

Biodiversiteit & *natuurcompensatie*

*Intern verslag van de 12^e Doorwerth-Conferentie,
17 september 2010, Kasteel Doorwerth*





Natuur in de knel? Meer gebied en minder regels.

Professor mr. Friso de Zeeuw, Directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling en Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft

Enkele opmerkingen vooraf ter introductie. Wij hadden het zo juist over het woord uit de Catechismus; de woorden ellende, verlossing en dankbaarheid. In mijn verhaal zit behoorlijk wat ellende. Ik probeer hier en daar een verlossend woord te spreken, maar of dat tot dankbaarheid leidt valt, denk ik, te betwijfelen. De tweede opmerking is, dat ik het onderwerp benadruk vanuit het vak “gebiedsontwikkeling” en enigszins vanuit de stad. Ik ga echter wel behoorlijk op de groene wereld in. De laatste opmerking vooraf is, dat ik bewust maar onbewust mijn onderwerp plaats tegen de achtergrond van de huidige politieke context, waarbij ik er vanuit ga dat er een rechts kabinet komt. Dat zijn geen grote natuurvrienden. Op het punt van de natuur zijn er dus wel een paar kanttekeningen te maken. Ik doe dat in de vorm van een aantal stellingen met toelichting.

Stelling 1: *Compensatie is een te smalle benadering van biodiversiteit; alleen een gebiedsgerichte integrale aanpak is effectief.*

- gebieden van enkele duizenden ha;
- gebiedsvisie met ontwikkelings-, bescherming- en beheersvisie;
- uitvoeringsstrategie (met financiering);
- ontwikkelings- & beheersacties;
- toetsing.

Het gaat hier om wat wij met een afgezaagd woord een integrale benadering noemen. Je moet dan niet kijken naar de regelgeving van bovenaf, maar naar die gebieden in Nederland waar je het over kan hebben. Jan Jaap de Graeff heeft mij geleerd te kijken naar herkenbare gebieden in het landelijk gebied van een paar duizend ha. Niet veel groter want dan wordt het voor de mensen letterlijk en figuurlijk anoniemer.

Daar hoort bij een ontwikkelings-, bescherming- en beheersvisie. Het is een taak van de overheid om dat te doen, maar vaak niet alleen; ook samen met grondeigenaars, exploitanten, bedrijven en burgers.

Uitvoeringsstrategie. Wat er vaak aan ontbreekt, is de financiering en bij de agrarische sector heel kort lopende financiële regelingen, die tot veel onzekerheid leiden en tot aversie jegens het overheidsbedrijf. Ik kies duidelijk voor die gebiedsgerichte aanpak.

Stelling 2: *Gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied loopt nog steeds stroever dan in de stad.*

- gefragmenteerd beleid gericht op functiescheiding;
- meer acteurs en de meesten zijn alleen vertrouwd met groen (niet met rood);
- zwakkere financieel-economische motor;
- lokaal politiek bestuur in de stad vaak slagvaardiger.

Als ik vanuit mijn vak de gebiedsontwikkeling in de afgelopen 15 jaar overzie, dan gaat het vrij moeizaam. Aan een traditioneel sterk nummer als ruilverkaveling of landinrichting doen wij niet veel meer. Er zijn ook veel acteurs in het landelijk gebied, ook van overheidszijde.

In de stad is dat doorgaans eenvoudiger, veelal één gemeentebestuur en de provincie heeft

weinig te zeggen. Het is overzichtelijker dan in het landelijk gebied. Je komt dan in de groene wereld, en komt in toenemende mate de blauwe wereld en de rode wereld tegen. Je ontmoet mensen met een verschillende achtergrond, discipline en wetgevingsstelsel. Omdat goed bij elkaar te brengen kost veel moeite. Voor de crisis was er bij de rode ontwikkeling nog een prettige financieel-economische motor wat goed te vermarkten producten opleverde met door de jaren een waardestijging, maar dat is nu minder het geval.

Stelling 3: *Donkergroene gebieden behoeven soms duidelijker bescherming (nationale landschappen). Soms is iets meer souplesse gewenst (bufferzones).*

Voor adequate bescherming is nodig:

- passende planologische bescherming;
- draagvlak bij stakeholders en bewoners;
- beheersing grondgebruik.

De gebiedsgerichte benadering is zeer verwant met de ruimtelijke ordening en de bijbehorende wetgeving, die eigenlijk een heel goed kader geeft voor het afwegen van de verschillende belangen. Het is een felle belangenstrijd en je probeert van zo'n strijd een beetje judo te maken: een beetje meebewegen, win-win situaties traceren door in een slim ontwerp de belangen tot uitdrukking te laten komen. Donkergroene gebieden, waar soorten naar mijn mening uniek zijn, behoeven bescherming. Er is alleen planologische bescherming. Die is, zo luidt mijn stelling en op grond van mijn ervaring, onvoldoende. Structuurvisies, streekplan en bestemmingsplannen zijn er om te wijzigen zou je kunnen zeggen. Een planologische bescherming moet worden gecompenseerd of, beter gezegd, worden aangevuld met draagvlak binnen het gebied van de verschillende mensen. Daarmee kan volksverzet worden voorkomen. Als gevolg van botte doorbraken in de steden in de zeventiger jaren is als gevolg van het volksverzet het fenomeen beschermd stads – en dorpsgezicht opgekomen. Aan de orde komen vragen over het grondgebruik, de gebruiksregels, het eigendom en de vraag hoe de prijsvorming verloopt. Vaak kun je voor de natuur zeggen dat het in eigendom brengen bij een natuurbeherende instelling de meest veilige weg is, maar dat kan niet overal en het verdient aanbeveling te zoeken naar combinaties met name met de landbouwers.

Stelling 4: *Regelgeving rond natuur en landschap gaat ten onder aan complexiteit.*

- natuur en landschap verliezen daardoor onnodig draagvlak;
- is urgente kwestie;
- natuurwetgeving is te statisch;
- ruimtelijk, gebiedsgericht kader moet (weer) bepalend worden.

Dit heeft betrekking op de vorige inleiding. Het zal van bovenaf best kloppen maar als het op uitvoering aankomt is het veel gedoe en gemillimeter. Dat levert chagrijn op en dan is het geen prettige bezigheid meer om de Natura 2000 regels te implementeren. De verhalen uit de praktijk liegen er niet om. Een algemeen probleem bij de gebiedsontwikkeling is dan ook de veelheid van sectorale wetgeving die van bovenaf, voornamelijk uit Brussel, maar ook uit Den Haag en de provincie, door de trechter worden geworpen en in dat kleine gebiedje ten uitvoer moet worden gelegd. Al die regels - het is door de vorige

52 t
v
biodive



EUROPESE



sprekers al gezegd - hebben een eigen ratio. Het is een drama van goede bedoelingen dat uiteindelijk leidt tot dat gepriegel. Dat brengt met zich mee dat omwonenden en bedrijven in de buurt van die Natura 2000 gebieden ook de pest er over in krijgen. Een negatieve spiraal en een negatief effect. Wij hebben met de goede wet Ruimtelijke Ordening, die pas is herzien, een zeer bruikbaar kader. Ik weet en begrijp dat daarnaast een sectoraal beschermend kader nodig is. Het is nu echter niet zo dat wisselwerkingen op gebiedsniveau vruchtbaar zijn en op een creatieve manier tot uitvoering kunnen worden gebracht. Ik vind dan ook dat de regelgeving een beetje is doorgedraaid.

Stelling 5: *Ecologische hoofdstructuur (EHS) is een - moeizaam - succesnummer.*

- elk megaproject verliest in Nederland na twintig jaar aanhang;
- grondverwerving gaat nog steeds met de handrem erop (nauwelijks onteigening; aankooprijksbeperking);
- weersta verzet van o.m. landbouw en de modieuze hang naar Deltanatuur.

De Ecologische hoofdstructuur vind ik op zichzelf een goed project. Er is een publicatie die dat aangeeft. Een succesnummer. Het is echter een typisch Nederlandse gewoonte om na - in dit geval 20 jaar - het eigen succes af te katten. En nu staat het project onder druk. Daar leveren ook de agrarische organisaties een bijdrage aan en mogelijk ook de bezuinigingen van het kabinet. Het heroverwegingsrapport kan ik niet goed volgen, maar daar zat toch een soortement escape in: men gaat ineens Deltanatuur doen. Het is niet duidelijk wat het is, maar mogelijk een afwijkingsmanoeuvre om van de EHS af te komen. Vertraging als gevolg van bezuinigingen lijkt een reëel perspectief, maar vasthouden aan een langjarig succesvol concept lijkt een goed zaak. Je zou alleen wat meer souplesse moeten hebben bij de uitvoering met de mogelijkheid van onteigening. In de stad is dat een normaal en geaccepteerd instrument.

Stelling 6: *Perspectief landbouw divergeert langs twee lijnen: industrieel-agrarisch complex en omgevingsgeoriënteerde landbouw.*

De omgevingsgeoriënteerde landbouw leent zich voor deelname aan de regionale beheersmaatschappij. De industrieel-agrarische sector moet (alleen) voldoen aan algemene duurzaamheidsvoorwaarden en levert geen wezenlijke bijdrage aan biodiversiteit. Dit is alles behalve nieuw. Zie dat je uit oogpunt van landbouw succesvolle takken van sport hebt in Nederland. Greenports moeten natuurlijk opereren binnen de normale duurzaamheidsrandvoorwaarden. Bijvoorbeeld met nieuwe kassengebieden kan je op dat punt van die duurzaamheid een heel eind komen. Voor de biodiversiteit niet allemaal ideaal maar dat is dan meer voor de omgevingsgeoriënteerde landbouw, die wat minder op de wereldmarkt zal acteren en die zich goed leent voor het opnemen in de regionale beheersmaatschappij (werknaam).



Stelling 7: De toekomst voor de weidevogels ligt in regionale beheersmaatschappijen met deelname van natuur, landbouw en gemotiveerde bewoners.

Kenmerken:

- langjarige afspraken en budgettering (ca.7 jaar); contract met provincie;
- terugdringen detailregelgeving en controleritis;
- regionale verankering en benutting recreatie en toerisme;
- goede aanzetten: agrarische natuurverenigingen; Waterland; Midden Delfland;
- maar in Opsterland geldt: “als je het melken niet kan verdienen ben je geen goede boer”;
- dus kans op succes is regionaal bepaald.

Je kunt denken aan een regionale beheersmaatschappij; taalkundig op zich juist maar eigenlijk een beheermaatschappij, waarin de meest betrokkenen met elkaar samenwerken, met langjarige afspraken en budgettering. Natuurlijk zit er een toets op. Maar niet elke keer weer die vogels per soort tellen. Dus een beetje weg van de controlitis. Weg ook met veel extra overheidsbeleid. Er zijn voorbeelden in het land. Je hebt in het werkgebied de medewerking nodig van de meest betrokkenen. Het is regionaal bepaald wat de kansen zijn. In verschillende gebieden van het land is, afhankelijk van de bedrijfseconomische mogelijkheden, de bereidheid om mee te doen bij veel mensen uit de agrarische sector groter geworden. Dat is een goed perspectief.

Stelling 8: Natuurbeweging stop met geforceerd zoeken naar financiële vertaling van natuurwaarden.

- natuurbeweging is erg zoekende naar economische waardering van natuur;
- is op zich terecht (Duurzaam Nationaal Inkomen DNI, Roefie Hueting) maar helpt nu niet;
- zie: Task Force Financiering Landschap;
- zie: Tom Bade benadering;
- en nu weer “ecosysteemdiensten”.

Deze stelling richt zich een beetje op de natuurbeweging. De neiging om het allemaal naar economische waarden om te zetten. Welke waarde wordt vertegenwoordigd?

Het probleem is dat dat niet in ons systeem zit. Ik vind dat ook terug in de eerste inleiding. De verantwoordelijkheid voor bepaalde vogelsoorten. Het is een intrinsieke waarde die je erkent of niet erkent. Maar dat heeft niet zoveel met economie te maken. Het wordt snel geforceerd door buitenlanders naar die weidevogels te laten kijken. Ook de culturele wereld heeft daar een handje van om alles in inkomen te vertalen. Zelfs bij de Olympische Spelen proberen ze dat. Dat is in ieder geval tot mislukken gedoemd. Dat is ook een beetje het geval bij het rapport Task Force Financiering Landschap.

Ook Tom Bade heeft zijn eigen benadering. Hij noemde mij een pretpakket hoogleraar. De nieuwste mode is uit Wageningen overgewaaid en dat zijn de ecosysteemdiensten met nieuwe begrippen. Een begrip als metropolitane parken duidt doorgaans op onzekerheid van de makers er van.





Stelling 9: Samenwerking tussen projectontwikkeling van natuur lukt vooral kleinschalig.

- uiteraard belangstelling, maar ook coproducties;
- gedragscode Flora & Fauna;
- gebiedsplannen o.m. bij natuurcompensatie; rood voor groen;
- natuur in woonomgeving; (voorbeeld Bouwfonds en Vogelbescherming);
- maar strategisch plan voor Groene Hart van Neprom door provincies afgewezen (2007).

Dan kom ik op de projectontwikkeling. Bekende coproducties te velde, waarvan één op beleidsniveau, is de gedragscode Flora & Fauna, waarin ook het aspect “compensatie”. Als je veel zelf doet in de voorbereidingsfase, deugdelijk onderzoek laat doen en zelfs compenserende maatregelen voorstelt, dan hoef je niet helemaal de bureaucratische molen door. Wij kennen de praktijk van de natuurcompensatie. Bij de ontwikkeling hebben we meer de vrijwillige, zou je kunnen zeggen, “rood voor groen” regeling. Die regeling houdt in dat als je wat woningen, tuinhof of wat dan ook ontwikkelt je gelijk groen en blauw in je omgeving ontwikkelt in een planmatige samenhang, maar ook in een financiële samenhang. Uit dat rood betaal je extra voor de groene voorzieningen. Daar kennen wij de nodige kleine plannen van. De voortgang van dit soort projecten, die ook al verzet kennen, is niet zo groot. Dan het strategisch project dat wij als Neprom – de club van de grote projectontwikkelaars - geprobeerd hebben als concept in het Groene Hart neer te zetten. Er zijn een vrij stevig aantal extra en beleidsmatig erkende woningen nodig in het Groene Hart. Laten we een deel daarvan reserveren voor de rood voor groen actie en een bedrag van € 40.000.-- tot € 50.000.- per woning aftikken voor groene doeleinden. Dat plan is voorgelegd aan de toenmalige minister Cees Veerman, die zich enthousiast toonde. Helaas zat hij niet aan de bestuurlijke knoppen. De provincies waren tegen. Akkoord met hier en daar een klein proefje, maar niet een grote strategische opzet. Onder het huidige economisch gesternte is het niet-doorgaan niet erg, zijn de budgetten strakker geworden en de opdrachten voor andere functies dan de directe woonomgeving veel kritischer geworden.

In de praktijk zijn er op kleine schaal echter nog veel mogelijkheden.

Als voorbeeld de Amersfoortse wijk Vathorst waar de natuur niet ophoudt bij de stadsrand maar doorloopt in de stad. Ik sluit niet uit dat dat soort stedelijke gebieden een rijkere fauna hebben dan sommige gebieden die tot prairie zijn verworpen en doodgespoten. Aangezien het stedelijk gebied nog wel uitbreiding zal kennen, zijn er nog mogelijkheden om de natuur in de stad te laten doorlopen.

Stelling 10: Er is geen enkele reden om kraaien en eksters nog langer te beschermen. Integendeel.

En dat is mijn afronding, mede namens onze buurt. Wij hebben veel te veel van die krenten, beschermd of niet. Zij verstoren. Ik weet niet voorzitter hoe het bij u in de buurt is. Zij zorgen voor overlast voor de omgeving en de natuur en ook voor ons en ik kan er niets tegen doen. Ik vind dat te gek. Ik hoor graag uw adviezen en dank u bij voorbaat vanuit Monnickendam.