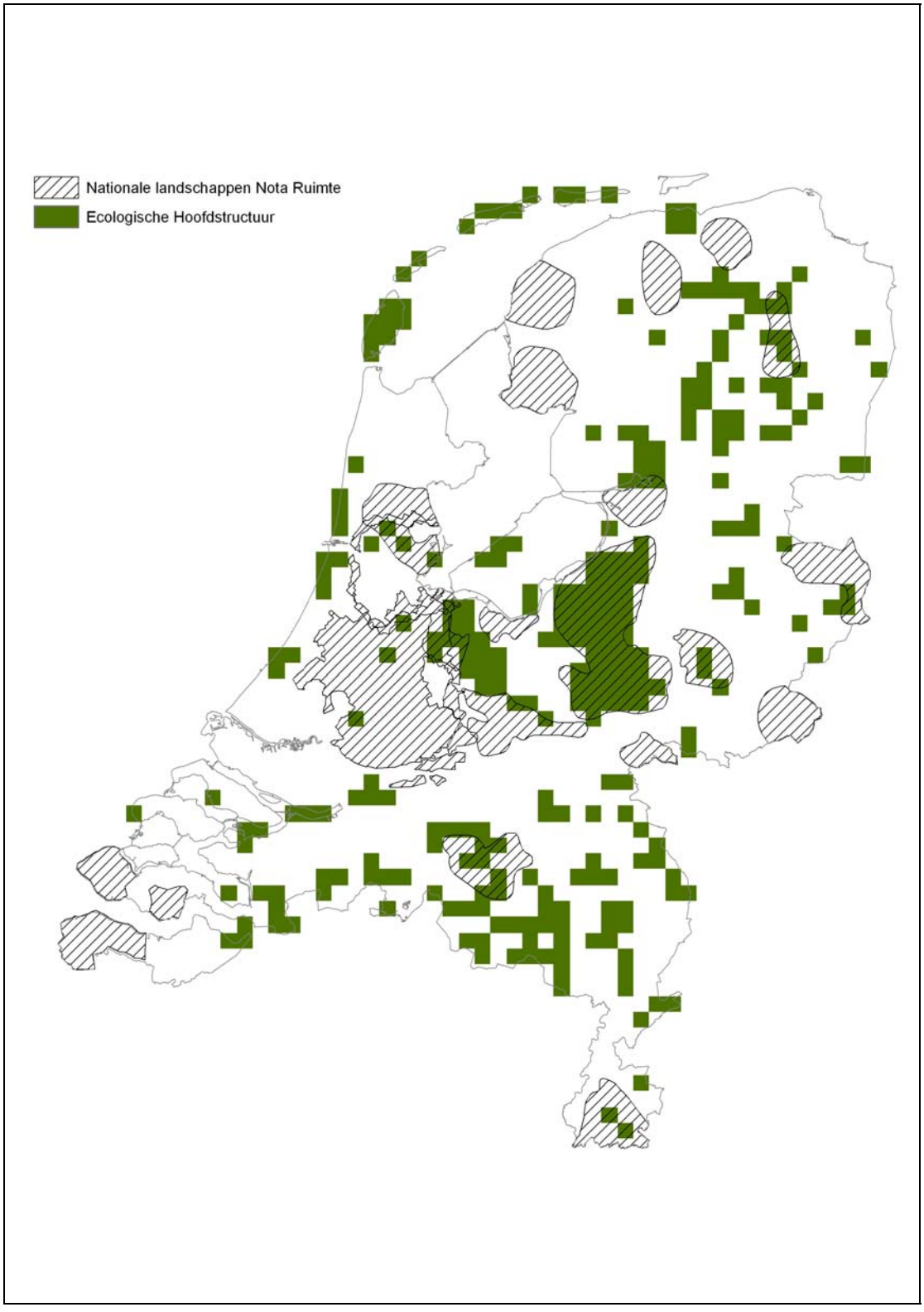
Kaart 4. Aantal soorten per uurhok, gewogen naar landschapstype.



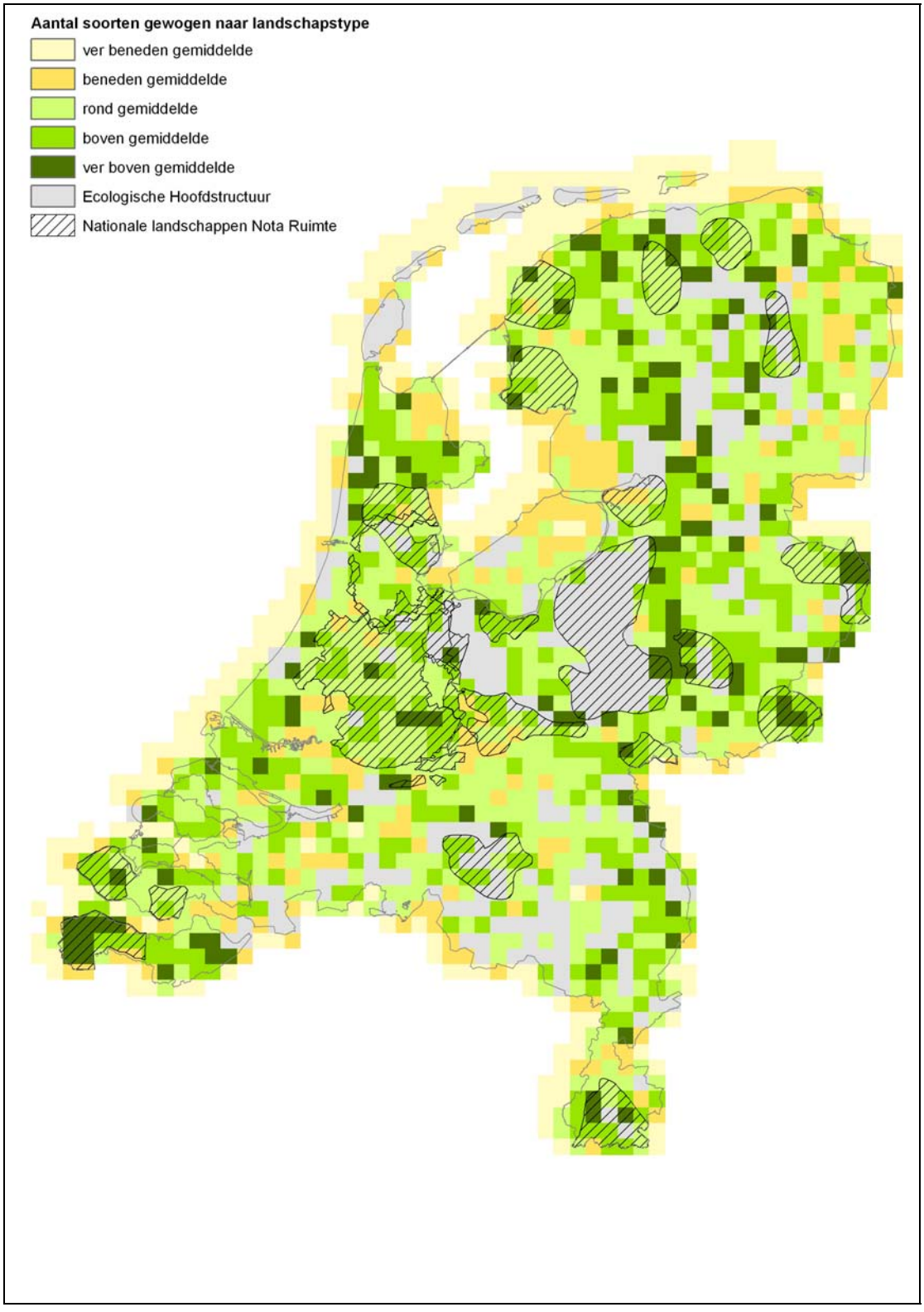
Kaart 5. Ruimtelijke spreiding van de EHS over Nederland.



Kaart 6. Ruimtelijke spreiding van de EHS over Nederland, vergrid naar het schaalniveau van uurhokken.

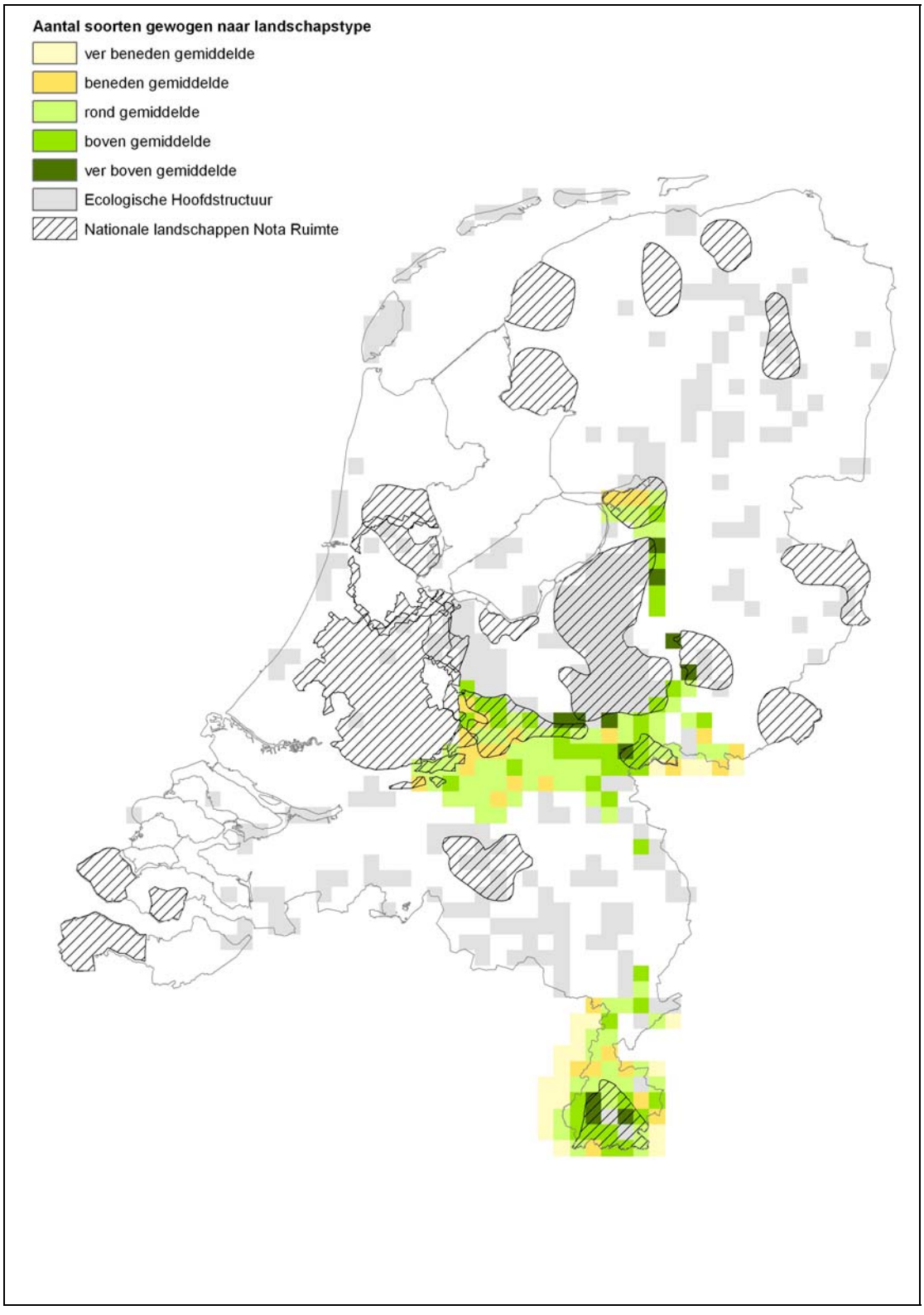


Kaart 7. Aantal soorten per uurhok, gewogen naar landschapstype, exclusief de EHS-uurhokken.

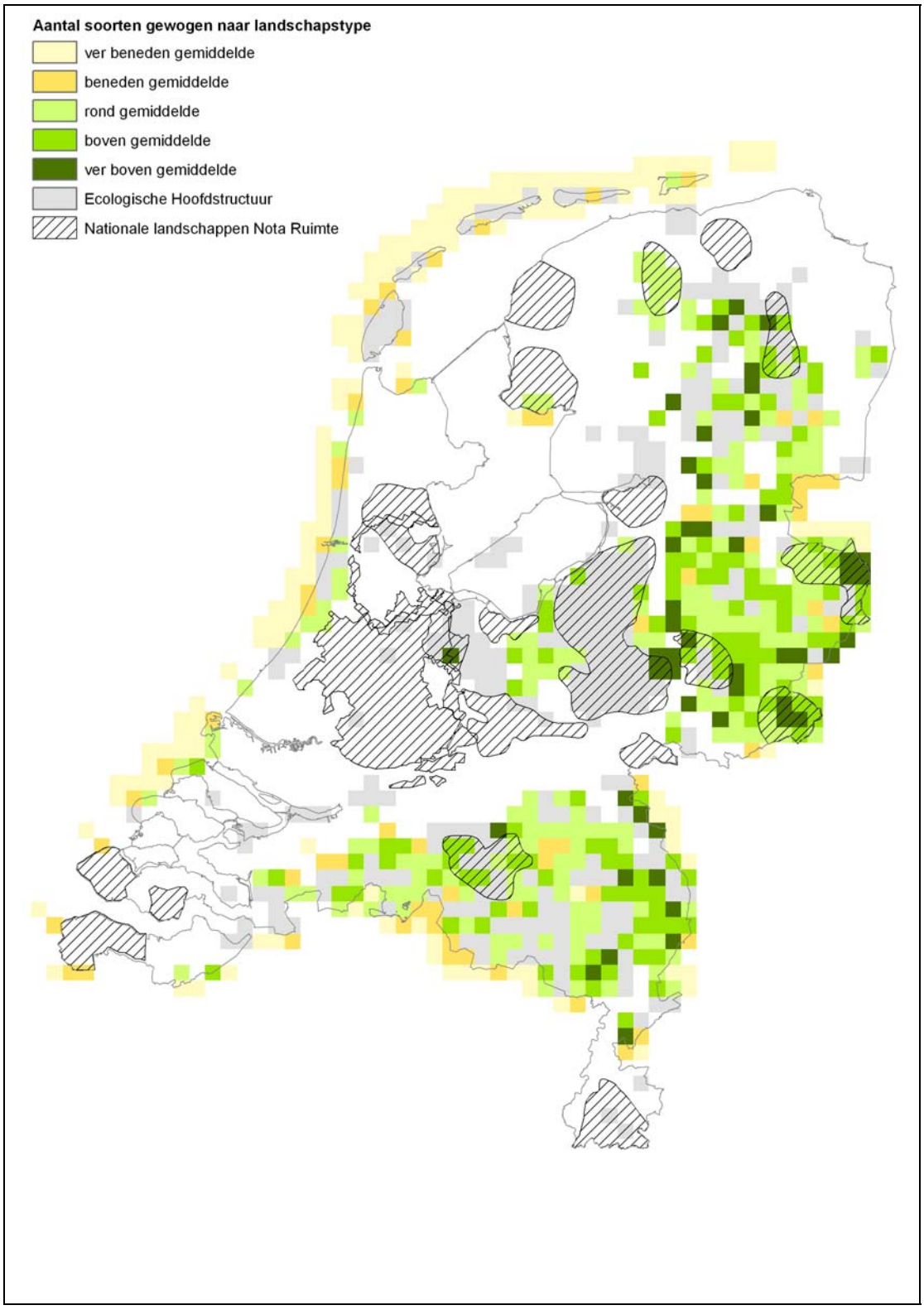


Kaart 8. Aantal soorten per uurhok, gewogen naar landschapstype, exclusief de EHS-uurhokken per landschapstype.

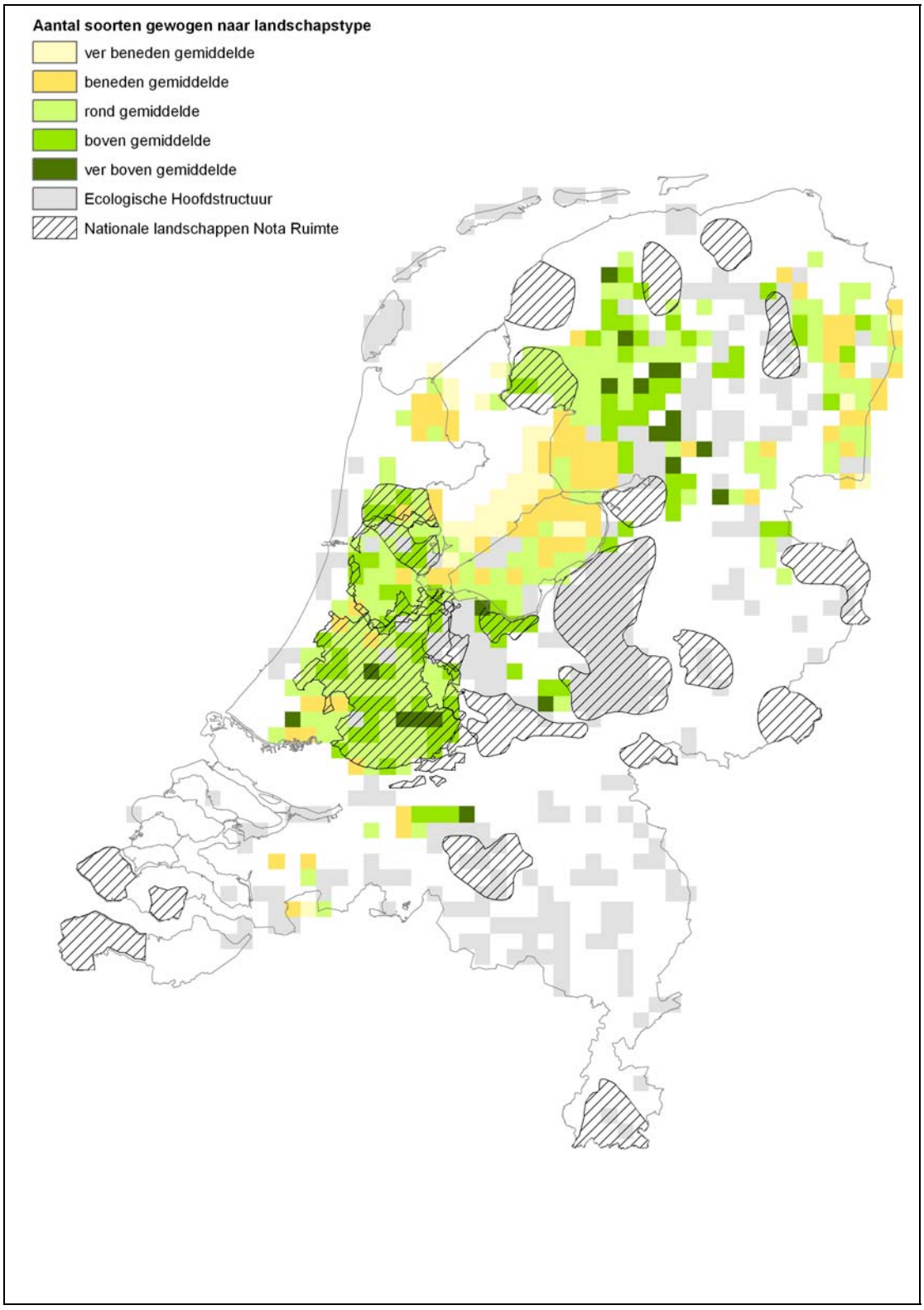
A. Halfopen landschap.



B. Kleinschalig landschap zandgebied.



C. Open landschap veenweidegebied en droogmakerijen.



D. Open landschap zeekleigebied.

