



foto: AdobeStock

Overgangsgebieden: waar landbouw en natuur samengaan

Het begrip ‘overgangsgebieden Natura 2000’ is relatief nieuw en velen hebben er een eigen beeld bij. Zo ziet Boeren-Natuur, de koepelorganisatie van agrarische collectieven, kansen voor natuurherstel in combinatie met een aantrekkelijk toekomstperspectief voor de landbouw. In navolging daarvan hebben maatschappelijke organisaties een brief geschreven aan het ministerie van LNV en het Interprovinciaal Overleg (IPO), de opdrachtgevers van het Programma Natuur. Daarin deden ze een voorstel om samen te bedenken hoe overgangsgebieden kunnen bijdragen aan systeemherstel in Natura 2000-gebieden én de landbouw perspectief kunnen bieden.

tekst Jori Wolf (Staatsbosbeheer), Keimpe Wieringa & Irene van Dorp (Wing)

> Het Rijk en de provincies hebben het aanbod met beide handen aangegrepen. Het leidde tot de werkgroep ‘overgangsgebieden Natura 2000’, samengesteld uit medewerkers van landbouw- en natuurorganisaties en overheden. Allen adviseerden op persoonlijke titel. De werkgroep werd geleid door Bureau Wing. Voor de toekomstige inrichting en het gebruik van gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden heeft de werkgroep het begrip ‘overgangsgebieden Natura 2000’ voorzien van een definitie en uitgangspunten geformuleerd. Vervolgens heeft de werkgroep een stappenplan opgesteld waarmee gebiedspartijen aan de slag kunnen gaan. Het verslag van de werkgroep is vastgelegd in het eindrapport *Aan de slag in de overgangsgebieden Natura 2000 – Boeren met het landschap*.

Waarom overgangsgebieden?

In het Programma Natuur werken het Rijk en de provincies samen aan herstel en versterking van kwetsbare natuurgebieden en natuurlijke systemen. In de eerste fase van het programma lag de nadruk op herstelmaatregelen in de Natura 2000-natuurgebieden. Inmiddels is bekend dat deze aanpak ontoereikend is. Er zijn ook maatregelen nodig in de gebieden eromheen (zie kader). Ook liepen de beelden van wat een overgangsgebied nu precies is sterk uiteen. Om helderheid te krijgen, begon de werkgroep met het beantwoorden van de vraag: Wat zijn overgangsgebieden? Dat leidde tot de volgende definitie: ‘Overgangsgebieden zijn overwegend agrarische gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden. Ze leveren een bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding voor het behoud en herstel van de biodiversiteit in de Natura 2000-gebieden. Systeemherstel is hiervoor noodzakelijk. Opgaven voor biodiversiteit, stikstof, klimaat, water en landbouw worden in de overgangsgebieden gelijktijdig aangepakt.’

Noodzaak van systeemherstel en het betrekken van gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden:

‘Een duurzaam herstel van de biodiversiteit vereist een systeemaanpak waarbij de natuurlijke processen, zoals de waterhuishouding, en de onderlinge verbinding van ecosystemen in het landschap worden hersteld. Er wordt gekeken naar de onderliggende oorzaken van de achteruitgang van de biodiversiteit en vervolgens naar hoe deze oorzaken zijn aan te pakken. Dat betekent dat ook de invloed van de landbouw in overgangsgebieden en vervuiling op grotere afstand (zoals in beekdalen) wordt meegenomen. Systeemherstel betekent dus een gebiedsaanpak op een hoger schaalniveau dat niet wordt begrensd door de grenzen van de Natura 2000-gebieden of het Natuurnetwerk. In veel gebieden zal een dergelijke aanpak niet alleen de natuurgebieden en hun directe omgeving raken, maar ook de landbouw, recreatie en stedelijke gebieden daaromheen.’

Uit: *Aanpak overgangsgebieden Natura 2000, inspiratie en lessen, de eerste rapportage van de werkgroep.*

De overgangsgebieden vormen geen doel op zich. De aanpak voor de gebieden moet bijdragen aan het realiseren van de natuurdoelen in de naastgelegen Natura 2000-gebieden, in samenhang met de water- en klimaatdoelen. Ook komt de positie van de landbouw expliciet aan bod. Omdat in overgangsgebieden landbouw het dominante grondgebruik is, moet er voor deze sector toekomstperspectief zijn. Dat maakt de opgave complex.

Gebiedsgerichte aanpak

In het Programma Natuur krijgen overgangsgebieden inmiddels meer aandacht. Ook in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is het concept overgangsgebieden opgenomen als een belangrijk thema. Het NPLG markeert hiermee een keerpunt. De opgaven in het landelijk gebied werden voorheen vaak generiek aangevlogen, bijvoorbeeld door normstelling voor stallen, mestgebruik en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Met het NPLG komt de gebiedsgerichte aanpak meer voor het voetlicht.

De opgaven in het ene gebied zijn immers groter dan in andere gebieden. Voor de veenweide- en grondwaterbeschermingsgebieden bestonden al een eigen aanpak. De overgangsgebieden zijn daar nu bij gekomen, want met alleen inrichtings- of beheermaatregelen binnen de grenzen van de Natura2000-gebieden is de gunstige staat van

instandhouding niet te realiseren. Ammoniak slaat vooral op korte afstand neer. Ook de hydrologische toestand – met name de waterkwantiteit en -kwaliteit in en nabij natuurgebieden – heeft grote invloed. Systeemherstelmaatregelen in de omgeving van natuurgebieden zijn het meest effectief en efficiënt (doelmatig). Een gebiedsgerichte aanpak betekent niet dat een generieke aanpak zinloos is. Integendeel. Een aanvullende generieke aanpak is ook nodig om een aantal redenen. Ten eerste om de achtergrondpositie omlaag te brengen en ten tweede om te voorkomen dat er een te groot ongelijk speelveld ontstaat tussen overgangsgebieden en de rest van Nederland. Ook buiten de overgangsgebieden zal een transitie moeten plaatsvinden. De landbouw is tenslotte onderdeel van een keten van toeleveranciers, afnemers, financiële instellingen enzovoort, met veel invloed op wat er op het boerenbedrijf gebeurt. Omdat de keten veelal nationaal is georganiseerd, zal de bijdrage van de ketenpartijen generiek moeten plaatsvinden.

Stappenplan

Om de opgaven voor overgangsgebieden gestructureerd en in samenhang aan te kunnen pakken, heeft de werkgroep een stappenplan opgesteld waarmee gebiedspartijen hun voordeel kunnen doen. Door steeds te focussen op wat je samen kunt en wilt bereiken, wordt voorkomen dat het

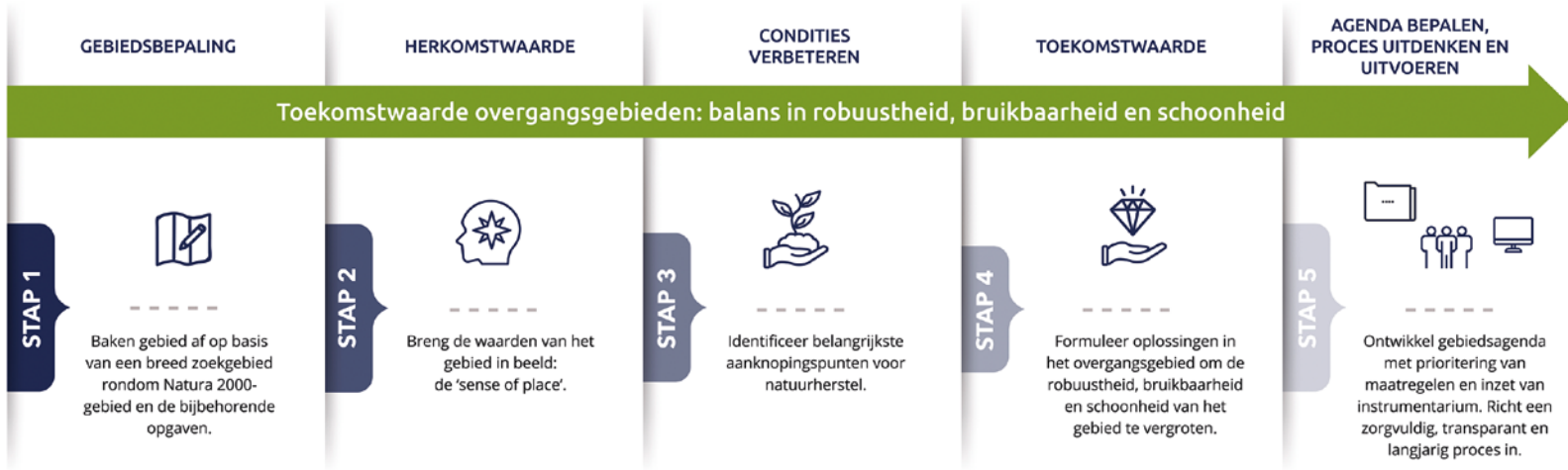
proces vastloopt in discussies over de punten waar sterke meningsverschillen over bestaan. Als de randvoorwaarden duidelijk zijn, zullen in overgangsgebieden uiteindelijk meer overeenkomsten dan verschillen bestaan. Met dat vertrekpunt wordt voorkomen dat het proces al bij de start blijft hangen.

Het stappenplan is geen blauwdruk, maar brengt wel de keuzes die gemaakt moeten worden in beeld. Ook biedt het handvatten voor een eigentijdse en gebiedsgerichte invulling voor de eeuwenoude relatie tussen landbouw en natuur.

De stappen op een rijtje (figuur 1, pagina 10):

- 1. Gebiedsbepaling.** Op basis van de analyse van de opgaven in en rondom het Natura 2000-gebied kan het overgangsgebied globaal worden afgebakend. Een landschapsecologische systeemanalyse (LESA) kan hierbij een nuttig hulpmiddel zijn. Een heldere opgave en duidelijke doelen zijn nodig bij aanvang van het gebiedsproces. Deze moeten specifiek genoeg zijn om er maatregelen aan te kunnen verbinden. Een gebiedsbepaling is iets anders dan een bovenaf opgelegde begrenzing. Een begrenzing kan het resultaat zijn van een gebiedsproces (stap 5).
- 2. Herkomstwaarde.** In deze stap wordt de geschiedenis van het landschap onderzocht. De historie bepaalt de identiteit van het gebied en de betekenis ervan voor bewoners, gebruikers en bezoekers. Door de identiteit te ontdekken en te benoemen, ontstaat een gedeelde trots en eigenaarschap. Veel gebieden met hoge natuur- en landschapswaarden zijn eeuwenoude cultuurgebieden, veelal gemaakt en in stand gehouden door boeren. Het landschap is door de tijd heen veranderd en het gebruik werd aangepast aan de omstandigheden. Het is belangrijk om waardevolle cultuurlandschappen te behouden en te ontwikkelen. Boeren speelden daarin niet alleen in het verleden een belangrijke rol, maar zijn juist ook voor de toekomst nodig. Een gebied met een economische en maatschappelijke functie is een levend landschap en geeft de beste garantie voor behoud.
- 3. Condities verbeteren.** Systeemherstel is het sleutelbegrip voor het realiseren van de Natura 2000-doelen. Een natuurdoelanalyse (NDA) benoemt de knelpunten die daarbij kunnen optreden. Op basis van de NDA kan worden bepaald of er extra maatregelen nodig zijn om de natuur in Natura 2000-gebieden te behouden of te verbeteren. De NDA kan ook knelpunten benoemen op basis waarvan maatregelen voor de landbouw afgeleid kunnen worden. De toekomst van de landbouw in overgangsgebieden zal natuurinclusiever zijn. In deze derde stap wordt gewerkt aan een verbetering van de terreincondities op gebiedsniveau, die een optelsom zal zijn van de bijdragen van de individuele bedrijven. In deze stap wordt ook vastgesteld of het aanwijzen van een overgangsgebied überhaupt een zinvolle interventie is. De druk op het Natura 2000-gebied kan bijvoorbeeld nog andere oorzaken hebben dan alleen de naastgelegen landbouw. Een (te) hoog recreatief gebruik van het natuurgebied

STAPPENPLAN



kan wellicht een grotere druk veroorzaken. Het instellen van een overgangsgebied heeft dan niet veel zin, maar recreatiezonering des te meer.

- Toekomstwaarde.** In de vierde stap wordt de koers voor de toekomst in het overgangsgebied bepaald. Het gaat hierbij om het vinden van de juiste balans tussen robuustheid, bruikbaarheid en schoonheid. Er wordt niet alleen gekeken naar het historische en het huidige gebruik, maar ook naar de wensen voor de toekomst en mogelijke nieuwe economische dragers. De koersbepaling is tevens een inrichtingsvraagstuk: hoe kunnen functies worden gecombineerd en wat past niet, omdat het afbreuk doet aan de hoofdoopgave? De toekomstwaarde van het gebied wordt bepaald door met elkaar in gesprek te gaan.
- Gebiedsagenda.** Op basis van de vorige vier stappen kan de gebiedsagenda worden opge-

steld. Hiermee is al veel ervaring opgedaan. Vragen die aan bod komen zijn: hoe pakken we het aan, wie zitten er aan tafel, welk instrumentarium is nodig en hoe borgen we de afspraken?

Lessen

De werkgroep heeft vooral gekeken naar wat er wél kan in overgangsgebieden en op verschillende plekken in het land een scala aan gebiedsprocessen geanalyseerd en een aantal gebieden, waaronder de Engbertsdijkvenen (zie kader), bezocht. De werkgroep trekt op basis van alle analyses en bezoeken de volgende lessen:

1. Provincies: zorg voor heldere kaders en doelen. Belangrijk is dat de urgentie wordt gevoeld in het gebied. Zonder urgentie ontstaat er geen beweging.
2. Organiseer zorgvuldig een bottom-up gebiedsproces, en betrek vanuit het maatschappelijk

Figuur 1. Stappenplan voor gebiedspartijen om de opgaven voor overgangsgebieden gestructureerd en in samenhang aan te pakken.

belang en de leefbaarheid van het gebied ook de bewoners.

3. Borg afspraken (financieel, juridisch, planologisch) als sluitstuk van het gebiedsproces. Het definiëren van de grenzen van het overgangsgebied kan dus een uitkomst zijn.
4. Grond is de sleutel voor extensivering van de landbouw. Zorg dus voor voldoende beschikbare grond.
5. Benut de mogelijkheden van grondgebruiksrechten en beschikbare instrumenten zoals pacht en afwaardering. Een te hoge grondprijs kan een rendabele bedrijfsvoering belemmeren.



Aangelegde houtwal in het weiland naast het Kuinderbos.

Foto: Marleen Armenta/Staatsbosbeheer



Foto: Jeroen Buunen/Staatsbosbeheer

Engbertsdijkvenen.

6. Faciliteer en stimuleer agrarische bedrijfsontwikkeling die bijdraagt aan systeemherstel. Zorg voor goede overgangsregelingen voor bedrijven om te kunnen veranderen.
7. Waardeer de maatschappelijke diensten die agrarische bedrijven kunnen leveren, bijvoorbeeld landschapsonderhoud en koolstofvastlegging.
8. Begin! Ga aan de slag en maak een vertaling naar de praktijk, investeer in lerend vermogen van de gebiedspartners. Vanuit Programma Natuur en de nieuwe GLB-regeling gebiedsgerichte samenwerking zijn voldoende middelen aanwezig om een start te maken. Maatregelen kunnen in de praktijk getest worden en door samenwerking kan het draagvlak groeien. In pilots kan ervaring worden opgedaan die ook in andere gebieden is te gebruiken.
9. Sluit aan bij het karakter en de cultuur van de streek, bijvoorbeeld als het gaat over communicatie en samenwerking.
10. Geef elkaar voldoende tijd en vertrouwen.

In overgangsgebieden liggen de meest urgente opgaven. De transitie zal er het grootst zijn. Het perspectief is een natuurinclusieve en economisch rendabele landbouw met een biodivers, mooi en klimaatrobust landschap.<

j.wolf@staatsbosbeheer.nl

Overgangsgebied in de praktijk: Engbertsdijkvenen

Delen van Nederland bestonden voorheen uit uitgestrekte hoogvenen. Daarvan zijn nog een paar restanten over, bijvoorbeeld in de Peelvenen, het Bargerveen, het Fochtelöerveen en de Engbertsdijkvenen.

Engbertsdijkvenen is een Natura 2000-gebied van ongeveer 1.000 hectare in Overijssel. Herstel van het hoogveen is de belangrijkste opgave. Met alleen maatregelen in het natuurgebied zijn de Natura 2000-doelen niet te halen, daarvoor is meer nodig. In de directe omgeving lagen met name hydrologische opgaven, het hoogveen is gebaat bij een constant en hoger grondwaterpeil in de omgeving. Het gesprek voeren over maatregelen buiten het natuurgebied was complex en lag gevoelig.

Boeren kwamen in eerste instantie met een technische oplossing om aan de opgaven te voldoen: damwanden slaan, zodat alle vernattingsmaatregelen in het natuurgebied geen gevolgen voor hun bedrijfsvoering zouden hebben. De natuurpartijen daarentegen vonden dat boeren natuurinclusiever moesten gaan werken om de instandhoudingsdoelen te halen. En bewoners wilden hun woningen drooghouden. Toen het proces vastliep werd er een onafhankelijke voorzitter aangesteld. Hij begon met een ronde keukentafelgesprekken die hij 'organisch' instak: aan tafel bij de ene boer hoorde hij bij wie hij nog meer langs zou moeten gaan. Ook met betrokken organisaties ging hij in gesprek. Daarna werden er clusters gevormd om in groepen van maximaal tien personen door te praten.

Uit de hydrologische onderzoeken kwam naar voren dat voor vernatting een overgangsgebied nodig zou zijn. De grenzen werden bewust niet direct vastgelegd. Zo bleef er ruimte om praktische oplossingen te zoeken. Als bedrijven met hun grond half binnen en half buiten het overgangsgebied zouden komen te liggen, werden ze er volledig in opgenomen. Dat geeft duidelijkheid en mogelijkheden om de regels en instrumenten voor elk bedrijf op dezelfde manier toe te passen. Hoe het toekomstperspectief van de agrarische bedrijven in een overgangsgebied eruit zou kunnen zien, was een belangrijk onderwerp. De nieuwe natte omstandigheden pasten niet bij alle aanwezige landbouwbedrijven. Een schadeloosstellingsregeling vanuit de overheden bleek cruciaal om het overgangsgebied anders in te kunnen richten.

De opgedane lessen reiken verder dan het halen van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied. Naast het bieden van een toereikend instrumentarium en voldoende financiële middelen, bleek het essentieel om tijd en ruimte te nemen, onder meer om goed te spreken over leefbaarheid en economie en om dichtertot elkaar te komen. Dat is de basis om draagvlak te vinden en te houden voor de veranderingen die nodig zijn.

Klik op de QR-codes voor de achterliggende documenten:

