

Aan: Gedeputeerde Staten van Utrecht en Provinciale Staten van Utrecht  
Archimedeslaan 6  
3508 TH Utrecht  
Datum: 4 september 2013  
Ons kenmerk: PCL 2013/02  
Onderwerp: Kort PCL advies over concept Natuurbeleid 2.0: "Utrecht, Netwerk van Natuur"  
van 20 juni/4 juli 2013.

## **Aandachtspunten bij de nieuwe koers van het Natuurbeleid**

### **Inleiding**

De Provincie Utrecht heeft in lijn met de brief van Staatssecretaris Dijksma aan de Tweede Kamer "Vooruit met natuurbeleid" (maart 2013) en het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur "Onbeperkt houdbaar" (mei 2013), een nieuwe koers uitgezet voor het natuurbeleid.

Met dit korte advies reageert de PCL op het concept van dit nieuwe natuurbeleid. Intussen werkt de PCL ook aan een breder advies over de duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied, dat in het najaar van 2013 uitkomt.

De PCL heeft in juni 2012 ook al een kort advies uitgebracht over de Startnotitie Natuurbeleid 2.0. De hoofdpunten van dit advies waren:

1. Maak een heldere, wervende visie op de natuur als basis voor samenwerking, waarin de inhoud centraal staat in plaats van regelingen en procedures.
2. De kijkrichtingen natuur uit de Natuurverkenning 2010-2040 van het Planbureau voor de Leefomgeving (vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur) zijn geschikt voor analyse, maar niet voor politieke keuzes.
3. Samenhang op nationaal niveau en toekomstbestendigheid van het natuurbeleid zijn van groot belang.
4. Eenvoudige, transparante en eerlijke financiering van het natuurbeleid is noodzakelijk.
5. Integrale gebiedsontwikkeling biedt kansen voor de natuur. Er zijn raakvlakken met beleid voor landbouw, energie, bodem, water en milieu, cultuurhistorie, gezondheid, economie en recreatie.
6. Houd als Provincie het verband tussen het type natuurdoelstelling en de schaal van het draagvlak dat men zoekt in de gaten.
7. Een goede monitoring van de effecten van de nieuwe koers is noodzakelijk.

De PCL heeft met tevredenheid geconstateerd dat de Provincie het beleid in lijn met het PCL advies heeft opgesteld.

## **Algemene reactie op Natuurbeleid 2.0.**

De PCL vindt de conceptnota Natuurbeleid 2.0. een goede nota met een inspirerende en aansprekende beleidslijn. Er waait duidelijk een “frisse wind” op dit beleidsterrein. De PCL heeft waardering voor de durf van de Provincie om een nieuwe weg in te slaan. In de nota staat de waarde van de natuur voor de mens als basis voor een prettig woon- en werkklimaat centraal. De PCL vindt het goed dat medegebruik van natuur door de mens wordt toegestaan, waar de kwetsbaarheid dat toelaat. Het is volgens de PCL over het algemeen namelijk niet nodig om een tegenstelling te creëren tussen topnatuur en belevingsnatuur. Er is eerder sprake van een gradatie in kwetsbaarheid van verschillende natuurgebieden en delen daarvan. Op de Veluwe, in het Rivierengebied en op de Waddeneilanden gaan de functies topnatuur en belevingsnatuur goed samen. Ook internationaal zijn hier goede voorbeelden van.

Een sterkere verbinding leggen met de maatschappij, de samenhang met andere beleidsterreinen benutten en het zoeken naar nieuwe samenwerkingsvormen en financieringsmogelijkheden zijn belangrijke uitgangspunten die in de nota duidelijk zichtbaar zijn.

De toon van de nota is open en samenwerkingsgericht. Ook de eerlijke en uitgebreide evaluatie van het gevoerde beleid in het verleden beoordeelt de PCL als positief.

De PCL is echter minder enthousiast over de omschreven provinciale rol, de uitwerking van de nieuw gekozen beleidslijn en het ontbreken van een visie op lange termijnontwikkelingen. De PCL adviseert de Provincie daarom om het concept beleid op de volgende punten aan te passen of verder uit te werken.

## **Aandachtspunten:**

### **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 inspelen 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 2012)

## 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 milieuomstandigheden 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 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.

### **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.

#### **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.

#### **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 dít 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?

Ter overdenking: De PCL is positief over de hoofdlijn van de nieuwe koers voor het natuurbeleid. Toch vindt zij het gemak waarmee Rijk en Provincie de koers van het natuurbeleid wijzigen verontrustend. Voor de natuur is continuïteit van beleid immers erg belangrijk. Wat zal er gebeuren bij het aantreden van een nieuw kabinet of een nieuw college.....?

Graag horen wij uw reactie op deze aandachtspunten voor het Natuurbeleid 2.0.

Hoogachtend,  
De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL),



Drs. A.F. van de Klundert,  
Voorzitter



Drs. J.E.H. van der Heijde,  
Secretaris