De Levende Natuur

Andries Stoker

# Praktische aspecten van de uitvoering van natuurontwikkelingsprojecten

**Het ontgraven en afvoeren van grond bij natuurontwikkeling is alleen uit te voeren na zorgvuldige voorbereiding. Daarbij heeft de beheerder ook te maken met veel praktische problemen. Deze variëren van wet- en regelgeving en lastige subsidiebepalingen tot en met de afvoer van de soms vervuilde grond.**

Het afgraven van gronden ten behoeve van natuurontwikkeling komt behalve op voormalige landbouwgrond ook voor bij het uitgraven van in ontginningen gelegen gedempte vennen, het uitgraven van voormalige kreekbeddingen en het graven van plassen. Grondontgraving, transport en verwerking kunnen grote kostenposten zijn in de begroting van een natuurontwikkelingsproject. Dit betekent dat nut en noodzaak van een ontgraving duidelijk moet worden aangetoond en dat creatief gezocht moet worden naar mogelijkheden de kosten voor deze posten zo laag mogelijk te houden.

**Een zorgvuldig plan is noodzaak**

Afgraving van een bouwvoor is een zeer ingrijpende maatregel die zorgvuldig voorbereid en beargumenteerd dient te worden, bij voorkeur in een integrale visie voor het plangebied. Voorafgaand aan het opstellen van een plan dient een gedegen vooronderzoek plaats te vinden naar de bodemsamenstelling, nutriëntengegevens en waterhuishouding. Bij de uitwerking van een plan moet op basis van ontstaansgeschiedenis, geomorfologie, bodem, waterhuishouding, huidige en potentiële natuurwaarden, recreatief medegebruik en draagvlak in de omgeving een analyse opgesteld worden welke natuurwaarden te ontwikkelen zijn en welke maatregelen hiervoor nodig zijn.

Als er mogelijkheden zijn voor de ontwikkeling van bijv. natte- of droge schraallanden is verschraling van de bodem een voorwaarde. De alternatieven voor de veelal zeer dure verwijdering van de bouwvoor (of zelfs meer, want dieper!) dienen daarbij zorgvuldig financieel en inhoudelijk afgewogen te worden. Bij verwijdering van de toplaag kan natuurontwikkeling direct plaatsvinden vanuit een voedselarme uitgangssituatie. Naast hoge kosten vindt bij bouwvoorverwijdering maaiveldsverlaging plaats. Bij ongewijzigde waterpeilen kan dit te hoge grond- en oppervlaktewaterstanden geven, of kan bijv. te veel regenwater blijven staan. Ook de mogelijke aanwezigheid van een oorspronkelijke zaadbank moet in de afweging betrokken worden. Behalve voor het afgraven van grond kan bijv. ook gekozen worden voor moerasontwikkeling of het plasdras zetten van cultuurgraslanden door verhoging van de waterstand.

**Afzet van de vrijkomende grond**

Indien besloten wordt tot afgraven ten behoeve van de gewenste natuurontwikkeling dan moet berekend worden hoeveel kubieke meter grond vrijkomt en welke bestemming hiervoor te vinden is. Als we bij verwijdering van de bouwvoor uitgaan van een toplaag van 25 cm dan betekent dit per hectare een hoeveelheid af te voeren grond van 2500 $m^3$. Een goed inzicht in de regionale grondmarkt is een vereiste om goedkope oplossingen te vinden voor de afzet van vrijkomende grond. Indien vrijkomende grond niet afgezet kan worden, doorgaans vanwege te hoge transportkosten, wordt bij de uitwerking van een natuurontwikkelingsplan vaak gekozen voor een gesloten grondbalans. Daarbij wordt de vrijkomende grond dus in het gebied zelf verwerkt. Afhankelijk van locatie en planomvang kan dit tot goede of acceptabele oplossingen leiden. Het kan echter ook leiden tot ongewenste uitspoeling van voedingsstoffen of metalen vanuit de opgebrachte grond, of tot verruiging van het terrein waar de voedselrijke bouwvoor is verwerkt.

Voor verwerking buiten het natuurgebied is een schone grond verklaring noodzakelijk, een zogenaamde 'AP04 in het kader van het bouwstoffenbesluit'. Indien een partij grond verontreinigd is met bijvoorbeeld zware metalen, kan er voor gekozen worden deze grond binnen het natuurgebied te verwerken of, afhankelijk van de verontreinigingsklasse, te verwerken volgens de voorwaarden van het bouwstoffenbesluit.

De afgelopen jaren zijn verschillende verwerkingsmogelijkheden binnen en buiten natuurgebieden toegepast. Hier volgen een aantal voorbeelden, vooral van zand- en kleigronden. Tussen haakjes zijn locaties bij Natuurmonumenten genoemd waar de betreffende optie is toegepast.

Verwerking buiten het natuurgebied:

- beschikbaar stellen grond ten behoeve van kavelverbeteringswerken in nabij gelegen landbouwgebied (Rietschotenclave bij het Buurserzand, Emmapolder in N-Groningen)
- ter beschikking stellen aan de aannemer. Met de aannemer wordt dan een overeenkomst gesloten dat deze binnen een bepaalde termijn zorg draagt voor ontgraving en afvoer. Dit kan door rechtstreekse ontgraving en afvoer uit het werk als ook door ontgraving en afvoer vanuit een tijdelijk depot. Afhankelijk van de grondkwaliteit en afzetmogelijkheden kan hiervoor een vergoeding ontvangen worden, kan het om niet afgevoerd worden of moet de aannemer een vergoeding gegeven worden (Plan Lobelia bij Huis ter Heide).
- aanvullingsgrond in wegverbredingswerken zoals bij de A2 (landbouwenclave van de Plateaux, Hendrix, 2008);
- het verwerken in geluidswallen (gepland langs de A28 ten behoeve van inrichting landbouwenclave Noorderveld in Nationaal Park Dwingelderveld).
- ter beschikking stellen aan het waterschap ten behoeve van demping van waterlopen (Vledder Aa en Tilgrup, beide in Drenthe).

Verwerking binnen het natuurgebied:

- het ophogen van een terreindeel ten behoeve van een uitkijkpunt (Banisveld aan rand Kampina);
- het verhogen van terreindelen ten behoeve van bosaanleg. Dit kan op de flanken van een gebied (Mantingerzand), bijv. ten behoeve van de afscherming van bebouwing, het creëren van luwte of ten behoeve van herstel van het oorspronkelijk reliëf (Nationaal Park Drents-Friese Wold);
- bij de aanleg van ecoducten, zowel op een ecoduct als in de toevoerroutes zijn doorgaans grote hoeveelheden grond nodig; Grond kan hier eventueel ook tijdelijk in depot gezet worden (Reijerscamp ten zuiden van Planken Wambuis);
- het dempen van overtollige watergangen (Nationaal Park Drents-Friese Wold);
- het verwerken in dijken of dijkjes en dijktalud. Indien de bouwvoor niet behoeft te worden verwijderd maar gekozen wordt voor moerasontwikkeling door waterpeilverhoging, wordt grond verwerkt in dijkjes om de peilverhoging te kunnen realiseren (Tiengemeten, Waverhoek bij Botshol, diverse randpolders langs Naardermeer);

Afgraven van de bouwvoor in volle gang in de Rietschot enclave bij het Buurserzand (foto: W. Miedema).

• aanleg van een tijdelijk depot in afwachting van grondafzetmogelijkheden. Bij deze tijdelijke verwerkingsmogelijkheid worden wel extra kosten gemaakt voor vervoer en verwerking in tijdelijk depot (Oostelijke Binnenpolder van Tienhoven (Vechtplassen), Dal van de Vledder Aa).

In het rivierengebied kiest men regelmatig voor creëren van open water of de aanleg van nevengeulen in combinatie met grind-, klei- of zandwinning. Bij deze grind-, klei- en zandwinningswerken kan doorgaans de verwerking ook uit de opbrengsten gefinancierd worden. Deze maatregelen in het rivierengebied blijven hier verder buiten beschouwing.

**Financiering van natuurontwikkeling**

Bij het verwijderen van de bouwvoor hebben we te maken met verschillende kostenposten. Afhankelijk van de aard, omvang en lokale omstandigheden kan de eenheidsprijs aanzienlijk variëren (tabel 1). Afhankelijk van de bijkomende inrichtingsaspecten kunnen voor het creëren van een goede uitgangssituatie voor een droog- of nat schraalgrasland de kosten van het verwijderen van de bouwvoor wel 50-80% van de totale projectkosten bedragen.

Voor de financiering van de inrichting van voormalige landbouwgrond zijn verschillende subsidieregelingen beschikbaar waar een beroep op kan worden gedaan.

Programma beheer

De belangrijkste subsidieregeling voor de financiering van natuurontwikkeling op landbouwgrond is de Inrichtingssubsidie van de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) in het kader van het subsidiestelsel van Programma Beheer. Onder deze regeling wordt op basis van een uitgewerkt plan voor de te realiseren natuurdoeltypen een subsidie van 95% verleend met een maximale vergoeding van € 7.424 per ha voor de realisatie van een basis- of plus-pakket en € 10.605 per ha voor een landschapspakket. De regeling beperkt zich tot vergoeding van de plankosten, natuurinrichtingswerken, aanleg van landschapselementen en bereikbaarheid van het terrein. Recreatieve onderdelen als wandelvoorzieningen, uitzichtpunten en recreatieve infrastructuur zijn niet subsidiabel. De maximale inrichtingssubsidie die per ha toegekend kan worden is bij veel uitwerkingen van inrichtingsprojecten te weinig om een optimaal plan te realiseren. Dit geldt zeker als er geen gunstige grondafzet gevonden kan worden. Dit betekent vaak dat aanvullende financiering gezocht moet worden danwel dat het plan versoberd wordt waardoor het behalen van een optimaal resultaat belemmerd wordt. Wel kan het beheer na inrichting in een aanvraag meegenomen worden. Dit betekent in praktijk dat na ontgronding alle beheerkosten gedurende de eerste zes jaar vergoed kunnen worden, met een mogelijke verlenging met een 2e termijn van 6 jaar.

De voor subsidie noodzakelijke uitwerking naar te realiseren natuurdoeltypen gaat erg ver, zeker omdat ook de begroting in detail per natuurdoeltype op besteksniveau moet worden uitgewerkt. De beoordeling voor een SN aanvraag vindt plaats door de Dienst Landelijk Gebied; de vereiste detailuitwerking wordt hierbij gedetailleerd getoetst en bij verschil van inzicht worden bepaalde posten bijgesteld of geschrapt.

Sinds 1 januari 2007 is de Subsidieregeling

| Omschrijving | Eenheid | Te hanteren eenheidsprijzen |
|---|---|---|
| Bouwvoor ontgraven (0,25-0,50m) | $m^3$ | € 0,40 – € 0,80 |
| Vervoeren (400- 600m) | $m^1$ | € 0,65 – € 0,85 |
| Verwerken in depot/grondlichaam | $m^3$ | € 0,25 – € 0,65 |
| Rijplaten | $m^1$ | € 10,- |
| Herstel transportroutes | $m^1$ | € 1,15 |

**Tabel 1.** Kosten van het afgraven van grond. Prijzen zijn exclusief AKWR (Algemene Kosten,Winst en Risico) en BTW.

Natuurbeheer opgenomen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en heet thans Provinciale Subsidie Regeling Natuurbeheer (PSN). In het ILG zijn een aantal landelijke subsidieregelingen van de ministeries van LNV,VROM, V&W en OCW voor het landelijk gebied van het rijk overgeheveld naar de provincies met de bedoeling om tot betere afstemming te komen voor investeringen die in het landelijk gebied noodzakelijk zijn. Door combinaties van subsidiemogelijkheden moet het ILG in de toekomst de financiering leveren voor de uitvoering van integrale gebiedsplannen.

Afgraven van de bouwvoor in de Rietschot enclave bij het Buurserzand (foto: W. Miedema).

Het Investeringsbudget Landelijkgebied (ILG)
In het juist genoemde ILG zijn 28 rijkssubsidies overgeheveld naar de provincies. Deze hebben hier ook de provinciale regelingen voor het landelijk gebied aan toegevoegd. Door deze overheveling en samenvoeging hebben provincies grote budgetten ter beschikking gekregen voor het landelijk gebied. Belangrijke thema's voor het ILG zijn natuur, recreatie, landbouw en waterkwaliteit en -kwantiteit. Binnen de provincies zijn doorgaans gebiedscommissies benoemd alwaar projecten voor het ILG kunnen worden ingebracht. Aansluitend op de PSN kunnen binnen het ILG aanvullende voorzieningen gesubsidieerd worden zoals recreatieve voorzieningen.

Het tweede plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2)
Binnen de POP2 regeling wordt Europees geld beschikbaar gesteld aan de provincies. De provincies bundelen deze subsidie met het ILG ten behoeve van de subsidiëring van projecten. Binnen het POP2 kent men vier basisdoelstellingen voor plattelandsontwikkeling, de zogenoemde assen. As twee 'Kwaliteit van natuur en landschap verbeteren door beheer van het platteland te steunen' omvat tevens natuurontwikkeling.

LIFE-regeling voor Natura 2000 gebieden
In natuurgebieden die vallen onder de Europese Habitat- of Vogelrichtlijn, de zogenaamde Natura 2000 gebieden, kunnen natuurontwikkelingswerken voor maximaal 50% gefinancierd worden vanuit de Europese LIFE-natuur regeling. Belangrijke voorwaarde is dat de maatregelen ten gunste moeten komen aan de habitats of soorten die opgenomen zijn in de Habitat- of Vogelrichtlijn. Een veel voorkomend probleem is dat in te richten landbouwgrond nog niet in de begrenzing is opgenomen van een Natura 2000 gebied. Alleen binnen een Natura 2000 begrenzing kan aanspraak op de regeling gemaakt worden.

INTERREG
Voor natuurontwikkelingsgebieden die gesitueerd zijn in een gebied dat valt onder het Europese INTERREG IV programma Noordzee of Noordwest Europa kan maximaal 50% financiering voor inrichting verkregen worden. Bij het vooral in aanmerking komende INTERREG IVB programma moet er sprake zijn van transnationale samenwerking van tenminste twee verschillende landen van het betreffende programmagebied. INTERREG projecten worden vaak getrokken door een provincie en ingediend bij een programmabureau. Natuurprojecten die voldoen aan de kaders van plattelandsontwikkeling of klimaatbuffering kunnen mogelijk in een INTERREG project worden ondergebracht.

Bij het aanvragen van Europese subsidie moet men zich wel bedenken dat natuurontwikkeling door verwijdering van de toplaag een voornamelijk Nederlands fenomeen is, dat in Europees verband nadere uitleg behoeft.
Subsidieregelingen zijn zeer frequent aan veranderingen onderhevig. Daarom verdient het aanbeveling altijd de betreffende website te raadplegen (kader 1). Hier worden regeling en voorwaarden bekend gemaakt en zijn doorgaans ook de formulieren te downloaden die voor een aanvraag noodzakelijk zijn. Bij de uitwerking van een natuurontwikkelingsplan is het verstandig reeds zicht te hebben op de subsidieregeling waar een beroep op zal worden gedaan. Iedere regeling heeft zijn eigen criteria waar de te realiseren natuur aan dient te voldoen.
Indien bepaalde voorzieningen bij een subsidieregeling niet voor financiering in aanmerking komen, verdient het aanbeveling dergelijke items in separate deelprojecten uit te werken. Zo'n deelproject kan dan wellicht bij een andere regeling worden aangeboden voor co-financiering. Een voorbeeld is de recreatieve inrichting die niet in aanmerking komt voor SN inrichtingssubsidie Hiervoor moet een andere subsidiemogelijkheid gevonden worden, bijvoorbeeld POP2 in het kader van plattelandsontwikkeling.
Bij uitwerking in deelprojecten kan een financieringsmatrix worden opgenomen waarbij inzichtelijk wordt op welke wijze de deelprojecten gefinancierd kunnen worden.
De begroting van een project kan men beter niet in een plan opnemen maar als bijlage meeleveren. Aangezien bepaalde begrotingsposten bij bepaalde regelingen niet subsidiabel zijn, kan een begrotingsbijlage gemakkelijker op onderdelen aangepast worden. Ook

**Kader 1. Relevante websites**

**www.natuurbeheer.nu** Deze site is een gezamenlijk initiatief van Unie van Bosgroepen, Bosschap en LNV. Hier wordt op de onderwerpen beleid, wet en regelgeving, subsidies, beheer en maatschappij de actuele stand van zaken weergegeven.
**www.hetlnvloket.nl** Nieuwe openstellingsdata van LNV subsidieregelingen worden hier gelijktijdig met de Staatscourant gepubliceerd.
**www.vrom.nl/interreg** De voorwaarden voor de Europese INTERREG regeling staan hier weergegeven.
**www.senternovem.nl** Hier worden vele programma's en regelingen op het gebied van duurzaamheid en innovatie weergegeven. Senternovem is het Nederlandse indieningsloket voor LIFE+ aanvragen. Maar ook voor INTERREG en andere Nationale en Europese subsidieregelingen is hier veel informatie te vinden.
**www.ec.europa.eu/environment/life** Voorwaarden, voorbeelden en openstellingsdata voor LIFE+ zijn hier te vinden.
Voorts de sites van de verschillende provincies, hier worden de openstellingsdata voor de PSN en PSAN gepubliceerd inclusief de beschikbare budgetten.

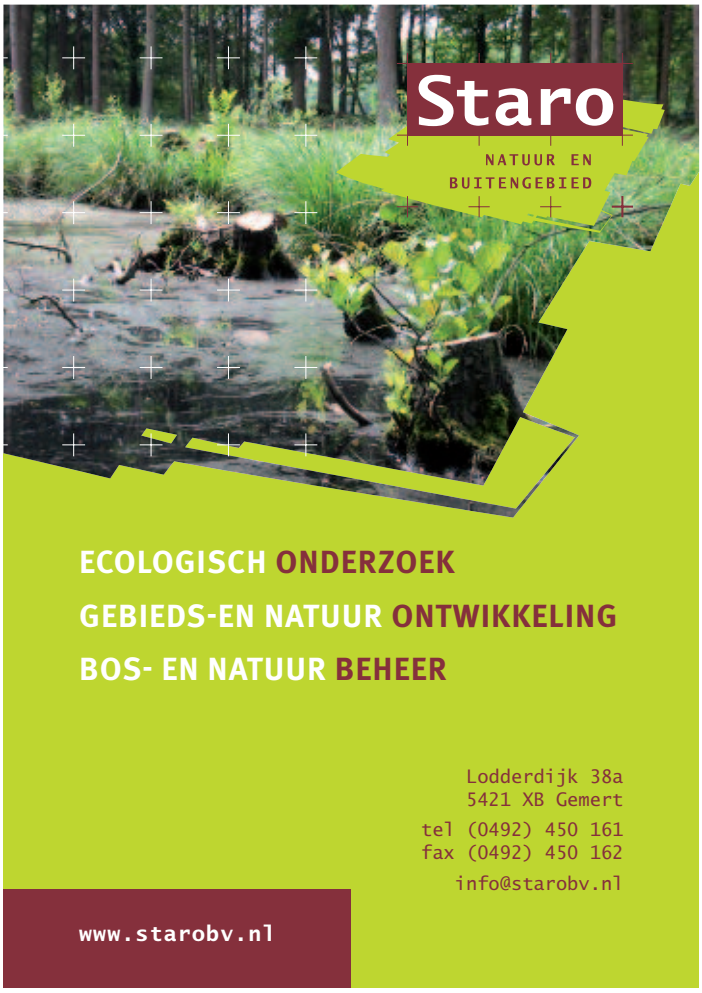
kan het soms nog jaren duren alvorens een natuurontwikkelingsplan wordt uitgevoerd; hierdoor behoeft een begroting vaak prijsaanpassingen.

**Bestemmingsplan en vergunningen**
Voordat landbouwgrond in natuur kan worden omgezet moet dit planologisch geregeld zijn. Dit betekent dat in het bestemmingsplan de bestemming natuur moet zijn vastgelegd. Het komt regelmatig voor dat dit niet het geval is, hetgeen betekent dat eerst een aanvraag voor bestemmingsplanwijziging moet worden voorbereid en ingediend. Deze procedure duurt minimaal 9 maanden, maar kan door mogelijke bezwaarprocedures veel langer gaan duren. Het verdient aanbeveling om bij te starten procedures voor nieuwe bestemmingsplannen hier al alert op te zijn opdat landbouwgronden gelegen in de Ecologische Hoofdstructuur ook reeds de bestemming natuur als mogelijkheid meekrijgen.
Elke provincie heeft een ontgrondingsverordening. Voor het verwijderen van de bouwvoor en andere grotere ontgravingen in natuurgebieden is een ontgrondingsvergunning noodzakelijk. Aan deze vergunning zijn leges gekoppeld die gebaseerd zijn op het aantal te ontgraven $m^3$ in een project.
De legeskosten kunnen daardoor oplopen tot € 250 /ha. Het is gewenst dat provincies hun ontgrondingenverordening zodanig aanpassen, dat bij ontgronding ten behoeve van natuurontwikkeling de betaling van legeskosten niet meer afhankelijk is van het aantal te ontgraven $m^3$. Betreffende natuurontwikkeling wordt immers doorgaans uitgevoerd in het kader van rijks- of provinciaal beleid.
Voor grondontgravingen is een aanleggvergunning vereist van de gemeente. Een aanlegvergunning wordt getoetst aan het bestemmingsplan. Als er sprake is van mogelijke archeologische waarden wordt hierbij een archeologisch onderzoek verlangd waarin aangetoond wordt dat de archeologische waarden bij de inrichting ontzien worden.

Bij waterhuishoudkundige inrichting is een keurontheffing nodig; aan te vragen bij het betreffende waterschap. Het verdient aanbeveling om bij gewenste aanpassingen van de waterhuishouding het waterschap reeds bij de planuitwerking te betrekken. Door in een vroeg stadium wensen en mogelijkheid met het waterschap af te kaarten wordt doorgaans het best haalbare betreffende de waterhuishoudkundige inrichting bereikt.

**Communicatie**
Communicatie met de streek in de planfase van een natuurontwikkelingsproject is van uitzonderlijk belang. Een gemotiveerde uitleg kan zorgen voor draagvlak waardoor in het vergunningentraject bezwaarprocedures voorkomen kunnen worden. Het opnemen van recreatieve voorzieningen in een plan en het uitnodigen van de bewoners om de ontwikkelingen regelmatig te volgen leidt tot de voor het natuurbeheer zo belangrijke betrokkenheid.

**Literatuur**
**Hendrix, M.J.S., 2008.** Natuurherstel Plateaux/Hageven. De Levende Natuur 109 (6): 238-239.

**Summary**
**Practical aspects of the removal of top soil of former agricultural land**
As a consequence of a very high availability of phosphorus in former agricultural soils removal of the top soil is frequently performed to increase biodiversity.
Removal of the top soil is very expensive. However, several funds are available to participate in the costs, in The Netherlands but also in the EU (LIFE). Since the removal of top soil is a typical Dutch phenomenon, explanation is needed when asking for financial support from Brussels.
One of the main problems in these projects is what to do with the removed soil. Creative solutions are frequently needed; examples have been given.
Projects with removal of top soil need a long preparation time, among other things because municipalities and provinces must grant licenses, which takes a long time.

A. Stoker
Projectencoördinator afdeling Vastgoed & Projecten, Vereniging Natuurmonumenten
Postbus 9955, 1243 ZZ 's-Graveland
a.stoker@natuurmonumenten.nl