

Hydrologische herstelmaatregelen ten behoeve van het PAS

Emy Visser, Evelyn van der Ent (Tauw)

Tauw heeft onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van de hydrologische herstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden die onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) vallen en hoe organisaties omgaan met het maatschappelijke (gemis aan) draagvlak. Hieruit blijkt dat de aanpak per organisatie verschilt. Helderheid over het participatieproces en goede communicatie zijn zeer belangrijk om de haalbaarheid van de herstelmaatregelen te vergroten. Per regio verschilt de gewenste aanpak. Voor veel Natura 2000-gebieden is er nog sprake van een achterstand in het gebiedsproces, waardoor er een gemis aan draagvlak is voor de uit te voeren herstelmaatregelen. Daarbij is maatwerk nodig.

Nederland kent ruim 160 Natura 2000-gebieden, gebieden met een zodanige natuurwaarde dat ze een Europese beschermingsstatus hebben gekregen. Daarmee draagt Nederland bij aan het Europese netwerk van natuurgebieden. Per Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd per soort en habitatype. De Europese regelgeving vereist dat in deze gebieden de verdere achteruitgang van deze soorten en habitatypes wordt voorkomen. Nederland draagt er zorg voor dat de instandhoudingsdoelstellingen binnen haar grondgebied binnen de daarvoor gestelde termijn worden gerealiseerd. Het wettelijke kader voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen is vastgelegd in de Natuurbeschermingswet 1998.

Een van de belangrijkste belemmeringen voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen is de overmatige depositie (neerslag) van stikstof. Dit is in 117 van de ruim 160 Natura 2000-gebieden het geval. Als gevolg daarvan is het bijna onmogelijk om nieuwe ontwikkelingen die stikstofemissies verhogen vergund te krijgen. Op 1 juli 2015 is daarom het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in werking getreden. Het PAS is ontwikkeld om de economische ontwikkelingen die stikstofemissies verhogen weer, beperkt, mogelijk te maken en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden niet belemmerd worden door een te hoge stikstofdepositie. Om dit doel te halen worden bronmaatregelen genomen die de stikstofemissie reduceren. Daarnaast worden er herstelmaatregelen uitgevoerd in de stikstofgevoelige natuurgebieden om de natuurlijke draagkracht van het gebied voor stikstofdepositie te versterken.

Hydrologische herstelmaatregelen

Voor elk van de 117 betrokken Natura 2000-gebieden zijn ecologische herstelmaatregelen geselecteerd die de kwaliteit van de stikstofgevoelige natuur verbeteren. Het doel van de herstelmaatregelen is verdere achteruitgang van de ecologische kwaliteit van habitatypes en leefgebieden te voorkomen, waardoor er zicht komt op herstel. De herstelmaatregelen zijn gebaseerd op de landelijk voor het PAS opgestelde herstelstrategieën. Deze herstelstrategieën zijn opgesteld op basis van de meest recente wetenschappelijke kennis van habitatypes uit zowel binnen- als buitenland.

In gebiedspecifieke rapporten (gebiedsanalyses) zijn de omvang, de wijze van uitvoering, locatie en de periode waarin de maatregelen genomen moeten worden vastgelegd. Het uitvoeren van de maatregelen is een wettelijke verplichting voor de betrokken overheden. Worden de herstelmaatregelen niet uitgevoerd, dan kan het PAS niet slagen. De maatregelen uit de gebiedsanalyses zullen ook worden opgenomen in de Natura 2000-beheerplannen die voor ieder Natura 2000-gebied elke zes jaar worden opgesteld.

Een aantal van de herstelmaatregelen is gericht op functioneel herstel, zoals de hydrologische herstelmaatregelen. Het doel van deze maatregelen is het robuuster maken van het gehele systeem. Of er in een Natura 2000-gebied hydrologische herstelmaatregelen genomen moeten gaan worden is afhankelijk van de habitatypes en soorten die er voorkomen en de staat waarin deze

natuurwaarden verkeren. Hydrologische systemen zijn vaak gecompliceerd, waardoor effecten op de functies voor landbouw en de omgeving als gevolg van hydrologische herstelmaatregelen moeilijk te voorspellen zijn. Deze onzekerheid kan bijdragen aan weerstand vanuit de agrarische sector. Hydrologische herstelmaatregelen hebben in veel gebieden als doel om het natuurgebied te vernatten of natuurlijke processen als kwel te herstellen. Ook mag in er sommige gebieden geen bemesting meer plaatsvinden in omringende agrarische gebieden. Dit kan betekenen dat deze gronden niet meer of minder geschikt worden om landbouw te bedrijven. Deze herstelmaatregelen zijn dus niet alleen plaatselijk, maar kunnen ook invloed hebben buiten een Natura 2000-gebied. Daarmee zijn er ook meer belangen betrokken bij de uitvoering van deze maatregelen, zoals die van waterschappen, terreinbeherende organisaties, landeigenaren, gemeenten en de provincie. Deze belangen kunnen onderling conflicteren en de uitvoering van hydrologische herstelmaatregelen bemoeilijken. Daarmee komt het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in het gedrang en daarmee ook de verplichting van de overheden tot het uitvoeren van de herstelmaatregelen. Tauw heeft onderzoek gedaan naar de processen die zijn gebruikt voor het vaststellen van de herstelmaatregelen voor enkele Natura-2000 gebieden. Voor het onderzoek is gesproken met behorende organisaties, gemeenten en waterschappen. Dit onderzoek heeft inzicht verschaft in de stand van zaken, de knelpunten en de weg die nog bewandeld moet worden om uiteindelijk over te kunnen gaan tot het uitvoeren van de herstelmaatregelen.

Knelpunten voor het uitvoeren van hydrologische herstelmaatregelen

Het aanwijzen van de Natura 2000-gebieden heeft in Nederland voor veel verwarring en onzekerheid gezorgd. Er was geen eenduidig beeld over de doelen en consequenties van het Natura 2000-beleid, wat heeft gezorgd voor een negatief beeld met betrekking tot Natura 2000 [1], [2]. Verder heeft het bij de betrokken organisaties en boerenbedrijven gezorgd voor een verminderd vertrouwen in de overheid.

Daarbij zorgt de landelijke prioritering van het natuurbeleid in Nederland voor weerstand. Verschillende onderzoeken bevestigen dat het natuurbeleid een relatief lage prioriteit heeft in vergelijking met economisch waardevolle ontwikkelingen [3], [4], [5]. Dit komt tot uiting in bijvoorbeeld de strategie voor grondverwerving ten behoeve van natuur. Onteigening vindt in Nederland soms plaats voor bijvoorbeeld het aanleggen van een weg of industrieterrein. Onteigenen ten behoeve van natuur is echter weliswaar wettelijk mogelijk, maar was tot nu toe in veel provincies onbespreekbaar. Het realiseren van natuur is altijd alleen mogelijk geweest op basis van vrijwillige verkoop. Omdat het uitvoeren van de herstelmaatregelen nu een verplichting is, kan er in sommige gevallen niet worden volstaan met alleen vrijwillige verkoop maar kunnen ook indien nodig onteigeningsprocedures worden ingezet.

Het verminderde vertrouwen in de overheid en de relatief lage prioriteit van natuurbeleid in Nederland zorgen voor weerstand in de agrarische sector ten opzichte van het uitvoeren van de hydrologische herstelmaatregelen. Daarbij is ook de perceptie van natuur van belang. Voor iedereen hebben natuur en natuurwaarden een andere betekenis. Wanneer landeigenaren natuur anders waarderen dan de overheid, kan dit leiden tot onbegrip en vervolgens tot weerstand.

Hydrologische herstelmaatregelen hebben vaak een negatief effect op landbouwgrond. Daarnaast zijn hydrologische systemen gecompliceerd, waardoor effecten op detailniveau soms moeilijk met zekerheid te voorspellen zijn. Deze onzekerheid leidt bij de agrarische sector vaak tot onbegrip. Om een maatregel uit te kunnen voeren moet een boer soms zijn bedrijf en woning (gedeeltelijk) verplaatsen. Partijen geven aan dat agrariërs de onzekerheid van het effect die de hydrologische herstelmaatregelen op hun bedrijfsvoering hebben, vaak niet in balans vinden met het effect voor de natuurwaarden. Dit is de emotionele kant. Daarnaast is er de zakelijke kant van de onzekerheid bij agrariërs. Door het vernatten van natuurgrond wordt de landbouwgrond vaak minder waard. Hiervoor moeten boeren financieel worden gecompenseerd. LTO Nederland geeft aan dat het belangrijk is dat deze financiële compensatie de verminderde opbrengsten daadwerkelijk compenseert. Om landbouwgrond is in Nederland vaak veel concurrentie vanwege de schaarste aan

goede grond. Het verkopen van grond of het verslechteren van de beschikbare grond kan daardoor beperkend zijn voor de bedrijfsomvang en de groeiomogelijkheden van bedrijven. Financiële compensatie loont dan vaak niet.

Bij de totstandkoming van de gebiedsanalyses voor het PAS heeft (bijna) geen communicatie met individuele landeigenaren plaatsgevonden. Het doortrekken van deze lijn de komende jaren kan weerstand oproepen tijdens de implementatie van de herstelmaatregelen. Weerstand in de agrarische sector wordt gezien als een van de grootste knelpunten bij het uitvoeren van de herstelmaatregelen. Partijen benadrukken het belang van communicatie met individuele landeigenaren. Het waterschap, de (inmiddels opgeheven) Dienst Landelijk Gebied (DLG) en LTO hebben aangegeven dat een integraal gebiedsproces nodig is om draagvlak in de omgeving te creëren.

Omgevingsmanagement

Nu het PAS officieel is gestart en de gebiedsanalyses allemaal zijn vastgesteld zullen de komende zes jaar veel herstelmaatregelen uitgevoerd moeten worden. Het voorafgaande proces heeft invloed op deze uitvoering. In de gebieden waar onvrede bestaat omdat men naar eigen zeggen niet of te weinig is betrokken bij het opstellen van de gebiedsanalyses en beheerplannen, staat men zo te zeggen met 1-0 achter.

Voor deze gebieden zijn omgevingsmanagement en communicatie essentiële onderdelen van het uitvoeren van de herstelmaatregelen. Een belangrijk aspect is open communicatie naar de omgeving. Het uitvoeren van de maatregelen biedt onderhandelruimte die voortkomt uit het omwisselbesluit. Het omwisselbesluit houdt in dat indien aan te tonen is dat een andere maatregel hetzelfde of een beter effect heeft op de natuurdoelen, maar beter uitpakt voor de omgeving, er eventueel van de in het beheerplan vastgestelde maatregel afgeweken mag worden. Er zijn echter wel bepaalde randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. Naar de omgeving toe is het belangrijk om dit feit te communiceren, samen met de randvoorwaarden die daaraan vast zitten. Daarbij kan wel ruimte gegeven worden voor onderhandeling en het creëren van win-winsituaties (*'mutual gains approach'*). Het creëren van win-winsituaties wordt door meerdere partijen benoemd als belangrijk voor de medewerking van landeigenaren. Wel wordt er de kanttekening gemaakt dat het uitvoeren van de herstelmaatregelen niet vrijblijvend is maar een verplichting. Dit houdt in dat de mogelijkheid om te onderhandelen binnen de randvoorwaarden beperkt is en een win-winsituatie dus niet altijd haalbaar is.

Het opstellen van een plan van aanpak en dat communiceren naar de omgeving kan een manier zijn om de randvoorwaarden en het proces duidelijk te maken. Dit heeft DLG-Noord bij het beheerplan voor het Drents-Friese Wold toegepast. Hier is geen discussie geweest over het proces. Het vooraf afstemmen van het proces en de randvoorwaarden geeft helderheid en duidelijkheid richting betrokkenen.

In veel gevallen zijn individuele landeigenaren niet meegenomen in het gebiedsproces en is er geen of weinig draagvlak in de omgeving. Het inhalen van deze achterstand is mogelijk, maar niet eenvoudig en vergt maatwerk. Per gebied kan er een andere aanpak gewenst zijn. Het is een zoektocht naar het betrekken en informeren van betrokkenen waarbij het belangrijk is dat gecommuniceerd wordt dat de uitvoering niet vrijblijvend is. Het is een kwestie van samen zoeken naar win-winsituaties. Van belang is dat de contactpersoon het vertrouwen heeft van de betrokken partijen, dus ook dat van individuele landeigenaren. Uiteindelijk moeten de plannen (gebiedsanalyses en beheerplannen) overgaan naar uitvoering.

Conclusie

De resultaten van het onderzoek laten zien dat de individuele landeigenaren nog te weinig betrokken zijn bij het gebiedsproces. Partijen zien de weerstand in met name de agrarische sector als een groot knelpunt. In veel gevallen is er (nog) geen draagvlak in de omgeving voor de uitvoering herstelmaatregelen.

Dat de uitvoering van de herstelmaatregelen een verplichting is en niet, zoals de eerdere antiverdrogingsmaatregelen, op vrijwillige basis, heeft mogelijk een positieve invloed op de uitvoering van het PAS en hydrologische herstelmaatregelen. Het zorgt er echter wel voor dat de uitvoerende partijen zich zorgen maken over de haalbaarheid, omdat het draagvlak hiervoor nog mist. Wettelijke processen kunnen dan de uitvoering van de herstelmaatregelen vertragen waardoor deze niet binnen de gestelde periode uitgevoerd kunnen worden.

Open communicatie en interactie met individuele landeigenaren kunnen zorgen voor meer begrip, vertrouwen en draagvlak. Helderheid en duidelijkheid over het participatieproces en financiële regelingen kunnen de houding van de omgeving ten opzichte van het uitvoeren van herstelmaatregelen positief beïnvloeden. Ook is het creëren van een win-winsituatie van belang om weerstand te verminderen. Goede keukentafelgesprekken kunnen vaak duidelijkheid geven in de belangen en het verlangen van een individuele landeigenaar waardoor het makkelijker is om tot een goed akkoord te komen. Zo kan er in beginsel veel weerstand zijn tegen het vernemen van grond in eigendom van een landeigenaar, na veel goede keukentafelgesprekken kan blijken dat een billijke financiële compensatie gewenst is maar dat er in beginsel onvoldoende vertrouwen was om dit uit te spreken.

Hoe nu verder?

Uiteindelijk moet er van plannen worden overgegaan tot uitvoering. Hiervoor is van belang dat draagvlak in de omgeving wordt gecreëerd, waar dit nog niet het geval is. Proceskennis en ervaring zijn nodig om het omgevingsmanagement en de communicatie helder op te stellen. Het is van belang dat het doel en de randvoorwaarden helder worden aangegeven, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid wordt geboden voor input vanuit de omgeving. In veel gevallen is extra onderzoek nodig om de herstelmaatregelen goed te onderbouwen en draagvlak te creëren. De voortouwnemer van de uitvoering van de herstelmaatregelen moet dus goed weten om te gaan met de onzekerheden die spelen in de omgeving en daarnaast kunnen sturen in oplossingsmogelijkheden. Tegengestelde belangen moeten niet onnodig tegen elkaar opgezet worden; het is van belang het gezamenlijk doel voor ogen te houden. Hiervoor is vertrouwen nodig. Door niet alleen in de planfase en uitvoeringsfase aanwezig te zijn maar ook later mee te werken in de beheersfase kan dit vertrouwen worden gewonnen. Het is wel van belang van tevoren duidelijk te maken dat het niet iedereen naar de zin gemaakt kan worden. Een open en duidelijk proces geeft helderheid naar de betrokkenen.

Referenties

1. Beunen, R., Asche, K. van & Duineveld, M. (2013). *Performing failure in conservation policy: The implementation of European Union directives in the Netherlands*. Land Use Policy 31:280-288
2. Arnouts, R.C.M. & Kistenkas, F.H. (2011). *De deur klemt, Nederland op slot door Natura 2000*. Alterra WOt paper 7
3. Boer, T.A. de, Blaeij, A.T. de, Elands, B.H.M., Bakker, H.C.M., Koppen, C.S.A. van & Buijs, A.E. (2014). *Maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2013*. Wageningen UR, WOt-rapport 126
4. Raad voor het Landelijk Gebied (2001) *De natuur van het draagvlak; advies over versterking van de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid*.
5. Bakker, H.C.M. de, Koppen, C.S.A. van & Vader, J. (2007). *Het groene hart van burgers. Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid*. WOt-rapport 47. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR.