

Uitvoering natuurbeleid

Haperende uitvoering zet natuurbeleid in een verkeerd daglicht. De politieke reflex is om bij zichtbare problemen in de uitvoering de regels zelf en de doelen van beleid ter discussie te stellen. Het probleem wordt daarmee niet opgelost. De praktijk van ecologische adviesbureaus laat zien dat in de uitvoering kansen worden gemist, voor zowel de economie als de natuur.

In de jaren negentig vond de doorvertaling van EU-regelgeving in de nationale natuurwetgeving veel te traag plaats en bleef praktische voorlichting over de aangepaste regelgeving lange tijd uit. Daardoor werden ondernemers overvallen door bestaande regelgeving. Projecten werden stilgelegd. Natuur kreeg daarbij de schuld terwijl die formeel lag bij projectontwikkelaars, die echter de regels niet konden kennen. De media waren er als de kippen bij om deze ontwikkeling gekruid op te dienen aan hun lezers en kijkers; tegenkrachten speelden de situatie uit om weerstand tegen natuur te kweken. De les van deze ervaring - meer aandacht voor de uitvoering - kan vaker toegepast worden. Slimmer investeren in de uitvoering kan een hoger economisch en ecologisch rendement opleveren dan hetgeen de pensioenfondsen nu op de financiële markten realiseren.

Uit de praktijk van ecologische adviesbureaus zijn twee illustraties van haperende uitvoering te geven: gebrek aan aandacht voor soortmanagementplannen en voor de uitvoering van natuurcompensatie en mitigatie.

Kansen

Een soortmanagementplan biedt de mogelijkheid om blokkades voor de economie en ruimtelijke plannen te vermijden, die kunnen voortkomen uit restrictieve soortbescherming voor een aantal streng beschermde maar algemeen voorkomende soorten (zoals huismus, kleine modderkruiper en gewone dwergvleermuis). Daarnaast helpen ze om soortenbeschermingsmaatregelen te nemen, die in ecologisch opzicht effectiever zijn. Een soortmanagementplan leidt tot vermindering van administratieve lasten voor overheid en

burger. Het belang daarvan wordt groter, omdat door de Wabo het aantal aanvragen voor ontheffing voor de Flora- en faunawet zal toenemen. Ook kunnen burgers, die voor kleine ingrepen een ontheffing nodig hebben, van de verplichting tot onderzoek en compensatie ontlast worden.

Het soortmanagementplan garandeert op gebiedsniveau de instandhouding van een specifieke beschermde soort via een optimale inrichting en beheer van het gehele gebied. Lokale maatregelen zorgen ervoor dat het gemiddeld voorkomen hoog genoeg is om ook bij het wegvallen van onderdelen van het gebied de instandhouding van de soort te kunnen garanderen. Daarmee vormt het soortmanagementplan de basis voor een generieke ontheffing voor de Flora- en faunawet voor ingrepen met een lokaal negatief effect voor die soort. Initiatiefnemers conformeren zich aan een managementplan via een convenant op grond waarvan de overheid hen machtigt de ontheffing te gebruiken. Als uit monitoring blijkt dat de gegarandeerde instandhouding niet wordt bereikt, wordt de ontheffing ingetrokken. De borging vindt plaats door een projectgroep waaraan alle partijen in het betreffende gebied deelnemen. Maatregelen worden gemonitord en er is sociale controle: iedereen heeft baat bij succes.

Verantwoordelijkheid

Met een soortmanagementplan wordt de verantwoordelijkheid voor natuurbescherming dus bij de gebruikers van het gebied zelf gelegd. Dit sluit aan bij de wens om burgers meer verantwoordelijkheid voor hun omgeving te laten nemen. Zowel private als publieke gebiedsactoren kunnen het initiatief nemen voor het ontwikkelen van een soortmanagementplan.

is hét probleem

Inmiddels zijn in de provincie Flevoland goede ervaringen opgedaan met het soortmanagementplan voor de rugstreekpad. Hoewel dit een eerste maal is dat dit instrument in praktijk wordt gebracht en de actieve uitvoering relatief kort geleden is gestart, bieden ervaringen uit de aanloopfase aanknopingspunten voor initiatieven elders. Dit nodigt tevens uit om dit instrument verder te ontwikkelen tot een regulier uitvoeringsinstrument voor het natuurbeleid. Initiatieven van overheden of bedrijfsleven om dit uitvoeringsinstrument breder toe te passen blijven echter uit.

Natuurbeschermingsorganisaties en adviesbureaus bekijken momenteel welke mogelijkheden hiervoor zijn. Om pilots te initiëren is een beeld nodig van de potenties van soortmanagementplannen voor kansrijke soorten (zoals huismus, oeverzwaluw, kleine modderkruiper, gewone dwergvleermuis en bittervoorn), kansrijke gebieden (zoals stedelijke omgevingen, verouderde industrieterreinen) en kansrijke initiatiefnemers (bouwbedrijfsleven, natuurorganisaties, provinciale overheden). Dit levert een beeld van mogelijke pilots voor soortmanagementplannen.

Compensatienatuur

Verlies van ruimtelijke kwaliteit en natuurkwaliteit bij aanleg van bebouwing en infrastructuur wordt soms op basis van maatschappelijke afspraken - vastgelegd in regelgeving - gecompenseerd met nieuwe kwaliteit in de vorm van natuur. Goed voor zowel de leefomgeving als de financiële positie van de burgers (waarde van het huis) en goed voor natuur. Het landschap verslonst niet en daar profiteert ook de lokale economie van.

Naast landschapskwaliteit levert compensatienatuur een bijdrage aan de instandhouding van soorten in Nederland. Dat is nodig want voor tachtig procent van onze soorten is de instandhouding nog niet gegarandeerd. Dat is niet alleen nadelig voor natuur maar ook voor de economie: als de instandhouding wél ruim zou zijn gegarandeerd, worden lokale ruimtelijke ingrepen mogelijk die nu niet mogelijk zijn. De instandhouding komt dan immers niet meer in gevaar.

Compensatie leidt tot begrijpelijke weerstand. Private belangen moeten wijken voor publieke belangen. Dat is vervelend, maar wel de consequentie van onze behoefte aan bouwen, infrastructuur én kwaliteit van de leefomgeving. De praktijk laat zien dat van compensatie weinig terecht komt. Onze waarneming uit de praktijk van de uitvoering is vorig jaar bevestigd en goed gedocumenteerd in een onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer in Brabant en Limburg.

De Rekenkamer formuleerde dat voor compensatie bij

soorten- en gebiedsbescherming het belangrijker lijkt om te voldoen aan wettelijke vereisten dan daadwerkelijk de natuurkwaliteit en de staat van instandhouding te handhaven. De bestuurlijke acceptatie van maatregelen staat centraal en niet de bijdrage van de maatregelen aan de natuurkwaliteit. Hierdoor dringt zich het beeld op van een verschil tussen de papieren werkelijkheid en de fysieke werkelijkheid. Deze werelden kunnen zeer lang naast elkaar bestaan zonder elkaar te storen.

Maïsveld

Voor een project werd compensatie uitgevoerd waarna in het compensatiegebied weer een ingreep plaatsvond zonder dat de compensatiefunctie van het gebied bekend was. Compensatie is dan zinloos. Een gebied dat door de gemeente was aangemeld voor compensatie, werd door dezelfde gemeente als maïsveld verpacht aan een boer. Bij de meeste projecten waarbij natuurcompensatie had moeten plaatsvinden, werd niet of onvoldoende voldaan aan een aantal essentiële eisen. Het ging voornamelijk om het opstellen van een compensatieplan, het sluiten van een compensatieovereenkomst tussen de betrokken partijen, de planologische verankering van de compensatielocatie in een bestemmingsplan en het uitvoeren van veldcontroles door de provincie.

De falende uitvoering was niet te wijten aan gebrek aan beleid. In Limburg voldeden de provinciale beleidsregels maar de provincie zelf leefde deze regels onvoldoende na en stuurde ook niet actief op de uitvoering van het compensatiebeleid. Het beleidskader van Brabant was actueel en helder, maar werd niet consequent nageleefd en was niet uitgewerkt in werkprocessen. Brabant en Limburg zijn nu aan de slag gegaan met de uitkomsten van het onderzoek, maar hoe zit dat in de andere provincies?

Op bijeenkomsten van de brancheorganisatie voor groene adviesbureaus - het Netwerk Groene Bureaus - melden de ecologische adviesbureaus legio voorbeelden van haperende uitvoering. De kennis is er wel, de bureaus brengen op basis daarvan goede adviezen uit maar die worden niet (altijd) uitgevoerd. Overheden zijn over het algemeen goed in beleidsontwikkeling, minder goed in uitvoering en nog minder goed in controle, toezicht en handhaving. Meer aandacht voor intelligentie en slimheid in de uitvoering zet meer zoden aan de dijk dan vernieuwing van regelgeving of aanpassing van doelen.

↑ Johan P.M. Burger

Voorzitter Netwerk Groene Bureaus
www.netwerkgroenebureaus.nl