



Planbureau voor de Leefomgeving

PBL-notitie

QuickScan Hoofdpijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland' Globale toetsing van effectiviteit en doelmatigheid

Hendrien Bredenoord, Arjen van Hinsberg, Bart de
Knegt en Frits Kragt

Contact: hendrien.bredenoord@pbl.nl

Supervisie: Keimpe Wieringa
Met medewerking van WUR

September 2013

PBL-publicatienummer: 1101

Samenvatting

Het PBL heeft op verzoek van het Interprovinciaal Overleg en het ministerie van Economische Zaken een QuickScan uitgevoerd van de effecten van het beleid uit de Hoofdlijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland'. De Hoofdlijnennotitie volgt op het Bestuursakkoord Natuur (februari 2012) en geeft invulling aan de 200 miljoen euro extra rijks gelden die gemiddeld jaarlijks vanuit het Regeerakkoord VVD-PvdA (2012) voor natuur beschikbaar komen. Ook provincies zetten extra middelen in en er komen ruilgronden beschikbaar voor de uitbreiding van natuurgebieden. De ambitie is om tot en met 2027 in ieder geval het dubbele van de ontwikkelopgave uit het Bestuursakkoord Natuur te realiseren. Concreet betekent dit dat er in de periode 2011-2027 minimaal 80.000 hectare natuur wordt ingericht. In deze QuickScan verkent het PBL de effecten van de voorgestelde maatregelen op de doelen voor natuur en water en zet deze in het perspectief van eerdere afspraken tussen het Rijk en de provincies.

Perspectief op significante verbetering van de natuurkwaliteit

Het Rijk en de provincies trekken met de gemaakte afspraken het natuurbeleid weer vlot. Sinds 2010 zijn door de bezuinigingen op het natuurbudget en de snel opeenvolgende veranderingen veel onduidelijkheden in het beleid ontstaan, waardoor de beleidsuitvoering vrijwel stillag. Deze situatie staat op gespannen voet met het binnen bereik brengen van de internationale doelen, die juist actie nodig maken.

Waar bij uitvoering van natuur- en milieumaatregelen uit het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (2011) nog een risico bestond op extra verslechtering van de Nederlandse natuurkwaliteit, is nu door het Hoofdlijnenakkoord een significante verbetering van natuurkwaliteit waarschijnlijk. Het berekende aantal planten- en diersoorten waarvoor de condities voor duurzame instandhouding voldoende zijn, neemt richting 2027 toe van circa 45 procent (peiljaar 2010) tot 65 procent. Deze toename is in verhouding veel groter dan de toename in oppervlakte, dat met ruim 5 procentpunten stijgt. Dit neemt niet weg dat de internationale langetermijndoelen in 2027 nog niet binnen bereik zullen zijn. Volledig doelbereik vereist een lange adem.

De Hoofdlijnennotitie doet voor de waterdoelen de bezuinigingen uit het eerdere Bestuursakkoord Natuur en Onderhandelingsakkoord voor een belangrijk deel teniet. Het aandeel van de wateren dat aan de ecologische waterkwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn Water in 2027 voldoet, neemt na uitvoering van de Hoofdlijnennotitie toe tot ruim 35 procent. Bij het Onderhandelingsakkoord was dit ongeveer 30 procent. De uiteindelijke doelrealisatie in 2027 is in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen invulling gaan geven aan de besparingen uit het Bestuursakkoord Water.

Grootste natuurwinst bij aanpak van de zwakste schakels in het Natuurnetwerk Nederland

De afspraken zijn gemaakt op hoofdlijnen, wat betekent dat de keuzes die de provincies gaan maken bij de uitvoering, cruciaal zijn voor de te bereiken effecten. De uitvoering bepaalt daarmee in belangrijke mate hoe effectief en doelmatig de publieke middelen worden ingezet. In deze QuickScan is ervan uitgegaan dat provincies gezamenlijk de belangrijkste knelpunten voor de internationale natuurdoelen oplossen. Dit vraagt om afwegingen op bovenprovinciaal niveau. Andere keuzes in de uitvoering kunnen leiden tot een kleinere winst. Optimalisering van het agrarisch natuurbeheer biedt aanvullende kansen, maar de plannen daarvoor zijn nog in ontwikkeling en daardoor voor de voorliggende doorrekening nog te weinig concreet.

Concretiseer verbrede natuurdoelen en zoek naar synergie

In tegenstelling tot de eerdere plannen is er nu, naast de internationale beleidsdoelen, ook aandacht voor andere, maatschappelijke doelen van natuur. Deze verbrede doelen, zoals voor recreatie, landbouw en klimaat, zijn nog niet concreet uitgewerkt in de Hoofdlijnennotitie. Investeert de overheid in de aanleg van fietspaden in de omgeving van beken zodat recreanten ervan kunnen genieten? Of in natuurvriendelijke oevers van diezelfde beken, omdat dat goed is voor de biodiversiteit en daarmee het bereiken van de KRW-doelen dichterbij komt? De uitdaging is om te zoeken naar synergie in maatregelen om zowel de maatschappelijke als de internationale natuur- en waterdoelen te gaan realiseren.

BEVINDINGEN

Aanleiding en aanpak

In de afgelopen twee jaar hebben provincies en Rijk verder vorm gegeven aan de decentralisatie van het natuurbeleid. In vervolg op het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en het Bestuursakkoord Natuur hebben Rijk en provincies, vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg (IPO), een Hoofdlijnennotitie opgesteld waarin de kaders en ambities voor het natuurbeleid zijn uitgewerkt. De Hoofdlijnennotitie omvat belangrijke onderdelen van de instrumentatie van het natuurbeleid, zoals het robuuste Natuurnetwerk Nederland, het agrarisch natuurbeheer en de inzet van de extra financiële middelen van Rijk en provincies. Het IPO en het ministerie van Economische Zaken (EZ) hebben het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) verzocht de Hoofdlijnennotitie te toetsen.

In deze QuickScan verkent het PBL de effecten van het voorgestelde beleid op de internationale biodiversiteits- en waterdoelen. Voor deze verkenning is dezelfde methode gehanteerd als bij de doorrekening van de eerdere afspraken tussen Rijk en provincies in het kader van het Bestuursakkoord Natuur en bij de analyse van de effecten van de verkiezingsprogramma's in *Keuzes in Kaart* (zie Verantwoording). De voorliggende analyse is indicatief, omdat nog niet alle beleidsvoornemens zijn uitgewerkt. Bovendien is de analyse partieel van aard, omdat de doelen voor de verbreding van het natuurbeleid in de Hoofdlijnennotitie nog niet zijn geoperationaliseerd.

De Hoofdlijnennotitie in relatie tot eerdere afspraken en doorrekeningen van PBL

In het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (september 2011) hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over de wijze waarop de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2021 wordt gerealiseerd en het Investeringsbudget Landelijk Gebied wordt afgerond. De intentie is een wezenlijke bijdrage te leveren aan het realiseren van de internationale biodiversiteitsdoelen. Het Rijk stort hiervoor jaarlijks 100 miljoen euro in het Provinciefonds. Het natuurbeheer wordt versoerd. De zogenoemde kwaliteitsimpuls, dat wil zeggen een uitbreiding met 17.000 hectare en het inrichten van 40.000 hectare van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), wordt gefinancierd uit het grond-voor-grondprincipe: het ruilen en verzilveren van (natuur)grond. Het beleid voor natuur buiten de EHS (de robuuste verbindingen, het landschap, recreatie en milieukwaliteit binnen de EHS) wordt beëindigd. Het PBL concludeerde in een doorrekening dat het akkoord een versnelde achteruitgang van natuurkwaliteit reëel maakt, wat risicovol is met het oog op de Europese verplichtingen.

Ook in het Bestuursakkoord Natuur (februari 2012) ligt de nadruk op het nakomen van de bestaande internationale afspraken. Het Rijk is hierbij verantwoordelijk voor (en door de Europese Commissie aanspreekbaar op) het voldoen aan deze internationale verplichtingen. De provincies dragen zorg voor het realiseren en het beheer van de EHS. De provincies dragen 60 tot 65 miljoen euro per jaar extra bij en het Rijk draagt naast de bovengenoemde 100 miljoen euro ook 5 miljoen euro extra bij. Met de middelen is er meer geld voor beheer. De beoogde kwaliteitsimpuls van 17.000 hectare uitbreiding van natuurgebied en 40.000 hectare inrichting blijft gehandhaafd, evenals de financiering via het grond-voor-grondprincipe. Wel kan gebruik worden gemaakt van een deel van de beschikbare ruilgronden. Het PBL concludeerde in een doorrekening dat de extra beschikbare financiële middelen voor beheer ertoe leiden dat het risico op achteruitgang van de natuurkwaliteit verkleint. De traagheid die voortvloeit uit de grond-voor-grondaanpak belemmert echter de realisatie van de kwaliteitsimpuls.

De Hoofdlijnennotitie (september 2013) heeft ook de ambitie om het bereiken van de internationale doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) dichterbij te brengen, maar geeft een breder perspectief en benoemt ook ambities op het vlak van duurzaamheid en beleving van natuur. De tijdhorizon is 2027. De notitie

spreekt van het Natuurnetwerk Nederland: *'Met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is het natuurbeleid op de kaart gezet. Met de benaming Natuurnetwerk Nederland gaan we de komende periode in, waarin het gaat om een robuust, werkend netwerk van natuur in heel Nederland en voor alle mensen.'* De Hooflijnennotitie bouwt voort op het Bestuursakkoord en geeft invulling aan het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' van VVD en PvdA (2012). De aandacht gaat ook uit naar natuur buiten dit netwerk, soortenbescherming en een effectiever agrarisch natuurbeheer. Het Rijk zet gemiddeld jaarlijks 200 miljoen euro extra in ten opzichte van het eerdere akkoord. Hiervan wordt ongeveer de helft besteed aan beheer en de verbetering van de hydrologie in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De andere helft wordt gereserveerd voor de ontwikkeling van het robuuste netwerk. Zo wordt gestreefd naar een verdubbeling van de oppervlakte uitbreiding en inrichting van natuur ten opzichte van het Bestuursakkoord Natuur. Verder komen extra ruilgronden beschikbaar en zetten ook de provincies extra geld in. Ook zullen provincies zich maximaal inspannen om met nieuwe partners cofinancieringsmogelijkheden te vinden.

Zijn de maatregelen effectief om de internationale biodiversiteits- en waterdoelen dichterbij te brengen?

Effecten van de maatregelen voor de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen

Europese richtlijnen geven als langetermijndoelstelling aan dat landen moeten zorgen voor een 'gunstige staat van instandhouding' voor te beschermen planten- en diersoorten en habitattypen. Dit is een 'harde' verplichting, maar er is geen jaartal aan gekoppeld. Het gaat echter niet goed met de Nederlandse biodiversiteit en daarom is Nederland nu al verplicht om passende maatregelen te nemen om verdere verslechtering te stoppen. De voornaamste knelpunten bij het behoud en herstel van de biodiversiteit in Nederland zijn versnippering, verdroging, vermessing en een tekort aan geschikt leefgebied. Omdat bekend is wat de oorzaken zijn van biodiversiteitsverlies, zijn gerichte maatregelen mogelijk.

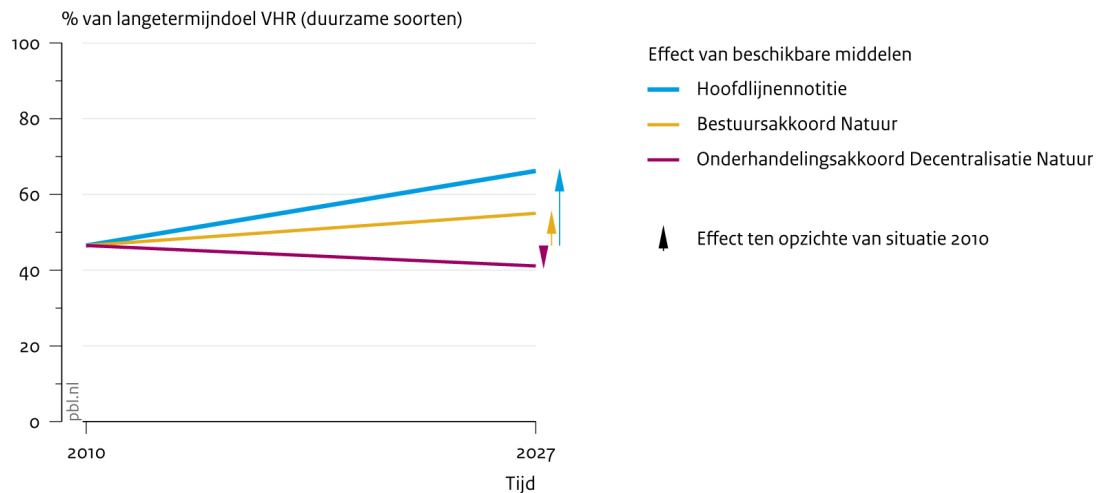
Met de maatregelen uit de Hooflijnennotitie verbeteren de condities significant voor het voortbestaan van de soorten die door de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) bescherming genieten. Voor meer soorten worden de condities zodanig dat duurzame instandhouding mogelijk is. Vergeleken met de huidige situatie (peiljaar 2010) – waarin voor ruim 45 procent van alle doelsoorten van de VHR de condities voldoende zijn voor duurzame instandhouding – betekent de Hooflijnennotitie een duidelijke verbetering, tot ruim 65 procent in 2027. Voor een aantal soorten blijven de leefomstandigheden onvoldoende goed en is er kans op achteruitgang.

In het eerdere Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (september 2011) was nog sprake een grotere kans op achteruitgang van de natuurkwaliteit. Door de extra beschikbare financiële middelen voor beheer die later in het Bestuursakkoord Natuur kwamen, nam het risico op achteruitgang van de natuurkwaliteit af en nam het aantal soorten met duurzame condities toe. Met de Hooflijnennotitie wordt een extra stap gezet. Voor meer soorten worden de condities voldoende om duurzaam voorkomen mogelijk te maken en achteruitgang te stoppen. Ten opzichte van 2010 is de verbetering die resulteert uit de Hooflijnennotitie tweemaal zo groot als de verbetering met de maatregelen uit het Bestuursakkoord Natuur. Daarbij loopt het percentage duurzaam in stand gehouden soorten op tot circa 55 procent in 2027 (vergelijk de blauwe en gele pijl in figuur 1). Verondersteld is dat de maatregelen gericht worden ingezet op kwaliteitsverbetering van bestaande leefgebieden. Hierdoor kan het percentage soorten dat duurzaam in stand wordt gehouden sterk toenemen, zonder dat het areaal natuur evenredig mee hoeft te groeien. Tegelijkertijd maakt figuur 1 duidelijk dat het realiseren van het langetermijndoel van de VHR ook een strategie vergt na 2027. Hierbij dient ook te worden meegenomen dat een deel van de kwaliteitswinst komt door tijdelijk herstelbeheer, zoals plaggen en baggeren. Wil de kwaliteitsverbetering op termijn effectief blijven, dan dienen ook de generieke milieucondities, zoals vermessing, voor natuur te verbeteren.

Figuur 1

Doelrealisatie van internationaal doel natuur

Conditie voor duurzame instandhouding van soorten conform de Vogel- en Habitatrichtlijnen



Bron: PBL, 2013

Het maatregelpakket van Rijk en provincies uit de Hoofdlijnennotitie biedt kansen om de internationale natuurdoelen dichterbij te brengen. Tot 2027 neemt het areaal natuur in Nederland met meer dan 5 procentpunten toe. Doordat de maatregelen gericht worden ingezet op kwaliteitsverbetering van bestaande leefgebieden, neemt het aandeel duurzaam in stand gehouden soorten met circa 20 procentpunten toe. De effecten van de Hoofdlijnennotitie kunnen groter zijn dan nu is berekend als sommige risico's worden afgedekt – zoals de korting op natuurbeheer –, of als sommige kansen worden benut – zoals een verhoging van de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer –, of als de provincies met nieuwe partners cofinancieringsmogelijkheden vinden. De berekende effecten kunnen ook lager uitvallen als de voorgestelde maatregelen niet optimaal worden uitgevoerd.

Effecten van de maatregelen voor de doelen van de Kaderrichtlijn Water

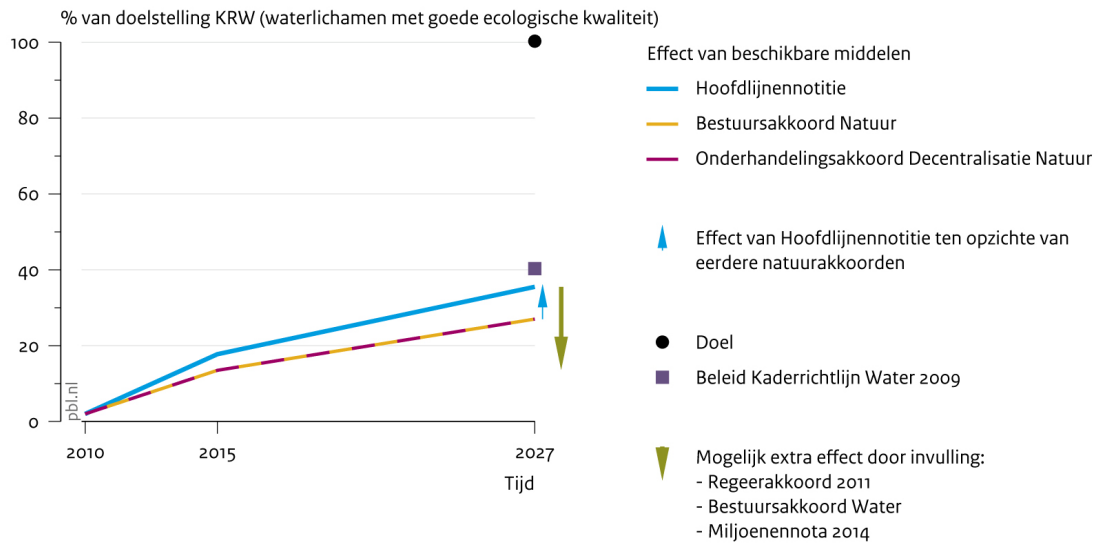
De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is gericht op de bescherming van het oppervlakte- en grondwater. Het doel is dat alle Europese wateren in het jaar 2015 een 'goede toestand' hebben. De kwaliteit mag niet achteruitgaan. Nederland heeft van de mogelijkheid gebruikgemaakt om het halen van de doelen met tweemaal zes jaar uit te stellen tot 2027. In 2021 besluit Nederland over eventuele doelverlaging. Het huidige KRW-doelbereik (figuur 2) wordt voornamelijk bepaald door de matige ecologische waterkwaliteit, en niet zozeer door de chemische kwaliteit voor andere gebruiksfuncties, zoals drinkwater, recreatie of landbouw. De matige ecologische toestand is vooral een gevolg van de onnatuurlijke inrichting van oevers, het peilbeheer en de stroming van de wateren.

Als de oorspronkelijke afspraken uit het Nationaal Waterplan en de bijbehorende Stroomgebiedbeheerplannen van 2009 worden uitgevoerd, kan het doelbereik stijgen tot maximaal 40 procent in 2027. Dit pakket van maatregelen is ingediend bij de Europese Commissie en geldt dus nog steeds als internationale afspraak. In het Regeerakkoord van het eerste kabinet-Rutte en het bijbehorende Bestuursakkoord Natuur en Bestuursakkoord Water (2011) waren aanzienlijke bezuinigingen en besparingen op zowel het natuur- als het waterbeleid voorzien. Deze gelijktijdige bezuinigingen versterken elkaar negatief in gebiedsprojecten waar aan combinaties van water, natuur, recreatie en landschap wordt gewerkt, omdat cofinanciering wegvalt.

De Hoofdlijnennotitie doet de bezuinigingen uit het eerdere Bestuursakkoord Natuur en Onderhandelingsakkoord voor een belangrijk deel teniet. Het aandeel van de

Doelrealisatie van internationaal doel water

Kaderrichtlijn Water



Bron: PBL, 2013

Het aandeel van de wateren dat aan de ecologische waterkwaliteitsnormen van de KRW in 2027 voldoet, neemt na uitvoering van de Hoofdlijnennotitie toe. De effecten op KRW-doelbereik van het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en het Bestuursakkoord Natuur zijn vergelijkbaar. Belangrijke bron van onzekerheid is de wijze waarop de bezuinigingen van het Bestuursakkoord Water worden ingevuld.

wateren dat aan de ecologische waterkwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn Water in 2027 voldoet, neemt na uitvoering van de Hoofdlijnennotitie toe tot ruim 35 procent (zie blauwe lijn in figuur 2). Bij het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur was dit ongeveer 30 procent (zie gele en paarse lijnen in figuur 2).

Het uiteindelijk doelbereik in 2027 is naast de afspraken in het natuurbeleid ook afhankelijk van afspraken in het waterbeleid. Zo zijn de in het Bestuursakkoord Water afgesproken besparingen ('doelmatigheidswinst') voor het regionaal waterbeheer nog steeds van kracht. Tegelijkertijd speelt de taakverzwaring van waterschappen op het gebied van waterveiligheid een rol. Door onzekerheden over de prioritering van waterveiligheid ten opzichte van waterkwaliteit en door onzekerheden over de invulling van de besparingen uit het Bestuursakkoord Water door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen kan de gunstige uitwerking van de Hoofdlijnennotitie tegenvallen. Een vermindering van 20 procentpunten doelbereik in 2027 is mogelijk, als de waterschappen de prioriteit vooral leggen bij waterveiligheid ten koste van waterkwaliteit (zie groene pijl in figuur 2). Tot nu toe blijkt in de praktijk dat de kosten bij waterschappen zijn gedaald, onder andere door samenwerking bij belastingheffing – waarmee inderdaad doelmatigheidswinst bereikt is. Desondanks geven meerdere waterschappen en een groot aantal gemeenten (nagenoeg de helft) ook aan dat zij, mede door het Bestuursakkoord Water, verwachten dat de waterkwaliteitsmaatregelen onder druk komen te staan.

In de Miljoenennota 2014 is aangekondigd om 100 miljoen euro extra voor de KRW-waterkwaliteit in de rijkswateren in te zetten in de periode 2015 – 2017. Hiermee worden de bezuinigingen voor de rijkswateren over de periode 2011 – 2014 in belangrijke mate teniet gedaan. Dit effect is in figuur 2 verdisconteerd. Het Rijk streeft er naar om de bezuinigingen na 2014 nog verder terug te draaien.

Kansen voor optimalisatie van internationale biodiversiteitsdoelen

Sterke punten van de Hoofdlijnennotitie zijn dat een aantal belemmeringen in de praktische uitvoering van het beleid is opgeheven en er meer middelen beschikbaar komen van Rijk en provincies tezamen. Zo is de concretisering van de zogenoemde kwaliteitsimpuls voor een belangrijk deel realiseerbaar met de extra inzet van 12.000 hectare al eerder aangekochte ruilgronden. Hierdoor kan de uitvoering snel worden vlot getrokken. De middelen zijn direct inzetbaar op de meest prioritaire knelpunten voor internationale doelen; dit kan de effectiviteit van de maatregelen ten goede komen.

Een belangrijke vraag is hoe provincies hun inzet kunnen optimaliseren, omdat de keuzes die zij gaan maken bij de uitvoering, cruciaal zijn voor de te bereiken effecten. De volgende aandachtspunten zijn hierbij van belang.

- **Korting op beheersubsidies is risicovol**

In de Hoofdlijnennotitie is ervan uitgegaan dat de partijen de financiering voor het natuurbeheer verminderen van 84 procent naar 75 procent van de huidige lasten van dat beheer. De provincies en de zogenoemde Manifestpartners hebben hierover afspraken gemaakt. De provincies verwachten dat de korting niet tot minder beheer leidt en dat natuurbeheerders de reductie opvangen met efficiencywinst en cofinanciering (bijvoorbeeld sponsoring door bedrijven en giften van particulieren). Monitoringsgegevens laten zien dat veel beheerafhankelijke natuur in de afgelopen jaren in kwaliteit is achteruitgegaan. Eerdere analyses van het PBL tonen daarnaast dat minder beheer van natuurterreinen snel tot een forse achteruitgang van de natuurkwaliteit leidt. Wanneer terreinbeheerders inderdaad de korting met verbeterde efficiency kunnen opvangen, dan kan het nu berekende percentage soorten met condities voor duurzaam voorkomen enkele procentpunten hoger uitvallen. Een goede monitoring om de vinger aan de pols te houden is belangrijk, zeker in de Natura 2000-gebieden.

- **Zet middelen doelgericht in om oorzaken biodiversiteitsverlies tegen te gaan**

De oorzaken van biodiversiteitsverlies zijn bekend. Uit het oogpunt van ecologie is het ruimtelijk zo inzetten van de middelen dat de dominante oorzaken van verlies worden opgelost, het meest effectief. Waarbij bij voorkeur met iedere hectare meerdere oorzaken van verlies worden aangepakt. Dat is niet alleen doelgericht, maar de middelen leveren dan ook de grootste bijdrage aan de werking van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Bovendien komt zo de meeste ontwikkelruimte voor landbouw beschikbaar. De Hoofdlijnennotitie biedt wel ruimte om middelen doelgericht in te zetten, maar garandeert een dergelijke sturing vanuit een bovenprovinciale prioritering niet. De uiteindelijke natuurwinst is afhankelijk van de keuzes van de verschillende provincies: welke extra hectaren kunnen de grootste bijdrage leveren aan het robuuste Natuurnetwerk Nederland en het dichterbij brengen van de internationale doelen? De hectaren moeten bij voorkeur daar worden ingezet waar deze de grootste meeropbrengst hebben. In deze doorrekening is dit verondersteld. Als in de uitvoering minder optimale keuzes worden gemaakt, dan zal het effect kleiner zijn dan nu is berekend.

- **Benut synergie tussen natuur en water**

Berekeningen laten zien dat er synergie is te realiseren tussen het natuur- en waterbeleid. De chemische waterkwaliteit is in de afgelopen decennia sterk verbeterd, maar de inrichting van wateren is nog vaak onnatuurlijk, zodat de ecologische waterkwaliteit achterblijft. Met een meer natuurlijke inrichting van wateren kunnen de condities verbeteren voor een aantal soorten dat onder de VHR wordt beschermd. Ook ingrepen voor waterveiligheid en -kwaliteit, kunnen meerwaarde opleveren voor de doelen van zowel de VHR als de KRW. Samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en bijvoorbeeld

het Deltaprogramma ligt dan ook voor de hand. De chemische waterkwaliteit kan verder verbeteren met maatregelen als het sluiten van de nutriëntenkringlopen op agrarische bedrijven (bijvoorbeeld hoogtechnologische precisielandbouw). Verder kan een duidelijker keuze worden gemaakt waar de landbouw prioriteit krijgt, en waar de natuur- en waterkwaliteit. Hierdoor kunnen de beschikbare middelen effectiever worden ingezet. Een dergelijke herprioritering vraagt om een transparant en goed onderbouwd afwegingsproces in de vorm van een integrale ruimtelijke visie voor Nederland.

- **Benut kansen van agrarisch natuurbeheer**

De Hoofdpijnennotitie spreekt van een nieuwe vorm van agrarisch natuurbeheer. De intentie is om een substantiëlere bijdrage te gaan leveren aan het realiseren van de internationale doelen van de VHR en KRW en bij te dragen aan de aantrekkelijkheid en beleefbaarheid van het landelijk gebied. De ecologische effectiviteit van het huidige agrarisch natuurbeheer staat ter discussie. Effectieve inzet vraagt gebiedsspecifieke uitwerking en sterke sturing. Omdat uitwerking nog ontbreekt, de deelname van agrarisch beheer in de laatste jaren afneemt en het aantal overeenkomsten met nu al effectieve vormen van beheer beperkt is, is in de doorrekening uitgegaan van de huidige effectiviteit. Eerdere, verkennende berekeningen van het PBL laten wel zien dat effectievere vormen van agrarisch natuurbeheer mogelijk zijn. Het doelbereik voor internationale biodiversiteit kan dan met enkele procentpunten toenemen.

Kansen voor het optimaliseren van verbreding van het natuurbeleid

De Hoofdpijnennotitie ambieert het natuurbeleid te verbreden door combinaties te zoeken tussen natuur en andere sectoren, zoals recreatie en landbouw. De doelen zijn geduid, maar nog niet concreet uitgewerkt. Ook is niet beschreven welke balans wordt gezocht.

Uit de QuickScan blijkt dat de plannen uit de Hoofdpijnennotitie positief kunnen uitpakken voor natuurbeleving en recreatief gebruik omdat het areaal natuur toeneemt. Hierbij is aangenomen dat er geld beschikbaar blijft voor de toegankelijkheid/openstelling van gebieden. De kansen voor duurzame benutting van natuur, zoals CO₂-vastlegging in bos of bodem en waterfuncties, nemen door de plannen in natuurgebieden ook toe. Die verbetering is echter niet zo groot dat de benutting van deze zogenoemde ecosysteemdiensten landelijk gezien sterk stijgt. Daarvoor is ook meer aandacht nodig voor het benutten van ecosysteemdiensten buiten de huidige natuurgebieden.

Door de maatregelen uit de Hoofdpijnennotitie neemt de natuurkwaliteit in beschermde Natura 2000-gebieden toe. Dat ondersteunt de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en levert tegelijk meer ruimte voor groei in de veehouderij. In vergelijking met het Bestuursakkoord Natuur wordt er daarentegen wel meer grond onttrokken aan de landbouw.

Bij de concrete invulling van de afspraken uit de Hoofdpijnennotitie over verbreding van het natuurbeleid zijn de volgende aandachtspunten van belang om te komen tot een optimale inzet van middelen.

- **Verbreding van het natuurbeleid vraagt om heldere keuzes en optimalisatie van plannen**

Bij een doelgerichte inzet van middelen op oorzaken van verlies van internationaal belangrijke biodiversiteit, is veel winst te boeken voor realisatie van doelen. Hoe gericht de middelen worden ingezet, hoe positiever dat is voor de ruimte voor landbouw, omdat dan minder gronden hoeven te worden omgezet in natuur. Daarnaast ondersteunt het doelgericht inzetten van maatregelen de werking van de PAS en komt er door een hogere natuurkwaliteitswinst op korte termijn meer ruimte voor landbouwontwikkelingen. De middelen inzetten voor internationaal

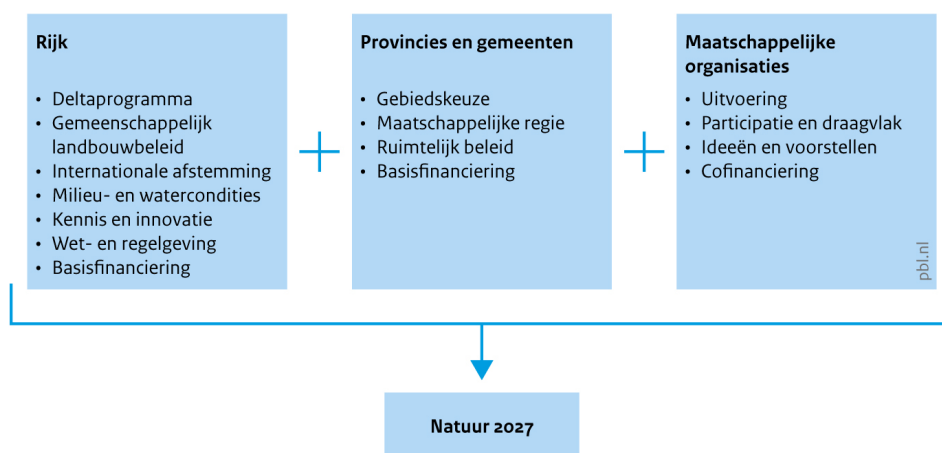
belangrijke biodiversiteit leidt echter niet automatisch tot een verbetering van de belevingswaarde. Zo komt er weinig groen bij rond steden en zullen bezoekers grootschalige (herinrichtings)ingrepen in natuurgebieden – zeker op korte termijn – niet altijd als positief ervaren. Derhalve moet worden gezocht naar een optimale balans bij het inzetten van de middelen voor de verschillende functies. Veel keuzes worden pas gemaakt bij de uitvoering van het beleid. Dan is het belangrijk om die uitvoering te monitoren en te evalueren; gedurende dat proces kunnen problemen dan worden herkend en kan het beleid worden bijgestuurd. Ook zullen Provinciale Staten en Tweede Kamer zicht willen houden op de doelmatigheid bij de besteding van publiek geld.

- **Investeer in samenwerking: een gezamenlijke natuurvisie verheldert rollen en biedt kansen voor het vorm geven aan de verbreding van het natuurbeleid**

Onder het eerste kabinet-Rutte hebben de provincies taken gekregen op het vlak van ruimte, economie en natuur. Hiermee werd het steeds verder decentraliseren van het natuur- en landschapsbeleid van het Rijk naar de provincies van de afgelopen decennia voortgezet. Taken, rollen en verantwoordelijkheden waren tijdens het opstellen van het Bestuursakkoord Natuur onderwerp van discussie. Rijk en provincies hebben de Hoofdlijnennotitie gezamenlijk opgesteld. Hiermee krijgt de samenwerking verder vorm en zijn de afspraken en ambities nader afgestemd. Dat is positief voor de natuur, omdat de gezamenlijke inzet van Rijk en provincies, ieder met een eigen rol en beleidsinstrumenten, essentieel is voor de verbetering van de natuurkwaliteit (zie figuur 3).

De Hoofdlijnennotitie zet een eerste stap die in de Natuurvisie verder kan worden uitgewerkt om de kansen van verbreding van het natuurbeleid te gaan benutten. De ambities voor de internationale natuurdoelen zijn nu gezamenlijk geduid en de wens tot verbreding van natuurbeleid is benoemd, maar nog niet concreet uitgewerkt. Om in de toekomst de energie in de samenleving ten behoeve van participatie, draagvlak en cofinanciering te benutten, zijn afspraken nodig over de rollen van de partijen.

Figuur 3
Samenwerkingsrelaties natuur



Bron: PBL, 2013

Voor natuur is de gezamenlijke inzet van Rijk, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties essentieel, ieder vanuit een eigen rol, verantwoordelijkheden en beleidsinstrumenten. De mogelijk te bereiken natuurkwaliteit wordt bepaald door de som der delen.

- **Zoek een aanpak waarbij extra partijen worden uitgenodigd**

In de Hoofdlijnennotitie is niet aangegeven hoe Rijk en provincies de beoogde verbreding realiseren en hoe zij nieuwe partijen bij de uitvoering betrekken. Rijk en provincies zullen actief moeten zoeken naar nieuwe partners en verkennen welke wensen die partijen hebben. Het opstellen van een gezamenlijke toekomstvisie en het uitwerken van de verbrede natuurambities uit de Hoofdlijnennotitie kunnen helpen om kansen voor natuur te creëren en te benutten.

Een projectmatige aanpak per gebied kan nieuwe partners inspireren om samen met overheden de verbrede doelen vorm te geven. Door extra partijen te betrekken, ontstaan ook mogelijkheden voor medefinanciering. Er kunnen dan meer maatregelen worden genomen die ook de natuurkwaliteit verhogen. Wanneer de provincies zich beperken tot de bestaande plannen, is het waarschijnlijk moeilijker om nieuwe partners te vinden. Een voordeel van een projectgerichte aanpak is ook dat die meer flexibiliteit biedt bij de uitvoering.

Verantwoording

Wat betreft biodiversiteit en beleving/recreatief gebruik is gewerkt met het analysekader uit eerdere doorrekeningen, zoals de *Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur*, *QuickScan van varianten* (PBL 2011), *Beoordeling Natuurakkoord*, *Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur* (PBL 2011) en de analyse van de effecten van de verkiezingsprogramma's in *Keuzes in Kaart 2013-2017* (CPB & PBL 2012). De overige aspecten zijn globaler bekeken. Daarnaast zijn provincies bevraagd naar hun praktijkervaring met knelpunten in de huidige uitvoering.

De maatregelen uit de Hoofdlijnennotitie zijn vooral vergeleken met het Bestuursakkoord Natuur (2012) tussen Rijk en provincies. Het zichtjaar is 2027. Uitgangspunt voor de berekening zijn de middelen en maatregelen uit de Hoofdlijnennotitie. Voor de doorrekening moest de verdeling van de middelen nader worden gespecificeerd. Derhalve is een inschatting gemaakt van de meest waarschijnlijke toedeling (zie bijlage). Deze verdeling is indicatief van aard en geen onderdeel van de Hoofdlijnennotitie zelf.

Bij de doorrekening van de effecten op het KRW-doelbereik is de officiële methodiek van de KRW gehanteerd. Die gaat uit van het principe 'one-out-all-out', waarbij het slechtst scorende waterkwaliteitscriterium bepalend is.

Wat betreft de VHR is gekeken naar het percentage soorten waarvoor de condities zodanig zijn dat duurzame instandhouding mogelijk wordt. Daarbij is zowel gefocust op soorten die via de VHR worden beschermd als op de zogeheten typische soorten van habitattypen die in de VHR worden beschermd.

Bijlage

Het PBL is voor de analyse van de Hoofdlijnennotitie uitgegaan van de onderstaande toedeling van de middelen van Rijk, provincies en de Europese Unie. Onderaan is de dekking weergegeven. De mogelijke extra inzet van individuele provincies is niet meegenomen.

| Posten indicatief (in miljoen euro per jaar) | |
|--|--------------------|
| Natuurbeheer <ul style="list-style-type: none"> • Beheer binnen Natuurnetwerk Nederland (75%) • Uitvoeringskosten (Apparaatkosten) • Meerkosten beheer (75%) • Soortenbeheer • Beheer buiten de Natuurnetwerk Nederland • Beheer RODS | 130 |
| Agrarisch natuurbeheer + ganzen <ul style="list-style-type: none"> • Agrarisch natuurbeheer binnen en buiten Natuurnetwerk Nederland • SAN-Ganzenbeheer | 70 |
| Effectgericht beheer, herstelbeheer en hydrologische maatregelen <ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijk herstelbeheer • Aanvulling (ten behoeve van tijdelijk herstelbeheer) • Hydrologische maatregelen • Idem (IenM + EU) | 75 |
| Overig <ul style="list-style-type: none"> • Faunafonds • Uitfinanciering functieverandering • Taken en bevoegdheden nieuwe Natuurwet • Monitoring | 40 |
| Ontwikkelopgave <ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelopgave (aankoop + inrichting) | 100 |
| TOTAAL | 415 |
| Bronnen (in miljoenen euro per jaar) | |
| Rijk (Bestuursakkoord Natuur) | 105 |
| Provincies (Bestuursakkoord Natuur) | 65 |
| IenM | 5 |
| EU (aanpak verdroging) | 5 |
| EU (ganzenbeheer) | 5 |
| EU (agrarisch natuurbeheer) | 30 |
| Rijk (Hoofdlijnennotitie) | 200 |
| Totaal | 415 |
| Ruilgrond Rijk (in hectare in de hele periode) | 6.000 + 8.000 ha |
| Ruilgrond financiering provincie (in hectare in de hele periode) | 4.000 ha |
| Alternatieve financiële dekking natuurgrond provincies | 6.000 tot 9.000 ha |
| Waterkwaliteitsmaatregelen rijkswateren (in miljoenen euro in periode 2015 – 2017) | 100 |