

PBL-studie wijst uit: natuur is beter af bij de provincie



De provincies pakken de ontwikkeling en uitvoering van het natuurbeleid voor het realiseren van de biodiversiteitsdoelen voortvarend op. Het Rijk en de provincies kunnen de betrokkenheid bij het natuurbeleid vergroten door opvattingen en wensen uit de samenleving hierin een plek te geven. Dit concluderen onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Alterra. In januari presenteerden zij hun bevindingen.

— Geert van Duinhoven (redactie)

> Het Nederlandse natuurbeleid verandert. Na decennia van relatieve rust en stabiliteit is het natuurbeleid op zoek naar nieuwe maatschappelijke verankering, betere verbindingen tussen natuur en economie en een grotere bijdrage aan de biodiversiteit. De inhoud en organisatie van het natuurbeleid veranderen hierdoor: er komen nieuwe partijen in beeld en nieuwe verbindingen tot stand. Drijvende krachten achter deze transitie zijn de afnemende maatschappelijke legitimiteit van het als technocratisch ervaren natuurbeleid, het tekortschietende doelbereik en de teruglopende overheidsbudgetten voor natuur. In het Natuurpact van 2013 hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over hun inzet voor de Europese biodiversiteitsdoelstellingen en over het vergroten van de maatschappelijke en economische betekenis van natuur. Een belangrijke afspraak die rijk en provincies hebben gemaakt is dat ze beiden gaan inzetten op een zogenaamde 'verbreding van de natuur': naast aandacht voor biodiversiteit willen ze de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur vergroten, net als de relatie tussen natuur en economie. Maar twee jaar later, zo blijkt uit

het onderzoek, zijn de provincies nog niet veel verder dan het afspreken en opschrijven van die ambities en zijn de ambities nog niet uitgewerkt in concrete doelen en beleidsstrategieën, concluderen de onderzoekers nu. Provincies richten hun beleid vooral op de doelen uit de Vogel- en de Habitatrictlijn (VHR), vanwege het verplichtende karakter hiervan en de afspraken in het Natuurpact. En dat is een risico voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, denken de onderzoekers. "Burgers en ondernemers hebben immers vaak andere dan puur ecologische wensen en beelden van natuur. Het Rijk en de provincies kunnen de betrokkenheid vergroten door dit bredere perspectief uit te werken in beleidsdoelstellingen voor natuur."

Goed voor natuur

De decentralisatie en de afspraken lijken daarentegen wel goed uit te pakken voor de natuur. De gezamenlijke plannen van provincies kunnen samen met het beleid voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het (inter)nationale stikstofbronbeleid het doelbereik van de Vogel- en Habitatrictlijn voor landnatuur naar verwachting vergroten van

circa 55 procent in 2015 tot circa 65 procent in 2027. Om deze winst voor VHR-soorten ook te verzilveren is het dan wel nodig dat de provincies hun plannen ook daadwerkelijk uitvoeren. En dat gaat niet vanzelf. Een belangrijke belemmering is volgens de onderzoekers dat de laatste gronden voor realisatie van het Natuurnetwerk lastig beschikbaar komen, omdat de medewerking van de grondeigenaren ontbreekt. Tegelijkertijd zijn provincies terughoudend met onteigening en zetten ze vooral in op realisatie van het Natuurnetwerk door agrariërs ('agrarische zelfrealisatie'), terwijl de belangstelling daarvoor vooralsnog gering is. Bovendien blijkt het in de praktijk vaak lastig om de fysieke ingrepen ook precies zo uit te voeren dat de ecologie er daadwerkelijk baat bij heeft. Als bijvoorbeeld op verkeerde momenten wordt gemaaid of te vaak wordt geplagd kan er zelfs schade aan de natuur ontstaan doordat soorten verdwijnen.

Daar staat tegenover dat de beleidsopgave wel duidelijker is dan in het verleden, er meer medewerking is van maatschappelijke partijen en de ambities komen beter overeen met de beschikbare middelen, denkt het PBL. Zeker als de provincies het bestaande grondinstrumentarium volledig gaan benutten en leren van elkaars ervaringen met vernieuwingen rond bijvoorbeeld agrarische zelfrealisatie en externe gebiedsregie. Bovendien kunnen provincies de voorspelbaarheid over de inzet van het instrumentarium verhogen en daarmee de medewerking van grondeigenaren vergroten door duidelijk te maken welke stappen de provincie doorloopt voordat ze overgaat tot het laatste redmiddel: de onvrijwillige onteigening.

Nog een grote stap

Nu is 65 procent doelbereik beter dan de 55 procent maar dan rest nog steeds 35 procent. De verantwoordelijkheid voor deze gezamenlijke opgave is echter niet duidelijk afgesproken. Terwijl een effectieve aanpak van deze moeilijkste 35 procent afspraken vergt tussen het Rijk en de provincies over wie precies wat doet. De VHR-opgave plaatst de provincies en het Rijk namelijk voor een groot dilemma. Volledige realisatie vergt immers verdergaande verduurzaming van de landbouw nabij natuur, wat op gespannen voet staat met het huidige landbouwproductiesysteem en de lopende uitvoeringsprocessen. Ten tweede zullen de provincies voldoende middelen en dwingend instrumentarium moeten inzetten om de kwaliteit van het Netwerk zoveel mogelijk geschikt te maken voor de VHR-soorten. Deze optie lijkt in de huidige bestuurlijke verhoudingen niet haalbaar, omdat voor deze gebieden een juridisch kader en middelen ontbreken, in tegenstelling tot voor de PAS- en Natura 2000-gebieden. Experimenten met natuurinclusieve landbouw kunnen interessante aanknopingspunten bieden, denkt het PBL, maar voor het verder verbreden en verdiepen van deze vernieuwing zijn systeeminterventies nodig zoals de vergroening van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en het stellen van extra milieueisen aan de landbouw.

Twaalf keer natuurbeleid

Waar critici aanvankelijk bang voor waren blijkt in de praktijk reëel: er komen twaalf afzonderlijke en verschillende vormen van natuurbeleid. Zo hebben sommige provincies (zoals Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland) hun Natuurnetwerk verkleind tot een omvang die nodig is voor het realiseren van de Europese verplichtingen, terwijl andere (zoals Noord-Brabant en Noord-Holland) hun oorspronkelijke netwerk in stand hebben gehouden. Ook zijn er verschillen in de mate waarin wordt ingezet op de verbetering van watercondities en de keuzes die provincies maken in het agrarische natuurbeheer. De vernieuwing van het provinciaal beleid komt vooral tot uitdrukking in de organisatie van de uitvoering. Provincies experimenteren volop met nieuwe rollen en instrumenten. Zo leggen provincies het initiatief en de realisatie van natuur bij andere partijen neer (natuur op uitnodiging), zetten ze in op realisatie van het natuurnetwerk door agrarische grondeigenaren (agrarische zelfrealisatie) of laten ze externe partijen het gebiedsproces trekken (nieuwe uitvoeringsarrangementen). Hierdoor ontstaat steeds meer diversiteit in de uitvoering

tussen provincies en gebieden.

Een andere nieuwe ontwikkeling is dat de meeste provincies dwingend instrumentarium niet meer schuwen. Het gaat hierbij vooral om de inzet van onteigening als sluitstuk voor het beschikbaar krijgen van gronden voor het realiseren van natuurherstel in het kader van de PAS. Provincies gebruiken dit instrument vooral om grondeigenaren volledig schadeloos te kunnen stellen en ze zo alsnog vrijwillig mee te laten werken. Buiten de PAS-gebieden zijn provincies in het algemeen niet bereid onteigening in te zetten, vanwege de negatieve maatschappelijke consequenties. Ten slotte is nieuw dat veel provincies meer eigen middelen in natuur investeren dan afgesproken met het Rijk, zoals onder andere Overijssel en Noord-Brabant doen.<

redactie@vakbladnbl.nl

Dit is een redactionele bewerking van de samenvatting van het PBL-rapport "Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving".

