

Ook gebrekkige natuurdoelanalyses hebben bestuurlijk nut

Op de 132 natuurdoelanalyses (NDA's) die de provincies en enkele ministeries dit jaar hebben opgeleverd, is van alles aan te merken. Het zijn gebrekkige studies, met beperkte onderbouwing en amper trendmatige gegevens over de ontwikkeling van de natuur. Ze zijn bovendien eenzijdig gefocust op stikstof en van tevoren stond al min of meer vast dat de meerderheid een onvoldoende zou opleveren voor de staat van de natuur. Dit bevestigen recent openbaar gemaakte stukken van de provincies en het IPO, die zijn opgevraagd met een beroep op de WOO.



Toch kunnen de NDA's met al hun tekortkomingen een nuttige onderbouwing en versterking leveren voor het natuur- en stikstofbeleid, zoals dat is ingezet onder het laatste kabinet Rutte. Tenminste, als de provinciale politiek er mee blijft instemmen.

IMPACT VOOR NATUURVERGUNNING

De bestuurlijk relevante spits staat in de ambtelijke notitie 'Handelingsperspectief NDA's met oordeel 'Nee, tenzij of Ja, mits'. Dit stuk is in juni openbaar gemaakt met het overdrachtsdossier van de oude IPO-be-

STAF doet geregeld een beroep op de Wet Open Overheid. Zo komen ook conceptstukken in de openbaarheid en mailwisselingen tussen ambtenaren onderling. De WOO geeft in dit artikel een inkijkje in de bedoelingen van de natuurdoelanalyses.

Foto: Shutterstock

stuurders aan hun opvolgers.

Aan deze notitie is maandenlang geslepen. Wat erin wordt gesteld, is dat de NDA's op zich geen wettelijke status hebben. Ook zijn het geen 'passende beoordelingen'. Toch zal het bij een 'nee-tenzij' oordeel in zelfs een concept-NDA uiterst moeilijk worden om bij zo'n gebied nog een natuurvergunning af te geven, zo wordt geponoerd. Reden is dat de NDA's een verplichte bouwsteen zijn voor de nog grotendeels op te stellen gebiedsprogramma's, en die hebben wel een juridische status.

GEBREK AAN ONDERBOUWING

Er zijn wel een paar kanttekeningen bij te maken, en dat doen de in interprovinciaal verband overleggende ambtenaren zelf ook, al is dat dan in stukken die niet bedoeld waren voor publicatie.

Zo wordt in genoemde notitie gesteld dat de NDA's de best beschikbare feitelijke en wetenschappelijke kennis bevatten over de staat van de natuur in de Natura-2000 gebieden. Intern wordt gesteld dat 'deze versie van de NDA's een beeld geeft van de staat van de natuur, vooral met het oog op stikstof.' Daarbij wordt ook nog in hoofdzaak geleund op gegevens uit het landelijke Aerius-model, die mogelijk ook nog deels uit 2022 zijn en de beruchte rekenfouten kunnen bevatten. Ambtenaren houden daar in ieder geval rekening mee.

In later uit te brengen, geactualiseerde NDA's (gesproken wordt van over ongeveer 6 jaar) wordt ook beter naar andere aspecten van de staat van instandhouding gekeken, zoals water en bodem. Elders wordt gesteld dat de NDA's 'voor een eerste signaal erg waardevol zijn, maar qua onderbouwing erg dun zijn (veelal geen expert-judgement)'. Het ontbreekt vaak aan kwantitatieve onderbouwing, iets wat ook al eerder is geconstateerd.

STRAKKE REGIE

De provincies zijn formeel ieder voor zich verantwoordelijk voor de natuurdoelanalyse, maar achter het proces zit een strakke regie. Het begint met een advies en een 'handreiking' van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO). Dit is een

adviesorgaan van wisselende samenstelling onder leiding van de directeur Natuur bij het ministerie van LNV. Hij selecteert in een niet-openbare procedure wie hij om advies wil vragen. De adviezen van de TEO zijn geen wet, maar worden door uitvoerende provincie-ambtenaren en ingehuurd ecologen zonder vragen opgevolgd.

Dat geldt ook als de TEO van mening is dat er een nog strengere toepassing van de kritische depositiewaarde (KDW) voor een aantal habitats nodig is, dan tot in ieder geval vorig jaar gehanteerd. Zo blijkt uit WOO-stukken.

FRUSTRATIE OVER EA

Bijzonder is dat niet alleen de provincies en hun ingehuurde ecologenbureaus, maar ook de zich onafhankelijk noemende Ecologische Autoriteit (EA) zich in de uitvoerende praktijk laat leiden door hetgeen de TEO aangeeft. De EA is in feite ook weinig meer dan een verbrede commissie voor de MER. Ze treedt gezien de adviezen vooral op als bestuurlijk-juridische inspectie en brengt weinig eigen inhoudelijke ecologische kennis mee. Dat levert regelmatig frustratie op bij de provincies. Een paar citaten: 'We zien dat de EA conclusies voor aanvullende maatregelen (soms) baseert op uitlatingen van een TBO-ecoloog tijdens het veldbezoek'; 'Tijdens de eindgesprekken lijkt de EA vanuit de financiële kant te redeneren'; 'Enig gevoel voor complexe gebiedsprocessen en de gevoeligheden die daar liggen (anderemans grond) lijken bij de EA te ontbreken'.

EXTERNE TUSSENSCHAKEL

Terug naar de regie. Opvallend is bovendien dat de praktische regie over de wijze waarop de gebiedsplannen tot stand komen, wordt gevoerd door een ingehuurde manager van ecologenbureau Pluriform. Hij roept het interprovinciale overleg samen, zet lijnen uit en corrigeert waar nodig. Ook grotendeels aan de hand van adviezen van de TEO en andere richtlijnen vanuit Den Haag. Met een bijna ijzeren ambtelijke logica wordt verder gebouwd aan het bouwwerk van NDA's en daarna gebiedsplannen. ■