

Zeven keuzes waarbij politiek en bestuurders buiten spel staan

Ambtenaren en natuurbureaus zetten provinciale koppens op natuurbeleid

Hoe bepaal je de natuurkwaliteit in een natuurgebied? En hoe bepaal je of er sprake is van verbetering of verslechtering van de natuur in een gebied? Daarvoor bestaan handleidingen, opgesteld door de Europese Commissie en het Nederlandse ministerie van LNV. Die handleidingen dateren van het begin van deze eeuw. In de nieuwste natuurbeheerplannen en recente natuurdoelanalyses tekent zich echter een nieuwe wijze van beoordelen af. Provincies eisen meer dan de wetgeving vraagt. Er worden onder toezend oog van de Ecologische Autoriteit provinciale koppens op de natuurwetgeving gezet.

Veel provincies hebben hun natuurdoelanalyses al (deels) online staan. Voor ieder stikstofgevoelig natuurgebied wordt zo'n analyse gemaakt. Daarin staat hoe het gesteld is met de natuur in het gebied en welk natuurherstel moet plaatsvinden. De Ecologische Autoriteit toetst of de

analyse compleet en deugdelijk is.

De beoordeling van de natuurkwaliteit is een belangrijk onderdeel van de natuurdoelanalyse. STAF toetst in hoeverre provincies bij die beoordeling de Europese en nationale handleidingen hebben gevolgd. In dit artikel zeven punten waar wordt afgeweken van de handleidingen. ▶

Ambtenaren van Provincie Drenthe voegden de kraanvogel toe aan de lijst met typische soorten van het Dwingelderveld.

Foto: Shutterstock

1

Natuurbureaus en ambtenaren gebruiken eigen niet-transparante maatlat voor bepalen natuurkwaliteit

Er duikt een nieuwe maatlat op in natuurdoelanalyses, die maatgevend wordt voor de natuurkwaliteit. De maatlat heet: 'Beoordeling van de kwaliteit van habitattypen. Uitwerking methode en aanbevelingen voor verdere uitwerking; 16 januari 2019'. Bureau Arcadis verwijst naar deze maatlat in haar natuurdoelanalyses. In natuurdoelanalyses van bijvoorbeeld Provincie Drenthe wordt de systematiek uit deze maatlat ook gebruikt, maar de maatlat zelf wordt niet genoemd. De nieuwe maatlat dook vorig jaar ook op in de ontwerp-beheerplannen van Gelderse natuurgebieden.

Wie de maatlat wil inzien, zal deze eerst moeten opvragen. Deze staat nergens online, bevestigt BIJ12 desgevraagd. BIJ12 is een uitvoeringsorganisatie van de twaalf provincies. De maatlat is opgesteld door ambtenaren, enkele natuurorganisaties en onderzoekers. Is deze maatlat bestuurlijk goedgekeurd door de provinciebesturen? "Nee", antwoordt BIJ12. "Het rapport is opgesteld door Tauw. Dit adviesbureau heeft getracht een methode voor te stellen om de natuurkwaliteit uniform te kunnen kwantificeren voor alle habitattypen in Nederland. Het rapport leverde veel vragen op over onder meer de uitvoerbaarheid. Het heeft daarom tot op heden geen vervolg gekregen."

Volgens BIJ12 gebeurt er tot op heden niets met de maatlat, die in ambtelijke kringen 'Tauw 2019' wordt genoemd. Het is nog een concept. Toch zien we dat die maatlat op grotere schaal wordt gebruikt in natuurdoelanalyses en concept-natuurbeheerplannen. Arcadis is een van de weinigen die een verwijzing naar de maatlat heeft opgenomen in haar rapportages. "De profieldocumenten geven niet aan wanneer iets goed en wanneer iets slecht is. Liever onderbouwen we dit, dus we hebben gekozen voor 'Tauw 2019' omdat dit de enige maatlat is die wij kennen", aldus Tim Preger, woordvoerder van Arcadis.

STAF legt de kwestie voor aan de Ecologische Autoriteit. Die laat weten het prima te vinden dat partijen hun eigen beoordelingsystematiek kiezen. Mits die maar goed is onderbouwd.

Conclusie: Ambtenaren en natuurbureaus maken gebruik van een concept-maatlat. Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden. Zolang er geen besluitvorming plaatsvindt, staan provinciebesturen, Statenleden en andere belanghebbenden buiten spel.

3

Referentiejaar is jaar van aanmelden als N2000

Vanaf wanneer mag de natuurkwaliteit in natuurgebieden niet meer verslechteren? Wat is het startpunt? Is dat 1950? Of misschien wel 1900? De 'Leeswijzer N2000 profieldocumenten' is er duidelijk over: 'Het totale aantal verschillende typische soorten dat aanwezig was op het moment van aanwijzen van het gebied neemt niet af'. De natuurkwaliteit moet dus beoordeeld worden vanaf het jaar van aanmelden van het gebied als Natura 2000. Vanaf dan mag de natuur niet verslechteren, en moet deze liefst verbeteren. Dit wordt door de Ecologische Autoriteit bevestigd.

De meeste Nederlandse gebieden zijn begin deze eeuw aangemeld voor Natura 2000. Desondanks komen we in natuurdoelanalyses en natuurbeheerplannen geregeld andere jaartallen tegen. Provincie Friesland heeft bijvoorbeeld het jaar 1975 gekozen als startjaar. 'Er zijn alleen typische soorten meegenomen die sinds 1975 zijn aangetroffen' (Uit: Natuurdoelanalyse Rottige Meenthe & Brandemeer). Provincie Drenthe kijkt soms nog verder terug: 'In het Herstelplan Mantingerbos & Mantingerdorp wordt een afname van de soortenrijkdom sinds 1950 geconstateerd.' Ook in het Groningse Lieftingsbroek wordt ver teruggekeken. In het Natuurbeheerplan wordt meermalen benoemd dat de soortenrijkdom sinds 1937 is afgenomen.

2

Ambtenaren zijn bevoegd zelf 'typische soorten' toe te voegen

In de Drentse natuurdoelanalyses valt op dat er zogenoemde 'typische soorten' zijn toegevoegd. Dit zijn soorten die iets zeggen over de kwaliteit van het natuurgebied. Voor typische soorten gelden ook verplichtingen voor de instandhouding. Toegevoegd zijn onder andere de kraanvogel aan natuurgebied Dwingelderveld en de brede geelgerande waterroofkever aan natuurgebied Holtingerveld. STAF vraagt bij Provincie Drenthe de bestuurlijke besluitvorming op voor het toevoegen van deze soorten. "Iedere provincie heeft ambtelijk de bevoegdheid aanvullende soorten, wanneer deze aanwezig zijn in een gebied, mee te wegen in hun beoordeling als onderdeel van de ecologische kwaliteitsbeoordeling", antwoordt Provincie Drenthe. Volgens deze provincie mogen ambtenaren zonder meer typische soorten toevoegen. Zij wijst op de 'Leeswijzer N2000 profieldocumenten'. Daarin staat: "op gebiedsniveau mogen soorten worden toegevoegd als deze een indicatie geven van een goede kwaliteit van het habitattype."

Is er een procedure vastgesteld, waarin is uitgewerkt hoe ambtenaren te werk moeten gaan bij het toevoegen van soorten? Provincie Drenthe kan deze niet overleggen en ontwijkt de vraag van STAF. Daaruit mag geconcludeerd worden dat er geen procedure is. Drentse ambtenaren lijken veel vrijheid te hebben.

Provincie Zuid-Holland denkt er anders over. De provincie wilde aanvankelijk ook provinciale soorten toevoegen, maar deed dit niet. "Het juridische kader hiervoor ontbreekt. Zonder meer toevoegen kan leiden tot discussies over de (subjectieve) samenstelling van de lijsten."

Conclusie: Omdat een juridisch kader dan wel procedure ontbreekt, staan provinciebesturen, Statenleden en andere belanghebbenden buiten spel.

4

Geruisloos nieuwe definities voor 'goede' en 'slechte' natuurkwaliteit ingevoerd

Het is opvallend dat provincies in hun natuurdoelanalyses de natuurkwaliteit op grotere schaal scoren met 'slecht', 'matig' en 'goed'. Die kwalificaties zitten namelijk helemaal niet in de regelgeving. De Europese en ook Nederlandse handleidingen spreken van 'verbeterd', 'behoud' en 'verslechterd'. Er staat bovendien beschreven hoe er beoordeeld moet worden. Verbetering betekent dat soorten zich gemiddeld genomen gunstig ontwikkelen ten opzichte van het jaar van aanmelden als N2000-gebied. Het gaat om de typische soorten als geheel, niet om iedere soort apart.

Het ministerie van LNV bevestigt dit. "Op gebiedsniveau kennen we 'behoud' en 'verbetering'. In beide gevallen is het een instandhoudingsdoelstelling en die kan al of niet worden gehaald. Wat in het gebied zit op moment van aanwijzing, dat moet worden behouden dan wel verbeteren."

De kwalificaties 'slecht', 'matig' en 'goed' komen voort uit de nieuwe concept-maatlat (zie punt 1). Ambtenaren en natuurbureaus hebben nieuwe definities bedacht, voor het kwalificeren van de natuurkwaliteit. Dit is een andere benadering.

Conclusie: omdat er (nog) geen besluitvorming plaatsvond over de maatlat, hebben provinciebesturen, Statenleden en andere belanghebbenden niet kunnen meepraten over de nieuwe definities voor het kwalificeren van de natuurkwaliteit.

5

Provincies koppelen landelijke soortenlijsten aan individuele N2000-gebieden

De regels zijn duidelijk over de typische soorten die relevant zijn voor een individueel natuurgebied: de typische soorten die voorkamen op moment van aanwijzen van het gebied als N2000. Die dient als referentie. LNV legde dit in 2021 als volgt uit: "In extremo kan het dus zijn dat een habitattype in een bepaald gebied helemaal geen typische soorten bevat. Dan is het dus niet perse nodig om die wel te krijgen. Een provincie kan ervoor kiezen om het te laten zoals het nu is."

Wij zien nu dat provincies een nieuwe benadering hebben gekozen. In plaats van per N2000-gebied een soortenlijst op te stellen, hebben provincies ervoor gekozen de landelijke soortenlijsten te koppelen aan individuele natuurgebieden. In 2008 zijn er landelijke lijsten met typische soorten opgesteld. Deze staan in de 'profielen habitattypen'.

Provincies streven ernaar zoveel mogelijk soorten van de landelijke lijst, in het eigen gebied te hebben. Als er veel soorten van de lijst in het gebied voorkomen, wordt de natuurkwaliteit beoordeeld als 'goed'. Zijn het er weinig, dan is de natuurkwaliteit 'slecht'. Dit is een heel andere benadering dan de Europese en nationale handleidingen voorschrijven, die uitgaan van 'behoud' en 'verbetering'.

Ook hier zijn het provincie-ambtenaren en natuurbureaus die ervoor kozen de landelijke soortenlijsten te koppelen aan individuele N2000-gebieden. Ook deze keuze vloeit voort uit de nieuwe concept-maatlat (zie punt 1).

Zie ook het STAF-artikel 'Natuur slecht omdat veel wenssoorten er niet zijn'. Het artikel verscheen in juni 2023 en is te downloaden van de STAF-website.

6

Gunstige trend typische soorten niet gewaardeerd

"Verbetering van kwaliteit houdt in dat er meer typische soorten zich vestigen en/of meer verspreid in het gebied voor gaan komen." Dit is de definitie van verbetering in de officiële handleiding. Daarbij 'Het eventuele verdwijnen van een typische soort kan worden gecompenseerd door de vestiging van een andere typische soort'.

Henri Prins, voormalig onderzoeker bij Wageningen UR en nu met pensioen, bracht de trendmatige ontwikkelingen van 521 typische soorten in kaart. (Bron: Natuur anno 2023: vallen of opstaan? Ontwikkeling van soorten vanaf 2000; Henri Prins; mei 2023). Prins constateert dat de trend van deze soorten tussen 1950 en 1990 gemiddeld genomen verslechterde. Daar kwam rond 1990 een kentering in, sindsdien is er sprake van verbetering.

Prins bepaalde ook de trend qua verspreiding vanaf de eeuwwisseling, het moment waarop de meeste N2000-gebieden werden aangewezen. Bij 44% van de typische soorten is sprake van verbetering, zo'n 40% van de soorten is stabiel en bij 12% van de soorten is sprake van verslechtering. Gemiddeld genomen is er sinds de aanwijzing van de N2000-gebieden sprake van verbetering.

Toch zien wij deze verbetering vrijwel niet terug in de natuurdoelanalyses van provincies. Reden is de gebruikte nieuwe concept-maatlat (zie punten 1, 4 en 5). Deze maatlat werkt met andere definities, die een aanmerkelijk negatiever beeld presenteren.

7

Deugdelijke statistiek ontbreekt in natuurdoelanalyses

De Europese Commissie hamert in haar handleidingen voor de natuurmonitoring op een "robuuste statistiek" bij het vaststellen van trends. De Europese Commissie adviseert voor het bepalen van trends termijnen aan te houden van 12 jaar (korte termijn trend) en 24 jaar (lange termijn trend). Veel Nederlandse natuurgebieden vallen al 20 jaar onder Natura 2000. Je zou dus verwachten dat de trends met 'robuuste statistiek' zijn onderbouwd.

STAF checkte de Drentse natuurdoelanalyses op de toegepaste statistiek bij het vaststellen van de trends. Er wordt geen enkele statistische onderbouwing aangetroffen. Wel zien we dat schommelingen over enkele jaren geregeld geduid worden als trend. Bijvoorbeeld: 'De trend van deze soort is licht stijgend na enkele magere jaren' (Dwingelderveld). Bij

Bargerveen is de trend van typische soorten vastgesteld voor de periode 2017 – 2022. En bij Drouwenerven is het verschil tussen twee natuurinventarisaties (2016 en 2022) geduid als trend: 'Gedurende de afgelopen jaren zijn een aantal typische soorten afgenomen of verdwenen. Ook de korstmosbedekking laat een negatieve trend zien'. Van een robuuste statistiek, zoals de Europese Commissie adviseert, is hier geen sprake.

STAF legt haar bevindingen voor aan de Ecologische Autoriteit. Maakt de Autoriteit gebruik van statistici voor het beoordelen van de trendanalyses? De woordvoerder van de Ecologische Autoriteit geeft aan dat dit niet het geval is. Er worden uitsluitend ecologen ingeschakeld. Naar mening van de Autoriteit hebben ecologen voldoende kennis van statistiek. "Ecologen hebben in hun opleiding ook het vak statistiek gehad."

Vanuit de Provinciehuizen wordt een eigen draai gegeven aan de beoordeling van de natuurkwaliteit. De gebruikte maatlat betreft een concept. Zolang die niet bestuurlijk wordt vastgesteld, staat de politiek buiten spel.

Foto: Shutterstock / T.W. van Urk

