

Meer ruimte voor natuur



De natuur in Nederland staat onder druk. Om het proces van de afgenomen biodiversiteit te keren, zijn de provincies verantwoordelijk voor de realisering van een netwerk van natuurgebieden in Nederland. Dat netwerk is bijna gerealiseerd, maar de resterende opgave is een lastige. Een deel van de resterende ruimteclaims voor natuur – in totaal zo’n 50.000 hectare – kan mogelijk in combinatie met andere ruimtelijke opgaven of ruimtegebruiksfuncties worden gerealiseerd.

Tekst **Frank van Dam**



Corridor
Amsterdam-Hoorn
TINEKE DIJKSTRA

WEDEROMBOUW

Al decennialang neemt de biodiversiteit in Nederland af. De oorzaken daarvoor zijn meervoudig: de afname van het areaal natuurgebied en de versnippering daarvan door nieuwe infrastructuur en voortgaande verstedelijking enerzijds, en de modernisering en intensivering van de landbouw anderzijds zijn daarvan de belangrijkste. Die negatieve trend is niet tot Nederland beperkt gebleven. Daarom zijn er in al in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw binnen Europa afspraken gemaakt over de bescherming van kwetsbare soorten en leefgebieden. Die afspraken zijn vastgelegd in de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrictlijn (1992). De gebieden die vallen onder deze richtlijnen moeten uitgroeien tot een Europees netwerk van natuurgebieden: Natura 2000. Teneinde de natuur figuurlijk én letterlijk weer meer ruimte te geven, wordt in Nederland gewerkt aan de realisering van het zogeheten Natuurnetwerk Nederland.

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is een netwerk van bestaande en nieuw te realiseren natuurgebieden en werd in 1990 als Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan van het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Teneinde kwetsbare soorten en leefgebieden te beschermen en de achteruitgang van de biodiversiteit te keren, worden bestaande natuurgebieden uitgebreid en met elkaar verbonden en wordt gestreefd naar het beheren van aangrenzende en tussenliggende landbouwgronden. De uitbreiding van het areaal natuurgebied impliceert vooral het van functie laten veranderen van grote oppervlakten landbouwgrond. De provincies zijn, na een geleidelijk proces van decentralisatie (Kuindersma e.a. 2015), verantwoordelijk

voor het realiseren van het Natuurnetwerk, en daarmee voor het opstellen van beheerplannen en het uitvoeren van beheer- en inrichtingsmaatregelen.

Ruimte voor natuur

In 1990 bedroeg de omvang van de bestaande natuurgebieden nog zo'n 435.500 hectare . dat is exclusief grote wateren (LNV 1990). In het Natuurbeleidsplan werd destijds beoogd om dit in de periode tot 2018 met zo'n 275.000 hectare uit te breiden, dit door middel van zowel nieuwe natuur (ca. 175.000 ha) als agrarisch natuurbeheer (ca. 100.000 ha). In 2020 zou dan een totale omvang van 730.000 hectare natuur (op land) zijn gerealiseerd. Nadat Kabinet Rutte I deze ambitie sterk terugschroefde (zowel wat betreft de beoogde omvang van het netwerk, als wat betreft het aantal verbindingzones), werd in het regeerakkoord van Kabinet Rutte II vastgelegd dat het natuurnetwerk toch zou worden aangelegd. De horizon voor realisatie daarvan werd evenwel opgeschoven in de tijd. Dit werd in 2013 bekrachtigd in het Natuurpact. Hierin legden Rijk en provincies hun nieuwe ambities om natuur in Nederland te behouden en te ontwikkelen vast voor de periode tot en met 2027. De provincies hebben de Ecologische Hoofdstructuur inmiddels 'herijkt' en de naamgeving is veranderd in Natuurnetwerk Nederland (NNN). Door de herijking maken sommige, soms grote delen van de ooit beoogde EHS geen deel meer uit van het NNN. De meeste provincies hebben overigens ruimere natuurambities dan in het Natuurpact ten aanzien van de realisering van het NNN is afgesproken (IPO 2017).

In Nederland liggen de Natura 2000-gebieden grotendeels binnen het Natuurnetwerk Nederland. Sommige Natura 2000-gebieden (ruim 27.000 hectare) zijn echter

“46.000
hectare
natuurgebied
moet nog
worden
verworven.”

FRANK VAN DAM

geen onderdeel van het Natuurnetwerk. Dit betreft vooral agrarische gebieden zoals Arkemheen, Polder Zeevang, het Oude land van Strijen en delen van de Wieden. Soms zijn deze gebieden ondergebracht in een nieuwe beleids categorie zoals Groene Ontwikkelingszone. Deze hebben een ander, minder strikt beschermingsregime dan de gebieden in het NNN. In Natura 2000-gebieden binnen het NNN worden – behalve de specifieke soorten en habitattypen die via de Wet Natuurbescherming worden beschermd – ook andere ‘wezenlijke’ kenmerken en waarden van deze gebieden beschermd, waaronder landschappelijke kenmerken en cultuurhistorische waarden.

Na de herijking van de EHS is de beoogde omvang van het NNN (in 2027) vastgesteld op zo’n 670.000 hectare (exclusief grote wateren). Naast dit Natuurnetwerk op het land maken alle Rijkswateren, waaronder de Waddenzee, het IJsselmeer, de Zeeuws-Zuid-Hollandse delta en de Noordzee, deel uit van het Natuurnetwerk Nederland.

Resterende ruimteclaims voor natuur

Van de beoogde omvang van het Natuurnetwerk van 670.000 hectare is per 1 januari 2017 93% gerealiseerd; er resteert nog zo’n 46.000 hectare (een oppervlakte ter grootte van Texel) om in de komende tien jaar als natuurgebied te worden verworven, bestemd, ingericht en beheerd (IPO 2017). Kijkend naar de toename van het areaal natuurgebied in de afgelopen jaren, lijkt dat weliswaar een niet onhaalbare maar niettemin ambitieuze doelstelling. Voor de functieverandering van de gronden is immers de medewerking van grondeigenaren nodig (PBL & WUR 2017). Provincies zijn bovendien terughoudend met onteigening en zetten vooral in op realisatie van het Natuurnetwerk

door boeren (‘agrarische zelfrealisatie’), terwijl de belangstelling daarvoor steeds beperkter lijkt. Het ‘laaghangende fruit’ lijkt inmiddels te zijn geplukt.

Een analyse van provinciale plannen op kaart laat zien dat van de resterende 46.000 hectare inmiddels (september 2017) ruim 36.000 hectare min of meer is vastgelegd in provinciale natuurbeheersplannen. Een overlay-analyse met behulp van GIS wijst uit dat van deze 36.000 hectare 57% in bezit is van boeren en 12% in bezit van overige particulieren. Bijna 30% is in bezit van overheden (Rijk, provincies of gemeenten) of natuur- en landschapsorganisaties. Afhankelijk van het huidige grondbezit staan provincies voor verschillende opgaven om tot functieverandering te komen, met daarbij een uiteenlopend kostenplaatje. De grootste opgave is om bestaand landbouwareaal in natuurgebied om te zetten. Dat vereist de bereidwilligheid en de praktische en financiële mogelijkheden van agrariërs om op zijn minst een deel van hun bedrijfsvoering anders in te richten. Vanwege de hoge verwervingskosten zetten provincies in toenemende mate in op continuering van het grondeigendom, met overdracht van beheersbevoegdheden aan natuur- en landschapsorganisaties en financiële compensatie voor boeren.

De 36.000 hectare reeds als natuurgebied aangewezen gronden zijn niet gelijk over Nederland verspreid. In de provincies Noord-Brabant (9800 ha), Gelderland (5600 ha) en Noord-Holland (4600 ha) is de opgave het grootst. In de provincies Flevoland en Groningen is de resterende opgave gering.

Nieuwe coalities

In het Natuurpact zijn drie samenhangende ambities van het natuurbeleid neergelegd: het verbeteren van de biodiversiteit; het versterken van de maatschappelijke betrokken-

heid bij natuur; en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. De provincies hebben deze laatste twee ambities echter nog nauwelijks uitgewerkt in concrete doelen en beleidsstrategieën (Kuindersma e.a. 2015). Provincies richten hun beleid vooral op de natuurdoelen uit de Vogel- en Habitatrictlijn, vanwege het verplichtende karakter hiervan (PBL&WUR 2017).

Dat de provincies moeite hebben om de relatie tussen natuur en economie te versterken is verklaarbaar. Ten eerste is het gezien de soms strenge beschermingsregimes in natuurgebieden lastig om in die gebieden zélf een synergie tussen natuur en economie tot stand te brengen. Een dergelijke synergie is wellicht gebaat bij een ruimere toegankelijkheid van huidige natuurgebieden. Dat vergroot de toeristische aantrekkelijkheid van de omliggende gebieden en mogelijk ook de aantrekkelijkheid om in omliggende gebieden te wonen. Ten tweede is vooral de combinatie natuur-landbouw een complexe, gezien de uiteenlopende doelstellingen van beide sectoren.

Het realiseren van nieuwe natuur vereist hoe dan ook een zoektocht naar gedeelde belangen; dat vergroot immers de slagingskans. Daartoe zal men op zoek moeten gaan naar nieuwe coalities en naar mogelijkheden tot meervoudig ruimtegebruik. Dergelijke coalities vereisen betrokkenheid en een gedeeld 'eigenaarschap', van boeren, bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en overheden. Sommige, coalities en synergiën liggen hierbij voor de hand: natuur en klimaatadaptatie (water), natuur en landbouw (van 'natuurinclusieve' landbouw tot agrarisch natuurbeheer), natuur

en recreatie, natuur en defensieterrein, natuur en waterwinning. Andere coalities zijn het verkennen waard: natuur en energieopwekking (wind, zon, aardwarmte), natuur en wonen (rood voor groen), natuur en bedrijvigheid (idem, duurzaam ondernemen). Weer andere coalities lijken minder voor de hand te liggen maar zijn eveneens het verkennen waard: natuur en infrastructuur (wegen, spoorlijnen, haventerreinen, lucht-

“De grootste opgave is om bestaand landbouwareaal in natuurgebied om te zetten.”

havens), natuur en industrie; natuur en grond- en delfstoffenwinning. Hierbij zal uiteraard sprake zijn van wisselende prioriteiten en daarmee uiteenlopende beschermingsregimes. Maar elke bijdrage aan de realisatie van de biodiversiteitsdoelen is meegenomen. Dat is een kwestie van af en toe buiten de bestaande doos denken, ruimte bieden voor experimenten, en het omarmen van verschillende 'kijkrichtingen' ten aanzien van natuur (zie PBL 2012).

Natuur en landschap

Natuur en landschap zijn onverbrekelijk met elkaar verbonden. In het briefadvies Brede blik op erfgoed bepleiten de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en de Raad voor Cultuur een 'vermaatschappelijking'



Natuurontwikkeling Piaam THEO BOS

van het culturele erfgoed in Nederland (Rli & RvC 2017). Dat erfgoed is immers van ons allemaal en heeft niet alleen een betekenis vanuit het verleden, maar ook een praktische en symbolische toekomstfunctie. In het briefadvies ligt de nadruk op het gebouwde erfgoed, maar een dergelijke redenering geldt evenzeer voor het landschap.

Het Nederlandse landschap staat immers onder druk, vanwege verschillende claims


op de beperkte ruimte. Ten eerste betekent een voorspelde groei van zo'n 800.000 huishoudens tot 2040 een even grote vraag naar nieuwe woningen. Ten tweede leidt de opwarming van het klimaat tot nieuwe claims op de ruimte, bijvoorbeeld voor zonneakkers en windparken, al kunnen die laatsten voor een groot deel op de Noordzee worden gerealiseerd. De klimaatopwarming dwingt ons ook om op andere manie-

“De burger is bezoeker, bewoner, consument én belastingbetaler.”

anderingen mogelijk radicaal zijn: denk aan nieuwe woonwijken, nieuwe windparken of nieuwe natuurgebieden. Dat dwingt ons zowel tot collectieve bewustwording als tot het realiseren van draagvlak onder en stimuleren van betrokkenheid van burgers. Die zien zich immers gesteld voor veranderingen in hun fysieke omgeving.

Dit is echter niet eenvoudig. Het beschermen van het landschap als collectieve waarde, én het vernieuwen en aanpassen daarvan aan dwingende duurzaamheidseisen en internationaal afgesproken natuurdoelen stuit soms op hardnekkige weerstanden en concurrerende ruimteclaims. Dat vereist een goede dialoog tussen overheid (rijk, provincies, gemeenten) en burgers om tot geaccepteerde keuzes te komen. Daarbij kan juist het zoeken naar combinaties van functies (waterberging én natuur; windmolens in bossen; wonen op het water, etc.) het draagvlak voor vernieuwing vergroten. Techniek en kennis vormen hier niet de beperkende factor. Die zit hem eerder in regelgeving en draagvlak bij betrokkenen. Wel zullen we ervoor moeten zorgen dat economisch zwakkere functies, zoals natuur, in de afwegingen en prioriteringen niet telkens het onderspit delven.

Er is echter geen reden tot pessimisme. Zo heeft de klimaatverandering ons ook genoodzaakt meer ruimte te maken voor de



ren tot CO₂-reductie te komen, zoals een verduurzaming van de landbouw en een vernatting van de veenweidegebieden. Daarnaast noodzaken de hierboven besproken afspraken in het kader van het Europese natuurbeleid ons om meer ruimte te geven aan de natuur.

Realisering van deze ruimteclaims heeft gevolgen voor het ons vertrouwde landschap. Op sommige plekken zullen de ver-

Natuurontwikkeling
Werkendam
TINEKE DIJKSTRA





WEDEROMBOUW

afvoer en berging van rivierwater. Het Rijksprogramma Ruimte voor de rivier is inmiddels bijna afgerond en mag zowel wat het proces betreft (lokale belanghebbenden werden expliciet in de besluitvorming betrokken) als wat het resultaat betreft (een veiliger land én een mooier landschap, met meer ruimte voor natuur en recreatie) als zeer succesvol en daarmee als lichtend voorbeeld worden beschouwd.

Nederland staat voor grote ruimtelijke opgaven. Het meer ruimte bieden aan de natuur vormt daarvan een substantieel onderdeel en dat heeft gevolgen voor het bestaande landschap. Maar bij het vooruitkijken kan het zinnig zijn ook eens terug te kijken. Nederland is immers al eeuwenlang van aanzicht veranderd, en die soms radicaal nieuwe landschappen (de veenontginningen, de droogmakerijen, de Deltawerken, de Oostvaardersplassen) hebben telkens bijgedragen aan onze collectieve Nederlandse identiteit. In de noodzakelijke veranderingen lijkt bovendien een logische verbinding te liggen – noem het een politieke window of opportunity – tussen conservatieve waarden (rentmeesterschap, collectieve identiteit), liberale uitgangspunten (ruimte voor ondernemerschap) en meer als progressief aan te duiden duurzaamheidsdoelen. Ons poldermodel is daarvoor uitermate geschikt. Om Angela Merkel te parafaseren: wij kunnen dat. ■

LEES MEER

Lees dit artikel ook online.

