

# Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen



*Het eiland Tiengemeten is teruggegeven aan de natuur*

De provincies zijn goed op weg met de ontwikkeling en uitvoering van het natuurbeleid voor het realiseren van de Europese biodiversiteitsdoelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft berekend dat het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt vergroot van circa 55% in 2015 naar circa 65% in 2027. Voorwaarde is dat alle provincies hun voorgenomen plannen realiseren. Dit vraagt de komende jaren om een forse inspanning.

## Inleiding

Provincies en Rijk hebben in het Natuurpact<sup>1</sup> ambities geformuleerd voor het verbeteren van biodiversiteit, het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. De afspraken in het Natuurpact van 2013 vormen tevens het bestuurlijke sluitstuk van de onderhandelingen tussen het Rijk en de provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid en de bijbehorende middelen. Provincies hebben de verantwoordelijkheid voor de beleidsinvulling en uitvoering van de ambities uit het Natuurpact. Het Rijk zorgt

voor de beleidsmatige en wettelijke kaders en legt verantwoording af aan de Europese Commissie voor het voldoen aan de Europese verplichtingen. Hoe de provincies de realisatie van deze ambities oppakken, heeft het PBL geëvalueerd middels een lerende evaluatie van het Natuurpact<sup>2,3</sup> (zie kader 'Lerende evaluatie').

## Potentiële bijdrage

De potentiële bijdrage van het natuurbeleid aan de realisatie van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) hebben we berekent<sup>3,6,7</sup>, uitgaande van de aanname dat de

provincies hun voorgenomen beleid volledig uitvoeren. Na een periode van afname is het VHR-doelbereik vanaf 2001 ongeveer gelijk gebleven.

## Toename tot circa 65 procent

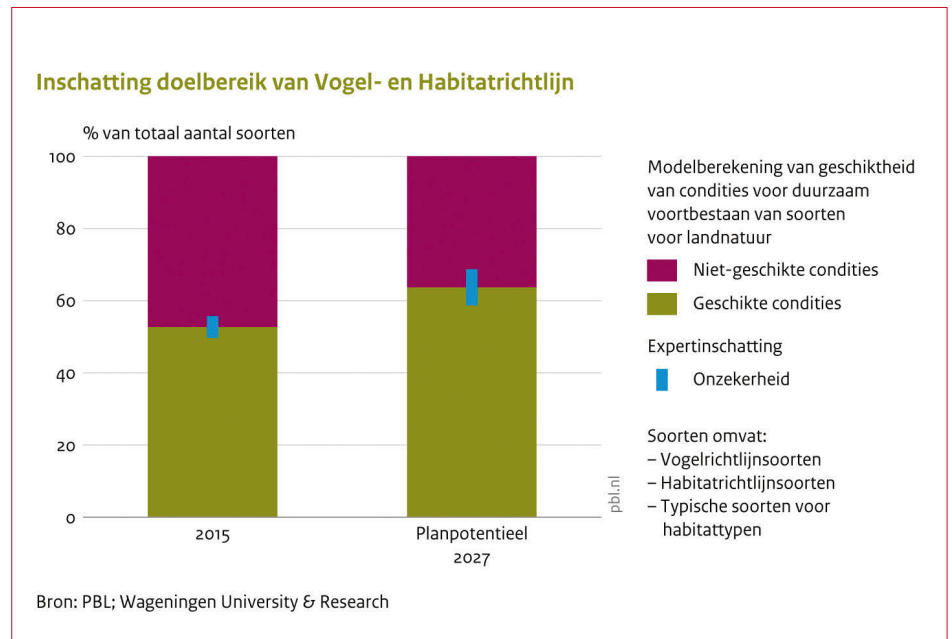
In 2015 waren voor circa 55 procent van de VHR-soorten op het land de condities geschikt om duurzaam te kunnen voortbestaan (VHR-doelbereik). Dat dit geen 100% is, komt doordat de condities voor veel soorten onvoldoende zijn, met name als gevolg van tekort aan leefgebied en ongeschiktheid van het leefgebied door versnippering, verdroging

en vermessing. Het uitvoeren van de provinciale beleidsstrategieën, het Kaderrichtlijn Water (KRW)-beleid en het (inter)nationale stikstofbronbeleid levert naar verwachting een verbetering van de noodzakelijke condities op. Deze verbetering gebruiken we als indicator om in te schatten of deze soorten naar verwachting in de toekomst duurzaam kunnen voortbestaan. Het gaat hier dus om de benodigde condities; de effecten op de soorten zelf treden vaak pas enkele tot vele jaren later op.

Door het voorgenomen beleid neemt het VHR-doelbereik naar verwachting toe van circa 55 procent in 2015 tot circa 65 procent in 2027 (planpotentieel, zie figuur 1). Deze verwachte toename in VHR-doelbereik is voor ruim 80 procent toe te schrijven aan het provinciaal natuurbeleid. De overige 20 procent is het gevolg van het KRW-beleid en het (inter)nationale stikstofbronbeleid. Zonder de inspanningen van de provincies zou de winst in VHR-doelbereik niet optreden en zonder natuurbeheer zou het VHR-doelbereik naar verwachting zelfs afnemen. Hierbij is het van belang dat het beheer ecologisch optimaal wordt uitgevoerd<sup>8</sup>. Bijvoorbeeld dat plaggen of maaien plaatsvindt in het goede seizoen, met de juiste frequentie en op de juiste ruimtelijke schaal.

### Grootste effect

De verwachte winst voor het VHR-doelbereik komt voor circa 60 procent door het verbeteren van de milieu- en watercondities. Hierbij levert de aanpak van de verdroging de grootste winst. In de huidige situatie is bijvoorbeeld een aantal hoogvenen en natte heidegebieden verdroogd of vermest, waardoor beschermde plantensoorten zeldzaam zijn geworden (zoals zonnedauw en lavendelheide). Dit komt doordat ze zijn overwoekerd door algemeen voorkomende grassen. Provincies pakken de verdroging aan door de natuur te laten vernatten, onder andere door het waterpeil te verhogen, stuwen te plaatsen en grond af te graven. Ze bestrijden de vermessing en de verzuring door stikstof uit de bodem en vegetatie te



Figuur 1.

laten verwijderen door te maaien, te plaggen en grond af te graven. Verder ontstaat de verwachte winst doordat de provincies hun Natuurnetwerk realiseren en hiermee de ruimtelijke condities voor natuur verbeteren (circa 40 procent bijdrage). Dit doen ze zowel door de uitbreiding van het areaal Natuurnetwerk als door de omvorming van (bestaande) natuur tot geschikt leefgebied. Zo worden in sommige natuurgebieden naaldbomen gekapt om kleinere plekken met droge en natte heide met elkaar te verbinden. Het risico bestaat echter dat een deel van de winst niet blijvend is. Voor een deel bestaat de aanpak om de gevolgen van vermessing te bestrijden immers uit maatregelen waarbij het effect na een enkel jaar (bijvoorbeeld maaien) of enkele decennia (bijvoorbeeld bij plaggen) is uitgewerkt. Bij veelvuldig gebruik kunnen dergelijke maatregelen de natuur echter ook schade berokkenen. Zo kan bij te vaak plaggen schade ontstaan doordat alle zaden uit de bodem verdwijnen.

### Winst vooral in en rondom Natura 2000-gebieden

Provincies richten hun beleidsstrategieën vooral op de Natura 2000-gebieden. Dit zijn belangrijke gebieden voor de VHR-soorten. Ze willen daarbij de condities van deze beschermde natuur verbeteren met maatregelen in en rondom deze gebieden.

Hierdoor is de bijdrage aan de verwachte winst voor VHR-soorten ook het grootst in de Natura 2000-gebieden (60 procent). Bijna 40 procent van de winst voor de condities voor VHR-soorten boeken provincies buiten de Natura 2000-gebieden, in de rest van het Natuurnetwerk. Dit komt doordat zij bij het vaststellen van hun Natuurnetwerk gebieden hebben aangewezen die geschikt zijn voor de VHR-soorten.

### Verschillen tussen provincies

De potentiële bijdragen van individuele provincies aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen verschillen sterk (zie figuur 2). De verschillen hangen vooral samen met de omvang van hun toekomstige beleidsinspanningen, gemeten in aantal hectares uitbreiding van het Natuurnetwerk en met de verbetering van de milieu- en watercondities. Hoe meer provincies beogen te doen (oppervlakte met maatregelen), hoe groter de potentiële bijdrage aan de realisatie van de VHR-doelen in Nederland. De provincies met de grootste voorgenomen beleidsinspanningen, zoals Noord-Brabant, Overijssel en Drenthe, dragen daarom het meest bij aan het VHR-doelbereik. Het mogelijke effect hangt natuurlijk wel sterk af van de opgave die de provincies nog hebben. Als het Natuurnetwerk bijvoorbeeld al grotendeels is gerealiseerd, is de nog te behalen winst kleiner. De opgave voor de

VHR-doelen is echter nog zo groot dat er in elke provincie op dit punt nog winst is te boeken.

### Meerdere strategieën effectief

Meerdere combinaties van strategieën zijn effectief om de condities voor VHR-soorten te verbeteren. Zo zijn zowel het relatief sterk inzetten op maatregelen binnen de Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld Overijssel) als het inzetten op maatregelen in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld Noord-Brabant) effectieve strategieën.

De effectiviteit van de aanpak per oppervlakte met maatregelen verschilt echter per provincie. De lijn in figuur 2 geeft de effectiviteit per oppervlakte met maatregelen gemiddeld over alle provincies. Provincies die onder deze lijn liggen, zijn tot circa eenderde minder effectief per hectare dan gemiddeld. De relatief grote bijdrage per hectare van de provincie Drenthe aan de toename in VHR-doelbereik springt het meest in het oog. Dit komt ten eerste omdat Drenthe maatregelen neemt in grootschalige natuurgebieden met een goede ruimtelijke samenhang. Hierdoor kunnen populaties van soorten sterk toenemen. Ten tweede zet Drenthe, naast Noord-Brabant, in op grootschalige omvorming van bestaande natuur,

zoals de omvorming van dennenbos naar heide. Drenthe verbetert hiermee de ruimtelijke condities door de versnippering van leefgebieden binnen het Natuurnetwerk op te lossen. Dit is bijzonder effectief.

### Kansen en risico's

Om de potentiële winst voor VHR-soorten, het planpotentieel, ook daadwerkelijk te verzilveren is het nodig dat provincies hun voorgenomen plannen volledig realiseren. Dit gaat niet vanzelf. In de uitvoering speelt daarbij een aantal risico's. Ook kunnen strategieën juist in de praktijk meer opleveren dan verwacht. Hieronder laten we zien welke kansen en risico's een rol spelen bij de uitvoering in de praktijk.

### Inzet volledig grondinstrumentarium noodzakelijk

In veel gevallen is het beschikbaar krijgen van grond de factor die bepaalt of provincies erin slagen het Natuurnetwerk te realiseren en de milieu- en watercondities te verbeteren. Vooral het beschikbaar krijgen van de laatste stukken grond voor het Natuurnetwerk vormt een risico omdat de medewerking van (agrarische) grondeigenaren hierbij vaak ontbreekt. De lastigste stukken zijn om die reden vaak overgebleven. Om grond beschikbaar te krijgen voor natuur zetten provincies verschillende

instrumenten in, waaronder zelfrealisatie door particulieren, vrijwillige verwerving, en dwingende instrumenten als onteigening.

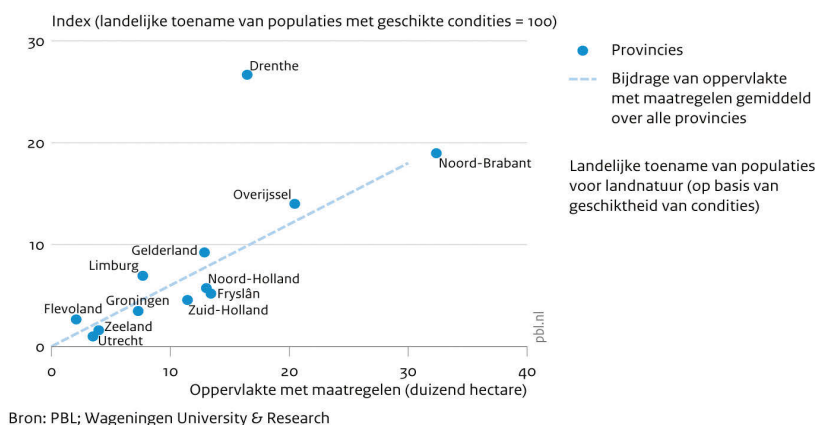
Anders dan in het verleden toen verwerving en doorlevering aan eindbeheerders de voorkeursstrategie was, zetten veel provincies nu in op (agrarische) zelfrealisatie en beheer door particulieren. Zij hebben hiervan hoge verwachtingen. Voorsnog blijkt echter de belangstelling onder particulieren om zelf natuur te realiseren als dit gepaard gaat met functieverandering beperkt. Voor agrariërs is het omvormen van landbouwgrond naar natuur een vérstrekkend besluit, met verregaande consequenties voor de bedrijfsvoering<sup>10</sup>. De geboden compensatie blijkt vaak onvoldoende om het productieverlies te compenseren. Daarom experimenteren sommige provincies nu met nieuwe vormen van zelfrealisatie waarbij geen sprake is van functieverandering en gezocht wordt naar andere vormen van compensatie. Er zijn nog geen concrete resultaten geboekt met deze experimenten en gezien de beperkte belangstelling lijkt een eenzijdige inzet op zelfrealisatie risicovol.

Een andere mogelijkheid om de laatste gebieden te verkrijgen is door toepassing van dwingend instrumentarium. De meeste provincies hebben de mogelijkheid voor onteigening voor natuur opgenomen in hun grondbeleid, maar zijn zeer terughoudend in het daadwerkelijk toepassen ervan. In de provincies waar onteigening mogelijk is, wordt dit instrument voornamelijk ingezet om volledige schadeloosstelling mogelijk te maken. Omdat het de vraag is of alle benodigde grond op vrijwillige basis beschikbaar gekregen kan worden, vormt het beperkt benutten van dit instrument een risico voor de realisatie van het Natuurnetwerk in 2027.

### Focus ligt op PAS en Natura 2000

Provincies concentreren zich vooral op het realiseren van de Programma Aanpak Stikstof (PAS)- en Natura 2000-opgave. Voor deze gebieden zetten zij meer capaciteit, middelen en instrumenten in dan voor hun overige Natuurnetwerk. Dit verhoogt

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Figuur 2.



*De oevers van de Kromme Rijn zijn natuurlijker gemaakt, mede om het waterbergend vermogen te vergroten*

de uitvoerbaarheid in deze gebieden en is ecologisch effectief. Wel heeft deze focus als keerzijde het risico dat hierdoor voor de rest van de opgave minder middelen en instrumenten worden ingezet. Zo wordt onteigening doorgaans alleen ingezet als instrument voor grondverwerving als het gaat om de VHR-doelen voor de PAS-opgave. Het risico bestaat dat deze prioritering ertoe leidt dat buiten de PAS- en Natura 2000-gebieden niet de volledige beleidsopgave zal worden gerealiseerd.

### **Vertraging**

Mede door de Europese staatssteunregels is gelijkberechtiging het uitgangspunt geworden in het natuurbeleid. Dit kan leiden tot vertraging in de uitvoering<sup>9</sup>. Gronden zullen nu via open verkoop worden verkocht, waarbij alle beheerders in aanmerking kunnen komen. Keerzijde is dat gelijkberechtiging lastiger is vorm te geven in gebiedsprocessen. Dit komt omdat de betrokkenheid van potentiële beheerders in een vroeg stadium vaak gewenst is. Om deze partijen te interesseren, mag de provincie echter niet als voorheen al op voorhand afspraken maken over wie deze gebieden mag beheren. Provincies ontwikkelen nieuwe werkwijzen

hoe om te gaan met gelijkberechtiging en staatssteunregels.

Ook zijn provincies voorzichtiger bij het kopen en verkopen van gronden voor natuur omdat ze bang zijn voor juridische procedures naar aanleiding van vermeende ongeoorloofde staatssteun. Dit speelt vooral als in het verleden al vergaande afspraken met beoogde beheerders zijn gemaakt over de doorlevering van gronden en provincies die afspraken gestand willen doen. Deze onzekerheid heeft tot vertraging bij de realisatie

van het Natuurnetwerk geleid. Wanneer dit voortduurt, kan het ook op langere termijn doorwerken. Tot slot moeten in verband met staatssteunregels subsidies voor uitvoeringstaken marktconform zijn. Het doorvoeren hiervan kan echter leiden tot meer procedures en lagere subsidiebedragen met risico's voor het animo voor grondverkoop, functieverandering en bedrijfsverplaatsing.

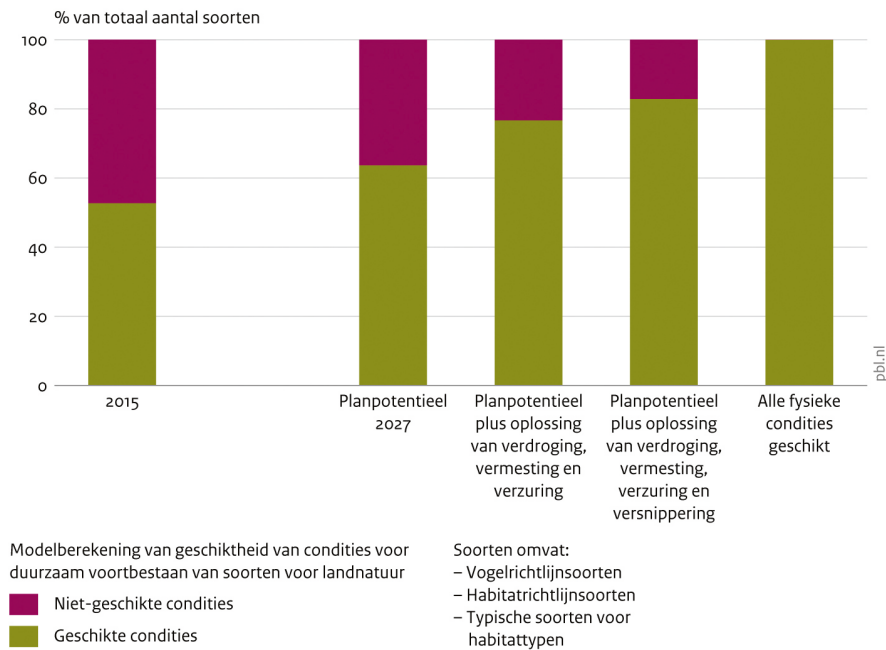
### **Kansen voor verzilvering**

Tegenover deze risico's staan ook kansen om de winst te verzilveren. Zo is er duidelijkheid over de provinciale beleidsopgaven en wie ervoor aan de lat staat, is er meer dan voorheen medewerking van maatschappelijke partijen en lijken er voldoende financiële middelen gereserveerd te zijn voor de beleidsopgaven. Daarnaast hebben de provincies meer mogelijkheden dan het Rijk om gebiedspecifieke afwegingen te maken. Zij kennen de gebieden in hun regio en partijen in deze gebieden vaak beter en hebben bestuurlijke mogelijkheden hiervoor om hierop in te haken, zoals het bieden van ruimte in regelgeving van de ruimtelijke ordening. Hierdoor kunnen zij beter inspelen op maatschappelijke initiatieven en wensen. Denk hierbij aan de flexibele begrenzing van >

### **Lerende evaluatie**

De evaluatie van het Natuurpact is opgezet als een **lerende evaluatie**<sup>4</sup>. Daarbij gaat het om een **gezamenlijk en voortdurend proces**. In een **lerende evaluatie** komen 'leren' en 'evalueren' samen. Onderzoekers brengen hiertoe samen met beleidsbetrokkenen de (tussen)resultaten van het beleid in beeld, toetsen of het beleid de doelen helpt realiseren en ontwikkelen in een **gezamenlijk leerproces** nieuwe handelingsperspectieven en beleids-opties<sup>5</sup>. Daarmee besteedt een **lerende evaluatie** veel aandacht aan de wijze waarop **beleidsresultaten in de praktijk tot stand komen: wat werkt en wat werkt niet?**

### Inschatting doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn bij verbetering van fysieke condities



Figuur 3.

het Natuurnetwerk en de gebiedspecifieke uitwerking van de PAS-maatregelen. Ook is er nog veel mogelijk buiten het Natuurnetwerk. Verschillende provincies hebben programma's geïnitieerd om realisatie van natuur door derden buiten het Natuurnetwerk mogelijk te maken. Een grote mate van flexibiliteit en een bijdrage in de financiering zijn succesfactoren hiervoor.

#### Vergroten VHR-doelbereik

Bij het volledig realiseren van de plannen van provincies en Rijk kan het VHR-doelbereik toenemen tot circa 65 procent (in 2027). Daarmee resteert een opgave voor circa 35 procent voordat Nederland aan de VHR-doelen voldoet. Welke kansen zijn er om het VHR-doelbereik te vergroten?

#### In elke provincie nog veel winst mogelijk

Elke provincie kan nog winst boeken op de VHR-doelen door de milieu- en watercondities voor de beoogde natuur te verbeteren. Als alle milieu- en watercondities in het Natuurnetwerk en overige natuur duurzaam zijn, dan neemt het VHR-doelbereik naar verwachting met meer dan 20 procentpunten toe tot ruim 75 procent<sup>3,5</sup> (zie figuur 3). De grootste winst (circa 50 procent) is naar

verwachting te behalen als de provincies de verdroging verder aanpakken, bijvoorbeeld door het uitbreiden van antiverdrogingsmaatregelen. Het oplossen van vermisting en verzuring kan ook zorgen voor een kwart van de potentiële winst.

Daarnaast liggen er binnen de grotere natuurgebieden, zoals de Veluwe, de duinen en de Utrechtse Heuvelrug, nog kansen om de versnippering van het leefgebied op te lossen en extra winst voor de VHR-soorten te boeken. Vooral de omvorming van bestaande natuur kan hierbij een rol spelen. Wanneer naast de milieu- en watercondities

ook de versnippering binnen de beoogde natuur wordt opgelost, neemt het aantal VHR-soorten waarvoor de condities geschikt zijn voor duurzaam voortbestaan naar verwachting toe tot maximaal 80 procent. Ten slotte kunnen de provincies het agrarisch natuurbeheer meer richten op specifieke soorten in het agrarisch gebied.

#### Volledige realisatie vergt gezamenlijke aanpak

Voor volledige realisatie van de VHR-doelen is naast het oplossen van vermisting, verdroging, verzuring en versnippering meer leefgebied nodig voor de VHR-soorten. Dit kan bijvoorbeeld door het Natuurnetwerk te vergroten, door natuur in de stad te realiseren en door functiecombinaties. Het volledig realiseren van de VHR-doelen vergt een verdergaande verduurzaming van de landbouw. Dit staat op gespannen voet met het huidige landbouwproductiesysteem. Natuurinclusieve landbouw kan kansen bieden voor verduurzaming, maar voor het opschalen van deze vernieuwing zijn systeeminterventies nodig zoals de vergroening van het gemeenschappelijke landbouwbeleid of het stellen van extra milieueisen aan de landbouwproductie door de EU, het Rijk en/of de provincie. Tot slot is het noodzakelijk dat alle provincies en het Rijk zich gezamenlijk inzetten voor volledig doelbereik. De VHR-soorten en hun leefgebieden zijn immers verspreid over alle provincies.

Dirk-Jan van der Hoek, Saskia van Broekhoven, Menno Smit en Arjen van Hinsberg

#### Referenties

1. Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland (2013), Ministerie van EZ en IPO.
2. Lerende evaluatie van het Natuurpact (2017), PBL en WUR.
3. Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen (2017), Van der Hoek, D.-J. en anderen, PBL.
4. Karakteristieken van een lerende evaluatie (2016), Van Veen, Saskia C. en anderen, Athena Instituut.
5. Practising environmental policy evaluation under co-existing evaluation imaginaries, pp. Evaluation, 22 (4), 451-469 (2016), Kunseler, E.-M. en E. Vasileiadou.
6. MetaNatuurplanner v2.0; Status A (2016) Pouwels, R. en anderen, Wageningen University & Research centre.
7. MNP v4.0; Status A; toepassing voor Evaluatie Natuurpact (in voorbereiding) Pouwels, R. en anderen, Wageningen University & Research centre.
8. Herstelmaatregelen in heideterreinen; invloed op de fauna [2008] Ministerie van LNV.
9. Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd (2017), Fonteijn, R.J. en anderen, PBL.
10. De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid (2017), Kuindersma, W. en anderen, PBL.