

De Ecologische Hoofdstructuur



**Een analyse van de aanpak van de
provincies Utrecht en Groningen**

Berna Balci, 1627627
Dony Duifhuis, 1402765

Voorwoord

Voor u ligt onze bachelorscriptie over de EHS en zijn bijzonderheden. Het schrijven van dit stuk ging niet zonder slag of stoot. Er waren een paar gevallen van communicatieproblemen onderling, wat er toe leidde dat het gehele project nogal lang duurde. Toch hebben wij hier met plezier aan gewerkt en het schrijven van deze scriptie heeft er bij ons toe geleid dat we nu met een hernieuwd respect naar onze prachtige natuur kijken en de moeilijke taak die wij als Nederlander hebben deze te behouden en te beschermen. Een fietstocht door de provincie zal nooit meer hetzelfde zijn, omdat deze nu gepaard gaat met waardering voor wat om ons heen te zien is. Zonder de inspanningen van onze overheden zou het landschap er misschien wel heel anders uit zien.

Graag willen wij meneer van der Meulen bedanken voor zijn begeleiding en zijn geduld met ons. Ook meneer van der Velde van de provincie Groningen en meneer de Pater van de provincie Utrecht verdienen onze dank voor de tijd die zij voor ons in hun drukke schema vrijgemaakt hebben om onze vragen te beantwoorden.

Wij wensen u veel plezier bij het lezen en hopen dat ook u, de lezer, een nieuwe kijk op onze natuur krijgt en het tomeloze werk van de provincie om deze natuur te behouden.

Berna Balci en Dony Duifhuis
Juli 2011

Inhoud

Voorwoord	2
Inhoud	3
Samenvatting	5
Inleiding	7
Hoofdstuk 1. Natuurbeleidsplan 1990	8
1.1 Voorafgaand aan het Natuurbeleidsplan	8
1.2 Het plan	8
1.3 Algemene natuur- en landschapswaarden	9
1.4 Bijzondere natuur- en landschapswaarden	9
1.4.1 De EHS	10
1.5 Internationaal beleid	11
1.5.1 Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en Natura 2000	11
1.6 Natura 2000 en de EHS	12
Hoofdstuk 2. Natuurdoeltypen	14
2.1 Uitgangspunten voor natuurdoeltypen	14
2.2 Biodiversiteit: Doelsoorten	15
2.3 Beheersstrategieën	15
2.4 Abiotische randvoorwaarden	16
2.5 Toepassing van natuurdoeltypen	17
2.5.1 de maatschappelijke context	17
2.5.2 Ruimtelijke rangschikking	17
2.5.3 Toepassing in het natuurbeleid	17
2.6 Natuurdoeltypenkaarten	17
2.7 Realisatie door middel van beheer en evaluatie	18
Hoofdstuk 3. Huidig beleid	20
3.1 Natuurdoeltypen	20
3.2 Rolverdeling overheden	20
3.3 Natuurbalans 2009	22
3.4 Het beleid in de provincies	23
Hoofdstuk 4. De provincie Groningen en de EHS	24
4.1 ambities	24
4.2 aanwijzing	25
4.3 ontwikkeling	25
4.3.1 het verkrijgen van de grond	26
4.3.2 inrichting	27
4.4 beheer	28
4.5 ontwikkelingen in het beleid	30
Hoofdstuk 5. De provincie Utrecht en de EHS	32
5.1 ambities	32
5.2 aanwijzing	32
5.3 ontwikkeling	33
5.3.1 het verkrijgen van de grond	34
5.3.2 inrichting	35
5.4 beheer	37
5.5 ontwikkelingen in het beleid	38

Hoofdstuk 6. Conclusie	40
6.1 een vergelijking van de provincies Utrecht en Groningen	40
6.2 conclusie	42
Literatuurlijst	43

Samenvatting

D. Duifhuis

Het natuurbeleidsplan beschrijft de beoogde realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de eisen die het Rijk hieraan stelt. De EHS is een strook aaneengesloten natuurgebied door heel Nederland heen. Er wordt een onderscheid gemaakt in verschillende natuur- en landschapswaarden die belangrijk zijn voor Nederland en die men graag behouden ziet blijven. Opgenomen in het natuurbeleidsplan zijn; de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en Natura 2000 (een combinatie van de vorige). Voor de Natura 2000 gebieden gelden strengere beschermingsregels (opgesteld door de Europese Unie) dan voor andere natuurgebieden. Bijna alle Natura 2000 gebieden in Nederland zijn opgenomen in de EHS.

Natuurdoeltypen, een in het natuurbeleid nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft, worden gebruikt om natuurgebieden te evalueren naar hun waarden voor de inrichting van de EHS. Het opstellen gaat gepaard met een verscheidenheid aan criteria. Aan de hand van natuurdoeltypen kunnen 4 verschillende beheersstrategieën voor een natuurgebied worden opgesteld die leiden tot een verscheidenheid aan pakketten die gebruikt kunnen worden voor de aanvraag van subsidie voor het beheer van een natuurgebied.

In het huidige beleid is uiteindelijke rolverdeling van de verschillende overheden als volgt: Het Rijk heeft globaal de grenzen vastgesteld van de EHS en financiert grotendeels de realisering hiervan. De grootste rol voor de realisatie van de EHS is weggelegd voor de provincie, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het EHS-beleid en de precieze begrenzing van de EHS. Gemeenten leggen vast in de bestemmingsplannen wat wel en niet mag in de EHS. Verder is het de taak van de gemeente om er voor te zorgen dat een gebied aan de milieuwetten voldoet. Het milieubeleid zorgt tevens voor bescherming tegen vervuiling als bijvoorbeeld stikstof in de grond van omliggende boerderijen. Dit milieubeleid is een inspanning van alle overheden, ook waterschappen. Waterschappen zorgen voor de kwaliteit en kwantiteit van het water. Zij richten waterbeheer op integraal natuurbeheer en beheren veilige strategische watervoorraden.

In de provincie Groningen ligt de nadruk op de combinatie van natuur met een andere functie. Er wordt geprobeerd een samenhang te creëren tussen bijvoorbeeld natuur en wonen of natuur en recreatie. Bij de aanwijzing van de globale EHS heeft de provincie veel inspraak gehad en de precieze aanwijzing was dan ook niet al te moeilijk. Er bestonden al veel natuurgebiedjes die samengebracht dienden te worden tot grotere natuurgebieden en weer met elkaar verbonden moesten worden door robuuste verbindingzones. De provincie Groningen heeft in het beginstadium van de EHS een plan samengesteld voor de gehele provincie over hoe de EHS eruit komt te zien. Men is nu bezig dit plan stapje voor stapje uit te voeren

Het verkrijgen van de grond in de beoogde EHS is niet altijd even gemakkelijk. Het grootste probleem is dat de grond niet te koop staat. Er zijn dan twee verschillende stappen mogelijk; de grondeigenaar kiest ervoor om van zijn land een natuurgebied te maken (wat nog niet veel gebeurt in Groningen), of er wordt aan de grondeigenaar een stuk land aangeboden buiten de EHS wat voor de doelen van de grondeigenaar gebruikt kan worden. Dit gaat niet zonder problemen; niet iedereen ziet het nut van de EHS en sommige grondeigenaren willen niet verhuizen. Er wordt dan geprobeerd een oplossing op maat te bedenken.

Na het verkrijgen van het land, moet het nog ingericht worden als natuur. Hiervoor zijn natuurdoeltypen het uitgangspunt om te zien welke natuur gerealiseerd dient te worden. De realisatie gaat in samenwerking met alle betrokken partijen als het waterschap, gemeentes, natuurorganisaties en de lokale bevolking. Als er een plan is opgesteld, wordt deze in het bestemmingsplan van de gemeente opgenomen.

Het ingerichte natuurgebied geeft de provincie in de handen van natuurterreinbeherende organisaties. Subsidies die de beheerder kan aanvragen staan weergegeven in de beheertypenkaart en gelden alleen voor de volgens de natuurdoeltypekaart beoogde natuur. Ook is er (gedeeltelijk) particulier natuurbeheer mogelijk. De provincie Groningen stelt elke vier jaar een eigen natuurbalans op. Hierin wordt aangegeven hoe het er met de natuurgebieden voor staat en ook de voortgang van het beleid. Verder van belang voor het beheer van natuurgebieden, is de bescherming van de natuur. Voor Natura 2000 gebieden is dit in de Europese wetgeving vastgelegd, maar voor EHS gebieden die hierbuiten vallen geldt een landelijke bescherming welke de provincie Groningen de Spelregels EHS noemt. Als laatste zijn er nog samenwerkingsverbanden tussen aangrenzende provincies om alles in goede banen te leiden.

Het landelijke doel voor de EHS was, om het in 2018 voltooid te hebben. Wat in 2018 niet gerealiseerd is, komt te vervallen. De provincie Groningen wil nu zo veel mogelijk grond aankopen en zo snel mogelijk realiseren. Helaas zal niet alles gerealiseerd kunnen worden.

In de provincie Utrecht ligt de nadruk bij de realisatie van de EHS op zo veel mogelijk samenwerking met betrokken partijen van een gebied. Door deze samenwerking werd het kader voor de aanwijzing van de EHS kleiner en kon de precieze begrenzing worden vastgesteld. Utrecht kende hierbij hinder vanuit de landbouwsector. Wat volgde was geschuif met rode en groene contouren (bebouwing en natuur).

Bij de ontwikkeling van natuurgebieden in de provincie Utrecht houdt de provincie zich vooral bezig met het inzetten van instrumenten om dit in goede banen te leiden. Het belangrijkste instrument is overleg en ook een goede bestuurder is van groot belang.

Voor het verkrijgen van grond heeft de provincie prioritaire gebieden aangewezen waarop onteigening kan plaatsvinden. Dit is echter een laatste redmiddel en wordt alleen in uiterste gevallen gebruikt. Meer wordt geprobeerd langs andere wegen grond te verkrijgen. Veel bestaande natuur is in handen van particuliere grondeigenaren.

De provincie Utrecht heeft een aantal instrumenten die toegepast worden voor de inrichting van de grond, als de Saldobenadering en het Nee, tenzij beleid, waarbij wordt gekeken of bepaalde ontwikkelingen geen significante schade aan de natuur teweeg brengen.

In Utrecht valt het beheer in handen van particulieren en natuurbeherende organisaties welke subsidie kunnen aanvragen die zijn vastgesteld met behulp van natuurdoeltypen. Ook probeert men een afstemming te bereiken tussen recreatie en natuur door middel van het creëren van recreatieve poorten. Gemeentes hebben een belangrijke rol bij het beheer van de EHS-gebieden. Het is de bedoeling dat de gemeente er op let dat regels, afspraken en wetten nageleefd worden. Een andere rol van de gemeente is het lokaal afwegen van belangen. Dat moet wel binnen de kaders meegegeven door het Rijk en de provincie.

Evaluatie is in Utrecht een lastig punt; er wordt teveel tijd besteed aan uitvoering van beleid. De provincie leunt heel erg op natuurorganisaties voor informatie. Ook de samenwerking tussen provincies gaat niet optimaal en mag van de provincie Utrecht verbeterd worden. Realisatie van de gehele EHS in 2018 gaat ook in de provincie Utrecht niet lukken.

Regels voor de EHS worden per situatie anders ontvangen, geïnterpreteerd en verwerkt tot beleid. De prioriteiten in Groningen, waar relatief weinig inwoners zijn en veel open ruimte is, liggen anders dan in Utrecht, waar mens en natuur op elkaars lippen zitten.

Het EHS-beleid heeft een arbitraire basis, waarbij een bepaalde hoeveelheid land tot natuur omgevormd moet worden tot een bepaalde kwaliteit. De uitvoering is veelzijdig. Elke provincie heeft zijn eigen waarden en problemen en een eigen manier om hiermee om te gaan, zoals wel gebleken is uit de omschrijving van de provincies. Waar de één kampt met ruimtegebrek om de EHS in te vullen, heeft de ander misschien wel teveel ruimte en te weinig tijd om de EHS invulling te geven.

Inleiding

D. Duifhuis

De natuur heeft een belangrijke rol in het voortbestaan van onze planeet. Immers, zonder natuur is er geen leven op Aarde mogelijk. Het is daarom belangrijk dat de mens zijn best doet deze natuur te beschermen en de kans geeft deze zich te laten ontwikkelen.

Nederland is daarom bezig met het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een aaneengesloten groene zone door het hele land heen. Elke provincie heeft van het Rijk de opdracht gekregen de EHS te realiseren en te onderhouden. Het Rijk heeft hiervoor een nationaal beleidsplan geschreven die de provincie ruimte geeft deze in te vullen naar men goed dunkt, maar wel met de bepalingen die het Rijk voorgeschreven heeft in Het Natuurbeleidsplan (1990).

Het realiseren van de EHS gaat echter niet over één nacht ijs en brengt de nodige problemen met zich mee. Omdat er ruimte is voor de provincies om zelf een beleid aangaande de EHS op te stellen, rijst de vraag; hoe gaan de provincies daarmee om?

In dit onderzoek wordt, na een literatuurstudie van het Rijksbeleid, gekeken naar het beleid van de provincies Groningen en Utrecht betreffende de EHS en de werkwijze hoe deze uitgevoerd wordt. Door middel van een literatuuronderzoek en een tweetal interviews wordt geprobeerd een duidelijk beeld te scheppen van de realisatie van de EHS en de problemen die daarbij komen kijken. Er wordt hier gekeken naar:

- De ambities die beide provincies hebben naar aanleiding van de EHS
- De aanwijzing van de EHS en hoe deze bepaald is
- De ontwikkeling van de EHS en hoe deze tot stand komt
- Het beheer van de EHS en welke partijen daar verantwoordelijk voor zijn

Verder volgt er een analyse van het verschil in de werkwijze van deze twee provincies.

Hoofdstuk 1. Natuurbeleidsplan 1990

D. Duifhuis

1.1 Voorafgaand aan het Natuurbeleidsplan

Al in de vroege jaren van ons land is de mens bezig de natuur te wijzigen naar eigen behoefte. Bossen werden gekapt, moerassen drooggelegd, zelfs de zee werd aan banden gelegd. Veel van de oorspronkelijke flora en fauna is dan ook verdwenen (denk aan de lynx, de wolf, oerbossen etc.). Toch heeft het indammen van de natuur door de mens er ook voor gezorgd dat er veel uitheemse soorten zijn geïntroduceerd in het Nederlandse landschap.

De ontwikkelingen van de mens op het gebied van technologie, economie en demografie heeft er in de loop der jaren voor gezorgd dat de kwaliteit van de natuur er niet op vooruit gegaan is. Door bijvoorbeeld huizenbouw, aanleg van wegen en industrie, heeft de natuur veel terrein verloren en lucht- en bodemverontreiniging hebben ook hun tol op de nationale flora en fauna.

In de laatste eeuw is de vraag voor natuurgebieden toegenomen. Naast schoon water, schone lucht en schone bodem, behoort het landschap (waaronder dus flora en fauna) tot een belangrijk aspect voor het vormen van een fijne leefomgeving. In het dichtbevolkte Nederland is het dan ook een moeilijke taak om een rijk en gevarieerd natuurlandschap in stand te houden en verder te ontwikkelen.

In 1960 werd de eerste nota ruimtelijke ordening opgesteld; de nota inzake de ruimtelijke ordening. Hierin werd het Groene Hart bepaald als natuur en recreatiegebied waarin niet verder gebouwd mocht worden. De eerste stap naar een beter natuurbehoud. In de Derde Nota Ruimtelijke Ordening deel 1 (1974) ging men hier dieper op in door verschillende regelingen te treffen voor nationale parken en landinrichting en beheerovereenkomsten af te sluiten met boeren om milieuvriendelijke landbouwmethoden te ondersteunen. Ook werd er naar de cultureel waardevolle aspecten van het landschap gekeken: "naast natuurgebieden verdienen oude cultuurlandschappen die uit een oogpunt van ecologie, wording van het landschap, cultuurhistorie en/of beleving bijzondere waarden vertegenwoordigen, intensieve aandacht" (oriënteringsnota 1974).

In de Relatienota van 1975 werden plannen ontwikkeld om beheersgebieden en reservaatgebieden te realiseren. Beheersgebieden zijn gebieden waar de natuur nog mooi of ongeschonden is waar men tracht een agrarische bedrijfsvoering te bevorderen die voornamelijk is afgestemd op het natuur- en landschapsbeheer. Landbouw is hier een essentieel onderdeel van en daarom werd in de relatienota vastgesteld om beheersprestaties apart te financieren op de volgende manier:

- Een vergoeding voor het verrichten van duidelijk omschreven onderhouds- en beheerswerkzaamheden
- Een vergoeding vanwege permanente natuurlijke handicaps
- Een vergoeding voor aanpassingen in de bedrijfsopzet en bedrijfsvoering ten behoeve van het landschappelijk beheer

De voornemens in deze relatienota hebben een belangrijke rol gespeeld bij de opstelling van het Natuurbeleidsplan in 1990.

1.2 Het plan

Het werd duidelijk dat de huidige regelingen en wetten de achteruitgang van natuur en landschap niet genoeg konden tegengaan. Op 11 juni 1990 bood de toenmalige minister van Landbouw, Visserij en Natuur (LNV), minister Bukman, het Natuurbeleidsplan aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan. Het plan is tot stand gekomen na uitvoerig advies van vele adviesraden en maatschappelijke organisaties en na reacties van verschillende overheden.

Kort samengevat is het Natuurbeleidsplan een strategisch plan, met als hoofddoel: "de duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en

landschappelijke waarden" (Natuurbeleidsplan 1990). Het plan is bedoeld om de doelstellingen van het natuur- en landschapsbeleid van de Rijksoverheid op langere termijn weer te geven en om aan te geven welke maatregelen op welke terreinen genomen moeten worden om de doelstellingen te bereiken, zowel op eigen beleidsterrein als in andere velden en sectoren. Zo kan ook aan de doorwerking in andere relevante plannen van de overheid gewerkt worden. Daarnaast wordt een expliciet beroep gedaan op burgers, boeren, bedrijfsleven en maatschappelijke groeperingen.

Het was de bedoeling dat het Natuurbeleidsplan richtinggevend zou zijn voor het Nationaal Milieubeleidsplan, het Nationaal Milieubeleidsplan-plus en de Derde Nota waterhuishouding. Met de Vierde Nota over Ruimtelijke Ordening kende het Natuurbeleidsplan een dubbele relatie: Aan de ene kant draagt het Natuurbeleidsplan bij aan de uitvoering van de Vierde Nota en aan de andere kant moet het Natuurbeleidsplan dienen als een van de uitgangspunten voor de nieuwe zonering van landelijk gebied die in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) zal worden opgenomen.

1.3 Algemene natuur- en landschapswaarden

Het Natuurbeleidsplan is in essentie op te splitsen in 2 delen: de algemene natuur- en landschapswaarden en de bijzondere natuur- en landschapswaarden. Onder de algemene natuur- en landschapswaarden verstaat men de waarden die van lokaal of regionaal belang zijn. Bijvoorbeeld een gebied dat typerend is voor een streek en waar men de landschapswaarden wil van behouden of terugbrengen zoals het vroeger was, zoals het Hooge Land in Groningen, of de Biltse Duinen in Utrecht. Het is aan de lagere overheden als gemeenten, of grondgebruikers om de natuurlijke omgeving van plant en diersoorten in stand te houden of te herstellen indien deze niet meer aanwezig zijn. Het betreft soorten waarvan aan de bestaansvoorwaarden kan worden voldaan, ook in gebieden die meer intensief gebruikt worden. Het Rijk heeft de volgende beleidsinstrumenten geïntroduceerd om de ontwikkeling van deze gebieden te stimuleren:

- Het opstellen van provinciale Natuurbeleidsplannen (door de Provinciën uit te voeren),
- Regelmatige rapportage over de huidige toestand van natuur en landschap,
- Bevorderen van onderzoek naar de effectiviteit van het gevoerde beleid,
- Verspreiding van kennis aan landgebruikers zodat ook zij op eenvoudige wijze kunnen bijdragen aan de instandhouding of herstel van de natuur.

1.4 Bijzondere natuur- en landschapswaarden

Bij de bijzondere natuur- en landschapswaarden gaat het om gebieden waarvan men denkt dat deze bijzonder kwetsbaar zijn voor menselijk handelen, de gebieden die extra onder druk staan door de milieuvervuiling. Deze gebieden kunnen van nationaal én internationaal belang zijn door hun hoge culturele- en natuur/landschapswaarden. Door de beperkte middelen die er zijn, is het noodzakelijk prioriteiten te stellen welke bijzondere natuur- en landschapswaarden dienen te worden behouden. Ten behoeve van deze prioriteiten is een viertal aspecten te onderscheiden:

- *Ecologische waarden*, waar voornamelijk de verscheidene ecosystemen mee bedoeld worden. Gekeken wordt naar de criteria verscheidenheid, natuurlijkheid en kenmerkendheid,
- *Aardkundige waarden*, waar het gaat om de zelfstandige betekenis van abiotische structuren, elementen en processen als stuwwallen, getijdenprocessen, pingo-ruïnes, etc. Voor de waardering van de aardkundige waarden heeft men de volgende criteria opgesteld: vervangbaarheid, (inter)nationale zeldzaamheid en het nog werkzaam zijn van de processen.
- *Belevingswaarden*, waarbij het gaat om de beleving die een mens aan een gebied koppelt. Dit is in hoge mate persoonsgebonden en het is dus moeilijk hier criteria voor te noemen. Toch blijkt uit verschillende studies dat de waardering van een gebied in hoge mate samenhangt met de schaal van het

landschap. Duidelijk begrensde ruimten worden meestal hoger gewaardeerd dan minder duidelijk begrensde ruimten. Dit gegeven is meegenomen in het Natuurbeleidsplan door prioriteiten te geven aan gebieden met een nog gave kleinschaligheid en gebieden met een nog aanwezige openheid.

- *Cultuurhistorische waarden*, waar vooral aandacht wordt geschonken aan cultuurhistorische structuren, patronen en elementen in het landelijk gebied welke zijn voortgekomen uit het menselijk grondgebruik van vroeger. De criteria die hier aan verbonden zijn, zijn (inter)nationale zeldzaamheid en samenhang (de mate waarin verschillende onderdelen van een landschap nog een functioneel samenhang vertonen).

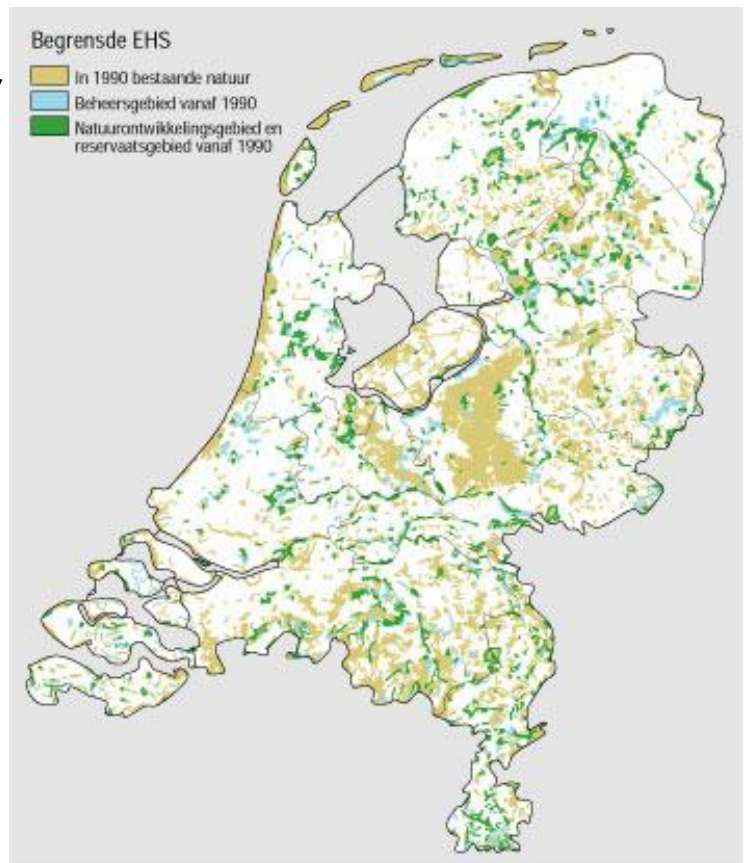
1.4.1 De EHS

De gebieden die zijn opgenomen in de prioriteitenlijst van de overheid zijn verbrokkeld over Nederland. Ze liggen te ver uit elkaar om een goede samenhang te bieden. Daarom is in het Natuurbeleidsplan de ecologische hoofdstructuur (EHS) benoemd. De EHS is een samenhangend stelsel van waardevolle ecosystemen zoals benoemd met behulp van de prioriteiten die hierboven vermeld staan. De EHS moet ervoor zorgen dat deze natuurgebieden met elkaar in verbinding staan zodat deze een betere bescherming, behoud en ontwikkeling krijgen. Binnen de EHS worden de volgende soorten gebieden onderscheiden:

- Kerngebieden,
- Natuurontwikkelingsgebieden,
- Verbindingszones,
- Bufferzones.

Kerngebieden zijn gebieden met bijzondere natuur- en landschapswaarden die van (inter)nationale betekenis zijn. Ze vormen de ruggengraat van de EHS en de bestaande natuurterreinen, landgoederen en bossen zijn hierin opgenomen. Ook de grote rivieren, wateren en kustzones en de nationale parken behoren hiertoe. Het beleid voor de kerngebieden is gericht op duurzame instandhouding van de na te streven natuurwaarden, zodat er in de toekomst weinig verder ingrijpen van de mens nodig is. Er geldt een basisbescherming die er op gericht is om vanuit het natuurbeleid ongewenste veranderingen te voorkomen.

Natuurontwikkelingsgebieden hangen ruimtelijk samen met de kerngebieden met het verschil dat waar men in kerngebieden instandhouding van de huidige natuur nastreeft, men in de natuurontwikkelingsgebieden, zoals de naam al zegt, nieuwe ecosystemen probeert te ontwikkelen. Deze gebieden kunnen later weer hernoemd worden tot kerngebied. In Nederland betreffen deze gebieden voornamelijk gebieden die geschikt zijn voor de ontwikkeling van schraallanden, moerassen en bossen, kortom; natte natuur. Dit sluit aan op het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief Nederland-Waterland. Het netwerk van natuurontwikkelingsgebieden omvat de as Friesland-Zeeland, waarbij ze aansluiten op de



Figuur 1.1 EHS in 1990
(bron: Animal Freedom)

grote wateren (de aansluiting op de kerngebieden dus). Ook droge gebieden die de kwaliteiten hebben om zich te kunnen ontwikkelen zijn aangesloten bij de natuurontwikkelingsgebieden.

Verbindingszones zijn, zoals de naam al doet vermoeden, gebieden of structuren die de kerngebieden met elkaar verbinden zodat er verspreiding, migratie en uitwisseling van soorten kan plaatsvinden. Hoe een dergelijke zone eruit ziet is afhankelijk van het plaatselijke landschap. Zo kunnen ze de vorm hebben van verbindende 'corridors' (aansluitende bebossing langs wegen bijvoorbeeld) of van 'stepping stones' van wisselende omvang (groepen bebossing niet ver van elkaar afgelegen). Op nationaal niveau is de mogelijkheid om verbindingzones aan te wijzen beperkt. Niet alle soorten komen overal voor en voor elke soort bestaan er verschillende eisen waar de natuur aan moet voldoen. Enkel voor de soorten waarvan de verbreiding en de eisen die zij aan verbindingen stellen algemeen bekend is, is dit mogelijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de das, edelhert en otter.

Een bufferzone is een gebied rondom de EHS die deze moeten beschermen tegen negatieve invloeden van buitenaf zodat de gewenste natuurwaarden van de EHS kunnen worden gerealiseerd dan wel gehandhaafd.

1.5 Internationaal beleid

Niet alleen in Nederland, maar over de hele wereld staat de natuur onder grote druk. Een aantal bekende voorbeelden zijn natuurlijk het kappen van het regenwoud, het smelten van de poolkappen en de verwoestijning. In de loop der jaren hebben de natuur en milieuproblemen meer internationale erkenning gekregen en is er getracht een beleid op te zetten waarbij, net als in het Nederlandse Natuurbeleidsplan, het bevorderen van duurzaamheid van natuur en landschap en een duurzame ontwikkeling van maatschappelijke sectoren zoals landbouw, centraal staan.

In de jaren rondom het ontstaan van het Nationaal Beleidsplan, is het aantal internationale regelingen en overlegverbanden dat betrekking heeft op natuurbehoud, sterk toegenomen. Helaas zijn er nog wel vele tekortkomingen en hiaten te vinden op internationaal gebied. Nog niet bij elk land is het besef binnengekomen dat men wereldwijd er zoveel mogelijk aan moet doen om het milieu te verbeteren. Sommige landen (voornamelijk derde wereld landen) leggen hun prioriteiten bij andere gebieden dan het milieu. Dit is in principe best te begrijpen als men denkt aan hongersnood, kindersterfte en armoede, maar toch zal men wereldwijd proberen samen te werken om de mondiale milieuproblemen tegen te gaan.

De Nederlandse overheid acht zich verantwoordelijk om er aan bij te dragen dit besef te versterken door maatregelen te nemen voornamelijk in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, waarbij wordt gestreefd naar duurzame ontwikkeling zonder roofbouw op het natuurlijke milieu. Ook dit is opgenomen in het Natuurbeleidsplan.

Wat dichter bij huis zijn er samenwerkingsverbanden geïnitieerd door de betrokken overheden met bijvoorbeeld buurlanden als Duitsland en Denemarken over het behoud en beheer van de Waddenzee of andere belangrijke ecologische gebieden.

1.5.1 Vogelrichtlijn, Habitatrictlijn en Natura 2000

In de Europese Unie (EU) is ook een aantal natuur en milieurichtlijnen vastgesteld waar Nederland mee te maken heeft. De belangrijkste hiervan zijn de Vogelrichtlijn uit 1979, de habitatrictlijn uit 1992 en de daaruit voortkomende Natura 2000.

Kort gezegd bestaat de Vogelrichtlijn uit een lijst met door de EU vastgestelde vogels die beschermd moeten worden en op welke manier dat moet gebeuren. Het gaat er hierbij om vogelsoorten voldoende gevarieerd en voldoende grote van leefgebieden aan te bieden. Voor de bescherming, instandhouding en herstel van deze biotopen, noemt de Vogelrichtlijn de volgende stappen:

- Het instellen van beschermingszones
- Onderhoud en ruimtelijke ordening in overeenstemming met de ecologische eisen van de leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones
- Herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen
- Aanleg van nieuwe biotopen

In 1992 werd eenzelfde soort richtlijn door de EU vrijgegeven, de Habitatrichtlijn. In principe hetzelfde idee als de Vogelrichtlijn, alleen gaat het hier niet om vogels, maar om een lijst met flora en fauna in het algemeen, met uitzondering van juist vogels, want die staan logischerwijs al in de Vogelrichtlijn.

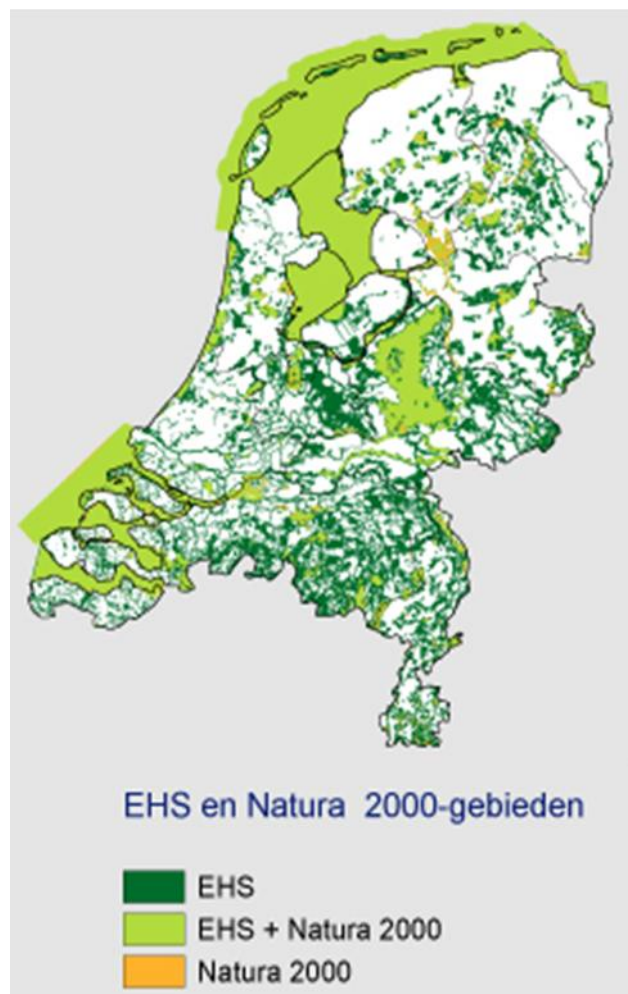
Uiteindelijk is het doel van de EU om van de gebieden die zijn voortgevloeid uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, een samenhangend netwerk te realiseren: de Natura 2000. Deze richtlijn is nog in uitwerking en de doelstelling is, dat het verlies aan soorten planten en dieren in 2020 is gestopt en zoveel mogelijk hersteld.

In Nederland zijn deze richtlijnen opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998. In deze wet is de natuurbescherming van specifieke gebieden geregeld. Voor elk Natura 2000-gebied moet een beheerplan worden opgesteld. Hierin staat wat er moet gebeuren om de natuurdoelen voor dat gebied te halen en wie dat gaat doen. Beheerplannen worden opgesteld in nauw overleg met eigenaren, gebruikers en betrokken overheden, vooral gemeenten, waterschappen en provincies. In de meeste gevallen neemt de provincie het initiatief bij het opstellen van het beheerplan, in andere gevallen is dat het Rijk.

Nederland heeft 162 gebieden aangedragen voor Natura 2000 gebieden. Deze moeten worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Als de gebieden zijn goedgekeurd, heeft men 3 jaar de tijd om een beheerplan te publiceren welke 6 jaar geldig zal zijn. Na deze 6 jaar volgt er een herziening van het plan. De betrokken partijen moeten zich aan dit plan houden. De deadline voor het aandragen van gebieden was december 2010.

1.6 Natura 2000 en de EHS

De Natura 2000 richtlijn en de EHS zoals beschreven in het Natuurbeleidsplan, hebben veel overeenkomsten waar het gaat om bescherming en handhaving van natuur en milieu. Een groot verschil zit echter in het beleid; waar de Natura 2000 gebieden wettelijk zijn vastgesteld in de Natuurbeschermingswet 1998 (en zo ook de richtlijnen voor beheer), biedt de EHS weinig wettelijke bescherming, maar is het vooral een van financiering afhankelijke en uitvoeringsinstrumenten voorziene taakstelling voor de aankoop van gebieden om een ruimtelijk samenhangend netwerk te realiseren voor natuur en milieu. Kort



Figuur 1.2 EHS en Natura 2000 gebieden
(bron: PBL)

samengevat: De Natura 2000 richt zich veel meer op de bescherming van de flora en fauna en de EHS op het realiseren van een groene buffer met betere ruimtelijke en milieu condities voor de natuur.

Er is wel een samenhang te vinden voor de EHS en Natura 2000 gebieden. 45% van de hectares EHS op het land valt ook onder de Natura 2000 gebieden. Anders gezegd; vrijwel alle Natura 2000 gebieden vallen onder de EHS.

Hoofdstuk 2. Natuurdoeltypen

B. Balci

De Natuurdoeltypen zijn voor het eerst beschreven in een handboek die in 1995 werd uitgebracht. Dit hoofdstuk is een uiteenzetting met beschrijvingen die terug te vinden zijn in het handboek.

Het systeem van de natuurdoeltypen is gemaakt om vragen te beantwoorden zoals, welke natuur willen we behouden of ontwikkelen, welke bijdragen leveren die typen aan het behoud van de biodiversiteit en waar kunnen die typen het beste gerealiseerd worden?

Door natuurdoeltypen te categoriseren zijn er toetsbare doelstellingen die formuleerbaar zijn voor planvorming, beheer en de inrichting en evaluatie van de natuur. Het aantal natuurdoeltypen is van 132 in 1995 teruggebracht naar 92 in het herziene handboek van 2001.

Hoe de natuurdoeltypen terugkomen in het Natuurbeleidsplan, wordt duidelijk in Hoofdstuk 3.

2.1 Uitgangspunten voor natuurdoeltypen

Natuurdoeltypen worden als volgt beschreven: Een natuurdoeltype is een in het natuurbeleid nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft". Het kan dus gebruikt worden als een toetsbare doelstelling om natuurgebieden te evalueren. Daarom moet het stelsel van natuurdoeltypen aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Beleidsrelevantie: Het stelsel dient op een inzichtelijke manier invulling te geven op beleid, met als centrale criteria biodiversiteit en natuurlijkheid.
- Compleetheid: Het dient alle gewenste typen natuur van de EHS te omvatten.
- Overzichtelijkheid: Vanwege praktische bruikbaarheid mag het niet meer dan honderd typen te omvatten.
- Duidelijkheid ten aanzien van randvoorwaarden van realisatie: Het dient informatie te verschaffen over de eisen die de verschillende typen stellen aan water-, bodem- en luchtkwaliteit en aan benodigde ruimte.
- Aansluiting op de bestaande instrumenten: Het dient zoveel mogelijk aan te sluiten aan andere doeltoewijzing die op nationaal niveau toegepast worden.

De criteria die er voor de natuurkwaliteit bestaan, zijn:

- Biodiversiteit: Als biodiversiteit wordt niet alleen verschillende soorten verstaan maar ook genetische verscheidenheid. Het natuurbeleid richt zich op het eerste omdat dit het makkelijkste kan worden vastgesteld.
- nationale schaal: aanwezige natuur moet in duurzame populaties kunnen bestaan
- internationale schaal: aandacht voor soorten die relatief veel in Nederland voorkomen.

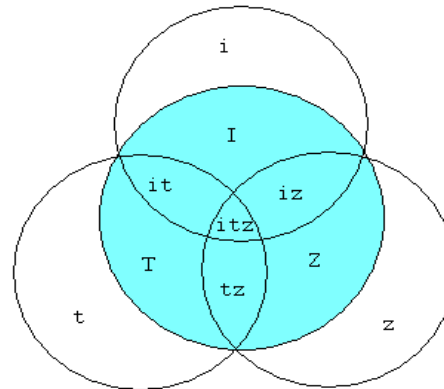
Verder is er sprake van natuurlijkheid; de mate van ingrijpen van de mens die een ecosysteem nodig heeft om voor te bestaan. Er wordt uitgegaan dat hoe minder ingrijpen er nodig is, hoe duurzamer het is. Een voorbeeld van het meest natuurlijke landschap is de Waddenzee het meest natuurlijk. Gekenmerkt door afwezigheid van menselijke beïnvloeding op grote schaal, dat resulteert in grootschalige spontane ontwikkelingen. Heemtuinen zijn het minst natuurlijk, ze hebben complexe en gedetailleerde hulp ingrijpen van de mens nodig. Een heemtuin is een 'educatief plantsoen tussen de mensen'. Een kunstmatig landschap met inheemse flora en fauna. Het concept werd geïntroduceerd door Jac. P. Thijssen. Tussen de twee natuurlijkheden zit er veel tussenvormen zoals de gemaaide en begraaide reservaat.

2.2 Biodiversiteit: Doelsoorten

Er is een lijst met doelsoorten opgesteld omdat het onmogelijk is alle soorten flora en fauna die in Nederland voorkomen aandacht te geven.

Doelsoorten zijn soorten die in het natuurbeleid met prioriteit aandacht krijgen vanwege hun beperkte aanwezigheid en/of hun negatieve trend op internationaal en/of nationaal niveau.

Er bestaat een systematische selectie van doelsoorten die ITZ-criteria wordt genoemd, waar de I staat voor soorten waarvoor Nederland een (grote) nationale verantwoordelijkheid heeft, de T voor soorten die een (sterke) negatieve trend vertonen in Nederland en de Z voor soorten die (zeer) zeldzaam zijn. In het volgende schema zijn de ITZ-criteria versimpeld aangegeven. Een doelsoort moet op zijn minst aan twee criteria voldoen of in sterke mate aan één criterium. Sommige soorttypen hebben een beperkte selectie die op internationale lijsten voorkomen omdat er te weinig over bekend is over de aanwezigheid van de soorten.



● doelsoorten ○ geen doelsoorten

i(I) = soorten waarvoor Nederland een (grote) nationale verantwoordelijkheid heeft
t(T) = soorten die een (sterke) negatieve trend vertonen in Nederland
z(Z) = soorten die (zeer) zeldzaam zijn in Nederland

Figuur 2.1 ITZ-schema
(Bron: Rijksoverheid)

2.3 Beheersstrategieën

In Nederland zijn er vier hoofdgroepen van natuurdoeltypen te vinden met een eigen beheersstrategie. De mate van natuurlijkheid geeft aan welke strategie er op toegepast moet worden. Hieronder worden deze kort besproken, samen met hun beheersstrategie.

-Hoofdgroep 1: nagenoeg natuurlijke typen.

Beheersstrategie: Optimale natuurkwaliteit realiseren op landschapsniveau door het ongestoord laten verlopen van grootschalige landschapsvormende processen. Het menselijk gebruik beperkt zich tot activiteiten die geen significant effect hebben op de natuurlijke processen en de levensgemeenschappen die in het type voorkomen.

-Hoofdgroep 2: Begeleid natuurlijke typen

Beleidsstrategie: Optimale natuurkwaliteit realiseren op landschapsniveau door het beïnvloeden van grootschalige landschapsvormende processen. Deze wordt gekozen als het categoriseren tot Hoofdgroep 1 niet mogelijk is. Er wordt alleen ingegrepen als de veiligheid in het geding komt. Een voorbeeld zijn de duinen. Ze worden zo veel mogelijk met rust gelaten, maar mocht er een veiligheidsprobleem de ko op steken, wordt er alsnog ingegrepen. Verder wordt er niet ingegrepen zoals in Hoofdgroep 1.

-Hoofdgroep 3: Half-natuurlijke typen

Beleidsstrategie: Optimale natuurkwaliteit realiseren van landschapsonderdelen door kleinschalig beheer. De definitie van het half-natuurlijke landschap: Een landschap waarin de landschapspatronen in verregaande mate door de mens wordt bepaald maar waarin het beheer nog zo extensief is dat de afzonderlijke landschapsonderdelen qua soortenrijkdom vergelijkbaar zijn met verwante ecotopen. Dit is een keuze voor kleine geïsoleerde, maar belangrijke populaties

die niet kunnen bestaan zonder ingrijpen van de mens, bijvoorbeeld kruidenrijke akkers, of niet ecologische redenen zoals cultuurhistorische en archeologische waarden, bijvoorbeeld kavelingpatronen in veengebieden.

-Hoofdgroep 4: Multifunctionele typen.

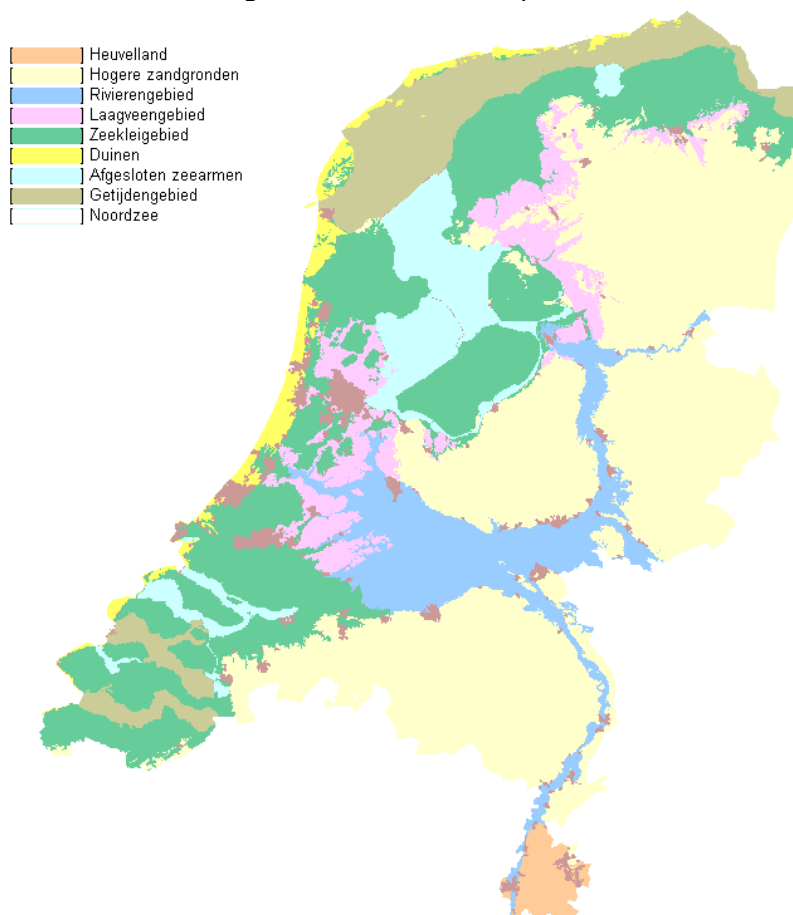
Deze hoofdgroep is een afgeleide van hoofdgroep 1, 2 en 3. De naamgeving van deze natuurdoeltype wordt gemeld als "multifunctionele afgeleide van...". De natuurkwaliteit mag 50% lager zijn dan de minimum eisen van de Hoofdgroep maar is nog wel hoger dan de 'algemene natuurkwaliteit'. Voorbeelden zijn landbouw, houtoogst, intensief militair gebruik.

Beleidsstrategie: Zo goed mogelijke natuurkwaliteit realiseren in gebieden waar als gevolg van medegebruik een optimale natuurkwaliteit niet mogelijk is.

Er is bewust geen Hoofdgroep 0: volledig natuurlijk, omdat in Nederland ongestoorde processen niet meer voorkomen. De invloed van de mens op waterhuishouding, bodem, reliëf flora en fauna is daarvoor te groot.

2.4 Abiotische randvoorwaarden

Abiotische condities bepalen welke doeltypen in welke gebieden worden geplaatst. Deze condities zijn de geomorfologie, hydrologie en bodemkenmerken. In Nederland zijn er negen regio's onderscheiden met eigen fysisch-geografische kenmerken die Fysisch-Geografische Regio's (FGR's) worden genoemd. Drie daarvan zijn de verscheidene wateren en de overige 6 bevinden zich op het land.



Figuur 2.2 Fysisch-Geografische Regio's in Nederland
(Bron: Dienst Landelijk Gebied)

2.5 Toepassing van natuurdoeltypen

Natuurdoeltypen kunnen op verschillende manieren worden toegepast in het beleid. Het ligt er aan wat de beleidsmaker voor ogen heeft op welke manier hij verkiest de natuurdoeltypen te gebruiken. De maatschappelijke en ruimtelijke aspecten van de natuurdoeltypen worden hier kort besproken.

2.5.1 Afwegingen voor de planvorming

Omdat de vorming van de EHS een maatschappelijk proces is, moeten er verscheidene afwegingen gemaakt worden, vooral in nieuw te vormen natuurgebieden. In het planvormingsproces zijn er drie lagen van overwegingen die onderscheiden kunnen worden.

De eerste laag is de afweging met functies die te maken hebben met de essentiële fysieke behoefte van de mens. Bijvoorbeeld op plaatsen met overstromingsgevaar is er een afweging tussen nieuw te winnen natuurwaarden en gevaar voor de mens.

De tweede laag is de overweging van verbindingen en netwerken, zoals verkeer en waterafvoer, aardkundige waarden en cultuurhistorische waardevolle plaatsen. De mate van verplaatsbaarheid en vervangbaarheid van deze functies is beperkt. Dat beperkt de ontwikkelingsmogelijkheden van de natuur.

De derde laag is het afwegen van andere gebruiksfuncties die een mate van verplaatsbaarheid of vervangbaarheid hebben. Het is ook mogelijk een combinatie van functies te combineren, zoals recreatie, waterkering, extensieve landbouw en visserij. Het is belangrijk dat de planvorming zo veel mogelijk uit gaat van de bestaande landschapswaarden. Zo worden landschapswaarden weer gewaardeerd en behouden ze belangrijke aardkundige, cultuurhistorische, archeologische en esthetische waarden.

2.5.2 Ruimtelijke rangschikking

Water werkt als ordenend principe. Verschillende delen van stroomgebieden zijn verbonden via stroming van grond- en oppervlakte water. Het is van groot belang om toekenning van functies aan te sluiten op watersystemen. Het schaalniveau kan variëren van polder tot boezemwatersysteem tot stroomgebied. Dit is afhankelijk van het beschouwde gebied of natuurdoeltype. De handleiding Regionale Water Systeem Rapportage (RWSR) geeft aan hoe integraal met regionale watersystemen en waterstromen kan worden omgegaan.

Verder zijn er verbindingzones. De eisen die aan verbindingzones worden gesteld verschillen per soort, maar wil niet zeggen dat een verbindingzone alleen gebruikt kan worden door één soort, zo worden viaducten voor herten ook gebruikt door andere soorten als konijnen. Als er rekening wordt gehouden met de vormgeving van een verbindingzone dan kan dat een belangrijke bijdrage leveren aan de landschapskwaliteit.

2.5.3 Toepassing in het natuurbeleid

Het Ministerie van Natuur, Landbouw en Voedselkwaliteit (LNV) is op nationaal niveau de eerstverantwoordelijke voor het natuurbeleid. Het huidige natuurbeleid staat beschreven in de nota Natuur voor mensen, mensen voor de natuur (LNV 2000). Het soortenbeleid en gebiedenbeleid gaan verder op in hoe de biodiversiteit moet worden behouden. De EHS geeft invulling aan het beleid.

De natuurkwaliteit dat nagestreefd moet worden is vastgelegd in het Handboek Natuurdoeltypen en deels in de Nota in de vorm van 'Natuurdoelen'.

2.6 Natuurdoeltypenkaarten

Op natuurdoeltypenkaarten staan welke natuurdoeltypen er voorkomen in een bepaald gebied, bijvoorbeeld in een provincie. Deze natuurdoeltypenkaarten vormen een belangrijk en makkelijk evalueerbaar middel voor overheden, terreinbeheerders en

andere planvormers om hun natuurdoelen in weer te geven. Natuurdoelen zijn de doelen die ze willen bereiken met het in kaart gebrachte gebied. Door natuurdoeltypen te bepalen kan er beslist worden wanneer een gebied voldoet aan de kwaliteitsvoorwaarden.

In de Landelijke Natuurdoelenkaart worden de natuurdoelen van het Rijk weergegeven die gemaakt zijn in overleg met provincies en beheerders. Nadat er aanpassingen hebben plaatsgevonden naar aanleiding van kwantitatieve doelstellingen en de vogel- en Habitatrichtlijn, is het aan de provincies om hun natuurdoeltypenkaarten te actualiseren. Volgens het handboek laat de nationale kader genoeg ruimte voor nadere keuzes.

De provincies maken al sinds 1993 natuurdoeltypenkaarten met de ambities voor de EHS en hun eigen ambities weergegeven. Onderlinge communicaties tussen Rijk en Provincies lijden tot verbetering van de toepassing, maar het heeft geduurd voordat die communicaties tot stand kwamen.

2.7 Realisatie door middel van beheer en evaluatie

Het Programma Beheer is een subsidieregeling die sinds 2000 van kracht is en is bedoeld voor het subsidiëren van particulier beheer van natuur- bosgebieden. De subsidie wordt aangevraagd door de perceeleigenaar. De aanvrager moet aantonen dat bepaalde natuurwaarden of bepaalde omstandigheden gerealiseerd zijn.

Er is keuze uit verschillende 'doelpakketten': 30 basis- en pluspakketten voor bos en natuur, 15 landschapspakketten voor landschapselementen en 26 beheerspakketten voor agrarisch natuurbeheer. De subsidieaanvrager kiest het pakket. Elk natuurdoeltype kan gerealiseerd worden met een doelpakket. In het Handboek Natuurdoeltypen is een bijlage die beschrijft welke doeltype het best gerealiseerd kan worden met welke pakket inclusief een terugval optie waar in principe ook het doel gehaald mee kan worden. Een voorbeeld is het natuurdoeltype 'Droge Heide' dat bij voorkeur te realiseren is met PlusPakket Droge Heide (20) maar ook gerealiseerd kan worden met BasisPakket Heide (5). De provincie kan ook er voor kiezen een perceeleigenaar te benaderen om een ander doel te kiezen.

Het basispakket legt de nadruk op het gevoerd beheer en globale kenmerken van een gebied. Er is op voorhand niet te zeggen of het beheer zal leiden tot de kwaliteit zoals bedoeld in de natuurdoeltypen. Er hoeft niet gemonitord te worden op 'meetsoorten'. De pluspakketten hebben hogere kwaliteitseisen en daarin moeten de meetsoorten wel bijgehouden worden. Meetsoorten zijn soorten die de beheerder moet melden of die in voldoende mate aanwezig moeten zijn in een gebied als deze een pluspakket handhaaft. Deze zijn bedoeld samen met andere elementen een bepaalde kwaliteit te waarborgen. Meetsoorten zijn geselecteerd voor hun kenmerkendheid in hun gebied. Er is een groot overlap tussen meetsoorten en doelsoorten.

Natuurkwaliteit kan geëvalueerd worden met de aspecten natuurlijkheid en biodiversiteit. De mate van menselijk beïnvloeden moet overeenkomen met de gekozen hoofdgroep, daarna kan getoetst worden op het voorkomen van doelsoorten. Per natuurdoeltype wordt in het Handboek aangegeven hoe hoog het percentage moet zijn van de aanwezige doelsoorten om de natuurdoeltype als gerealiseerd te beschouwen.

Als de kwaliteit niet behaald is kan er keuze gemaakt worden tussen herstelbeheer, voor bestaande natuur, omvormingsbeheer om de type natuur te vervangen met een ander type of ontwikkelingsbeheer, om geheel nieuwe natuur te ontwikkelen. Vooral de laatste twee beheersoorten hebben tijd nodig om zich te voltooien.

Het natuurplanbureau evalueert systematisch het natuurbeleid en brengt jaarlijks een Natuurbalans uit. Om de vier jaar komt er een Natuurverkenning uit die ook relevante ontwikkelingen op de langere termijn uiteenzet.

Verder wordt er gemonitord door verschillende instanties: Netwerk Ecologische Monitoring op landelijke schaal, beheerders van de pluspakketten, natuurorganisaties,

Rijkswaterstaat, steekproefsgewijs monitoring in het kader van Overlevingsplan Bos en Natuur etc.

Als er ergens in de EHS natuurwaarden verloren gaan door een maatschappelijk zwaarwegende ingreep moet het ergens anders gecompenseerd worden. Netto mag er in principe geen verlies optreden van natuurwaarden.

Stap één bij natuurcompensatie is het bepalen van de aanwezige natuurwaarden. Vervolgens moeten de effecten van de ingreep worden bepaald. De gekozen compensatiegebied heeft tijd nodig om te ontwikkelen, daar moet rekening mee gehouden worden wanneer er vergeleken wordt met de oude situatie zonder ingreep.

Hoofdstuk 3. Huidig beleid

B. Balci en D. Duifhuis

Sinds het ontstaan van het Natuurbeleidsplan is er weinig veranderd in de basis van het beleid. Er zijn enkel uitbreidingen geweest op de doelstellingen van de Nederlandse regering ten behoeve van de natuur en de EHS. Nederland heeft verdragen getekend die het bevorderen van de natuur en de EHS stimuleren. Zo heeft in 1992 Nederland in Rio de Janeiro een verdrag getekend die verplicht tot behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht. Het verdrag verplicht ook tot het realiseren van een eerlijke verdeling van voordelen van het gebruik van biodiversiteit.

In 1998 kwam de Natura 2000, die hierboven al beschreven is. De Nota uit 2000: Natuur voor mensen, mensen voor natuur, beschrijft dat natuur aan de wensen van mensen moet voldoen, zoals recreatie omdat de natuur in Nederland niet zonder 'zorg' van mensen kan. In 2000 werd in Florence de Europese Landschapsconventie (ELC) getekend. Deze is in 2005 door Nederland geratificeerd. Dit verplicht Nederland (moreel) om landschapsbeleid te voeren. Er zijn geen specifieke instrumenten voor dit verdrag en verder voldeed Nederland al aan de voorwaarden van het verdrag (Natuurbalans 2007).

Verder heeft Nederland de UNESCO-Werelderflijst geratificeerd zodat het verplicht is, erfstukken geplaatst op de werelderfstukkenlijst binnen het land te beschermen en te onderhouden zodat ze blijven bestaan.

Het is duidelijk dat Nederland vastzit aan veel verplichtingen betreffende landschap en natuur. Het doel is nog steeds om in 2018 de EHS te realiseren, ook al zijn er vertragingen en wil men het toch afmaken, zou het in 2030 voltooid kunnen zijn.

3.1 Natuurdoeltypen

In het huidige beleid wordt het natuurdoeltypen systeem gebruikt dat informatie geeft over de oppervlaktebehoefte van de faunadoelsoorten. Na het vaststellen van de natuurdoeltypen, worden de sleutelgebieden bepaald: gebieden die binnen 0-500 m van een soort liggen, de zogenaamde 'homerange-afstand', die zijn samengevoegd met elkaar. Het is dan raadzaam te streven naar veel en verscheidene sleutelgebieden.

Deze methode is door de tijd heen verbeterd na suggesties en het oplossen van knelpunten door het Milieu- en Natuurplanbureau door het aantal natuurdoeltypen terug te brengen in het boek Handboek van Natuurdoeltypen van Bal et al. en het verfijnen van het ruimtelijk patroon. Er wilden namelijk wel eens meerdere natuurdoeltypen bestaan in het zelfde gebied zodat ruimte condities werden onderschat. (Reijnen et al 2007).

Natuurdoelen kunnen worden weergegeven in een natuurdoelenkaart die landelijk beschikbaar is (figuur 3.1), maar ook per provincie worden doeltypenkaarten gemaakt.

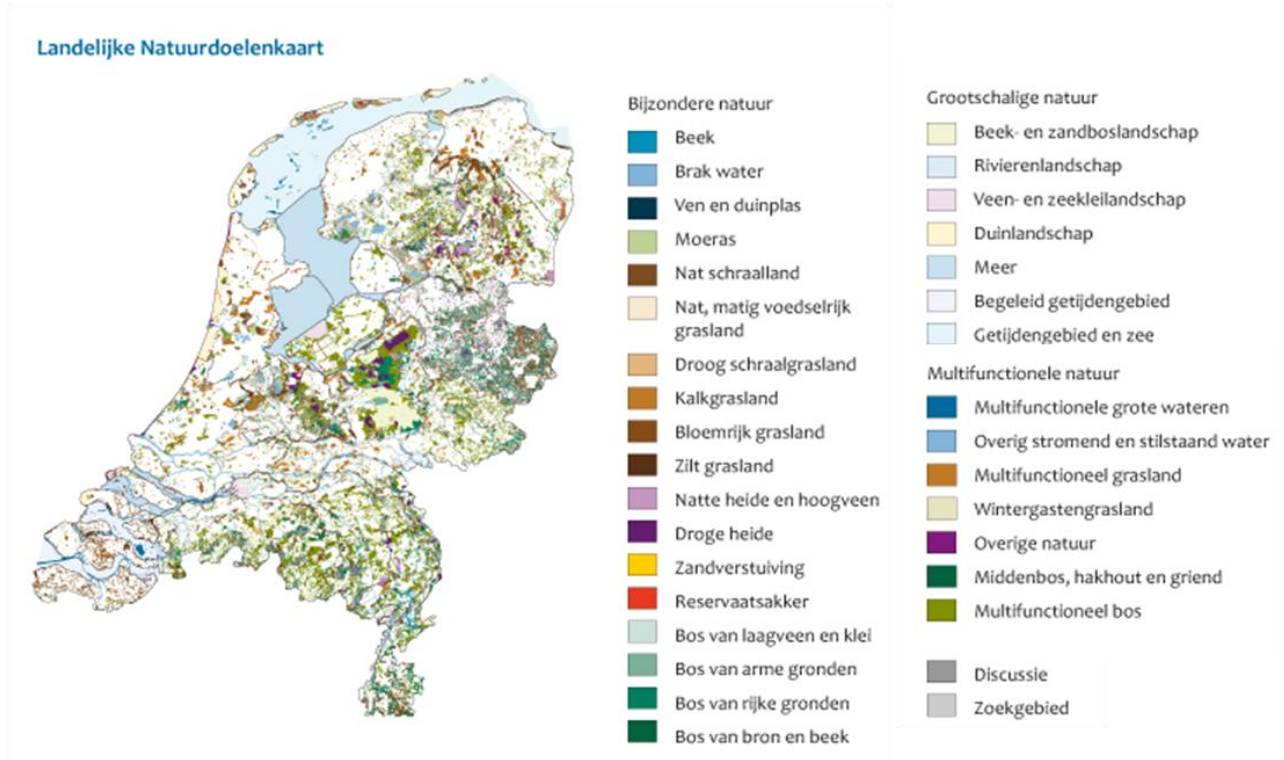
3.2 Rolverdeling overheden

Er bestaan voor de EHS geen wetten die officieel zijn vastgelegd. Wel zijn er verschillende regels en verplichtingen waar men aan moet voldoen. Het aanwijzen van EHS-gebieden gaat gepaard met vele doelstellingen en verplichtingen en het is aan de Provincie om deze zo goed mogelijk te vervullen. De belangrijkste verplichtingen zijn die van de Natura 2000 gebieden, waar de bescherming en beheer wel is verankerd in de (inter)nationale wetgeving (zie hoofdstuk 1.5 en 1.6). Denk hierbij aan de maximale grenzen van uitstoot van bijvoorbeeld ammoniak in de grond. De beheersstrategieën van natuurdoeltypen beschreven in hoofdstuk 2 vormen een goede basis waaraan getoetst kan worden of een gebied aan de eisen van een soort voldoet.

Een belangrijk document ten aangaande de natuur in Nederland is de Nota 2000: Natuur voor mensen, mensen voor natuur. De doelstellingen hieruit zijn:

- Beleefbaarheid: mooi landschap om in te wonen en werken
- Diversiteit: bescherming van planten dieren en karakteristieke gebieden

-Bruikbaarheid: duurzaam gebruik van water, ruimte en biodiversiteit



Figuur 3.1 Landelijke Natuurdoelenkaart
(bron: MNP)

Er moet volgens de nota doelgericht samengewerkt worden tussen partijen betrokken bij het realiseren, dan wel beheren van een EHS-gebied. Een samenhangende aanpak tussen Provincies, Gemeenten en Waterschappen, waarbij communicatie een belangrijke rol speelt, is gewenst. Naast de subsidie die beschikbaar is gesteld door de Nederlandse overheid voor het realiseren en beheren van de EHS, moet deze ook verbreed worden door private financiering van natuurontwikkeling en -beheer.

Het Rijk sluit bestuursovereenkomsten af met provincies over de uitvoering van landschappelijk beleid. Daarnaast worden er afspraken gemaakt met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties over hun bijdrage aan de realisatie van beleidsdoelen.

Om de instrumenten van de nota te versterken wil het kabinet de bescherming van gebieden stroomlijnen. Er bestaan verscheidene beschermingsregimes naast elkaar en deze kunnen zelfs voorkomen binnen hetzelfde gebied. Hierdoor ontstaan er onduidelijkheden en die staan in de weg van het bewerkstelligen van natuurbescherming.

Van de Natura 2000 gebieden worden de bescherming uitgewerkt en in de natuurbeschermingswet verankerd. Dat is ook verplicht na het tekenen van het verdrag. Van de EHS en bosgebieden die onder de Boswet vallen, wordt bezien of op dezelfde wijze uitwerking dient plaats te vinden of dat het ook onder het AMvB-kader (Algemene Maatregel van Bestuur) vastgelegd kan worden met doorwerking in de Ruimtelijke Ordeningslijn. Het Rijk heeft de bevoegdheid om regels en wetten die bindend zijn op te stellen. Een AMvB is een wet die toetsbaar is op de grondwet. Ook kan het EHS-beleid verplichtend worden gemaakt via verordeningen van de Provincie.

Men wil een eenduidig regime en betere doorwerking. Verder moeten er geen onnodige belemmeringen zijn voor verdere ontwikkeling in vergelijking met het huidige SGR-regime (structuurschema groene ruimte).

De uiteindelijke rolverdeling van de verschillende overheden is dan als volgt: Het Rijk heeft globaal de grenzen vastgesteld van de EHS in de Structuurschema Groene Ruimte van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Volgens de Raad

voor het Landelijk Gebied (RLG) zorgt het Rijk voor adequate instrumenten om natuurbeleid uit te voeren. Verder financiert het Rijk grotendeels de aankoop, inrichting en beheer van EHS gebieden.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het EHS-beleid. Daarvoor zijn er afspraken gemaakt tussen het Rijk en de provincies. De laatste bepalen de precieze begrenzing van de EHS. Deze gebieden worden opgenomen in het streekplan of provinciaal omgevingsplan. De provincies bepalen welke subsidies grondeigenaren kunnen krijgen voor natuurbeheer en ontwikkeling (LNV) en moet zorgen voor regionale samenwerking en integrale beleidsuitvoering.

Gemeenten leggen vast in de bestemmingsplannen wat wel en niet mag in de EHS. De richtlijnen hiervoor verschillen per gebied. Er wordt gekeken welk soort flora en fauna in het gebied al voor komt en welke soort men aan wil trekken. Als men dit vastgesteld heeft, kunnen de richtlijnen gemaakt worden.

Verder is het de taak van de gemeente om er voor te zorgen dat een gebied aan de milieuwetten voldoet. Het milieubeleid zorgt tevens voor bescherming tegen vervuiling als bijvoorbeeld stikstof in de grond van omliggende boerderijen. Dit milieubeleid is een inspanning van alle overheden, ook waterschappen. Waterschappen zorgen voor de kwaliteit en kwantiteit van het water. Zij richten waterbeheer op integraal natuurbeheer en beheren veilige strategische watervoorraden. (RLG)

3.3 Natuurbalans 2009

De Natuurbalans wordt jaarlijks opgesteld door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) van Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR). Het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) werken aan de Natuurbalans mee. Veel informatie is verder afkomstig van andere organisaties, zoals de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's), de Dienst Landelijk Gebied (DLG), de Dienst Regelingen (DR) en de provincies.

Het belangrijkste doel van de Natuurbalans is politici en beleidsmakers te informeren over de actuele toestand van natuur en landschap en over de voortgang van het beleid op het gebied van natuur en landschap. Daarbij staat het beleid van de Rijksoverheid centraal, vooral dat van het LNV.

De natuurbalans geeft een overzicht over de EHS en de natuur in het algemeen en kan worden gebruikt door overheden om het beleid betreffende de EHS aan te passen.

Om een idee te krijgen van hoe het nu met de EHS en de natuur in het algemeen gesteld is, wordt de natuurbalans van 2009 nu kort besproken.

Volgens de Natuurbalans 2009 zet de decentralisatie voort in natuurbeleid. Die Decentralisatie zorgt ervoor dat het beleid effectiever wordt omdat er maatwerk per regio geleverd kan worden. Verder wordt vermeld dat het aantal bedreigde diersoorten toeneemt en dat dit opgelost kan worden door meer natuuroppervlakte. De rode lijst wordt langer en sommige soorten dreigen te verdwijnen uit Nederland. Daarbij wordt wel gemeld dat soorten in de EHS, en gebieden waar de milieumomstandigheden zijn verbeterd het goed doen.

Verdroging en een hoog stikstofgehalte zijn nog steeds een probleem in natuurgebieden.

De Subsidieregeling 'Programma Beheer' lijkt niet overal geregeld te zijn. Dat is te betreuren volgens de natuurbalans omdat er veel resultaten geboekt kunnen worden met relatief weinig geld. Waar de subsidieregelingen wel geregeld zijn, waren een aantal rode lijst soorten teruggekeerd.

Ongeveer 60% van de EHS is inmiddels gerealiseerd. De laatste 40% van de EHS is lastig te voltooien, de makkelijkste gebieden zijn al ingenomen door de EHS. Dat waren bijvoorbeeld de minst productieve landbouwgronden. Er moet planologische duidelijkheid komen over de begrenzing. Schadeloosstelling bij het verwerven van grond is wenselijk en verder blijkt de inrichting van verworven grond achter te lopen op de

gewenste tempo. Er zijn ruilvervals gebieden aangekocht om te ruilen met gronden binnen het beoogd gebied, maar dat gaat niet zo makkelijk. Het wordt steeds lastiger land aan te kopen op de juiste locatie.

Particuliere interesse voor de EHS loopt achter. Particuliere interesse houdt in dat bijvoorbeeld een boer een gedeelte van zijn land kan afstaan voor de EHS of dat hij zijn land verruult voor een ander landgoed wat buiten het voor ogen liggende EHS-gebied valt. De Natuurbalans geeft als suggestie gericht beleid, hogere vergoedingen te bieden en procedures te vereenvoudigen.

Een groot deel van de Nederlandse natuurgebieden bestaan uit halfnatuurlijke gebieden. Anders dan elders in Europa wordt landbouwgrond niet verlaten door demografische en economische ontwikkelingen, zonder het natuurbeleid zou natuuroppervlakte zijn afgenomen gezien de vraag naar landbouwgrond.

Op dit moment zijn wateren minder beschermd door natuurwetten en beleid dan landoppervlakte. De flora-en faunawet en natuurbeschermingswet zijn nog niet van toepassing op territoriale wateren. Wel is er afgesproken in verdragen dat men in 2010 een internationaal netwerk van beschermde gebieden op zee wil realiseren.

Bijna al het budget dat de overheden tot hun beschikking hebben voor de natuur gaat naar de EHS. Dit betekent dat er weinig ruimte is om natuurgebieden die buiten de EHS liggen, te ontwikkelen en/of beschermen. Op zich is dit voor de EHS niet iets negatiefs; het betekent voor de EHS juist meer kans op slagen, maar voor overige natuurgebieden buiten de EHS betekent het minder aandacht en kans op verwaarlozing.

3.4 Het beleid in de provincies

In de voorgaande tekst is beschreven wat er allemaal komt kijken bij de EHS en hoe dit landelijk georganiseerd wordt. Hieruit blijkt dat het vooral de taak van de provincies is om invulling te geven aan het nationaal bepaald beeld van de EHS. Aangezien er twaalf provincies zijn, kan men zich voorstellen dat niet elke provincie hetzelfde beleid hanteert. Om inzicht te krijgen in de verschillen in het gehanteerde beleid betreffende de EHS, volgt nu de studie hiervan in twee provincies; Utrecht en Groningen.

Om een duidelijk beeld te scheppen van het verschil en overeenkomsten van het beleid tussen deze provincies, is het van belang dat dezelfde uitgangspunten gehanteerd worden. Dit wordt gedaan door een aantal thema's op te stellen en deze te bestuderen. Een hulpmiddel hier is, om bij elk van deze provincies een interview te houden, waarbij dezelfde vragen gesteld worden. De thema's die behandeld zullen worden zijn als volgt:

- Ambities; het doel wat de betreffende provincie beoogd te bereiken
- Aanwijzing van een gebied; de totstandkoming van de keuze van een gebied
- Ontwikkeling; de uitvoering van de EHS, de betrokken partijen en actoren, natuurdoeltypen en problemen en mogelijke oplossingen
- Beheer; de benodigdheden van het beheren en in stand houden van een natuurgebied behorend tot de EHS

De vraagstelling die hierbij centraal staat is: Hoe gaat de provincie met de EHS en betrokken partijen om?

Hoofdstuk 4. De provincie Groningen en de EHS

D. Duifhuis

Nederland is een dichtbevolkt land waar mensen dicht op elkaar leven en waar men tussen de weilanden door, de volgende stad al ziet liggen. Tenminste, dat is het algemene beeld wat de gemiddelde Nederlander heeft. Laat de gemiddelde Nederlander nou net in de Randstad wonen en daar klopt dit beeld ook wel deels.

Maar Nederland heeft nog veel meer te bieden. Elke provincie heeft zijn bijzondere eigenschappen, zo ook het prachtige Groningen. Gekenmerkt door weidse graslanden, kleine dorpjes, wierden en essen en natuurlijk de Waddenzee, biedt het Groningse landschap openheid, rust, nachten waarin je de sterren nog goed kan zien door de duisternis, en stilte.

Groningen is een provincie waar nog ruimte is voor de natuur om zich te ontwikkelen, maar ook voor landbouw en woningbouw is er plek. Hoe gaat de Provincie hiermee om? Wat zijn de doelstellingen voor de natuur en de EHS in deze provincie en kunnen deze ook gerealiseerd worden? Hoe pakt de provincie de realisering van de EHS aan? In dit hoofdstuk wordt gepoogd deze vragen te beantwoorden. Een belangrijke bron aan informatie werd verschaft door de heer Meinte van der Velde van de Provincie Groningen, de ambtelijke grondlegger van de EHS in Groningen.

4.1 ambities

Zoals inmiddels al bekend is, is er in Nederland al heel lang natuurbescherming. Tot ongeveer 1985 was deze vooral gericht op de aankoop van kleine natuurgebiedjes waarvan het beheer gegeven werd aan natuurterrein beheersende organisaties als Natuurmonumenten. Het gevolg van dit beleid was, dat door het hele land kleine, versnipperde natuurgebieden lagen. Het idee was dat zo de natuur veiliggesteld zou worden, maar dit bleek niet het geval, vooral omdat het agrarisch gebied steeds groter werd en intensiever werd gebruikt. Er ontstonden veel groene natuureilandjes in een cultuurlandschap, welk ook nog onderhevig waren aan de uitstoot van bijvoorbeeld ammoniak van de landbouwbedrijven die deze eilandjes omringden. Veel dieren en plantsoorten konden zo niet overleven.

Langzaamaan groeide het besef dat er iets moest veranderen. Landelijk is het idee van de EHS ontstaan. Er moest 150.000 hectare natuurgebied in Nederland komen en deze natuurgebieden moesten met elkaar verbonden worden om zo de verdroging en dergelijke tegen te gaan. De uitvoering van de EHS lag bij de provincies. Het Rijk zou zorgen dat de provincies de middelen zouden krijgen om dit uit te voeren. Provincies kunnen zelf geen belasting heffen voor de EHS dus het geld moest uit de landelijke pot komen.

Landelijk kwam er een globaal beeld van hoe de EHS eruit moest komen te zien. In Groningen bestond de natuur uit veel kleine versnipperde natuurgebiedjes en hier moest iets mee gedaan worden. Het idee was, om dan verbindingen tussen de bestaande clusters te creëren, zodat er een aaneengesloten stuk natuur zou ontstaan.

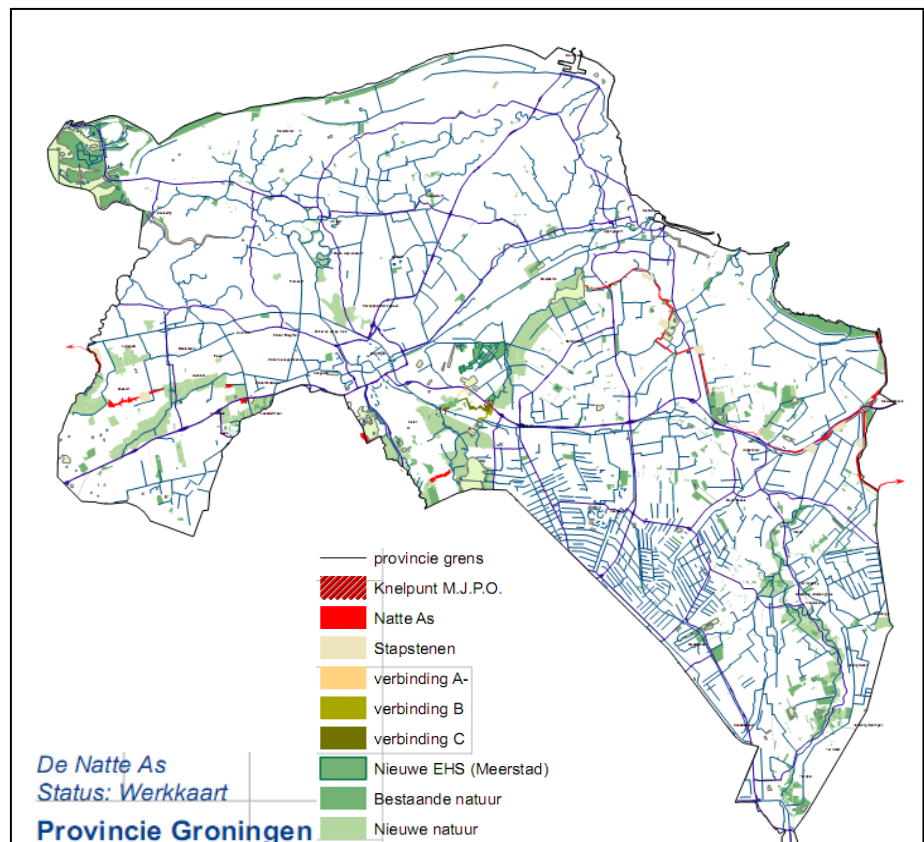
De Provinciale Staten was geen groot voorstander voor het idee van de EHS; men vond het een te grote ingreep voor het landschap. Maar aangezien het een landelijk beleid betrof, kwamen ze er niet onder uit. Uiteindelijk is er gekozen voor de ambitie om natuur te combineren met andere functies. Zoals wonen in de natuur, waar de Meerstad een goed voorbeeld van is. Natuur in combinatie met waterberging wordt ook veel toegepast (denk hierbij aan boezems). Of natuurgebieden met een recreatieve functie zoals het gebied Schildmeer, Hondshalstermeer en Oldambtmeer. Om recreatie op het water mogelijk te maken, moesten er vaarbare verbindingen komen tussen deze meren. Dit kost natuurlijk geld en de recreatiesector alleen kan dat niet betalen. In combinatie met de subsidies die de provincie krijgt voor de EHS is dit wel mogelijk. Op deze manier zijn er natuurgebieden ontstaan waar de natuur gecombineerd wordt met een andere functie.

4.2 aanwijzing

Bij het vastleggen van de landelijke globale lijnen van de EHS heeft de provincie Groningen veel inspraak gehad. Het principe was in Groningen vrij simpel; veel kleine natuurgebiedjes bestonden al. Het was een kwestie van grotere natuurgebieden creëren waarin deze kleine gebiedjes zoveel mogelijk opgenomen worden. Ook werd er veel langs al bestaande waterwegen gecreëerd, zo ook de verbindingzones. Er zijn in Nederland verschillende soorten verbindingen, bijvoorbeeld droge verbindingen en natte verbindingen. De verbindingen in Groningen bestaan grotendeels uit natte verbindingen, dit versimpelde het keuzeproces ook danig.

Het is echter niet zo dat er enkel alleen naar de logische routes gekeken werd. Er ligt ook een inventarisatie van natuurwaarden aan ten grondslag, dus niet alleen versnipperde gebieden combineren. Er werd ook gekeken of natuurwaarden die men wil ontwikkelen ook daadwerkelijk op die plek mogelijk zijn. Overwegingen als waterstand, grondsoort etc. werden ook meegenomen in het keuzeproces.

Het grootste gedeelte van de aangewezen natuurgebieden voor de EHS in de provincie Groningen, wordt aaneengesloten door verbindingzones en vormen zo één lange strook dwars door de provincie heen. Aansluitend met het landelijke doel om één lange strook natuur te ontwikkelen, is deze strook verbonden met verbindingen uit andere provincies en samen vormen deze de Natte As (figuur 4.1): een aaneengesloten stuk natuur lopend van de Biesbos tot de Dollard, waarvan de hoofdlijnen bestaan uit waterlopen en moerasland, zogeheten natte natuur.



Figuur 4.1 De Natte As Groningen
(Bron: Programma Landelijk gebied Groningen)

4.3 ontwikkeling

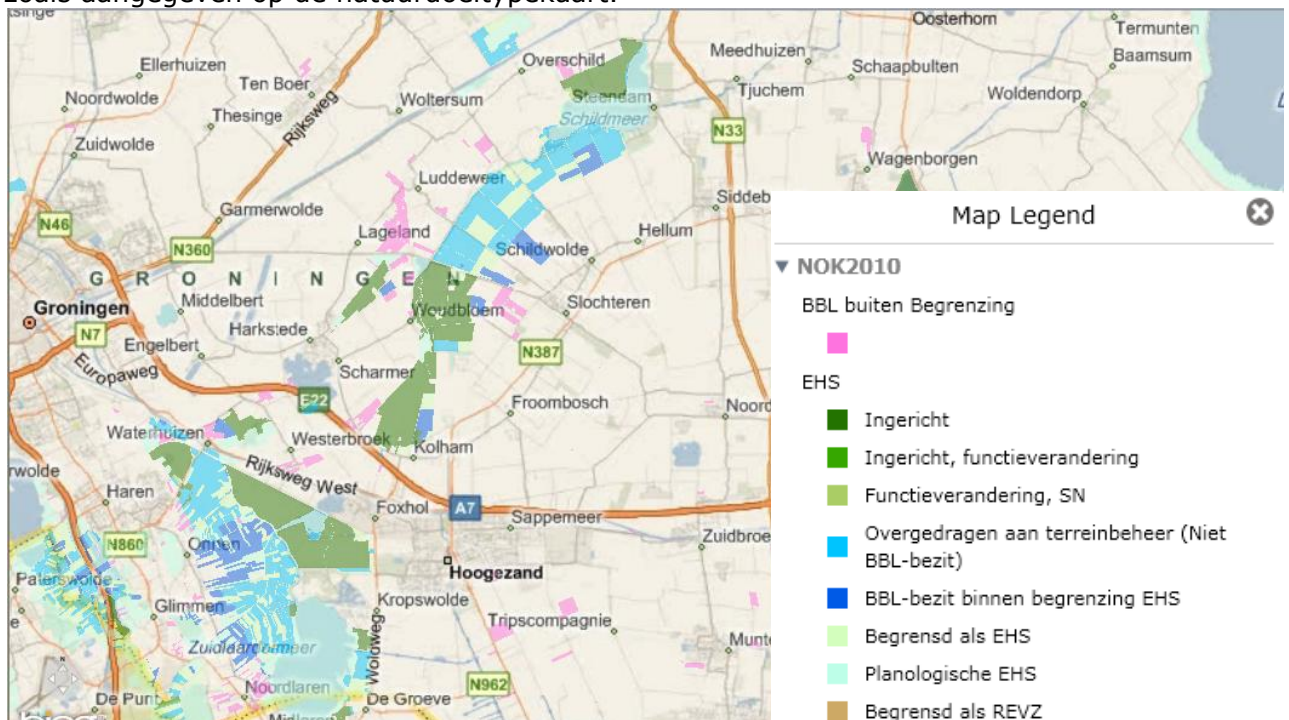
Nadat de provincie een globaal gebied heeft geselecteerd als mogelijk EHS-gebied, volgt de inrichting. In samenwerking met verschillende gebiedscommissies en andere belanghebbende partijen voor die regio en gesprekken met betrokken particulieren, wordt een inrichtingsplan opgesteld. Na de opstelling van dit plan volgt een inzage periode, waarin belanghebbenden hun bedenkingen kunnen uiten. De eventuele bedenkingen worden meegenomen in het definitieve plan en de provincie laat dit plan door de gemeenten opnemen in bestemmingsplannen.

4.3.1 het verkrijgen van de grond

Het bovenstaande is een eenvoudige weergave van hoe de ontwikkeling van een natuurgebied tot stand komt, maar geeft in het kort wel aan hoe het in zijn werk gaat. Om er uitvoeriger op in te gaan: de provincie Groningen heeft in het beginstadium van de EHS een plan samengesteld voor de gehele provincie over hoe deze eruit komt te zien. Men is nu bezig dit plan stapje voor stapje uit te voeren. Grond moet worden aangekocht om de EHS te realiseren. Het liefst koopt men grond dat in de beoogde EHS ligt, maar dit is niet altijd mogelijk. De belangrijkste reden hiervoor in de provincie Groningen is dat er geen land te koop staat in het gebied. Dat wil zeggen; de grondeigenaar stelt zijn land niet te koop voor de provincie. In zulke gevallen zijn er twee dingen mogelijk. Ten eerste kan de particuliere grondeigenaar ervoor kiezen om van zijn land een natuurgebied te maken. Ten tweede kijkt de provincie of er in de omgeving, maar wel buiten de EHS, ander land te koop is wat men voor doeleinden van de grondeigenaar kan gebruiken en dat door de overheid aangekocht kan worden. Vervolgens wordt dit land aangeboden aan de grondeigenaar in kwestie. Mocht het aangeboden kavel duurder zijn dan het huidige kavel, dan moet de grondeigenaar (in de provincie Groningen zijn dit veelal boeren) wel bijbetalen. Het gaat hier om een soort ruilhandel: de provincie Groningen koopt de grond van de boer, de boer moet de grond van de provincie weer kopen. Deze laatste wordt steeds getaxeerd op de waarde; het is niet gratis. Het is dus niet zo dat de boer standaard meer krijgt dan hij al heeft om zo de EHS te kunnen realiseren.

Men tracht oplossingen op maat te zoeken. Een boer kan best bereid zijn weg te gaan, als de provincie wat beters vindt. Soms worden hele bedrijven in zijn totaal aangekocht en verhuisd het hele bedrijf naar een andere plek.

Ook zijn er in voorgaande jaren landinrichtingsprojecten als bijvoorbeeld ruilverkaveling geweest. Hierdoor ontstond er meer vrije ruimte die nu ingevuld kan worden door de EHS. Waar dit niet het geval is geweest in de provincie, blijft vooruitgang achter. Een voorbeeld is te zien ten noordoosten van de stad Groningen, in de omgeving van het Schildmeer (zie figuur 4.2). Dit land is beoogd als rivier- en moeraslandschap, zoals aangegeven op de natuurdoeltypekaart.



Figuur 4.2 Aangekocht gebied
(Bron: Dienst Landelijk gebied)

Hier is veel kleinschalig grondbezit zoals hobbyboeren of mensen die het boeren, naast hun gewone werk, erbij doen. Deze grondeigenaren hebben er geen behoefte aan om te verplaatsen. Dit is ook terug te zien in de kaart; er zijn veel lichtgroene plekken te zien (begrensd als EHS). Dit zijn dus gebieden die binnen de beoogde EHS liggen, maar waar nog geen natuur gerealiseerd kan worden, omdat het land niet aangekocht is door de provincie en de grondeigenaren niet mee willen werken aan de EHS. De provincie is druk bezig om hier oplossingen voor te vinden. Een mogelijkheid is, als een boer zijn erf niet wil opgeven, de EHS om zijn land heen te trekken. Deze optie wordt enkel als laatste redmiddel gebruikt; De boer zou er niet gelukkig mee zijn als hij de enige boer is in een groot natuurgebied. En de natuur is er niet gelukkig mee als een heel gebied is aangekocht wat natgehouden moet worden, maar waar een klein vierkantje niet mee wil werken en dus droog gehouden moet worden.

Ook in het westen van de provincie stuitte men op problemen bij het tot stand brengen van de EHS. Het zuidelijk Westerkwartier, zoals deze streek genoemd wordt, herbergt veel landbouwbedrijven. Deze bedrijven waren geen voorstander van de EHS. hun hoofdargument was het volgende: de provincie wil van goede landbouwgrond natuurgebied maken, dit is zonde van de grond. Agrariërs moeten hun brood hier verdienen, als het gebied omgeven wordt door natuur, is dit dan nog wel mogelijk?

Op zich een geldig argument, aangezien er in Groningen 10.000 hectare nieuwe natuur moet komen. Een gemiddeld landbouwbedrijf bestaat uit 50 à 100 hectare grond, dus de aanleg van de EHS gaat ten koste van veel landbouwbedrijven.

Voorstanders van de EHS kwamen met het tegenargument dat door de aanleg van de EHS het gebied aantrekkelijker wordt om te wonen en te recreëren. Door middel van bemiddeling en overleg met verschillende partijen zijn een aantal boeren overgehaald om of te verhuizen of hun land beschikbaar te stellen als natuurgebied en zelf particulier natuurterreinbeheerder te worden. Ook hebben een aantal boeren een deel van hun land beschikbaar gesteld voor de natuur. De provincie is nog steeds bezig om de EHS hier te voltooien, volgens de laatste prognoses gaat het voorspoedig. Op dit moment zijn in de hele provincie de meeste beoogde natuurgebieden ondertussen aangekocht, wat rest zijn gebieden die nodig zijn voor het realiseren en afmaken van de robuuste verbindingzones.

4.3.2 inrichting

Zoals nu duidelijk is, komt er bij het proces van landvergarig meer te kijken dan alleen een stukje land kopen. Zelfs als het land dat men voor ogen heeft verkregen is, heeft men nog genoeg werk te doen om het tot natuurgebied om te vormen. In principe is het aangekochte land landbouwgrond, dit is nog geen natuur. Als er voldoende grond is aangekocht om tot een groot natuurgebied te komen, moet dit ingericht worden.

De eerste stap hierin is om vast te stellen welk natuurdoeltype gerealiseerd moet worden. In het beginstadium was de natuurdoeltypekaart er nog niet, er was een meer globale visie destijds. Nu wordt de natuurdoeltypekaart wel gebruikt en zijn de doelen van de provincie hier op vastgelegd. In Groningen draait het vooral om nat beekgebied en graslanden waar veel waarde aan gehecht wordt en men wil beschermen. Het doel in Groningen was vanaf het begin het beschermen van weidevogels. Vooral de meer kritische soorten als de watersnip, de tureluur en de grutto, wil men beschermen. Deze vogels zijn zeer gebaat bij laag gelegen graslandsoorten. Het is aan de provincie om beschikbaar land zo in te richten dat deze vogels er hun broedgebied van willen maken.

Ook moerassen behoren tot de hoofd natuurdoeltypen. De provincie wil allerlei soorten van moerasgebieden ontwikkelen voor het bevorderen van flora en fauna als de roerdomp en de karekiet. En verder is er nog veel kleinschalig landschap met akkertjes, landerijen en bossen en een beek die er door loopt, om daar ook andere soorten dieren dan vogels te herbergen.

Om deze natuurtypen te realiseren, moet er dus landinrichting plaatsvinden. Om een moerasgebied te creëren moeten bijvoorbeeld dijken aangelegd worden, grond moet

verplaatst worden, het gebied moet van water voorzien worden, noem maar op. Het waterschap is een belangrijk actor in de landinrichting. Zij helpen mee het waterbeheer af te stemmen op de functie van een gebied.

De intensiteit van de inrichting van een natuurgebied verschilt per gebied. Bij het ene gebied is dat intensief, bij een ander gebied hoeft er nauwelijks iets te gebeuren. Ook dit heeft te maken met het soort natuurtype wat met voor ogen heeft.

De provincie is nog bezig met het ontwikkelen van de EHS dus het is nog te vroeg om te zeggen of het beoogde doel qua flora en fauna ook gehaald is. Wat men al wel kan zien, is dat in de moerasgebieden die er al zijn, de flora en fauna het al veel beter doet. In de natte graslanden doet vooral de flora het goed. Met de weidevogels in deze gebieden gaat het wat minder. Dit heeft er onder andere mee te maken dat het omringende boerenland ook aantrekkelijk is voor deze vogels. Bij de gebieden die inmiddels aangekocht zijn, maar nog niet ingericht, is wat teruggang te zien op vogelgebied, maar deze is minder dan in het omringende landbouwgebied. Men zou kunnen denken om deze nog niet ingerichte gebieden niet in te richten omdat deze gebieden het relatief gezien toch het beste doen. Maar de provincie is van mening dat met geschikte inrichting, er meer beoogde fauna op af komt. Dat het nu wat slechter gaat met de weidevogels heeft ook te maken met een uitwisseling van soorten. Als een plek niet geschikt bevonden wordt door de vogels als broedplaats, heeft dit ook gevolgen voor andere plekken. Men kan immers dieren niet sturen.

Een mooi voorbeeld om te zien hoe natuurgebieden ingericht worden is het gebied rond Westerwolde. De Ruiten Aa, die hier doorheen loopt, was vroeger een prachtig meanderend riviertje in een veengebied. Maar door veenontginning en ruilverkaveling is dit riviertje veranderd in een gekanaliseerde sloot, welk uitermate geschikt was voor het bewateren van omliggende landbouwgronden. Nu dit gebied is bestempeld als EHS, is men bezig de Ruiten Aa weer in zijn oude glorie te herstellen, waarbij natuurwaarden een belangrijke rol spelen. *“Een kronkelende en sneller stromende beek biedt meer mogelijkheden voor de vissen in de beek en de flora en fauna aan de oevers. Tegelijkertijd maakt het de beek aantrekkelijker voor recreanten. Bovendien herstellen en beschermen we met de herinrichting – niet alleen van de beek, ook van het gebied eromheen – cultuurhistorische en archeologische waarden. En, niet in de laatste plaats, biedt het nieuwe plan de mogelijkheid om niet alleen de beek, maar het complete beekdal te benutten om water langer vast te kunnen houden.”* (<http://www.ruitenaa.nl>).

De actoren die meespelen in dit project zijn:

- het waterschap Hunze en Aa's, verantwoordelijk voor het afstemmen van het waterbeheer,
- Staatsbosbeheer, natuurmonumenten en de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurhistorie en Monumentenzorg, mede verantwoordelijk voor de inrichting van het land,
- De provincie Groningen, Dienst Landelijk Gebied en betrokken gemeenten, welke er voor zorgen dat het plan wordt opgesteld.

Deze actoren gaan, samen met de lokale bevolking en andere particuliere betrokkenen, in overleg om zo tot een plan te komen. Er vinden verschillende inspraakavonden plaats en bewoners van het gebied hebben te allen tijde de gelegenheid om hun ideeën bij te dragen. Als een plan eenmaal klaar is, wordt deze door de gemeenten opgenomen in hun bestemmingsplan, waar ook vastgelegd wordt wat de functie voor het gebied is. Eenmaal in het bestemmingsplan is het bindend en kan het uitgevoerd worden.

4.4 beheer

Zodra de inrichting van een nieuw natuurgebied klaar is, wordt het overgedragen aan de natuurterreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer, Groninger landschap en Natuurmonumenten. Daarnaast kunnen particulieren zelf een natuurgebied maken van hun grond. In Groningen gaat dit nog heel mondjesmaat, er is op deze manier ongeveer 500 hectare natuur vrij gekomen. Ook kan op een gedeelte van een landgoed plaats

gemaakt worden voor de natuur. Dit is veelal het achterste gedeelte van een akker, die dan kan dienen als deel van een robuuste verbindingzone.

Om het beheer van gebieden te bekostigen, geeft het Rijk subsidies aan de beheerder. Deze subsidies verschillen per natuurdoeltype en zijn terug te vinden in de zogenoemde beheerspakketten. Zoals beschreven in hoofdstuk 2.7 is er een groot aanbod van deze pakketten. Om het overzichtelijk te houden voor de natuurterreinbeheerder, heeft de gemeente een kaart opgesteld waarin per stuk grond staat welk beheerspakket mogelijk is, de beheertypenkaart. Als bijvoorbeeld een particulier er voor kiest om zijn grond zelf te beheren als natuurgebied, maar niet weet welke subsidies er voor hem mogelijk zijn, kan hij de kaart inkijken en weet hij gelijk wat voor soort natuur mogelijk is voor zijn stuk land.

Op kaarten staat aangegeven wat uiteindelijk natuurgebied moet worden, maar ook ecologische beheersgebieden zijn hierop weergegeven. Dat zijn gebieden die de functie landbouwgebied blijven behouden, maar waar boeren wel met subsidie een aangepast beheer kunnen voeren. De hoofdfunctie blijft dus landbouw, maar de boeren kunnen subsidie krijgen voor bijvoorbeeld weidevogelbeheer of agrarisch beheer. Dit gebeurt dus vaak op de achterste delen van percelen. Bij dit soort agrarisch beheer gaat men voor 6 jaar een beheerovereenkomst aan. Na deze 6 jaar kan de boer er uit stappen of weer een nieuwe overeenkomst aangaan.

Bij particulier natuurbeheer wordt het hele perceel natuur, wat in het bestemmingsplan ook wordt opgenomen als natuurgebied. Bij particulier natuurbeheer is de overstap van landbouw naar natuur definitief. Ondanks dat het particulier is, kan het als de eigenaar weg wil, geen andere functie meer krijgen dan natuur. Bij een eventuele verhuizing kan de grondeigenaar het doorverkopen aan een andere particulier die het beheer dan overneemt. De particulier krijgt behoorlijk wat subsidie voor de overstap van landbouw naar natuur. Stel dat landbouwgrond €30.000 per hectare heeft gekost en dat natuurgrond €5.000 per hectare kost, krijgt de grondeigenaar het verschil (dus €25.000) als subsidie uitgekeerd. Dus men kan ook niet zeggen na 10 jaar; ik ga er weer landbouwgrond van maken. De verkregen subsidie moet dan weer terugbetaald worden, dit is natuurlijk niet de bedoeling. Om dit soort taferelen te voorkomen, wordt alles bij het kadaster vastgelegd. Als er geen andere gegadigde is voor de grond, kan de provincie het uiteindelijk aankopen voor de prijs van de natuurwaarde op dat moment. Maar de bedoeling is dat de grondeigenaar zelf een koper vindt, de provincie is alleen een soort vangnet.

Land dat door de provincie is aangekocht en in de handen van natuurterreinbeherende organisaties gegeven wordt, verwisselt ook van eigenaar. Zodra het terrein weggeven wordt, wordt de natuurbeheerder eigenaar. Ook deze mag het niet zomaar verkopen en dan winst maken.

De provincie heeft uiteindelijk bijna geen land op zijn naam. De provincie is dan ook geen natuurbeheerder. Het land bestemd voor de EHS is niet van de provincie. De grond wordt aangekocht met collectieve middelen als belastinggeld en wordt doorgeleverd aan natuurbeherende organisaties. In hun statuten hebben de natuurterreinbeherende organisaties dan ook als doelstelling staan dat ze het gebied als natuurgebied zullen beheren.

De provincie Groningen heeft een soort makelaar in dienst: Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). Deze koopt de grond in opdracht van de provincie. Op het moment dat bureau beheer landbouwgronden aan bijvoorbeeld het Groninger Landschap zou doorleveren, dan subsidieert de provincie dat; de provincie betaald aan BBL de waarde van die grond. De natuurterreinbeheerder wordt eigenaar maar betaalt er eigenlijk niks voor. De terreinbeheerder mag en kan de grond ook niet meer verkopen. De provincie bepaalt via de beheerskaarten hoe het beheerd moet worden.

Om vast te stellen hoe het gaat met het beheer, wordt de landelijke natuurbalans opgesteld. De provincie Groningen stelt echter elke vier jaar een eigen natuurbalans op, specifiek gericht op Groningen. Deze natuurbalans gaat ook over de voortgang van het

beleid en hoe dat uitwerkt op de soorten flora en fauna. In het landelijke natuurbalans wordt wel gekeken, maar eigenlijk is dit zelden. De landelijk natuurbalans wordt wel betrokken bij het maken van het beleid, maar in de provincie Groningen gaat men meer uit van de eigen natuurbalans. Dit is ook concreter voor de provincie, omdat deze veel meer specifieke informatie bevat.

Wat verder van belang is voor het beheer van de EHS-gebieden, is de bescherming hiervan. Er kan hier een onderscheid gemaakt worden tussen Natura2000 gebieden en overige gebieden van de EHS.

De Natura2000 gebieden in Groningen bestaan uit het Groningse gedeelte van het Leekstermeer en Zuidlaardermeer, het Drentse AA gebied, het Lauwersmeer en de Waddenzee. De bescherming van deze gebieden is vastgelegd in de Europese wetgeving. Voor de EHS geldt: voor zover gebieden in bestemmingsplan zijn vastgelegd, zijn ze bindend en in de wet opgenomen. De bestemming is natuur en mag niet meer veranderd worden. Deze zijn ook met naam en toenaam genoemd. Er is ook een landelijk beschermingsregime voor de EHS. De provincie Groningen noemt deze: de spelregels EHS. Sinds een aantal jaren heeft de provincie ook een omgevingsverordening waarin die spelregels ook doorwerken, daar zitten een aantal bindende regels in. Bij de gemeentes wordt aangegeven hoe ze de natuur via de ruimtelijke ordening moeten beschermen en wat wel en niet mag.

De bescherming voor de EHS gaat minder ver dan de bescherming voor de Natura2000 gebieden. Eigenlijk gelden voor beide min of meer dezelfde regels, alleen bij de natura2000 heeft men wat men noemt de externe werking. Dit betekent dat men ook in de omgeving van de Natura2000 gebieden regels heeft. Bijvoorbeeld, als een intensieve veehouderij zich wil vestigen in buurt van een Natura2000 gebied en er zijn in dat gebied natuurwaarden die gevoelig zijn voor ammoniakdepositie, dan kan de vestiging van die veehouderij invloed hebben op het natuurgebied. De Natura2000 heeft daar regels voor, de EHS heeft die externe werking niet direct, wel in de gebieden zelf, maar niet om het gebied heen.

Natura2000-gebieden hebben dus milieuwetten buiten het echte natuurgebied. In de omgevingsplannen is dit ook meegenomen in de vorm van een bufferzone om het natuurgebied heen. Het is eigenlijk een soort nee, tenzij principe; De initiatiefnemer moet aantonen dat als hij bepaalde intenties heeft welke gevolgen kan hebben voor het Natura2000-gebied, hij moet aantonen dat die activiteit geen negatieve gevolgen heeft. Zodra dit wel zo is, kan die activiteit niet doorgaan, tenzij er een maatschappelijk belang bij gediend is en het niet op een andere plek kan. Mocht dit het geval zijn, dan moet dit op een of andere manier gecompenseerd worden. Dit geldt ook voor de EHS, maar in mindere mate.

Om alles landelijk in goede banen te leiden, zijn er samenwerkingsverbanden tussen de provincie Groningen en de omliggende provincies. Dit moet ook wel, aangezien het doel is om door heel Nederland een aaneengesloten natuurgebied te creëren. De natuur stopt niet bij de provinciegrenzen. Het hele doel van EHS zou zinloos worden als er bijvoorbeeld een bos loopt tot de grens met Drenthe, maar de provincie Drenthe aan hun kant van de grens een industriegebied inricht.

4.5 ontwikkelingen in het beleid

Het concept van de EHS is net voor 1990 bedacht. Er is in de tussentijd steeds beleidsontwikkeling geweest. In het begin was het helemaal niet duidelijk welke regels er golden. Dit is nu danig aangepast.

Ook is er flankerend beleid toegevoegd, bijvoorbeeld rechtszekerheid voor mensen die niet willen verkopen en willen blijven zitten op het land dat de provincie eigenlijk voor EHS wil hebben. Men mag ze niet wegpesten.

Ook het begrip robuuste verbindingszones werd later geïntroduceerd. In het begin van de EHS had men gewone verbindingszones voor ogen; vrij smalle zones van

ongeveer 10 meter breed bijvoorbeeld langs een waterloop of weg. Men kwam er vrij snel achter dat dit niet echt meewerkte om de natuur te herstellen en daarom werden de robuuste verbindingzones ingebracht. Dit zijn grotere verbindingen tussen natuurgebieden van ongeveer 100 meter breed. Op deze manier heeft de natuur meer vrijheid om zich te ontwikkelen en hebben dieren meer bewegingsruimte om zich te verplaatsen

Maar de kern van het concept is in al die jaren eigenlijk hetzelfde gebleven: een aaneengesloten natuurgebied die minder gevoelig is voor invloeden vanuit de omgeving.

Het Programma beheer (zie hoofdstuk 2.7) is ondertussen ook weer vervangen. Dit heeft nu Subdiestelsel Natuur en Landschap, SNL afgekort. Het Programma Beheer bestaat nog wel; afgesloten beheerssubsidies lopen 6 jaar door, maar nieuwe subsidies gaan op basis van de SNL. Waar de SNL verschilt van het Programma Beheer, is de toevoeging van de Index Natuur en Landschap. Deze index beschrijft de kwaliteit van de natuur nog beter dan de beschrijving in het Programma Beheer. Het subsidieaanbod is hierdoor beter afgestemd op de mogelijke aanvrager.

De subsidieregelingen zijn echter voortdurend aan veranderingen onderhevig omdat dit door de overheid wordt geregeld. Bij elke nieuwe regering kan het subsidiebeleid weer veranderen.

Het landelijke doel van de EHS was, hem in 2018 voltooid te hebben. Wat in 2018 niet gerealiseerd is, komt te vervallen. De provincie Groningen wil nu zo veel mogelijk aankopen en zo snel mogelijk realiseren. Helaas zal niet alles gerealiseerd kunnen worden. Als men kijkt naar het gebied van het Schildmeer, Hondshalstermeer en Oldambtmeer, ziet men dat vooral rond het Hondshalstermeer nog veel land moet worden aangekocht. Door bezuinigingen wordt daar een deel van de robuuste verbindingzones al niet meer gerealiseerd. De provincie probeert zoveel mogelijk af te maken. Toch is er een langer uitvoeringstermijn nodig om alles te voltooien

Over het algemeen kan men voor de provincie Groningen zeggen; het loopt vrij voorspoedig. Er zijn eigenlijk alleen nog grote knelpunten in het noordoosten van de provincie; het gebied rond het Hondshalstermeer zoals hierboven beschreven, en het gebied onder het Schildmeer zoals ook eerder genoemd. Er is weinig grondmobiliteit meer. Er zijn veel kleine grondbezitters (hobbyboeren bijvoorbeeld) die naast hun huis hun land hebben en deze zien geen reden om weg te gaan.

Hoofdstuk 5. De provincie Utrecht en de EHS

B. Balci

Utrecht is de provincie die centraal ligt in Nederland. Het is met 144.912 hectare in 2009, de kleinste provincie. Met een bevolkingsdichtheid van gemiddeld 875 inwoners per km², is het de op drie na dichtbevolkte provincie na Zuid-Holland en Noord-Holland. Groningen bezit slechts 247 inwoners per km² en is daarmee de op vier na dunstbevolkte provincie na Drenthe, Friesland en Zeeland (CBS 2010).

Met ruim twee keer zo veel inwoners als Groningen heeft Utrecht een flinke taak om natuur te behouden en te scheiden van de menselijke drukte. In dit hoofdstuk wordt naar voren gebracht hoe de provincie Utrecht deze taak uitvoert. Met informatie verkregen uit een interview met de heer Jaap de Pater, expert in het 'Nee, tenzij beleid', wordt er inzicht verkregen met de dagelijkse uitvoering binnen deze Provincie.

5.1 Ambities

In navolging van de in 1990 verschenen natuurbeleidsplan heeft de provincie Utrecht in 1992 het Beleidsplan Natuur en Landschap opgesteld. Hierin werd de landschappelijke waarden in Utrecht uiteengezet en beschreven hoe deze waarden beschermd moesten worden. Sindsdien werd dit op verschillende wijzen verbeterd, zoals met de meer op ontwikkeling gerichte Landschapsvisie (Landschapsvisie Utrecht).

De provincie streeft er na om zo veel mogelijke met betrokken partijen van een gebied, ook wel gebiedspartijen genoemd, samen te werken. Dit kunnen natuurorganisaties zijn, maar ook particuliere grondbezitters en recreatieondernemers. Deze ambities worden ook beschreven in Het Natuurbeheersplan provincie Utrecht 2011. Ook de gewenste eindsituatie per deelgebied komt hier in voor. Deze ambities zijn niet statisch en kunnen veranderd en verfijnd worden naargelang de situatie.

5.2 Aanwijzing

Het Rijk heeft een ruim kader gegeven die de provincie kon invullen. Doordat Utrecht besloten heeft om met gebiedspartijen samen te werken werd deze kader wat smaller. Er werden zoekgebieden uitgezet. De gebieden die niet realiseerbaar bleken werden eruit gehaald en nieuwe gebieden kwamen er bij. De begrenzing die uiteindelijk werd vastgesteld, geldt nog steeds.

Toen de begrenzing voor het eerst op tafel kwam, kwamen de meeste protesten van de kant van de agrarische sector, die het niet eens waren met de provinciale plannen over het gebied. Door overleg tussen de provincie en de betrokken partijen is er steeds meer consensus ontstaan en zijn grotendeels de natuurgebieden vastgelegd. Er zijn nog steeds gebieden waar men niet enthousiast is over de plannen en waarvan men af wil zien van de plannen. Dat zijn voornamelijk de agrarische gebieden in en rondom De Venen en sommige recreatieve gebieden.

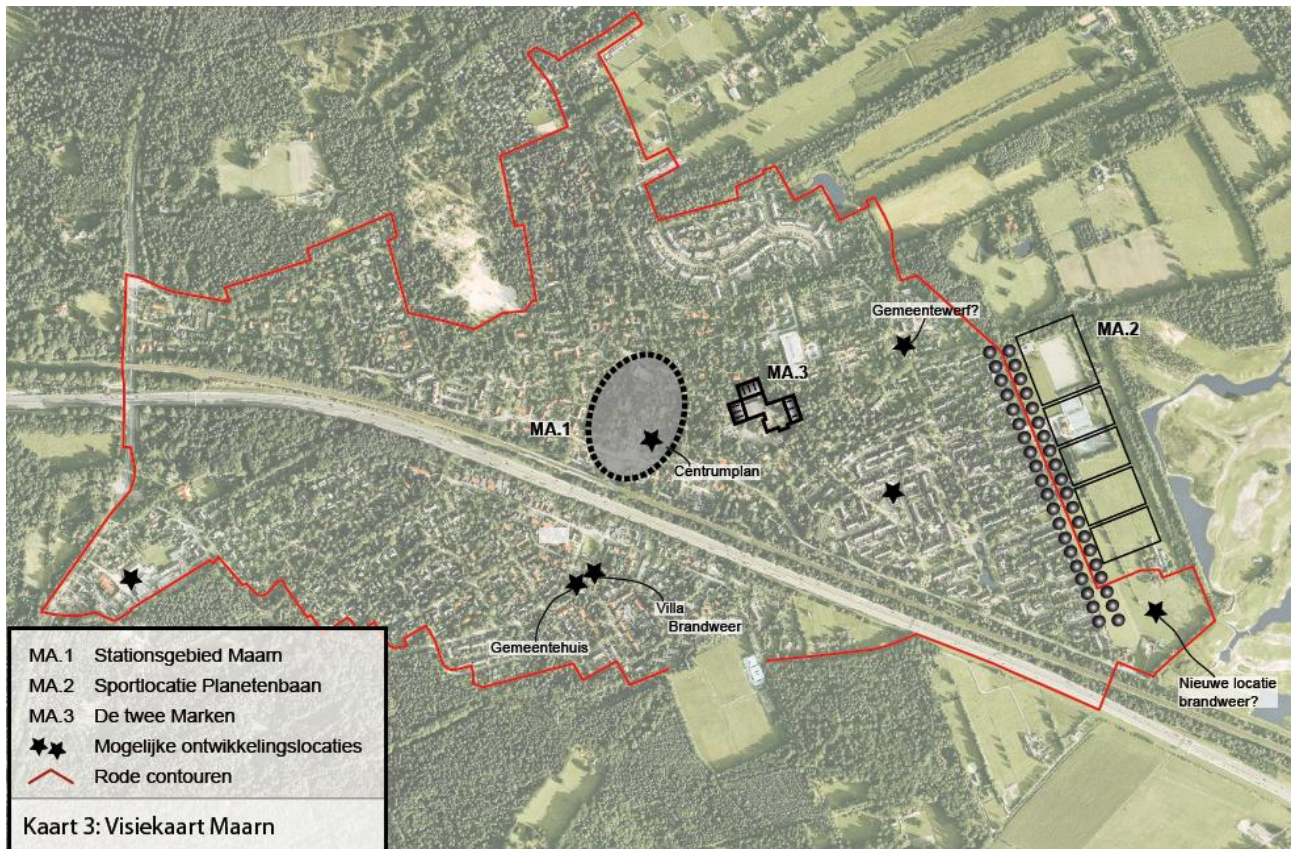
In de Utrechtse Heuvelrug is het land vooral in het bezit van particulieren en natuurorganisaties. Daar lag de nadruk van het overleg op welke doelen de provincie wil nastreven. Over het feit dat dit gebied onderdeel was van de EHS, was niet zoveel discussie. Het regulier beheer ligt in de handen van landeigenaren en natuurorganisaties.

De robuuste verbindingen zijn erg lastig geweest om te begrenzen en heden ten dage is dat nog steeds niet helemaal gelukt. Het grootste probleem in de provincie Utrecht is dat de boeren en recreatie tegenwerken.

In een dichtbevolkte provincie is de Rode- en Groene contour van groot belang. Utrecht is wat dat betreft streng in rode ontwikkelingen. Rood betekent bebouwing. De provincie staat bebouwingen toe binnen deze rode contour. Dat zijn gebieden buiten de EHS die de bouwkeren, woonkeren en uitbreidingsgebieden aangeven en in beginsel mag daar buiten niet gebouwd worden.

Een goed voorbeeld is de visiekaart van Maarn (figuur 5.1). Het geeft aan wat binnen de rode contour ligt. De onderbroken lijn onderaan betekent dat daar wel verder gebouwd mag worden en de contour eventueel vergroot mag worden. Het perceeltje eronder is waar Maarn mag uitbreiden. Dit valt buiten de EHS; de groene contour.

De contouren zijn op elkaar afgestemd, met uitzondering van enkele afwijkingen. Er lopen bijvoorbeeld 2 verbindingzones door de stad Amersfoort heen. Dat zijn twee grachten. Die verbindingen zijn zo belangrijk dat ze toch binnen de rode contour zijn aangegeven.



Figuur 5.1 Visiekaart Maarn
(Bron: structuurvisie Utrechtse Heuvelrug)

5.3 Ontwikkeling

Ontwikkeling en beheer van de EHS in Utrecht wordt vooral overgelaten aan de particulieren en de natuurbeherende organisaties (provincie-utrecht.nl 2011a). De provincie houdt zich vooral bezig met instrumenten inzetten om de ontwikkeling in goede banen te leiden, waarbij het belangrijk is om goed overleg te plegen tussen verschillende partijen. Bij besprekingen voor een gebiedsaanpak zitten belanghebbenden aan tafel om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Bij deze overleggen wordt ook achterhaald of een bepaalde groep behoefte heeft aan iets en of deze tegemoet gekomen kan worden in ruil voor realisatie.

Daarnaast is subsidie natuurlijk belangrijk. Er is veel projecten mogelijk gemaakt met de daarvoor beschikbare gelden.

Een belangrijke rol in het proces van het realiseren van de EHS ligt bij de Gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling en Landelijk Gebied. Deze bestuurder heeft te maken met het rechtstreekse bestuur, het college van Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten. Het hangt erg van de kwaliteit van de bestuurder af, of zaken gedaan gekregen worden. Er wordt vanuit de afdeling EHS van de provincie veel met de gedeputeerde gesproken en ze hebben te maken met wat er belangrijk gevonden wordt. Deze betrokkenheid met de

dagelijkse politiek betekent dat er veel op de korte termijn wordt gewerkt en op de lange termijn denken wat moeizamer is.

De heer de Pater was erg tevreden met zijn gedeputeerde. Er hangt veel af aan de competentie en de gratie van deze bestuurder.

5.3.1 het verkrijgen van de grond

Het verkoop en omzetten van land naar natuur binnen de EHS is altijd op vrijwillige basis geweest en dat is grotendeels nog steeds zo. *In 2009 heeft de provincie Utrecht prioritaire gebieden aangewezen. Dat zijn gebieden die met voorrang moeten worden omgevormd tot natuurgebied* (provincie-utrecht.nl, 2011b). Op deze gebieden kunnen onteigeningsinstrumenten worden ingezet. Onteigening is wel een laatste redmiddel omdat het een paar lastige punten heeft: De gemeente moet de bestemmingsplan daarvoor geschikt maken, anders kan er niet onteigend worden. Bij onteigening wordt niet alleen de grondprijs betaald maar ook vergoeding voor andere kosten en inkomstenderving. Daarom wordt, in sommige gevallen, liever iets meer betaald voor de grond.

Een geval waar de onteigeningsinstrument werd ingezet is bij één van de corridors ten oosten van Zeist bij de Hart van de Heuvelrug. Net ten zuiden van waar een ecoduct kwam, was een terrein waar 20 tot 30 jaar geleden een camping was. Ondertussen waren er kleine grondeigenaren gekomen die een opstal hadden gekocht en sommige daar zelfs een woning hadden opgezet en die permanent bewoonden. Omdat de ecoduct anders niet zou functioneren werden de laatste stukken grond onteigend.

Maar over het algemeen probeert men op andere manieren grond te verkrijgen voor de EHS. Zo was er een plan voor robuuste verbindingen met de Veluwe, ten noorden en ten zuiden van Rhenen die via Wageningen bij de Veluwe komt. De begrenzingen waren vergevorderd en delen waren gerealiseerd. De begrenzing was alleen niet overal formeel rond, het noordelijke deel wel maar bij Rhenen nog niet. Daar was de provincie al jaren in gesprek met de streek. Het probleem hier was, als bepaalde bedrijfstakken, zoals de boeren en recreatie, belemmerd worden en recreatieve mogelijkheden beperkt zijn, er problemen ontstaan. De provincie moet dan het proces in goede banen leiden.

Nu er geen geld beschikbaar wordt gemaakt voor robuuste verbindingen wordt er gezocht naar een tussenoplossing van wat er gerealiseerd kan worden. Er moet 6000 hectare nieuwe natuur komen. Dit doel moet op andere manieren gehaald worden door bijvoorbeeld compensaties te maken via rood-voor-groen; land wat voor bewoning bedoeld was, om te zetten in natuurgebied.

Ook het veengebied bij Vinkeveen zou allemaal natuur moeten worden. Omdat het zo laag is verzilt het. Landbouw kan daar niet duurzaam in stand worden gehouden dus dat kan beter natuur worden. Het grenst ook aan Natura2000 gebieden de Vinkeveense plassen en Botshol. Door van dit gebied natuurgebied te maken, zou er een robuuste verbinding van de Natte As naar Groningen zijn. Maar dat gaat niet makkelijk. Recent is er een compromis bereikt dat een deel natuurgebied wordt en een deel bestaande woningen met droge voeten in het gebied mag blijven. De boeren verdwijnen dan wel. Dit zijn het soort compromissen waardoor het gebied niet geheel geschikt is als grote eenheid natuur waarbij je ook waterstanden kan fluctueren. Het gebied bestaat nu uit kleinere natuurgebiedjes.

Veel bestaande natuur is in handen van particuliere grondeigenaren welke voor het beheer van de natuur zorgen. Soms loopt dit niet helemaal zoals het hoort. Een voorbeeld hier is De Biltse Duinen, een gebied in de Utrechtse Heuvelrug waarin delen natuurgebied verkocht was aan particulieren die hun land afsloten met hekken, tot ongenoegen van de bewoners in de omgeving. Uiteindelijk hebben de provincie, gemeente en de gebiedspartijen besloten delen land op te kopen. Voor veel mensen was het onduidelijk waarom dat land zomaar verkocht kon worden en waarop de provincie

pas op een later stadium ingreep. Echter, de aankoopplicht geldt niet voor bestaande natuur, dat geldt alleen voor plekken waar nieuwe natuur gerealiseerd moet worden.

Van bestaande natuur wordt in beginsel de grond niet opgekocht dus ook in het geval van de Biltse Duinen. De grond werd verkocht aan Q en Q, een lokale makelaar. Deze heeft vervolgens twee delen verkocht aan twee aangrenzende eigenaren. Deze particulieren hebben van de aangekochte grond bosgebied in stand gehouden en gerangschikt als Natuurschoonwet landgoed. Op deze manier krijgen ze daar belastingvoordelen voor. Maar ze hebben dit gebied afgesloten voor buitenstaanders en daar is de commotie over ontstaan, vooral bij mensen die daar jaar en dag wandelden, weliswaar clandestien, want er was geen officieel openstelling daar. Deze mensen kregen ineens een hek voor hun neus en die mochten daar niet meer door.

Door het afsluiten van het gebied geldt de belastingvoordeel niet, de hekken waren niet tegen de regels van de EHS. Uiteindelijk heeft de onrust er toe geleid dat de provincie samen met de gemeente, een aantal van die gronden gekocht heeft. Vooral de provincie heeft de grond die makelaardij Q en Q nog te koop had, gekocht en recent is er ook een stuk van Fortis gekocht. Zo kon er toch een stuk natuurgebied openstaan voor recreanten en was goed beheer verzekerd.

5.3.2 inrichting

Om gebieden gereed voor ontwikkeling te maken, is behoorlijk wat creativiteit nodig. De provincie Utrecht heeft een aantal instrumenten die toegepast worden om zoveel mogelijk en hoog kwalitatief land beschikbaar te stellen voor de EHS. Één van deze instrumenten is de Saldobenadering, die een belangrijke rol speelt in de provincie Utrecht. Het is speciaal voor het hart van de Heuvelrug ontwikkeld. In dit gebied zaten veel zorginstellingen, grote oppervlaktes defensierrein en woonkernen, maar ook veel natuur. Men zag het gebied langzaam dichtgroeien met bebouwing, totdat er werd besloten om gezamenlijk met alle partijen tot een visie te komen die zei dat er gestreefd moest worden naar een groene structuur welke de natuur versterkt en waar gebieden met elkaar verbonden worden. Er werd bijvoorbeeld ergens een sauna of iets dergelijks uitgekocht en een ecoduct gebouwd en elders toegestaan dat er een woonwijk kwam. Dit is op verscheidene gebieden toegepast en dit is uiteindelijk Rijksbeleid geworden; het komt terug in het Structuurschema groene ruimte 2.

Het ministerie van milieu en infrastructuur beschrijft de saldobenadering als volgt: *Projecten en/of handelingen worden bij de EHS-saldobenadering niet afzonderlijk maar in combinatie beoordeeld. Met de EHS-saldobenadering zijn ontwikkeling in de EHS mogelijk, onder de volgende voorwaarden:*

- 1. er is sprake van een combinatie van projecten met een onderlinge samenhang;*
- 2. de projecten worden binnen één ruimtelijke gebiedsvisie gepresenteerd;*
- 3. de kwaliteit van de EHS verbetert waarbij het oppervlak natuur minimaal gelijk blijft dan wel toeneemt;*
- 4. een schriftelijke waarborg voor de realisatie van de plannen, projecten of handelingen wordt overgelegd waarop alle betrokkenen zin aan te spreken.*

In het Rijksbeleid is de saldobenadering een integraal onderdeel van het Nee, tenzij beleid. Bij elk bestemmingsplan wordt gekeken of het Nee, tenzij beleid goed is toegepast, of er rekening wordt gehouden met nieuwe ontwikkelingen en goed past in het verhaal van de provincie. Daarvoor wordt er van de gemeente of initiatiefnemer vereist, dat er onderzoek gedaan wordt of het tot significante aantasting van het natuurgebied leidt de ja of de nee.

De hoofdlijn van het Nee, tenzij beleid is dus de vraag: is er significante aantasting? Deze vraag wordt in tweeën gedeeld met als eerst vier criteria waar op willekeurige volgorde getoetst wordt:

- Ten eerste: Is er sprake van aanwezigheid van bijzondere soorten, planten en

dieren?

- Ten tweede: Is er sprake van het doorbreken van verbindingen? Dat geldt voor zowel ecologische verbindingzones naar buiten maar ook verbindingen binnen het gebied. Dat kan bijvoorbeeld zijn; de ree die op de ene plaats slaapt en de andere foerageert.
- Ten derde: Is er sprake van verkleining van de eenheid of de aaneengeslotenheid van het gebied?
- Ten vierde, het meest uitgebreide en lastigste: Is er sprake van aantasting van de actuele kwaliteit van de systemen en de biotopen?

Het tweede deel van die vraag is: is er sprake van aanspreken van de potenties. Herkennen van potentiële waarden vergt behoorlijk wat kennis. Dit is een onderzoek die door ecologische adviesbureaus gedaan wordt. De heer Pater moest erbij zeggen dat niet elke onderzoeksbureau dat evengoed doet.

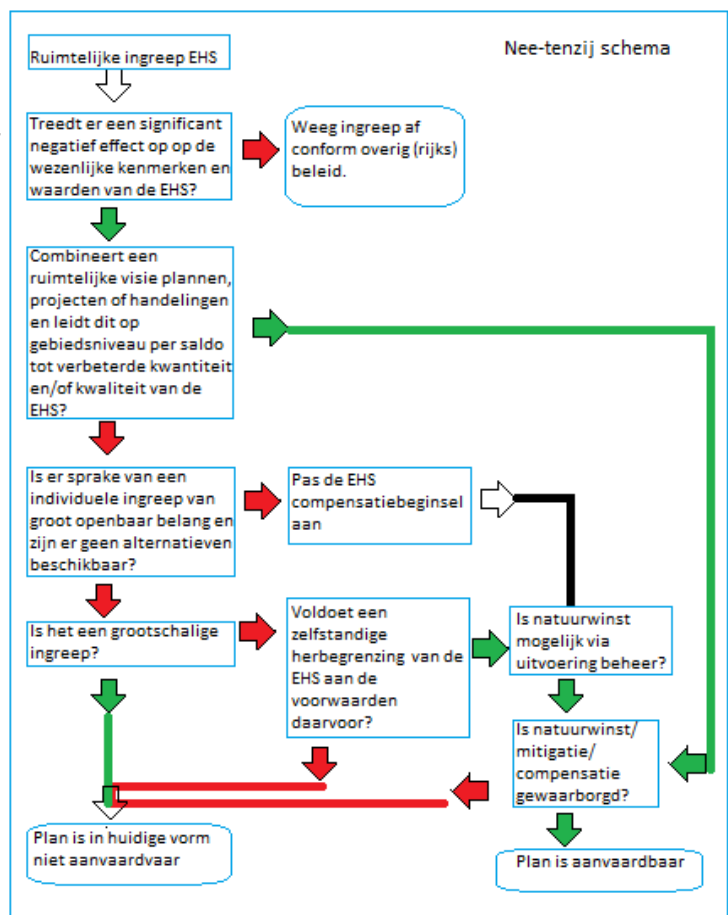
"De fout die adviesbureaus ondergaan is dat ze eigenlijk niet snappen wat die toetsing is. Ze onderbouwen hun conclusies niet of die slaan bepaalde aspecten over, kijken alleen naar de soorten, of doen alleen een flora- en faunawet onderzoek, de rest snappen ze niet en doen ze geen onderzoek naar.

Eigenlijk gaat het ook heel vaak goed. Wat wel een goed resultaat oplevert is als de onderzoeker ook gaat nadenken wat in het project gedaan kan worden om winst voor de natuur te halen. Bijvoorbeeld, er staat een huis, het huis willen ze vergroten met een stuk erbij. Het huis heeft een tuin. Dan kan je in ieder geval zeggen van dat huis bij een plaats bij waar een tuin is, je tast een deel natuur aan en misschien kan je een deel van de tuin die je niet meer nodig hebt kan je daar natuur van maken. Dan kun je zeggen dat er geen sprake meer van is van significante aantasting."

De hoofdlijnen van het reguliere Nee, tenzij beleid wordt uiteengezet in een schema dat ook op Rijksniveau gehanteerd is (figuur 5.2). De eerste vraag hierin is: Speelt een ingreep of ontwikkeling in of nabij de groene contour? Met de groene contour wordt de grens van de EHS bedoeld. Als het antwoord nee is, kan er gewoon een normale ruimtelijk ordeningsafweging plaatsvinden en is het Nee, tenzij beleid niet aan de orde.

Is het wel in of nabij de groene contour dan is vervolgens de vraag: Is er sprake van significante aantasting van de wezenlijke waarde en kenmerken? Dat is te onderzoeken. Als hierop het antwoord 'nee, er is geen significante aantasting' is, dan is het Nee, tenzij beleid weer niet aan de orde en dan kan men doorgaan met de plannen.

Er kunnen allerlei ontwikkelingen plaatsvinden in de EHS, zolang ze niet leiden tot significante aantasting van de natuur. Als er wel sprake is van aantasting, dan wordt er



Figuur 5.2 Nee, tenzij beleid schema (Bron: Rijksoverheid)

gekeken of er sprake is van een dwingende reden of een groot algemeen belang en het ontbreken van alternatieven. Als dat niet aan te tonen is, dan gaat het project niet door. Zo wel, dan moet er gemitigeerd en gecompenseerd worden.

5.4 Beheer.

Zoals eerder vermeld ligt de ontwikkeling en beheer van de EHS grotendeels in de handen van particulieren en natuurbeherende organisaties. De provincie leunt heel sterk op deze organisaties om deze taak goed uit te voeren. Verder zijn er subsidies die het aantrekkelijk moeten maken voor particulieren die grond bezitten binnen de EHS om die als natuur te beheren.

Een onderdeel van het beheer is het fenomeen van de natuurdoeltypen; een instrument om te bepalen welke doelen er gesteld moeten worden aan de aanwezige natuur en welke eisen er gesteld moet worden aan het water. In de provincie Utrecht is het verder uitgewerkt voor verdrogingbestrijding. De natuurdoeltypen worden ook gebruikt voor de inrichting van een natuurgebied. Vervolgens zijn ze onder andere gebruikt om de beheertypen voor subsidies te bepalen. Dit is nog steeds een belangrijke onderligger. Het is eigenlijk hoog tijd voor revisie. Het materiaal is 10 jaar oud en niet altijd even zuiver. De bodemkaart met een schaal van 1:50.000 is bijvoorbeeld te grof.

Na het vaststellen van de natuurdoeltypen worden de natuurdoelen bepaald. Deze worden vastgelegd in de Natuurbeheerplan. Het Natuurbeheerplan provincie Utrecht 2011 is uitgekomen op 14 september 2010. Hierin worden onder andere de actuele subsidieregeling die valt onder de Subsiestelsel voor Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) beschreven en de beschikbare beheerpakketten.

Een ander onderdeel van natuurbeheer is de afstemming van recreatie en natuur. Dit gaat niet zonder spanning. De bestaande recreatie moet zich steeds meer zichzelf staande houden terwijl het recreatieterrein niet zodanig geëxploiteerd mag worden dat het voldoende inkomen geeft. De spanning ontstaat omdat de recreatieschappen in de mond van politici worden gesteund maar niet in de praktijk.

Recreatieve poorten zijn gebieden aan de randen van natuurgebieden met als doel de recreatiestromen te reguleren. Recreanten worden weggehouden van kwetsbare natuur door recreatiegebieden te vormen die ver weg staan van deze kwetsbare gebieden. Bij een recreatieve poort in de buurt van Veenendaal is een businesscase opgezet om te kijken of de exploitatie van het terrein plus de nog te betalen ontsluiting gefinancierd kunnen worden door de ondernemingen. Dat zouden dan grootschalige ontwikkelingen kunnen zijn om die hoge kosten te kunnen veroorloven.

In het rapport 'Een andere tijd, een andere aanpak!: Een onderzoek naar de toekomst van de recreatieterreinen op de Utrechtse Heuvelrug' van Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijngebied (UHVK) en Grontmij Nederland BV komt deze bevindingen naar voren. Er is een tegenstrijdigheid in beleid. Aan de ene kant vereisen poorten een concentratie recreatieve voorzieningen en aan de andere kant zijn er scherpe restricties vanwege de EHS. De exploitanten kunnen niet de kosten dekken in de huidige situatie. Er is echter wel een grote markt; een grote groep mensen bezoeken jaarlijks de Utrechtse Heuvelrug.

Het zijn volgens de heer Pater spannende discussies. Oordelend op de wensen van de recreatieschappen tegenover de doelen van de EHS kan hem geen ongelijk gegeven worden.

Gemeentes hebben een belangrijke rol te vervullen binnen het natuurbeleid. Handhaving is daarvan een van de belangrijkste. Het is de bedoeling dat de gemeente er op let dat regels, afspraken en wetten nageleefd worden. De heer Pater merkt op dat het niet altijd evengoed gaat. Er is te weinig capaciteit voor handhaving. Van wat vroeger de VROM-inspectie was en nu Inspectie-RO, is weinig van over, de gemeentes kunnen makkelijker weggelaten met het niet goed toepassen van regels.

Een andere rol van de gemeente is het lokaal afwegen van belangen. Dat moet wel binnen de kaders, meegegeven door het Rijk en de provincie. Ook hier wordt opgemerkt dat veel gemeentes de EHS een lastig onderwerp vinden en als er iemand contact zoekt betreft de EHS, de gemeentes dit het liefst overlaten aan de provincie.

Om terug te komen op het voorbeeld van De Biltse Duinen (zie 5.3.1), de provincie Utrecht had nog een andere bestuurlijke afweging voor het opkopen van de grond. Namelijk de angst dat daar niet een goede beheerder zou komen en voortdurend problemen zouden ontstaan. Voordat de grond was opgekocht, was er al interesse voor dat gebied van de lokale golfbaan die wilde uitbreiden. Dit gebied is aangewezen als EHS dus dat is niet de bedoeling. Ook was er geen toegangsregeling, het gebied zou platgelopen kunnen worden, daar was helemaal geen zicht op.

Met name de lokale politiek in de Bilt vond dat men het gebied moest veilig stellen. Eerst is er met de gedeputeerde gesproken. Een paar jaar geleden heeft de provincie Utrecht zijn energie bedrijf verkocht en het geld wat dit opbracht is voor een deel in dit soort projecten gestopt.

In feite is de provincie altijd al alert geweest op dit soort ontwikkelingen, maar het afsluiten van het natuurgebied door de eigenaar, wat in principe iedere particulier mag doen, had dit geval belastingconsequenties. De eigenaar kreeg minder belastingvoordeel bij een afgesloten terrein. De vrije toegankelijk was voor de gemeente belangrijk en de provincie vond het ook niet prettig dat het werd afgesloten. Deze reden was echter niet genoeg geweest om de onteigeningsmiddelen toe te passen. Het land is dus aangekocht zodat de provincie en de gemeente zelf een -in hun ogen- bekwame beheerder kunnen aanwijzen.

5.5 Ontwikkelingen in het beleid.

In de vroege stadia van de EHS lag de nadruk op nieuwe natuur. Er werd ook gezegd dat de bestaande natuur planologisch beschermd moest worden, maar pas in de nota 2004 werd de Saldobenadering en het Nee, tenzij beleid beschreven. Bestaande natuur was daarvoor nog niet in beeld. Men ging er van uit dat het wel goed zat bij de landgoedeigenaren.

Toen er een nieuw bosbeleid werd opgezet bleek er toch wel het een en ander te spelen. De focus ligt nu op de Heuvelrug en alle grote projecten vinden daar plaats. Dit geeft aan dat het handhaven van bestaande kwaliteit in belang toeneemt.

Evaluatie blijft in Utrecht een lastig punt. De mensen zitten te krap en er wordt teveel tijd besteed aan uitvoering van beleid. De provincie leunt heel erg op natuurorganisaties voor informatie. Voor het Nationaal Park wordt de discussie vooral door die partijen gevoerd en zit de provincie op de achtergrond.

Er bestaan 0-metingen op de kaart op te registreren wat er is gerealiseerd. Hectaren grond zijn makkelijk te meten, maar de stijging van de kwaliteit is lastiger te meten. De monitoring en bezoek van natuurterreinen door de provincie is uitgekleeft. Er werken nu nog maar 3 mensen aan, terwijl vroeger er 10 waren. Er is nu een minder goed beeld van de situatie in de natuurgebieden.

Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de rol van de provincie tegenover de gemeente veranderd. Voor deze wet moest de provincie alle bestemmingsplannen goedkeuren. Nu kan de provincie een zienswijze indienen bij een ontwerpbestemmingsplan. Hetzelfde kunnen ook andere belanghebbenden doen, zoals burgers. Zowel de provincie als burgers kunnen naar de Raad van State stappen als ze niet eens zijn met een bestemmingsplan.

Er zijn instrumenten waarmee de provincie direct kan ingrijpen in de bestemmingsplannen van de gemeentes, maar deze instrumenten worden zelden gebruikt. Een provincie kan een reactieve aanwijzing geven, waarmee een deel van het bestemmingsplan buiten werking wordt gesteld.

Een stap verder is het inpassingsplan. Dan maakt de provincie zelf een plan en gaat het bestemmingsplan niet door. Soms wordt dit op verzoek van de gemeente gedaan. Artikel 3.26 van de wet Wro beschrijft het provinciaal inpassingsplan; dat iets dat vastgesteld kan worden als een provinciaal belang in het geding is. Artikel 4.1 en 4.2 leggen uit dat op het oog van goede ruimtelijke ordening de provincie een gemeente een aanwijzing kan geven en wat goede ruimtelijke ordening ongeveer is. Het aanhalen van deze wet geeft aan dat de provincie, indien nodig, ook voor de EHS een flinke stok achter de deur heeft.

De nationale trends in beleid heeft een grote inslag op beleid op lagere overheden. Dat is ook wat betreft de EHS te merken. Het Rijk had in het begin ruime kaders meegegeven en de provincies moesten die kaders invullen. Dat geeft veel vrijheid maar ook onduidelijkheid. Door de jaren heen zijn leemtes in het beleid een beetje opgevuld met onder andere nieuwe nota's ruime, nota natuur, Wro, vitaal platteland en structuurschema groene ruimte, om maar een paar te noemen. Maar er wordt niet veel gecommuniceerd van de provincie naar het Rijk toe. Het duurt heel lang voordat het op Rijksniveau wordt bepaald dat er een gebrek is aan beleid.

Een voorbeeld is dat het Rijk heeft bepaald dat de EHS 728.500 hectare moest zijn. Van de nieuwe natuur is perfect bekend hoe groot dat is, omdat daar geld voor moest komen, van bestaande natuur wist eigenlijk niemand hoeveel dat was. In Utrecht werd besloten vrijwel heel de Utrechtse Heuvelrug als EHS te verklaren, behalve een paar bebouwde enclaves groter dan 500 hectare (steden en dergelijke) terwijl de kwaliteit van de natuur onbekend was. Pas in 2004 met de nota ruimte kreeg de provincie meer instrumenten om bestaande natuur te ontwikkelen.

Provincies kijken veel bij elkaar en er bestaat de Interprovinciaal Overleg, de IPO, maar meneer Pater vind dat een club die zacht gezegd niet goed functioneert. De provincies trekken niet gezamenlijk op wanneer de overheid een streep door een groot deel van de EHS wil zetten, maar gaan elk een eigen weg op. Er is planologisch weinig afstemming tussen de provincies.

Aan de andere kant is er weinig behoefte bij provincies om op elkaar af te stemmen. Er is dus weinig afstemming tussen Rijk en provincie en provincies onderling.

In Utrecht zal de geplande EHS niet volledig voor 2018 voltooid worden. Omdat de financiering voor robuuste verbindingen wordt stopgezet is er gezocht naar een tussenoplossing en gekeken naar wat wel gerealiseerd kan worden. Er moet 6000 ha nieuwe natuur komen voor robuuste verbindingen. 25% werd voor 2008 gehaald, daarna 50% van de kaart. Dan wordt er gekeken wat er via compensaties zoals rood-voor-groen behaald kan worden. De resterende oppervlakte wordt geschrapt omdat die niet gehaald kunnen worden.

Hoofdstuk 6. Conclusie

B. Balci en D. Duifhuis

Regels voor de EHS worden per situatie anders ontvangen, geïnterpreteerd en verwerkt tot beleid. Na het bestuderen van de analyse van de aanpak van de EHS in de provincies Groningen en Utrecht, komen een aantal verschillen en overeenkomsten tussen de provincies naar boven. In dit hoofdstuk wordt getracht deze verschillen en overeenkomsten op een rij te zetten.

6.1 een vergelijking van de provincies Utrecht en Groningen

Het verschil qua natuur en landschap tussen de beide provincies is groot. Waar men in Groningen vooral met natte natuur en weidse landschappen te maken heeft, is dit in Utrecht meer divers. Met veel meer inwoners op een kleiner stuk grond en dus minder ruimte voor de natuur om te ontwikkelen, en meer verschillende natuurtypen, staat de provincie Utrecht voor een grotere uitdaging. De prioriteiten in Groningen waar relatief weinig inwoners zijn en veel open ruimte is ligt heel anders dan in Utrecht, waar mens en natuur op elkaars lippen zitten.

In onderstaande tabel staat zeer beknopt beschreven wat de werkwijze van beide provincies is met betrekking tot de EHS. Meer uitgebreide informatie is terug te vinden in de hoofdstukken 4 en 5.

	Provincie Groningen	Provincie Utrecht
Ambities van de Provincie	- de combinatie van natuur met andere functies als wonen en recreatie als prioriteit	- zoveel mogelijk samenwerken met betrokken partijen als prioriteit
Aanwijzing van de begrenzing van de EHS	- in vroeg stadium vastgesteld - genoeg ruimte voor natuur - relatief weinig tegenstand bij aanwijzing nieuwe natuur	- In vroeg stadium vastgesteld - weinig ruimte voor natuur - relatief veel tegenstand bij aanwijzing nieuwe natuur
Ontwikkeling van een gebied; Het verkrijgen van de grond	- Grond voor de EHS wordt aangekocht door de provincie - Als land beoogd voor de EHS van een particulier is, probeert de provincie land elders aan te schaffen en aan te bieden aan de grondgebruiker. - Problemen vooral dat de particuliere grondbezitter niet wil verhuizen. Er wordt gezocht naar een oplossing op maat. Dit verschilt per situatie - Een particuliere grondeigenaar kan er ook voor kiezen om van zijn land zelf een natuurgebied te maken.	- Grond voor de EHS wordt aangekocht door de provincie - Als land beoogd voor de EHS van een particulier is, probeert de provincie land elders aan te schaffen en aan te bieden aan de grondgebruiker. - Prioritaire gebieden aangewezen waar onteigeningsinstrumenten kunnen worden ingezet als er geen andere oplossing gevonden kan worden. - Een particuliere grondeigenaar kan er ook voor kiezen om van zijn land zelf een natuurgebied te maken.
Ontwikkeling van een gebied; Inrichting	- gebruik van natuurdoeltypenkaarten - overleg met betrokken partijen als waterschap, gemeentes, natuurbeherende organisaties en belanghebbende groepen - gebruik van het Nee, tenzij beleid - vaststelling in bestemmingsplan	- gebruik van natuurdoeltypenkaarten - overleg met betrokken partijen als waterschap, gemeentes, natuurbeherende organisaties en belanghebbende groepen - gebruik van het Nee, tenzij beleid en de Saldobenadering - vaststelling in bestemmingsplan
Beheer van een gebied	-beheer uitgevoerd door natuurbeherende organisaties of particulieren -weinig particulier beheer -subsidies voor beheer verkrijgbaar -evaluatie door provincie	-beheer uitgevoerd door natuurbeherende organisaties of particulieren -veel particulier beheer -subsidies voor beheer verkrijgbaar -evaluatie door gemeentes

Door bovenstaande tabel ziet men de overeenkomsten en verschillen tussen de provincie Groningen en de provincie Utrecht.

Bij de ambitie ziet men dat Utrecht de prioriteit legt om zoveel mogelijk met gebiedspartijen samen te werken. Dit heeft men gekozen als ambitie omdat er voor Utrecht een grote uitdaging ligt bij het realiseren van de EHS vanwege de beperkte ruimte. In Groningen vindt ook samenwerking plaats met betrokken partijen, maar omdat er meer ruimte is voor de invulling van de EHS, zijn er minder knelpunten en ligt is ambitie hier anders, namelijk de combinatie van natuur met een andere functie als wonen en recreatie.

Bij de aanwijzing is te zien dat de provincie Utrecht met redelijk veel tegenstand te maken had. Daarom wordt er in Utrecht veel aandacht besteed aan duidelijke kaders scheppen zodat het beleid duidelijk is voor de overheid en de particulier. Tegelijkertijd moet de provincie Utrecht veel creatiever zijn om zijn natuur te waarborgen en in te winnen zoals het verschuiven van functies (rood voor groen).

Ook hier komt het ruimtegebrek weer aan de orde, zoals te zien is bij het scheppen van de robuuste verbindingzones. Een locatie hiervoor aanwijzen stuitte op veel tegenstand van verschillende partijen die een andere functie voor betreffend gebied voor ogen hadden.

De aanwijzing van de EHS voor Groningen stuitte op duidelijk minder tegenstand en gaf weinig problemen. Het was een vrij logisch proces van het samenvoegen van bestaande natuur en het aanwijzen van verbindingen tussen natuurgebieden.

In principe gaat het proces van het verkrijgen van de grond nodig voor de EHS bij beide provincies ongeveer gelijk. Het verschil zit in de problemen waar de provincies op stuiten. Zo heeft de provincie Utrecht het noodzakelijk geacht prioritair gebieden aan te wijzen waar onteigeningsinstrumenten kunnen worden ingezet. In de provincie Groningen was dit niet nodig, omdat de problemen voor het verkrijgen van land kleinschaliger zijn en er vaker een oplossing op maat kan worden gevonden. Het gaat in Groningen meer om een enkele particulier die niet graag wil verhuizen, dan om vele particulieren en bedrijven die geen andere geschikte locatie zien zoals in Utrecht. Vaker dan in Utrecht kan de grondbezitter een ander stuk land aangeboden krijgen wat de eisen heeft die nodig zijn voor de grondbezitter om zijn bedrijf voort te zetten.

Ook bij de inrichting van het land zijn veel overeenkomsten te ontdekken. Bij beide provincies gaat dit in samenspraak met de betrokken partijen van het gebied en worden er natuurdoeltypenkaarten gebruikt om het beoogde doel te realiseren.

Ook gebruiken beide provincies het Nee, tenzij beleid voor de inrichting van land, in Utrecht aangevuld door de Saldobenadering.

Het beheer van de EHS-gebieden ligt bij beide provincies in de handen van natuurbeherende organisaties en zijn er subsidies beschikbaar gesteld voor het beheer van natuurgebieden. De rol van de gemeentes is hierin duidelijk verschillend. Bij beide provincies wordt de gemeente betrokken bij de ontwikkeling en inrichting van een gebied, maar in Utrecht komt naar voren dat er meer verwacht wordt van gemeentes dan in Groningen. Nadat een natuurgebied is opgenomen in het bestemmingsplan, is in Groningen de rol van de gemeentes vrijwel klaar. Het beheer van een gebied wordt immers gecoördineerd door de provincie (via natuurbeherende organisaties die handelen naar de wensen van de provincie). In Utrecht lijkt er geen mankracht, tijd of geld hiervoor te zijn, en zijn de gemeentes belast met de controle op de uitvoering of beheer van de EHS.

Ook is er een verschil te zien bij particulier beheer. Waar dit in Groningen "mondjesmaat" gaat, is er in Utrecht veel meer sprake van particulier beheer.

Aangezien ontwikkelingen in een beleid meestal landelijk worden gevoerd, hebben zowel de provincie Groningen als de provincie Utrecht hiermee te maken. Als men kijkt naar het eigen beleid van de provincies valt op dat men in Utrecht vindt dat er te weinig afstemming is tussen verschillende provincies. In Groningen heeft men hier weinig last van en gaat de samenwerking met aangrenzende provincies goed.

6.2 conclusie

De kaders meegegeven door het Rijk zijn zo ruim dat beide provincies er een passend beleid van kunnen maken. Het Rijk deed er lang over om op te pikken wat er ontbrak aan het initiële beleid maar er werden gaandeweg meer beleidsstukken toegevoegd aan het arsenaal, zoals de Spelregels EHS, structuurschema groene ruimte, Vitaal platteland en nog vele andere stukken. Het nadeel is dat het voor leken niet altijd even duidelijk is wat op het moment relevant is.

Het EHS-beleid heeft een arbitraire basis, waarbij een bepaalde hoeveelheid land tot natuur omgevormd moet worden tot een bepaalde kwaliteit. De uitvoering is veelzijdig. Elke provincie heeft zijn eigen waarden en problemen en een eigen manier om hiermee om te gaan, zoals wel gebleken is uit de omschrijving van de provincies en de EHS. Waar de één kampt met ruimtegebrek om de EHS in te vullen, heeft het ander misschien wel teveel ruimte en te weinig tijd om de EHS invulling te geven.

De toekomst zal uitwijzen of de EHS ooit helemaal gerealiseerd zal worden zoals deze jaren geleden is bedacht.

Literatuurlijst

- Albers, P.J.R. (2010) *Wet ruimtelijke ordening, tekstuitgave 2010*, Reed business, Amsterdam
- Bal, D. (2001). *Het Handboek natuurdoeltypen*. Expertisecentrum LNV, Wageningen
- Coenen, M., R. Geritan, T. Verver, (2010), *Een andere tijd, een andere aanpak! Een onderzoek naar de toekomst van de recreatieterreinen op de Utrechtse Heuvelrug*, Grontmij Nederland BV.
- Doorn, F. A. van, M.E. Pietermaat-Kros, (2010), *Wro en Wabo in één hand : instrumentarium en proces*. Sdu Uitgevers, Den Haag
- Ministerie van LNV (2006), *Natura 2000 doelendocument*, Staatsuitgeverij, Den Haag
- Ministerie van LNV (1990), *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 149, nrs.2-3, Sdu, Den Haag
- Ministerie van LNV (1995). *Nota betreffende de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud (relatienota)*. Staatsuitgeverij, Den Haag
- Ministerie van LNV (1974). *Oriënteringsnota ruimtelijke ordening. Derde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland – Deel 1. Achtergronden, uitgangspunten en beleidsvoornemens van de regering (Kamerstukken II 1973/74, 12 757, nr. 2)*. Staatsuitgeverij, Den Haag
- Ministerie van LNV (2002), *Structuurschema Groene Ruimte 2*, Staatsuitgeverij, Den Haag
- Ministeries van LNV, VROM, OS en VenW (2000), *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Staatsuitgeverij, Den Haag
- Ministeries van LNV en VROM en de provincies (2007), *Spelregels EHS: Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-Saldobenadering en herbegrenzing EHS*, Staatsuitgeverij, Den Haag
- MNP (2007), *Natuurbalans 2007*. Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven
- PBL (2009), *Natuurbalans 2009*. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven
- Provincie Groningen (2011), *Natuurbeheerplan Groningen 2011*, Gedeputeerde Staten, Groningen
- Provincie Utrecht afdeling Groen (2011), *Natuurbeheersplan provincie Utrecht 2011*, Utrecht
- Reijnen, M.J.S.M., R. Pouwels & H. Kuipers, (2007), *Optimalisatie samenhang Ecologische Hoofdstructuur; ruimtecondities voor duurzaam behoud biodiversiteit diersoorten*. Alterra, Alterra-rapport 1296, Wageningen
- Zande, A.N. van der, Y.R. Hoogeveen, (1995), *Biodiversiteit in het Nederlands Natuurbeleid*. Nationaal Natuurhistorisch Museum, Leiden

websites:

Animal Freedom, *De Ecologische Hoofdstructuur in Nederland nu en straks*, op: www.animalfreedom.org, geraadpleegd 30 oktober 2010

Centraal bureau voor de statistiek. *Kerncijfers provincie-monitor*, op: statline.cbs.nl, geraadpleegd 1 juni 2011

Compendium voor de Leefomgeving, *Natuurdoelen in Nederland*, op: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl>, geraadpleegd 15 november 2010

Dienst Landelijk Gebied, *Natuurmeting op kaart*, op: <http://www.dienstlandelijkgebied.nl>, geraadpleegd 22 mei 2011

Dienst Landelijk Gebied, *Nulmeting en Natuurmeting op kaart (2007 en 2010)*, op: explorer.arcgis.com, geraadpleegd 22 mei 2011

Informatiepunt Landelijk Gebied Groningen, *Inspraak ontwerp natuurbeheerplan Groningen 2012*, op: www.infopuntgroningen.nl, geraadpleegd 21 mei 2011

Ministerie van LNV (2006), *Agenda voor een vitaal platteland - Meerjarenprogramma vitaal platteland 2007-2013*, op: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties, geraadpleegd 4 juni 2011.

Ministerie van LNV, *Landschapsvisie provincie Utrecht, Analyse van kernkwaliteiten en verkenning van ontwerpopgaven*, op: www2.minlnv.nl, geraadpleegd 1 juni 2011

Programma Landelijk Gebied, *Ecologische Hoofdstructuur, werken aan een mooi en vitaal Groninger platteland*, op: www.programmalandelijkgebied.nl, geraadpleegd 10 maart 2011

Projectgroep EHS Westerwolde, *Inrichting EHS Westerwolde*, op: www.ruitena.nl, geraadpleegd 13 maart 2011

Provincie Groningen, *Ecologische Hoofdstructuur, ontwikkelen van nieuwe natuurgebieden*, op: www.provinciegroningen.nl, geraadpleegd 21 mei 2011

Provincie Groningen, *Natuurbeheersplankaart 2011*, op: groningen.esrinl.com, geraadpleegd 22 mei 2011

Provincie Utrecht, *Ecologische Hoofdstructuur*, op: www.provincie-utrecht.nl, geraadpleegd 1 juni 2011

Provincie Utrecht, *Prioritaire gebieden*, op: <http://www.provincie-utrecht.nl>, geraadpleegd 1 juni 2011

Rijksoverheid, *Ecologische hoofdstructuur*, op: www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 1 juni 2011