

Provinciale Commissie Leefomgeving  
P/a Postbus 80300  
3508 TH UTRECHT

DATUM	12 september 2013	TEAM	NEL
NUMMER	80EB6B9B	REFERENTIE	Mark Hoevenaars
UW BRIEF VAN	4 september 2013	DOORKIESNUMMER	06-15499782
UW NUMMER	PCL 2013/02	E-MAILADRES	mark.hoevenaars@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	geen	ONDERWERP	Reactie op kort PCL advies over concept Natuurbeleid 2.0

Geachte voorzitter,

#### **Aanleiding**

De PCL heeft op 4 september 2013 advies uitgebracht over de concept-versies van Natuurbeleid 2.0 die op 20 juni en 4 juli 2013 aan de PCL ter beschikking zijn gesteld. Eerder heeft de PCL al advies gegeven over de Startnotitie Natuurbeleid 2.0. Dat advies bevatte waardevolle aandachtspunten voor het nieuwe natuurbeleid. Ook het nieuwe PCL-advies bevat een aantal belangrijke aandachtspunten voor het vervolg. Wij hebben geconstateerd dat het definitieve Natuurbeleid 2.0, zoals wordt aangeboden aan de Staten, op de verschillende punten die PCL noemt is aangescherpt. Wij zien daarom geen reden om het stuk naar aanleiding van de reactie van de PCL aan te passen.

#### **Inhoud van en reactie op advies PCL**

De PCL constateert dat het beleid in lijn is met het advies dat PCL in juni 2012 heeft uitgebracht naar aanleiding van de Startnotitie Natuurbeleid 2.0. De PCL spreekt van een goede nota met een aansprekende beleidslijn en heeft waardering voor de durf om een nieuwe weg in te slaan. PCL vindt met name belangrijk dat gezocht wordt naar sterkere verbindingen met de maatschappij en met andere beleidsterreinen. De PCL is minder enthousiast over de omschreven provinciale rol, de uitwerking van de nieuw gekozen beleidslijn en het ontbreken van een visie op lange termijnontwikkelingen.

Wij danken de PCL voor dit advies. Het is goed om vast te stellen dat de PCL waardering heeft voor dit document en onderschrijven in hoofdlijnen de analyse van de PCL. Hieronder geven wij de inhoudelijke aandachtspunten van het advies en onze reactie daarop weer.

#### **1. Rol Provincie breder dan EHS, Natura 2000 en agrarisch natuurbeheer!**

De ambities van de Provincie Utrecht voor het natuurbeleid zijn groot: een netwerk van natuur creëren, de natuur moet beleefbaar en toegankelijk zijn, een systeemgerichte aanpak waarbinnen de natuur de ruimte krijgt om zich te ontwikkelen en samen met partners de verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie van de natuurdoelstellingen. De rol die de Provincie voor zichzelf ziet weggelegd steekt hierbij echter wat bleek af. De Provincie trekt zich terug op de EHS, Natura 2000 en het agrarisch natuurbeheer. De PCL heeft de volgende aandachtspunten bij de rol van de Provincie:

- De PCL vindt het belangrijk dat de Provincie zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit van het landschap in het landelijk gebied als geheel. Voor de burger telt het landschap niet minder dan "pure natuur". Vroeger was het landschap vooral een gevolg van de agrarische functie. Na de Tweede Wereldoorlog hield de Rijksoverheid zich bezig met de landinrichting, vooral ter verbetering van de agrarische productieomstandigheden. Het Rijk trekt zich nu echter terug. Nu is er geen automatische hoeder, laat

- staan producent, van landschapselementen meer. De PCL ziet voor de Provincie een belangrijke taak weggelegd in het bevorderen van de kwaliteit van het landschap. Buiten natuurgebieden en gebieden met agrarisch natuurbeheer bevinden zich immers ook belangrijke gebieden en landschapselementen (houtwallen, poelen, verkavelingspatronen en geomorfologische elementen).
- In het Natuurbeleid 2.0. ligt buiten de EHS de nadruk op particuliere investeringen. De PCL vindt het zeker belangrijk om de mogelijkheden van nieuwe financieringsvormen te onderzoeken, maar waarschuwt wel voor te hoog gespannen verwachtingen. Wat gebeurt er als de opbrengst van deze aanpak tegenvalt? Ook geeft de nadruk op particuliere investeringen buiten de EHS het risico op veel "rood" in het landelijk gebied. Hierin moet een goede balans gevonden worden. De kwaliteit van het landschap moet centraal blijven staan. Kortom, de Provincie houdt een belangrijke stimulerende en kwaliteitsborgende rol, ook buiten de EHS en dan vooral in de zogenaamde groene contour.
  - De overgang tussen natuur en landbouw verdient aandacht van de Provincie, ook op plaatsen waar geen agrarisch natuurbeheer plaatsvindt. Een goede invulling van de overgangsgebieden, waardoor de landbouw en de natuurfunctie elkaar versterken en niet verstoren, is van groot belang.
  - Natuur in de dagelijkse leefomgeving is essentieel voor de gezondheid en voor het inspel op klimaatverandering. Het is belangrijk dat de Provincie hierbij niet alleen een faciliterende rol, maar ook een **aanjagende** rol vervult om de inzet van nieuwe strategieën en concepten te bevorderen. Belangrijk is ook dat belemmeringen en tegenstrijdigheden in de regelgeving worden weggenomen. Vanzelfsprekend moet de Provincie respect hebben voor de verantwoordelijkheid van de gemeenten, maar dit betekent niet dat de Provincie zich afzijdig hoeft te houden! Dit geldt zowel voor kleinere kernen als voor de steden. Natuur in de stad is immers een onmisbaar onderdeel van het door de Provincie nagestreefde compacte stad beleid. Ook voor inwoners van de steden moeten groene gebieden goed bereikbaar zijn. De PCL onderschrijft de opvatting dat alle burgers binnen een kwartier natuur of groen moeten kunnen bereiken. Stad en natuur moeten goed verbonden worden! Zie ook het advies van de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit (PAL) van Zuid-Holland: "Met Hart en Hoofd voor Groen." (oktober 2013)

## Reactie

Wij onderschrijven de stelling dat de rol van de provincie breder is dan alleen de EHS, Natura 2000 en het (agrarisch) natuurbeheer. In de concept-versie die PCL heeft gelezen was dit aspect nog beperkt uitgewerkt. Dat is inmiddels wel gebeurd in de versie van het document dat aan PS wordt gezonden.

De rol van provincie in het natuurbeleid is breder. Vanuit onze rol in de ruimtelijke ordening of de groene wet- en regelgeving hebben wij bijvoorbeeld een breder werkterrein dan alleen bij de genoemde opgaven. Bij natuuropgaven buiten de EHS kiezen wij voor een ondersteunende, stimulerende of faciliterende rol. Die rol werken wij nog verder uit. Een voorbeeld zijn de nieuwe verdienmodellen, waar wij met het opzetten van pilots en het bijeen brengen van kennis een stevige rol pakken.

Tegelijkertijd vinden wij het belangrijk om prioriteiten te stellen in onze inzet en daar ook duidelijk in te zijn. Het is duidelijk dat wij die prioriteit leggen bij de EHS, Natura 2000 en het natuurbeheer. Dat hebben wij ook zo afgesproken in het bestuursovereenkomst natuur. Voor de andere opgaven ligt het initiatief in eerste instantie bij één van onze partners en kiezen wij voor een meer faciliterende rol.

De PCL constateert terecht dat landschap van belang is voor de kwaliteit van het landelijk gebied als geheel. Het landschap bepaalt voor een belangrijk deel hoe inwoners het landelijk gebied ervaren. Juist ten aanzien van het landschap hebben wij de afgelopen jaren op verschillende onderdelen het beleid verder uitgewerkt; eerst in onze Landschapsvisie en daarna in de kwaliteitsgidsen voor de Utrechtse landschappen. Daarmee is onze inzet bij landschap helder. Via het planologische beleid zorgen wij ervoor dat de ruimtelijk kwaliteit van het landschap geborgd wordt. Dat geldt dus ook in gebieden waar andere ontwikkelingen mogelijk zijn, zoals de groene contour. Ook blijven we investeren in beheer van landschapselementen in die gebieden waar de meeste landschappelijke kwaliteiten zijn. Dat laatste is ook voor natuur van belang en maakt daarom ook onderdeel uit van Natuurbeleid 2.0. Omdat we hebben geconstateerd dat niet bij landschap, maar juist bij natuur een noodzaak bestond voor een verdere uitwerking van beleid, hebben wij ervoor gekozen om een beleidsvisie te maken voor natuur. Daarin leggen wij echter duidelijke koppelingen met andere beleidsvelden, zoals landschap. Deze koppeling met het landschapsbeleid hebben we in Natuurbeleid 2.0 verduidelijkt.

Ten aanzien van de overige concrete punten die PCL noemt merken wij daarnaast nog op:

- De opmerking ten aanzien van de overgang tussen natuur en landbouw sluit goed aan bij de wijze waarop wij invulling willen geven aan het agrarisch natuurbeheer.
- Gemeenten zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor behoud en verbetering van natuur in de dagelijkse leefomgeving. Wij zoeken hier vanuit ons natuurbeleid de aansluiting bij ons programma binnenstedelijke ontwikkeling.

## **2. Systeembenadering vraagt om ambities en doelen**

De Provincie wil in het natuurbeleid voortaan een systeembenadering hanteren in plaats van het technocratische sturingsprincipe uit het verleden. Zij streeft ernaar om de ruimtelijke, hydrologische en milieuumstandigheden zodanig op orde te brengen dat de natuur de ruimte krijgt om zichzelf te ontwikkelen. Dit is in lijn met de hypothese over flora en fauna van Beijerinck en Baas Becking uit 1934: "Alles is overal, maar het milieu selecteert." De PCL staat achter de keuze voor de systeembenadering, maar vindt deze nog onvoldoende concreet uitgewerkt. Ook bij een systeembenadering zijn ambities, doelen en ijkpunten nodig. Aan welke natuurdoelen moeten deze systemen bijdragen en welke ijkpunten of indicatoren worden daarbij gehanteerd? De systeembenadering moet bijdragen aan de kwaliteit van de natuur. De breuk met het verleden moet zijn dat microsturing op natuurdoeltypen plaats maakt voor regie op basis van natuurdoelen op een hoger schaalniveau. Helder moet zijn welke natuur- en milieukwaliteit waar gewenst is. Daarvoor is het nodig dat gebiedsgerichte ambities worden geformuleerd, bijvoorbeeld in termen van de gewenste abiotische en ruimtelijke condities (water, voedingsstoffen, zuurgraad, grootte etc.). Een goede samenwerking met de waterschappen is hierbij van groot belang. Zij spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de gewenste hydrologische condities (kwaliteit en kwantiteit van grond- en oppervlaktewater).

In de conceptnota Natuurbeleid 2.0. staat dat de doelen voor de verschillende gebieden weergegeven zullen worden in het natuurbeheerplan. De PCL vindt echter dat ook in de beleidsnota op hoofdlijnen aangegeven zou moeten worden wat voor soort doelen de Provincie voor ogen heeft. Beleidskeuzes kunnen niet alleen in de context van het beheer worden gemaakt.

Voor de natuur in de EHS en Natura 2000 gebieden is vooral de biodiversiteit van belang. Maar welke maatstaven worden gehanteerd voor de kwaliteit van natuurgebieden daarbuiten? De driedeling gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde kan hierbij mogelijk een rol vervullen. Daarnaast heeft de systeembenadering ook gevolgen voor andere terreinen, zoals de landbouw en het waterbeheer. Hydrologische omstandigheden die goed zijn voor de natuur zijn bijvoorbeeld niet altijd gunstig voor de landbouw en andersom. Hoe gaat de Provincie hiermee om? Welke kaders geeft de Provincie bijvoorbeeld mee aan de waterbeheerders voor het operationele waterbeheer? Het is juridisch zo geregeld dat de toegekende ruimtelijke functie leidend is voor onder andere het te voeren peilbeheer. Als de natuurambities niet hun doorwerking vinden in het waterbeheerplan zal er spanning ontstaan tussen wensen en mogelijkheden. Omdat de Provincie het mandaat voor de ruimtelijke functietoekenning heeft, ligt hier een belangrijke taak. Hier zullen op diverse plekken fundamentele keuzes moeten worden gemaakt, om de patstelling die we tot nu toe soms zien te doorbreken en om de kosten voor het water- en natuurbeheer te verlagen.

Ten slotte valt het de PCL op dat het huidige instrumentarium, zoals de Subsidieregeling Natuur en Landschap, niet wordt aangepast aan het nieuw voorgestelde beleid, terwijl het niet past bij de systeembenadering. In de nota lijkt het soms of oud en nieuw beleid nog om voorrang strijden. De doelstellingen zijn nieuw, maar bij de rolinvulling en instrumenten lijkt de Provincie op sommige punten terug te vallen op de oude situatie.

### **Reactie**

Wij delen de analyse van de PCL over het belang van een systeembenadering. Wij maken daarom een schaa sprong van een sturing op gedetailleerde doeltypen, naar een sturing op hoofdlijnen, waarbij het (eco)systeem centraal staat. Als de omgevingsfactoren in een gebied op orde zijn dan is het minder hard nodig om ingrepen te plegen in een gebied.

We kiezen daarmee voor een sturing op hoofdlijnen in plaats van op detail. In hoofdlijnen geven de richting aan die we willen realiseren. Dat doen wij door in het natuurbeheerplan in hoofdlijnen te beschrijven welk resultaat wij willen realiseren. Een icoontype geeft op gebiedsniveau richting aan de condities die bijvoorbeeld door de waterschappen gerealiseerd worden.

Wij zoeken met ons nieuwe natuurbeleid een nauwe koppeling met het nieuwe integrale bodem-, water- en milieubeleid dat de provincie in ontwikkeling heeft. In dat nieuwe beleidsplan beogen wij om op gebiedsniveau de gewenste condities te beschrijven en te koppelen aan onze kernopgaven en functies. Daarbij wordt bredere gekeken dan alleen de natuuropgave. Die integrale benadering sluit naar onze mening goed aan op de intenties van de PCL.

Wel vinden wij dat het Natuurbeheerplan een goed instrument is om deze sturing vorm te geven. Het natuurbeheerplan geeft namelijk niet alleen sturing aan bij het beheer, maar ook bij ontwikkeling van natuur; zowel in gebiedsprocessen als bij het particulier natuurbeheer. Ten aanzien van het laatste punt wijzen wij er op dat het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer een gezamenlijk stelsel is van de 12 provincies. Op dit moment werken we al aan een vergroving van de uitvoering van dat stelsel (o.a. via lump sumcontracten). Wij verwachten dat dit stelsel voldoende ruimte biedt om mee te gaan in onze nieuwe vorm van sturing.

### **3. Hoe gaat de Provincie de participatie van bewoners en organisaties bevorderen?**

De Provincie vindt het belangrijk dat het natuurbeleid weer midden in de samenleving komt te staan. Burgers en maatschappelijke organisaties moeten er meer bij betrokken raken. De PCL vraagt zich af hoe de Provincie deze mensen gaat aanspreken en activeren. Er zou nog duidelijker aangegeven moeten worden welke instrumenten de Provincie hiervoor gaat inzetten. Volgens de PCL ligt samenwerking met de natuurorganisaties voor de hand, die immers natuurbeheer en natuurbeleving als corebusiness hebben en daarbij (steeds meer) inwoners, gebruikers en vrijwilligers betrekken. Maar ook andere maatschappelijke organisaties kunnen hierbij een rol spelen. Ook de samenwerking met de gemeenten is van groot belang. Bij natuur in de stad worden gemeenten als verantwoordelijk aangemerkt. Ook in kleinere plaatsen zijn de gemeenten echter belangrijke partners van de Provincie bij het bereiken van de natuurdoelstellingen. Een meer op samenwerking gerichte houding van de Provincie naar de gemeenten toe is wenselijk. De provincie heeft nadrukkelijk de rol om bovenlokale belangen te behartigen.

#### **Reactie**

De bevordering van participatie is bij uitstek een opgave die we met onze partners op moeten pakken. De eerste contacten met inwoners lopen immers via de beheerders van natuur. In het kader van bijvoorbeeld subsidies en bij de realisatie van natuurprojecten willen we de vergroting van participatie een belangrijke plek geven. Lokale initiatieven, met betrekking tot natuur in de directe leefomgeving, willen wij faciliteren. Ook gaan we met onze partners bekijken hoe we de inzet van vrijwilligers kunnen versterken.

Wij delen de mening van de PCL dat gemeentes een belangrijke partner zijn. We willen gemeentes betrekken in ons nieuwe kennisnetwerk voor natuur. Op die manier willen wij hun betrokkenheid bij het beleid en hun rol versterken.

### **4. Zorgvuldig omgaan met verandering agrarisch natuurbeheer**

De laatste decennia is de biodiversiteit in agrarische gebieden sterk achteruit gegaan. Dat het agrarisch natuurbeheer anders en effectiever aangepakt moet worden is duidelijk. Toch pleit de PCL ervoor om deze omvorming zorgvuldig te doen. Voorkómen moet worden dat goede investeringen uit het verleden teniet worden gedaan of opgebouwd vertrouwen wordt geschonden, maar dat het anders moet is evident. Een intensieve samenwerking tussen agrariërs en natuur beherende organisaties heeft op diverse plaatsen tot goede resultaten geleid. Waar dat het geval is kan dat voorbeeld worden beloond en voor het voetlicht worden gebracht, waar onvoldoende resultaten worden geboekt is 'pappen en nathouden' niet langer verantwoord.

#### **Reactie**

De PCL wijst er terecht op dat zorgvuldig omgegaan moet worden met de omvorming van het agrarisch natuurbeheer. De situatie die PCL omschrijft, waarin sprake is van een goede samenwerking tussen agrariërs en een natuurorganisatie, is een goed voorbeeld van de richting die wij met het agrarisch natuurbeheer op willen. Wij willen daarom de beschikbare middelen voor agrarisch natuurbeheer gericht inzetten op dit soort kansrijke locaties.

Tegelijkertijd maken wij ook helder dat wij resultaat verwachten van het agrarisch natuurbeheer. Van 'pappen en nathouden' in situaties waar op termijn geen natuurresultaat verwacht wordt kan dus geen sprake meer zijn. Op dit punt ondersteunt het advies van de PCL ons beleid dus goed.

### **5. Visie op lange termijnontwikkelingen ontbreekt**

In de nota wordt vooral aangegeven welke vraagstukken er nú spelen en hoe het beleid en de rol van de Provincie er vanaf dit moment uit zullen zien. Wat echter ontbreekt, is een analyse van lange termijn ontwikkelingen (waaronder klimaatverandering) en een stip op de horizon waar de Provincie samen met andere partijen naartoe wil werken. Dat hoeft geen absolute deadline te zijn, maar wel een richting waarin de Provincie samen met andere partijen wil bewegen. Hoever de Provincie en haar partners daarin komen is afhankelijk van de mate waarin weerstanden en obstakels kunnen worden geslecht. Bovendien is het voor de hand liggend dat de overgang naar een nieuwe koers stapsgewijs zal verlopen. Welke stappen worden eerst gezet en welke daarna?

#### **Reactie**

Wij delen de mening van de PCL dat het belangrijk is dat er een visie op lange termijnontwikkelingen ligt. Wij zijn echter van mening dat wij deze visie in Natuurbeleid 2.0, in het derde hoofdstuk "ambities – netwerk voor natuur", helder hebben uitgewerkt. Ons eindbeeld is een toekomstbestendige natuur, die tegen een stootje kan. Door de ruimtelijke (robuustheid) en abiotische (water, milieu) omstandigheden op orde te brengen kunnen grote ontwikkelingen als klimaatveranderingen worden opgevangen. Dat kan echter wel betekenen dat sommige soorten verdwijnen en nieuwe soorten zich hier juist vestigen. Ook de aansluiting op de sociale ontwikkelingen en het zoeken naar nieuwe, duurzame financieringsvormen maakt onderdeel uit van deze lange termijnvisie.

Een belangrijke deadline die we hebben omschreven in Natuurbeleid 2.0 is de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, welke wij uiterlijk in 2027 willen afronden.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten,

Voorzitter,

Secretaris,