

DE TOESTAND VAN DE NATUUR IN ZUID-HOLLAND

ideeën en methoden voor natuurmonitoring

Aldo Bouman

De provincie Zuid-Holland geeft elke twee jaar een brochure uit, genaamd 'De Staat van de Natuur'. In dit boekje presenteert zij de voortgang en de resultaten van haar natuurbeleid. In dit artikel wordt ingegaan op de ideeën en methoden voor natuurmonitoring in Zuid-Holland en wordt slechts kort stilgestaan bij de conclusies uit de Staat van de Natuur.

De brochure 'De Staat van de natuur' die elke twee jaar aan Gedeputeerde Staten en de statenleden wordt aangeboden, gaat vergezeld van een notitie met daarin voorstellen voor nieuw of aan te scherpen beleid. De brochure wordt breed verspreid onder de bevolking van Zuid-Holland.

het organiseren van 'meten'

De conclusies uit de Staat van de Natuur 1998 lijken op te roepen tot actie. Maar welke problemen pakken we het eerst aan, en hoe? Met andere woorden, hoe komen we van 'meten en weten' naar 'doen'? Aan de conclusies ligt een scala aan metingen en registraties ten grondslag. Het organiseren van dit meten is bepaald niet eenvoudig. In heel Nederland wordt momenteel koortsachtig gewerkt aan het opzetten van meet- en monitoring-systemen voor de natuur. De provincie Zuid-Holland is hier in het begin van de negentiger jaren mee begonnen.

beleidscyclus

Aan de basis van al dit meten ligt het model van de 'beleidscyclus' (figuur 1). Deze cyclus begint met het signaleren van een probleem. Stel, we zeggen: het gaat slecht met de Grutto in Zuid-Holland. Naar aanleiding van

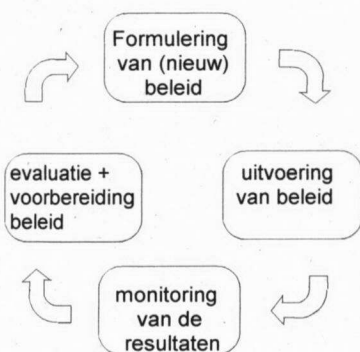


Gealarmeerde Veldleeuwerik

foto Flip de Nooyer

dergelijke signalen wordt beleid geformuleerd om de Grutto te redden (bijvoorbeeld het stimuleren van vrijwillig weidevogelbeheer) en uitgevoerd (men stelt een weidevogelcoördinator aan). Nu is de vraag aan de orde: le-

vert deze inspanning (investering) wat op? De resultaten van de metingen laten zien of met de inspanningen het doel bereikt wordt of dat nieuw danwel geïntensiveerd beleid noodzakelijk is. Daarmee is de cirkel gesloten. De



Figuur 1. De beleidscyclus

Staat van de Natuur 1998

De conclusies uit de Staat van de Natuur 1998 zijn, kort samengevat, de volgende:

- 1) De kwaliteit van de natuurgebieden staat onder druk van de matige milieukwaliteit. Verdroging, vermesting en verzuring eisen hun tol. Alleen met kunst en vliegwerk weten beheerders de bestaande natuurwaarden te behouden en in sommige gevallen te versterken (figuur 2).
- 2) De natuurkwaliteit van het agrarisch gebied zit hem voornamelijk in sloot- en oevervegetaties, weidevogels en landschapselementen. De natuurwaarde is er, ondanks lichte verbeteringen, nog steeds laag. De lichte verbeteringen van sloot- en oevervegetaties zijn vooral het gevolg van een enigszins verbeterde waterkwaliteit. Positief is het toenemend aantal boeren dat geïnteresseerd is in vrijwillig weidevogelbeheer (figuur 3).
- 3) De uitvoering van het relatienotabeleid loopt redelijk op schema. Wel zijn de moeilijkst te realiseren stukken tot nu toe blijven liggen. De aanleg van verbindingzones en het slechten van barrières in de Ecologische Hoofdstructuur liggen achter op schema (figuur 4).

Staat van de Natuur vervult in deze cyclus een rol bij het signaleren van problemen en bij de evaluatie van het beleid.

Bovenstaande schets geeft meteen aan hoe belangrijk de koppeling is van

metingen aan het beleid: de keuze voor wat we in Zuid-Holland willen gaan meten wordt gestuurd door beleid. Zo maken we als provincie geen natuurbeleid voor stadsparken, dus daar meten we dan ook niet aan. Maar het bepalen van het te meten object is

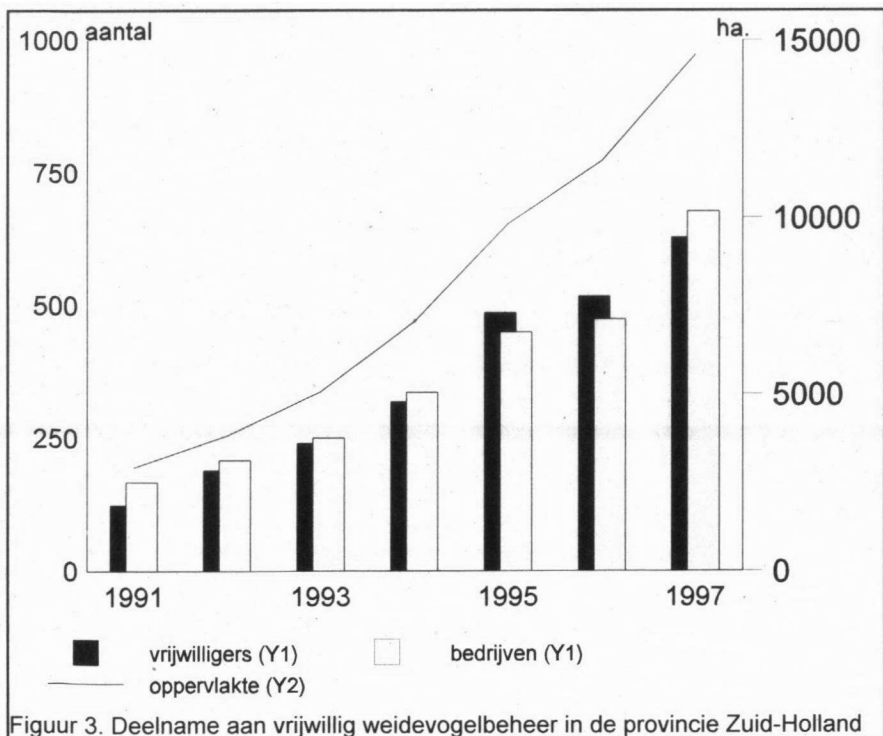
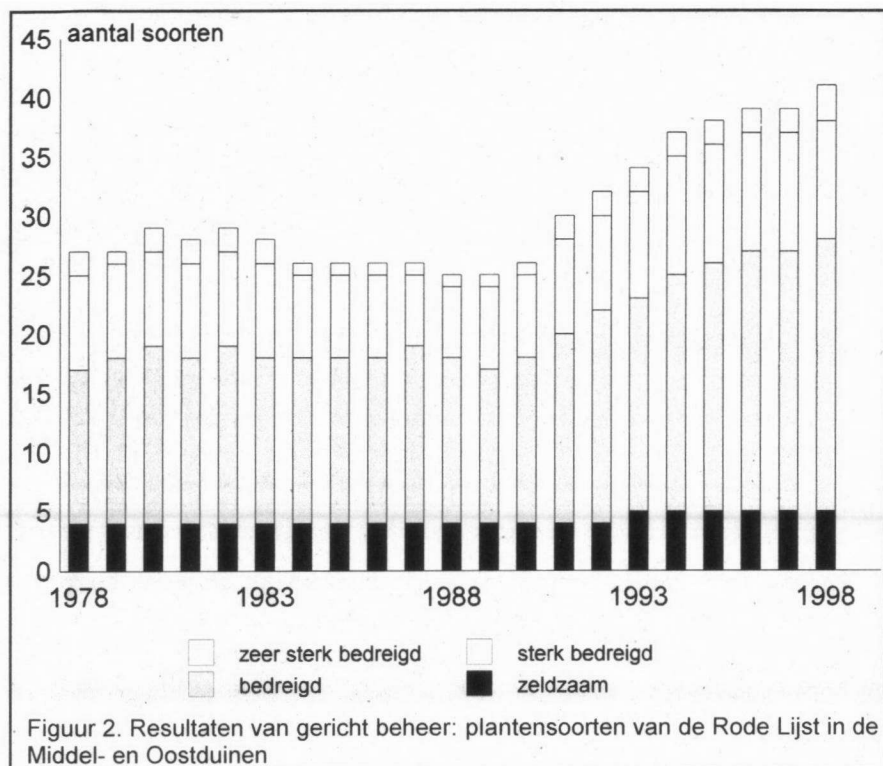
makkelijker gezegd dan gedaan: beleidsdoelstellingen blinken vaak niet uit in helderheid of meetbaarheid. Voordat men kan gaan meten is eerst een vertaling nodig van beleidsdoelstellingen naar meetdoelstellingen. Als het beleid zich bijvoorbeeld richt op het behoud van 'karakteristieke veenweidenatuur' dan moet eerst helder zijn wat we onder 'veenweidenatuur' verstaan.

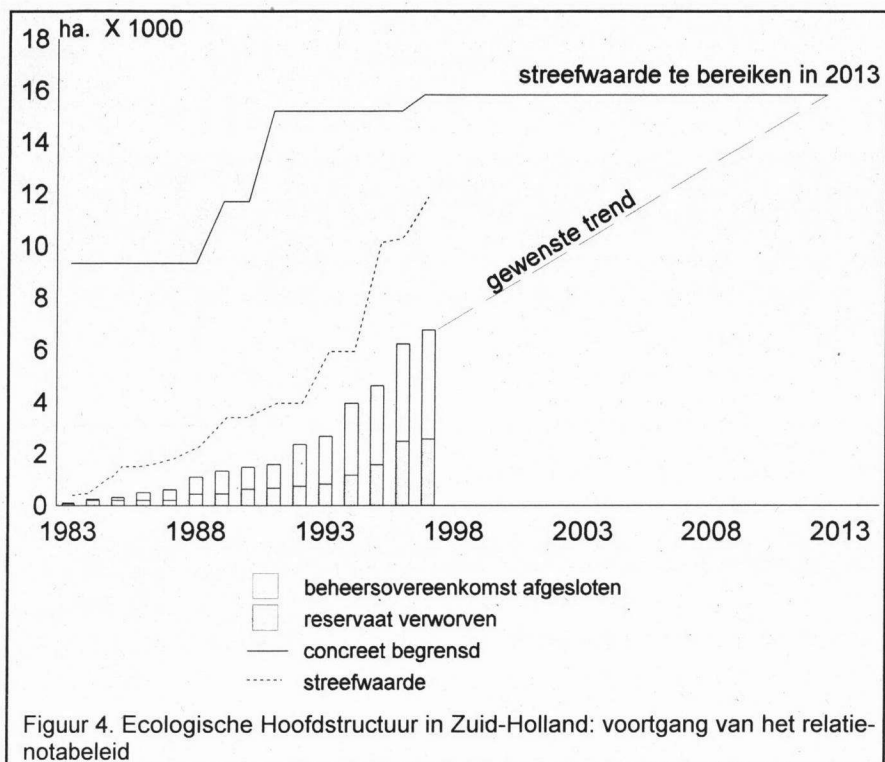
project Natuurkengetallen

De provincie Zuid-Holland heeft voor de vertaling van haar natuurbeleid de volgende aanpak gevolgd. In het Project Natuurkengetallen is een analyse uitgevoerd van alle beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op natuur. De beleidsdoelstellingen zijn zo concreet mogelijk ingevuld (bijvoorbeeld het tegengaan van verruiging en dichtgroeien van het open duingebied) en gekoppeld aan een 'indicator'. In een indicator wordt vastgelegd wat er gemeten gaat worden. Dit zijn de 'meetobjecten' (bijvoorbeeld het voorkomen van Paapjes en Tapuiten in open duingebied). De metingen vinden plaats door onderzoek van een of meer 'meetvariabelen' (bijvoorbeeld de aantallen broedparen Paapjes en Tapuiten in het open duingebied volgens een standaardmethodiek). De resultaten worden getoetst aan door het beleid vastgestelde of nog vast te stellen streefwaarden. Voor elke indicator is een meetprogramma opgesteld, waarin is vastgelegd hoe, waar en wanneer de gegevens verzameld gaan worden.

Momenteel zijn een vegetatiemeetnet en een weidevogelmeetnet operationeel en worden structureel tellingen van overwinterende vogels gecoördineerd en uitgevoerd. Daarnaast worden gegevens van vogelwerkgroepen opgevraagd. De resultaten van deze metingen vormen de basis van de Staat van de Natuur. De meetnetten zijn in plaats gekomen van de meer vlakdekkende inventarisaties. Met de introductie van de meetnetten is het mogelijk geworden om trends te laten zien.

de meetnetten Het opgezette vegetatiemeetnet laat uitspraken toe als: 'de natuurwaarde van dijkvegetaties is de laatste jaren licht achteruitgegaan'. Het meetnet is ontworpen om provinciale ontwikkelingen in populaties van planten te volgen. Het is niet zonder





meer mogelijk om bijvoorbeeld de effecten van relatienotabeheer met behulp van het meetnet te achterhalen. Het weidevogelmeetnet is daar beter toe uitgerust, maar ook daar geldt dat niet alle vragen beantwoord kunnen worden. Uit het meetnet valt bijvoorbeeld niet af te leiden wat het effect is van een peilverlaging van meer dan 60 cm onder het maaiveld op de gruto-stand.

In het algemeen kan gesteld worden dat een meetnet niet op alle vragen die van betekenis zijn voor het beleid antwoord kan geven. In sommige gevallen is het nodig om een kortlopend, maar intensief onderzoek te doen. De resultaten van natuurproductiebetaling en vrijwillig weidevogelbeheer kunnen beter via zo'n onderzoeksprogramma geëvalueerd worden. Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, is bij de opzet van de meetnetten in de provincie Zuid-Holland voldoende ruimte in het budget opengelaten.

oorzaakgericht meten

De opgezette meetnetten draaien nu enkele jaren en het is mogelijk om trends in bijvoorbeeld weidevogelpopulaties en vegetaties te onderscheiden. In de praktijk blijkt dat, zolang de ontwikkelingen zich in de gewenste richting begeven, daarmee voor de

beleidsmedewerker de kous af is. Maar zodra er ongewenste ontwikkelingen optreden is het schetsen van die ontwikkelingen op zichzelf niet meer genoeg. De beleidsmaker wil dan weten waarom de vegetatie van dijken achteruitgaat, ondanks de inspanningen die er gepleegd zijn. Zijn er nog andere, onvoorziene factoren die maken dat het beleid ogenschijnlijk geen vruchten afwerpt? Een meetprogramma dat dergelijke vragen kan beantwoorden noemen we oorzaakgericht' en 'integraal'.

De combinatie van een signalerend meetnet en oorzaakgerichte onderzoeken vormt mijns inziens de kern van een meetprogramma dat betekenis heeft voor het beleid. Gegevens over de gepleegde inspanningen (de 'inzet') en de effecten en kennis over de relaties tussen inspanningen, effecten (de resultaten) en externe factoren maken een meetnet geschikt voor evaluatie van het beleid. Het maakt het mogelijk om van 'meten' (via 'weten') naar 'doen' te komen.

abiotische factoren

Het meten van inspanningen, van abiotische factoren (factoren 'buiten de biologie', zoals waterkwaliteit en bodemgesteldheid) en van andere factoren die invloed hebben op de natuur is

net zo belangrijk is als het meten van de natuur zelf. Met behulp van deze informatie kan iets gezegd worden over de oorzaken van de waargenomen veranderingen. In Zuid-Holland doen we daarom pogingen om metingen aan bodem, water, lucht en natuur meer geïntegreerd te laten plaatsvinden.

weerbarstige praktijk

In de praktijk van het meten blijken een aantal dingen echter een stuk ingewikkelder dan het simpele model van de beleidscyclus laat zien:

1) De beleidscyclus is een bestuurlijk verhaal. Het is van het grootste belang om voldoende aandacht te schenken aan de doorwerking van de resultaten in het beleid. 'Statistische significantie' zegt politici niks. Het gaat om de bestuurlijke betekenis van de conclusies. De boodschap moet duidelijk zijn, het cijfermateriaal dient ter illustratie. Politici willen bovendien op korte termijn uitspraken. Dit is in feite in tegen-

Het opzetten van een meetnet en meetprogramma's

Bij het opzetten van een meetprogramma of meetnet komt ook het nodige kijken. Allereerst moeten de meetnetten worden vastgesteld: Wat wil je met een meetnet aantonen, hoe gevoelig moeten je metingen zijn en hoe betrouwbaar de conclusies? Bijvoorbeeld: welke veranderingen in de populatie(s) van de Grutto wil je kunnen aantonen? Om een kleine verandering aan te kunnen tonen is een intensiever meetprogramma nodig. Hierbij komen zaken aan de orde als de gekozen meetmethode, de grootte van de steekproef, aantal en frequentie van de metingen en gegevens-analyse.

In Zuid-Holland hebben we aan de betrouwbaarheid en gevoeligheid van de natuur-meetnetten flink gerekend. Het voordeel van de in Zuid-Holland gekozen parameters (eigenschappen en grootheden waar je iets over wil te weten komen) was, dat we eraan konden rekenen. Zodoende konden we tevens iets zeggen over de effectiviteit van het meetnet. Niet alle veldmethoden zijn immers even geschikt om aan te rekenen.

spraak met de (lange-termijn) biologische processen die je wilt meten.

2) Oorzaak-gericht meten is moeilijk. Door de veelheid aan factoren die populatieontwikkelingen in de natuur beïnvloeden, is het vaak moeilijk te zeggen welk aandeel de beleids- of beheersmaatregelen leveren. Bijvoorbeeld de invloed van vrijwillig weidevogelbeheer op de grutto-populatie, naast factoren als de situatie in het overwinteringsgebied, seizoensinvloeden enzovoorts. Een ander voorbeeld is het resultaat van beheersmaatregelen in de duinen op duingraslanden; na een droog voorjaar is daar nauwelijks iets van terug te vinden.

3) Beleid en beleidsdoelstellingen zijn vergankelijk. Beleidsdoelstellingen zijn zelden meer dan een paar jaar actueel. Zo wenste men in Zuid-Holland eerst inzicht in de globale ontwikkelingen in natuurkwaliteit in de provincie, een paar jaar later wilde men gebiedsspecifieke informatie. Dit laat zien dat een beleidsmeetnet steeds zo flexibel mogelijk moet zijn.

4) Tegelijkertijd is er ook een grens aan de flexibiliteit van een meetnet: tegemoetkomen aan eisen voor het ene meetdoel betekent ook tegelijk afstand nemen van een ander meetdoel. Met het overboord zetten van de vlakdekkende registraties is de provincie Zuid-Holland een nuttig instrument

voor ruimtelijke orderingsbeleid armer. Gelukkig behouden vegetatiegegevens relatief lang hun actualiteitswaarde.

tot slot

Het thema van dit symposium is meten = weten = doen. Ik wil graag de slogan ook omdraaien: doen=meten. Daarmee wil ik wijzen op het belang van het formuleren van meetbare doelstellingen bij de vorming van beleid. Dit is om meerdere redenen tegenwoordig extra van belang. Bij de nieuwe werkwijze van de provincies (het maken van afspraken met partijen in plaats van regelgeving) is het belangrijk om te zorgen dat alle betrokkenen het over dezelfde doelen hebben. En om te controleren of alle partijen (dus inclusief de overheid zelf) zich aan de gemaakte afspraken houden. Het meten van je eigen prestaties heeft iets bedreigend. Maar het kan daarnaast ook heel stimulerend werken om met elkaar te praten over gehaalde of niet gehaalde doelen. Juist dergelijke sessies versterken het vertrouwen van alle partijen in het natuurbeleid van de overheid. De gedachte van doen = meten sluit ook nauw aan op het voornemen van het ministerie van VROM om bij de opstelling van de opvolger van de bijdrageregeling ge-



Natuurkwaliteit

Gevlekte orchis
foto Dick Goslinga

biedsgericht milieubeleid een voorwaarde op te nemen over de monitoring van de resultaten van het ingezet geld. Hopelijk weten beleidsmakers en 'meters' elkaar in een steeds vroeger stadium van de planvorming te vinden!

Drs. A. Bouman, Provincie Zuid-Holland, postbus 90602, 2509 LP Den Haag