



foto's Mark Hoevenaars



Naar een andere aanpak van natuurherstel

Nederland moet investeren in zijn beschermde natuurgebieden. Dat werd duidelijk toen het Programma Aanpak Stikstof (PAS) beëindigd moest worden na een uitspraak van de Raad van State in mei 2019. Het advies van de commissie Remkes dat daarna volgde, bevestigde de noodzaak van een andere aanpak. Duidelijk werd dat een goede kwaliteit van de natuur een belangrijke randvoorwaarde is voor de ontwikkeling van Nederland. Om dit voor elkaar te krijgen zijn veel maatregelen nodig. Overgangsgebieden of -zones zijn daarbij belangrijk. In dit artikel gaan we in op de beleidscontext waarbinnen dit plaatsvindt.

tekst Dennis van Schaardenburg (ministerie LNV) & Mark Hoevenaars (Interprovinciaal Overleg)

> Tijdens de Natuurtop in Groningen op 2 oktober 2019 presenteerden minister Carola Schouten van LNV en de provincies het gezamenlijke ambtiedocument *Nederland Natuurpositief*. Behalve op bescherming van Natura 2000-gebieden zet Nederland Natuurpositief in op natuur buiten de natuurgebieden; in steden, op het platteland en in wateren omdat geconstateerd werd dat het bestaande beleid tot dan toe onvoldoende werkte. De overgangsgebieden kondigden zich aan. Overheden willen daarnaast meer inzetten op slimme verbanden van natuur met de andere grote opgaven in het landelijke gebied, zoals transitie van de landbouw, de energietransitie en de woningbouwopgave. In Nederland Natuurpositief krijgt deze aanpak vorm via de zogenoemde vier V's: versterken, verbeteren, verbreden en verbinden. Hierbij komen twee strategieën samen: het robuuster maken van natuurgebieden en een versterking van samenwerkingsverbanden met nieuwe partners. De verbrede inzet sluit ook aan op de conclusies in de tweede lerende evaluatie van het Natuurpact die het Planbureau voor de Leefomgeving in 2020 presenteerde. Het Planbureau adviseerde om te werken aan een veel nadrukkelijker samenhang tussen natuur-, klimaat- en land-

bouwbeleid. Daarbij adviseerde het Planbureau ook om in zogenoemde 'overgangszones' rondom Natura2000-gebieden natuur te combineren met andere opgaven. Extensivering van de landbouw in deze zones kan de scherpe ruimtelijke scheiding tussen natuur en intensievere vormen van landbouw verzachten. De verschillende ontwikkelingen komen terug in de structurele aanpak die minister Schouten in april 2020 presenteerde voor de aanpak van de stikstofproblematiek. Om uit de crisis te komen die is ontstaan na de uitspraak van de Raad van State, wordt er ingezet op drie sporen: minder stikstof, natuurherstel en meer natuurinclusiviteit. Die aanpak vormde de start van het huidige Programma Natuur.

Programma Natuur en overgangsgebieden Stikstofdepositie is een belangrijke drukfactor voor veel kwetsbare natuur, maar er zijn meer factoren met negatieve invloed. Ook het tegengaan van verdroging, versnippering en invasieve exoten is nodig om de natuur te herstellen. Daarom richt het Programma Natuur zich op het verbeteren van de condities voor kwetsbare natuur met een focus op de overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Als de condities op orde zijn kan

de natuur zich duurzaam herstellen en zo ook de vergunningverlening vlot trekken. Condities op orde betekent dus inzet op systeemherstel in én rondom de Natura 2000-gebieden. Hier komen de overgangsgebieden nadrukkelijk in zicht: de gebieden rond Natura 2000-gebieden die bijdragen aan systeemherstel. Naast de hoofdoelen, inzetten op systeemherstel en de condities op orde, heeft het Programma Natuur zich breder ontwikkeld. Het programma is een vliegwiel voor meerdere facetten van het natuurbeleid die nodig zijn om natuurherstel te bereiken. Ook investering in kennis, monitoring en samenwerking met partners zijn daarvoor noodzakelijk. Er is stevig ingezet op een lerende aanpak. Hierbij wordt gekeken welke behoefte er in de praktijk is en daar wordt dan gericht hulp bij geboden. Het onderzoek bij het OBN Natuurkennis heeft een flinke impuls gekregen; er is een verbeterprogramma voor monitoring opgestart en er is geïnvesteerd in regulier natuurbeheer. Daarnaast is vanuit het Programma Natuur de Agenda Natuurinclusief ontwikkeld waarin natuur sterker verbonden wordt met andere maatschappelijke opgaven.

Omgevingscondities op orde

Terug naar het systeemherstel. De Natura 2000-gebieden zijn vaak onderdeel uit van een groter eco-hydrologisch systeem. Door te investeren in systeemherstel creëren we robuuste gebieden die beter tegen een stootje kunnen. Programma Natuur zet daarom niet alleen in op maatregelen in de Natura 2000-gebieden, maar juist ook in het gebied daaromheen. Want dat is vaak nodig om tot een echte oplossing te komen. Waar binnen de Natura 2000-gebieden de functie vaak alleen natuur is, komen in de overgangsgebieden tal van functies samen, vooral de agrarische. Dat maakt systeemherstel complex. Het vraagt om flinke veranderingen in de agrarische bedrijfsvoering. Om tot systeemherstel te komen is het dan ook belangrijk om met de boeren die er wonen, werken en het landschap mede beheren, in overleg te gaan en te blijven. Vanuit de functiecombinatie landbouw en natuur moet goed gekeken worden naar wat er nodig is om de natuurdoelen te halen, maar op een zodanige wijze dat de boeren er ook perspectief hebben.

Hoe verder?

De realisatie van de overgangsgebieden krijgt op dit moment in een aantal sporen verder vorm. Vanaf dit jaar wordt gestart met de tweede fase van het Programma Natuur waarbij de nadruk sterker komt te liggen op maatregelen buiten de Natura 2000-gebieden. Binnen het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie is een regeling ontwikkeld voor samenwerking in overgangsgebieden. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zijn overgangsgebieden opgenomen als een van de richtinggevendende keuzes. En ook in zogenaamde koploperprojecten die provincies

in het kader van hun provinciale gebiedsprogramma's (PPLG's) hebben voorbereid, zijn maatregelen opgenomen rondom Natura 2000-gebieden.

De aanpak voor de overgangsgebieden is nog niet af, we staan aan het begin. Bij de ontwikkeling van een aanpak lopen provincies en partners (onder andere terreinbeherende organisaties en landbouwpartijen) nog tegen veel knelpunten en onduidelijkheden aan. Deels gaat het om het invullen van kennisleemtes. Het eerdergenoemde OBN-programma, waarin vanuit Programma Natuur extra geïnvesteerd is, draagt daaraan bij (natuurinclusieve landbouw in de overgangsgebieden). Maar het gaat bijvoorbeeld ook de vraag hoe langjarige zekerheid geboden kan worden aan agrariërs die bereid zijn om hun bedrijfsvoering aan te passen. Een gedragen visie op de toekomst van de landbouw en een duidelijke set afspraken met landbouwpartijen is daarvoor nodig. Tegelijkertijd bestaat er bij partners, zowel vanuit de landbouw als de natuur, veel energie om aan de slag te gaan. De gezamenlijke werkgroep overgangsgebieden, die op initiatief van maatschappelijke partijen tot stand is gekomen, is daar een voorbeeld van. Het volgende artikel gaat daarover. Een dialoog die past in een gebied en maatregelen die haalbaar zijn voor de maatschappelijke partners en die de natuur nodig heeft, zijn noodzakelijk om verder te komen in overgangsgebieden. Uiteraard zijn de politieke keuzes daarbij van belang. Een nieuw kabinet zal ongetwijfeld een bepaalde richting kiezen.

De noodzaak om voor natuurherstel niet alleen binnen natuurgebieden maar ook in de directe omgeving van die gebieden te kijken, blijft groot. De natuurdoelanalyses die provincies hebben uitgevoerd, en de eerste reactie daarop van de Ecologische Autoriteit in het advies *Doen wat moet en kan* bevestigen dat natuurgebieden niet los van hun omgeving gezien kunnen worden en dat maatregelen zowel in als rondom de natuurgebieden noodzakelijk zijn om de goede kwaliteit van natuur te behalen.<

m.d.vanschaardenburg@minlnv.nl

Meer over:

- > *Ambtiedocument Nederland Natuurpositief*, www.rijksoverheid.nl, zoek op *Nederland Natuurpositief*
- > *Tweede lerende evaluatie van het Natuurpact*, www.pbl.nl, zoek op *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*
- > *Voortgang stikstofproblematiek*, www.rijksoverheid.nl, zoek op *Kamerbrief over voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak*
- > *Advies Doen wat moet en kan van de Ecologische Autoriteit, ecologischeautoriteit.nl* > *actueel*, 26 januari 2024

Overgangsgebieden vragen om actie op korte termijn

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat systeemherstel rond Natura 2000-gebieden noodzakelijk is voor het behoud en herstel van de natuur in deze beschermde natuurgebieden. Om de wettelijke natuurdoelen te halen vraagt de situatie in de zogeheten overgangsgebieden om actie op korte termijn. In de huidige politieke situatie kan dit niet specifiek worden gemaakt.

Twee jaar geleden is vanuit het Programma Natuur van het ministerie van LNV een landelijke werkgroep gestart, met als opdracht een nieuw perspectief voor de overwegend agrarische overgangsgebieden te vinden. In de werkgroep waren alle belanghebbenden vertegenwoordigd, zoals boerenorganisaties, natuurorganisaties en overheden. Het resultaat van dit traject is gebundeld in een eindrapportage met aanbevelingen voor een actieplan. Het artikel van Jori Wolf, Keimpe Wieringa en Irene van Dorp (pagina 8) gaan hierop in.

Het ministerie gaat nu aan de slag met deze aanbevelingen. Vanuit het Programma Natuur zal er met deze werkgroep, overheden en andere belanghebbenden worden gewerkt aan een beleidsinzet. Die zal deels bestaan uit een aantal concrete projecten in overgangsgebieden, waarvan de praktijklessen moeten bijdragen aan een zorgvuldige en afgestemde beleidsinzet met oog voor alle belanghebbenden. Daarbij zal er goed worden gekeken naar maatregelen die nodig zijn om tot systeemherstel te komen, de financiering en de inzet die hiervoor nodig is, maar ook naar instrumenten als subsidieregelingen voor extensivering en (op termijn) langjarige vergoedingen voor het leveren van ecosysteemdiensten en agrarisch natuurbeheer, de beschikbaarheid van grond en mogelijkheden tot (gedeeltelijke en vrijwillige) afwaardering van landbouwgrond. Ook het toekomstperspectief van (natuurinclusieve) agrarische bedrijven in en rond kwetsbare natuurgebieden, en het bijbehorende transitiepad, is daarbij een onmisbaar aandachtspunt, net als de samenhang met andere beleidsdossiers die op het boerenland. Een definitief tijdspad volgt naar verwachting als het nieuwe kabinet er is. In de begroting van 2024 van het ministerie van LNV is wel geld vrijgemaakt voor de start van het NPLG.

Voor vragen over dit traject kunt u zich wenden tot Thijs Fikken (t.fikken@minlnv.nl) en Dolf de Groot (d.l.degroot@minlnv.nl) van het ministerie van LNV.