

RIVM Rapport/408765001/2002

**Quick scan effectiviteit en
doelmatigheid van het
natuurbeleid**

W. Lammers (projectleiding, eindredactie),
R. van Oostenbrugge¹, S. Kruitwagen, W. Kuindersma¹,
H. Stolwijk², F. Veeneklaas¹

Beantwoording aanvullende vragen Ministerie van LNV en Ministerie van Financiën op de tweede
Natuurverkenning. T.l.v. projectnummer N/408765

RIVM, Postbus 1, 3720 BA Bilthoven, telefoon: 030 - 274 91 11; fax: 030 - 274 29 71

¹ Alterra
² CPB

Abstract

This report presents the results of a quick scan of the effectivity and efficiency of the implemented and proposed measures which are part of the nature policy of the Dutch government. It concentrates on the questions of the Ministry of Agriculture, Nature management and Fisheries and the Ministry of Finance which are the result of a motion accepted by the Dutch parliament.

After a short description of a number of (autonomous) trends in society and environment, five policy instruments are evaluated: the National Ecological Network, nature in and around cities, management of small natural elements in rural areas, optimization of environmental conditions for nature areas and legal protection of existing nature areas. For each policy instrument an overview is presented of the objectives, results, and strong and weak points in the process of implementation of the instruments. The efficiency aspect has only been touched upon. With the data that are currently available it is not possible to systematically assess the efficiency of each of the policy instruments. The report is completed by discussing a number of alternative options for realisation of the national nature policy objectives.

Voorwoord

Naast de jaarlijkse Natuurbalansen en Natuurverkenningen (vierjaarlijks) die het Milieu- en Natuurplanbureau publiceert is er in toenemende mate behoefte aan tussentijdse studies die specifiek ingaan op een actueel beleidsthema. Deze quick scan over kosteneffectiviteit is daar een voorbeeld van. Aanvullend op de tweede Natuurverkenning was er bij het Ministerie van Financiën en het Ministerie van LNV behoefte aan een overzicht van het tot nu toe gevoerde beleid en informatie over de effectiviteit en doelmatigheid van de natuurbeleidsmaatregelen. Vanwege de aard van de vraagstelling is bij deze rapportage de samenwerking gezocht met het Centraal Planbureau.

De verwachting is dat dit thema de komende jaren verder aan belang zal winnen, mede omdat steeds meer natuurprojecten in een concreet uitvoeringsstadium komen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er op dit moment te weinig direct toepasbare gegevens beschikbaar zijn om de effectiviteit en doelmatigheid van natuurprojecten goed te kunnen beoordelen. Het Milieu- en Natuurplanbureau wil daarom de komende jaren extra inzetten op dit thema om deze lacune op te heffen. Zowel de methodiekontwikkeling als de concrete praktijk is dan aan de orde.

Nu al is duidelijk dat in de methodiek naast de monetaire kosten-baten ook aandacht uit moet gaan naar de niet direct in geld uit te drukken baten. Verkend wordt of, in samenwerking met het Centraal Planbureau, bestaande methoden voor de kosten-baten beoordeling kunnen worden verbreed.

Naast een degelijke wetenschappelijke onderbouwing hecht ik grote waarde aan de medewerking van mensen die in de praktijk betrokken zijn bij het natuur- en landschapsbeleid, zowel op het vlak van gegevenslevering als ook om de bruikbaarheid van de methodiek direct op de praktijk te kunnen toetsen.

De directeur Milieu- en Natuurplanbureau,

Prof. Ir. N.D. van Egmond

Inhoud

SAMENVATTING.....	6
1. INLEIDING.....	7
1.1 AANLEIDING VOOR DE AANVULLENDE VRAGEN.....	7
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	7
1.3 LEESWIJZER.....	8
2. ANALYSE	9
2.1 TRENDANALYSE.....	9
2.2 ANALYSE PER BELEIDSONDERDEEL.....	12
2.2.1 <i>Algemeen beeld</i>	12
2.2.2 <i>Voortgang realisatie Ecologische Hoofdstructuur</i>	16
2.2.3 <i>Realisatie groen in en om de stad</i>	23
2.2.4 <i>Behoud en verbetering kwaliteit agrarisch cultuurlandschap</i>	26
2.2.5 <i>Effectgerichte milieumaatregelen</i>	32
2.2.6 <i>Veiligstelling en bescherming van natuur</i>	33
2.3 STERKTE-ZWAKTE ANALYSE.....	40
2.4 CONCLUDEREND: EFFECTIVITEIT.....	42
3. SAMENVATTING EN (ALTERNATIEVE) OPTIES VOOR HET BELEID.....	49
LITERATUUR.....	55
BIJLAGE 1: OVERZICHT NATIONALE TAAKSTELLINGEN NATUUR- EN LANDSCHAPSBELEID.....	56
BIJLAGE 2: ACHTERGROND EN GEVOLGEN VAN DE GESTEGEN GRONDPRIJZEN	57
BIJLAGE 3: SAMENVATTENDE DOELEN-MIDDELEN MATRIX IN AANSLUITING OP DE GEHERFORMULEERDE VRAAGSTELLING.....	58
BIJLAGE 4: SAMENSTELLING PROJECTTEAM.....	60

Samenvatting

Dit rapport geeft een quick scan van de effectiviteit en doelmatigheid van uitgevoerde en voorgenomen maatregelen in het Nederlandse natuurbeleid. Het beantwoordt vragen die zijn gesteld door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het Ministerie van Financiën, mede naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie over het Natuuroffensief. Na een korte beschrijving van een aantal (autonome) maatschappelijke trends wordt een vijftal beleidsinstrumenten geanalyseerd: de ecologische hoofdstructuur, groen in en om de stad, agrarisch natuurbeheer, effectgerichte milieumaatregelen en bescherming van bestaande natuur. Per instrument is nagegaan wat de doelstelling is, wat is bereikt en wat de sterke en zwakke punten zijn die bij de uitvoering van het beleid naar voren komen. De vraag naar de doelmatigheid (kosteneffectiviteit) is summier beantwoord. Met de nu beschikbare gegevens kan deze vraag niet systematisch per beleidsinstrument worden geanalyseerd. Het rapport sluit af met een aantal alternatieve opties voor het realiseren van de doelen van het natuurbeleid.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor de aanvullende vragen

Tijdens de Algemene Beschouwingen 2000 is de motie natuuroffensief (27 400, nr. 22, De Graaf c.s.) ingediend. Het Kabinet heeft in de Voorjaarsnotabrief d.d. 15 mei 2001 meegedeeld dat deze motie in het licht van de reeds gerealiseerde inspanningen voor natuur in deze kabinetsperiode zo mogelijk zal worden betrokken bij de Najaarsnota 2001 en bij de nog te verschijnen natuurverkenning, die als bouwsteen zal dienen voor de volgende kabinetsformatie.

Het Ministerie van Financiën (FIN) en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) hebben besloten gezamenlijk een additionele opdracht in het kader van de Natuurverkenning aan het Milieu- en Natuurplanbureau te verstrekken, om aan deze kabinetsafspraken gestalte te geven (opdrachtbrief d.d. 20-11-2001). Het MNP heeft het CPB bij de beantwoording van de vragen betrokken.

Tijdens gesprekken met vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën het Ministerie van LNV, het Centraal Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau bleek vooral behoefte aan informatie die een reflectie mogelijk maakt op de achterliggende keuzen en motieven in het natuurbeleid, niet alleen op het instrumentele niveau maar ook op het doelenniveau. De 'aanvullende' informatie zit dus vooral in reflectie en selectie. Gezien de beperkte tijd die voor de beantwoording beschikbaar was is de uitkomst te beschouwen als een quick scan. Voor uitgebreide inhoudelijke gegevens wordt verwezen naar de bestaande reeks Natuurbalansen en naar de Tweede Natuurverkenning die tegelijkertijd met dit rapport door het Milieu- en Natuurplanbureau wordt gepubliceerd.

De hier geboden aanvullende informatie is bedoeld om de besluitvorming te ondersteunen die in het Kabinet voorligt, onder andere over de toezeggingen naar aanleiding van de aangehouden kamermotie over het Nationaal Natuuroffensief. Verder kan de informatie worden benut als bouwsteen voor de nieuwe kabinetsperiode.

1.2. Onderzoeksvragen

LNV heeft in samenspraak met Financiën de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. **Wat betekenen de relevante trends in de Natuurverkenning en de VES voor de natuur (en het natuurbeleid) op langere termijn?**
2. **Wat is de huidige stand van de realisatie van het natuurbeleid, afgezet tegen de doelstellingen van het natuurbeleid (mede bezien in het licht van ander relevant Rijksbeleid)?**
3. **Wat zijn de sterktes in de realisatie van het natuurbeleid (zowel qua resultaat als qua instrumentarium)?**
4. **Wat zijn de zwakten/knelpunten in de realisatie van het natuurbeleid (zowel qua resultaat als qua instrumentarium)?**
5. **Concluderend: kunnen met dit natuurbeleid de in NvM genoemde doelstellingen worden gerealiseerd (effectiviteit)?**
6. **Concluderend: kunnen met dit natuurbeleid de in NvM genoemde doelstellingen op de meest kosteneffectieve wijze uitgevoerd worden (efficiëntie)?**
7. **Welke (alternatieve) opties voor beleidsreacties van het Rijk en andere betrokken partijen zijn aanwezig om in de komende kabinetsperiodes (-2010) en op de langere termijn de hoofddoelstellingen van het natuurbeleid te realiseren (waarbij de versnellingsopties -zoals verwoord in de motie natuuroffensief- betrokken moeten worden en ook de opties voor aanpassing van subdoelstellingen en instrumenten)?**

In een later stadium zijn de vragen door LNV en FIN geherformuleerd:

“Nadere uitwerking van de vragen naar effectiviteit en efficiency van instrumenten.

Hierbij worden de volgende instrumenten onderscheiden:

1. Verwerving, inrichting en beheer door terreinbeherende natuurbeschermingsinstanties
2. Particulier Natuurbeheer (functiewijziging, inrichting en beheer)
3. Agrarisch Natuurbeheer
4. Effectgerichte maatregelen in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur
5. GeBeVe regeling (vernattingregeling)
6. De veiligstelling/ bescherming van de natuur

U wordt verzocht deze instrumenten te toetsen op de bijdrage aan:

- a) Het realiseren van aaneengesloten oppervlakten natuurgebied;
- b) Het realiseren van de voor de natuurdoelen gewenste milieucondities;
- c) Het realiseren van de gewenste ruimtelijke samenhang;
- d) Het natuurdoelgericht beheer;
- e) Het realiseren van recreatiemogelijkheden;
- f) De benutting van recreatiemogelijkheden;
- g) Het realiseren/ behouden van landschapselementen;
- h) De veiligstelling/ bescherming van de natuur.

Uitgangspunt hierbij zijn de natuurdoelen zoals aangegeven op de (concept) natuurdoeltypenkaart.

Voorts wordt u verzocht waar mogelijk ook de outcome van de inzet van instrumenten te beschrijven.

Vervolgens wordt gevraagd aan te geven wat de effecten zijn van respectievelijk intensivering (sneller en meer) en extensivering (minder en langzamer) van de inzet van de voornoemde instrumenten op de bovengenoemde aspecten en in relatie tot de in NvM gehanteerde beleidsdoelen.”

1.3. Leeswijzer

Bij de beantwoording is het stramien van de oorspronkelijke vraagstelling aangehouden. Zowel de oorspronkelijke vraagstelling als de geherformuleerde vraag is in wezen een doelen-middelen analyse. In de hierna volgende analyse wordt daarom na een algemene trendanalyse (paragraaf 2.1) per instrument nagegaan wat de doelstelling is, wat is bereikt, wat de effecten van het beleid zijn en wat sterke en zwakke punten zijn die in de uitvoering van het beleid naar voren komen (paragraaf 2.2). De conclusies over de sterkte/zwakte analyse en de effectiviteit van de ingezette instrumenten worden vervolgens samengevat en geïnterpreteerd naar het niveau van hoofddoelstellingen (paragraaf 2.3. en 2.4.). De vraag naar de kosteneffectiviteit (efficiency) kan voor deze rapportage met de nu beschikbare gegevens en de beperkt beschikbare tijd niet systematisch per instrument worden geanalyseerd. Hetgeen hierover bekend is, is samengevat in paragraaf 2.5. De rapportage sluit af met een aantal (alternatieve) opties die kunnen worden afgeleid uit de beschreven trends en uit de uitgevoerde beleidsanalyse, en die relevant kunnen zijn bij het (alsnog) realiseren van de hoofddoelstellingen van het natuurbeleid (hoofdstuk 3). Dit laatste hoofdstuk kan tevens als samenvatting worden gelezen.

2. Analyse

2.1. Trendanalyse

Vraag 1

Wat betekenen de relevante trends in de Natuurverkenning en de Verkenning Economische Structuur voor de natuur (en het natuurbeleid) op langere termijn?

In de Tweede Natuurverkenning (NVK2) wordt uitgebreid ingegaan op de toestand van natuur en landschap en de verklarende factoren hierachter. Verder komen de belangrijkste trends in de landbouw, verstedelijking en het openbaar bestuur in de NVK2 aan bod. Met een viertal scenario's verkent de NVK2 ook mogelijke toekomstige ontwikkelingen die niet direct voortvloeien uit de trendanalyse. In deze aanvullende vragen op de NVK2 wordt daarom volstaan met een korte karakterisering van de relevante trends.

De toestand van natuur en landschap

Na decennialange achteruitgang lijkt de oppervlakte natuurgebied zich nu te stabiliseren.

Landelijk is het beeld dat de natuur in termen van biodiversiteit nog steeds achteruitgaat, maar niet meer in zo'n hoog tempo. Een kleine groep reeds algemene soorten wordt nog algemener, een grote groep zeldzame soorten wordt nog zeldzamer. Belangrijke oorzaken van de afname van biodiversiteit blijven de versnippering van natuurgebieden en de slechte milieukwaliteit. De vermindering van de milieudruk door verzuring, vermessing en verdroging is voornamelijk te gering om in de natuurkwaliteit tot uiting te komen. Successen worden geboekt op lokale schaal. De natuurkwaliteit verbetert op sommige plaatsen dankzij natuurontwikkeling, herstelmaatregelen of gericht beheer. Vooral in de meer dynamische natte ecosystemen is dit zichtbaar. Voorbeelden zijn te vinden in de uiterwaarden. De algemene en al lang bestaande tendens voor landschapskwaliteiten is dat de identiteit vervaagd en de afwisseling van landschapstypen afneemt. Daarmee gaan streekeigen kenmerken verloren. Belangrijke oorzaak is dat bij allerlei ingrepen onvoldoende rekening wordt gehouden met het bestaande landschap.

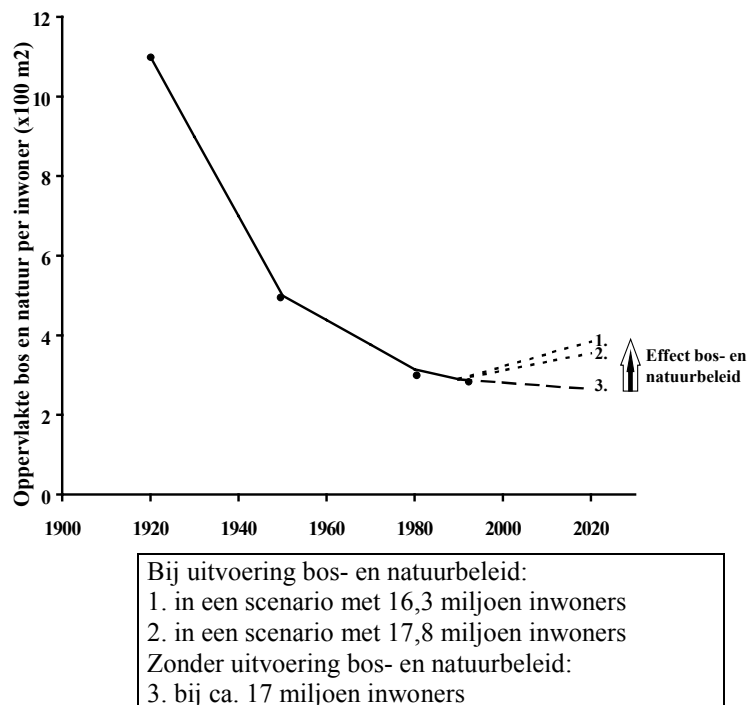
Het draagvlak voor natuur en landschap

Gezien de ledentallen van natuur- en milieubeschermingsorganisaties en heemkundeverenigingen (in totaal ca. 3,3 miljoen leden, een stijging van 40 % sinds 1991), neemt de belangstelling voor bos, natuur en landschap toe; ook de media vertonen meer en meer interesse. De actieve deelname in vrijwillig landschapsbeheer is groeiende en de belangstelling voor natuurvriendelijk boeren stijgt. Een opmerking is hier op zijn plaats - er is verschil tussen opinie en gedrag.

Hoe ontwikkelen zich de verklarende factoren en achterliggende maatschappelijke processen zich naar verwachting op de langere termijn?

- *Maatschappelijke verbreding* van de aandacht voor natuur. De waardering van natuur is in de tijd aan veranderingen onderhevig. De uitkomst van (politieke) afwegingen is daardoor deels tijdgebonden. Vanwege het langjarige karakter van investeringen in de natuur is dit tijdbesef tweeledig: enerzijds de investeringen in de huidige context afwegen, anderzijds het bewustzijn dat natuurinvesteringen zich op de langere termijn zullen terugverdienen. De afgelopen decennia is de maatschappelijke en politieke belangstelling voor natuur toegenomen en is zowel gericht op de zorg voor het duurzaam voortbestaan van de natuur zelf als de toegenomen behoefte aan natuur, rust en ruimte. De maatschappelijke verbreding weerspiegelt zich in het natuurbeleid: natuur voor mensen (gebruik, beleving) en mensen voor natuur (biodiversiteit, intrinsieke waarde). Naast natuur is er ook toenemende aandacht voor karakteristieke landschappen en landschappelijke variatie tussen regio's.

- In de Verkenning Economische Structuur (EZ, 2001) is de toegenomen aandacht voor natuur en landschap een van de redenen om naast een productievariant ook een kwaliteitsvariant en een duurzaamheidsvariant op te nemen. Kort samengevat ligt in de kwaliteitsvariant een accent op natuur in de directe leefomgeving (groen in en om de stad, het recreatief gebruik van natuur en landschap) en in de duurzaamheidsvariant een accent op biodiversiteit, de realisatie van de ecologische hoofdstructuur en gerelateerde milieumaatregelen. Natuur wordt voor het merendeel opgevat als een collectief goed, investeringen zullen niet snel vanuit de markt tot stand komen. De financiering is om die reden grotendeels een aangelegenheid van de (rijks)overheid (EZ, 2001, SER, 2001). Onmiskenbaar is echter dat steeds meer marktpartijen profijt hebben van natuur. Denk bijvoorbeeld aan de sterk groeiende recreatie en toerisme sector, de huizenmarkt, de waterwinning.
- Verdergaande *verstedelijking* (incl. demografische ontwikkeling, ruimtelijke trends, trends woonwensen). Er zijn verschillende invalshoeken mogelijk om het verstedelijkingsproces te beschrijven, maar onmiskenbaar is dat de verstedelijking fors blijft toenemen, zowel fysiek (woningen, hectares) als cultureel (perceptie van natuur, landschap en landbouw, recreatie). Door toenemende verstedelijking zal tot 2020 bij ongewijzigd beleid ongeveer 20% van de waardevolle landschappen verdwijnen. Verstedelijking is niet alleen een bedreiging; ook in het verleden ontstonden interessante combinaties van rood, groen en blauw bij verdere verstedelijking (pantarei). Zie bijvoorbeeld de Hollandse waterlinie, of de landgoederen langs de Vecht. Verstedelijking gaat ook gepaard met toenemende verkeersstromen. Recreatief verkeer maakt daar nu reeds een aanzienlijk onderdeel van uit, met name in de weekenden en de vakantie maanden. De bevolkingsomvang in het jaar 2020 varieert van 16,2 miljoen in het EC-scenario tot 17,8 miljoen in het EC scenario. Dit betekent dat de ruimte per inwoner in Nederland (zonder uitbreiding) schaarser wordt. Zonder het natuur- en bosbeleid zou de hoeveelheid 'groen' per inwoner verder dalen tot ca. 260 m² per inwoner. Zie figuur 1 (samengesteld op basis van CBS-gegevens, CPB-scenario's en de nota NvM). Bij volledige uitvoering van het natuur- en bosbeleid kan de hoeveelheid 'groen' per inwoner de komende decennia toenemen van ca. 300 m² (nu) tot ca. 350 m² hetgeen een trendbreuk zou betekenen.



Figuur 1. Oppervlakte bos en natuur per inwoner.

- Ontwikkelingen in de *landbouw*. De mondiale/Europese concurrentiepositie, de richting van het Europese landbouwbeleid (productiesteun of plattelandsontwikkeling), de maatschappelijke vraag (veilig voedsel, een schoon milieu, een mooi landschap), de toenemende druk op de grond vanuit de stad en de natuur zorgen er voor dat de dominante positie die de landbouwsector decennialang in het landelijk gebied innam minder vanzelfsprekend is geworden. Het lineair doortrekken van de trends lijkt in het geval van landbouw niet voor de hand liggend, er moet rekening gehouden worden met een *brede onzekerheidsmarge*. De consequenties voor natuur en landschap lopen evenzeer uiteen. Deze zijn een afgeleide van onder meer de onzekerheidsmarges in de grondmarkt (CPB bandbreedte -170.000 tot -400.000 ha in 2030), het effect van het mestbeleid, de mate van overheidssteun (vergoeding natuur- en landschapsbeheer), de verenigbaarheid van landbouw en natuur/landschap, de mate van participatie van boeren in natuur- en landschapsbeheer.
- Ontwikkelingen op de *grondmarkt*. Het meest in het oog springend is de forse stijging van de grondprijs de afgelopen jaren (in 2000 bedroeg de stijging bijna 20 procent). Het laatste jaar lijken de grondprijzen te stabiliseren. De prijsstijging kan moeilijk verklaard worden uit de resultaten in de landbouw. Met name in de nabijheid van stedelijke gebieden is er een enorme druk op de grondmarkt. Samen met de geringe grondmobiliteit vormt dit een complicerende factor in de realisatie van het natuurbeleid.
- Ontwikkelingen in het *bestuur*. Europa manifesteert zich nadrukkelijker als een nieuwe bestuurslaag (zie bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrictlijn). Tegelijkertijd is sprake van een sterkere regionalisering (omgevingsbeleid naar provincies, stedelijke ontwikkeling naar gemeenten en kaderwetgebieden) en tegelijkertijd vanuit het Rijk weer het hernemen van de regie na een periode van overwegend decentraliseren en maatschappelijk overleg (poldermodel). Natuur wordt in alle overheidslagen grotendeels als collectief goed beschouwd, met een eindverantwoordelijkheid voor de overheid. In het natuurbeleid weerspiegelen zich deze, deels tegenstrijdige, trends. Aanknopingspunten voor een taakverdeling kunnen worden gevonden door aansluiting te zoeken bij het schaalniveau waarop de belangrijkste natuurlijke processen en de maatschappelijke krachten spelen.

De belangrijkste conclusies uit de trends kort samengevat:

- Maatschappelijke verbreding van het natuurbeleid.
- Oppervlakte natuur per inwoner neemt de komende decennia toe, uitgaande van huidige bevolkingsprognose en uitvoering voorgenomen beleid.
- Milieu- en watercondities ontwikkelen zich gunstig, maar blijven voor natuurkwaliteit nog lange tijd kritische factoren.
- Natuur zal hierop reageren, maar er zijn nog forse naitjeffecten.
- Grondprijzen en grondmobiliteit blijven kritische factoren.
- Natuur wordt voor het merendeel opgevat als een collectief goed, investeringen zullen niet snel vanuit de markt tot stand komen. De financiering is om die reden grotendeels een (rijks)overheids aangelegenheid.
- Verstedelijking zet onverminderd voort.
- Verstedelijking biedt op zich ook goede mogelijkheden voor het gelijktijdig ontwikkelen van een stedelijke groenstructuur. De huidige markt is daar echter niet op berekend.
- In de landbouw moeten rekening worden gehouden met een grote onzekerheidsmarge. De verenigbaarheid van landbouw met natuur in de vorm van agrarisch natuurbeheer evenals de beschikbaarheid van landbouwgrond voor natuurontwikkeling zijn zo voor een belangrijk deel afhankelijk van exogene factoren.
- Europa dient zich aan als nieuwe bestuurslaag. Tegelijkertijd wordt de invloed van het regionaal bestuur in het omgevingsbeleid van toenemend belang. Dit heeft zowel direct als indirect consequenties voor verdeling van middelen en voor de uitvoering van beleid (verantwoordelijkheden en bevoegdheden, handhaving).

2.2 Analyse per beleidsonderdeel

Vraag 2

Wat is de huidige stand van de realisatie van het natuurbeleid, afgezet tegen de doelstellingen van het natuurbeleid (mede bezien in het licht van ander relevant Rijksbeleid)?

2.2.1 Algemeen beeld

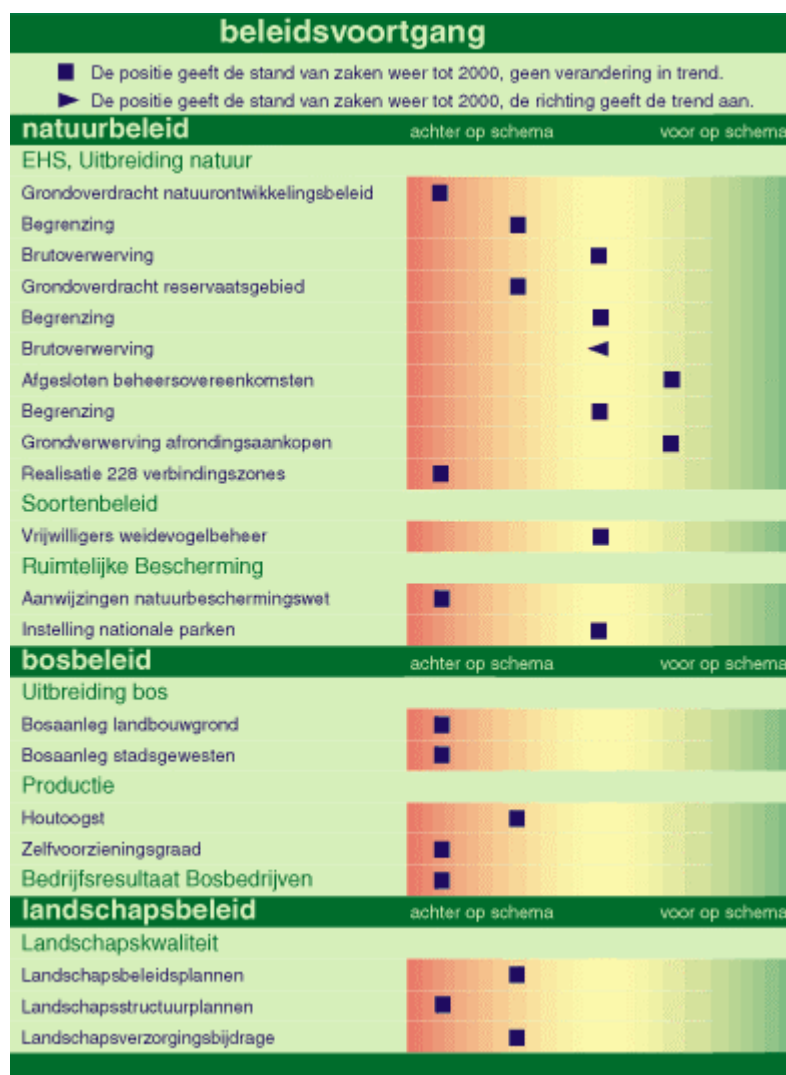
De hoofddoelstelling van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' luidt: 'Behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving.'

Wanneer door de oogbaren naar de signalerende hoofdstukken van Natuurverkenning 97 en de Natuurbalansen 98 t/m 2001 wordt gekeken, ontstaat het volgende beeld, afgezet tegen de hoofddoelstelling van 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur':

- Het areaal natuur blijft ongeveer gelijk. De algemene trend van de vorige eeuw - afname van het areaal - lijkt te zijn gestopt, mede dankzij het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur.
- De kwaliteit (op soort- en ecosysteemniveau) van natuur, zowel binnen als buiten de Ecologische Hoofdstructuur, neemt nog altijd af: zeldzame soorten worden zeldzamer, algemene soorten algemener. Het tempo van kwaliteitsverlies is de laatste jaren in natuurgebieden wel lager geworden.
- De bijdrage aan een leefbare samenleving is nog onvoldoende; dit geldt met name voor de beschikbaarheid van recreatiegroen, rust en ruimte in de Randstad.

Het natuurbeleid zoals dat in de jaren negentig van de vorige eeuw is uitgezet, lijkt qua uitvoering in de juiste richting te koersen. Voor het einddoel van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is echter nog een lange weg te gaan. Dit komt voor een deel doordat het doel op de lange termijn is gericht. Daarnaast blijken gestelde tussendoelen (in de vorm van taakstellingen) niet altijd te worden gehaald.

De Natuurbalans 2000 bevat een overzicht met de globale voortgang van instrumenten, voor zover daaraan kwantitatieve taakstellingen waren verbonden (zie figuur 2). Voor het merendeel van de in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' gecontinueerde onderdelen van het beleid heeft de gepresenteerde figuur ook nu nog geldingskracht.



Figuur 2. Voortgang van enkele beleidsinstrumenten die kwantitatieve taakstellingen kennen (Bron: Natuurbalans 2000).

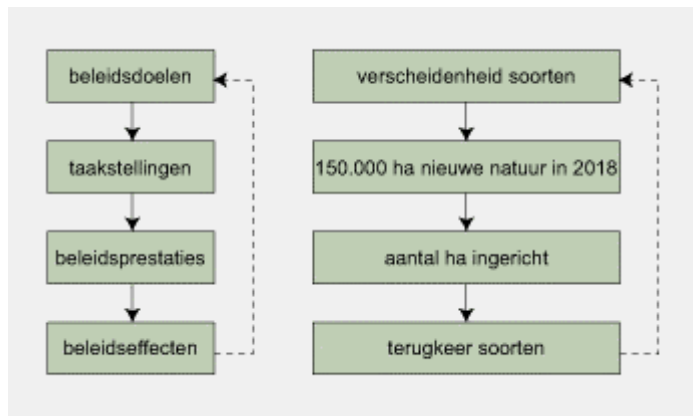
Voor een scherper beeld van de voortgang in het natuurbeleid moet naar de verschillende beleidsinstrumenten worden gekeken.

Deze rapportage werkt, conform de geherformuleerde vraagstelling van de opdrachtgevers (de Ministeries van FIN en LNV), de instrumenten voor de volgende beleidsvelden verder uit:

1. Realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS); de nadruk ligt hier op behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit ('mensen voor natuur').
2. Realisatie van groen in en om de stad; hier ligt de nadruk op het inrichten van groen voor recreatief gebruik door de inwoners van de Randstad ('natuur voor mensen').
3. De kwaliteit van het agrarisch cultuurlandschap; hier spelen zowel biodiversiteit, landschappelijke kwaliteit als (recreatief) gebruik een rol.
4. Effectgerichte milieumaatregelen, in het bijzonder de maatregelen vanuit het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN). Ook antiverdrogingsmaatregelen komen hier kort aan bod.
5. Veiligstelling en bescherming van natuur. Hier gaat het met name om de toepassing van wet- en regelgeving op nationaal en internationaal niveau.

Ten opzichte van de vraagstelling is Groen in en om de stad toegevoegd om zo ook een instrument te behandelen met het accent op de hoofddoelstelling 'natuur voor mensen'.

De gepresenteerde informatie is voor het merendeel een selectie uit de grote hoeveelheid gegevens en analyses die beschikbaar uit voor de Natuurbalansen, die in 1998 t/m 2001 zijn uitgebracht. De Natuurbalans hanteert voor de beleidsevaluatie de volgende beleidseffectketen:



Figuur 3. Beleidseffectketen (links) met voorbeeld van toepassing (rechts).

Het stramien van de beleidseffectketen is ook voor deze rapportage de kapstok. Elk onderdeel wordt afgesloten met een sterkte/zwakte-analyse, waarin van enige afstand de gepresenteerde gegevens worden beoordeeld.

Bij de evaluatie van instrumenten voor het natuurbeleid passen de volgende kanttekeningen:

- Deze rapportage is gebaseerd op cijfers die zijn gepubliceerd in de Natuurbalans 2001 en eerdere publicaties van het Natuurplanbureau. Dit betekent dat in het algemeen 1 januari 2001 als ijkpunt geldt. Inmiddels verschijnen cijfers over de voortgang in 2001. Deze worden niet meegenomen omdat:
 - Nog onvoldoende zekerheid bestaat over de kwaliteitsborging van deze cijfers,
 - Het niet de bedoeling is dat deze rapportage een voortschrijdend karakter krijgt en daarmee niet tot afronding komt.

Een uitzondering gemaakt voor de voortgang van overdracht van gronden voor de EHS. Recente cijfers wijzen hier in de richting van een trendbreuk voor een indicator die beleidsmatig en politiek sterk in de belangstelling staat.

- Diverse doelstellingen en instrumenten die de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' noemt, zijn (nog) niet vertaald in kwantitatieve taakstellingen en kunnen dus niet systematisch in een overzicht als in figuur 2 worden opgenomen. Dit geldt vooral voor de meer procesmatige doelstellingen. Ze zijn wel van grote betekenis voor het natuurbeleid. Gedacht kan worden aan doorwerking van het natuurbeleid *sensu stricto* in andere beleidsvelden (milieu-, water- en ruimtelijk beleid), het maken van afspraken over internationaal beleid en de implementatie daarvan en het realiseren van een breder draagvlak onder het natuurbeleid.
- Enkele doelstellingen uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' kennen wel een kwantitatieve taakstelling maar zijn dusdanig recent van karakter dat in Natuurbalans 2001 nog geen voortgang kon worden gemeld (bijvoorbeeld kwaliteitsimpuls landschap). Door wijzigingen in de registratie van beleidsprestaties is het soms niet mogelijk om consistente tijdreeksen te presenteren. Zo konden in de meest recente natuurbalans (Natuurbalans 2001) geen actuele cijfers over afgesloten beheerovereenkomsten (agrarisch natuurbeheer) worden gepresenteerd vanwege organisatorische veranderingen door invoering van het Programma Beheer.

- Het is niet altijd duidelijk welke in het veld waargenomen effecten op conto van het beleid kunnen worden geschreven. In dergelijke situaties zou de autonome situatie als referentie kunnen worden genomen waartegen de in het veld waargenomen ontwikkelingen worden uitgezet om zo indirect een indicatie te krijgen van het effect van het gevoerde beleid.
- Voor veel instrumenten van het natuurbeleid geldt, dat de feitelijke effecten in het veld nog nauwelijks zichtbaar zijn te maken. Dit heeft te maken met de lange doorlooptijd die het in het algemeen vraagt om daadwerkelijk natuur te realiseren. Na het instellen van de uitgangscondities, duurt het jaren, zo niet decennia voordat de beoogde natuur zich heeft ontwikkeld. Voor lage voedselrijke begroeiingstypen is deze ontwikkelingstijd in de orde van 10 jaar, voor bos op zandgrond in de orde van 100 jaar. Bovendien kan een soort zich pas herstellen als zijn leefgebied zich heeft ontwikkeld. Maar ook soorten hebben een reactietijd. Voor vliegende soorten als vogels ligt die in de orde van 5-10 jaar, voor bosplanten duurt het decennia voordat nieuw leefgebied is bezet. Beoordeling of het beleid rendeert, gebeurt ex ante met ecologische modellen. De kennis van het ecologisch systeem is inmiddels zodanig dat met modellen een ruwe voorspelling te maken is. Het gaat dan om het inschatten van de potentie van de EHS voor de ontwikkeling van natuurkwaliteit. De modellen worden geijkt aan gemeten trends in de natuur.

2.2.2. Voortgang realisatie Ecologische Hoofdstructuur

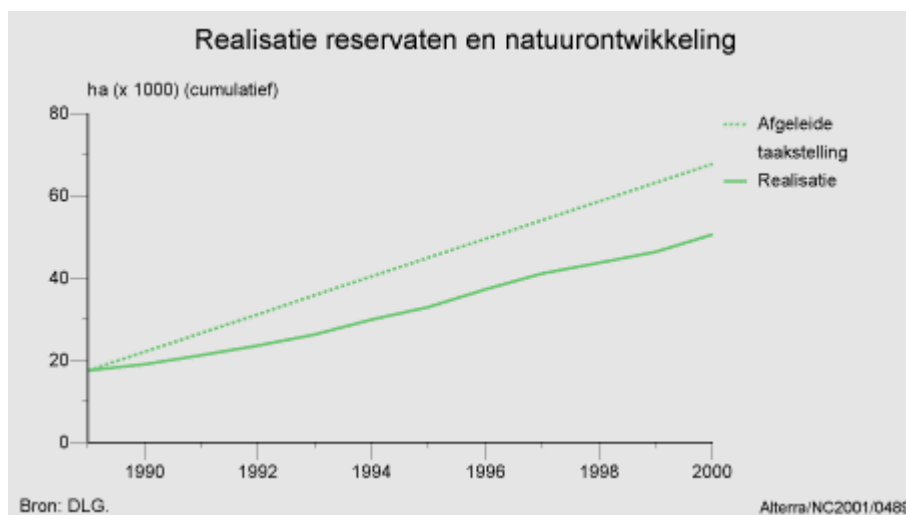
Doelstelling van het beleid

“In 2020 is een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden van ca. 750.000 ha op het land gerealiseerd”, zo stelt de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’. De nota vermeldt ook het volgende tussendoel: "Om de taakstelling te halen, zal jaarlijks een oppervlakte van tenminste 5.500 ha en gemiddeld 6.500 ha EHS ingericht en aan eindbeheerders overgedragen moeten worden, dan wel in het geval van particulier beheer moeten worden ingericht ten behoeve van de particuliere beheerder, dan wel alleen moeten worden overgedragen als het gaat om bestaande natuur".³

Beleidsprestaties

Areaal EHS:

Van de geplande uitbreiding van de EHS met 150.000 ha in 2018 was per 1 januari 2001 ongeveer eenderde gerealiseerd.



Figuur 4. Voortgang overdracht gronden aan terreinbeherende organisaties en particulieren.

De grafiek in figuur 4 toont de trend in de cumulatieve oppervlakte van de aan de eindbeheerders overgedragen gronden. In sommige gevallen verwerven de eindbeheerders ook zelf gronden, gebruik makend van overheidsgelden; de op deze wijze verworven gronden zijn ook in de cijfers van de grafiek verwerkt.

De voortgang van de realisatie van nieuwe natuur is in de figuur uitgezet tegen de lineaire realisatie die het Natuurplanbureau heeft afgeleid van de eindtaakstelling zoals het ministerie van LNV die hanteert. In 1990 (het jaar waarin de uitvoering van het Natuurbeleidsplan startte) was in het kader van de Relatienota al ongeveer 17.000 ha reservaat verworven. Vanaf 1990 tot 1 januari 2001 is 37.500 ha reservaat en natuurontwikkeling gerealiseerd^{4,5}.

³ Voor het verschijnen van de nota ‘Natuur voor mensen’ hanteerde LNV tussentijdse taakstellingen voor de totale oppervlakte te verwerven gronden (dus inclusief ruilgronden); aangezien dit per 2000 niet meer het geval was, bevat de Natuurbalans 2001 geen grafiek meer over de voortgang van de bruto-verwerving.

⁴ Dit is exclusief de gronden in bezit bij de Dienst Landelijk Gebied die nog niet zijn overgedragen aan de eindbeheerder. Het ging eind 2000 om bijna 17.000 ha. Dit betreft grond waarvoor nog inrichtingsmaatregelen nodig zijn en zogenoemde 'ruilgronden', voor zover die door DLG worden toegerekend aan natuur. De hoeveelheid ruil- en nog niet ingerichte grond is vergelijkbaar met het voorgaande jaar.

Van een deel van de reservaatgebieden (19.200 ha) is na verloop van tijd afgesproken dat deze in particulier eigendom blijven met langdurige beheerovereenkomsten en dus niet hoeven te worden aangekocht.

Dit betekent dat tot 2018 nog ongeveer 80.000 ha reservaat en natuurontwikkelingsgebied moet worden gerealiseerd.

De realisatie van de EHS is de afgelopen jaren aanzienlijk versneld. Tabel 1 geeft daarvan een beeld.

Tabel 1. Voortgang in de realisatie van de EHS: jaarlijks aantal hectares overgedragen aan 'eindbeheerders'.

Jaar	Aantal overgedragen hectares
1996	4262
1997	3865
1998	2650
1999	2617
2000	4200
2001	4820 ⁶

Wordt het huidige tempo van realisatie gehandhaafd, dan zal de taakstelling van overdracht aan eindbeheerders tussen 2020 en 2025 zijn bereikt.⁷ De tabel laat zien dat de realisatie de afgelopen twee jaar aanzienlijk is versneld. De Natuurbalans 2001 constateerde al dat het grondaanbod momenteel voldoende is om de jaarlijkse taakstelling voor grondverwerving ten behoeve van natuur en landschap (binnen en buiten de EHS) te realiseren. Op een vraag van het Natuurplanbureau in het kader van de Natuurbalans 2001 gesteld, gaf de helft van de provincies aan een verdere toename van het grondaanbod te verwachten. Verhoging van de financiële middelen voor grondverwerving (waaronder de afspraak in het kabinet over compensatie van de grondprijsstijging) maakte het mogelijk om op het verhoogde grondaanbod in te spelen. Zou het budget voor grondverwerving nog ruimer zijn, dan zou nog meer geprofiteerd kunnen worden van het verhoogde grondaanbod.

Overigens zijn er per provincie aanzienlijke verschillen in het grondaanbod. Met name in de Randstad is de grondmobiliteit gering. Dat heeft niet alleen consequenties voor de realisatie van Randstadgroen (zie elders in deze rapportage), maar ook voor de realisatie van de EHS in de betreffende regio's.

Voor 19.200 ha van de te realiseren nieuwe natuur is het enkele jaren geleden mogelijk gemaakt dat deze via particulier beheer (dus niet via aankoop) kan worden gerealiseerd. Dit particulier beheer komt tot nu toe nauwelijks van de grond. Tot 1 januari 2001 waren slechts voor 130 ha overeenkomsten afgesloten. Voorlopige cijfers over 2001 laten zien dat het afgelopen jaar hier slechts ongeveer 150 ha aan is toegevoegd. Potentiële gegadigden lijken terug te deinzen voor (enkele consequenties van) het Programma Beheer. Een serieuze vergelijking tussen de (kosten)effectiviteit van de instrumenten 'verwerving en 'particulier beheer' is op basis van empirisch materiaal dus niet mogelijk.

⁵ Het merendeel van deze grond is door de overheid aangekocht; een gering deel bestaat uit gronden die particulier eigendom blijven en waar de overheid langdurige beheerovereenkomsten heeft afgesloten.

⁶ Voorlopig cijfer! Bron: overzicht G. Post (LNV-DN) d.d. 16-4-2002

⁷ Volgens de voorlopige cijfers over 2001 blijft de 'ruilgrondenpot' voor natuur ongeveer gelijk. Dit betekent dat ook de bruto-verwerving in 2001 voorspoedig is verlopen.

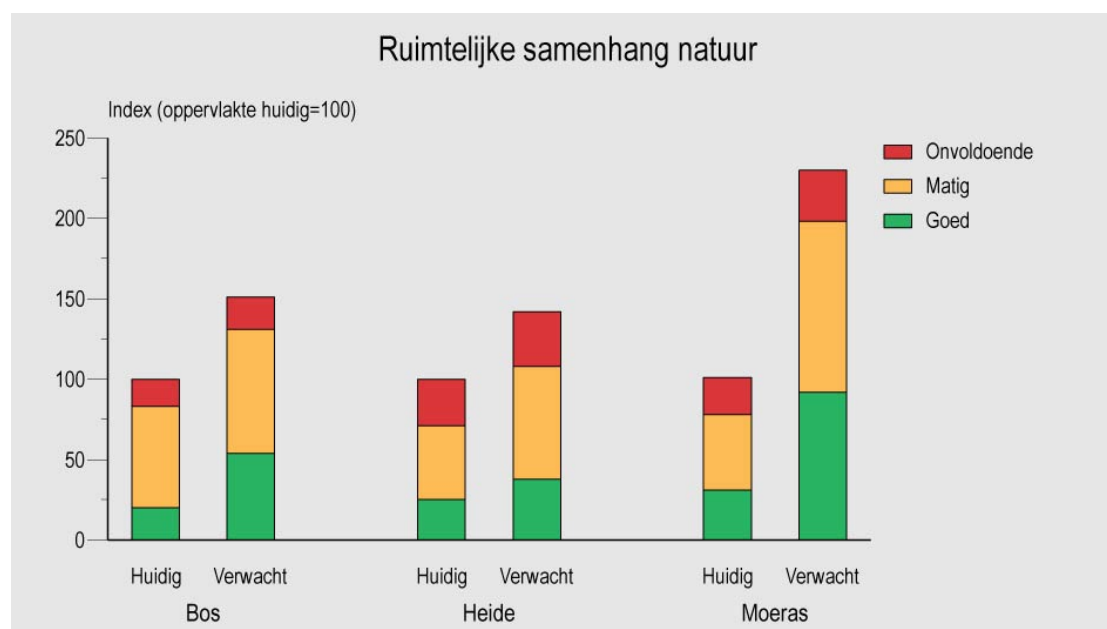
Ruimtelijke samenhang EHS

Volgens de doelstelling van ‘Natuur voor mensen’ moet de EHS een samenhangend netwerk van natuurgebieden worden. Op basis van de Natuurbalansen kan het volgende worden geconstateerd:

- Realisatie EHS zoals nu begrensd leidt weliswaar tot vergroting van de ruimtelijke samenhang, maar voor 60% van de EHS geldt dat deze matig of onvoldoende blijft.
- Het ontbreekt vooral nog aan samenhang van projecten inrichting en beheer grote wateren.

Uit de Natuurbalans 2000 blijkt dat door de uitvoering van de EHS de oppervlakte moeras sterk toeneemt, maar dat de verhouding tussen de oppervlakte moeras met een goede, matige en slechte samenhang niet sterk verbetert. Dat betekent dat veel nieuw te ontwikkelen moeras onvoldoende scoort op vergroten, verdichten, en/of verbinden. Voor bos en heide is de situatie hetzelfde. De Veluwe springt er relatief goed uit.

Het beleid voor verbindingzones loopt achter. In de Natuurbalans 98 wordt aangegeven dat slechts 25% van de verbindingzones tussen moerasgebieden in laag Nederland het beoogde effect zullen hebben, terwijl dat voor 18% onzeker is. De oorzaak daarvan is dat de uitvoering van ecologische verbindingen niet zijn aangepast aan de eisen van de soorten waarvoor ze bedoeld zijn.



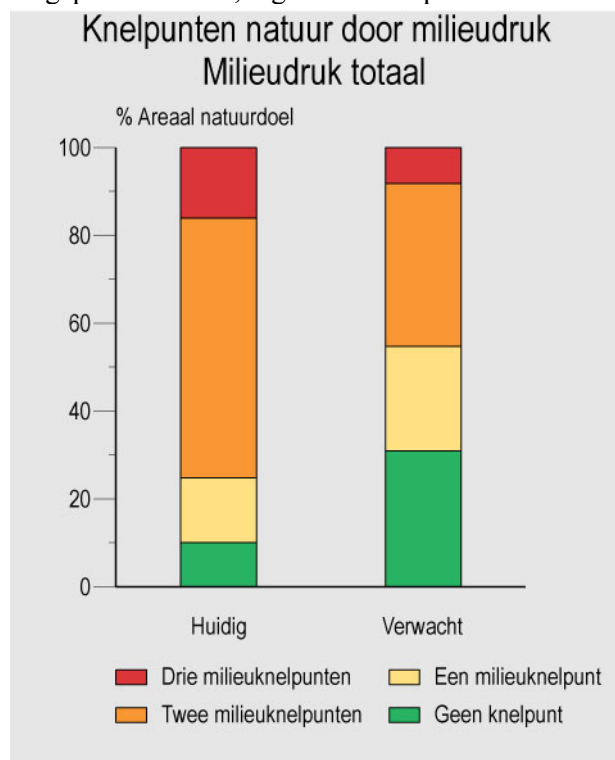
Figuur 5. Verandering in ruimtelijke samenhang van soortgroepen gebonden aan bos, heide/stuifzand/hogveen en moeras in de huidige situatie en na realisatie van de EHS (uit Natuurbalans 2000).

Kwaliteit EHS

De EHS moet niet alleen voldoende omvang kennen en samenhangen vertonen, maar ook bestaan uit kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden, zo stelt de nota ‘Natuur voor mensen’.

De realisatie van natuurkwaliteit is in sterke mate afhankelijk van het water-, milieu- en ruimtelijk beleid van de diverse overheidslagen. In Natuurbalans 98 werd geconstateerd dat grote oppervlakten kwelgebied, waar schoon water aan de oppervlakte treedt met daarmee goede kansen voor hoge natuurkwaliteit buiten de begrensde EHS zijn gelegen. Een analyse op basis van de natuurdoeltypenkaart zou moeten uitwijzen of hierin inmiddels verbetering is gekomen. Tevens werd geconstateerd dat het rendement van het natuurbeleid aanzienlijk kan worden vergroot wanneer EHS-beleid en anti-verdrogingsbeleid beter zouden worden afgestemd.

Naast het (grond)waterbeleid speelt ook het milieubeleid een belangrijke rol bij het realiseren van natuurdoelen. De Natuurbalans 2000 liet zien dat de milieuoedities in 2020 niet voldoende zijn voor de geplande natuur, afgeleid uit de provinciale natuurdoeltypenkaarten.



Figuur 6. Percentage van het areaal natuurdoeltypen waarop de kritische milieudruk wordt over- of onderschreden en de veranderingen daarin tussen de huidige situatie en de verwachte situatie rond 2020 (uit: Natuurbalans 2000).

In het bijzonder de grotere natuurgebieden waar sprake is van landbouwenclaves bieden goed perspectief, zoals bijvoorbeeld het Dwingelderveld in Drenthe en het gebied rond de Hierdense Beek op de Veluwe. Sanering van de enclaves maakt het mogelijk dat het water- en milieubeleid in deze gebieden beter op de natuurfunctie kan worden afgestemd.

In het kader van het Programma Beheer stellen provincies natuur- en beheergebiedsplannen op. Die gebiedsplannen vormen de basis voor afspraken die met natuurbeheerders worden gemaakt over te bereiken natuurresultaten. Of de in de gebiedsplannen aangegeven natuurdoelen, zoals het uitbreiden of terugkeren van bepaalde soorten, daadwerkelijk worden gerealiseerd, is niet alleen afhankelijk van het beheer, maar ook van het water-, milieu- en ruimtelijk beleid. Dit betekent dat overheden ook zelf een belangrijke rol hebben bij het realiseren van de natuurdoelen.

Effecten van het beleid

In sommige gebieden zijn plaatselijk de eerste effecten zichtbaar van het beleid voor de EHS, zoals het terugkeren van bedreigde soorten en het instellen van een natuurlijker waterregime. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in het duingebied. Herstelmaatregelen leiden hier lokaal tot succes. Op sommige plaatsen wordt dit versterkt door vermindering van de waterwinning. Hier en daar keren van grondwater afhankelijke plantensoorten terug in natte duinvalleien

De Nederlandse delta heeft een sleutelrol voor de natuurkwaliteit in moerasgebieden in Noordwest-Europa. Dat bleek bijvoorbeeld na de aanleg van Zuid-Flevoland, toen zich daar een zeer groot areaal ritemoeras korte tijd heeft ontwikkeld. Dat heeft geleid tot een explosie van zeldzame rietvogelsoorten (zoals het Baardmannetje, de Roerdomp en de Bruine Kiekendief) die tot ver buiten onze grenzen merkbaar was. Nederlandse gebieden vormen tezamen de buffer en de motor van het internationale netwerk. In slechte tijden overleeft de soort in de sterkste delen van het netwerk, en in goede tijden verspreidt hij zich van daaruit. Onderzoek aan de Rietzanger heeft laten zien dat deze vogelsoort in de minst versnipperde delen van de EHS de klappen ten gevolge van droogte in de overwinteringsgebieden in de Sahel redelijk goed doorstond en zich daarvan ook weer snel herstelde, terwijl elders in de EHS de soort sterk achteruit ging, verdween en lange tijd nodig had om weer te herstellen.

Sterkte/zwakte-analyse

EHS als concept

Nederland heeft de verplichtingen die voortkomen uit de ondertekening van het verdrag van RIO uitgewerkt in biodiversiteitsdoelstellingen. Deze zijn geconcretiseerd in een systeem van doelsoorten gekoppeld aan typen ecosystemen. Bij de keuze van doelsoorten heeft de internationale verantwoordelijkheid van Nederland op het gebied van biodiversiteit een grote rol gespeeld. De EHS is het belangrijkste middel om de biodiversiteitsdoelstellingen te halen. Het operationele doel van de EHS is de natuurkwaliteit duurzaam te realiseren. Deze kwaliteit wordt uitgedrukt in de mate waarin natuurlijke processen zich kunnen voltrekken (we hebben het immers over natuurlijke systemen, niet over planten- en dierentuinen) en het scheppen van de omstandigheden waaronder de bovengenoemde soorten duurzaam kunnen voortbestaan.

De Nederlandse natuur is versnipperd geraakt, en tegelijk is de milieukwaliteit achteruitgegaan. Beide oorzaken versterken elkaar, en daardoor treedt er een groot verlies op aan natuurkwaliteit. Het is zeer waarschijnlijk dat een aanzienlijk deel van de huidige populaties van doelsoorten leven in gebieden die de vereiste ruimtelijke kwaliteit niet halen, en dat betekent dat de populaties vroeg of laat, maar onherroepelijk, zullen uitsterven. Een dergelijke populatie kan nog tientallen jaren voortbestaan, terwijl hij ten dode is opgeschreven. Deze notie heeft in 1991 geleid tot de EHS als netwerkconcept. Wetenschappelijke inzichten toentertijd wezen uit dat het in versnipperde natuur toch mogelijk is kwaliteit te handhaven indien de losse eenheden als netwerk kunnen functioneren. Die inzichten zijn door Nederlands en buitenlands onderzoek bevestigd en verder verdiept en gedifferentieerd, zodat inmiddels bekend is welke doelsoorten op de schaal van de Nederlandse natuur gevoelig zijn voor versnippering, en onder welke ruimtelijke voorwaarden hun voortbestaan kan worden verzekerd. Die kennis is bruikbaar gemaakt in een modelinstrumentarium dat de werking van het EHS-netwerk kan voorspellen. Vooral soorten in bos-, heide en moerasesystemen zijn gevoelig voor versnippering. Soorten van dynamische kustsystemen het minst.

Er zijn in Nederland maar enkele natuurgebieden zo groot dat ze op zichzelf de ruimtelijke voorwaarden kunnen bieden aan de doelsoorten die er voorkomen: de beste voorbeelden zijn de Veluwe en het systeem van de Waddenzee met waddeneilanden. En zelfs een gebied als de Veluwe is intern nu nog zo versnipperd dat die voorwaarden in de praktijk nu nog niet worden gerealiseerd. Voor het oplossen van die versnippering zijn er vier hoofdrichtingen: verbeteren, vergroten, verdichten en verbinden. Het realiseren van de natuurbeleiddoelstellingen op het gebied van biodiversiteit vraagt om een slimme mix van de vier hoofdrichtingen. Die mix wordt bij de uitvoering van de EHS beoogd. De EHS, een samenhangend netwerk van natuurgebieden, is op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten onder de Nederlandse omstandigheden de meest haalbare, potentieel succesvolle strategie.

Decentrale uitvoering

Kenmerkend voor het EHS-beleid is de spanning tussen enerzijds de behoefte aan centrale sturing (die per definitie nodig is om op nationaal niveau een samenhangend netwerk te realiseren) en anderzijds de bestuurlijke context die ruimte vraagt voor lagere overheden (begrenzing door provincies, planologische bescherming door gemeenten). Het is dan ook logisch dat nu de conclusie wordt getrokken dat de situering van de EHS niet optimaal is, gezien vanuit de hoofddoelstelling om ecologische samenhang te bereiken. Reparatie is nog mogelijk via bijvoorbeeld het invullen van enclaves in grote eenheden, het realiseren van robuuste verbindingen, het samenvoegen van snippers (bijvoorbeeld habitatrictlijngebieden buiten de natuurkernen) en het verlenen van een lagere status aan ecologisch minder waardevolle snippers.

Stijgende grondprijzen

De afgelopen jaren is de grondprijs in Nederland sterk gestegen. In 2000 bedroeg die stijging bijna twintig procent. In hoeverre die stijging voortzet, valt niet of nauwelijks te voorspellen. Wel is duidelijk dat de prijsstijging moeilijk in verband kan worden gebracht met de agrarische gebruikswaarde. Eerder ligt er een relatie tussen de prijsontwikkeling op de woningmarkt en de prijs van landbouwgronden. Dat valt te verklaren uit het volgende. In de Nederlandse situatie speelt de (mogelijke) bestemmingswijziging van gronden een belangrijke rol bij de waarde die aan de grond wordt toegekend. Waar de kans groot is op een bestemmingswijziging zal de (optie)waarde van de grond hoog zijn. Dat geldt vooral in West-Nederland, waar met name bouwplannen leiden tot speculatie. Ook elders in Nederland speelt de optiewaarde een steeds belangrijker rol. Voor een nadere analyse achter de grondprijsontwikkeling wordt verwezen naar bijlage 2.

Vrijwilligheid

Het zal steeds lastiger worden om voldoende grond binnen de begrensde natuurgebieden te verwerven en via uitruil tot aangesloten natuurgebieden te komen. Vanuit de provincies komen geluiden dat de verplaatsing van landbouwbedrijven moeizaam verloopt, onder meer omdat er weinig alternatieve locaties zijn. Bovendien vraagt realisatie van aaneengesloten natuurgebieden om maatwerk, met een creatieve toepassing van instrumenten en voldoende geld voor uitkoop van totale bedrijven en schadeloosstelling. De meeste provincies zien voordelen in onteigening, mits deze zorgvuldig wordt toegepast voor bijvoorbeeld het verwerven van landbouwenclaves in grote eenheden natuur. Er zijn ook provincies die zich terughoudender opstellen, omdat bestuurlijke afspraken zijn gemaakt om de EHS op basis van vrijwilligheid te realiseren. Mogelijk is onteigening gemakkelijker bespreekbaar voor de nieuwe taakstellingen, zoals de realisatie van robuuste verbindingen.

Afstemming natuur-, milieu-, water- en ruimtelijk beleid

De natuurdoeltypenkaart kan een belangrijke rol spelen bij het realiseren van kwaliteit. Het Programma Beheer biedt daarvoor aanknopingspunten via het sturen op resultaat. Naast beheer zijn echter ook het milieu-, water- en ruimtelijk beleid van grote betekenis voor het realiseren van de doelen. Successen worden bereikt in situaties waarop de genoemde terreinen eenduidig beleid wordt gevoerd. Voorbeelden zijn aan te wijzen in het duinengebied (vooral waar de natuurbeschermingswet van kracht is) en het waddengebied (dankzij heldere pkb-afspraken). Overigens geldt zelfs daar dat met name de externe invloeden (milieu- en waterbeleid in de omgeving van de natuurkernen) niet altijd worden meegenomen.

Monitoren van effecten

Met behulp van modelstudies zijn ex ante evaluaties uitgevoerd die het potentiële effect van een grotere ruimtelijke samenhang duidelijk laten zien. De effectiviteit van de EHS-strategie is met de nu beschikbare empirische gegevens nog moeilijk vast stellen. Dit ligt deels aan de reactietijd van ecosystemen en soorten op getroffen maatregelen (zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven). Een tweede reden is dat de huidige monitoring zich toespitst op het signaleren van soortgerichte trends op landelijk niveau. Een adequate monitoring van ecosysteendoelen ontbreekt voorsnog.

Waar al monitoring plaatsvindt (door bijvoorbeeld terreinbeherende organisaties en provincies) ontbreekt het aan regie, zodat geen landsdekkende evaluatie kan plaatsvinden.

Regie en rekenschap

Onduidelijk is nog altijd in hoeverre resultaatgerichte afspraken gemaakt gaan worden tussen de rijksoverheid en de voor het omgevingsbeleid verantwoordelijke instanties (ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen). Zolang dergelijke afspraken niet zijn gemaakt, inclusief afspraken over voortgangscntrole, valt nauwelijks een zinnig woord te zeggen over de realisatiekansen van de voor de EHS geldende hoofddoelstelling. Duidelijk is dat kansen op realisatie van hoogwaardige natuur worden gemist door onvoldoende afstemming tussen het natuur-, water-, milieu- en ruimtelijk beleid. Vooral waar gebiedsgericht beleid wordt ontwikkeld (zoals in reconstructiegebieden) doen zich wel degelijk kansen voor.

2.2.3 Realisatie groen in en om de stad

Doelstelling van het beleid

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' bevat de volgende doelstelling voor groen in en om de stad: 'in 2020 is de kwaliteit van de leefomgeving in en om de stad aanzienlijk verbeterd door verhoging van de kwaliteit van het landschap en vergroting van de oppervlakte recreatief aantrekkelijk en toegankelijk groen.'

Voor groen in en om de steden in de Randstad is een aantal elkaar deels overlappende beleidslijnen uitgezet. Om te beginnen is er de Randstadgroenstructuur, die deels via Strategische Groenprojecten wordt gerealiseerd. Voorbeeld hiervan zijn de projecten Haarlemmermeer, Zoetermeer-Zuidplas en de omgeving van Utrecht.

Ook het realiseren van de (VINEX-)bufferzones moet een bijdrage leveren aan groen voor de stedeling. Het bufferbeleid was bedoeld om het bebouwen van de open ruimtes tussen steden te reguleren. In het eerste deel van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt voorgesteld een deel van de bufferzones om te vormen tot Regionale Parken.

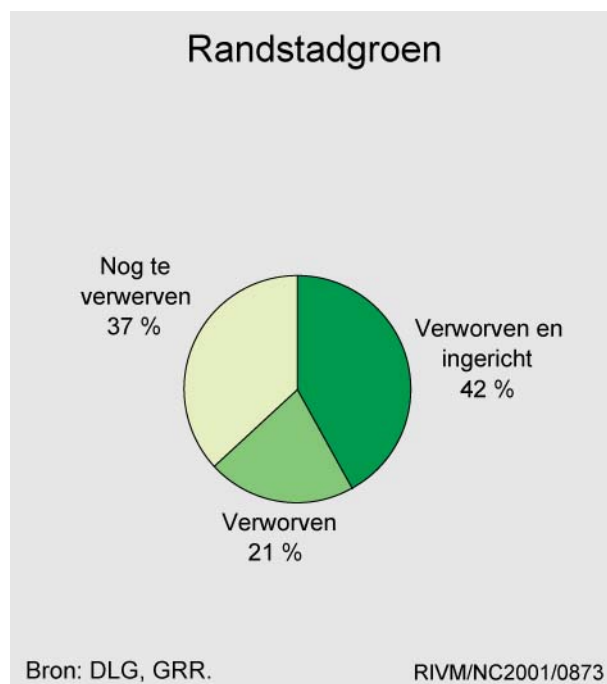
Ook het grote stedenbeleid schenkt aandacht aan groen in en om de stad. Met dit beleid wil het kabinet de leefbaarheid in de steden verbeteren. Met name in het kader van dit grote stedenbeleid worden er ontwikkelingen in gang gezet die enerzijds de bovenlokale samenwerking tussen gemeenten en met andere bestuurslagen, en anderzijds de samenwerking tussen publieke en private actoren voortzetten en verbeteren.

Deze paragraaf richt zich met name op de voortgang van het beleid voor de Randstadgroenstructuur. De Randstadgroenstructuur moet in 2013 gerealiseerd zijn. In totaal gaat het om een oppervlakte van ruim 13.000 ha.

Beleidsprestaties

De verwerving van grond voor de Randstadgroenstructuur verliep in 2000 beter dan in voorgaande jaren. Er is echter geen reden tot al te groot optimisme, aangezien de grondmarkt op de meest cruciale plaatsen vastzit. Dit is het gevolg van de grote ruimtedruk in de Randstad.

Essentieel voor de realisering van groen in de Randstad is dat de overheden planologische duidelijkheid bieden. Toekennen van de onteigeningstitel aan (delen van) het Randstadgroengebied onderstreept de serieuze bedoelingen van de overheid. Een deel van de toegenomen grondaankoop in 2000 is hieraan te danken. De grondverwerving liep relatief voorspoedig in de Haarlemmermeer (door verwerving van ruilgrond), Zoetermeer-Zuidplas (door aankoop van grond op onteigeningsbasis), Eiland van Dordrecht en Utrecht en Omstreken.



Figuur 7. Voortgang realisatie Randstadgroenstructuur.

Effecten van het beleid

Zelfs als gronden eenmaal zijn verworven en ingericht duurt het nog vele jaren voordat het groen voldoende aantrekkelijk is voor de recreant. Intussen gaat de bouw van nieuwe steden door en neemt de recreatieve druk op bestaande natuurgebieden toe. De Natuurbalans 2000 (RIVM, 2000) gaf aan dat realisatie van groen in de Randstad vooral gebaat is bij acties waarmee de overheid duidelijk maakt dat het gaat om serieuze doelstellingen. Dit kan via het scheppen van planologische duidelijkheid en het op ruimere schaal toekennen van de onteigeningsstatus. De projecten waar afgelopen jaar enige voortgang werd geboekt, illustreren dit.

Sterkte/zwakte-analyse

Ruimtedruk

Over het algemeen verloopt de grondverwerving moeizaam als gevolg van de grote ruimtedruk in de Randstad. De grondprijzen zijn erg hoog. Op veel plaatsen is de grond al gekocht door eigenaren met andere gebruiksdoelen. Het cruciale punt voor realisatie van de Randstadgroenstructuur is de mate waarin de overheid er in slaagt om planologische helderheid te bieden en het op gang komen van de grondverwerving. In Zoetermeer-Zuidplas en Haarlemmermeer worden momenteel pogingen ondernomen om (delen van) deze Strategische Groenprojecten via publiek-private samenwerking te realiseren.

Bijdrage uit de markt (PPS)

Een voorbeeld waar private partijen en overheid elkaar hebben gevonden in een PPS-project is de basisinrichting van de Floriade en van het daaromheen gelegen De Groene Weelde. Zowel de private partijen als de overheid hebben hier grote belangen. De Floriade zal in een half jaar tijd zo'n 3 miljoen bezoekers trekken. Hiermee kan de gemeente Haarlemmermeer zich internationaal profileren. Bovendien is de kans op winstgevendheid groot. De Floriade ligt binnen het Strategisch Groenproject Haarlemmermeer. Na de tentoonstelling wordt de Floriade een recreatiegebied binnen dit Strategisch Groenproject.

Planologische duidelijkheid

Vaak strandt een PPS-project door gebrek aan overeenstemming tussen overheden.

Het Strategisch Groenproject Zoetermeer-Zuidplas biedt een voorbeeld van waar een veelkoppige overheid leidt tot problemen voor de realisatie van een groengebied met behulp van PPS. Het gaat hier om een gebied van 2.080 ha tussen Zoetermeer, Bleiswijk, Rotterdam, Nieuwerkerk aan de IJssel en Waddinxveen, waar wordt gestreefd naar de aanleg van een bos-, recreatie- en natuurgebied. LNV wilde 450 ha van deze aanleg realiseren met behulp van PPS. Dit bleek niet haalbaar.

Er waren enkele problemen die de realisatie van het project bemoeilijken. Om te beginnen botste het PPS-beleid van LNV voor het Strategisch Groenproject met het restrictieve beleid van VROM.

Volgens dit restrictief beleid hebben de gronden een agrarische bestemming en mag er niet worden gebouwd. Het ontbreekt LNV echter aan financiële middelen om dit groengebied zonder private financiering te realiseren. Dat heeft te maken met de hoge grondprijs in het gebied. Deze grondprijsstijging is deels het gevolg van de bekendmaking van de plannen van LNV, om de realisatie van een deel van het Strategisch Groenproject met behulp van PPS te realiseren. Omdat hiermee duidelijk werd dat er in het betreffende gebied hoogstwaarschijnlijk gebouwd mag worden, was het voor private partijen aantrekkelijk om grond aan te kopen. Inmiddels speelt onder invloed van de nieuwe nota Ruimtelijke Ordening de discussie over de herijking van het restrictief beleid.

Behalve het botsende beleid van VROM en LNV, zijn de omliggende gemeenten het onderling nog niet eens en hebben zij uiteenlopende visies over de plannen van LNV. Zo wil de gemeente Zoetermeer graag woningen realiseren in het gebied. De kleinere gemeenten daarentegen zien het project als mogelijke groene buffer tegen annexatie door de gemeente Zoetermeer. Daarom hebben deze gemeenten weliswaar belang bij de realisering van het Strategisch Groenproject, maar de kosten van het beheer van dat groen lijken voor deze gemeenten een te zware belasting.

Inmiddels is de doelstelling om in niet meer dan 450 hectare PPS-projecten toe te staan, losgelaten.

Het streven van LNV en de provincie Zuid-Holland is nu om een onderscheid te maken tussen het gebied waar alleen natuur wordt gerealiseerd en het gebied waar ook rode elementen een plaats kunnen krijgen. Het plan is, om de kern van het Strategisch Groenproject van in totaal 2.080 hectares groen te houden zonder rode functies en in de randgebieden functiecombinaties van rood en groen te creëren. In het kerngebied wordt daartoe gekeken naar de mogelijkheden om grondonteigening in te zetten, in de randgebieden denkt de overheid aan toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De bedoeling is dat de winst die de gemeenten maken op de 'rood voor groen'-constructies, via verevening wordt geïnvesteerd in het groene kerngebied. Voorlopig is er nog geen consensus onder overheden en is het onzeker of het gaat lukken om een deel van het Strategisch Groenproject te realiseren met behulp van PPS.

2.2.4 Behoud en verbetering kwaliteit agrarisch cultuurlandschap

Doelstelling van het beleid

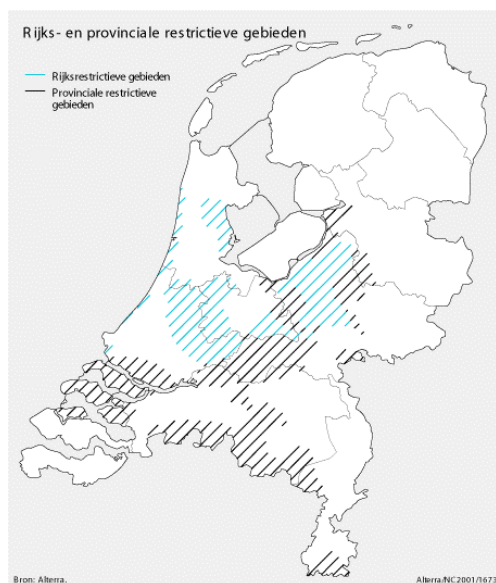
‘In 2020 is de landschappelijke en ecologische kwaliteit van het landelijk gebied aanzienlijk versterkt, is duurzaam gebruik ervan gewaarborgd en heeft een kwart van het agrarisch cultuurlandschap een forse kwaliteitsimpuls gekregen.’ (Nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’). Al langere tijd zet de rijksoverheid diverse instrumenten in om de kwaliteit van het (agrarisch) cultuurlandschap te behouden en herstellen. De belangrijkste instrumenten zijn:

- Restrictief beleid.
- Stimuleren van gemeenten om landschapsbeleidsplannen te maken.
- Subsidieregelingen voor de aanleg en het beheer van landschappelijke beplantingen.
- Afsluiten van beheerovereenkomsten met boeren.

Beleidsprestaties

Restrictief beleid

Om ongewenste ontwikkelingen in het landelijk gebied tegen te gaan, voert de overheid restrictief beleid. Hiertoe zijn VINEX-gebieden aangewezen waar verstedelijking zo veel mogelijk wordt tegengegaan (figuur 8). Deze gebieden liggen in regio's met een hoge verstedelijkingsdruk. Het Rijk is verantwoordelijk voor de zogenaamde rijksrestrictieve gebieden, die het Groene Hart omvatten en delen van de Utrechtse Heuvelrug, het Kromme Rijngebied, de Veluwe, de Betuwe, de Schermer, Beemster en Wormer en de Noord- en Zuid-Hollandse duinstrook. Andere restrictieve gebieden vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies.



Figuur 8. VINEX-gebieden met restrictief beleid t.a.v. verstedelijking.

Het resultaat van restrictief wordt verschillend geïnterpreteerd. Enerzijds wordt gesteld dat bij een autonome ontwikkeling, zonder dit beleid, zeer waarschijnlijk aanzienlijk meer bouwactiviteiten zouden hebben plaatsgevonden. In gebieden met restrictief beleid blijkt al 40% van alle initiatieven voor verstedelijking af te vallen, voordat ze formeel in behandeling worden genomen. In de uiteindelijke procedure valt van de overgebleven initiatieven opnieuw bijna 40% af (referentie). Het gevolg is dat in gebieden zoals het Groene Hart, een van de rijksrestrictieve gebieden, de verstedelijking minder toeneemt dan in de omliggende provincies.

Het areaal verstedelijkt gebied nam er in de periode 1995 – 1999 met 580 hectare toe (0,3% van het oppervlak), terwijl dit elders in Zuid-Holland 0,85%, en in Utrecht 1,0% bedroeg (De Wit et al., 2001).

Anderzijds kan worden gewezen op de verdergaande verstedelijking in gebieden waar restrictief beleid geldt. Het restrictieve beleid slaagt er niet in om verstedelijking in restrictieve gebieden volledig tegen te gaan. Oorzaken daarvoor zijn de toenemende druk vanuit de stad en de afnemende tegenkrachten van de landbouw vanuit het landelijk gebied. Het restrictief beleid blijkt niet altijd gewapend tegen een dergelijk groot drukverschil.

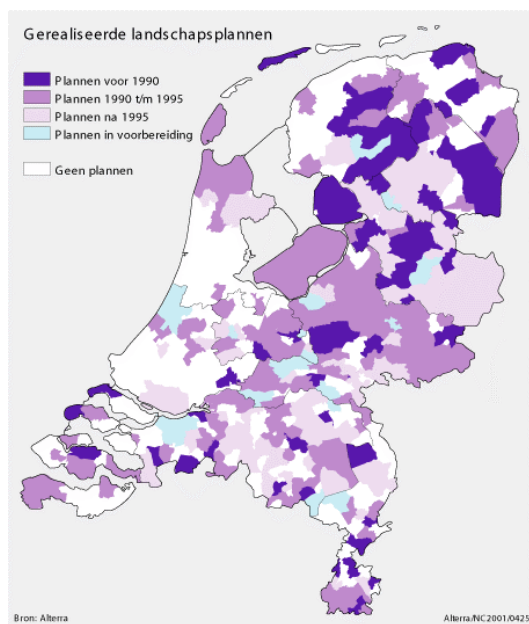
De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (PKB3, VROM, 2001) neemt in belangrijke mate afstand van het restrictief beleid voor landschapsbescherming. De categorie restrictief beleid vervalt. Bij gebrek aan een eenduidige doelstelling voor landschapsbehoud heeft het Milieu en Natuurplanbureau op basis van kwaliteitscriteria die regelmatig in beleidsnota's worden benoemd (cultuurhistorische kenmerken, grootschalige open ruimte en kleinschalige besloten landschappen) gepoogd de waarde van het Nederlandse landschap in kaart te brengen (MNP, 2001, Farjon et al., 2002). Van deze waardevolle landschappen valt ca. 25% onder de groene contour. In deze gebieden ligt het accent op het behoud van de bijzondere elementen en kenmerken die de hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarden bepalen. De overige 75% maakt deel uit van Nationale en Provinciale Landschappen, Regionale Parken of de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie in het resterende landelijk gebied (voorheen balansgebied genoemd).

In de Nationale en Provinciale Landschappen gaat het om een combinatie van behoud en ontwikkeling. In deze gebieden is de methodiek voor het trekken van rode contouren weliswaar dezelfde als in andere gebieden, maar er mag 'in beginsel' maar zeer beperkte uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag plaatsvinden. Wat dit 'in beginsel' in de praktijk betekent voor bijvoorbeeld het Groene Hart als Nationaal Landschap is nog moeilijk aan te geven. De huidige begrenzing van het nationale landschap het Groene Hart omvat steden als Gouda, Alphen a/d Rijn, Bodegraven en Woerden die momenteel als regionale opvangkernen fungeren.

Voor het overige landelijk gebied (voorheen aangeduid als balansgebied) wordt in het Structuurschema Groene Ruimte 2 een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie beschreven. Het instrumentarium voor dit beleid moet nog worden ontwikkeld. Ervaringen in zowel Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's) als Belvédère-gebieden laten zien dat het ontwikkelingsgerichte beleid dat daar wordt gevoerd goed aanslaat. Een eenduidige relatie met het bereiken van de gestelde doelen is echter lastig te geven door het integrale karakter van de doelstellingen. In WCL-gebieden stijgt het areaal agrarisch natuurbeheer sterker dan landelijk (Pleijte et al., 2000). Dat die stijging binnen de WCL's vooral plaatsvindt op gronden met zware beheerpakketten, wordt toegeschreven aan de grote bewustwording binnen WCL-gebieden. Er zijn overigens wel verschillen merkbaar tussen de WCL-gebieden onderling. De Veluwe en Waterland lopen min of meer voorop, terwijl Vecht-Regge achterblijft bij de rest.

Subsidie voor landschapsbeleidsplannen (stimulerend beleid)

Het totaal aantal landschapsbeleidsplannen dat tot en met 2000 is gemaakt, bedraagt 125. Een belangrijk deel van Nederland is met de landschapsbeleidsplannen bestreken. Opvallend is dat vooral gemeenten met kleinschalig landschap (met hoge belevingswaarde) landschapsbeleidsplannen hebben gemaakt. Het kaartbeeld is min of meer een negatief t.o.v. de kaart met rijks- en provinciale restrictieve gebieden.



Figuur 9. Gemeenten met een landschapsbeleidsplan.

Subsidie voor aanleg en beheer van landschapselementen

In 2000 zijn met overheidssubsidie bijna 400 ha landschappelijke en erfbeplantingen en bijna 5500 laanbomen aangeplant. Daarmee werd de taakstelling (150 ha per jaar) ruimschoots gehaald. Inmiddels is de regeling aangepast in het kader van het Programma Beheer. Cijfers over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om uit Programma Beheer aanleg van landschapselementen te financieren, zijn nog niet beschikbaar.

Agrarisch natuurbeheer

Eind 1999 was op ongeveer 50% van de in het kader van de Relatienota begrensde beheersgebieden een overeenkomst afgesloten. Het aandeel 'zwaar beheer' (het voor natuurwaarden meest gunstige beheerpakket) is in de loop der jaren toegenomen tot 57% in 1999. Vanwege de invoering van het Programma Beheer kon tot dusverre geen geactualiseerd beeld worden gegeven voor 2000. Eind 1999 waren voor 13.500 ha ganzenbeheerovereenkomsten afgesloten met boeren.

De oppervlakte grond waarop vrijwillige weidevogelbescherming plaatsvindt, bedraagt ruim 325.000 ha. Ruim 10.000 vrijwilligers zijn actief op grond van ongeveer 15.000 agrariërs.



Figuur 10. Afgesloten beheersovereenkomsten 1990-1999 (uit: Natuurbalans 2000).

Effecten van het beleid

Het effect van stimulering van landschapsbeleidsplannen op de landschapskwaliteit is niet bekend. Een systematische vergelijking van gemeenten met en zonder landschapsbeleidsplan ontbreekt. Bovendien is onduidelijk hoe landschapskwaliteit vervolgens gemeten zou moeten worden.

Ervaringen met de landschapsbeleidsplannen leren dat meer aandacht nodig is voor de volgende zaken:

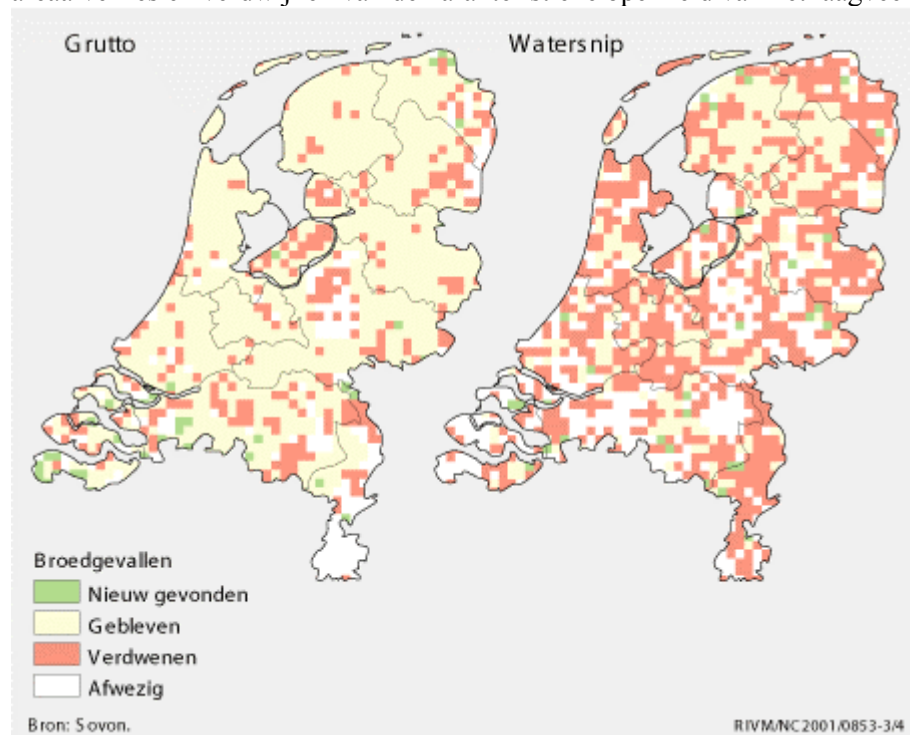
- een accentverlegging van behoud en beheer naar ontwikkeling van een visie: toekomstbeelden over het landschap;
- een verbreding van de landschapsplannen naar beleving, en aanvulling met aardkundige en cultuurhistorische aspecten;
- een betere juridische verankering in en relatie met bestemmingsplannen;
- meer aandacht voor financiering en uitvoering van de landschapsplannen.

De rijkssubsidies voor aanleg en beheer van landschapselementen monden uit in concrete resultaten en zichtbare effecten in de vorm van gerealiseerde beplantingen en beheer van landschapselementen. Overigens hoeft dit nog niet te betekenen dat ook de balans van nieuwe en verdwijnende elementen in evenwicht is. Verwacht wordt dat deze maatregelen positieve effecten hebben op het landschap.

De effectiviteit van beheerslandbouw in termen van bijdrage aan beoogde natuurkwaliteit is nauwelijks vast te stellen. Er zijn lokaal wel weidevogeltellingen verricht, maar een landelijk weidevogelmeetnet komt nu pas van de grond. Dit heeft alles te maken met onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen Rijk en provincies en het achterwege blijven van evaluatie- en monitoringafspraken bij de decentralisatie van het natuurbeleid. Incidenteel onderzoek levert wisselende resultaten op.

Sommige onderzoekers plaatsen vraagtekens bij de effectiviteit van beheerovereenkomsten (o.a. Berendse et al., 2001), ander onderzoek laat zien dat op gronden met beheerovereenkomsten relatief veel weidevogels voorkomen (waarbij het ontbreekt aan 'blanco'-waarnemingen: gronden met vergelijkbare eigenschappen waarop geen overeenkomsten zijn afgesloten). Het perceelsrandenbeheer lijkt succesvol te zijn in de zin dat in korte tijd bloemrijke, door recreanten hoog gewaardeerde randen ontstaan.

Ondanks alle inspanningen m.b.t. agrarisch natuurbeheer en vrijwillige weidevogelbescherming kennen karakteristieke weidevogels, zoals grutto, veldleeuwerik en watersnip een aanhoudende achteruitgang. Ontwikkelingen die hierbij een rol spelen, zijn ontwatering van landbouwgronden, areaalverlies en verdwijnen van de karakteristieke openheid van het laagveenlandschap.



Figuur 11. Achteruitgang van grutto en watersnip in Nederland. Situatie eind jaren negentig vergeleken met situatie jaren zeventig (uit: Natuurbalans 2001).

Sterkte/zwakte-analyse

Gebrek aan selectiviteit

Het restrictief beleid kent diverse categorieën beschermde landschappen die tezamen een groot deel van Nederland bedekken. De definities in het beleid van te beschermen waarden en waardevolle landschappen, oftewel de doelstellingen zijn divers en niet altijd eenduidig. Hiermee samenhangend is mogelijk het gebrek aan selectiviteit één van de redenen waarom de doorwerking in het planologisch beleid van de diverse overheidslagen gering is.

Geen koppeling tussen restrictief en ontwikkelingsgericht beleid

Kenmerkend voor het landschap en dus het landschapsbeleid is dat dit per definitie afhankelijk is van ontwikkelingen in maatschappelijke sectoren zoals landbouw, wonen, werken en infrastructuur. De doorwerking in de praktijk wordt beperkt door het ontbreken van een koppeling tussen restrictief en ontwikkelingsgericht beleid. Waar die koppeling wel bestaat (zoals bij WCL's) vallen successen in landschapsbehoud en –herstel waar te nemen.

Vrijblijvend karakter

Operationele maatregelen, zoals landschapsbeleidsplannen en landschapssubsidies missen de koppeling met het planologisch beleid en hebben daardoor een vrijblijvend karakter. Ongetwijfeld hebben deze maatregelen een bijdrage geleverd aan het feitelijk behoud en herstel van landschapselementen maar duidelijke metingen van dit effect zijn niet beschikbaar.

Toegenomen belangstelling beheersovereenkomsten

Na een trage start van de Relatienota in de jaren zeventig, heeft de overheid in de jaren tachtig veel inspanningen gepleegd (gesprekken aan de keukentafel) om het draagvlak onder boeren te vergroten. Dit heeft geleid tot een sterke toename van het aantal afgesloten beheerovereenkomsten. Aangenomen mag worden dat de toegenomen animo onder boeren mede wordt veroorzaakt doordat de economische positie van de landbouw sterk onder druk is komen te staan.

Mix van effecten beoogd

De bepaling van de (kosten-)effectiviteit van beheerslandbouw wordt gecompliceerd doordat het beleid een mix van effecten beoogt, die deels helder zijn vastgelegd en deels een meer impliciet karakter hebben. In de loop van de tijd lijkt ook een verschuiving te hebben plaatsgevonden. Het behoud van weidevogels is altijd een belangrijk doel van het Relatienotabeleid geweest en is dat nog steeds. Meer aandacht is in de loop der tijd uitgegaan naar de belevingswaarde van beheersgebieden; de verruimde mogelijkheden voor perceelsrandenbeheer (akkerranden, slootranden etc.) zijn hiervan een voorbeeld. De rol van beheersgebieden als 'buffer' voor natuurkernen van de EHS is in het beleid afgenomen; wellicht nemen de 'beïnvloedingsgebieden' die in het SGR-2 worden genoemd deze rol over.

Voor- en nadelen 'ruime jas methode'

De afgelopen jaren wordt bij begrenzing van beheergebieden op steeds grotere schaal de 'ruime jas-methode' toegepast. Dit houdt in dat een zoekgebied wordt begrensd (soms een totale provincie) dat veel groter is dan de oppervlakte waarop overeenkomsten mogen worden afgesloten. Deze aanpak heeft een positieve invloed gehad op het aantal afgesloten beheerovereenkomsten. De methode maakt het immers mogelijk de beheerovereenkomsten toe te spitsen op gewillige boeren. Een consequentie van deze methode is dat de gronden met overeenkomsten versnipperd komen te liggen. Over het effect van de ruime jasmethode op weidevogels lopen de meningen uiteen van positief (op de landbouwkundig minst interessante percelen zullen overeenkomsten worden afgesloten; deze percelen zijn juist aantrekkelijk voor weidevogels) tot negatief (clustering van percelen met beheerovereenkomsten is met name van betekenis voor de overleving van jonge weidevogels). Onderzoek wijst erop dat versnippering voor botanische doelstellingen zeker negatief uitwerkt. Dat geldt ook voor de bijdrage die beheersgebieden aanvankelijk werd toegedacht als buffer rond reservaatgebieden.

2.2.5 Effectgerichte milieumaatregelen

Doelstellingen van het beleid

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd duidelijk dat het nog decennia zou duren voordat het generieke milieubeleid voldoende effect zou hebben om de milieudruk op natuur aanvaardbaar te maken. Zou daarop worden gewacht, dan zou een groot aantal soorten uitsterven. Besloten werd dan ook om kleinschalige maatregelen te treffen die ervoor zouden zorgen dat lokaal kwetsbare soorten in stand worden gehouden in afwachting van successen van het generieke milieubeleid.

Het Overlevingsplan Bos en Natuur is één van de instrumenten die het mogelijk maakten om tijdelijke aanvullende beheer- en/of inrichtingsmaatregelen te treffen binnen bos- en natuurgebieden, met als doel de negatieve effecten van verzuring, vermessing en verdroging te bestrijden.

Deze doelstelling is niet verder uitgewerkt. Er is wel een budgettaire taakstelling in de vorm van een maximumbedrag dat jaarlijks mag worden besteed. Het budget is niet alleen bedoeld om de OBN-maatregelen uit te voeren, maar ook voor onderzoek en voor monitoring. Sinds de start van het OBN in 1989, is de jaarlijkse rijksbijdrage verhoogd. Vanaf 1996 bedraagt deze 23 miljoen gulden per jaar. Er zijn ook diverse andere instrumenten ingezet met de bedoeling effectgerichte maatregelen te treffen. Voorbeelden zijn de GeBeVe-regeling, gericht op het bestrijden van verdroging en regelingen die in het kader van landinrichting konden worden ingezet. De overheid had als doelstelling geformuleerd dat in 2000 25% van het verdroogde areaal zou moeten zijn hersteld.

Beleidsprestaties

Uit de financiële overzichten blijkt dat de beschikbare gelden jaarlijks (vrijwel) worden uitgeput. Betrokkenen constateren dat de vormgeving van de OBN-regeling een knelpunt oplevert voor kleinere beheerorganisaties en particulieren. De gebruikers moeten veel geld en mankracht stoppen in de aanvraag van de subsidie. Voor kleinere geïnteresseerden kan dit reden zijn om geen subsidie aan te vragen. De grotere beheerorganisaties kunnen de weg naar de OBN-bijdragen goed vinden. In de eerste jaren werd het merendeel van de OBN-gelden besteed aan maatregelen in bossen en heideterreinen (IKC Natuurbeheer, 1999a). De laatste jaren verschuift de aandacht naar natte schraalgraslanden en duinen. Het gaat daarbij vooral om hydrologische maatregelen en steeds grotere oppervlakten.

De 25%-doelstelling voor het herstel van verdroogd gebied in 2000 is niet gehaald; er is slechts in ongeveer 3% van het gebied volledig hydrologisch herstel gerealiseerd. Het areaal hydrologisch hersteld natuurgebied bedroeg in 2000 ongeveer 15.000 ha. Overigens biedt hydrologisch herstel nog geen garantie voor het beoogde ecologische herstel. Daarvoor is meestal meer tijd nodig en zijn ook andere factoren bepalend.

Effecten van het beleid

Sinds 1989 zijn in 50.000 tot 60.000 ha bos- en natuurgebied OBN-maatregelen uitgevoerd. De tot op heden gemaakte evaluaties zijn sterk gericht op het herstel van bedreigde plantensoorten die op rode lijsten voorkomen. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat na het nemen van maatregelen de achteruitgang van diverse bedreigde plantensoorten stopt en dat verdwenen soorten zelfs terugkeren. De mate van dit succes varieert per type maatregel, bedreigde soort en type ecosysteem. De maatregelen blijken vooral succesvol te zijn voor de bedreigde soorten van vennen, natte heide, vochtige schraalgraslanden en vochtige duinvalleien.

Sterkte/zwakte-analyse

Milieumaatregelen

Voor effectgerichte maatregelen geldt per definitie dat zij lokaal van karakter zijn. Er vindt geen structurele verbetering plaats van de milieusituatie met als gevolg dat een maatregel meestal na verloop van tijd weer moet worden herhaald. In sommige ecosystemen kan veelvuldige herhaling op den duur onomkeerbare schade tot gevolg hebben. Oorzaken kunnen zijn: ontkalking van de bodem, uitputting van de zaadvoorraad en herhaaldelijke verstoring van het bodemleven.

Het effect van OBN- en andere effectgerichte maatregelen zou vaak kunnen worden verhoogd wanneer in een groter gebied rondom de behandelde locatie de milieudruk wordt verminderd.

Mogelijkheden hiertoe zijn bijvoorbeeld het inzetten van anti-verdrogingsmaatregelen, gebiedgericht milieubeleid en het creëren van een bufferzone via verwerving of aangepast beheer.

Watermaatregelen

De Natuurbalans 98 constateerde dat in 40% van de verdroogde kwelgebieden die binnen de netto-EHS lagen geen verdrogingsbestrijding was gepland met als gevolg dat belangrijke kansen blijven liggen om relatief hoogwaardige natuur te realiseren. Of dit momenteel nog steeds geldt zou kunnen blijken uit een analyse van de natuurdoeltypenkaart. Deze kaart is echter nog niet landsdekkend beschikbaar.

De provincies zijn momenteel bezig met de vaststelling van het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregiem (GGOR). Langs deze weg is het in theorie beter mogelijk om het grondwaterbeleid af te stemmen op de functies die men aan een gebied toekent en op basis daarvan de resultaten te monitoren. De wijze waarop provincies de GGOR afstemmen op de beoogde natuurdoelen, verschilt in hoge mate. De landelijke regie op dit vlak is zeer beperkt.

Monitoring blijft achter

Al jarenlang vindt discussie plaats over de monitoring van verdroging en van de projecten voor verdrogingsbestrijding. Tot nu toe komt dit echter niet van de grond. De meest voor de hand liggende oorzaak is dat veel partijen bij de verdrogingsproblematiek betrokken zijn (diverse departementen, provincies, waterschappen, terreinbeheerders), maar niemand de verantwoordelijkheid oppakt. Uitzonderingen zijn initiatieven van enkele terreinbeheerders en een provincie als Brabant. Het gevolg van dit alles is, dat zeker op landelijk niveau geen informatie beschikbaar is over de effectiviteit van het anti-verdrogingsbeleid, anders dan de optelsom van onderling soms moeilijk vergelijkbare provinciale inventarisaties (verdrogingskaart).

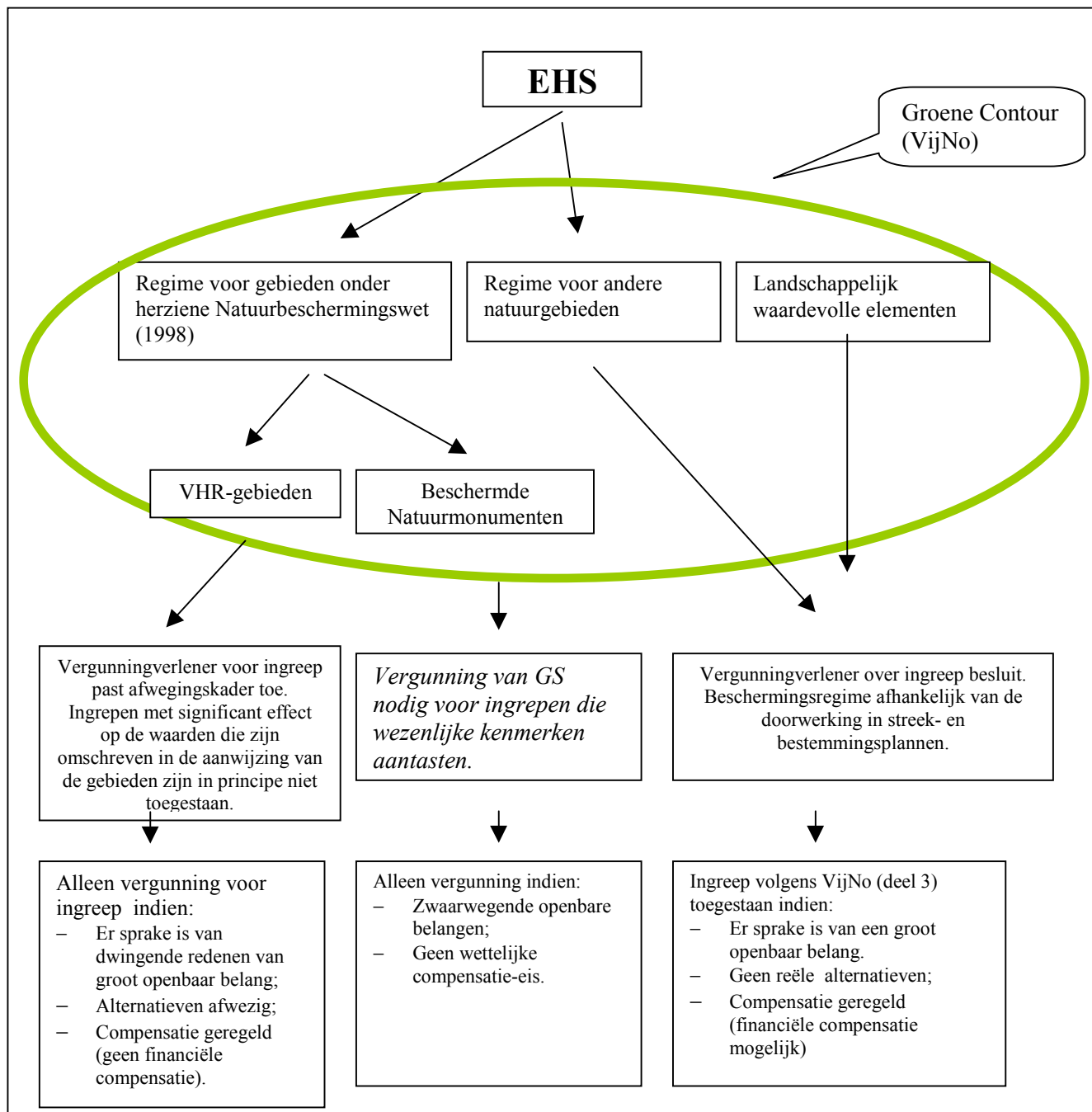
2.2.6 Veiligstelling en bescherming van natuur

Doelstellingen van het beleid

De bescherming van natuur in Nederland kent twee invalshoeken, namelijk gebieden en soorten. Dit jaar staan er flinke veranderingen op het gebied van de gebieds- en soortbescherming op stapel. De Europese Habitatrictlijn en Vogelrichtlijn geven zowel aan de bescherming van gebieden als van soorten een forse impuls en brengen hun eigen specifieke benadering van natuurbescherming met zich mee. Nederland vertaalt deze richtlijnen in nationale wetgeving, namelijk in de herziene Natuurbeschermingswet (1998) en de herziene Flora- en Faunawet (1998).

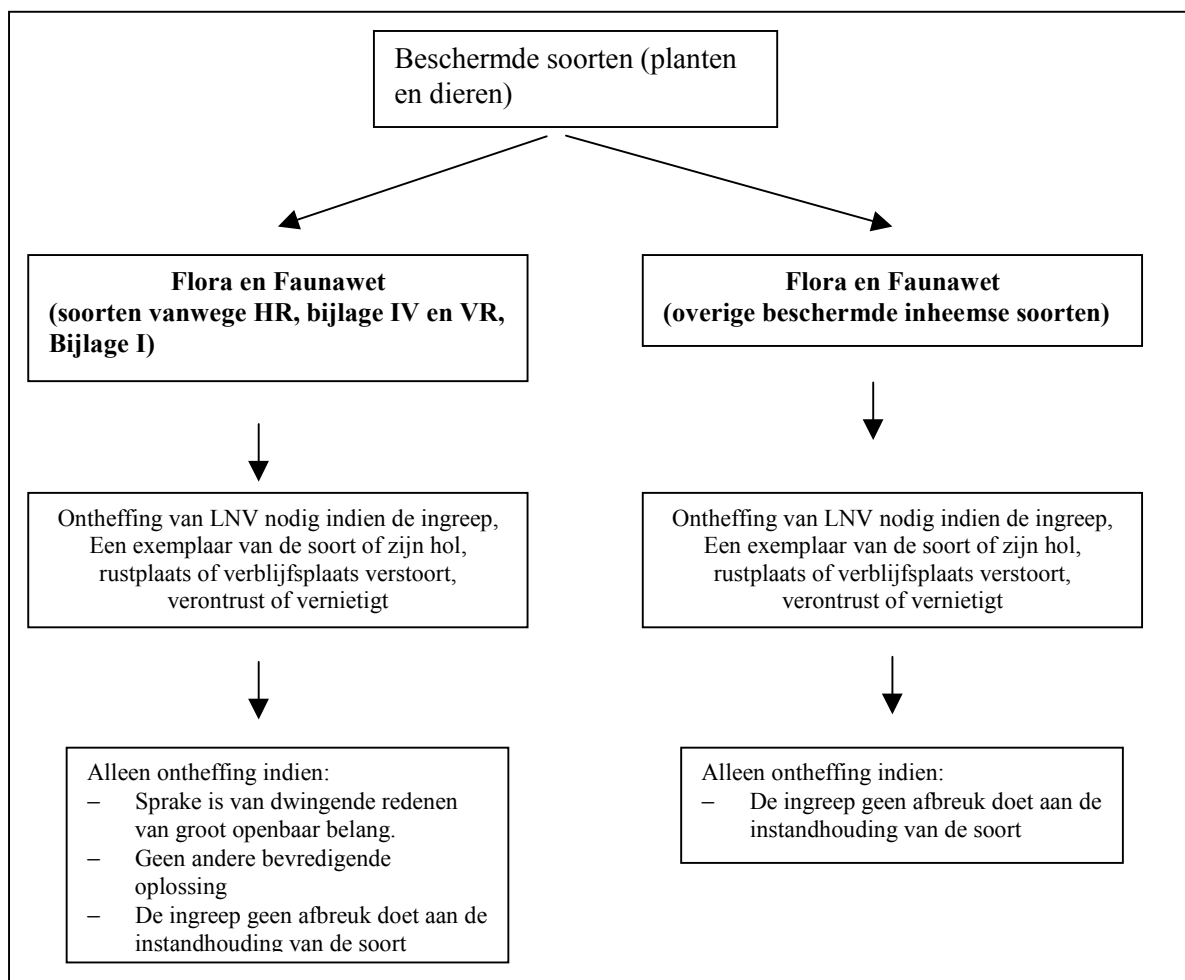
Daarnaast zijn de beleidsontwikkelingen rond de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (groene contouren), het Tweede Structuurschema Groene Ruimte en de herziening van de wet op de ruimtelijke ordening van belang bij de bescherming van natuur in Nederland.

Grofweg ziet het nieuwe stelsel van **gebiedsbescherming** er als volgt uit. Kanttekening is, dat nog een aantal beleids- en politieke beslissingen moet worden genomen.



Figuur 12. Beschermingsregime voor gebieden.

Het beschermingsregiem voor **soorten**, zoals dat op 1 april 2002 in werking is getreden, ziet er als volgt uit. Kanttekening is ook hier dat nog een aantal beleids- en politieke beslissingen moet worden genomen.



Figuur 13. Beschermingsregime voor soorten (planten en dieren) in Nederland

Beleidsprestaties

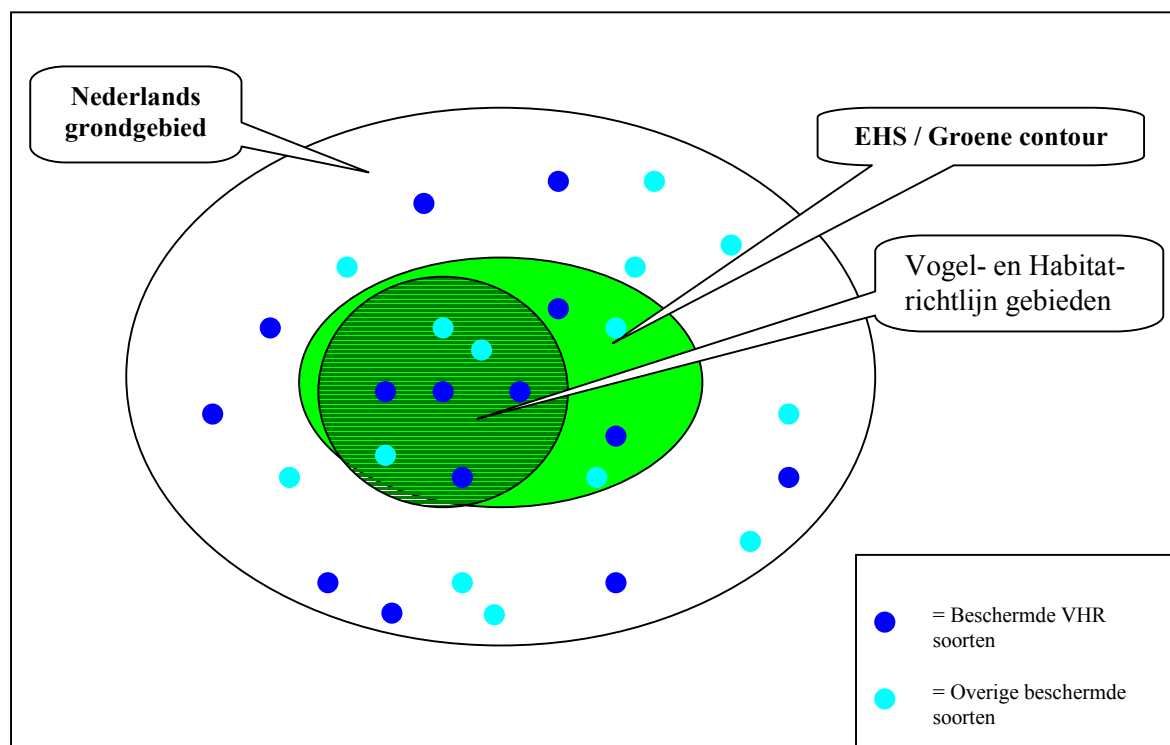
Doorwerking van het beschermingsbeleid is sterk afhankelijk van de provincies en gemeenten. Zowel in het kader van de sectorale wetgeving (Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet) als in het kader van de ruimtelijke ordening hebben zij belangrijke taken.

In Natuurbalans 2000 is beschreven dat de doorwerking van de EHS in de provinciale streekplannen behoorlijk is: de bestaande natuur had voor meer dan 80% de hoofdfunctie natuur, de natuurontwikkelingsgebieden en reservaten hadden ook al voor 70% de hoofdfunctie natuur. Voor de gemeentelijke bestemmingsplannen geldt, dat de voor het buitengebied gemaakte plannen sterk verouderd zijn.

Uiteindelijk gaat het om de ingrepen die worden toegestaan in gebieden met een natuurfunctie. Van dergelijke beslissingen bestaat geen goed overzicht. Een monitoringsysteem ontbreekt vooralsnog. Wel kan worden geconstateerd dat met de rechtstreekse toets die de Habitatrichtlijn mogelijk maakt de alertheid van maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties sterk is toegenomen.

Effecten van het beleid

Wat de effecten van het vernieuwde beschermingsbeleid daadwerkelijk zullen zijn, kan pas worden vastgesteld nadat de doorwerking is voltooid en de regelgeving in de praktijk zal zijn getoetst. Naar verwachting zal de opbouw van jurisprudentie meerdere jaren vragen. Wel kan een beeld worden gegeven van de consequenties die combinatie van gebiedsgerichte en soortgerichte bescherming met zich meebrengt. Dit is schematisch samengevat in onderstaande figuur.



Figuur 14. Combinatie van gebieds- en soortbescherming.

Het globale beeld is dan dat er een Ecologische Hoofdstructuur is met daaroverheen een groene contour. Deze gebieden krijgen bescherming vanuit het traditionele systeem van de ruimtelijke ordening (Streekplan en bestemmingsplan). Binnen de groene contour zijn er gebieden die zijn aangewezen onder de Vogel- en habitatrichtlijn. Daar geldt het beschermingsregime van de herziene Natuurbeschermingswet. Deze bescherming is strenger, maar ook minder omvattend dan de bescherming van de groene contour, tenzij er vanuit nationaal oogpunt doelstellingen aan zijn toegevoegd (verbrede doelstelling)

Dwars door dit systeem heen zitten er overal in Nederland (stad, landelijk gebied, EHS, Noordzee) beschermde soorten (dieren en planten).

In feite ontstaan er op deze manier drie typen gebieden:

- I. De aangewezen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden;
- II. Overige EHS gebieden;
- III. Gebieden buiten de groene contour.

Daarbinnen bestaan (grofweg) drie soorten beschermingsregimes:

1. Beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet
2. Beschermingsregime van de groene contour
3. Beschermingsregime van de Flora en Faunawet

De combinatie van soorten gebieden en typen bescherming, levert het volgende beeld op.

	Natuurbescher- mingswet	Groene contour	Flora en Faunawet
I. VHR gebieden	X	X	X
II. Overige EHS gebieden		X	X
III. Gebieden buiten de groene contour			X

In de VHR gebieden geldt dus primair het beschermingsregime van de natuurbeschermingswet. Dit is in principe het meest strenge beschermingsregime. De reikwijdte van de bescherming hangt af van de aanwijzing van het gebied. Indien het gebied voor bijvoorbeeld een (minder kwetsbare) soort is aangewezen, is de bescherming in feite veel minder vergaand dan indien het gebied is aangewezen voor meerdere (kwetsbare) soorten en natuurlijke habitats. Bescherming is dus streng maar wat precies beschermd is, hangt af van de aanwijzing. De verbrede doelstelling vult in een aantal van deze gebieden de bescherming aan.

Indien het gebied geen verbrede doelstelling heeft kan de gangbare ruimtelijke ordening (beschermingsregime groene contour) deze waarden alsnog beschermen. Of op dat moment de voorwaarde voor de ingreep ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’ is of ‘redenen van groot openbaar belang’ wordt in de Vijfde Nota Ruimtelijke ordening niet echt duidelijk gemaakt.

Naast deze beschermingsregimes kan in de VHR gebieden ook de Flora en Faunawet nog een rol spelen. Dit geldt echter alleen er beschermde soorten voorkomen die niet in de aanwijzing omschreven zijn. In dit geval is er alsnog een ontheffing van LNV nodig voor de ingreep. Het afwegingskader (dwingende redenen van groot openbaar belang, geen reële alternatieven) is echter vergelijkbaar met beschermingsbepalingen uit de Natuurbeschermingswet. Wel zal de initiatiefnemer moeten aantonen dat de ingreep geen afbreuk doet aan de instandhouding van de soort. Dit kan tot extra voorwaarden aan de compensatieplannen leiden.

Boswet en Natuurschoonwet

Behalve de wet- en regelgeving zoals die in de hoofdtekst is beschreven, bestaan al lange tijd twee wetten die van grote betekenis zijn voor het behoud van bos, natuur en landschap: de boswet en de natuurschoonwet.

Al in 1917 werd een wet van kracht die als bedoeling had de afkalving van het bosareaal, die destijds in hoog tempo verliep, een halt toe te roepen: de Nood Boswet. Deze werd in 1962 omgezet in de Boswet, die nu nog van kracht is. De Boswet regelt dat het bosareaal niet minder wordt en bevat o.a. een herplantplicht. In uitzonderlijke situaties - zoals bij de aanleg van een weg - worden uitzonderingen gemaakt, maar dan geldt een compensatieplicht. Omdat de Boswet de beslissingsruimte van particuliere bouseigenaren beperkt, wordt de wet gecombineerd met subsidies voor het beheren van bos.

De Natuurschoonwet dateert van 1928. Deze wet geeft fiscale faciliteiten aan eigenaren van onroerende zaken, zoals landgoederen, op voorwaarde dat ze deze in stand houden en daarmee het natuurschoon bevorderen. De Natuurschoonwet is in 1989 gewijzigd. De wijziging omvat een verruiming van een aantal fiscale tegemoetkomingen. Daar staan bepaalde voorwaarden tegenover voor het instandhouden van de landgoederen en voor de openstelling ervan voor het publiek. In de praktijk blijkt dat de Natuurschoonwet niet alleen een belangrijke rol speelt bij het behoud (en openstellen) van bestaande landgoederen, maar ook een stimulans biedt om nieuwe landgoederen te realiseren.

Sterkte/zwakte-analyse

Op basis van de herziene Natuurbeschermingswet, de Flora- en Faunawet, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (PKB deel 3) en het tweede Structuurschema Groene Ruimte (PKB deel 1) kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De groene contour omvat het grootste deel van de natuurgebieden en dus de EHS. Binnen dit kader wordt een tweedeling gemaakt tussen gebieden die vallen onder de nieuwe Natuurbeschermingswet en overige natuurgebieden. Hiermee ontstaat een tweedeling in de bescherming van de EHS: de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden met een wettelijk geregelde bescherming en een zwaarder beschermingsregime en de overige EHS-gebieden waarin de bescherming afhangt van de doorwerking in streek- en bestemmingsplannen en een lichter beschermingsregime;
- Met de herziene Natuurbeschermingswet wordt een groot deel van de EHS onder een wettelijk beschermingsregime gebracht. Hiermee is een groter deel van de EHS wettelijk beschermd dan voorheen. Overigens zijn op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn alleen bepaalde waarden in deze gebieden beschermd. Nationaal worden daar met 'de verbrede doelstelling' in de voormalige beschermde natuurmonumenten nog beschermingsvoorwaarden aan toegevoegd. Dit om te voorkomen dat beleidsverlies in deze gebieden optreedt. De bescherming van de overige EHS gebieden lijkt vergelijkbaar met de huidige bescherming;
- Het soortenbeleid is neergelegd in de Flora en Faunawet en geldt overal waar beschermde soorten voorkomen (zowel binnen als buiten de EHS). Binnen het soortenbeleid is een onderscheid tussen soorten die beschermd zijn vanuit de Vogel- en habitatrichtlijn en overige beschermde soorten. Het eerste beschermingsregime is aanmerkelijk strenger dan het tweede;
- Zowel voor het soortenbeleid als voor de bescherming (en compensatie) in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden geldt dat de beschikbaarheid en toegankelijkheid van goede ecologische kennis noodzakelijk is voor de werking van de bescherming.

In de Nederlandse praktijk van het scheiden van functies vormt het soortenbeleid een lastig te hanteren beleid. Pas indien men bij elke ingreep van tevoren goed inventariseert of en welke beschermde soorten er voorkomen en de nodige consequenties trekt kan het stelsel echt goed gaan werken. Sommige ingrepen kunnen dan op grond van deze bescherming niet doorgaan, andere ingrepen (onder bepaalde voorwaarden) wel. Problemen (en hoge kosten) zijn vooral te verwachten indien pas tijdens het bouwproces de beschermde soorten worden ontdekt.

Concluderend kunnen we stellen dat met de Habitat- en Vogelrichtlijn en de herziene Natuurbeschermingswet 1998 de natuurbescherming in Nederland een flinke impuls krijgt. Een groot deel van de EHS (40% van het terrestrische deel) is nu direct wettelijk beschermd en ook compensatie is voor deze gebieden wettelijk gewaarborgd. Voor de besluitvorming in de praktijk blijft het echter nodig om de precieze aanwijzing van de gebieden te raadplegen en te bezien of er sprake is van prioritaire soorten/gebieden. Verder is voor het bepalen van de significante effecten en de compenserende maatregelen veel ecologische kennis nodig, die niet altijd voor handen zal zijn bij de vergunningverlenende instantie (veelal de gemeente). Verder is duidelijk geworden dat de bescherming van de groene contour in deze gebieden zeker nog meerwaarde kan hebben. De bescherming in deze gebieden is dan wel strenger, maar lang niet altijd zo breed als volgens nationaal beleid gewenst is.

De met de herziening beoogde eenduidigheid van bescherming van de EHS is niet bereikt: op hoofdlijnen ontstaan er drie verschillende beschermingsregimes (twee grote en een kleine) met verschillende afwegingsformules voor het toestaan van ingrepen, eisen aan compensatie en verdelingen van bevoegdheden over bestuurslagen.

De wetgeving brengt met zich mee dat de bescherming en eisen aan compensatie bij de overige natuurgebieden (dus niet-VHR en NB-wet) door verschillende provincies en gemeenten anders kan worden ingevuld.

Begrippen als ‘significant effect’, ‘groot openbaar belang’, ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’ zijn niet echt uitgewerkt. Hierdoor is het voor de praktijk moeilijk om precies te bepalen wanneer aan deze voorwaarden is voldaan.

De Natuurbalans 2001 constateert dat Nederland niet sterk is in het treffen van organisatorische voorzieningen die nodig zijn om de doelen van de Habitat- en Vogelrichtlijn niet alleen op papier, maar ook in de praktijk te bereiken. Deze conclusie wordt versterkt met de wijze waarop de vernieuwde Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet worden geïntroduceerd. Zowel bij de diverse overheidslagen als bij maatschappelijke organisaties bestaat grote onduidelijkheid over de consequenties van de wetgeving, onder andere wat betreft ieders taken en verantwoordelijkheden.

Met de nieuwe wetgeving wordt een volgende stap gezet in de europeanisering van het natuurbeleid. Dit gevoegd naast de toegenomen participatiemogelijkheden van maatschappelijke organisaties mag worden verwacht dat in toenemende mate juridische conflicten zullen ontstaan over ingrepen in en buiten natuurgebieden, zolang de (rijks)overheid geen adequate informatievoorziening koppelt aan de invoering van de vernieuwde regelgeving.

2.3 Sterkte-zwakte analyse

Vraag 3

Wat zijn de sterktes in de realisatie van het natuurbeleid (zowel qua resultaat als qua instrumentarium)?

Vraag 4

Wat zijn de zwakten/knelpunten in de realisatie van het natuurbeleid (zowel qua resultaat als qua instrumentarium)?

In het voorgaande is een sterkte-zwakte analyse gegeven per beleidsinstrument. Wanneer vervolgens op een hoger aggregatieniveau, ‘door de oogbaren’ naar het Nederlandse natuurbeleid wordt gekeken, komen de volgende punten naar voren.

EHS-concept blijkt robuust, maar wordt in de praktijk niet consequent gevolgd

Het concept van de EHS is krachtig gebleken. Het sluit aan bij het ‘scheidingsdenken’ dat in Nederland gebruikelijk is. Gezien het verstrekkende karakter van het concept is het gedachtegoed van de EHS in allerlei gebiedsgerichte processen opvallend snel opgepakt. Dit zal mede beïnvloed zijn door het vrijwillig karakter dat aan de realisatie van de EHS is verbonden. Tegelijkertijd is dit een zwakte van het uitvoeringstraject. Nu het aankomt op het daadwerkelijk realiseren van een samenhangend netwerk is reparatie nodig (bijvoorbeeld met robuuste verbindingen) en zal selectief, op de in ecologisch opzicht cruciale locaties, het vrijwillig karakter moeten worden verlaten.

De wetenschappelijke onderbouwing van het EHS-concept is de afgelopen jaren verder versterkt. Meer inzicht is ontstaan in het functioneren van netwerken van populaties en de mogelijkheden om hier in de Nederlandse situatie mee om te gaan. De conclusie uit deze wetenschappelijke analyses is een herbevestiging van de diagnose die in het natuurbeleidsplan in 1990 is gemaakt. Willen we de natuurkwaliteit realiseren die het beleid zich ten doel heeft gesteld, dan is onder Nederlandse omstandigheden de EHS als netwerk de enig mogelijke strategie.⁴ Door het zoneren van hoog- en laagdynamische landgebruiksfuncties in een ruimtelijke hoofdstructuur kan de natuur zich deels (uiteraard niet geheel) onttrekken aan de maatschappelijke dynamiek.

Niet alle natuur is maakbaar

Het concept van natuurontwikkeling maakt een actieve aanpak mogelijk. Het sluit goed aan bij het karakter van ‘doenerige’ Nederlanders. Vooral natte natuurontwikkeling levert snel resultaten op. Keerzijde van de medaille is, dat het geloof in ‘maakbaarheid’ van natuur groot is. Vaak wordt ervan uitgegaan dat verloren gegane natuurwaarden elders opnieuw gerealiseerd kunnen worden: de compensatiegedachte wordt in Nederland ruim toegepast. Veel ecologische kwaliteiten zijn echter locatiegebonden en/of vragen lange tijd om tot ontwikkeling te komen. Dit uitgangspunt is een belangrijke basis voor het EU-beleid, dat grote betekenis hecht aan behoud van bestaande natuurkwaliteiten. Het verschil in benadering leidt tot conflicten tussen het Nederlandse en het EU-beleid.

⁴ zie voor uitgebreidere toelichting het essay ‘natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?’, dat in het kader van deze rapportage is opgesteld (Opdam, 2002).

Vrijblijvendheid in doorwerking beleid

Geconstateerd moet worden dat vrijwilligheid voor overheden lijkt te leiden tot vrijblijvendheid. Onvoldoende afstemmen van ruimtelijk, milieu- en waterbeleid op de doelen van de EHS is een duidelijk knelpunt. Nu de natuurdoelen op kaart worden vastgelegd zijn er betere mogelijkheden om randvoorwaarden te stellen aan externe invloeden. Het ontbreekt aan afspraken over voortgangsrapportage. Kansen voor efficiëntere realisatie van natuurkwaliteit blijven liggen (denk aan reconstructiewet). Dit geldt op alle schaalniveaus: niet alleen op nationaal niveau blijven kansen liggen, maar ook op provinciaal en lokaal niveau. Voorbeelden zijn aan de orde gekomen bij het landschapsbeleid en het effectgericht milieubeleid.

Groen rond de stad: planologische duidelijkheid nodig

Ook hier is de mate van vrijblijvendheid een kritische factor. Grootste knelpunt is gebrek aan planologische duidelijkheid. Verschillende overheidslagen (en marktpartijen) kijken hier naar elkaar en wachten af. De behoefte aan groen wordt onderkend. Allerlei taakstellingen zijn over elkaar gerold. Er ligt een kans om met het SGR daar enige duidelijkheid in te brengen. Bufferbeleid (in de zones tussen de grote steden) heeft geleid tot instandhouding groen rond en tussen steden. In hoeverre wordt dit met regionale parken gecontinueerd?

Medefinanciering door private functies (opcenten op woningbouw, omgevingsheffing) zou met name in en nabij de grote steden mogelijkheden moeten bieden. Er zijn wel ideeën, maar de daadkracht is beperkt (ook door gebrek aan regie).

Agrarisch natuur- en landschapsbeheer: aandacht groeit, effect (nog?) beperkt

De animo onder boeren om deel te nemen aan vormen van agrarisch natuurbeheer is duidelijk toegenomen. Dit geldt zowel voor betaalde diensten (beheerovereenkomsten, subsidies voor landschapsonderhoud) als voor vrijwillige activiteiten (vrijwillige weidevogelbescherming, samenwerking in agrarische natuurverenigingen). Over de effectiviteit in termen van bijdrage aan biodiversiteit lopen de meningen sterk uiteen. Met de grootschalige toepassing van de 'ruime jasmethode' is de bijdrage aan de samenhang van de EHS beperkt geworden. Biodiversiteit is echter niet het enige criterium dat hier aan de orde is. Andere (al dan niet impliciete) criteria zijn het behoud van landschappelijke patronen met een hoge belevingswaarde en van regionale identiteit en instandhouding van landschapsgerichte vormen van landbouw.

Investeren, reguleren en stimuleren

Het instrumentarium van het natuurbeleid richt zich vooral op regulering (wet- en regelgeving) en investering (aankoop van gronden, subsidiëring van beheer etc.). Instrumenten met een meer stimulerend karakter krijgen tot nu toe weinig aandacht. Juist de combinatie met de beide andere typen instrumenten zou succesvol kunnen zijn om in een multi-actor maatschappij, zoals die steeds sterker vorm krijgt, effecten te bereiken. Kansen doen zich voor in het beleid t.a.v. nationale parken, publiek-private samenwerking en nationale landschappen. Voorwaarde is wel dat de overheid éénduidige, heldere doelen stelt die passen bij het nationale sturingsniveau. Ontbreken dergelijke doelen, dan worden wellicht op regionaal niveau aardige activiteiten ontplooid waarvan men zich echter zal afvragen of hiervoor wel rijksgeld moet worden gebruikt. Zijn de doelen gedetailleerd (en VBTB-proof), dan wordt de overheid als betuttelend beschouwd, zoals voor aspecten van het Programma Beheer geldt.

2.4 Concluderend: effectiviteit

Vraag 5

Concluderend: kunnen met dit natuurbeleid de in de nota NvM genoemde doelstellingen worden gerealiseerd (effectiviteit)?

Algemene conclusie uit de voorgaande analyse van beleidsinstrumenten is, dat de ambities van het natuurbeleid (de nota NvM) hoog zijn, maar dat het onderliggend instrumentarium en vooral de regievoering onvoldoende is. Realisatie van natuur- en landschapskwaliteit is sterk afhankelijk van andere beleidsvelden. Deze vallen niet onder hetzelfde departement als het natuurbeleid (met uitzondering van visserij en recreatie, waar de afstemming met natuur- en landschapsbeleid overigens ook te wensen overlaat). Het natuurbeleid vraagt breed commitment van het volledige kabinet. Zonder de inzet van ruimtelijk (denk ook aan onteigening en restrictief beleid), water-, milieu- en financieel instrumentarium kan de beoogde natuurkwaliteit niet worden gerealiseerd.

Deze afhankelijkheid van andere beleidsvelden geldt per definitie voor ‘duurzaam gebruik van natuur en landschap’ en het ‘leveren van een essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving’ (zie algemene doelstelling uit nota NvM).

Voorwaarden om de doelstellingen te realiseren zijn:

- Voor realisatie EHS: gecombineerde inzet van instrumenten noodzakelijk (verwerving, inrichting, beheer, planologische en juridische duidelijkheid, milieu- en waterbeleid, handhaving).
- Maak ex-ante beoordelingen van ecologische effectiviteit EHS-projecten. Daarbij nadrukkelijk eisen vanuit Habitat- en Vogelrichtlijn meenemen.
- Planologische duidelijkheid is essentieel; dit geldt zowel voor EHS als natuur rond de stad. Behoeft aan inzichtelijke bescherming (nu te veel categorieën).
- Lokaal, op strategische locaties, zwaarder instrumentarium inzetten (onteigening, voorkeursrecht).
- Rol van de rijksoverheid (ook wat betreft financiering) selectief en genuanceerd benaderen. Nationale projecten vragen nadrukkelijk sturing (en financiering) door overheid. Te denken valt aan essentiële onderdelen van EHS, groen rond de stad en nationale landschappen. Selectie die in SGR2 wordt gemaakt op dit terrein ex-ante beoordelen. Binnen deze selectie niet marchanderen met doelstellingen op nationaal niveau.
- Zoeken naar mogelijkheden voor medefinanciering. Kansen in waterwingebieden, groen in en rond woongebieden etc.
- Realisatie beleid vereist heldere rol van overheden (ook onderlinge verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en ruimte voor private financiering.

Effecten beter monitoren

Er is een groot gebrek aan gegevens die het uiteindelijke beleidseffect in het veld kunnen aantonen (ex-post evaluatie). De evaluaties tot nu toe blijven vaak hangen in papieren constructies. Er zou veel meer gericht moeten worden ingezet aan monitoring van concrete projecten, bijvoorbeeld door dit in het programma van eisen voor projecten op te nemen.

Samenvattende doelen-middelen matrix in aansluiting op de geherformuleerde vraagstelling

In een later stadium zijn door LNV en FIN de onderzoeksvragen geherformuleerd. In deze rapportage is de oorspronkelijke vraagstelling gevolgd. De toetsing van instrumenten op effectiviteit is opgenomen in voorgaande uitgebreide beoordeling van de instrumenten (vraag 2 t/m 4). Er is nog een instrument aan toegevoegd (groen in en om de stad) zodat beter kon worden aangesloten op de verbrede hoofddoelstelling (‘natuur voor mensen’).

De toetsing op kosteneffectiviteit (efficiency) is met de huidige empirische veldgegevens niet systematisch met een ex-post evaluatie per instrument te onderbouwen. De algemene beoordeling van efficiency wordt in de volgende paragraaf behandeld.

Een samenvattend overzicht van de beantwoording van de vervolgvragen is in de vorm van een doelen-middelen matrix opgenomen in bijlage 3.

Natuurdoeltypenkaart

In de geherformuleerde vraag werd tevens verzocht de natuurdoelen zoals aangegeven op de (concept)natuurdoelenkaart als uitgangspunt te nemen. Vanwege het korte tijdsbestek moest worden afgezien van een systematische beoordeling van de natuurdoeltypen. De analyse zou echter aan scherpte winnen als op het niveau van natuurdoeltypen wordt beoordeeld. Dit zou kunnen worden uitgewerkt aan de hand van conditionerende factoren (ruimte, milieu, water) en het type beheer dat is vereist (normkosten, (on)mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer per natuurdoeltype). Aanbevolen wordt hier op terug te komen zodra de natuurdoelenkaart definitief is vastgesteld en aan de Tweede Kamer is aangeboden.

2.5 Concluderend: efficiency

Vraag 6

Concluderend: kunnen met dit natuurbeleid de in de nota NvM genoemde doelstellingen op de meest kosteneffectieve wijze uitgevoerd worden (efficiency)?

Om de vraag te beantwoorden of het huidige natuurbeleid efficiënt is, oftewel of het natuurbeleid maximaal bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart, moet het relatieve 'nut' van extra natuurwaarden worden vergeleken met de opbrengsten bij alternatieve aanwending. Echter de grootheden die moeten worden vergeleken kunnen niet op een zelfde noemer worden gebracht (bijvoorbeeld geld). Een eenduidige 'objectieve' ordening van die alternatieven op een efficiency schaal is daarom niet mogelijk: iedere ordening is een uitkomst van een (deels) subjectieve afweging. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de vraag of het huidige natuurbeleid efficiënt is, dan ook een vraag is die in laatste instantie door de politiek moet worden beantwoord.

Dit neemt niet weg dat een evaluatie van het beleid zinvol is. Door een systematische opstelling van aangewende middelen enerzijds en er mee geproduceerde natuurwaarden anderzijds kunnen 'projecten' onderling met elkaar worden vergeleken. Daarnaast kan worden bijgedragen aan een antwoord op de vraag of de gestelde doelen niet op een 'goedkopere' manier hadden kunnen worden bereikt. Tot slot verschaft zo'n openstelling een basis waarop in een open debat, een rationele oordeelsvorming plaats kan vinden.

Efficiency van de EHS

Voor het instrument EHS zijn in het midden van de jaren negentig een aantal studies verschenen die een schatting hebben gemaakt van het maatschappelijk kosten-baten saldo (welvaartsverlies) dat een uitbreiding van de EHS met zo'n met 144.000 ha met zich meebrengt (Slangen, 1994; Oskam, 1994; Sijtsma en Strijker, 1995). Het gaat bij een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) om de *monetair* waardeerbare kosten en baten van de omzetting van landbouwgrond in natuurterrein, de zgn. natuurontwikkeling en reservaten. Niet-monetair waardeerbare kosten, bijvoorbeeld planologische schaduwwerking, en baten, bijvoorbeeld natuurwinst, blijven buiten beschouwing. Hierdoor is er sprake van een overschatting van de welvaartsverliezen.

Complicatie bij het gebruik van een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor natuur is dat veel van de baten die aan natuur worden toegekend niet in geld zijn uit te drukken. De directe gebruikswaarde is vaak nog wel te monetariseren, maar voor de indirecte gebruikswaarde en de niet-gebruikswaarde is monetarisering lastig zo niet onmogelijk. Er bestaan wel economische waarderingmethoden maar die hebben vaak een hypothetisch karakter.

De collectieve waarden die aan natuur worden toegekend appelleren juist aan de indirecte gebruikswaarden en de niet-gebruikswaarden: denk aan biodiversiteit, rust, ruimte, natuurbeleving e.d.. De vraag of het huidige natuurbeleid efficiënt is, in vergelijking met alternatieve toepassingen, zal daarom ook niet uitsluitend in monetaire termen beantwoord kunnen worden.

De publicaties verschillen aanzienlijk in uitkomsten (Sijtsma en Strijker, 1995, Bijlage 3). Zo is bijvoorbeeld de contante waarde (bij discontering met vier procent, voor een periode van vijftig jaar en zonder restwaarde) van het saldo van baten en kosten van de realisering van 144.000 hectare natuurontwikkelings- en Relatienota-reservaatgebieden volgens Sijtsma en Strijker gelijk aan 2,4 miljard gulden, volgens Slangen 10,4 miljard en volgens Oskam 6,1 miljard. Deze verschillen komen voort uit verschillen in veronderstellingen en schattingen. Door Vreke & Veeneklaas zijn in 1996 deze verschillen op een rij gezet en is een poging gedaan tot een synthese. Zij komen tot een kosten-baten saldo van 5,5 miljard gulden (uitbreiding natuurterreinen, contante waarde bij een discontovoet van 4% en een analyseperiode van 50 jaar, prijzen 1996). Dit bedrag valt binnen het door de andere studies bepaalde interval. Een dergelijk bedrag betekent een - contant gemaakt - welvaartsverlies van f 38.200 (prijzen 1996) per hectare ofwel € 17.300/ha. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het verlies van grond als productiefactor voor de landbouw.

Als niet naar het *totale* kosten-baten saldo wordt gekeken, maar naar het *jaarlijkse* kosten-baten saldo als de realisering heeft plaatsgevonden, dan is dit saldo volgens de studie van Vreke & Veeneklaas bijna 2000 gulden (€ 900) per hectare per jaar. Dit saldo kan worden beschouwd als het monetair waardeerbare welvaartsverlies van de uitbreiding van de Ecologische Hoofdstructuur met één hectare. Aannemende dat het democratisch aanvaarden van het Natuurbeleidsplan de preferenties van de burger/consument weerspiegelt, is dit, in andere woorden, de jaarlijkse prijs die men voor de beoogde natuurwinst over heeft. Zelfstandig zeggen deze absolute bedragen nog weinig. Duidelijker wordt het wanneer ze vergeleken worden met andere cijfers zoals voor de HSL of de Betuwe spoorlijn. De investeringskosten van de EHS zijn betrekkelijk laag vergeleken met deze projecten. Binnen de beschikbare tijd was het echter niet mogelijk de kosten-baten van deze projecten op een verantwoorde wijze onderling te vergelijken

Kosteneffectiviteit van verschillende natuurdoeltypen

Tot hier is uitsluitend over *gemiddelde* kosten en baten van natuur gesproken. De maatschappelijke kosten per natuurdoeltype verschillen, niet zozeer in de verloren gegane landbouw opbrengsten⁸ maar wel in de beheerkosten. Bij de baten (beperkt tot de te monetariseren baten) zijn de verschillen tussen natuurdoeltypen minder groot. Tabel 2 illustreert dit.

⁸ Verschillen in aankooprijzen van landbouwgrond doen in een MKBA niet ter zake.

Tabel 2. Beheerkosten en baten per natuurtype (in guldens per hectare per jaar, prijzen 1996).

	Inkomsten (a)	Non-factor kosten (b)	Baten (c)=(a)-(b)	Kapitaalkosten (d)	Arbeidskosten (e)	Saldo (f)=(c)-(d)-(e)
Bossen; begeleid natuurlijk	20	145	-125	25	165	-315
Multifunctionele bossen; rijke en middelrijke grond	210	170	40	30	265	-255
Multifunctionele bossen op arme zandgrond	120	170	-50	30	265	-345
'Goedkoop' grasland	220	182	38	53	257	-272
'Duur' grasland	120	192	-72	435	1010	-1517
Kwelder	80	50*	30	20	115	-105
Laaglandbeek	20	245	-225	45	545	-815
Laagveenmoeras	20	130	-110	40	165	-315
Diverse watergemeenschappen	20	40*	-20	25	105	-150
Vochtige heide	20	120	-100	70	145	-315
Droge heide	40	115	-75	110	195	-380
Rietland en ruigte	120	195	-75	60	435	-570
Gemiddeld reservaten	145	173	-28	104	358	-490
Gemiddeld natuurontwikkeling	97	159	-62	112	373	-547

* Geen waterschapslasten

Toelichting: de inkomsten bestaan uit natuurproducten (hout, gras op stam, riet e.d.). Niet meegenomen zijn inkomsten uit jacht en functiebeloning bossen. De non-factor invoer bestaat uit materialen, waterschapslasten, boschapsheffing, verzekeringen, diensten (ingehuurd van buiten de sectoren natuur en landbouw).

(Bron: IBN-DLO)

De beheerkosten en baten zijn ook anders te presenteren, waarbij de contante waarde en het permanente saldo na transformatie is geïndexeerd op 100=gemiddeld voor alle natuurdoeltypen.

Tabel 3 Kosten-baten saldi van groepen natuurdoeltypen per hectare. *

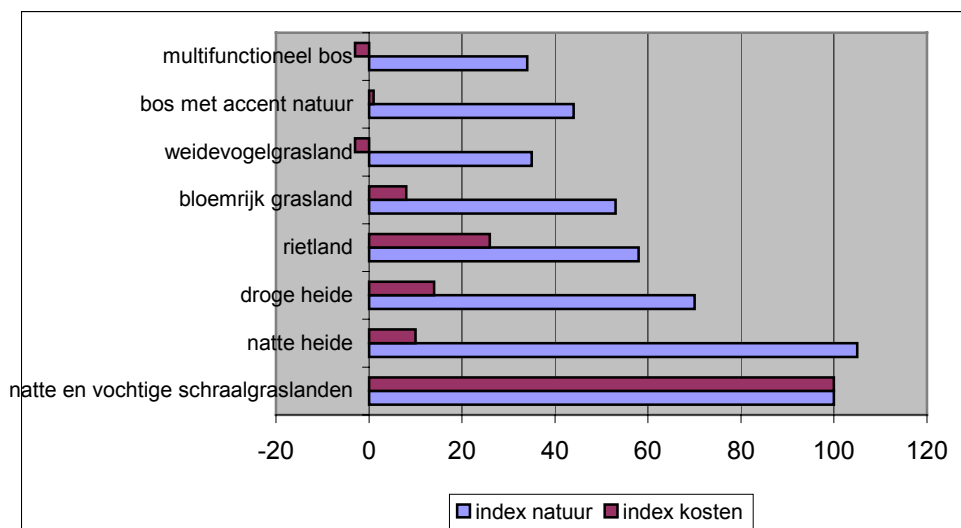
	Contante waarde (50 jaar, 4 procent)	Jaarlijks saldo productie (na transformatie)
Bossen, begeleid natuurlijk	96	90
Multifunctionele bossen	96	89
Bossen totaal	96	90
'Goedkoop' grasland en struweel, mantel en zoom	89	88
'duur' grasland	131	151
totaal grasland	100	104
Heide	94	91
Alle natuurdoeltypen (in € per ha, prijzen 1996)	100 (17.300)	100 (900)

* gemiddelde voor natuurontwikkeling en reservaten = 100

Interessant zou zijn bovenstaande saldi van de maatschappelijke kosten-baten van de verschillende natuurdoeltypen te koppelen aan een index voor de verwachte natuurwaarden van die soorten natuur. Een kosten-batenanalyse geeft namelijk een onvolledig beeld, omdat voor het belangrijkste effect en het hoofddoel van het beleid geen waardering in monetaire termen gemaakt kan worden.

In het kader van de eerste Natuurverkenning is daartoe een poging gedaan (Hekhuis, 1997). Er is gekeken naar slechts één effect, de potentiële doelsoortentoeename. Gemiddeld wordt binnen de gehele EHS 1% doelsoortentoeename gerealiseerd door 120 tot 250 miljoen gulden. Van de verschillende onderdelen scoren de natuurontwikkelings- en reservatsgebieden gunstiger op maatschappelijke kosten per procent doelsoortentoeename dan de beheerlandbouw.

Een andere manier is de exploitatielasten, de beheerkosten, af te zetten tegen het ecologisch rendement. De beheerkosten (gld/ha/jaar) betreffen de directe beheerlasten (zonder overhead) en zijn bepaald met een normkostenberekening. Hoewel de normkostenberekening van enige jaren geleden dateert, geeft het nog steeds inzicht in de relatieve kosteneffectiviteit van de verschillende natuurdoeltypen. Op basis van de studie van Hekhuis blijkt dat - gerekend naar natuurwaarde (aantal doelsoorten) en beheerkosten – bos, weidevogelgrasland en natte heide de meest kosten-effectieve vormen van natuur zijn (zie figuur 15). Gegeven de kwaliteitsdoelstellingen en het beschikbare budget is deze beheerkosten-effectiviteit een criterium bij het beheer van natuurgebieden.



Figuur 15. Beheerskosten per ha per jaar en natuurwaarde-index (Bron: Hekhuis, 1997).

Een volgende stap zou kunnen zijn na te gaan hoe de verschillende instrumenten en maatregelen in het Programma Beheer bijdragen aan de realisatie van de verschillende natuurdoeltypen. Binnen de beperkt beschikbare tijd van deze analyse voert dit echter te ver.

Conclusies

- Toepassingen van economische evaluatiemethoden (zoals Kosten-Baten en Kosten-Effectiviteit analyse) zijn binnen het natuurbeleid nog niet gebruikelijk, ook niet bij grotere projecten zoals de EHS. Voor andere sectoren met vergelijkbare grote projecten is dit een normale zaak en vaak zelfs verplicht.
- Gegevens voor een vergelijkend overzicht van kosteneffectiviteit zijn dientengevolge schaars. De beoordelingen van instrumenten en projecten wordt daarmee bemoeilijkt en zijn, in vergelijking met andere beleidssectoren, daarmee ook vaak minder overtuigend (zie ook de toets van ICES-projecten door de planbureaus, CPB et al, 2002 (in voorbereiding).
- Een kosten-batenanalyse geeft een onvolledig beeld omdat voor het hoofddoel van beleid en dus het belangrijkste effect, geen waardering in monetaire termen gemaakt kan worden. Er zal daarom altijd een multicriteria-analyse nodig zijn.
- Bij de beoordeling van de kosteneffectiviteit moet er rekening mee gehouden worden dat doelbereiking mede wordt bepaald door beleidsterreinen buiten het natuurbeleid, zoals het milieu-water en ruimtelijk beleid. Dit bemoeilijkt het doen van uitspraken over de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid in strikte zin.

3. Samenvatting en (alternatieve) opties voor het beleid

Vraag 7

Welke (alternatieve) opties voor beleidsreacties van het Rijk en andere betrokken partijen zijn aanwezig om in de komende kabinetsperioden (-2010) en op de langere termijn de hoofddoelstellingen van het natuurbeleid te realiseren (waarbij de versnellingsopties -zoals verwoord in de motie natuuroffensief- betrokken moeten worden en ook de opties voor aanpassing van subdoelstellingen en instrumenten)?

Het natuurbeleid zoals dat in de jaren negentig van de vorige eeuw is uitgezet, lijkt qua uitvoering in de juiste *richting* te koersen. Voor het einddoel van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is echter nog een lange weg te gaan. Dit komt voor een deel doordat het doel op de lange termijn is gericht. Daarnaast blijken gestelde tussendoelen (in de vorm van taakstellingen) niet altijd te worden gehaald, onder meer door hiaten in het onderliggend instrumentarium en de regievoering. Realisatie van natuurbeleid is bovendien sterk afhankelijk van andere beleidsvelden zoals ruimte, water en milieu en van besluitvorming in verschillende overheidslagen. Door de ingezette verbreding (biodiversiteit + gebruik en beleving) wordt aangesloten bij de maatschappelijke trend. Een kanttekening die moet worden gemaakt bij deze verbreding is dat, indien deze niet gepaard gaat met voldoende middelen, moet worden gewaakt voor verlies aan selectiviteit. Een gerichte inzet van rijksmiddelen zal doorgaans effectiever zijn dan overal een gemiddelde inzet. Bij de realisatie van de EHS gaat het dan om investeringen in en het beschermen van die locaties die aantoonbaar bijdragen aan ruimtelijke samenhang. Bij groen in en om de stad gaat het om scheppen van planologische duidelijkheid en een grotere bijdrage uit de markt. Bij landschap gaat het om de afweging tussen behoud en vernieuwing en om scherpere keuzen bij het stellen van doelen.

De absolute omvang van de financiële middelen voor natuur- en landschapsbeleid, en de relatieve verhouding tot overige beleidsopgaven op de rijksbegroting (zoals infrastructuur, onderwijs, zorg etc.) is in essentie een *politieke* keuze. De onderlinge verdeling van middelen tussen de beleidsonderdelen in het natuur- en landschapsbeleid (gebruik/beleving en biodiversiteit) is eveneens in essentie een *politieke* keuze. Vanuit de planbureau-optiek kunnen op basis van de trendanalyse en de beleidsanalyse conclusies en adviezen worden gegeven ter ondersteuning van deze beleidskeuzen.

In deze rapportage zijn al een groot aantal conclusies en suggesties samengevat op allerlei niveaus. Zie bijvoorbeeld de conclusies uit de trends (pagina 11), de sterkte-zwakte analyses per instrument, de algemene conclusies en suggesties uit de sterkte-zwakte analyse (pagina 40-41), en de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van effectiviteit (pagina 42) en efficiency (pagina 47). De brede vraagstelling maakt dat op zich deze conclusies al nuttig kunnen zijn voor het afwegen van (alternatieve) beleidsopties. De conclusies en aanbevelingen uit de concluderende vraagstellingen over effectiviteit en efficiency worden hier ter wille van de leesbaarheid herhaald.

Effectiviteit (vraag 5)

- Voor realisatie EHS: gecombineerde inzet van instrumenten noodzakelijk (verwerving, inrichting, beheer, planologische en juridische duidelijkheid, milieu- en waterbeleid, handhaving).
- Maak ex-ante beoordelingen van ecologische effectiviteit EHS-projecten. Daarbij nadrukkelijk eisen vanuit Habitat- en Vogelrichtlijn meenemen.
- Planologische duidelijkheid is essentieel; dit geldt zowel voor EHS als natuur rond de stad. Behoeft aan inzichtelijke bescherming (nu te veel categorieën).
- Lokaal, op strategische locaties, zwaarder instrumentarium inzetten (onteigening, voorkeursrecht).
- Rol van de overheid (ook wat betreft financiering) selectief en genuanceerd benaderen. Nationale projecten vragen nadrukkelijk sturing (en financiering) door overheid.

- Te denken valt aan essentiële onderdelen van EHS, groen rond de stad en nationale landschappen. Selectie die in SGR2 wordt gemaakt op dit terrein ex-ante beoordelen. Binnen deze selectie niet marchanderen met doelstellingen op nationaal niveau.
- Zoeken naar mogelijkheden voor medefinanciering. Kansen in waterwingebieden, groen in en rond woongebieden etc.
- Realisatie beleid vereist heldere rol van overheden (ook onderlinge verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en ruimte voor private financiering.
- Er is een groot gebrek aan empirische gegevens die het uiteindelijke beleidseffect in het veld kunnen aantonen (ex-post evaluatie). De evaluaties tot nu toe blijven vaak hangen in papieren constructies. Er zou veel meer gericht moeten worden ingezet aan monitoring van concrete projecten, bijvoorbeeld door dit in het programma van eisen voor projecten op te nemen.

Efficiency (vraag 6)

- Toepassingen van economische evaluatiemethoden (zoals Kosten-Baten en Kosten-Effectiviteit analyse) zijn binnen het natuurbeleid nog niet gebruikelijk, ook niet bij grotere projecten zoals de EHS. Voor andere sectoren met vergelijkbare grote projecten is dit een normale zaak en vaak zelfs verplicht.
- Gegevens voor een vergelijkend overzicht van kosteneffectiviteit zijn dientengevolge schaars. De beoordelingen van instrumenten en projecten wordt daarmee bemoeilijkt en zijn, in vergelijking met andere beleidssectoren, daarmee ook vaak minder overtuigend (zie ook de toets van ICES-projecten door de planbureaus, CPB et al, 2002 (in voorbereiding).
- Een kosten-batenanalyse geeft een onvolledig beeld omdat voor het hoofddoel van beleid en dus het belangrijkste effect, geen waardering in monetaire termen gemaakt kan worden. Er zal daarom altijd een multicriteria-analyse nodig zijn.
- Bij de beoordeling van de kosteneffectiviteit moet er rekening mee gehouden worden dat doelbereiking mede wordt bepaald door beleidsterreinen buiten het natuurbeleid, zoals het milieu-water en ruimtelijk beleid. Dit bemoeilijkt het doen van uitspraken over de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid in strikte zin.

Het Milieu- en Natuurplanbureau adviseert om de komende jaren in ieder geval te investeren in het gericht verzamelen van gegevens voor het bepalen van de (kosten)effectiviteit van natuurbeleidsmaatregelen. Het analyseren van praktijksituaties is een belangrijk hulpmiddel, mede om te voorkomen dat deze nieuwe opzet verzandt in langdurige theoretische discussies.

(Alternatieve) opties voor beleid

Ter afsluiting wordt in aanvulling op deze conclusies een aantal (alternatieve) opties benoemd die kunnen worden afgeleid uit de beschreven trends en uit de uitgevoerde beleidsanalyse en die relevant kunnen zijn bij het (alsnog) realiseren van de hoofddoelstellingen van het natuurbeleid. Er is een selectie gemaakt naar onderwerpen die momenteel als (alternatieve) opties actueel zijn in het natuurbeleid:

- Versneld aankopen
- Versterkt inzetten op ruimtelijke samenhang
- Investeren of reguleren
- Centraal of decentraal
- Particulier beheer, agrarisch natuurbeheer of beheer door natuurorganisaties
- Overheidsinvesteringen of marktwerking

Versneld aankopen?

Is het versneld realiseren van de EHS financieel aantrekkelijk? Het omslagpunt is afhankelijk van de toekomstige grondprijsstijging. Berekend is dat, uitgaande van een reële rentevoet van 4% p/j, bij een reële grondprijsstijging van meer dan 7% p/j (nominaal circa 10%) de realisatie van de EHS in 2010 goedkoper is dan realisatie in 2018 (Natuurplanbureau, 2001; aanvulling ministerie FIN, 2002).

Gezien de toekomstige ontwikkelingen (verdere liberalisering van de landbouwmarkten, toetreding nieuwe lidstaten) wordt een dergelijke algehele grondprijsstijging (gemiddeld over de periode tot 2018) niet waarschijnlijk geacht. In gebieden waar grondspeculatie domineert, zoals rond stedelijk gebied, kan dit anders liggen. Overigens zijn naast deze kostenoverweging het beschikbare budget en met name de politieke wensen voor deze aanwending of alternatieve aanwendingen van het budget evenzeer van belang.

Is het versneld realiseren van de EHS vanuit ecologisch perspectief aantrekkelijk? Wat betreft het ecologische rendement speelt de factor tijd een rol. Voor natuur met een lange ontwikkelingstijd (decennia) zal een versnelling van pakweg 5 jaar niet veel verschil uitmaken op het eindresultaat. Het ligt wezenlijk anders als dankzij versnelling duidelijkheid wordt verkregen over de natuur*bestemming* en dus grondspeculatie minder invloed zal hebben op realisatiekansen. Het ecologisch rendement is groot wanneer zich mogelijkheden voordoen dan wel mogelijkheden worden gecreëerd voor strategische, gerichte aankopen op locaties waar door verwerving van grond de ruimtelijke samenhang of de milieucondities sterk kunnen worden verbeterd (bijv. bij enclaves, robuuste verbindingen).

Het recreatief rendement uit zich in het eerder gebruik kunnen maken van recreatiemogelijkheden. Nu komt het voor dat bijvoorbeeld Zoetermeer zich heeft ontwikkeld tot een stad van meer dan 100.000 inwoners terwijl het bijbehorende recreatiegroen niet van de grond komt (Bentwoud/Zuidplas).

Onlangs heeft LNV de Tweede Kamer geïnformeerd (per brief van 6-3-02) over de voortgang van het Natuuroffensief, in het bijzonder de besteding van de € 80 mln die het kabinet in 2001 ter beschikking heeft gesteld. Meer dan de helft van dit bedrag is toegekend aan uitvoeringsgerede projecten buiten landinrichting en waarvoor financiën een beperkende factor is voor de uitvoering.

Het lijkt een verstandige optie om het aankoopgebied voor ruilgronden, dat nu beperkt is tot landinrichtingsprojecten, te verruimen tot heel Nederland. Een andere optie is om behalve een 'buffer' aan ruilgronden ook de mogelijkheden van een financiële buffer (groenfonds) te optimaliseren. Er kan dan snel en adequaat worden gereageerd als zich mogelijkheden voordoen voor aankoop van gronden op strategische locaties. Het grote aantal beschikbare projecten in het kader van 'Nederland Natuurlijk' wijst er op dat deze werkwijze effectief zou kunnen zijn.

Versterkt inzetten op ruimtelijke samenhang?

Speerpunt in het natuurbeleid is de realisatie van een ruimtelijk samenhangende Ecologische Hoofdstructuur: een gebied waar rust, ruimte en natuur van enige omvang te vinden is. De Ecologische Hoofdstructuur zoals die nu op kaart staat, is na tien jaar beleidsuitwerking ruimtelijk te versnipperd om op nationaal niveau te kunnen spreken van een hoofdstructuur. De maatschappelijk-economische dynamiek is dermate groot dat overal in Nederland, maar met name in de Randstad, natuur en landschap onder druk staan en de ruimtelijke hoofdstructuur vervaagt. Een robuuste optie om de beoogde rust, ruimte en biodiversiteit en de bijbehorende milieucondities alsnog te realiseren, is een krachtiger ontsnippering en een duidelijke planologische en milieu-bufferzone rond de Ecologische Hoofdstructuur. Indien agrarisch natuurbeheer in deze zones zou worden geconcentreerd zou de effectiviteit aanzienlijk worden vergroot: het effect van het beheer zelf en het effect van het verbeteren van condities voor aanliggend natuurgebied. Door het vrijwillige karakter van agrarisch natuurbeheer zal deze ruimtelijke concentratie niet spontaan ontstaan. Uit oogpunt van effectiviteit kan het een optie zijn om met financiële prikkels of anderszins deze gebundelde inzet van agrarisch natuurbeheer te bevorderen.

Investeren of reguleren? (Verwerven of beschermen?)

Het Nederlandse natuurbeleid kenmerkt zich door een combinatie van natuurontwikkeling en bescherming van bestaande natuur. Onder de Nederlandse omstandigheden, met een slechte uitgangssituatie voor natuur door een klein en versnipperd areaal en hoge milieudruk blijkt dat de EHS-strategie noodzakelijk is om de natuurdoelen die Nederland zich ten doel heeft gesteld te kunnen realiseren. Ten opzichte van omringende landen, waar het accent veel meer ligt op behoud van bestaande natuur is dit een opvallend kenmerk. In de sterkte-zwakke analyse (paragraaf 2.3) wordt de associatie gemaakt met het ‘doenerige’ karakter van Nederlanders en de kanttkening geplaatst dat het geloof in de maakbaarheid van natuur ook door kan slaan. Een combinatie van planologische, juridische en financiële instrumenten is het meest adequaat om de doelen te kunnen halen. Die combinatie zal per gebied verschillen. In theorie gaat het in termen van effectiviteit/efficiency om een spectrum tussen de uitersten ‘uitsluitend reguleren’ tot ‘uitsluitend aankopen’ van natuur en landschap als ‘common goods’, met kosten variërend van nul tot oneindig. De beide uitersten zijn onrealistisch als alternatieve optie, maar scherpen als denkmodel wel het maken van bewuste keuzen aan. Naast investeren in natuurontwikkeling en herstelmaatregelen is heldere planologische regelgeving onontbeerlijk om natuur en landschap te beschermen en om te voorkomen dat de inspanningen op termijn teniet worden gedaan omdat functiewijzigingen mogelijk blijven. Dit vraagstuk speelt actueel bij de beoogde differentiatie van beschermingsregimes voor de EHS. Bij de invulling van het beschermingsregime voor de EHS kan worden gedacht aan planologische bescherming, maar ook aan het type bescherming zoals de Boswet die kent en (fiscale) faciliteiten die de Natuurbeschermingswet biedt. Hier zijn al decennia lang goede ervaringen mee opgedaan.

Nieuwe projecten zoals natuurontwikkeling of groen om de stad kunnen door gebrek aan planologische duidelijkheid en onvoldoende financiering in een voortdurende impasse raken, omdat deze factoren elkaar wederzijds versterken. Dit vraagstuk speelde bijvoorbeeld recent bij de beoordeling van Randstadgroenstructuurprojecten in het kader van ICES. Het ontbreken van planologische duidelijkheid was een belangrijke reden om de investeringsvoorstellen als ‘opwaarderebaar’ en niet als ‘kansrijk’ te beoordelen. Het ontbreken van financiering is echter weer reden voor gemeenten om zich niet vast te leggen met een planologische bestemming. De in het huidige beleid gekozen combinatie van investeren en reguleren lijkt dus evenwichtig maar kan ook leiden tot impasses. Per situatie moet worden beoordeeld op effectiviteit en doelmatigheid en het momentum kan het verschil maken tussen succes of voortdurende impasse.

Centraal of decentraal?

Dit klassieke vraagstuk speelt in bestuurlijke en in inhoudelijke zin. Hier wordt ingegaan op de inhoudelijke argumenten. De afwegingen voor natuur en landschapsbeleid worden vaak gemaakt in het kader van het ruimtelijk beleid. De afweging van vaak conflicterende belangen is de kern van de ruimtelijke ordening. De traditionele vraag is: hoe belangrijk zijn de natuur- en landschapswaarden van (inter)nationale betekenis en in welke mate kunnen deze worden behouden? De vraag kan echter ook anders worden gesteld: hoe groot is eigenlijk de economische schade van bescherming van natuur- en landschapswaarden en zijn er geen alternatieve locaties te vinden voor de economisch gedreven functies? De schaal waarop deze optimalisatie plaatsvindt is een belangrijk element. Op lokaal niveau zal restrictief beleid vrijwel altijd leiden tot bezwaren, omdat dat beleid ter plaatse de handelingsruimte beperkt. Als sprake is van natuur- en landschapswaarden van (inter)nationale betekenis of ruimtelijke processen op grotere schaal (bijvoorbeeld watersystemen) zal de afweging tussen individuele en collectieve belangen op een hoger schaalniveau moeten gebeuren, ingepast in een nationale of regionale ruimtelijke structuur. Dit laat onverlet dat binnen deze randvoorwaarden een grote verantwoordelijkheid ligt voor provincies en gemeenten. Uit de beleidsanalyse blijkt dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende overheidslagen als het gaat om natuur en landschapsbeleid niet altijd even duidelijk is. De optie waarbij de ‘checks and balances’ over en weer tussen de overheidslagen expliciet worden gemaakt is binnen de huidige bestuurscultuur niet gangbaar maar naar verwachting wel effectief. Dit betekent bijvoorbeeld voor de EHS een inhoudelijke toets op de effectiviteit van de begrenzing en de toewijzing van natuurdoeltypen.

Voor groen in en om de stad is een centrale rol voor de lokale overheid meer voor de hand liggend en kan de rijksoverheid zich meer faciliterend opstellen. Beide opties worden in het SGR2 in de aangegeven richting voorgesteld.

Particulier beheer, agrarisch natuurbeheer of beheer door natuurorganisaties?

De vraag of agrarisch natuurbeheer een alternatief is voor beheer door natuurorganisaties wordt vanuit ecologisch perspectief vooral bepaald door de aard van de natuurdoelen die worden beoogd. Bij het beheer als weidevogelgrasland ligt agrarisch natuurbeheer meer voor de hand dan bij grootschalig beheer van bijvoorbeeld duinlandschap. Het beheer van perceelsranden en verspreid liggende landschapselementen in het landelijk gebied zal zich normaal gesproken goed lenen voor agrarisch natuur- en landschapbeheer. Ook voor bosgebieden en landgoederen geldt, dat particulieren goed in staat zijn om het beheer te voeren. Bij het beheer van grote natuurgebieden moet eerder worden gedacht aan terreinbeherende natuurorganisaties. Objectieve criteria zijn allereerst de behaalde natuurkwaliteit (effectiviteit) en de kosten van beheer (efficiency); verder de relatie met landbouwkundig gebruik, de continuïteit, de aanwezige gespecialiseerde kennis en de organisatiegraad in geval van grootschalig of ruimtelijk geclusterd beheer. Aandachtspunt is het grote verloop (bedrijfsbeëindigingen) in de agrarische sector. Dit kan van invloed zijn op de continuïteit en de verworven deskundigheid in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De analyse van mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer kan het best op het concrete niveau van gebiedsgerichte doelen worden benaderd.

Het inzetten van agrarisch natuur- en landschapsbeheer kan mede worden gemotiveerd vanuit sociaal-economisch beleid voor de agrarische sector en plattelandsontwikkeling. Dit is uit oogpunt van het bereiken van natuurkwaliteit minder relevant. Bij het bepalen van (alternatieve) beleidsopties verdient het aanbeveling om in de analyse de effectiviteit van de maatregelen vanuit afzonderlijke motieven te beoordelen zodat het beleid op rationele gronden kan worden bepaald.

Agrarisch natuurbeheer is een vorm van particulier beheer. In beginsel kan particulier beheer vele andere vormen aannemen (gekoppeld aan nieuwe landgoederen, golfbanen, verblijfsrecreatieterreinen, paardenhouderijen etc.). Dit kan interessante functiecombinaties opleveren. Indien dit in de richting gaat van vele individuele en versnipperde aanvragen speelt echter in versterkte mate de vraag of deze optie de meest effectieve, efficiënte en duurzame manier is van natuurbeheer. Particulier beheer zal altijd gekoppeld zijn aan een of andere vorm van (nieuwe) economische hoofdactiviteit. De mate waarin dit nu juist negatieve omgevingsinvloeden genereert dient een beoordelingscriterium te zijn. Onder meer speelt dan een rol of deze vormen van landgebruik uit oogpunt van landschappelijke kwaliteit een verrijking of juist een aantasting vormen. Door het vrijwillige karakter is dit niet vooraf te reguleren, tenzij dit in de vorm van randvoorwaarden duidelijk wordt aangegeven.

Overheidsinvesteringen of marktwerking?

De overheid heeft een belangrijke rol in het natuur- en landschapsbeheer. Dit komt voort uit het collectieve karakter van natuur en landschap. Wanneer het accent ligt op biodiversiteit, zoals bij de EHS het geval, heeft de overheid een investeringsrol bij de grondaankoop en bij de inrichting en het beheer van natuurgebieden. Het is niet reëel hier een grote rol van marktpartijen te verwachten. Medefinancieringsconstructies zijn onder voorwaarden denkbaar met marktpartijen die direct of indirect profijt hebben van natuur, zoals de recreatie en toerisme sector en de waterwinningsmaatschappijen.

Bij de aanleg en het beheer van groen in en om de steden liggen meer potenties voor marktwerking. De vraag naar groene woonmilieus in de steden is groeiend. De ontwikkeling van groen in en om de stad zal altijd worden bemoeilijkt door de relatief hoge grondprijzen in het stedelijk gebied. Investerings zouden gedeeltelijk in PPS-verband (Publiek-Private Samenwerking) kunnen plaatsvinden. De bereidheid van marktpartijen om mee te financieren valt echter tegen. Een optie is om in een integraal stedelijk ontwerp vroegtijdig en tegelijkertijd de rode én de groene component te ontwikkelen. De (gemeentelijke) overheid kan met planologische duidelijkheid een programma van eisen duidelijkheid scheppen over groen in en om de stad; niet als sluitstuk van de begroting maar als onmisbaar en vanzelfsprekend onderdeel van de stedelijke planning.

Alleen marktpartijen die deze groene component mee helpen financieren komen in aanmerking bij de gunning van projecten. De overheidsrol bij groen in en om de stad blijft evident wat betreft het programma van eisen en het scheppen van planologische duidelijkheid.

LITERATUUR

- CPB (2001). *tOETs: ex ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, RPD-planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB (2002). *Selectief investeren. ICES-maaregelen tegen het licht*. Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- During, R. en P.H. Kersten (2000). *Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Onderzoeksverslag van de werking van het restrictief beleid uit de VINEX/VINAC. In opdracht van de Tweede Kamer. Alterra, Wageningen.
- Groot R.S. de, 1992, *Functions of nature; evaluation of nature in environmental planning, management and decision making*, Wolters Noordhoff, Groningen.
- Hekhuis (red.), 1997. *Economische bestuurlijke evaluatie in natuurbeleid*. Achtergronddocument 3 NVK'97, IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- IKC Natuurbeheer (1999). *Zicht op overleven*. Tien jaar Overlevingsplan Bos en Natuur. Wageningen.
- Kuindersma, W. en H. Capelle, 2002. *Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002*. Reeks Natuurplanbureau-onderzoek werkdocument 2002-xx.
- KUN/UvA (2001). *De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Werkdocument Natuurplanbureau. Wageningen/Bilthoven.
- Luijt, J. 2002. *Grondmarkt in segmenten*. Den Haag, LEI, Rapport 4.02.01; ISBN 90-5242-707
- Milieu- en Natuurplanbureau (2001). *Who is afraid of red, green and blue? Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten*. RIVM-rapport 711931005. Bilthoven.
- Ministerie van LNV (2000). *Brief van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer, 3-11-2000. Middelen Natuurbeheer*. Den Haag.
- Ministerie van LNV (2002). *Brief van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer, 6-3-2002. Besteding extra middelen Natuuroffensief*. Den Haag.
- Ministerie van EZ, 2001. *Verkenning Economische Structuur*. **Den Haag**.
- Natuurplanbureau (2001). *Analyses van opties voor en gevolgen van het Natuuroffensief*. RIVM-rapport 408665 001, Bilthoven.
- Opdam, P.F.M., 2002. *Natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?*. Reeks Natuurplanbureau-onderzoek, werkdocument 2002-xx.
- Oskam, A.J., 1994. *Het landbouw/natuur-vraagstuk: economisch gezien*. Vakgroep Algemene agrarische Economie. Landbouwniversiteit Wageningen.
- Pleijte, M., R.P. Kranendonk, F. Langers en Y. Hooegeveen (2000). *WCL's ingekleurd: monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*. Alterra, Wageningen.
- RIVM, IKC-N, IBN-DLO en SC-DLO (1997). *Natuurverkenning 97*. Samsom H.D. Tjeenk Willink B.V. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (1998). *Natuurbalans 1998*. Samsom H.D. Tjeenk Willink B.V. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (1999). *Natuurbalans 1999*. Samsom H.D. Tjeenk Willink B.V. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2000). *Natuurbalans 2000*. Samsom B.V. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2001). *Natuurbalans 2001*. Kluwer. Alphen aan den Rijn.
- RIVM (2002). *De Nationale Natuurverkenning 2, 2002-2030*. Kluwer. Alphen aan den Rijn.
- Sijtsma, F.J. en D. Strijker, 1995. *Effect-analyse Ecologische Hoofdstructuur. Deel I - Hoofdrapport en Deel II - Natuurwaarde*. Stichting Ruimtelijke Economie Groningen. Groningen.
- Slangen, L.H.G., 1994. *De financiële en economische aspecten van het Natuurbeleidsplan*. Vakgroep Algemene Agrarische Economie, LUW, Wageningen. 27 p.
- Sociaal Economische Raad, 2001. *Advies op de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*
- Vreke, J., en F.R. Veeneklaas, 1997. *Economische kosten-batenanalyse van de Ecologische hoofdstructuur*. SC-DLO, rapport nr. 554, Wageningen. 64 blz.

BIJLAGE 1: Overzicht nationale taakstellingen natuur- en landschapsbeleid

Onderstaande tabel geeft een kwantitatief overzicht van bestaande beleidsopgaven (de 'taakstellingen') van het kabinet voor aankoop dan wel beheer van grond voor natuur en landschap. Recent zijn voor het natuur- en landschapsbeleid nieuwe nota's verschenen zoals: LNV (2000), LNV (2002) en VROM (2001).

Bestaande kwantitatieve taakstellingen van het kabinet voor natuur en landschap, per 1-1-2001, inclusief de voortgang van realisatie.

	Taakstelling (ha)	Gerealiseerd (ha)	Nog te realiseren (ha)	Gepland jaar van afronding
Kwaliteit: groen om de stad				
Randstadgroen	26.110	5.520	20.590	2013/2020
Bos, landschap en recreatie	13.790	5.030	8.760	2010/2018
Kwaliteit in landelijk gebied				
Landschapsimpuls	40.000	0	40.000	2020
Agrarisch natuurbeheer	135.000	ca 75.000	ca 60.000	2020
Duurzaamheid: Ecologische Hoofdstructuur				
Reservaten en natuurontwikkeling	151.500	50.500	101.000	2018
Traditioneel natuurterrein	36.000	16.850	19.150	2018
Natte natuur	9.500-10.500	0	9.500-10.500	2010/2015
Robuuste en ecologische verbindingen	36.500-42.500	0	36.500-42.500	2020

Bron: Natuurcompendium (op basis van gegevens Dienst Landelijk Gebied)

Van bovenstaande taakstellingen is momenteel een deel financieel niet gedekt. Het gaat indicatief om 10.000 ha van de taakstelling groen in en om de stad, 20.000 ha van de landschapsimpuls en 23.500-29.500 van de robuuste en ecologische verbindingen.

BIJLAGE 2: Achtergrond en gevolgen van de gestegen grondprijzen

De reden dat niet alle doelen zijn gehaald terwijl de overheid meer geld heeft besteed dan oorspronkelijk was gepland, heeft voor een groot deel te maken met de stijging van de grondprijzen. In deze appendix wordt kort ingegaan op de achtergronden hiervan en de gevolgen voor het natuurbeleid. De meeste grond die voor natuur wordt aangewend zou, bij afwezigheid van natuurbeleid, als landbouwgrond worden gebruikt. Het maatschappelijke welvaartsverlies is dan gelijk aan de verloren gegane agrarische productiecapaciteit voor zover toe te schrijven aan de productiefactor grond. Economische berekeningen op sectorniveau wijzen uit dat de prijs van landbouwgrond ver boven de waarde ligt die die grond in het agrarische productieproces heeft. Deze agrarische productiewaarde is in het afgelopen decennium bovendien nauwelijks gestegen, vermoedelijk is er eerder sprake van een daling geweest (door dalende reële productprijzen). De grondprijzen zijn daarentegen wel sterk gestegen. Hoe moet dit worden begrepen?

Ruwweg kan op drie achterliggende factoren worden gewezen:

- (i) Schaalvergrotingsprocessen (en wetgeving op mestgebied) betekenen dat voor veel bedrijven de waarde van een marginale hectare landbouwgrond structureel boven de gemiddelde waarde ligt. Dit betekent dat het voor landbouwbedrijven die niet overwegen te stoppen, het in beginsel aantrekkelijk is om uit te breiden. De betaalcapaciteit legt een bovengrens aan hetgeen maximaal voor een hectare grond kan worden betaald. Door de daling van de rente in de afgelopen jaren (lange rente van 9% in 1990 naar 5% in 2001) is de betaalcapaciteit sterk toegenomen. In het kielzog hiervan ontstond er een opwaartse druk op de prijs van landbouwgrond.
- (ii) De behoefte aan landbouwgrond voor niet-landbouwdoelen (incl. natuur) is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Zo'n ontwikkeling leidt, *ceteris paribus*, eveneens tot een stijging van de prijs.
- (iii) Misschien wel de belangrijkste factor is de stijging van de grondprijs in het stedelijk gebied en in landbouwgebieden die een stedelijke bestemming krijgen. De achtergrond van die stijging is, in dit verband niet zo relevant. Wel is belangrijk dat bij een bestemmingswijziging de rent van die wijziging, in dit geval het prijsverschil tussen landbouwgrond en woningbouwgrond, in beginsel in handen van de grondeigenaar komt. Anticiperend op een mogelijke bestemmingswijziging stijgt de prijs van landbouwgrond. Vooral natuurlijk als de kans op een bestemmingswijziging groot is. Echter, omdat grond met een verwaarloosbare kans op een bestemmingswijziging woningbouwgrond, in veel gevallen, een *perfect substituu*t is voor landbouwgrond met een grotere kans op een 'gunstige' bestemmingswijziging, stijgt ook de prijs van die grond. Door het prijsopdrijvende effect van de kans dat er een bouwrecht om niet aan de grondeigenaar wordt gegeven, verschuift de agrarische vraag namelijk naar grond in gebieden waar die kans heel klein is. Van die verschuiving gaat dan ook weer een opwaartse druk op de prijs uit.

Het effect op de efficiency van het natuurbeleid van de oplopende hectare prijs bij grondverwerving voor natuurdoeleinden, is (bij een gelijkblijvende waarde van de onderliggende agrarische productiecapaciteit) op macroniveau nagenoeg nul. Er is echter wel een verdelingseffect: de belastingbetaler betaalt, via de overheid, meer aan de grondeigenaar. Gezien de budgetgrenzen van de overheidsuitgaven is dit verdelingseffect in de praktijk van de besluitvorming relevanter dan het 'onveranderde' welvaartseffect.

Wanneer zullen die verdelingseffecten zich weer meer ten gunste van de belastingbetaler (en dus ook het overheidsbudget) ontwikkelen?

- (i) Bij daling van winstgevendheid van de grondgebonden landbouw;
- (ii) Bij een stagnatie van het proces van schaalvergroting in de landbouw;
- (iii) Bij een stijging van de rente;
- (iv) Bij een daling van de huizenprijzen;
- (v) Bij een introductie van een grondheffing gericht op het afkomen van de rent op een bestemmingswijziging;
- (vi) Bij een afname van de ruimtevraag voor niet-agrarische doeleinden.

BIJLAGE 3: Samenvattende doelen-middelen matrix in aansluiting op de geherformuleerde vraagstelling

In een later stadium zijn door LNV en FIN de onderzoeksvragen geherformuleerd. In de rapportage is de oorspronkelijke vraagstelling gevolgd. In deze bijlage wordt ingegaan op de gestelde vervolgvragen.

In deze vervolgvragen is verzocht een aantal instrumenten te toetsen op 8 nader aangegeven doelstellingen:

1. Het realiseren van aaneengesloten oppervlakten natuurgebied;
2. Het realiseren van de voor de natuurdoelen gewenste milieuocondities;
3. Het realiseren van de gewenste ruimtelijke samenhang;
4. Het natuurdoelgericht beheer;
5. Het realiseren van recreatiemogelijkheden;
6. De benutting van recreatiemogelijkheden;
7. Het realiseren/ behouden van landschapselementen
8. De veiligstelling/ bescherming van de natuur.

De toetsing van instrumenten op effectiviteit is reeds opgenomen in voorgaande uitgebreide beoordeling van de instrumenten (vraag 2 t/m 4). Er is nog een instrument aan toegevoegd (groen in en om de stad) zodat beter kon worden aangesloten op de verbrede hoofddoelstelling ('natuur voor mensen'). De toetsing op kosteneffectiviteit (efficiency) is met de huidige gegevens niet met een ex-post evaluatie per instrument te onderbouwen. De algemene beoordeling van efficiency is in paragraaf 4.5. behandeld.

Onderstaande doelen-instrumenten matrix geeft een kwalitatieve inschatting van de bijdrage per instrument aan de acht doelstellingen, zoals in de LNV-FIN notitie van 25-2-02 benoemd. De beoordeling is een expert-judgement, gebaseerd op studies die in het kader van de eerste natuurverkenning en de afgelopen vier natuurbalansen zijn uitgevoerd.

Tabel 1. Kwalitatieve inschatting van de bijdrage van een aantal instrumenten aan de doelstellingen.

Instrument	Doelstellingen							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Verwerving	+/p	++	+/p	++	+/p	-	++	++
Inrichting	++	++	++	++	++	+	++	+
Beheer door terreinbeherende instanties	++	++	++	++	++	++	++	+
Particulier natuurbeheer	+/p	++	+/p	++	++	++	++	+
Agrarisch natuurbeheer	-	p	-	+	p	p	++	-
Effectgerichte maatregelen (OBN)	-	++	P	+/p	-	-	+	+
Anti-verdroging (GeBeVe)	-	++	P	+/p	-	-	++	+
Veiligstelling/bescherming natuur	++	+/p	P	++	p	-	++	++

De kolomnummers verwijzen naar bovengenoemde doelstellingen. De in de tabel opgenomen symbolen hebben de volgende betekenis:

- +: bijdrage beperkt
- ++: bijdrage groot
- : geen bijdrage
- p: potentiële bijdrage (met voetnoten toegelicht)

Korte toelichting bij de tabel:

- De actuele bijdrage aan realisatie van natuurdoelen kan slechts globaal worden ingeschat, omdat het proces van doeltoewijzing nog gaande is.
- De actuele bijdrage van particulier natuurbeheer is zeer beperkt, aangezien de realisatie van de taakstelling particulier beheer EHS nog zeer gering is.
- De bijdrage van de instrumenten ‘verwerving’ en ‘inrichting’ kan worden vergroot indien zij meer strategisch worden ingezet: verwerving van enclaves in bestaande natuurgebieden, verwerven van gronden die een essentiële bijdrage kunnen leveren aan samenhang (robuuste verbindingen etc.); via inrichting zorgen voor grote eenheden met samenhangende natuurdoelen.
- Het realiseren van recreatiemogelijkheden is met name in de Randstad sterk afhankelijk van planologische duidelijkheid.
- Particulier natuurbeheer in de EHS kan een bijdrage leveren aan het realiseren van aaneengesloten oppervlakten natuurgebied, ruimtelijke samenhang en natuurdoelgericht beheer. Voorwaarden zijn wel dat naastliggende particulieren hun beheer(doelen) onderling afstemmen en versnipperd eigendom niet leidt tot fysieke versnippering (hekwerken etc.).
- Agrarisch natuurbeheer kende aanvankelijk als doelstelling ook de buffering van natuurkernen en daarmee een bijdrage aan de realisatie van voor natuurdoelen gewenste milieucondities. Deze doelstelling is – vooral door toepassing ruime jasmethode – in vergetelheid geraakt; wellicht biedt beleid t.a.v. ‘beïnvloedingsgebieden’ (SGR2) nieuwe kansen.
- De bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan het realiseren en benutten van recreatiemogelijkheden kan worden vergroot wanneer het landelijk gebied wordt ontsloten via aanleg van wandelpaden en gedogen van wandelaars op landbouwgronden. Ook kan worden gedacht aan combinatie agrarisch natuurbeheer en verkoop van streekproducten, kamperen bij de boer etc.
- De bijdrage van effectgerichte maatregelen zoals gestimuleerd met OBN en GeBeVe aan de realisatie van populatie-netwerken en natuurdoelgericht beheer kan worden versterkt mits dergelijke maatregelen strategischer worden ingezet en in combinatie met andere gebiedsgerichte milieumaatregelen.
- Onder ‘veiligstelling/bescherming natuur’ wordt in dit verband verstaan juridische (NB-wet, HVR etc.) en planologische bescherming.
- Veiligstelling/bescherming kan een bijdrage leveren aan gewenste milieucondities indien buffering van natuurkernen juridisch/planologisch wordt vastgelegd (denk aan beïnvloedingsgebieden). Ditzelfde geldt voor het realiseren van ruimtelijke samenhang via het veiligstellen van bijvoorbeeld robuuste verbindingen. Eerder is al opgemerkt dat planologische duidelijkheid een belangrijke voorwaarde is voor de uitbreiding van recreatiemogelijkheden, vooral in de Randstad.

BIJLAGE 4: Samenstelling projectteam

Drs. W. Lammers (projectleiding, eindredactie)

Dr. Ir. S. Kruitwagen (RIVM)

Drs. W. Kuindersma (Alterra)

Drs. R. van Oostenbrugge (Alterra)

Dr. Ir. H. Stolwijk (CPB)

Dr. F. Veeneklaas (Alterra)