



Planbureau voor de Leefomgeving

HET PROVINCIAAL NATUURBELEID INGEKADERD

Inzicht in de invloed van internationaal, nationaal en interprovinciaal beleid en wettelijke kaders op het provinciaal natuurbeleid

Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact

25 januari 2017



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving, in samenwerking met Wageningen University & Research (WUR)

Den Haag, 2017

PBL-publicatienummer: 2667

Contact

Rob Folkert (rob.folkert@pbl.nl)

Auteurs

Robert Jan Fontein (WUR), Saskia van Broekhoven (PBL), Dana Kamphorst (WUR), Arianne de Blaeij (WUR) en Rikke Arnouts (ARbeleidsadvies)

Met dank aan

Froukje Boonstra (WUR), Vincent Linderhof (WUR), Rolf Michels (WUR), Fred Kistenkas (WUR), Mirjam Broekmeyer (WUR), Alwin Gerritsen (WUR)

Review

Petra van Egmond (PBL), Paul Hinssen (WOT NM)

Eindredactie

Uitgeverij PBL

We bedanken de collega's van het PBL en Wageningen University & Research voor hun bijdragen en commentaren.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Fontein, R.J. et al. (2017), *Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Aanpak	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Staatssteun en gelijkberechtiging	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Over de kaders	14
2.2.1 Staatssteun	14
2.2.2 Gelijkberechtigingsdiscussie in het Nederlandse natuurbeleid	20
2.3.1 Realiseren Natuurnetwerk Nederland	23
2.3.2 Verbeteren milieu- en watercondities	28
2.3.3 Resumé belangrijkste effecten	28
2.4 Effectiviteit	29
2.5 Conclusies	30
3 VHR en Wet natuurbescherming	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Over de kaders	32
3.2.1 Van de VHR tot de nieuwe Wet natuurbescherming: proces	32
3.2.2 De nieuwe Wet natuurbescherming (inclusief de VHR): inhoud	34
3.3 Effecten van de kaders op provinciale beleidsstrategieën	38
3.3.1 Realiseren Natuurnetwerk	38
3.3.2 Verbeteren milieu- en watercondities	39
3.3.3 Beheer	39
3.3.4 Soortenbeleid	40
3.3.5 Resumé belangrijkste effecten	41
3.4 Effectiviteit	42
3.5 Conclusies	44
4 Financiële kaders	45
4.1 Inleiding	45
4.2 De inhoud van de financiële kaders	45
4.2.1 Afspraken over middelen voor het Natuurpact	45
4.2.2 Bestuursakkoord natuur	46
4.2.3 Regeerakkoord-Rutte II en het Natuurpact	48
4.2.4 Uitkering middelen via het Provinciefonds	51
4.3 Effecten van de financiële kaders op de natuurbeleidsstrategieën	54
4.3.1 Effect van de omvang van de financiële middelen	54
4.3.2 Effecten van uitkering middelen via Provinciefonds	58

4.4	Effectiviteit	58
4.5	Conclusies	59
5	Programma Aanpak Stikstof	61
5.1	Inleiding	61
5.2	Inhoud van het kader PAS	61
	5.2.1 Ontstaansgeschiedenis en basiskenmerken	61
	5.2.1 Provinciale taken in het kader van de PAS	63
5.3	Effecten van de PAS op de provinciale natuurbeleidsstrategieën	66
	5.3.1 Realiseren Natuurnetwerk	66
	5.3.2 Verbeteren van de milieu- en watercondities	67
	5.3.3 Resumé belangrijkste effecten	68
5.4	Effectiviteit	68
5.5	Conclusies	70
6	Waterveiligheidskaders in de uiterwaarden	71
6.1	Inleiding	71
6.2	De relevante kaders voor waterveiligheid in de uiterwaarden	71
6.3	Effecten op de provinciale natuurbeleidsstrategieën	74
	6.3.1 Realiseren Natuurnetwerk (en Natura 2000)	74
	6.3.2. Beheer	75
	6.3.3 Verbeteren watercondities	76
	6.3.4 Resumé belangrijkste effecten	76
6.4	Effectiviteit	76
6.5	Conclusies	77
7	Kaderrichtlijn Water	79
7.1	Inleiding	79
7.2	Over het kader	79
7.3	Effecten van de KRW op de uitvoering van provinciale natuurbeleidsstrategieën	82
	7.3.1 Milieu- en watercondities	82
	7.3.2 Realiseren natuurnetwerk	84
	7.3.1 Resumé belangrijkste effecten	84
7.4	Effectiviteit	85
7.5	Conclusies	85
	Literatuur	87
	Bijlagen	93
1	Respondentenlijst	93
2	Verschillende strategieën (modellen) hoe met gelijkberechtiging om te gaan bij beheer en eigendom van natuurgronden	94

Samenvatting

Bij de ontwikkeling en uitvoering van hun natuurbeleid hebben de provincies te maken met beleids- en wettelijke kaders die voor alle provincies gelden. Het gaat hier om Europese kaders, rijkskaders en gemeenschappelijke afspraken tussen de twaalf provincies onderling en tussen de provincies en het Rijk. Deze kaders vormen de randvoorwaarden waarbinnen de provincies hun natuurbeleidsstrategieën vormgeven en ze beïnvloeden de effectiviteit van die strategieën. Kaders kunnen het provinciaal natuurbeleid en de uitvoering daarvan zowel belemmeren als vooruit helpen.

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de effecten van de belangrijkste beleids- en wettelijke kaders op de provinciale natuurbeleidsstrategieën en naar de impact van deze kaders op de effectiviteit in termen van de drie ambities van het Natuurpact: biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. De kaders die in dit rapport centraal staan, zijn: staatssteunregels en gelijkberechtiging, de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Wet natuurbescherming, de financiële afspraken tussen Rijk en provincies, het Programma Aanpak Stikstof (PAS), de waterveiligheidskaders in de uiterwaarden en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze kaders zijn geselecteerd omdat ze naar verwachting een belangrijke invloed hebben op de effectiviteit van de provinciale natuurbeleidsstrategieën. Dit rapport is een achtergrondrapport bij de eerste rapportage van de lerende evaluatie van het Natuurpact (PBL 2017). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft het onderzoek voor deze lerende evaluatie uitgevoerd samen met Wageningen University & Research (WUR).

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode eind 2015 tot en met juni 2016. Ontwikkelingen van na deze datum zijn niet meegenomen. In het onderzoek is gebruikgemaakt van een uitgebreide documentenanalyse. Hiernaast zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers van Rijk en provincies en met enkele experts. Daarnaast is een workshop 'handelingsperspectieven' – waarbij beleidsmedewerkers van provincies en Rijk en medewerkers van maatschappelijke organisaties aanwezig waren – benut om de analyse aan te scherpen.

Staatssteun en gelijkberechtiging

Bij de realisatie van het Natuurnetwerk moeten provincies rekening houden met Europese staatssteunregels. Staatssteun is een rechtsbegrip uit het mededingingsrecht van de Europese Unie (EU). Staatssteun omvat alle economisch waardebare maatregelen die een overheid neemt om een onderneming economisch te ondersteunen. Deze maatregelen worden direct of indirect betaald met staatsmiddelen en bevoordelen bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere. Het gaat hier om maatregelen waarbij een onderneming een financieel voordeel krijgt, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies, het ontvangen van leningen tegen een lage rente, garanties of de overdracht van gronden 'om niet'. Staatssteun is in principe niet toegestaan, maar er zijn uitzonderingen mogelijk als het om een dienst gaat ten behoeve van een publiek belang (een zogenoemde Dienst van Algemeen Economisch Belang, DEAB), zoals onrendabele openbaarvervoersdiensten.

Staatssteunregels zijn extra onder de aandacht gekomen in het Nederlandse natuurbeleid nadat Stichting het Nationale Park Hoge Veluwe en Stichting Linschoten – met steun van de Federatie Particulier Grondbezit (FPG) en later de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) – bij de Europese Commissie een klacht indienden over de Nederlandse overheid. Deze zou mogelijk staatssteun verlenen bij het doorleveren van gronden 'om niet' en het verstrekken van subsidies voor grondaankoop aan terreinbeherende organisaties (TBO's), en niet aan andere particulieren. Naar aanleiding van deze klacht is de subsidieregeling voor de verwerving van gronden aangepast en is gelijkberechtiging het uitgangspunt geworden. Dat

betekent dat iedereen in aanmerking kan komen voor een vergoeding voor grondaankoop. Het principe van gelijkberechtiging is ook afgesproken in het Natuurpact. Daarin staat dat iedereen bij het ontwikkelen van natuur gelijke kansen moet krijgen en gelijk behandeld moet worden.

Daarnaast zijn staatssteunregels van invloed op de hoogte van de subsidies die provincies kunnen verstrekken voor bijvoorbeeld aankoop, functieverandering, inrichting en beheer van gronden. Deze subsidies moeten marktconform zijn en voor alle partijen gelijk. Om tegemoet te komen aan de staatssteunregels en om overcompensatie te voorkomen hebben provincies, het Rijk en de manifestpartners afspraken gemaakt over de hoogte van de vergoedingen. Gestreefd wordt naar een eigen bijdrage van maatschappelijke partners aan de verwerving, de functieverandering en de inrichting van gronden van ten minste 15 procent en naar een eigen bijdrage van 25 procent aan het beheer ervan. Bij deze afspraken spelen naast staatssteunregels ook economische overwegingen mee, namelijk de bezuinigingsopgave voor het natuurbeleid.

De staatssteunregels hebben vooral effect op de realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk, met name op de wijze waarop de provincies omgaan met de provinciale grondvoorraad. Ze kunnen voor vertraging zorgen bij de totstandkoming van het Natuurnetwerk en daarmee bij het realiseren van de biodiversiteitsambities. Provincies mogen namelijk niet zomaar gronden doorleveren waarover nog geen juridisch bindende afspraken zijn gemaakt. Provincies zijn nog steeds terughoudend met het doorleveren van gronden. Reeds verworven gronden binnen het Natuurnetwerk waarover nog geen afspraken bestaan, worden vooralsnog mondjesmaat openbaar verkocht. Ook is een effect waarneembaar op hoe provincies gronden beschikbaar willen maken voor het Natuurnetwerk. Mede door de staatssteunregels zetten deze meer in op (agrarische) zelfrealisatie in plaats van verwerving. Staatssteunregels en gelijkberechtiging vragen tevens om andere werkwijzen in gebieden, doordat het niet langer gebruikelijk is om afspraken te maken met de beheerder over het beoogde natuurbeheer. Ten slotte zijn de staatssteunregels van invloed op het verbeteren van de milieu- en watercondities in een gebied. Voor het nemen van PAS-herstelbeheermaatregelen op eigen terreinen ontvangen beheerders 100 procent vergoeding. Beheerders zijn echter bang dat de Europese Commissie deze subsidie toch als staatssteun ziet en dat ze het subsidiebedrag vervolgens moeten terugbetalen. Door deze mogelijke juridische procedures zijn ze terughoudend om contracten aan te gaan. Hierdoor ontstaat het risico dat het uitvoeren van de natuurherstelmaatregelen vertraging oploopt.

Gelijkberechtiging heeft in potentie een positief effect op de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid, doordat de open aanbesteding door de provincies iedereen nu een gelijke kans geeft bij de verkoop van grond en het beheer hiervan. Ook is de subsidieregeling voor de grondaankoop open voor alle partijen, inclusief particulieren. In de praktijk is het aantal openbare aanbestedingen echter beperkt en neemt het aandeel particulieren en bedrijven dat bijvoorbeeld via functieverandering aan zelfrealisatie doet, niet sterk toe. Het aantal bij het natuurbeheer betrokken partijen, en daarmee de maatschappelijke betrokkenheid, neemt dan ook nog niet duidelijk toe.

De VHR en de Wet natuurbescherming

De Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) vormen een belangrijk kader voor het Nederlandse natuurbeleid. Het doel van de twee richtlijnen is om aangewezen soorten en leefgebieden duurzaam te laten voortbestaan in Europa. De richtlijnen omvatten hiertoe lijsten met natuurlijke habitattypen en dier- en plantensoorten. Onder de VHR moeten lidstaten gebieden aanwijzen die tezamen het Natura 2000-netwerk vormen. Ook moeten ze maatregelen nemen om de instandhouding van de VHR-soorten en -habitats in stand te houden. De VHR zijn wettelijk verankerd in de Flora- en Faunawet (Ffw) en de Natuurbeschermingswet van 1998. Vanaf 1 januari 2017 wordt de Wet natuurbescherming van kracht. Provincies zijn daarop al aan het voorsorteren.

De nieuwe Wet natuurbescherming regelt verschillende inhoudelijke onderwerpen. De belangrijkste daarvan zijn gebiedsbescherming en soortenbescherming. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de oude wet is dat de provincies met de nieuwe wet verantwoordelijk worden voor en verplicht zijn tot de uitvoering van Natura 2000-beheerplannen. Provincies hebben hierbij een inspanningsverplichting. Het Rijk blijft resultaatverantwoordelijk. Het gros van de Natura 2000-gebieden is inmiddels aangewezen en er wordt gewerkt aan (ontwerp)beheerplannen. De belangrijkste opgave waar de provincies de komende jaren voor staan, is het beschermen van specifieke soorten en habitats en Natura 2000-gebieden door het Natuurnetwerk te realiseren en de PAS- en Natura 2000-maatregelen die in de beheerplannen staan, uit te voeren. De wet verplicht de provincies verder om in de provinciale verordening gebieden aan te wijzen voor het Natuurnetwerk en beschermingsregels op te stellen. Een andere wijziging in de Wet natuurbescherming ten opzichte van de Natuurbeschermingswet is dat de provincies een zorgplicht hebben om VHR- en Rode Lijstsoorten actief te beschermen. Bijvoorbeeld door nestgelegenheden te creëren, verbindingen aan te leggen of soorten te herintroduceren, ongeacht waar ze voorkomen. Naast deze actieve soortenbescherming zijn provincies met de nieuwe wet ook verantwoordelijk voor het verlenen van ontheffingen en het opstellen van vrijstellingsregels voor het verbod op het verstoren en doden van beschermde soorten (de zogenaamde passieve soortenbescherming).

De VHR stuurt het provinciaal natuurbeleid in belangrijke mate. Provincies richten zich met hun Natuurnetwerk, de verbetering van milieu- en watercondities en het (agrarisch) natuurbeheer vooral op de duurzame instandhouding van soorten en habitats uit de VHR. Het is een stimulerend kader voor de realisatie van die delen van het Natuurnetwerk die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. De focus op VHR-doelen is sterk toegenomen door de afspraken in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact en door de wettelijke verankering van de inspanningsverplichting die de provincies in de nieuwe Wet natuurbescherming hebben voor de VHR-doelen. De focus op de VHR leidt wel af van de realisatie van natuur en biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk en de kerngebieden. Ook leveren de statische instandhoudingsdoelen van de VHR spanning op met het streven van provincies naar meer robuuste systemen en het toestaan van natuurlijke processen.

De nieuwe Wet natuurbescherming leidt in potentie tot nieuw elan in het (aanvullend) actieve soortenbeleid. Omdat de wet provincies ertoe verplicht maatregelen te nemen voor de instandhouding van soorten ongeacht waar deze voorkomen, gaan deze het soortenbeleid herijken of ontwikkelen. Ondanks deze stimulansen uit de VHR en de Wet natuurbescherming hebben de provincies nog beduidend minder aandacht voor het aanvullend actieve soortenbeleid dan voor de realisatie van het Natuurnetwerk en de kerngebieden voor agrarisch natuurbeheer.

De VHR zorgen wel voor spanningen bij de realisatie van andere provinciale ambities, zoals het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid. Maatschappelijke partijen, zoals natuur- en landbouworganisaties, zijn in het algemeen goed betrokken bij de beheerplanprocessen en de uitvoering van de Natura 2000-opgaven. Nieuwe actoren, zoals burgers en ondernemers, hebben echter weinig mogelijkheden om een rol te spelen bij de ontwikkeling of het beheer van Natura 2000-gebieden. Enerzijds komt dit doordat de provincies weinig mogelijkheden zien voor burgers en ondernemers om beheertaken op zich te nemen en de beoogde kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden te beheren. Anderzijds kennen de VHR en de Habitattoets een strenge procedure voor het toetsen van plannen en projecten voor economische ontwikkeling, en voor het geven van vrijstellingen in verband met beschermde soorten. Deze strenge procedures vormen een belemmering voor ondernemers om initiatieven te ontplooiën. De Wet natuurbescherming bevat wel enkele instrumenten die zijn bedoeld om natuur en economische activiteiten meer in samenhang te zien, zoals de programmatische aanpak bij soortenbescherming.

Financiële kaders

Met het Bestuursakkoord natuur dat Rijk en provincies in 2011/2012 sloten, het Natuurpact (2013) en de Bestuursovereenkomst grond (2013) zijn er rijksmiddelen beschikbaar gekomen voor het provinciaal natuurbeleid. In het Bestuursakkoord natuur – dat werd afgesloten onder kabinet-Rutte I – werd afgesproken dat de provincies tot 2021 in totaal 40.000 hectare aan nieuwe natuur zouden inrichten, waarvoor nog 17.000 hectare landbouwgrond moest worden verworven. Voor de dekking hiervan stelde het Rijk grond beschikbaar. Voor het beheer van die gronden kregen de provincies jaarlijks 105 miljoen euro via het Provinciefonds. Zelf zouden de provincies jaarlijks een eigen bijdrage aan het beheer moeten leveren van 65 miljoen euro. Afgesproken werd dat de provincies de Rijks- en eigen provinciale middelen gericht zouden inzetten voor het realiseren van de internationale verplichtingen van de VHR en de KRW. Voor de verdeling van de middelen heeft het IPO advies gevraagd aan een externe commissie onder leiding van mr. G.J. Jansen. Deze kwam met een verdeelsleutel die onder meer is gebaseerd op de provinciale ontwikkel- en beheeropgave en de aangegane harde juridische verplichtingen.

Met het kabinet-Rutte II kwam er 200 miljoen euro extra middelen per jaar vrij via een decentralisatie-uitkering via het Provinciefonds. De extra middelen kregen hun beslag in het Natuurpact van 2013, waarin provincies en Rijk afspraken om de ontwikkelopgave uit het Bestuursakkoord minimaal te verdubbelen. Dit betekent dat de ontwikkelopgave vanaf 2011 tot en met 2027 ongeveer 80.000 hectare bedraagt. Voor de verdeling van de middelen hiervoor werd wederom advies gevraagd aan de commissie-Jansen. Dit advies werd door de provincies overgenomen. Daarnaast streven provincies en Rijk naar een eigen bijdrage van maatschappelijke partijen aan de realisatie van het Natuurnetwerk, namelijk van 15 procent.

De provincies zetten door de financiële kaders vooral in op het realiseren van de VHR- en KRW-doelen. De realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk en de verbetering van de milieu- en watercondities zijn daarvoor de belangrijkste strategieën. De provincies verwachten dat de rijksmiddelen en de overeengekomen provinciale bijdrage niet voldoende zijn om de VHR-doelen te realiseren. Er zijn vier manieren waarop zij inspelen op dit tekort: 1) door extra provinciaal geld in te zetten voor VHR-doelen, 2) door financiering te vragen aan andere partijen, 3) door kostenbesparingen door te voeren door efficiëntere strategieën en maatregelen in te zetten of door de natuuropgave te combineren met de uitvoering van andere provinciale beleidsopgaven, zoals voor water, 4) door de beleidsinspanningen te prioriteren.

De financiële afspraken zijn enkel gericht op het halen van de biodiversiteitsambities. Er zijn geen financiële afspraken gemaakt over het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie. De financiële kaders dragen dus niet direct bij aan het realiseren van deze ambities.

Doordat de middelen via het Provinciefonds worden uitgekeerd, hebben de provincies meer mogelijkheden om met middelen te schuiven tussen bijvoorbeeld verwerving, inrichting en beheer dan tijdens de periode van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), toen de middelen nog waren gekoppeld aan specifieke prestaties.

Programma Aanpak Stikstof

Het Programma Aanpak Stikstof (de PAS) koppelt ruimte voor natuurherstel aan ruimte voor vergunningen voor economische activiteiten in en rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (PAS-gebieden). Het programma is vanaf 1 juli 2015 van kracht. De PAS is ingesteld omdat de natuur in deze gebieden achteruit ging door een overschot aan stikstof. Ook waren er problemen met de vergunningverlening aan agrarische bedrijven in de nabijheid van PAS-gebieden die wilden uitbreiden. De PAS bestaat uit bronmaatregelen, bijvoorbeeld het doorvoeren van voer- en managementmaatregelen en emissiearme staltechnieken, en uit herstelmaatregelen, zoals vernatten, plaggen en maaien, die het effect van de aanwezige stikstof in natuurgebieden teniet doen of verminderen. Bij de herstelmaatregelen gaat het

voor een groot deel om tijdelijk herstelbeheer op bestaande natuurterreinen of om structurele herstelmaatregelen om de watercondities te verbeteren, waarvoor vaak extra grond nodig is. Het Rijk is verantwoordelijk voor de bronmaatregelen, de provincies voor de uitvoering van de herstelmaatregelen. De gedachte achter de PAS is dat deze bron- en herstelmaatregelen de natuur dusdanig herstellen dat daarmee tegelijkertijd ontwikkelingsruimte ontstaat voor nieuwe activiteiten waarmee stikstof wordt uitgestoten.

De provincies hebben per PAS-gebied een gebiedsanalyse opgesteld, om scherp te krijgen welke herstelmaatregelen zij moeten treffen. De financiering voor deze maatregelen komt grotendeels van het Rijk. De provincies dienen de herstelmaatregelen vast te leggen in hun beheerplannen van de betreffende PAS-gebieden. Ze moeten de herstelmaatregelen monitoren en indien nodig voor bijsturing zorgen. Ook zorgen de provincies voor de uitgifte van ontwikkelingsruimte voor economische activiteiten.

De PAS draagt vooral in provincies met een groot aandeel PAS-gebieden bij aan de realisatie van het Natuurnetwerk en daarmee aan het verbeteren van de biodiversiteit. Dat komt doordat de provincies de gebieden die nodig zijn voor de PAS-herstelmaatregelen, onderdeel hebben gemaakt van hun Natuurnetwerk. Ook het op orde brengen van de milieu- en watercondities heeft in de PAS-gebieden een stevige impuls gekregen. Vrijwel alle provincies realiseren de delen van de ontwikkelopgave die nodig zijn voor de PAS, met voorrang. De koppeling tussen natuurherstel en het uitgeven van ontwikkelingsruimte heeft gezorgd voor een gevoel van urgentie, zowel bij de provincies als bij hun partners. Daartegenover staat dat de PAS ook maatschappelijke onrust veroorzaakt onder grondeigenaren in gebieden waar ingrijpende maatregelen nodig zijn. De concentratie op de PAS leidt er verder toe dat de realisatie van het Natuurnetwerk en de milieu- en watermaatregelen minder aandacht krijgen. Deze zijn namelijk niet noodzakelijk voor de PAS.

Waterveiligheidskaders in de uiterwaarden

Een deel van de natuuropgave – Natura 2000 en Natuurnetwerk – van de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Limburg, Utrecht en Overijssel ligt in de uiterwaarden van de grote rivieren. Met name Gelderland heeft hier een grote taakstelling. In de uiterwaarden hebben deze provincies te maken met specifieke waterveiligheidskaders die alleen van toepassing zijn op de uiterwaarden en waarvoor Rijkswaterstaat het bevoegd gezag is. Op de eerste plaats fungeert de Waterwet (2009) als het wettelijk kader voor de vergunningverlening voor alle activiteiten in het riviereengebied, dus ook voor natuurgerelateerde activiteiten. Ten tweede is er de Beleidslijn grote rivieren, die als afwegingskader fungeert voor de Waterwet om te kunnen beoordelen of activiteiten in het rivierbed kunnen plaatsvinden en, zo ja, onder welke voorwaarden. Natuur wordt in deze Beleidslijn als riviergebonden activiteit gezien. Het derde relevante kader is de Vegetatielegger. Daarin geeft Rijkswaterstaat (RWS) aan op welke plekken in de uiterwaarden wel of geen natuurontwikkeling is toegestaan en, zo ja, om welke typen natuur het dan gaat. Als er op een terrein te veel begroeiing is, dan mag die worden verwijderd volgens de Waterwet. De afgelopen twee jaar heeft RWS in het Programma Stroomlijn met terreinbeheerders gewerkt om het aandeel totale begroeiing in het rivierbed terug te brengen en zo de doorstroming te verbeteren.

De Vegetatielegger belemmert in de praktijk de realisatie van de beoogde natuurkwaliteit in de Natura 2000-gebieden in de uiterwaarden van de grote rivieren. Het gaat hierbij om uitbreidingsdoelen die opstuwung veroorzaken, zoals zachte en droge hardhoutoibossen. De ontwikkeling van deze nieuwe natuur is nodig om te zorgen voor een duurzame instandhouding van soorten. De Vegetatielegger staat deze natuurontwikkeling maar op een beperkt aantal plekken toe. Dit is een risico voor het behalen van de biodiversiteitsambities. De provincies ontwikkelen strategieën om hiermee om te gaan. Zo investeren zij in de relatie met RWS om de mogelijkheden voor natuur binnen de Vegetatielegger of het Programma Stroomlijn uit te breiden of kijken ze op gebiedsniveau of natuurontwikkeling toch mogelijk is. Voor het beheer van het Natuurnetwerk (inclusief Natura 2000) spelen het grondeigen-

dom en de grondstrategie van RWS een rol. Deze zorgen ervoor dat natuurbeheer op een groot gedeelte van de natuurgronden in de uiterwaarden geen prioriteit krijgt. RWS heeft in de uiterwaarden veel gronden in zijn bezit, waarop ook natuurbeheer is gepland. Doordat hij die gronden meestal verpacht, zijn de provincies voor een groot deel afhankelijk van RWS voor hun natuurbeheermaatregelen. Op deze gronden heeft RWS geen natuurdoelstelling en in de pachtcontracten is natuurbeheer niet als voorwaarde opgenomen. Ook hebben provincies geen directe subsidierelatie met RWS, waardoor ze moeilijk kunnen sturen op het gewenste natuurbeheer. Om dit tegen te gaan maken de provincies nu afspraken met RWS over de financiering van extra natuurbeheer en het stellen van extra voorwaarden in de pachtcontracten.

Waterveiligheidsmaatregelen kunnen echter ook een positief effect hebben op het verbeteren van de watercondities voor natuurontwikkeling in de uiterwaarden. Sommige maatregelen, zoals het aanleggen van nevengeulen en het verwijderen van bagger – deze moeten worden genomen in het kader van de KRW –, dragen zowel bij aan natuurontwikkeling als aan waterveiligheid.

Kaderrichtlijn Water

Om de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen en te verbeteren is sinds 2000 de Europese KRW van kracht. Volgens de KRW moet uiterlijk in 2027 de chemische en ecologische toestand van alle aangewezen KRW-wateren 'goed' zijn. Hiervoor gelden Europese normen. De KRW is in Nederland vastgelegd in de Waterwet en in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkwm). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is eindverantwoordelijk voor het behalen van de KRW-doelen. De uitvoering vindt plaats in stroomgebiedsdistricten, waar provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat moeten samenwerken.

Er is een sterke relatie tussen waterkwaliteit en natuur. In het Natuurpact is daarom afgesproken dat maximale synergie moet worden gezocht tussen KRW-maatregelen en natuurbeheer en -ontwikkeling.

Provincies sluiten met hun KRW-maatregelen aan bij de verbetering van de milieu- en watercondities die nodig zijn voor natuur. Dit heeft als voordeel dat de provincies de kosten kunnen delen met bijvoorbeeld waterschappen als het gaat om hydrologische maatregelen die ook goed zijn voor natuur. Bovendien biedt het gezamenlijk uitvoeren van maatregelen mogelijkheden om de overheadkosten te verminderen. Een ander voordeel is dat het gebied waar de maatregelen moeten worden uitgevoerd, maar een keer hoeft te worden verstoord. Ook zijn provincies voor wat betreft de regionale wateren verantwoordelijk voor zowel het KRW- als het natuurbeleid, wat kansen biedt om de twee te combineren. Het met elkaar verbinden van de KRW- en natuurmaatregelen en -doelen gaat echter niet vanzelf. Water en natuur zijn van oudsher gescheiden werelden, met hun eigen afdelingen, beleidsprocessen en financieringsregelingen. Dit probleem speelt zowel binnen de provincies als daarbuiten.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar de effecten die de belangrijkste beleids- en wettelijke kaders hebben op de provinciale natuurbeleidsstrategieën. Daarbij kijken we ook naar de impact die deze kaders hebben op de effectiviteit van de provinciale strategieën in termen van de drie ambities van het Natuurpact: biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. Onder kaders verstaan we de randvoorwaarden waarbinnen de provincies de beoogde natuurdoelen moeten halen. Deze randvoorwaarden beïnvloeden de inhoud van het beleid en de uitvoering ervan en zijn zo van invloed op de effectiviteit van de beleidsstrategieën. Kaders kunnen het beleid en de uitvoering ervan zowel belemmeren en afbakenen als helpen. Het gaat hier om Europese kaders, rijkskaders en gemeenschappelijke afspraken tussen de twaalf provincies onderling en tussen de provincies en het Rijk.

De belangrijkste beleids- en wettelijke kaders voor het provinciaal natuurbeleid staan hier centraal: gelijkberechtiging en staatssteun, de Wet natuurbescherming en de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de financiële kaders, het Programma Aanpak Stikstof (PAS), de waterveiligheidskaders en de Kaderrichtlijn water (KRW). Daarnaast worden de effecten beschreven die deze kaders hebben op reguliere en vernieuwende provinciale natuurbeleidsstrategieën. Reguliere beleidsstrategieën zijn het uitbreiden van het Natuurnetwerk (ontwikkeling, inrichting en beheer), het verbeteren van de milieu- en watercondities en particulier en agrarisch natuurbeheer. Voorbeelden van vernieuwende beleidsstrategieën zijn natuurinclusieve landbouw (agrarische zelfrealisatie) en procesnatuur.

Dit document is een achtergrondrapport bij de eerste rapportage van de lerende evaluatie van het Natuurpact (PBL 2017). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft het onderzoek voor deze evaluatie uitgevoerd samen met Wageningen University & Research (WUR). De lerende evaluatie van het Natuurpact gaat over de bijdrage die het provinciaal beleid levert aan de verbetering van de biodiversiteit, het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie en de rol van de (rijks)kaders hierbij. Ook brengt ze handelingsperspectieven in beeld die het natuurbeleid verder kunnen versterken. Opdrachtgevers van de lerende evaluatie van het Natuurpact zijn het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

In het hoofdrapport van de lerende evaluatie worden de effecten geanalyseerd die internationale, nationale en interprovinciale beleids- en wettelijke kaders hebben op het provinciaal natuurbeleid. Het voorliggende achtergrondrapport biedt de onderbouwing van deze analyse. Het is bedoeld voor die betrokkenen bij het natuurbeleid die meer willen weten over de inhoud van de kaders, de effecten die deze hebben op de provinciale natuurbeleidsstrategieën en de impact van die effecten op de ambities in termen van biodiversiteit, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van natuur en economie.

In deze inleiding gaan we vervolgens eerst in op de probleemstelling en de afbakening van het onderzoek. Hierna volgt de aanpak die we hebben gehanteerd. We sluiten af met een leeswijzer voor het vervolg van het rapport.

1.2 Probleemstelling

Met deze rapportage willen we (1) inzicht bieden in de inhoud en de ontwikkeling van de belangrijkste Europese, rijks- en interprovinciale kaders die van invloed zijn op het provinciaal natuurbeleid, (2) inzicht geven in de effecten van deze kaders op de provinciale natuurbeleidsstrategieën en (3) de invloed schetsen van deze effecten en van de kaders zelf op de effectiviteit van het natuurbeleid in termen van biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie.

De doelstelling kan worden uiteengelegd in drie onderzoeksvragen:

1. Welke Europese, rijks- en interprovinciale beleids- en wettelijke kaders zijn bepalend voor de effectiviteit van de provinciale natuurbeleidsstrategieën, wat houden die kaders in en hoe ontwikkelen ze zich?
2. Wat zijn de effecten van deze kaders op de provinciale natuurbeleidsstrategieën?
3. Welke invloed hebben deze kaders, en de wijze waarop de provincies ermee omgaan (effecten), op de effectiviteit in termen van biodiversiteit, het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie?

1.3 Aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we op basis van bestaand onderzoeksmateriaal – zoals interviewverslagen en documenten die zijn verzameld voor andere deelonderzoeken in het kader van de lerende evaluatie van het Natuurpact – de kaders verkend die mogelijk een belangrijke invloed hebben op de effectiviteit van de provinciale natuurbeleidsstrategieën. Op basis daarvan zijn de volgende kaders geselecteerd:

- staatssteun en gelijkberechtiging;
- Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Wet natuurbescherming;
- Programma Aanpak Stikstof (PAS);
- financiële kaders;
- Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB);
- waterveiligheidskaders;
- Kaderrichtlijn Water.

Deze kaders zijn vervolgens getoetst op hun belang voor het natuurbeleid in de werkgroep Natuurbeleid van het IPO. Het GLB is uiteindelijk niet opgenomen in dit onderzoek, omdat het de provincies weinig beleidsruimte geeft voor een provinciale invulling. Het GLB is vooral een financieringsbron voor het agrarisch natuurbeheer en heeft daarmee vooral effect op hoe de provincies omgaan met dat agrarisch natuurbeheer (zie Kuindersma et al 2017).

Vervolgens hebben we gebruikgemaakt van schriftelijke bronnen en enkele extra interviews:

- 1) Schriftelijke bronnen, zoals diverse beleids- en wettelijke stukken over de verschillende kaders en daarnaast provinciale en rijksdocumenten. Ook hebben we op basis van het bestaande onderzoeksmateriaal, zoals interviewverslagen, een secundaire analyse uitgevoerd.
- 2) Extra interviews voor de meeste kaders (zie bijlage I). Deze zijn gehouden in de periode 2015 tot en met voorjaar 2016. We hebben provinciale ambtenaren, rijksambtenaren, juridische experts, medewerkers van waterschappen en maatschappelijke organisaties geïnterviewd. In het geval van het kader PAS hebben we interviews gehouden in een beperkt aantal provincies, namelijk Utrecht, Noord-Holland, Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland. Deze vijf provincies zijn uitgekozen omdat ze het meeste te maken hebben met de problematiek die aan de PAS ten grondslag ligt. Om zicht te krijgen op de effecten van de waterveiligheidskaders hebben we onderzoek gedaan in Utrecht en Gel-

derland. Voor de KRW hebben we in Noord-Brabant en Drenthe gekeken hoe deze provincies in hun natuurbeleid omgaan met het kader. Van de gesprekken zijn vrij uitgebreide verslagen gemaakt, die zijn teruggekoppeld aan de geïnterviewden.

In het kader van de evaluatie van het Natuurpact hebben er diverse interactiemomenten tussen onderzoekers en betrokkenen plaatsgevonden. Met name de workshop over handelingsperspectieven is benut om de bevindingen van dit deelonderzoek aan te scherpen. Tijdens deze sessie is ook de probleemanalyse besproken van het kader Staatssteun en gelijkberechtiging en van de KRW

Ontwikkelingen die na juli 2016 hebben plaatsgevonden, zijn niet meer in het onderzoek meegenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de beleids- en wettelijke kaders voor staatssteun en gelijkberechtiging. In hoofdstuk 3 staan de VHR en de Wet natuurbescherming centraal. Hoofdstuk 4 gaat over de financiële kaders. Hoofdstuk 5 behandelt de PAS. In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste waterveiligheidskaders voor de uiterwaarden behandeld. We sluiten dit rapport af met een beschrijving van de KRW (hoofdstuk 7).

In elk hoofdstuk gaan we in op het kader zelf, door de kenmerken van het kader te beschrijven. Vervolgens analyseren we wat de effecten zijn van het kader op de uitvoering van de natuurbeleidsstrategieën en de effectiviteit in termen van biodiversiteit, het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en het verbinden van natuur en economie.

2 Staatssteun en gelijkberechtiging

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de regelgeving van de Europese Unie (EU) over staatssteun en de nationale en interprovinciale afspraken rond gelijkberechtiging. De inhoud van de kaders komt aan bod (paragraaf 2.2), evenals de effecten die de staatssteunregels en de afspraken over gelijkberechtiging hebben op de verschillende natuurbeleidsstrategieën die de provincies hanteren (paragraaf 2.3). Vervolgens analyseren we wat dit betekent voor de effectiviteit van deze strategieën in termen van biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie (paragraaf 2.4). We sluiten af met enkele conclusies (paragraaf 2.5).

2.2 Over de kaders

2.2.1 Staatssteun

Verbod op staatssteun

Staatssteun is een rechtsbegrip uit het zogenoemde EU-mededingingsrecht. Staatssteun omvat alle economisch waardeerbare maatregelen die een overheid neemt om een onderneming economisch te ondersteunen die direct of indirect wordt betaald met staatsmiddelen, en waarmee bepaalde ondernemingen worden bevoordeeld ten opzichte van andere ondernemingen. Het gaat hier om maatregelen waarbij een financieel voordeel voor een onderneming ontstaat. Staatssteun mag niet de mededinging vervalsen. Er zijn verschillende vormen van staatssteun. De meest voorkomende is het verstrekken van een subsidie. Staatssteun kan ook bestaan uit het verstrekken van leningen tegen een lage rente, garanties, overdracht van gronden 'om niet' of tegen een lagere prijs dan de marktwaarde, het geven van overheidsopdrachten, goedkope verzekeringen, belastingvoordelen of het investeren in een onderneming.¹

Er is sprake van staatssteun wanneer een maatregel voldoet aan de criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Dit houdt in dat:

- De staatssteun is betaald met staatsmiddelen;
- De maatregel een economisch voordeel oplevert;
- Dat voordeel selectief is: het is ten gunste van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties;
- De maatregel de mededinging beperkt;
- De maatregel nadelige gevolgen heeft voor de handel tussen EU-lidstaten.

Staatssteun is in de Europese Unie niet toegestaan, omdat het tot oneerlijke concurrentie kan leiden als de ene onderneming wel steun krijgt en de andere niet. Het toezicht op

¹ <https://www.europadecentraal.nl>.

staatssteun is een essentieel onderdeel van het mededingingsbeleid. Het uitgangspunt van het mededingingsbeleid is dat er een gemeenschappelijke markt tussen lidstaten bestaat waarin vrije handel zonder belemmeringen kan plaatsvinden. Om dit te waarborgen zorgt het mededingingsbeleid dat dezelfde regels van toepassing zijn op alle ondernemingen die op de Europese markt actief zijn.

Europese lidstaten zijn verplicht potentiële steunmaatregelen te melden bij de Europese Commissie (EC), die vervolgens beoordeelt of de steun is toegestaan (art. 108 VWEU). De Commissie gaat dan na of de steun de concurrentie vervalst. In het laatste geval verbiedt zij de staatssteun. Na aanmelding geldt een 'standstillperiode' totdat de goedkeuring van de EC er is. Pas dan mag de steun worden verleend.

Verbod met uitzonderingen

Er bestaan uitzonderingen op het verbod op staatssteun. Steun kan in sommige gevallen gerechtvaardigd zijn. Dit geldt bijvoorbeeld bij diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Bij een dergelijke uitzondering moet worden bewezen dat de maatregel de concurrentie niet verstoort op een manier die in strijd is met het openbaar belang. De staatssteun kan dan toch worden toegestaan wanneer de EC een beroep honoreert op een van de uitzonderingen op dit verbod uit het EU-werkingsverdrag. Alleen de Commissie kan uitzonderingen dus toekennen en lidstaten moeten de uitzondering aanvragen door deze bij de EC aan te melden.

DAEB en Altmark-arrest

Uitzondering op het verbod voor staatssteun betreft diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Hierbij valt te denken aan diensten die een publiek belang dienen, zoals onrendabele openbaarvervoersdiensten, sociale verzekeringsdiensten, en publieke omroepdiensten. In uitspraken hebben zowel de EC als het Gerecht geoordeeld dat natuurbehoud een DAEB kan zijn.² Als de markt een dergelijke dienst onvoldoende oppakt of verricht, mag de overheid deze diensten beleggen bij een onderneming en de onderneming compenseren voor het uitvoeren van de dienst.³ Volgens artikel 106, lid 2, VWEU vallen ondernemingen die belast zijn met het beheer van DAEB, in principe onder de mededingingsregels, 'voor zover de toepassing daarvan de vervulling van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert'. Dat wil zeggen: tenzij de publieke dienst anders niet (voldoende) kan worden gewaarborgd. Omdat de EC dergelijke DAEB wil blijven kunnen financieren, heeft zij gezocht naar mogelijkheden om dit staatssteunproof te kunnen inrichten (ibid.).

Hoe dit precies werkt, is nader uitgewerkt in het Altmark-arrest uit 2003.⁴ In het Altmark-arrest oordeelde het Europese Hof van Justitie dat onder bepaalde voorwaarden de financiering van DAEB niet als staatssteun wordt gezien, maar als financiële compensatie voor het verrichten van openbaardienstverplichtingen. Er is dan namelijk geen sprake van een niet-marktconform voordeel. De onderneming ontvangt de vergoeding namelijk alleen ter compensatie van de kosten die zij moet maken voor het uitvoeren van de diensten. De compensatie van een openbare dienst vormt daarmee geen staatssteun, mits aan vier voorwaarden van het Altmark-arrest wordt voldaan. Compensatiesteun voor DAEB hoeft in dat geval dan ook niet te worden gemeld bij de EC. Deze compensatiebenadering maakt het dus mogelijk voor overheden om DAEB te financieren zonder dat er sprake is van staatssteun.

² <https://www.europadecentraal.nl/praktijkvraag/kan-de-provincie-steun-voor-natuurbeheer-inrichten-als-compensatie-voor-de-uitvoering-van-een-daeb/>.

³ www.europadecentraal.nl.

⁴ Zaak Altmark-Trans, HvJ 24 juli 2003, C- 280/00, Jurispr. 2003, I-7747.

De compensatiebenadering van Altmark bestaat uit vier cumulatieve voorwaarden:

- 1) De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk zijn belast met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, en deze moeten duidelijk zijn omschreven.
- 2) De compensatie moet worden berekend op basis van vooraf op objectieve en transparante wijze vastgestelde criteria. Dit om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming de concurrentie kan vervalsen.
- 3) De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst (overcompensatie).
- 4) De toegekende compensatie moet ofwel worden vastgesteld door middel van een open, transparante en niet-discriminerende openbare aanbesteding, waarbij de onderneming kan worden geselecteerd die de dienst tegen de laagste kosten levert, ofwel de hoogte van de compensatie moet worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming ervoor zou hebben gemaakt (benchmarkingmethode). Daarbij mag een redelijke winst worden meegerekend.

In 2012 is een nieuw DEAB-pakket in werking getreden, met vier regelgevingsinstrumenten:

- 1) Een mededeling;
- 2) Een DAEB-de-minimisverordening;
- 3) Een vrijstellingsbesluit (2012/21/EU);
- 4) Een kaderregeling (2012/C 8/03).

Onder een minimisverordening kunnen overheden steun aan ondernemingen verlenen tot 200.000 euro zonder dat er sprake is van staatssteun. Kleine steunbedragen vallen dus niet onder het verbod op staatssteun. Omdat in de Nederlandse aankoopsubsidieregelingen in het kader van het natuurbeleid (regelingen voor particuliere terreinbeherende natuurorganisaties, zie paragraaf 2.3) echter geen plafond is vastgesteld voor het bedrag dat een begunstigde aan steun kan ontvangen, heeft de EC in haar beoordeling van deze steun met name naar de laatste twee voorwaarden gekeken.

Het vrijstellingsbesluit is van toepassing bij compensaties tot 15 miljoen euro en bij DAEB-compensaties die voldoen aan de eerste drie Altmark-voorwaarden, maar niet aan de vierde. De EC heeft geoordeeld dat dit het geval is bij de (oude en nieuwe) Nederlandse subsidieregeling voor grondaankoop in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), waartegen de klacht van de Vereniging voor Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) over onrechtmatige steun is gericht (zie paragraaf 2.2.3). Er is in dat geval wel sprake van staatssteun, maar de steun hoeft niet bij de EC te worden aangemeld als wordt voldaan aan drie specifieke voorwaarden (gebaseerd op de Altmark-voorwaarden) uit het DAEB-vrijstellingsbesluit: 1) er is een duidelijk omschreven DAEB waarvoor de onderneming het beheer door middel van een besluit krijgt aangewezen, 2) de compensatie is niet hoger dan nodig om de kosten van de uitvoering van de DAEB te dekken, rekening houdend met een redelijke winst, 3) de overheid houdt toezicht op overcompensatie en stelt een regeling op om eventuele overcompensatie te laten terugbetalen. Daarbij geldt een compensatieplafond van 15 miljoen euro per onderneming die een DAEB verricht. Als de compensatie boven de 15 miljoen euro ligt of als niet aan alle voorwaarden van het vrijstellingsbesluit wordt voldaan, kan de kaderregeling van toepassing zijn. De EC heeft in haar besluit over de subsidieregeling EHS aangegeven dat de kaderregeling hier relevant is (incidenteel zijn compensaties boven 15 miljoen euro te verwachten). DAEB-compensaties boven de 15 miljoen euro op jaarbasis moeten wel bij de EC worden gemeld. Na melding beoordeelt de Commissie aan de hand van de kaderregeling of de DAEB-steun toelaatbaar is. De EC kan DAEB-compensatie die niet onder het DAEB-vrijstellingsbesluit past, verenigbaar verklaren met de interne markt op basis van de kaderregeling DAEB.

Goedkeuring en bezwaar

Als de EC de steun heeft goedgekeurd, acht ze deze vanaf het tijdstip van goedkeuring rechtmatig en verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Goedkeuring kan zowel betrekking hebben op steun in individuele gevallen als op steunregelingen. Voor de subsidieregeling EHS heeft de EC goedkeuring verleend aan de algemene steunregeling. Het is in dat geval van belang om goed na te gaan dat de steunregeling in individuele gevallen juist wordt toegepast. Partijen kunnen een klacht indienen bij de EC als een steunmaatregel volgens hen staatssteun vormt en niet is aangemeld of goedgekeurd. Ook na goedkeuring kan een belanghebbende zich tot de EC richten met het verzoek de steunregeling opnieuw te beoordelen. Het kan immers zijn dat de omstandigheden waaronder de goedkeuring is verleend, in de loop der tijd zijn veranderd. De EC kan vervolgens de klacht seponeren als informatie van de betrokken lidstaat over de steunmaatregel als afdoende wordt beschouwd en de klager niet met nieuwe feiten komt. Ook kan de EC een besluit nemen waarin zij vaststelt dat er geen sprake is van steun of dat de steun verenigbaar is. Partijen kunnen een beroep instellen tegen besluiten van de EC bij het Europees Gerecht. Ook kan een nationale en een Europese rechter in individuele gevallen uitspraak doen over de toepassing van de regeling.

Juridische procedures rond staatssteun in het Nederlandse natuurbeleid

Er spelen diverse juridische procedures rond het toepassen van de staatssteunregels in het Nederlandse natuurbeleid. Aanleiding hiertoe was kritiek van de Federatie Particulier Grondbezit (FPG) en later de Vereniging voor Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) dat de overheid de twaalf Landschappen en Natuurmonumenten (dus niet Staatsbosbeheer) zou bevoordelen ten opzichte van andere particulieren bij de toen gangbare praktijk van het doorleveren van gronden en het verstrekken van subsidies voor grondaankoop. Hieronder beschrijven we deze juridische procedures (stand van zaken voorjaar 2016). In de volgende paragraaf beschrijven we de (hieraan gerelateerde) discussie rond gelijkberechtiging in het Nederlandse natuurbeleid.

Klacht tegen doorleveren gronden en grondaankoopsubsidie aan TBO's en niet aan andere particulieren

De gangbare praktijk in het natuurbeleid was dat de overheid grond doorleverde aan terrein-beherende organisaties (TBO's) die het natuurbeheer uitvoerden, vaak 'om niet', of dat TBO's grond konden verwerven met gebruik van een aankoopsubsidierегeling, waarbij zij 100 procent van de aankoopssom kregen vergoed. In 2007 heeft de FPG juridisch advies gevraagd aan advocatenkantoor Stibbe over de mogelijke bevoordeling van TBO's ten opzichte van particulieren bij de doorlevering van gronden. De overheid zou TBO's bevoordelen door subsidies, (door)levering van natuurgronden onder de marktprijs en ondoorzichtig gedrag (Stibbe 2007). Particulieren zouden zo geen gelijke kans krijgen om gronden te verwerven en te beheren, terwijl de overheid op dat moment aangaf een grotere rol voor particulieren bij het beheren van de natuur te ambiëren. De onvrede van de FPG spitste zich in het bijzonder toe op de verkoop van defensiedomeinen in het kader van het Project Ontwikkeling Militaire Terreinen (PrOMPT). De conclusie van het juridisch advies was dat de overheidssteun aan TBO's juridisch problematisch is (op een bredere schaal dan PrOMPT) en niet in lijn is met de verwachting die de overheid indertijd wekte door uit te dragen dat particulieren en TBO's op gelijke voet zullen worden behandeld. Vervolgens zijn verschillende initiatieven gestart waarin de FPG met behulp van Stibbe ageerde tegen de vermoedelijke bevoordeling van TBO's en het uitgangspunt van gelijke behandeling onder de aandacht bracht. Zo heeft Stibbe in opdracht van FPG diverse procedures van de Wet Openbaar Bestuur (WOB) in gang gezet om beter zicht te krijgen op de geboden prijzen en om informatie te achterhalen over de overdracht van PrOMT-terreinen aan TBO's. Op 23 december 2008 hebben Stichting het Nationale Park Hoge Veluwe en Stichting Linschoten (vanaf 2009 verenigd in de VGG, zie paragraaf 2.2.3), met steun van de FPG, een klacht ingediend bij de EC. Hierin stellen zij dat door bij de verwerving van natuurgronden TBO's te subsidiëren en gronden 'om niet' door te

leveren de Nederlandse overheid staatssteun heeft verleend. Het gaat specifiek om de Regeling subsidies particuliere terreinbeherende organisaties (PNB-regeling) en provinciale PNB-verordeningen (in 2008 is de regeling gedecentraliseerd naar de provincies). Een belangrijk onderdeel van deze klacht is dat de gegadigden voor de subsidie zijn beperkt tot TBO's (de twaalf Landschappen en Natuurmonumenten), terwijl (andere) particulieren er niet voor in aanmerking komen.

Nieuwe aankoopsubsidieregeling

Anticiperend op een uitspraak van de EC over de PNB-regeling, en naar aanleiding van de Verklaring van Linschoten (zie hieronder), heeft de Nederlandse overheid een nieuwe aankoopsubsidieregeling voor de verwerving van gronden opgesteld (de Modelsubsidieregeling grondaankopen EHS). Deze is conform de staatssteunregels ter goedkeuring voorgelegd aan de EC. Een belangrijk verschil met de voorgaande regeling is dat de nieuwe regeling niet is beperkt tot de dertien TBO's. Onder de nieuwe regeling kan iedereen in aanmerking komen voor subsidie die aan duurzaam natuurbeheer doet of aannemelijk kan maken dat hij duurzaam natuurbeheer kan en zal verrichten zoals vastgelegd in de provinciale natuurbeheerplannen⁵ (EC 2011). Ook gaat de nieuwe PNB-regeling enkel over subsidies voor het verwerven van gronden en niet over het doorleveren van gronden 'om niet' of onder de marktwaarde. Provincies kunnen ervoor kiezen om deze modelsubsidie over te nemen in de eigen provinciale subsidieverordeningen ten behoeve van grondverwerving voor het Natuurnetwerk. Provincies die een dergelijke regeling hebben, zoals Gelderland en Drenthe, hebben op basis van de modelsubsidie een regeling voor grondaankoop opgesteld.

Op 13 juli 2011 heeft de EC geoordeeld dat de nieuwe subsidieregeling wel staatssteun vormt maar verenigbaar is met de interne markt. Ze besloot geen bezwaar te (kunnen) maken tegen dit steunvoornemen, onder de voorwaarden van de DAEB-beschikking en de DAEB-kaderregeling (art 106, lid 2, VWEU, zie dictum EC-besluit C(2011)4945). Hierbij heeft de EC getoetst op de toen geldende DEAB-regeling. In 2012 is een nieuwe, ruimer toepasbaar, DEAB-pakket in werking getreden.

Vertrekpunt voor de EC is de constatering dat natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties ondernemingen zijn. Hierdoor moeten de staatssteunregels – die op ondernemingen van toepassing zijn – worden toegepast bij steun aan TBO's. Tegelijk oordeelde de Commissie dat natuurbeschermingszaken die in het belang zijn van de samenleving als geheel, een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) kunnen zijn. Om die reden kan de regeling als DAEB worden aangemerkt. Als gevolg daarvan kan bij natuurbescherming gebruik worden gemaakt van de uitzonderingen op het verbod op staatssteun voor DAEB. Daarmee volgde de Commissie eerdere besluiten in (eveneens goedgekeurde) Duitse natuurbeheerbeschikkingen (steunmaatregel NN8/2009 met betrekking tot staatssteun voor natuurbehoud in het belang van de samenleving als geheel, waar de Commissie landverwerving accepteert ten behoeve van een samenhangend landelijk natuurnetwerk in Duitsland). De regeling kan echter niet worden aangemerkt als geen steun onder het Altmark-arrest, omdat niet aan het vierde Altmark-criterium wordt voldaan (de hoogte van de compensatie moet zijn vastgesteld door openbare aanbesteding of 'benchmarking'). In de subsidieregeling is de overheid namelijk niet verplicht de subsidieaanvrager te kiezen die heeft aangetoond tegen de laagste kosten natuurbeheerdiensten te kunnen leveren. Of de subsidieaanvrager wordt geselecteerd, wordt vooral bepaald door diens kwalificaties. Het gaat dan vooral om de vraag of de aanvrager voldoet aan de voorwaarde dat hij duurzaam natuurbeheer verricht of zal verrichten, zoals voorgeschreven in de provinciale natuurbeheerplannen. Dat betekent dat de subsidieregeling de mogelijkheid biedt om aanvullende (kwaliteits)eisen te stellen aan de

⁵ Het natuurbeheerplan wordt in iedere provincie goedgekeurd in het kader van de Provinciale Verordening Natuur- en Landschapsbeheer. Op basis hiervan worden de provinciale subsidies voor natuurbeheer ook toegekend.

eindbeheerder. Ook vindt de EC dat de benchmarkingmethode niet kan worden toegepast, omdat hierbij niet wordt gekeken of de aanvrager een goed beheerde onderneming is. Daarmee oordeelt de EC dat de regeling niet aan het vierde Altmark-criterium voldoet.

De EC oordeelt dat de nieuwe PNB-regeling voldoet aan de criteria van de DAEB-beschikking en de DAEB-kaderregeling, dat de compensatie niet meer bedraagt dan noodzakelijk en dat de regeling daarnaast objectief en niet-discriminerend is opgezet. Zo zijn de gegadigden voor de regeling – waarbij het dus enkel gaat om een aankoopsubsidie en niet meer om doorleveren van grond – niet langer beperkt tot TBO's maar komt iedereen in aanmerking die duurzaam natuurbeheer uitvoert. Volgens de EC wordt met de nieuwe PNB-regeling een deel van de klacht over de oude regeling opgelost, namelijk dat wordt gediscrimineerd tussen TBO's en andere particulieren.

TBO's en provincies hebben tegen de beschikking van de EC een beroep ingesteld bij het Gerecht van de Europese Unie. Zij protesteerden met name tegen het besluit van de EC om TBO's te kwalificeren als ondernemingen, en tegen het feit dat de regeling een economisch voordeel verschaft, waardoor de regeling ook voor TBO's als staatssteun wordt aangemerkt. Het Gerecht heeft hen bij beschikking d.d. 19 februari 2013 niet-ontvankelijk verklaard. De VGG heeft geen bezwaar ingediend tegen deze beschikking van de EC. Zij ziet de uitspraak als precedent om ook de oude PNB-regeling als (onrechtmatige) staatssteun aan te merken.

Uitspraak EC over oude aankoopsubsidieregeling

Op 2 september 2015 heeft de EC uitspraak gedaan over de klacht van de VGG over de subsidies die het Rijk en de provincies tussen 1993 en 2012 – op basis van de (oude) PNB-subsidieregeling (zie EC 2015) – hebben verleend aan TBO's voor het verwerven van gronden. De uitspraak stelt in navolging van de uitspraken uit 2011 en 2013 dat de verleende compensaties zijn aan te merken als staatssteun. De regeling had daarom tevoren moeten worden gemeld bij de EC (art. 108 lid 3 VWEU). Omdat dit niet is gedaan, concludeert de EC dat de steun onrechtmatig was. De EC oordeelt ook dat de regeling inhoudelijk (op basis van art. 106 lid 2 VWEU) wel verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt, aangezien deze voldoet aan de voorwaarden van de DAEB-kaderregeling⁶ en er geen sprake is van overcompensatie.

De klacht van de VGG uit 2008 over de oude PNB-regeling ging niet alleen over subsidies voor het verwerven van gronden, maar ook over het doorleveren van gronden aan TBO's 'om niet' of tegen verminderde kosten. In haar uitspraak heeft de EC het doorleveren van gronden op dezelfde wijze beoordeeld als het verlenen van aankoopsubsidies. Dat wil zeggen dat de EC heeft gekeken of dit heeft geleid tot economisch voordeel voor de begunstigde en of hierbij sprake was van overcompensatie (in de zin van de DAEB-kaderregeling). De EC concludeert in haar uitspraak dat de begunstigten met het doorleveren van gronden 'om niet' of tegen verminderde kosten economisch voordeel kregen. Er was volgens de EC echter geen sprake van overcompensatie, omdat de inkomsten van de TBO's volledig moesten worden besteed aan taken op het gebied van natuurbescherming of moesten worden terugbetaald of in mindering moesten worden gebracht op toekomstige subsidies.

Op 19 februari 2016 heeft de VGG tegen deze beschikking van de EC een verzoek om nietigverklaring ingesteld bij het Gerecht van het Hof van Justitie van de EU. Hierbij maakt de VGG met name bezwaar tegen 1) het oordeel dat het doorleveren van gronden 'om niet' of tegen verminderde kosten en de aankoopsubsidie verenigbaar waren met de interne markt; 2) de procedurele gang van zaken (de lange duur tot de uitspraak en dat er inmiddels een nieuwe

⁶ DAEB-voorschriften van 2012, die volgens de EC met terugwerkende kracht gelden voor in het verleden toegekende compensaties, zoals bepaald in artikel 10, onder b) van het DAEB-besluit en in punt 69 van de DAEB-kaderregeling.

aankoopsubsidiereregeling is goedgekeurd); en 3) het feit dat de EC de in 2012 vastgestelde kaderregeling heeft toegepast in haar uitspraak en de wijze waarop deze wordt toegepast (VGG 2016a). Ook Natuurmonumenten en de Landschappen hebben beroep aangetekend tegen de beschikking van de EC, omdat zij nog steeds vinden dat ze niet kunnen worden aangemerkt als onderneming en geen economisch voordeel krijgen met de regeling.

Daarnaast heeft de VGG in maart 2016 alle provincies een sommatiebrief gestuurd. Hierin stelt ze dat, naar aanleiding van de uitspraak van de EC van september 2015, provincies rente terug moeten vorderen van de TBO's over de steun die is verleend gedurende de periode waarin de steun onrechtmatig was doordat deze niet bij de EC was aangemeld. Daarnaast stelt ze dat wanneer het beroep van de VGG tegen de beschikking van september 2015 slaagt, alle staatssteun van de TBO's zal moeten worden teruggevorderd. Tot slot stelt ze dat uit de uitspraak van september 2015 volgt dat de kosten die de VGG heeft gemaakt, voor vergoeding in aanmerking komen.

Staatsbosbeheer en staatssteun

De landsadvocaat heeft zich uitgesproken over de positie van Staatsbosbeheer met betrekking tot de staatssteunregels. Als het Rijk en de provincies opdrachten verstrekken aan Staatsbosbeheer die binnen de wettelijke kerntaken vallen (zoals uitgewerkt in de wet zelfstandiging Staatsbosbeheer), dan is er geen sprake van staatssteun. Dit omdat Staatsbosbeheer een onderdeel is van het Rijk (een zelfstandig bestuursorgaan). Dit geldt overigens niet voor taken die buiten de kerntaken vallen, zoals het verhuur van vakantiewoningen.

Resumé

Uit het bovenstaande kunnen we concluderen dat provincies gebruik kunnen maken van de goedgekeurde nieuwe PNB-subsidiereregeling voor grondaankoop om de kosten daarvoor aan eindbeheerders te compenseren, ondanks dat de EC dit als staatssteun beoordeelt. Provincies met een aankoopsubsidiereregeling hebben hun subsidieverordeningen op basis hiervan aangepast, in die zin dat iedereen in aanmerking kan komen voor een subsidie voor grondverwerving. Deze regeling is opengesteld voor alle eindbeheerders (TBO's of andere particulieren). De compensatie mag dan niet meer bedragen dan de kosten voor het uitvoeren van de DAEB-taken, ofwel marktconforme kosten (geen overcompensatie). Een manier om dit aan te tonen is openbare aanbesteding. Daarnaast heeft openbare aanbesteding het voordeel dat de provincie beroep kan doen op de uitzondering op het verbod op staatssteun zoals uitgewerkt in de compensatiebenadering van het Altmark-arrest (zie paragraaf 2.1). De exacte consequenties van de uitspraak van de EC over de in het verleden verleende steun, en de beroepen hierop, is in het voorjaar van 2016 nog onduidelijk. Rijk en provincies zijn hun reactie op de brief van de VGG in het voorjaar van 2016 aan het formuleren.

Overigens zijn staatssteunregels op alle subsidieregelingen van toepassing. Dus ook op alle subsidieregelingen in het natuurbeleid. Ze bepalen de hoogte van de compensatie. Dat betekent dat, conform de derde voorwaarde van het Altmark-arrest, overheden niet mogen overcompenseren. Dit is van toepassing op subsidieregelingen die bijdragen aan het natuurbeleid, zoals bedrijfsverplaatsingen, grondaankoop voor het Natuurnetwerk en functieverandering.

2.2.2 Gelijkberechtigingsdiscussie in het Nederlandse natuurbeleid

Naast staatssteun is het uitgangspunt van gelijkberechtiging van TBO's en andere particulieren de afgelopen jaren in toenemende mate een rol gaan spelen in het Nederlandse natuurbeleid, onder andere onder druk van de juridische procedures. Parallel aan de hierboven beschreven juridische procedures ontwikkelden het Rijk en de provincies de ambitie en het

beleid om particulieren een grotere rol te geven in het natuurbeheer. Hieronder geven we enkele belangrijke ontwikkelingen weer.

Verdrag van Linschoten

In februari 2008 heeft minister Verburg van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de FPG en de Stichting Beheer, Natuur en Landelijk gebied (SBNL) gevraagd om samen te komen tot voorstellen om de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur door particulieren te versnellen. Dit onder andere in reactie op de procedures van (indertijd) de FPG over vermeende staatssteun. Dit heeft geleid tot de Verklaring van Linschoten van 27 mei 2009, waarin de FPG, TBO's en een aantal andere organisaties pleiten voor een gelijkwaardige behandeling tussen terreinbeheerders en particuliere natuurorganisaties bij het verwerven en het beheren van natuur (Kuindersma, Boonstra et al. 2015). Op basis hiervan heeft de FPG afgezien van verdere steun voor de klachtenprocedure rond staatssteun bij de Europese Commissie. Een aantal FPG-leden vond de Verklaring van Linschoten echter niet toereikend om gelijkberechtiging te garanderen. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over gelijkwaardige behandeling in plaats van gelijke behandeling, het wordt onvoldoende duidelijk hoe de aankoopsubsidie voor bestaande natuur openstaat voor iedereen en er worden geen uitspraken gedaan over een aankoopsubsidie voor nieuwe natuur. Deze leden hebben in 2009 de VGG opgericht, met als doel 'gelijkberechtiging te realiseren van alle landeigenaren' (VGG 2009a, 2009b; website VGG). De VGG bestaat uit, en richt zich op, particuliere grondeigenaren anders dan de TBO's. De VGG heeft de klachtenprocedure doorgezet en is sindsdien actief in de discussie over gelijkberechtiging richting de Nederlandse overheden. Naast de Europese klachtenprocedure verzet de VGG zich tegen vermeende staatssteun en bevoordeling van TBO's door het Rijk en de provincies onder dreiging van een kort geding te sommeren de steunverlening aan de TBO's te staken. Ook heeft ze WOB-procedures bij de provincies in gang gezet om informatie te achterhalen over de verstrekking van subsidies en de overdracht van natuurgronden aan TBO's.

Beleidslijn gelijkberechtiging en marktwerking

Onder staatssecretaris Bleker is vervolgens een inhoudelijke beleidslijn uitgewerkt waarbij, naast de aangepaste hectareambitie voor natuur, is gekozen voor gelijkberechtiging van alle natuurbeheerders en voor marktwerking bij de realisatie van het natuurbeleid (zie Staatssecretaris EZ 2012). Dat betekende dat de toenmalige wijze van doorlevering door het Rijk stopte, ook voor Staatsbosbeheer. Overigens leverde het Rijk toen al nauwelijks meer grond door, omdat het grondbeleid in de periode van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ook al bij de provincies zat. In plaats daarvan werd expliciet gekozen voor openbare verkoop van rijksgronden door het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), waarbij zowel TBO's als particulieren op deze gronden konden bieden. Hierbij werd ervoor gekozen de beleidslijn ook voor Staatsbosbeheer te doen gelden. TBO's, Staatsbosbeheer en particulieren kregen vanaf dat moment dezelfde mogelijkheden om natuur te beheren. De provincies hebben deze beleidslijn overgenomen in de decentralisatieafspraken, zoals uitgewerkt in het Natuurpact.

Overigens is de beleidslijn voor Staatsbosbeheer later, onder staatssecretaris Dijkema, iets aangepast. Per 1-1-2016 doet Staatsbosbeheer mee aan de Reallocatieprocedure Rijksvastgoed (ook wel Leur-procedure). Dit is een bestaande regeling waaraan Staatsbosbeheer voorheen niet mee deed. Daarmee wordt een uitzondering op de beleidslijn van Bleker gemaakt voor gronden die al in het bezit zijn van het Rijk (Tweede Kamer 2015). Dit houdt in dat voor gronden die het Rijk afstoot, eerst andere rijksonderdelen en lagere overheden in aanmerking komen, en daarna pas andere partijen. De provincies hebben deze procedure niet overgenomen; dat wil zeggen dat zij geen uitzondering maken voor Staatsbosbeheer.

Eind 2011 en begin 2012 hebben Rijk en provincies, in reactie op sommatiebrieven van de VGG, uitgesproken dat zij geen gronden 'om niet' of onder marktwaarde (meer) zullen doorleveren. In 2012 hebben Rijk en provincies de PNB-regeling en de provinciale PNB-verordeningen stopgezet en vervangen voor de subsidieregeling grondaankopen EHS (nieuwe PNB-regeling) voor de subsidiëring voor het verwerven van natuurgronden.

In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies de afspraken uit de beleidsbrief vastgelegd en gezegd dat gelijkberechtiging het uitgangspunt zal zijn in het natuurbeleid. In een overeenkomst tussen provincies en maatschappelijke organisaties over de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid (2013, onderdeel van het Natuurpact) is afgesproken dat voor de verwerving, de inrichting en het beheer van de natuur in Nederland voor alle partijen een gelijk speelveld moet ontstaan. Gelijkberechtiging is uitgewerkt in twee aspecten: gelijke kansen en gelijke behandeling. Onder gelijke kansen wordt verstaan dat in beginsel iedere gegadigde in aanmerking kan komen voor het aankopen en/of beheren van natuurgebieden. Onder gelijke behandeling wordt verstaan dat er in subsidieregelingen geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende categorieën eigenaren onder gelijke omstandigheden.

Interprovinciale afspraken over gelijkberechtiging

De provincies hebben vervolgens in overleg met maatschappelijke partijen die het Natuurpact hebben ondertekend, het uitgangspunt van gelijkberechtiging nader uitgewerkt. Ook hebben ze verdere keuzes gemaakt hoe dit precies vorm moet krijgen. De afspraken hierover zijn opgenomen in de IPO-notitie 'Beheer en eigendom van natuur' (maart 2014). Deze notitie is door het IPO-bestuur vastgesteld. De provincies hebben ervoor gekozen deze afspraken te zien als niet-bindend juridisch kader.

Deze notitie stelt ten eerste het uitgangspunt vast dat verkoop of aanbesteding van inrichting en beheer door de provincie *openbaar, transparant, marktconform en volgens het principe van gelijkberechtiging* zal geschieden. Deze openbaarheid kan op verschillende manieren vorm krijgen, bijvoorbeeld door openbare inschrijving of via zogenoemde belangstellersregistratie (website, advertentie). Er is voor gekozen om Staatsbosbeheer op dezelfde wijze te behandelen als andere beheerders. Dit is dus een beleidskeuze. Vervolgens worden verschillende strategieën (modellen) beschreven voor hoe bij het beheer en het eigendom van natuurgronden om te gaan met gelijkberechtiging (zie bijlage II). De notitie geeft de provincies daarmee handvatten om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en hun grondstrategie aan te passen zodanig dat er een gelijke berechtiging plaatsvindt.

In de notitie is ook uitgewerkt hoe provincies moeten omgaan met het uitgangspunt van gelijkberechtiging wanneer er met beoogde eindbeheerders al vergaande afspraken zijn gemaakt over grondlevering of verkoop van gronden. Hierbij worden twee situaties beschreven. Bij projecten die een wettelijk traject hebben doorlopen, zoals landinrichtingsprojecten, reconstructiegebieden en kavelruilen, kan de levering van gronden die hieruit voortkomen plaatsvinden, omdat deze afspraken de wettelijk voorgeschreven procedure hebben doorlopen en er inspraak- en bezwaarmomenten zijn geweest. Voor alle andere lopende afspraken – situaties waarvoor wel afspraken zijn gemaakt maar geen wettelijk traject is doorlopen – gelden de nieuwe afspraken zoals hierboven beschreven. In het Programma van Eisen kan zo nodig compensatie worden opgenomen voor aantoonbare kosten die betrokken partijen al hebben gemaakt. Betrokken partijen kunnen bezwaar maken bij de betreffende provincie als ze het hiermee oneens zijn. Het college van Gedeputeerde Staten (GS) oordeelt of dit grond is. Op het GS-besluit is beroep en bezwaar mogelijk.

Bemiddelingspoging Verdaas en Schaap

Omdat door de juridische procedures de verhoudingen tussen de provincies, particuliere terreinbeheerders en TBO's waren verhard, zijn op initiatief van het ministerie van Economische

Zaken (EZ) de heren Verdaas en Schaap aangewezen om de samenwerking tussen de partijen te verbeteren. In 2014 hebben zij geprobeerd tot een akkoord te komen tussen TBO's, VGG, provincies en Rijk. Deze onderhandeling is vastgelopen. Vervolgens is een project ontwikkeld waarbij in een aantal pilots werd gewerkt aan het verbeteren van de samenwerking in projecten rond de verwerving, de inrichting en het beheer van natuur. Dit zou dan moeten bijdragen aan het realiseren van een definitief akkoord. Het gaat om pilots in Drenthe, Utrecht en Noord-Brabant. Uit een evaluatie van de bemiddelingspoging blijkt dat in deze pilots gelijkberechtiging in de praktijk wordt erkend en toegepast, en dat de meerwaarde van samenwerking wordt gezien (Schaap & Verdaas 2016). Er zijn wel cultuurverschillen, waardoor samenwerken niet zomaar vanzelfsprekend is. In de evaluatie wordt aangegeven dat een akkoord tussen partijen enige tijd binnen bereik leek te liggen. Partijen lijken met de recente beroepen tegen de uitspraak van de EC en de sommatiebrieven echter weer verder uit elkaar te staan.

Op basis van de bovenstaande uitspraken kunnen we concluderen dat de provincies niet langer gronden rechtstreeks (kunnen) doorleveren aan een beheerder, omdat dit niet mag vanwege staatssteunregels. Staatssteunregels vormen een belangrijke aanleiding om gelijkberechtiging toe te passen.

Financiële afspraken

In het Natuurpact hebben partijen afgesproken dat alle beheerders een eigen bijdrage betalen van 15 procent voor grondverwerving/functieverandering en van 25 procent voor beheer. In de IPO-notitie 'Beheer en eigendom van natuur' wordt bevestigd dat beheerders een eigen bijdrage betalen. Hoewel de eigen bijdrage grotendeels voortkomt uit de bezuinigingen uit het Bestuursakkoord, hebben deze percentages ook te maken met staatssteunregels en gelijkberechtiging.

Voorheen werd het in eigendom krijgen van gronden voor Staatsbosbeheer gefinancierd met rijksmiddelen en voor andere TBO's 100 procent gesubsidieerd middels doorlevering 'om niet'. Particulieren konden gebruikmaken van de subsidie voor functieverandering (85 procent van de actuele grondprijs) sinds het Programma Beheer. In verband met de staatssteunregels en de afspraken over gelijkberechtiging moest de vergoeding voor TBO's en particulieren gelijk worden. Daarbij is ervoor gekozen de afspraak over een eigen bijdrage van 15 procent bij functieverandering vanuit de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) over te nemen voor de gehele ontwikkelopgave. In de SKNL-regeling was deze afspraak gemaakt om te voorkomen dat staatssteun zou worden verleend, doordat de grond na functieverandering nog een economische restwaarde heeft. Deze afspraken gaan niet op voor herstelmaatregelen die beheerders nemen in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Hiervoor geldt een bijdrage van 100 procent van de provincies.

2.3. Effecten op de provinciale natuurbeleidsstrategieën

Uit bovenstaande beschrijvingen blijkt dat staatssteunregels van invloed zijn op wie er in aanmerking komt voor natuurrealisatie en natuurbeheer (gelijkberechtiging) en daarnaast op de hoogte van de compensatie. Hieronder beschrijven we de belangrijkste effecten hiervan op de uitvoering van provinciale natuurbeleidsstrategieën.

2.3.1 Realiseren Natuurnetwerk Nederland

Grond

Staatssteunregels en afspraken over gelijkberechtiging hebben direct invloed op de grond(strategieën) die provincies inzetten om het Natuurnetwerk Nederland te realiseren. Concreet zijn er effecten op de verkoop en de doorlevering van de provinciale grondvoorraad

en op de wijze hoe provincies gronden beschikbaar willen maken. Over het algemeen willen ze meer inzetten op zelfrealisatie – waarbij de grondeigenaar zelf natuur realiseert – in plaats van op verwerving van gronden.

Omgang met provinciale grondvoorraad

Als gevolg van de juridische procedures over bovenstaande regelingen, de beleidskeuze en de interprovinciale afspraken over gelijkberechtiging gaan provincies anders om met de provinciale grondvoorraad dan in het verleden. In de praktijk maken provincies bij de toepassing van het gelijkberechtigingsprincipe onderscheid tussen enerzijds gronden die al zijn aangekocht en waarover zij voor 2012 (onder de oude subsidieregeling) al afspraken hebben gemaakt met beoogde eindbeheerders en anderzijds gronden die na 2012 zijn aangekocht of nog beschikbaar moeten komen voor natuur.

Provinciale gronden waar geen afspraken op liggen

Gronden die sinds 2012 zijn gekocht, leveren provincies niet meer door 'om niet' aan TBO's. Ook gronden die provincies hebben verworven, maar waar in het verleden geen afspraken over zijn gemaakt en die de volledige inspraakprocedure hebben doorlopen, worden in principe niet doorgeleverd aan beheerders. Slechts in sommige gevallen besluiten provincies om kleine percelen zonder een aanbestedingsprocedure te verkopen aan een beheerder die al gronden bezit in de omgeving. Dit gebeurt uit efficiëntieoverwegingen en vanwege het streven naar eenheid in beheer. Drenthe verkoopt percelen die kleiner zijn dan 5 hectare aan een beoogd beheerder.

Verworven gronden waarover nog geen afspraken zijn gemaakt, raken provincies mondjesmaat kwijt. Provincies ontwikkelen hiervoor nieuwe werkwijzen, zoals verkoop van gronden via openbare aanbestedingsprocedures. In de praktijk zien we in het voorjaar van 2016 nog weinig voorbeelden van gronden die worden verkocht via openbare aanbestedingsprocedures, laat staan via benchmarkmethoden. Dat laatste is logisch omdat provincies in de interprovinciale afspraken over gelijkberechtiging ook hebben afgesproken ingerichte gronden via openbare aanbesteding te verkopen. Er zijn een paar voorbeelden van verkoop via openbare aanbestedingen, bijvoorbeeld het Reggedal Enter waar de provincie Overijssel samen met het Waterschap Vechtstromen 84 hectare grond in de openbare verkoop heeft gedaan. Inschrijvers konden een bod doen om deze gronden aan te kopen en te beheren. Uiteindelijk hebben twee lokale ondernemers de inschrijving gewonnen. Verder hebben de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland via een tussenpersoon (Van Lanschot rentmeesters) natuurgronden binnen het Natuurnetwerk te koop aangeboden. Het gaat vooralsnog om enkele percelen.

Er zijn drie redenen waarom provincies nog niet inzetten op openbare aanbestedingsprocedures. Ten eerste willen veel provincies eerst zelf de verworven gronden inrichten, voordat ze het verkopen. De meeste provincies maken hier in 2016 wel vorderingen mee, bijvoorbeeld Gelderland en Fryslân. Dit levert provincies namelijk belastingvoordelen op en is dus goedkoper dan als ze de inrichting zouden uitbesteden. Een tweede reden is dat op de meeste door BBL verworven gronden bestuurlijke afspraken rusten. Provincies willen die eerst overdragen conform de afspraken die in het verleden zijn gemaakt (zie hieronder). Een derde reden is dat het niet strookt met lopende gebiedsprocessen waarin al wensen over het beheer zijn ontstaan en waarin potentiële beheerders hebben meegedraaid (zie nieuwe werkwijzen in gebiedsprocessen).

Provinciale gronden waarop bindende afspraken rusten

Door juridische procedures van de VGG richting EC en de provincies zijn veel provincies de afgelopen jaren terughoudend geweest bij de (ver)koop/doorlevering van gronden die nodig zijn voor het Natuurnetwerk en de VHR-doelen. Dit gaat vooral over gronden in het bezit van provincies waarvoor met beoogde beheerders in concrete gebieden in het verleden al vergaande afspraken zijn gemaakt over doorlevering, maar die nog niet wettelijk zijn vastge-

legd. Aangezien er nog procedures lopen, proberen provincies ook nu nog het risico te beperken dat niet aan de regels wordt voldaan en er claims over ongeoorloofde staatssteun komen. Dit heeft in ieder geval voor vertraging gezorgd bij het (ver)kopen en doorleveren van gronden in de afgelopen jaren. Ondanks dat de uitspraak van de Europese Commissie over de oude subsidieregeling van september 2015 ertoe heeft geleid dat sommige provincies toch gronden zijn gaan doorleveren – zo heeft provincie Gelderland in 2016 gronden doorgeleverd aan Staatsbosbeheer 'om niet' en aan Natuurmonumenten met eigen bijdrage –, is er nog steeds sprake van terughoudendheid. Zolang er geen juridische uitspraak en geen jurisprudentie is over specifieke zaken in de provincies, zal de terughoudendheid waarschijnlijk blijven bestaan. Gevolg van de terughoudendheid is een lager realisatietempo van het Natuurnetwerk dan wanneer deze er niet zou zijn.

Ook TBO's zijn terughoudend. Conform de staatssteunregels is afgesproken dat alle partijen een eigen bijdrage van ten minste 15 procent van de kosten betalen voor verworven natuurgronden en 25 procent van de kosten voor beheer. In diverse provincies gaan TBO's keuzes maken voor welke gronden ze willen hebben en welke niet. Het risico is dan dat de provincies blijven zitten met gronden en deze ondertussen moeten beheren, wat extra geld kost.

De terughoudendheid en het beperkt verkopen van gronden heeft ook invloed op de provinciale grondvoorraad. In 2014 was de provinciale grondvoorraad in het beheer van BBL 9.800 hectare binnen de begrenzing (IPO 2014). Sommige provincies hebben een grote voorraad en blijven daar mee zitten als ze niet doorleveren of verkopen.

Om de terughoudendheid te doorbreken, met name over het doorleveren van gronden waarover al afspraken zijn gemaakt, ontwikkelen sommige provincies strategieën. Zo heeft de provincie Limburg per gebied met particulieren en TBO's onderhandeld over gronden waarover al bestuurlijke afspraken waren gemaakt. De resultaten hiervan zijn voorgelegd aan de FPG en aan TBO's, waarna er vervolgens een akkoord over is gevormd. Over een aantal gronden is er discussie, over het merendeel zijn de partijen het eens.

Een andere manier om de terughoudendheid te doorbreken is om toch door te leveren aan de beheerder waarmee afspraken zijn gemaakt. Zo heeft Gelderland inmiddels diverse gronden doorgeleverd aan Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Noord-Brabant is een openbare belangstellingsprocedure gestart. Het gaat om 590 hectare grond waarop belangstellenden kunnen reageren. Het gaat hierbij om percelen waarover in het verleden al afspraken zijn gemaakt over eigendom en beheer, maar die nog geen wettelijke procedure hebben doorlopen. Deze percelen worden in principe verkocht aan de beoogde eigenaar of beheerder, tenzij een nieuwe partij zich meldt die deze gronden wil aankopen en kan voldoen aan de voorwaarden. Deze andere partijen moet wel aannemelijk maken dat zij kunnen voldoen aan de voorwaarden die aan het gebruik en het beheer van deze (natuur)gronden worden gesteld. Partijen die voldoen aan de criteria worden uitgenodigd voor een gesprek. In dit gesprek met de geïnteresseerde koper, de beoogde eigenaar/eindbeheerder en de provincie wordt bekeken bij welke partij het eindbeheer het beste kan worden ondergebracht. Bij gelijke geschiktheid gaat de voorkeur uit naar de beoogde eigenaar/eindbeheerder waarmee in het verleden al een afspraak is gemaakt. In provincies die strategieën hebben gevonden, speelt terughoudend bij het doorleveren en de verkoop van gronden nog slechts een beperkte rol.

In gebiedsprocessen waarbij oude afspraken een rol spelen, ontstaan discussies tussen provincies met TBO's en andere partijen over de vraag of de gronden volgens de oude regels moeten worden doorgeleverd of dat dit volgens de nieuwe regels moet gebeuren. In sommige gebieden ondernemen TBO's soms al langere tijd activiteiten om het gebiedsproces te faciliteren, of zijn soms al vergaande afspraken gemaakt over doorlevering. Zo geeft een betrokkene vanuit Staatsbosbeheer een voorbeeld van een project in Utrecht waarin zij lang heeft meegedraaid bij de planvoorbereiding, in de verwachting dat Staatsbosbeheer beheer-

der van de grond zou worden. De provincie koos er echter voor om de gronden en het beheer daarvan toch openbaar aan te besteden. Volgens het advies van de landsadvocaat is aanbesteden of doorleveren aan Staatsbosbeheer geen staatssteun. Wel is in de interprovinciale afspraken over gelijkberechtiging vastgelegd dat Staatsbosbeheer gelijk wordt behandeld. De provincie Utrecht kiest er hier (vooralsnog) voor om conform de interprovinciale afspraken Staatsbosbeheer gelijk te behandelen aan andere partijen. In Overijssel wordt het voorbeeld genoemd van een grondruil tussen de provincie en een TBO. Over deze grondruil is een aantal jaren onderhandeld, maar deze is uiteindelijk vanwege de gelijkberechtigingsafspraken niet doorgegaan. Dit zorgt voor frustratie bij de betreffende TBO.

Grondverwerving en zelfrealisatie nieuwe natuur

De staatssteunregels en interprovinciale afspraken over gelijkberechtiging beïnvloeden ook de wijze waarop provincies gronden beschikbaar willen maken voor natuurrealisatie. Provincies hanteren nu het principe dat ook andere partijen aan natuurrealisatie kunnen doen. Daardoor zetten zij – in tegenstelling tot in de ILG-periode – nu meer in op zelfrealisatie om gronden beschikbaar te krijgen voor natuur dan op verwerving van gronden. Dat betekent dat provincies het mogelijk willen maken dat eigenaren – vaak agrariërs – op eigen grond natuur realiseren of gunstige voorwaarden voor natuurontwikkeling creëren. Dat kan dan gaan om natuurrealisatie zonder functieverandering, waarbij de grond de agrarische bestemming houdt. Meestal gaat het wel om functieverandering, waarbij de grond de natuurfunctie krijgt. Acht provincies (Utrecht, Overijssel, Gelderland, Zeeland, Limburg, Drenthe, Noord-Holland en Zuid-Holland) hebben dit als voorkeursstrategie. De provincie Noord-Brabant heeft zelfs als concrete doelstelling om 2.000 hectare van het Ondernemend Natuurnetwerk via agrariërs te realiseren (zie Kuindersma et al. 2017). De keuze voor zelfrealisatie is ook ingegeven vanuit de staatssteunregels, want die schrijven voor dat bij aankoop door provincies gronden vervolgens openbaar moeten worden doorverkocht. Met zelfrealisatie is het niet nodig om gronden te verkopen en weten de provincies zeker dat ze voldoen aan staatssteuncriteria, zolang de betaalde vergoedingen marktconform zijn.

Hoewel de provincies inzetten op meer zelfrealisatie, zien we in de praktijk dat dit beperkt van de grond komt. Dit heeft in zoverre met staatssteunregels te maken dat de maximale vergoeding die provincies mogen geven in het kader van het verbod op overcompensatie, waarschijnlijk voor veel agrariërs aan de lage kant is. De verwachting is dat dit in de toekomst nog lager zal zijn (zie hoogte compensatie bij subsidieregelingen). Daarnaast kan zelfrealisatie ook niet volledig een alternatief zijn voor grondverwerving. Ook bij zelfrealisatie zijn agrariërs vaak pas bereid grond beschikbaar te maken voor natuur wanneer zij elders vervangende grond krijgen aangeboden. Hierbij blijft het dus nodig grond te verwerven en te verkopen.

Een gevolg van de staatssteunregels is dat de provincies waakzaam zijn voor overcompensatie bij de verwerving van gronden. Dit omdat ze anders staatssteunprocedures moeten doorlopen en omdat de regels hen beperken om te hoge vergoedingen te betalen. Zo geeft de provincie Fryslân aan door een eerdere negatieve ervaring in een andere sector, namelijk bij grondverwerving ten behoeve van infrastructuur, nieuwe en striktere regels voor het grondbeleid te hebben opgesteld. De provincie is sindsdien heel alert op de mogelijke toepassing van staatssteun in relatie tot grondverwerving. Bij de grondverwerving is naar aanleiding van een rapport van de Noordelijke Rekenkamer discussie ontstaan over de koop van boerderijen tegen onteigeningsprijzen, terwijl maar een deel van het bedrijf specifiek voor de infrastructuur nodig was.

Sommige provincies hebben sinds 2012 een nieuwe subsidieregeling voor grondaankoop/-verwerving voor gronden die zijn begrensd in het Natuurnetwerk. Die regeling kunnen TBO's of andere partijen gebruiken als zij grond willen aankopen. Zij baseren deze regelingen op de modelaankoopsubsidiereregeling PNB. Gelderland, Noord-Brabant, Drenthe en Groningen heb-

ben een dergelijke regeling. Andere provincies hebben geen subsidieregeling voor grondverwerving en zetten alleen in op de SKNL-regeling voor functieverandering.

Beheer

Als gevolg van gelijkberechtiging en de keuze om alle partijen in aanmerking te laten komen voor het beheer van natuurgebieden kan er – mits ze voldoen aan de eisen die in het natuurbeheerplan worden gesteld – in principe een grotere diversiteit aan eigenaren ontstaan die allemaal een eigen natuurbeheer voeren op de gronden. In theorie kan dit leiden tot versnippering van beheer, maar of dit ook daadwerkelijk gaat optreden is nog maar de vraag.⁷ Provincies ontwikkelen ieder geval strategieën om hiermee om te gaan. Zo stellen ze voorwaarden op waaronder partijen in aanmerking kunnen komen voor beheer. Een van die voorwaarden is afstemming met de omliggende natuurbeheerder over het natuurbeheer. In Gelderland heeft de provincie in de uiterwaarden van de Rijnwaarden met de eigenaren en de beheerders een collectief georganiseerd dat gezamenlijk het beheer doet. Ook kunnen provincies het beheer in uitzonderlijke gevallen – wanneer zij invulling geven aan de voorwaarden voor goed beheer – toch aan een bepaalde partij gunnen. Dit vanuit efficiëntieoverwegingen en vanwege het streven naar eenheid in beheer.

Hoogte compensatie bij subsidieregelingen

Staatssteunregels zijn niet alleen van toepassing op de grondverwerving, maar op alle maatregelen waarbij een overheid een onderneming economisch voordeel biedt. Dat betekent dat ze effect hebben op alle subsidieregelingen van de overheid, dus ook op die subsidieregelingen die zijn bedoeld om natuurrealisatie mogelijk te maken. Het gaat hierbij om de subsidieregeling kwaliteitsimpuls landelijk gebied (SKNL), subsidie voor grondaankoop/-verwerving (zie hierboven), subsidie voor bedrijfsverplaatsingen of pachtbeëindiging. Vanuit de staatssteunregels mag de compensatie niet hoger zijn dan een marktconforme prijs. Overcompensatie mag dus niet en dat betekent dat provincies niet 100 procent van de kosten mogen vergoeden.

De regelingen waarin het meeste geld omgaat, zijn SKNL en het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Via de SKNL-regeling ontvangen grondeigenaren nu nog 85 procent van de agrarische waarde van de grond wanneer zij hun gronden omzetten naar de planologische bestemming natuur. In het voorjaar van 2016 beoordeelde de EC echter of hierbij sprake is van overcompensatie. De EC heeft zelfs al een verzoek bij alle provincies ingediend om te kijken of, en hoe, de regeling anders zou kunnen, omdat het vermoeden bestaat dat een standaardvergoeding van 85 procent voor de afwaardering van de gronden in veel gevallen te hoog is. Er zijn immers nog veel economische activiteiten op deze grond mogelijk, zodat ze in werkelijkheid meer waard zijn. Dit zou betekenen dat de regeling niet staatssteunproof is. Naar aanleiding hiervan kijken sommige provincies, zoals Drenthe, Limburg en Gelderland, al of de regeling anders moet. Gelderland is daarin het verst; ze heeft op 1 juli 2016 een nieuwe regeling in werking laten treden. Deze houdt in dat er geen standaardvergoeding meer zal zijn, maar een grondtaxatie zal de economische waarde van de 'nieuwe' bos- of natuurgrond bepalen. De subsidie wordt dan vervolgens vastgesteld op basis van het verschil tussen de waarde van de landbouwgrond ten opzichte van de nieuw te realiseren bos- of natuurgrond. In veel gevallen zal de vergoeding dan minder dan 85 procent zijn, maar het kan ook hoger zijn als de grond niets meer waard is, bijvoorbeeld in het geval van natte na-

⁷ In 2017 veranderen de voorwaarden waaronder particulieren in aanmerking kunnen komen voor een subsidie voor natuur- en landschapsbeheer. Vanaf januari 2017 komen alleen beheerders met een certificaat natuurbeheer in aanmerking voor de subsidie. Het certificaat is een verklaring van de provincie dat een beheerder voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen. Natuurbeheerders moeten vanaf 2017 ook een minimaal aantal hectares grond hebben en beheren om zelf subsidie voor natuur- en landschapsbeheer te kunnen aanvragen. De effecten hiervan hebben we niet meegenomen in dit onderzoek, omdat het geen direct gevolg is van gelijkberechtiging en staatssteunregels.

tuur. De provincies verwachten dat als de vergoeding lager wordt dan 85 procent, het animo voor zelfrealisatie afneemt.

Via SNL krijgen beheerders 75 procent vergoed van het beheer. TBO's klagen dat het bedrag te laag is.

De meeste provincies hebben ook regelingen om verplaatsingen van agrarische bedrijven vanuit beoogde natuurgebieden naar andere gebieden mogelijk te maken. Dit is een belangrijk instrument voor de realisatie van het Natuurnetwerk. Provincies kunnen door staatssteunregels echter alleen een marktconforme vergoeding bieden voor het verplaatsen van bedrijfsgebouwen. Omdat deze in veel gevallen niet hoog genoeg is, is het voor een agrariër vaak niet aantrekkelijk om te vertrekken. De provincie Groningen ervaart dit probleem nu in het Westerkwartier.

Nieuwe werkwijzen in gebiedsprocessen

Staatssteunregels maken dat provincies nieuwe werkwijzen moeten ontwikkelen voor hoe om te gaan met staatssteun. Dit kan tijd kosten. Het ontwikkelen van nieuwe strategieën, zoals zelfrealisatie, het opstellen van openbare aanbestedingsprocedures of hoe om gaan met gebiedsprocessen waar het niet langer gebruikelijk is om afspraken te maken over het beoogde natuurbeheer met de beheerder, vraagt om aanpassingen in de werkwijzen en kan mogelijk tot vertraging in de uitvoering leiden. Vooral dat laatste vormt een zoektocht en een uitdaging voor de provincies. Er wordt dan gezocht naar andere vormen om enerzijds openbaarheid, transparantie en marktconformiteit te waarborgen en anderzijds recht te doen aan gebiedsvoorkeuren en opgebouwde relaties.

2.3.2 Verbeteren milieu- en watercondities

Staatssteunregels hebben mogelijk ook invloed op de provinciale natuurbeleidsstrategieën die zijn gericht op het verbeteren van milieu- en watercondities. Het gaat dan om PAS-herstelbeheermaatregelen die beheerders op eigen terreinen moeten nemen. Provincies maken namelijk afspraken met grondeigenaren en beheerders over het nemen van herstelmaatregelen in gebieden die het effect van de aanwezige stikstof teniet doen of verminderen (zie hoofdstuk 5). Deze herstelmaatregelen zijn in te delen in twee categorieën. Enerzijds betreft het maatregelen in het kader van tijdelijk herstelbeheer, waarbij een teveel aan stikstof uit het gebied wordt verwijderd door bijvoorbeeld plaggen of maaien. Provincies verlenen hiervoor subsidie, waarbij sprake is van 100 procent vergoeding. Echter, beheerders zijn door de juridische procedures afwachtend om deze subsidies te ontvangen. Zij zijn bang dat de subsidie toch staatssteun is en dat ze het bedrag moeten terugbetalen. Hierdoor loopt het uitvoeren van de herstelmaatregelen mogelijk vertraging op. Anderzijds zijn er herstelmaatregelen, zoals hydrologische ingrepen, waarvoor extra grond nodig is. Hiervoor gelden in principe de kaders van gelijkberechtiging en staatssteun bij grondverwerving zoals hierboven besproken.

2.3.3 Resumé belangrijkste effecten

In de volgende paragraaf analyseren we wat de effecten zijn van staatssteunregels en gelijkberechtiging voor de effectiviteit van de strategieën in termen van biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. Eerst maken we hieronder een selectie van de belangrijkste effecten van de staatssteunregels en beleidsafspraken over gelijkberechtiging:

1. Staatssteunregels dragen eraan bij dat de provincies gronden waarop nog geen bindende afspraken rusten, niet meer 'om niet' kunnen doorleveren aan eindbeheerders.

2. De juridische procedures zorgen ervoor dat de provincies terughoudend zijn met het doorleveren van gronden waarover in het verleden al afspraken zijn gemaakt, wat tot vertraging van het Natuurnetwerk leidt.
3. Provincies hebben de ambitie om meer partijen bij het natuurbeheer te betrekken en zetten daarom meer in op de strategie van zelfrealisatie en minder op grondverwerving. Bovendien zijn bij zelfrealisatie de staatssteunregels voor grondverwerving niet van toepassing.
4. Staatssteunregels verbieden de provincies om te hoge subsidiebedragen te verstrekken. Dat is een bedreiging voor de natuurrealisatie.
5. Staatssteunregels vragen om nieuwe werkwijzen in de gebiedsprocessen.

2.4 Effectiviteit

Biodiversiteit

Staatssteunregels en gelijkberechtiging zijn van invloed op de realisatie van het Natuurnetwerk en daarmee op de ambitie om meer biodiversiteit te realiseren. In veel gevallen vormt het toepassen van staatssteunregels een risico voor het realiseren van het Natuurnetwerk en de biodiversiteitsambities. De onduidelijkheid en de juridische procedures over de PNB-regelingen in het verleden hebben een aantal jaren voor terughoudendheid bij de provincies gezorgd bij het verkopen en doorleveren van gronden waarover al afspraken waren gemaakt. Dit heeft tot vertraging geleid bij het realiseren van de biodiversiteitsambities, vooral in die gebieden waar al afspraken liepen die niet wettelijk waren vastgelegd. Ondanks dat de EC een uitspraak heeft gedaan, leidt de terughoudendheid op korte termijn tot vertraging in de uitvoering van het natuurbeleid. Wanneer de terughoudendheid voortduurt, kan dit ook op de langere termijn gevolgen hebben voor de tijdige realisatie van de ontwikkelopgave en daarmee voor het halen van de biodiversiteitsambities. Een belangrijke uitdaging is om de terughoudendheid bij het verkopen van gronden te doorbreken en om een balans te vinden tussen het zoeken naar juridische waarborgen en voortgang.

Provincies zetten – als gevolg van staatssteunregels – ook meer in op zelfrealisatie als alternatief voor de provinciale grondverwerving. Zelfrealisatie komt vooralsnog niet van de grond. Dit is een risico voor de realisatie van het Natuurnetwerk en daarmee voor het vergroten van de biodiversiteit. De uitdaging voor provincies die willen inzetten op zelfrealisatie, is wel dat zij ervoor moeten zorgen dat die zelfrealisatie ook daadwerkelijk van de grond komt. Tot op heden lijkt deze strategie nog niet heel succesvol.

Staatssteunregels beperken de hoogte van de compensatie die provincies kunnen bieden aan bijvoorbeeld agrariërs om mee te werken aan natuurrealisatie. Indien deze vergoedingen niet aantrekkelijk genoeg zijn, bestaat het risico dat op die gronden niet tijdig natuurrealisatie kan plaatsvinden en daarmee dat de biodiversiteitsambities niet worden gehaald.

Maatschappelijke betrokkenheid

Gelijkberechtiging kan in theorie een positief effect hebben op het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid. De interprovinciale afspraken over gelijkberechtiging gaan er ook vanuit dat iedereen een gelijke kans krijgt bij het verkrijgen van grond en de aanbesteding van het beheer. Dit zou het in theorie makkelijker kunnen maken om meer partijen (agrariërs en andere particulieren) bij het natuurbeheer te betrekken. Dit komt tot uiting in de wens om meer in te zetten op zelfrealisatie. Dit leidt overigens wel weer tot bevoordeling van agrariërs ten opzichte van andere partijen.

Echter, in de praktijk neemt het aandeel particulieren en bedrijven dat via functieverandering aan zelfrealisatie doet, als gevolg van gelijkberechtiging niet sterk toe. Ook zijn de openbare

verkopen van gronden in het Natuurnetwerk nog beperkt, waardoor er nog geen duidelijke toename waarneembaar is van het aantal partijen en dus van de maatschappelijke betrokkenheid.

Tegelijkertijd stellen de staatssteunregels grenzen aan de hoogte van het compensatiebedrag in de provinciale regelingen voor functieverandering. Daardoor zijn deze waarschijnlijk minder aantrekkelijk voor agrariërs om mee te doen aan natuurrealisatie. Dit zien we vooral bij de SKNL-regeling. Als provincies er als gevolg van de uitspraak van de EC voor kiezen het compensatiebedrag in SKNL afhankelijk te maken van de potentiële opbrengsten van gronden, dan is de verwachting dat dit per saldo weinig meerwaarde voor de ondernemer/terreinbeheerder heeft. Het animo om mee te doen zal dan naar verwachting eerder afnemen dan toenemen. Dit is een bedreiging voor de betrokkenheid van agrariërs bij de natuurrealisatie.

Dat gelijkberechtiging lastig vorm te geven is in gebiedsprocessen waarbij de betrokkenheid van de potentiële beheerders in een vroeg stadium is gewenst, is een uitdaging voor de provincies.

Deze risico's en het feit dat zelfrealisatie in de praktijk nog beperkt van de grond komt, leiden vooralsnog niet tot meer maatschappelijke betrokkenheid.

Verbinding natuur en economie

Welke invloed de kaders hebben op de ambitie om natuur en economie meer met elkaar te verbinden, is niet te zeggen. Voorheen kregen TBO's de volledige grondverwerving vergoed, terwijl particulieren hiervoor een eigen bijdrage moesten leveren. In het kader van gelijkberechtiging en staatssteunregels is afgesproken dat alle partijen nu een eigen bijdrage leveren voor grondverwerving en dat deze bijdrage ook voor iedereen gelijk is. De idee daarachter is dat partijen inkomsten genereren waarmee ze de gronden kunnen financieren. Dit creëert een stimulans om op zoek te gaan naar verdienmodellen die goed samen gaan met natuurontwikkeling. In de praktijk zien we dat provinciale Landschappen en Natuurmonumenten op zoek gaan naar nieuwe verdienmodellen, maar vooralsnog met wisselend succes. De beperkte hoogte van de compensatie die provincies kunnen bieden, kan er echter voor zorgen dat de stimulans voor een nieuw verdienmodel afneemt. Zo gauw een beheerder een goed verdienmodel heeft, is de restwaarde van de grond hoger en krijgt hij minder vergoed.

De openbare aanbestedingsprocedures – als gevolg van de staatssteunregels – kunnen een positief effect hebben op de verbinding tussen natuur en economie. Dit laat het voorbeeld van de openbare aanbestedingsprocedure in Reggedal Enter zien. Inschrijvers konden een bod doen en kregen de kans om het natuurbeheer onder voorwaarden te koppelen aan een eigen verdienmodel met ruimte voor recreatie. Ook leiden open aanbestedingsprocedures in theorie tot meer concurrentie van ideeën voor het beheer van een natuurgebied. Daarmee kunnen we stellen dat openbare aanbestedingsprocedures een potentieel positief effect hebben op de verbinding tussen natuur en economie.

2.5 Conclusies

We kunnen concluderen dat staatssteunregels vooral effect hebben op de realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk. Ze hebben dan vooral effect op de wijze hoe provincies omgaan met de provinciale grondvoorraad. Provincies mogen niet zomaar meer gronden doorleveren. Ook zien we een effect op hoe zij gronden beschikbaar willen maken voor het Natuurnetwerk. Provincies zetten meer in op zelfrealisatie. Daarnaast komen als gevolg van staatssteunregels en gelijkberechtiging ook andere particuliere natuurbeheerders in aanmerking voor het beheer van natuurgebieden. Staatssteunregels bepalen ook de hoogte van de compensatie via subsidies; die moeten namelijk marktconform zijn. En staatssteunregels en

gelijkberechtiging vragen om andere werkwijzen in gebieden. Ten slotte zijn staatssteunregels mogelijk van invloed op het verbeteren van de milieu- en watercondities.

Concluderend kunnen we stellen dat staatssteunregels invloed hebben op wie er een rol kunnen spelen bij de beleidsuitvoering en op de hoogte van de subsidie. In veel gevallen vormen staatssteunregels een knellend kader voor het realiseren van de biodiversiteitsambities in het Natuurnetwerk, doordat terughoudendheid bij de verkoop van de bestaande grondvoorraad heeft geleid tot vertraging en dit kan ook op de lange termijn doorwerken op de realisatie van het Natuurnetwerk en daarmee op de biodiversiteitsambities. Ook het doorvoeren van marktconformiteit leidt tot meer procedures en lagere subsidiebedragen, waardoor de animo voor grondverkoop, functieverandering en bedrijfsverplaatsing afneemt. En dat vormt een risico voor de realisatie van het Natuurnetwerk en de biodiversiteitsambities.

Gelijkberechtiging heeft in potentie een positief effect op de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid, doordat de open aanbesteding door de provincies iedereen nu een gelijke kans geeft bij de verkoop van grond en de aanbesteding van het beheer. Ook is de subsidieregeling voor de grondaankoop open voor alle partijen, inclusief particulieren. In de praktijk is het aantal openbare aanbestedingen echter beperkt en neemt het aandeel particulieren en bedrijven dat bijvoorbeeld via functieverandering aan zelfrealisatie doet, niet sterk toe. We zien dan ook nog geen duidelijke toename van het aantal partijen en dus nog geen effect op het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid. Ook de hoogte van de compensatie – bijvoorbeeld via de SKNL-regeling – kan een bedreiging zijn voor de maatschappelijke betrokkenheid, in die zin dat agrariërs minder snel bereid zijn om mee te werken.

Ten slotte kunnen we concluderen dat er in principe een positief effect is op de ambitie om natuur en economie te verbinden. In het kader van gelijkberechtiging en staatssteunregels is afgesproken dat alle partijen nu een eigen bijdrage leveren voor de grondverwerving en dat deze bijdrage voor alle partijen gelijk is. Dit creëert een stimulans om op zoek te gaan naar verdienmodellen die goed samen gaan met natuurontwikkeling. De beperkte hoogte van de compensatie die de provincies kunnen bieden, kan er echter voor zorgen dat de stimulans voor een nieuw verdienmodel afneemt. Zo gauw een beheerder een goed verdienmodel heeft, is de restwaarde van de grond hoger en krijgt hij minder vergoed.

3 VHR en Wet natuurbescherming

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de nieuwe Wet natuurbescherming op de provinciale natuurbeleidsstrategieën. De VHR is nu verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet. De nieuwe Wet natuurbescherming vervangt deze twee wetten en integreert ze, samen met de Boswet. De nieuwe wet is in het Staatsblad gepubliceerd: wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming). De Wet natuurbescherming treedt naar verwachting op 1 januari 2017 in werking.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de relevante ontwikkelingen met betrekking tot de VHR en de Wet natuurbescherming en de inhoud van deze kaders (paragraaf 3.2). Vervolgens geven we aan wat de belangrijkste effecten zijn die de VHR en de Wet natuurbescherming hebben op de provinciale natuurbeleidsstrategieën (paragraaf 3.3). Daarna analyseren we de invloed van de kaders en van de wijze waarop de provincies ermee omgaan, op de effectiviteit van de provinciale beleidsstrategieën (paragraaf 3.4). We eindigen dit hoofdstuk met enkele conclusies (paragraaf 3.5).

3.2 Over de kaders

De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn niet nieuw in het Nederlandse natuurbeleid. Deze vormt al jaren een belangrijk kader voor het handelen van zowel de Rijksoverheid als de provincies met betrekking tot het natuurbeleid. De laatste jaren is het belang van de internationale verplichtingen in het natuurbeleid echter nog verder toegenomen, evenals de verantwoordelijkheid van de provincies hiervoor. In paragraaf 3.2.1 beschrijven we (in het kort) deze recente ontwikkelingen, waarin de nieuwe Wet natuurbescherming de meest recente stap is. In paragraaf 3.2.2 gaan we in op de inhoud van de nieuwe Wet natuurbescherming, inclusief de VHR, en beschrijven we die elementen in de wetgeving die relevant zijn voor de natuurbeleidsstrategieën van de provincies.

3.2.1 Van de VHR tot de nieuwe Wet natuurbescherming: proces

Het belangrijkste instrument van het Europese natuurbeleid zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn. In de Vogelrichtlijn (1979) staan vogelsoorten waarvoor lidstaten speciale beschermingszones moeten aanwijzen. Ook moeten lidstaten gebieden aanwijzen voor geregeld voorkomende trekvogels. Met de Vogelrichtlijn worden verder alle vogelsoorten beschermd. De lidstaten zijn verplicht om deze bescherming om te zetten in nationale wetgeving. In Nederland is dit gebeurd door de bescherming van vogels vast te leggen in de Flora- en Faunawet van 1992 (Kuindersma et al. 2004: 22). De Habitatrichtlijn (1992) bevat een lijst van natuurlijke habitattypen en een lijst van dier- en plantensoorten waarvoor lidstaten speciale beschermingszones moeten aanwijzen. De beschermingszones die lidstaten aanwijzen onder de VHR,

vormen samen het Natura 2000-netwerk, dat de bescherming en de instandhouding van de VHR-soorten en -habitats als doel heeft.

De bescherming van Natura 2000-gebieden moest ook worden omgezet in nationale wetgeving. In Nederland is dit gebeurd in de Natuurbeschermingswet van 2005. Deze wet stamt oorspronkelijk uit 1998 maar om de bescherming van de gebieden juridisch te kunnen waarborgen, was een wijziging van de Natuurbeschermingswet noodzakelijk. Mede hierdoor is deze wet pas in 2005 in werking getreden.

De realisatie van het Natura 2000-netwerk in Nederland begon met het voordragen van gebieden bij de Europese Commissie (EC). In Nederland zijn, in verschillende stappen, uiteindelijk 162 gebieden aangemeld. Hierover is in 2004 met de EC overeenstemming bereikt; wel werd afgesproken dat nog extra gebieden op zee zouden worden aangemeld; daarmee komt het totaal op 166 gebieden.⁸ Het Rijk heeft in 2006 een doelendocument op landelijk niveau vastgesteld en wijst de individuele Natura 2000-gebieden aan met formele aanwijzingsbesluiten, met daarin instandhoudingsdoelen per gebied. Dit moet voor ieder gebied dat is aangemeld, binnen zes jaar gebeuren en had dus in 2010 afgerond moeten zijn. Dit proces is echter nog steeds gaande. Op drie gebieden na zijn alle gebieden inmiddels, in verschillende tranches, formeel aangewezen. Ook loopt het proces van het opstellen van de beheerplannen per Natura 2000-gebied. Van 34 gebieden is het beheerplan definitief vastgesteld, in 80 gebieden is er een ontwerpbeheerplan, in 49 gebieden loopt het proces nog om tot ontwerpbeheerplan te komen en in drie gebieden is het proces nog niet gestart. De provincies zijn het bevoegd gezag voor veel van de Natura-gebieden en stellen veel beheerplannen voor deze gebieden vast.

Natuurpact zorgt voor focus op VHR-doelen in het natuurbeleid

Met het Bestuursakkoord natuur in 2012 en het Natuurpact zijn de provincies zich meer gaan richten op de realisatie van de internationale opgaven, waaronder de VHR. Ook is de verantwoordelijkheid van de provincies hiervoor versterkt. In het Bestuursakkoord zijn het Rijk en de provincies overeengekomen dat de provincies de beschikbare middelen – die zij van het Rijk krijgen – inzetten op het realiseren van de internationale verplichtingen in het kader van de VHR. Dit houdt in dat zij maatregelen nemen in bestaande natuur en de ontwikkelopgave voor nieuwe natuur realiseren. Het gaat hier om een inspanningsverplichting. Het Rijk houdt resultaatverantwoordelijkheid voor de internationale verplichtingen en moet over de voortgang rapporteren aan de Europese Commissie en eventuele boetes betalen. Vanwege de gelijktijdige bezuinigingen in het natuurbeleid leidde de inspanningsverplichting in veel provincies tot een versmalling in het natuurbeleid tot de VHR-verplichtingen. Provincies kregen bovendien de opdracht van het Rijk om hun Ecologische Hoofdstructuur (EHS)⁹ in te krimpen tot de internationale verplichtingen in het kader van de VHR (Kuindersma et al 2015). Veel provincies hebben hun EHS in die tijd herijkt.

In 2013 is het Natuurpact gesloten. Het Rijk en de provincies spreken daarin af dat ze de verplichtingen vanuit de VHR nakomen en dat de provincies hiervoor verantwoordelijk worden. Met het Natuurpact van 2013 komen extra rijksmiddelen beschikbaar die daarvoor worden ingezet. Niet voor alle internationale verplichtingen krijgen de provincies geld van het Rijk. Voor actief soortenbeleid buiten het Natuurnetwerk zijn geen rijksmiddelen beschikbaar. Rijk en provincies spreken wel af dat de internationale verplichtingen in het kader van de VHR leidend zijn voor de inspanningen op het gebied van soortenbescherming. In het Natuurpact is afgesproken dat het Natuurnetwerk, waarmee provincies de internationale verplichtingen realiseren, in 2027 klaar moet zijn. Ook het agrarisch natuurbeheer is potentieel

⁸ <http://www.natura2000.nl/pages/kaartpagina.aspx>.

⁹ Sinds juni 2013 gebruikt de Rijksoverheid het begrip Natuurnetwerk Nederland in plaats van Ecologische Hoofdstructuur.

een belangrijk instrument om een bijdrage te leveren aan de internationale verplichtingen in het kader van de VHR (en de Kaderrichtlijn Water, KRW), onder andere voor de bescherming van Europese soorten die in het agrarisch gebied buiten het Natuurnetwerk voorkomen.

Nieuwe Wet natuurbescherming

Ondertussen wordt ook gewerkt aan de ontwikkeling van de nieuwe Wet natuurbescherming, waarin de Flora- en Faunawet, de Boswet en de Natuurbeschermingswet worden geïntegreerd. Een eerste wetsvoorstel voor de nieuwe Wet natuurbescherming werd in augustus 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer. De bedoeling van de wetsvernieuwing is een vereenvoudiging van de regelgeving. Die moet vorm krijgen door de integratie van de drie wetten en door de wet inhoudelijk eenduidiger te maken. De vorige wetgeving werd als te gelaagd ervaren, doordat de internationale verplichtingen waren toegevoegd aan nationaal beleid (categorieën). De Europese regelgeving (VHR) is in de nieuwe wet als uitgangspunt genomen. De wet wil ook meer recht doen aan de maatschappelijke en economische behoeften en tegelijk het belang van natuur voor de langere termijn veilig stellen, bijvoorbeeld door eenduidige vergunningverlening en waar mogelijk een integrale en samenhangende benadering van gebieden en projecten.

Ook was de herziening van de Natuurbeschermingswet bedoeld om verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijker bij één bestuurslaag neer te leggen, namelijk de provincie. Deze heeft in het natuurbeleid een kerntaak en vervult ook een regisseursrol bij de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Een eenduidige toekenning van samenhangende bevoegdheden aan deze bestuurslaag draagt volgens het Rijk ook bij aan een vermindering van de bestuurlijke lasten (ELI 2012).

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer gestemd over het gewijzigde voorstel van de wet, en is het wetsvoorstel Wet natuurbescherming aangenomen, inclusief dertien amendementen. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op 15 december 2015 aangenomen. De nieuwe wet is in het Staatsblad gepubliceerd: wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming). De nieuwe Wet natuurbescherming treedt naar verwachting op 1 januari 2017 in werking. Met de herziening van de natuurbeschermingswetgeving is de inspanningsverplichting van provincies voor de realisatie van de internationale verplichtingen bovendien wettelijk verankerd.

3.2.2 De nieuwe Wet natuurbescherming (inclusief de VHR): inhoud

De nieuwe Wet natuurbescherming regelt verschillende inhoudelijke onderwerpen: gebiedsbescherming, soortenbescherming en houtopstanden. De soortenbescherming valt uiteen in passieve en actieve soortenbescherming. Passieve soortenbescherming gaat over het toetsen van ruimtelijke ingrepen, plannen en projecten en dergelijke aan de regels met betrekking tot beschermde soorten. Actieve soortenbescherming gaat over het actief nemen van maatregelen voor de bescherming van soorten en hun leefgebied. Denk bijvoorbeeld aan maatregelen zoals de herintroductie van soorten, het realiseren van verbindingen tussen natuurgebieden. De VHR zijn opgenomen in de bepalingen van de gebieds- en soortenbescherming. In deze paragraaf bespreken we de onderdelen van de wet die relevant zijn voor de vormgeving en de uitvoering van provinciale natuurbeleidsstrategieën en geven we aan welke elementen van invloed zijn op de uitvoering van provinciaal beleid en welke minder. Naast gebieds- en soortenbescherming zijn dat de natuurvisie en programmatisch werken.

Gebiedsbescherming

De belangrijkste gebiedsbeschermingsbepalingen voor het provinciaal beleid zijn de wettelijke verplichting van provincies voor de uitvoering van de maatregelen voor Natura 2000-gebieden, en de verplichting tot het aanwijzen – en de zorg voor instandhouding – van het

Natuurnetwerk. Deze verantwoordelijkheden zijn in het Bestuursakkoord en het Natuurpact al bestuurlijk afgesproken en in de nieuwe wet ook wettelijk verankerd.

VHR/Natura 2000

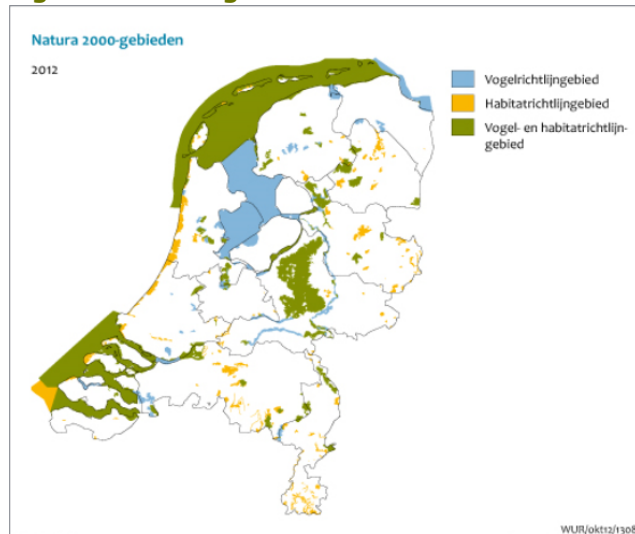
De VHR verplicht Nederland tot het aanwijzen van Natura 2000-gebieden. De wettekst (art. 2.1) geeft aan: 'Onze Minister wijst gebieden aan als speciale beschermingszones ter uitvoering van de artikelen van de Vogel en Habitatrichtlijn.' Aanwijzing van de Natura 2000-gebieden ligt met de nieuwe Wet nog steeds bij de minister van Economische Zaken. Dat is al zo in de (huidige) Natuurbeschermingswet van 1998 en dat blijft zo omdat dit het regionale belang overstijgt. De meeste Natura 2000-gebieden zijn overigens inmiddels aangewezen.

Nieuw in de wet is dat de Gedeputeerde Staten (GS) naast verantwoordelijkheid voor het opstellen van beheerplannen, ook verantwoordelijk worden voor de maatregelen uit het beheerplan en verplicht zijn om deze uit te voeren, voor zover zij met het opnemen van die maatregelen hebben ingestemd. De wet verplicht GS tot het nemen van maatregelen voor de soorten en habitats in deze gebieden: 'GS dragen ervoor zorg dat in hun provincie passende maatregelen worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden' (art. 2.2). Voor veel van de Natura 2000-gebieden zijn de processen om tot (ontwerp)beheerplannen te komen gaande. De opgave waar de provincies de komende jaren in het natuurbeleid vooral voor staan, is de uitvoering van deze maatregelen, inclusief de maatregelen die moeten worden genomen in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (zie verderop in dit hoofdstuk).

Deze nieuwe Wet bekrachtigt de verantwoordelijkheid van de provincies voor de realisatie van de internationale verplichtingen. De bepalingen in de Wet maken provincies ook formeel en juridisch verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid om de VHR-doelen te halen. Hiermee is de inspanningsverplichting – die in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact is afgesproken – van de provincies vastgelegd. Het bevoegd gezag is dus verplicht om de maatregelen uit te voeren die nodig zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden en kan deze ook dwingend opleggen. Het Rijk draagt de resultaatverplichting: 'Onze Minister ziet toe op de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats, de habitats van soorten en dier- en plantensoorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (art. 1.8).' Het Rijk draagt dus zorg voor het toezicht op de resultaten en verschaft de informatie die vereist is in het kader van de VHR aan de Europese Commissie.

Het regime voor de beoordeling van plannen en projecten in Natura 2000-gebieden, de Habitattoets, blijft min of meer hetzelfde als in de Natuurbeschermingswet. Een passende beoordeling is vereist voor plannen en projecten met mogelijk significante negatieve effecten en GS verlenen uitsluitend een vergunning als er zekerheid is dat de natuurlijke kenmerken niet zullen worden aangetast (art. 2.8.lid 3). Wanneer een plan wel tot significante effecten kan leiden, kan een vergunning alleen worden verleend wanneer er geen alternatieve oplossingen zijn, het plan of project van groot openbaar belang is en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Dit regime is vastgesteld op basis van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Provincies dragen zorg voor de vergunningverlening van plannen en projecten in de Natura 2000-gebieden. Dit deden ze voor een groot deel al.

Figuur 3.1 VHR-gebieden in Nederland



Bron: WUR

Overige gebiedsbescherming

De nieuwe wet brengt ook veranderingen mee in de andere gebiedscategorieën in het natuurbeleid. De belangrijkste daarvan is de verplichting van provincies tot het aanwijzen van het Natuurnetwerk Nederland en het zorgdragen voor de totstandkoming daarvan. De wet neemt de verplichting voor provincies op om zorg te dragen voor de totstandkoming en de instandhouding van een landelijk ecologisch netwerk: provincies zijn verplicht tot het aanwijzen van gebieden voor het Natuurnetwerk (artikel 1.12 lid 2) en provincies moeten beschermingsregels hiervoor opnemen in de provinciale verordening. De realisatie van het Natuurnetwerk en de verantwoordelijkheid van de provincies hiervoor, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact, is hiermee ook juridisch verankerd. De afspraak om het Natuurnetwerk te realiseren was al vastgelegd in het Natuurpact. De bepaling in de wet is dus vooral een bekrachtiging van waar provincies al mee bezig zijn.

Facultatief kunnen provincies 'bijzondere provinciale natuurgebieden' en 'bijzondere provinciale landschappen' buiten het Natuurnetwerk aanwijzen. De minister houdt de verantwoordelijkheid om Nationale Parken aan te wijzen. Beschermde Natuurmonumenten, die onderscheiden werden in de Natuurbeschermingswet, vervallen als categorie.

Programma Aanpak Stikstof

In de (ontwerp)uitvoeringsregelgeving van de nieuwe Wet natuurbescherming¹⁰ zijn ook bepalingen opgenomen over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Doel van dit programma is de vergunningverlening aan agrarische bedrijven in de nabijheid van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (de zogenoemde PAS-gebieden) vlot te trekken en tegelijkertijd de natuurkwaliteit van PAS-gebieden te verbeteren door het terugdringen van de Nederlandse stikstofuitstoot (nationale brongerichte maatregelen in de landbouw, die erop zijn gericht om de overbelasting van stikstofdepositie bij de bron aan te pakken, zoals voer- en managementmaatregelen en maatregelen voor emissiearm bemesten) en het treffen van fysieke ingrepen in met name de waterhuishouding van de betreffende gebieden (herstelmaatregelen).

¹⁰ Op 13 mei 2016 is het ontwerp van het Besluit natuurbescherming en het ontwerp van de Regeling natuurbescherming naar de Tweede Kamer gegaan. De PAS is opgenomen in het ontwerp Besluit natuurbescherming. Deze uitvoeringsregeling hangt onder de nieuwe Wet natuurbescherming. De verwachte inwerkingtreding, dus ook van het Besluit natuurbescherming, is 1 januari 2017.

len). Provincies zijn verantwoordelijk voor de herstelmaatregelen. De PAS en de effecten op de provinciale natuurbeleidsstrategieën behandelen we in hoofdstuk 5.

Soortenbescherming

Soortenbescherming in de Wet natuurbescherming omvat drie onderdelen: 1) actieve soortenbescherming, 2) passieve soortenbescherming en 3) jacht, schadebestrijding en faunabeheer. Hieronder gaan we in op de actieve en passieve soortenbescherming. De derde categorie blijft hier verder buiten beschouwing, omdat faunabeheer, jacht en populatiebeheer geen onderdeel uitmaken van het Natuurpact.

Actieve soortenbescherming

Actieve soortenbescherming beoogt het keren van de negatieve trend of het verder verbeteren van de staat van instandhouding van soorten door maatregelen te treffen die specifiek zijn gericht op de soorten (nestgelegenheid, verbindingen, herintroductie, enzovoort) op basis van een diagnose van de oorzaken van achteruitgang in de staat van instandhouding. De wet zegt (art. 1.12) dat GS in hun provincie zorg dragen voor het nemen van de nodige maatregelen voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden van de vogels die zijn opgenomen in de Vogelrichtlijn. Ook dienen zij te zorgen voor het behoud en herstel van de gunstige staat van instandhouding van de soorten in de Habitatrictlijn, en voor de gunstige staat van instandhouding van de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten (de zogenoemde Rode Lijstsoorten).

Voor provincies is de verplichting in de nieuwe wet tot actief soortenbeleid in potentie een ingrijpende bepaling. Provincies worden door deze bepaling in de wet verplicht om actief maatregelen te nemen om soorten te beschermen. Omdat die soorten niet gebonden zijn aan het Natuurnetwerk, is er voor provincies een verplichting gekomen om deze soorten ook daarbuiten te beschermen.

De wet formuleert de actieve soortenbescherming als een zorgplicht ('zorg dragen ...'), wat kan duiden op een inspanningsverplichting. De jurisprudentie geeft echter aanleiding tot verschil van mening hierover. Omdat een Nederlandse civiele rechter een uitspraak heeft gedaan dat de overheid in het geval van de otter haar zorgplicht onvoldoende is nagekomen (otterarrest), lijkt actieve soortenbescherming wettelijk afdwingbaar en duidt deze op een resultaatverplichting. Maar het Europese Hof oordeelt in een andere zaak (over de Iberische lynx) dat het hierbij om een inspanningsverplichting gaat. Jurisprudentie zal moeten gaan uitwijzen hoe dit na het in werking treden van de wet uitpakt.

Passieve soortenbescherming

Voor passieve soortenbescherming nemen provincies de verlening van ontheffingen en vrijstellingen voor het verbod op het verstoren en doden van beschermde soorten van het Rijk over. Provincies maken met de nieuwe wet afwegingen hoe zij dat gaan doen. Die verantwoordelijkheid lag voorheen met de Flora- en Faunawet bij het Rijk (Dienst regelingen). Provincies voeren nu al wel natuurbeschermingswettaken uit, maar de Flora- en Faunawettaken nog niet.

De nieuwe wet maakt daarbij onderscheid tussen beschermingsregimes voor de VHR-soorten en voor andere soorten. De soorten waarop de internationale beschermingsregimes uit de Vogel- en Habitatrictlijn van toepassing zijn, zijn met de nieuwe wet teruggebracht tot de soorten die vanuit Europees oogpunt verplicht moeten worden beschermd (VHR-soorten en soorten beschermd onder de Bonn- en Bern-conventie). Voor deze soorten mogen ontheffingen en vrijstellingen worden verleend op de verbodsbepalingen als er geen andere bevredigende oplossing bestaat en als dit in het belang is van bijvoorbeeld de volksgezondheid en

de openbare veiligheid. Deze verbodsbepalingen wijken enigszins af van de bepalingen uit de Flora- en Faunawet, maar er zijn geen substantiële verschillen.

Voor de niet-VHR-soorten die in de bijlage bij de wet staan, zijn aparte verbodsbepalingen (art. 3.10-3.11) opgenomen. De wet is met ontheffingen en vrijstellingen van de verboden voor deze soorten aan de ene kant strenger geworden, omdat behalve de vereiste dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort, ook moet worden aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de ingreep en dat er sprake is van een geldig belang. Aan de andere kant zijn bij deze niet-VHR-soorten de mogelijkheden voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van de verbodsbepalingen ruimer dan bij de VHR-soorten. Ze zijn nu ook mogelijk voor diverse andere handelingen, bijvoorbeeld ruimtelijke ingrepen. Provincies konden al ontheffingen en vrijstellingen verlenen voor bijvoorbeeld schade aan gewassen, industrieterreinen, sportvelden. Dat kan nu ook voor ruimtelijke ingrepen.

Programmatisch werken

De wet maakt een programmatische aanpak – vergelijkbaar met de PAS – mogelijk voor het Natura 2000-dossier en het soortenbeleid. Dat biedt de mogelijkheid om samenhangend beleid te maken voor de vermindering van de belasting van natuurwaarden, voor het realiseren van instandhoudingsdoelen of voor de bescherming van soorten. Met een programmatische aanpak kan ook een economische ontwikkelingsruimte worden gecreëerd en hij biedt de mogelijkheid om vergunningsvrije handelingen vast te stellen. Provincies kunnen deze afwijkingen gaan maken.

Natuurvisie

De wet verplicht zowel Rijk als provincies tot het opstellen van een natuurvisie. Provincies mogen deze visie ook opnemen in een andere provinciale visie, zoals een Omgevingsvisie (art. 1.7). De Rijkvisie schetst op grond van de wet (art. 1.5) het rijksbeleid voor biodiversiteit, landschap en het duurzaam gebruik daarvan, en gaat in op de belevingswaarde en de recreatieve waarden van natuur en op de integratie van natuurbeleid met economisch beleid en landbouw- en visserijbeleid. Ook moet het Rijk specifiek ingaan op het behoud en het herstel van de gunstige staat van instandhouding van soorten dieren en planten en Rode Lijsten opnemen van in Nederland bedreigde soorten.

GS (art. 1.7) nemen in hun natuurvisie de hoofdlijnen van het provinciaal beleid op, gericht op het versterken van biodiversiteit en landschap en het duurzaam gebruik ervan. Daarbij schenken ze in elk geval aandacht aan de manier waarop ze de verplichtingen uit artikel 1.12 gaan uitvoeren. Dat wil zeggen: het nemen van maatregelen voor behoud en herstel van leefgebieden van soorten en de gunstige staat van instandhouding van VHR-soorten en Nederlandse soorten, ofwel de bepalingen van het actieve soortenbeleid. Ook de provincies moeten aandacht besteden aan de integratie van natuur en andere beleidsvelden.

3.3 Effecten van de kaders op provinciale beleidsstrategieën

In deze paragraaf beschrijven we de effecten van de VHR en de Wet natuurbescherming op de belangrijkste provinciale natuurbeleidsstrategieën.

3.3.1 Realiseren Natuurnetwerk

De VHR is bepalend voor de inhoud van het provinciaal natuurbeleid. Het Bestuursakkoord natuur, het Natuurpact en de wettelijke verankering van de provinciale inspanningsverplichting hebben ervoor gezorgd dat provincies zich sterker dan voorheen richten op de internati-

onale verplichtingen uit de VHR en hun Natuurnetwerk hiervoor inzetten. De mate waarin provincies focussen op de VHR-doelen of daarnaast nog andere doelen nastreven en gebieden willen beschermen, verschilt wel tussen provincies. Bij de herijking van de EHS¹¹ hebben sommige provincies ervoor gekozen hun EHS vrijwel te beperken tot gebieden die van belang zijn voor de VHR: Natura 2000-gebieden. Zuid-Holland, Drenthe en Overijssel zijn hier voorbeelden van. Andere provincies hebben naast de internationale verplichtingen die ze met rijksgeld realiseren wel een -vaak beperkte plus overeind gehouden (Kuindersma, Boonstra et al 2015). Twee provincies, Noord-Holland en Noord-Brabant, besloten hun oorspronkelijke EHS te handhaven.

De sterke focus op de VHR (en de KRW) leidt er echter toe dat ook in provincies die de EHS niet volledig hebben herijkt, de realisatie van dit overige Natuurnetwerk in de uitvoering minder prioriteit krijgt.

3.3.2 Verbeteren milieu- en watercondities

Provincies concentreren hun uitvoeringsinspanningen voor het verbeteren van de milieu- en watercondities op de Natura 2000- (en KRW-)gebieden en daarbinnen op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden: de PAS-gebieden. Dit komt door de koppeling van rijksmiddelen aan de VHR-doelen en de afgesproken inspanningsverplichting van provincies voor de realisatie van VHR-doelen uit het Bestuursakkoord en het Natuurpact en de wettelijke verankering van de provinciale inspanningsverplichting. In die provincies waar het Programma Aanpak Stikstof een rol speelt, ligt extra druk, en ook tijdsdruk, op het versterken van milieu- en watercondities. Het effect van de PAS is beschreven in hoofdstuk 5.

3.3.3 Beheer

Regulier natuurbeheer

De Vogel- en Habitatrichtlijn sturen voor een deel de inzet van subsidies – via het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) – voor regulier natuurbeheer. Provincies geven in hun natuurbeheerplannen aan welke gebieden in aanmerking komen voor een SNL-subsidie. Dit zijn gebieden binnen het Natuurnetwerk inclusief gebieden met VHR-doelen. Ook hebben provincies de beheerpakketten in lijn gebracht met de beoogde VHR-doelen. De VHR is ook sturend voor de beheermaatregelen die moeten worden genomen in de Natura 2000-beheerplannen.

Agrarisch natuurbeheer

De VHR stuurt de inzet van subsidies voor agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer is het belangrijkste beleidsinstrument om internationale (VHR-)soorten buiten het Natuurnetwerk te beschermen. Per 1 januari 2016 is er een nieuw stelsel Agrarisch Natuurbeheer in werking getreden. Dit bestaat uit twaalf subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer (één per provincie) en een (nieuwe) werkwijze waarin agrarische collectieven een centrale rol hebben. Het doel van het stelsel is het agrarisch natuurbeheer doelgericht, effectiever en eenvoudiger te maken, met minder uitvoeringskosten. Daarbij ligt de focus sinds het stelsel bestaat op het realiseren van de internationale VHR-doelen. Dit laatste is ook afgesproken in het Natuurpact (zie Kuindersma et al. 2017).

Provincies richten zich buiten het Natuurnetwerk, via het aanwijzen van leefgebieden voor agrarisch natuurbeheer, vooral op die gebieden die bijdragen aan de instandhouding van VHR-soorten en waar de meeste ecologische effectiviteit te behalen is: de kerngebieden. Daarbij gaat het voor 80 procent om weidevogelsoorten (Melman et al. 2016). Bij de keuze

¹¹ Sinds juni 2013 gebruikt de Rijksoverheid het begrip Natuurnetwerk Nederland in plaats van Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ten tijde van de herijking werd er echter nog gesproken over de EHS.

van het aantal/de omvang van de kerngebieden heeft ook het beschikbare budget een rol gespeeld.

Procesbeheer

Soms leveren de statische instandhoudingsdoelen van de Habitatrictlijn spanningen op met het streven van provincies naar meer robuuste systemen en het toestaan van natuurlijke processen. De Habitatrictlijn vereist dat verslechtering wordt voorkomen en dat geen afbreuk wordt gedaan aan de natuurlijke kenmerken van een gebied. De gewenste dynamiek zou kunnen leiden tot verlies van bepaalde habitattypen of leefgebieden van soorten (Broekmeyer & Pleijte 2016). Dit leidt ertoe dat de mogelijkheden voor provincies voor het toepassen van procesnatuur in Natura 2000-gebieden gering zijn. Bijvoorbeeld in het Natura 2000-gebied Loevestein in Gelderland vragen de VHR-instandhoudingsdoelen – voor onder meer glanshaverhooilanden – om hooilandbeheer, dat wil zeggen maaien als beheermaatregel. Een dergelijke detailmaatregel past niet bij het beheer dat de provincie voor ogen heeft voor het grotere uiterwaardengebied waarvan het Natura 2000-gebied onderdeel uitmaakt. De provincie wil daar ruimte geven aan natuurlijke processen, als onderdeel van een Ruimtevoor-de-Rivier-project (Broekmeyer & Pleijte 2016). De VHR-instandhoudingsdoelen bemoeilijken dit. In het gebied Loevestein is wel gezocht naar mogelijkheden voor procesbeheer, met als gevolg dat een deel van de glanshaverhooilanden ten prooi is gevallen aan nevengeulen. De provincie dient de verloren glanshaverhooilanden te compenseren. Het Rijk wil overigens zoeken naar meer mogelijkheden voor natuurlijke dynamiek in Natura 2000-gebieden (Tweede Kamer 2015). Jurisprudentie laat zien dat de mogelijkheden voor een soepele omgang met instandhoudingsdoelen beperkt zijn.

3.3.4 Soortenbeleid

Als gevolg van de nieuwe Wet natuurbescherming zijn provincies begonnen met het ontwikkelen of herijken van ambities, doelen en in sommige gevallen instrumenten voor soortenbescherming. De meeste aandacht van de provincies gaat tot nu toe echter uit naar het voorbereiden van de nieuwe taken van de passieve soortenbescherming en minder naar de actieve soortenbescherming. De wet heeft voor de passieve soortenbescherming grote invloed op de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening, handhaving en toezicht (VHT-taken) van provincies. Provincies zijn in 2016 aan het kijken hoe zij de VHT-taken willen organiseren en hoe de regels in de provinciale verordening en de uitvoeringspraktijk eruit kunnen zien. Ze moeten dit in orde maken voor 1 januari 2017. Provincies zijn in gesprek met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) of ze de werkwijze en de afwegingen van de RVO kunnen overnemen. Daarnaast overwegen (sommige) provincies of ze natuurtaken gaan onderbrengen bij een Omgevingsdienst.

Als gevolg van de Wet natuurbescherming (her)overwegen provincies hun actieve soortenbeleid. De focus ligt vooral op het realiseren van de internationale verplichtingen binnen het Natuurnetwerk en de kerngebieden voor agrarisch natuurbeheer als gevolg van de koppeling van rijksmiddelen en de afgesproken inspanningsverplichting uit het Bestuursakkoord en het Natuurpact hiervoor. Hierdoor kreeg de bescherming van de natuur buiten het Natuurnetwerk en de kerngebieden de laatste jaren minder aandacht. De nieuwe Natuurbeschermingswet brengt daar weer verandering in.

Alle provincies zijn als gevolg van de nieuwe wet hun ambities en doelen voor het actieve soortenbeleid aan het herijken, in geval ze die al hadden, of zijn deze aan het ontwikkelen. Veel provincies weten inmiddels welke soorten zij willen beschermen, maar weten nog niet of ze hiervoor aanvullend beleid en aanvullende instrumenten, bovenop het beheer van het Natuurnetwerk en het stelsel voor agrarisch natuurbeheer, nodig hebben. De nieuwe ambities, doelen en instrumenten verankeren ze in hun provinciale natuurvisies, die zij aan het opstellen zijn nu zij daartoe binnen de nieuwe Wet natuurbescherming verplicht zijn. Provin-

cies analyseren hiertoe voor welke Rode Lijstsoorten zij, buiten het Natuurnetwerk en het agrarisch natuurbeheer, actieve bescherming moeten regelen en hoe ze dat gaan doen. Groningen heeft in het voorjaar van 2016 een deel van deze analyse al afgerond en is gekomen met een lijst van soorten waarvan meer dan evenredig deel van de nationale populatie zich op het Gronings grondgebied bevindt. Die soorten gaat de provincie beschermen. Bescherming wil de provincie echter voornamelijk realiseren via regulier beheer van het Natuurnetwerk en via agrarisch natuurbeheer, maar mogelijk zijn nog aanvullende strategieën nodig, bijvoorbeeld de leefgebiedenbenadering of soortenmanagementplannen. Dit laatste is nog niet duidelijk. Ook Drenthe en Flevoland hebben in hun provinciale natuurvisie of flora- en faunabeleidsplan keuzes gemaakt voor de soorten die zij willen beschermen. De provincie Utrecht bekijkt welke VHR- en Rode Lijstsoorten in de provincie voorkomen en waar deze voorkomen. Utrecht wil vervolgens het leefgebied van gidssoorten beschermen. Door het leefgebied van deze soorten te beschermen profiteren automatisch ook andere soorten. In het voorjaar van 2017 vullen de provincies het beschermen van leefgebieden voor de instandhouding van soorten vooral in via realisatie van het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer.

Waarschijnlijk worden de ambities om actief soorten te beschermen omvangrijker dan onder het Natuurpact, omdat het wettelijk verplicht is ook dier- en plantensoorten te beschermen die met uitroeiing worden bedreigd of die speciaal gevaar lopen (de Rode Lijstsoorten). Via de nieuwe Wet natuurbescherming zou bescherming van soorten mogelijk afgedwongen kunnen gaan worden en een provincie kan door de rechter in gebreke worden gesteld als zij deze onvoldoende beschermt. De uitspraak in het otterarrest, waarin een Nederlandse civiele rechter heeft geoordeeld dat het Rijk zijn zorgplicht voor de otter te weinig is nagekomen, zorgt voor extra stimulans voor provincies om met soortenbescherming aan de slag te gaan. Of de zorg voor soorten ook buiten het Natuurnetwerk daadwerkelijk door de rechter zal gaan worden afgedwongen, wordt waarschijnlijk de komende jaren pas duidelijk.

Door met actief soortenbeleid te zorgen voor een gunstige staat van instandhouding van soorten, hebben provincies de mogelijkheid om aan de andere kant meer ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan in het passieve beschermingspoot, door middel van vergunningverlening en ontheffingen. De Wet natuurbescherming maakt dit straks makkelijker – via programmatisch werken –, doordat zowel passieve als actieve soortenbescherming een verantwoordelijkheid van de provincies gaat worden. Provincies verleenden al vrijstellingen voor het verstoren van dieren bijvoorbeeld bij schade aan gewassen, maar kunnen dit nu ook doen voor ruimtelijke ingrepen. De verwachting is dat zij dit ook zullen doen. Deze koppeling tussen actief en passief soortenbeleid kan bijvoorbeeld via soortenmanagementplannen, die sommige provincies nu al hebben. Een voorbeeld is Flevoland, waar de provincie voor de rugstreeppad een generieke vrijstelling geeft voor de ontwikkeling van ruimtelijk-economische activiteiten – bijvoorbeeld bouwactiviteiten – in een gebied, waarbij de initiatiefnemer compenserende maatregelen moet nemen voor het in stand houden van het leefgebied van deze soort. Dit kan gaan om natuurinclusieve bouwmaatregelen. Dat betekent dat bij bouwactiviteiten rekening moet worden gehouden met de soort. Een soortenmanagementplan biedt dan de basis voor de maatregelen. Utrecht wil bijvoorbeeld met managementplannen gaan werken voor de vleermuis, ook in het stedelijk gebied, en overweegt zoets ook voor andere soorten te gaan doen.

3.3.5 Resumé belangrijkste effecten

De VHR – in combinatie met de afspraken uit het Bestuursakkoord natuur en de Natuurpact – en de Wet natuurbescherming hebben vier belangrijke effecten:

1. De Wet natuurbescherming verankert de nieuwe verantwoordelijkheid van provincies voor de uitvoering van de maatregelen voor de Natura 2000-gebieden en het realiseren van het Natuurnetwerk. Dit draagt ertoe bij, hoewel dit al met het Bestuursak-

koord natuur en het Natuurpact was ingezet, dat provincies zich verantwoordelijk tonen voor deze opgaven en hun middelen, capaciteit en bestuurlijke aandacht daarop richten. Daardoor blijft er minder ruimte over voor het realiseren van het overige Natuurnetwerk en andere beleidsvernieuwingen, zoals het ondersteunen van burgerinitiatieven en natuur op uitnodiging.

2. De Wet natuurbescherming verplicht provincies ertoe een actief soortenbeleid binnen en buiten het Natuurnetwerk te voeren. Provincies oriënteren zich hierop, maar het actieve soortenbeleid heeft wel minder aandacht en inzet dan het realiseren van het Natuurnetwerk, Natura 2000- en PAS-maatregelen.
3. De Wet heeft effect op de provinciale beleidspraktijk van passieve soortenbescherming. Provincies krijgen nieuwe taken en zijn druk met het opstellen van beleidsregels voor vergunningverlening, handhaving en toezicht (VHT-taken).
4. De stelselvernieuwing agrarisch natuur en landschapsbeheer draagt bij aan een versterkte focus in het agrarisch natuurbeheer op VHR-soorten en hun leefgebieden.

In de volgende paragraaf analyseren we wat deze effecten betekenen voor het vergroten van de biodiversiteit, het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie.

3.4 Effectiviteit

Biodiversiteit

De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn gericht op vergroten en beschermen van de biodiversiteit, doordat deze soorten en habitats beschermt die van Europees belang zijn. Het is een stimulerend kader voor de realisatie van die delen van het Natuurnetwerk waar VHR-doelen liggen. Wel kunnen we stellen dat de VHR een ecologische focus heeft op soorten en habitats die strikt zijn beschermd en voor wie de staat van instandhouding moet worden verbeterd. Dit resulteert in selectiviteit. Enerzijds doordat de bescherming van internationale soorten ten opzichte van andere soorten strenger is, anderzijds doordat meer energie gaat zitten in de realisatie van de Natura 2000-gebieden (en het Natuurnetwerk, dat in dienst staat van die doelen) dan in de natuur daarbuiten. Ditzelfde geldt ook voor natuur buiten de kerngebieden.

De Wet natuurbescherming vormt een stimulans voor het ontwikkelen van aanvullend actief soortenbeleid buiten het Natuurnetwerk en de kerngebieden. Daarmee is de wet een stimulans voor de strategie voor actief soortenbeleid en voor het halen van de biodiversiteitsambities in die gebieden, ook al is de aandacht hiervoor vooralsnog beperkt. De wet brengt ook verandering in de selectiviteit van de soortenbescherming, doordat de provincies nu ook Rode Lijstsoorten moeten beschermen.

De VHR en de Wet natuurbescherming zorgen voor spanningen bij het dynamischer omgaan met natuurontwikkelingen en natuurherstel, omdat door de ontwikkeling van robuustere systemen individuele habitattypen kunnen verslechteren of verdwijnen. De wet staat dat niet toe.

Maatschappelijke betrokkenheid

De focus op het halen van de VHR-doelen leidt af van de provinciale ambities om maatschappelijke betrokkenheid te vergroten. Provincies betrekken natuur- en landbouworganisaties en andere maatschappelijke partners meestal goed bij de beheerplanprocessen en de uitvoering van de Natura 2000-opgave. Daarbij krijgen zij soms ook een nieuwe rol als gebiedsregisseur (zie Kuindersma et al. 2017). De VHR staat dat soort maatschappelijke betrokkenheid niet in de weg. Provincies zoeken ook medewerking van grondeigenaren op wiens grond de opgaven moeten worden gerealiseerd (zie bijvoorbeeld de voorkeur voor

zelfrealisatie in sommige provincies). Provincies proberen dus de internationale opgave met betrokkenheid van maatschappelijke partners en grondeigenaren te realiseren. Wel hebben de provincies, vanwege het wettelijke en verplichte karakter van de VHR- en KRW-doelen, dwingend instrumentarium achter de hand voor PAS-maatregelen. Het gaat dan om bijvoorbeeld onteigening en onvrijwillige vernatting. Dit leidt tot extra druk voor grondeigenaren om mee te doen aan het gebiedsproces (Kuindersma et al. 2017).

Mogelijkheden voor nieuwe actoren, zoals burgers en ondernemers, om een rol te spelen bij de ontwikkeling of het beheer van Natura 2000-gebieden zijn er echter weinig. Vanwege de gedetailleerde soorten en habitats waarvoor specifieke maatregelen moeten worden genomen, kiezen provincies voor uitvoeringstaken het liefst voor partijen die ervaring en slagkracht hebben. Provincies zien ook weinig mogelijkheden voor burgers en ondernemers om deze taken op zich te nemen, vanuit de overtuiging dat burgerinitiatieven, door hun focus op beleefbare en gebruiksnatuur, minder geschikt zijn om de beoogde kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden te waarborgen. Bovendien is er weinig animo bij burgers om een rol te spelen bij de uitvoering (Kamphorst et al. 2015).

De focus van de VHR op de kerngebieden voor het agrarisch natuurbeheer werkt stimulerend voor de betrokkenheid van agrariërs bij het natuurbeheer in die gebieden, maar juist niet voor de betrokkenheid van agrariërs daarbuiten.

In theorie kan de verplichting in de wet voor provincies om actief soortenbeleid vorm te geven een stimulans zijn voor maatschappelijke betrokkenheid. Sommige provincies, bijvoorbeeld Drenthe, zien de aandacht voor individuele soortenbescherming als kans om te werken aan maatschappelijke betrokkenheid. Zo verwacht de provincie Drenthe dat een soortbenadering maatschappelijk meer zal aanspreken dan een ecologische benadering van leefgebieden. Bovendien zijn provincies voornemens om eventuele aanvullende maatregelen uit te laten voeren door maatschappelijke partners, zoals terreinbeherende organisaties (TBO's) en particuliere gegevensbeherende organisaties (PGO's) of andere belangengroepen, zoals de Vogelbescherming.

Verbinding natuur en economie

De focus op de VHR leidt in principe af van de provinciale ambities om de verbinding tussen natuur en economie vorm te geven. De VHR en de Habitattoets kennen een strenge procedure voor het toetsen van plannen en projecten voor economische ontwikkeling, en ook voor het geven van vrijstellingen in verband met beschermde soorten. In veel gevallen staat het kader dan ook mogelijke natuurcombinaties in de weg. Zo zijn sommige (recreatie)ondernemers huiverig om te investeren in natuur, omdat zij bang zijn dat ze vervolgens niet meer mogen uitbreiden als zich een VHR-soort in de natuur heeft gevestigd.

De Wet natuurbescherming is in principe voor de bescherming van biodiversiteitsdoelen, maar bevat wel enkele instrumenten die juist verbindingen tussen natuur en economie mogelijk moeten maken. Een van de aanleidingen voor de nieuwe Wet natuurbescherming was dan ook om de zorg voor natuur makkelijker samen te laten gaan met economische ontwikkeling en de wetgeving hiervoor geen onnodige belemmeringen te laten opleveren.

De programmatische aanpak, bijvoorbeeld de PAS, biedt wel kansen voor meer economische ontwikkeling. De nieuwe Wet natuurbescherming maakt via de PAS meer (agrarische) ontwikkelingen mogelijk in stikstofgevoelige gebieden. Dit leidt niet per se tot (nieuwe) verbindingen tussen natuur en economie. Bij de PAS gaat het vooral om ruimte maken voor economische ontwikkelingen, maar het programma leidt niet noodzakelijkerwijs tot nieuwe natuurcombinaties (zie hoofdstuk 5). De mogelijkheid om een programmatische aanpak toe te passen, werkt wel stimulerend voor verbindingen tussen natuur en economie in relatie tot soortenbeleid. De Wet biedt de provincies namelijk mogelijkheden om meer ruimtelijk-

economische ontwikkelingen toe te staan, via afwijkingen van verbodsbepalingen voor niet-VHR-soorten, onder andere voor ruimtelijke ingrepen. In het soortenbeleid zijn daar enkele bescheiden aanzetten toe waarneembaar, doordat de provincies via actief soortenbeleid ruimte creëren voor vergunningverlening voor ruimtelijke ingrepen, bijvoorbeeld met soortenmanagementplannen. In deze plannen stellen de provincies soms als eis dat een initiatiefnemer bij het bouwen rekening houdt met soorten, wat een stimulans is voor nieuwe natuurinclusieve bouwconcepten.

3.5 Conclusies

We kunnen concluderen dat de VHR het provinciaal natuurbeleid in sterke mate stuurt. Provincies richten zich met hun Natuurnetwerk, de verbetering van milieu- en watercondities en het natuurbeheer vooral op de duurzame instandhouding van soorten en habitats uit de VHR. Het is een stimulerend kader voor de realisatie van die delen van het Natuurnetwerk waar internationale VHR-doelen liggen. Datzelfde geldt voor biodiversiteitsdoelen in de agrarische kerngebieden. De focus is sterk toegenomen door de afspraken in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact en de wettelijke verandering van de inspanningsverplichting van provincies voor VHR-doelen in de nieuwe Wet natuurbescherming. De focus op de VHR leidt wel af van de realisatie van natuur buiten het Natuurnetwerk en de kerngebieden. Ook leveren de statische instandhoudingsdoelen van de VHR spanning op met het streven van de provincies naar meer robuuste systemen en het toestaan van natuurlijke processen.

De nieuwe Wet natuurbescherming leidt in potentie tot nieuw elan van het (aanvullend) actieve soortenbeleid. Omdat de wet de provincies verplicht tot maatregelen voor de instandhouding van soorten ongeacht waar ze voorkomen, is dit aanleiding voor hen om het soortenbeleid te herijken of te ontwikkelen. Verschillende provincies analyseren welke soorten ze willen beschermen en of hiervoor nog aanvullende strategieën nodig zijn. Opvallend is wel dat ze het actieve soortenbeleid met minder urgentie oppakken dan het Natuurnetwerk en de Natura 2000-opgave.

De VHR zorgt wel voor spanningen bij de realisatie van andere provinciale ambities, zoals het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid. Provincies betrekken natuur- en landbouworganisaties en andere maatschappelijke partners meestal goed bij de beheerplanprocessen en de uitvoering van de Natura 2000-opgaven, maar de mogelijkheden voor nieuwe actoren, zoals burgers en ondernemers, om een rol te spelen bij de ontwikkeling of het beheer van Natura 2000-gebieden zijn echter gering. Vanwege de gedetailleerde soorten en habitats waarvoor specifieke maatregelen moeten worden genomen, kiezen provincies voor uitvoeringstaken het liefst voor partijen die ervaring en slagkracht hebben.

De focus op VHR-doelen leidt in principe ook af van de provinciale ambities om natuur en economie vorm te geven, omdat deze als doel hebben om de biodiversiteit te waarborgen. De VHR en de Habitattoets kennen een strenge procedure voor het toetsen van plannen en projecten voor economische ontwikkeling, en ook voor het geven van vrijstellingen in verband met beschermde soorten. In veel gevallen staat het kader mogelijke natuurcombinaties dan ook in de weg. De mogelijkheid om een programmatische aanpak toe te passen werkt wel stimulerend voor verbindingen tussen natuur en economie in relatie tot het soortenbeleid.

4 Financiële kaders

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de financiële kaders centraal die van invloed zijn op het provinciaal natuurbeleid. Het gaat om de afspraken tussen het Rijk en de provincies over het verdelen van rijksmiddelen en gronden van het Rijk. Deze afspraken zijn vastgelegd in het decentralisatieakkoord, het coalitieakkoord-Rutte II en het Natuurpact. Aan de verdeling van deze middelen en grond over de provincies liggen de adviezen van de commissies-Jansen 1 en 2 ten grondslag. Daarnaast gaat het advies van de commissie-Jansen 3 over de wijze waarop de middelen worden uitgekeerd via het Provinciefonds. De adviezen van de drie commissies-Jansen zijn door het Rijk en de provincies overgenomen.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de inhoud van de financiële kaders en gaat in op de vraag hoe de provincies invulling hebben gegeven aan de financiële afspraken die zijn gekoppeld aan het Natuurpact (paragraaf 4.2). Vervolgens analyseren we wat het effect van deze kaders is op de provinciale uitvoering van de natuurbeleidsstrategieën (paragraaf 4.3) en doen we uitspraken over de effectiviteit voor zover dat mogelijk is (paragraaf 4.4). We sluiten af met de conclusies (paragraaf 4.5).

4.2 De inhoud van de financiële kaders

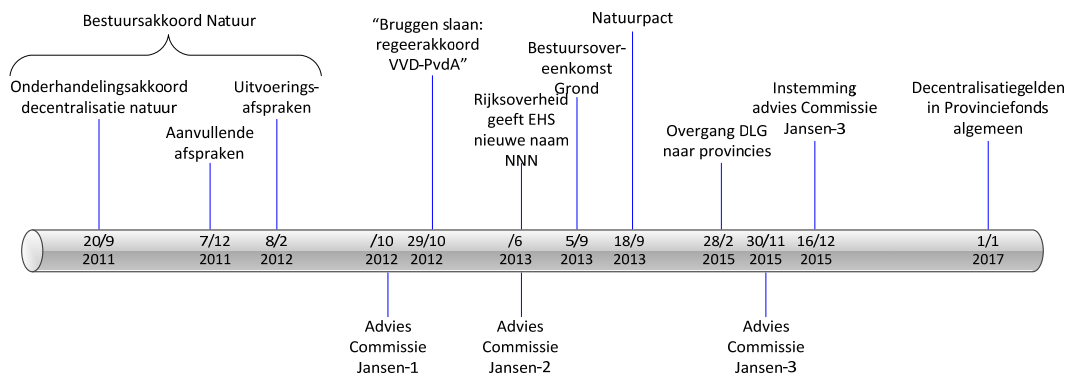
4.2.1 Afspraken over middelen voor het Natuurpact

De afgelopen jaren zijn er verschillende afspraken tussen Rijk en provincies gemaakt over de middelen die de provincies kunnen inzetten voor het gedecentraliseerde natuurbeleid. In figuur 4.1 staat een overzicht van het decentralisatietraject en de financiële afspraken daarbij. De financiële afspraken voor de decentralisatie van het natuurbeleid zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord natuur, het regeerakkoord-Rutte II en het Natuurpact (Rijksoverheid 2013). In het tijdspad in figuur 4.1 staan de kaders en bijbehorende adviezen die we in dit hoofdstuk zullen bespreken.

Het Bestuursakkoord natuur is het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid. Het Bestuursakkoord bestaat uit het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (Rijksoverheid 2011), aanvullende afspraken van 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012. Hierin hebben het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) afgesproken dat de taken van het natuurbeleid worden gedecentraliseerd. Het Rijk heeft in 2012 met elke provincie afzonderlijk een zogenoemde 'Afrondingsovereenkomst ILG' (Investeringsbudget Landelijk Gebied) afgesloten. In deze overeenkomsten is onder meer afgesproken dat in de jaren 2011-2013 het beheer door het Rijk zou worden gefinancierd uit resterende ILG-middelen. Vanaf 2014 zijn de provincies financieel verantwoordelijk voor het natuurbeleid, dat wil zeggen voor het realiseren en beheren van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS).¹² Het Rijk stelt hiervoor 105 miljoen

¹² Sinds juni 2013 gebruikt de Rijksoverheid het begrip Natuurnetwerk Nederland in plaats van Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In de beschrijving van de financiële kaders wordt de term EHS nog wel gebruikt, omdat dit ook de term is die in de kaders zelf wordt gebruikt en vervanging door Natuurnetwerk geen optie is. Zo is de EHS herijkt en niet het Natuurnetwerk.

Figuur 4.1 Tijdpad decentralisatie Natuurpact



euro per jaar en ruilgrond beschikbaar. De provincies dragen jaarlijks 65 miljoen euro bij. De verdeling van de middelen en de grond is gebaseerd op het advies van de commissie-Jansen 1.

In de toelichting op het onderhandelingsakkoord (Rijksoverheid 2011) hebben de provincies uitgesproken dat met de afgesproken ontwikkelopgave de verplichtingen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) niet volledig kunnen worden gerealiseerd. Om hieraan toch te kunnen voldoen werd in 2012 in het regeerakkoord-Rutte II, 'Bruggen slaan', afgesproken dat de ambities voor natuurontwikkeling zouden worden verdubbeld en dat er structureel 200 miljoen euro per jaar extra rijksgeld beschikbaar zou komen voor natuur. De invulling hiervan staat in de hoofdlijnennotitie van het nieuwe natuurbeleid. Samen met de Bestuursovereenkomst grond is dit het Natuurpact. De verdeling van deze middelen over de provincies is gebaseerd op het advies van de commissie-Jansen 2.

Ook hebben het Rijk en de provincies afgesproken dat de middelen voor natuurbeleid niet meer worden uitgekeerd via een specifieke uitkering, zoals het geval was in het ILG-tijdperk, maar via het Provinciefonds. In 2015 heeft het IPO commissie-Jansen 3 gevraagd advies uit te brengen over het transparanter maken van het verdeelmodel (verdeling over de provincies).

In tabel 4.1 staan de kaders die we in dit hoofdstuk zullen behandelen en de bijbehorende adviezen. In de paragrafen 4.2.2, 4.2.3 en 4.2.4 zullen we in meer detail ingaan op de inhoud van de kaders en van de drie gerelateerde adviezen over de toekenning en verdeling van middelen en grond over de provincies.

In de akkoorden zijn ook afspraken gemaakt over de te realiseren EHS (Natuurnetwerk) en de bijbehorende ontwikkelopgave. In tabel 4.2 hebben wij deze afspraken samengevat.

In de natuurmeting op kaart (NOK), peildatum 1 januari 2011, staat dat de bestaande EHS 453.500 hectare omvatte in 1990, maar dat de provincies er op basis van de natuurbeheerplannen van uitgaan dat er op dat moment 519.000 hectare in beheer is. Dit is ook de peildatum voor de ontwikkelopgave in zowel het onderhandelingsakkoord als het Natuurpact (DLG & DR 2011).

4.2.2 Bestuursakkoord natuur

In het Bestuursakkoord natuur is afgesproken dat de twaalf provincies vanaf 2014 financieel verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid, dat wil zeggen voor het realiseren en beheren van de herijkte EHS. Dit betekent dat voor het afronden van de EHS nog 40.000 hectare aan nieuwe natuur moet worden ingericht, waarvoor 17.000 hectare landbouwgrond moet wor-

Tabel 4.1 Kader en gerelateerde adviezen over de verdeling van middelen en grond over de provincies

Kader	Advies	Onderwerp advies
Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (2011)	Commissie-Jansen 1 (2012)	Financieel en grond
Natuurpact: de hoofdlijnennotitie van het nieuwe natuurbeleid (2013)	Commissie-Jansen 2 (2013)	Financieel (advies over aanvullende middelen)
Bestuursovereenkomst grond (2013)	Commissie-Jansen 2 (2013)	Grond (gewijzigd advies)
Uitkering via Provinciefonds	Commissie-Jansen 3 (2015)	Financieel (wijze van uitkering via Provinciefonds)

Tabel 4.2 Oppervlakte EHS (Natuurnetwerk) bij realisatie

	Totale oppervlakte bij realisatie (in ha)	Ontwikkelopgave (inrichting incl. eventuele functiewijziging in ha)	Jaar van realisatie
Tot 2011	728.000 (inclusief agrarisch natuurbeheer)		2018
2011: Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur	Circa 600.000	40.000	2021
2013: Natuurpact	Circa 640.000	80.000	2027

Bron: Natuurpact

den verworven tot en met 2021 (ontwikkelopgave). Deze opgave wordt ook wel de rijksopgave EHS genoemd (zie Kamerstuk 30825 Ecologische Hoofdstructuur 2012). Hiervoor worden geen verticale toezichtsrelaties ingesteld. Er is enkel een verantwoordingsverplichting vanuit de Gedeputeerde Staten (GS) aan de Provinciale Staten over de ontwikkeling van de herijkte EHS.

Voor de dekking van de ontwikkelopgave heeft het Rijk vanaf 2011 grond beschikbaar gesteld aan de provincies. Dit gebeurt via het zogenoemde 'grond-voor-grond'-principe, waarbij de opgave worden gerealiseerd door grond te ruilen en te verkopen. Dit zijn: 1) de gronden die door de herijking buiten de EHS vallen (13.000 hectare), 2) gronden van provincies verworven in de ILG-periode die buiten de EHS vallen, 3) gronden in bezit van terreinbeherende organisaties in de herijkte EHS en 4) de voor de herijking van de EHS beschikbare ruilgronden.

Voor beheer ontvangen de provincies jaarlijks 105 miljoen euro via het Provinciefonds (zie de aanvullende afspraak van 7 december 2011). Uit de middelen voor het beheer van de EHS moeten de provincies ook het effectgerichte beheer in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en de schade-uitkering met betrekking tot het Faunafonds financieren. De provincies moeten deze middelen gericht inzetten voor het realiseren van de internationale verplichtingen. Het gaat dan om de afronding van de herijkte EHS en het voeren van een adequaat beheer. In de toelichting op het decentralisatieakkoord (IPO 2011: 5) staat hierover het volgende: 'Elke provincie moet kunnen aantonen dat zij de beschikbare middelen voor verwerving, inrichting en beheer voor de afgesproken doelen heeft ingezet. De provin-

cies zijn alleen verantwoordelijk voor de Europese verplichtingen voor zover het Rijk daarvoor in het akkoord rijksmiddelen beschikbaar heeft gesteld.'

In de toelichting op het onderhandelingsakkoord natuur is berekend dat de extra benodigde provinciale middelen voor beheer ongeveer 65 miljoen euro per jaar zijn (IPO 2011). De provincies hebben zich verplicht tot deze eigen bijdrage. In de afrondingsovereenkomsten ILG die alle provincies hebben afgesloten met het Rijk, is opgenomen dat de aanvullende eigen bijdrage van de provincie voor het beheer over de provincies wordt verdeeld aan de hand van een door de provincies bepaalde verdeelsleutel. In het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (2011) is afgesproken dat de provincies alle financiële middelen zullen inzetten voor de realisatie van VHR-doelen en de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Dit geldt ook voor de toegezegde aanvullende eigen bijdrage van de provincie. Letterlijk staat er: 'Provincies zullen de beschikbare middelen gericht inzetten op het realiseren van de internationale verplichtingen via afronding van de herijkte EHS en het voeren van adequaat beheer. Hiervoor is een scherpe prioriteitsstelling nodig bij de inzet van de beschikbare middelen voor inrichting en beheer in de beheerplannen Natura 2000, Kaderrichtlijn Water (KRW) en de soortenbescherming vanwege internationale verplichtingen.'

Naar aanleiding van het Bestuursakkoord natuur heeft het IPO in 2012 de Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur ingesteld. Deze commissie had als opdracht een 'evenwichtig bestuurlijk voorstel' te maken voor de verdeling over de provincies van de beschikbare rijksmiddelen (105 miljoen euro) en de 65 miljoen euro eigen bijdrage. Deze commissie stond onder voorzitterschap van mr. G.J. Jansen en wordt ook wel aangeduid als de commissie-Jansen 1. De commissie-Jansen 1 heeft in oktober 2012 advies uitgebracht over de verdeelsleutel van de beschikbare rijksmiddelen, de beschikbare grond en de eigen bijdragen over de provincies. De middelen zijn bedoeld voor de kosten van het natuurbeheer. De 65 miljoen euro eigen bijdrage is over de provincies verdeeld naar rato van het aandeel in de te ontvangen rijksmiddelen (IPO 2012). In de decembercirculaire van 2013 zijn de toegezegde bedragen van de decentralisatie-uitkering natuur over de provincies verdeeld, op de wijze zoals voorgesteld door de commissie-Jansen 2 (BZK 2013).

Bij het maken van het verdeelvoorstel voor de ontwikkelopgave en de daarvoor beschikbare gronden, heeft de commissie-Jansen 1 onder meer de volgende uitgangspunten gehanteerd (zie IPO 2012) voor een volledig overzicht van de uitgangspunten):

- De ontwikkelopgaven zoals opgegeven door de provincies;
- De opgave en de dekking moeten per provincie in verhouding tot elkaar zijn;
- De dekking van de opgave moet zoveel mogelijk binnen de grenzen van de betreffende provincie worden opgelost (zo min mogelijk herverdeling);
- De opgaven van de provincies moeten worden teruggebracht naar de 17.000 hectare verwerving en 40.000 hectare inrichting van het onderhandelingsakkoord;
- Harde juridische verplichtingen voor de verwerving en de inrichting van grond hebben 100 procent prioriteit.

Omdat de ene provincie meer natuur heeft dan de andere en omdat de ambities voor het vergroten van het natuurnetwerk niet gelijk zijn in de verschillende provincies, zijn ook de ontwikkel- en beheertaken niet evenredig verdeeld over de provincies.

4.2.3 Regeerakkoord-Rutte II en het Natuurpact

In het regeerakkoord-Rutte II, 'Bruggen slaan', is afgesproken dat de ambities voor natuur worden verhoogd en dat er structureel 200 miljoen euro extra rijksgeld beschikbaar zou komen voor natuur. Dit is mede gebeurd op basis van de toelichting op het onderhandelingsakkoord (Rijksoverheid 2011) waarin de provincies hebben uitgesproken dat met de afgesproken ontwikkelopgave de internationale verplichtingen niet volledig kunnen worden

gerealiseerd. In het Natuurpact staan de doelen genoemd waaraan deze middelen zullen worden besteed; deze doelen zijn in het Natuurpact samengevat onder de kopjes beheer en ontwikkeling van het robuuste Natuurnetwerk Nederland.

Naar aanleiding van de nieuw vrijgekomen middelen en de bijbehorende ambities heeft het IPO in 2013 opnieuw advies gevraagd aan de Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur, opnieuw onder voorzitterschap van mr. G.J. Jansen (commissie-Jansen 2). Deze commissie heeft advies uitgebracht over zowel de verdeling over de provincies van de extra rijksmiddelen die zijn vrijgekomen met het regeerakkoord-Rutte II, als over de subsidies voor (agrarisch) natuurbeheer en hydrologische maatregelen vanuit de Europese Unie (het derde Plattelandsontwikkelingsprogramma, POP3). Het bedrag van 200 miljoen euro bevat zowel ontwikkeltaken als beheertaken. In totaal betreffen de ontwikkeltaken 103 miljoen euro (zie tabel 4.3). De beheertaken, inclusief hydrologische maatregelen in het kader van PAS, betreffen de resterende 97 miljoen euro. Naast de middelen uit de hoofdlijnennotitie heeft de commissie-Jansen 2 ook de middelen verdeeld voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) (IPO 2015) (zie tabel 4.3). Daarnaast heeft de commissie het advies over grondverdeling van de commissie-Jansen 1 gewijzigd en aangevuld.

De commissie-Jansen 2 heeft haar eerste advies en het financiële overzicht uit de hoofdlijnennotitie als uitgangspunten genomen voor de verdeling. Er is voor gekozen om geen nieuwe uitvraag bij de provincies uit te zetten, maar vast te houden aan de oorspronkelijk geïnterpreteerde ontwikkel- en beheeropgaven per provincie om aan de internationale opgave te voldoen. Wel is bij alle provincies geïnterpreteerd of er nog specifieke knelpunten zijn en in hoeverre de provincies al zijn begonnen invulling te geven aan de nieuwe rol. De resultaten van deze visitatiegesprekken heeft de commissie gebruikt om haar keuzes te motiveren (IPO 2013b).

Het advies van de commissie-Jansen 2 ligt ten grondslag aan het Natuurpact: de hoofdlijnennotitie van het nieuwe natuurbeleid. Het Natuurpact is op 18 september 2013 door staatssecretaris Dijkzwaag aangeboden aan de Tweede Kamer. Het Rijk en de provincies geven in het Natuurpact aan te streven naar minimaal een verdubbeling van de ontwikkelopgave nieuwe natuur uit het Bestuursakkoord, inclusief realisatie van de natuurlijke verbindingen. Hiervoor krijgen de provincies zes jaar extra de tijd. Dit betekent dat de ontwikkelopgave tot en met 2027 op ongeveer 80.000 hectare komt te liggen. Daarnaast zijn er middelen beschikbaar gekomen van IenM voor hydrologische maatregelen in het kader van PAS (5 miljoen euro per jaar).

Het Natuurpact geeft aan dat de afspraken uit het Bestuursakkoord blijven staan. In het Natuurpact wordt invulling gegeven aan de extra ambities die in het regeerakkoord-Rutte II staan.

Naast de rijksmiddelen die beschikbaar zijn gekomen op basis van het Bestuursakkoord natuur, de toegezegde provinciale bijdragen in dit akkoord en de extra middelen op basis van het regeerakkoord-Rutte II, is er cofinanciering beschikbaar vanuit de Europese Unie (POP3). Daarnaast wordt verwacht dat derden, zoals maatschappelijke partijen, gaan bijdragen aan de financiering van het natuurbeleid (Rijksoverheid 2013).

Grond

In het Bestuursakkoord natuur is al afgesproken dat voor de financiering van de ontwikkelopgave alle verworven gronden zullen worden ingezet. Met het Bestuursakkoord grond (2013) is de beschikbare grond die kan worden ingezet, gewijzigd in vergelijking met het Bestuursakkoord natuur.

De eerste wijziging met de Bestuursovereenkomst grond (2013) is de afspraak dat de harde verkoop of ruil van 13.000 hectare niet-ingerichte grond, die nu binnen de EHS ligt en straks buiten de herijkte EHS ligt, vervalt zoals dat in het onderhandelingsakkoord was afgesproken. Het blijft wel mogelijk deze grond in te zetten voor verkoop, maar dit hoeft niet meer.

De grond die de provincies nog wel ter beschikking hebben als dekking, bestaat uit nieuwe grond van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL-nieuw). Deze grond is verworven na 1-1-2007 en omvat voor alle provincies samen maximaal 10.900 hectare. Ook krijgen de provincies beschikking over grond van BBL-oud (grond verworven voor 1-1-2007). Hierbij gaat het om 6.000 hectare die direct beschikbaar komt vanuit het Rijk en 8.000 hectare die beschikbaar komt vanaf 2016 in vier tranches van 2.000 hectare per jaar onder voorwaarden voor de provincies. Daarnaast is afgesproken dat provincies tegen betaling van 160 miljoen euro de resterende ruilgrond van het Rijk overnemen (ook BBL-oud). Dit gaat om 4.411 hectare in totaal. Mocht er met betrekking tot deze hectares sprake zijn van een hogere marktwaarde dan de 160 miljoen euro die de provincies betalen, dan zullen de provincies deze waarde volledig inzetten voor het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland. De provincies bepalen zelf welke gronden worden ingericht, beheerd of verkocht. In de provincie Drenthe liggen minder BBL-gronden dan zijn toebedeeld om de EHS te realiseren. Deze gronden liggen in andere provincies. De andere provincies (behalve Flevoland) betalen hiervoor een bedrag aan Drenthe.

In 2014 is in een rapportage van het IPO, 'Natuurmeting op Kaart 2014',¹³ het BBL-bezit buiten de begrenzing van de EHS/Recreatie om de Stad (RodS) weergegeven; zie tabel 4.3. Dit zijn de meest recente inschattingen van het aantal hectares ruilgrond dat de provincies ter beschikking hebben.

Eigen bijdrage

In het Natuurpact is ook afgesproken dat provincies van maatschappelijke partners een eigen bijdrage gaan vragen voor de realisatie van het Natuurnetwerk (verwerven en inrichten) (zie ook hoofdstuk 2). Het gaat dan om een eigen bijdrage in de verwerving en inrichting van gronden. Letterlijk staat er in het Natuurpact: 'Aan beheerders en grondeigenaren wordt een substantiële eigen bijdrage gevraagd in verwerving en inrichting.' Hierbij wordt in het Natuurpact het streven van ten minste 15 procent bijdrage van maatschappelijke partijen genoemd: 'De provincies gaan zich inspannen om in de gebiedsprocessen het budget dat jaarlijks beschikbaar is voor de ontwikkelopgave te verhogen. Daarmee laten provincies in samenspel met de maatschappelijke partijen hun ambitie zien. De provincies streven er naar om een multiplier te realiseren van tenminste 15 procent.' In de IPO-notitie 'Beheer en eigendom van natuur' wordt dit bevestigd.

Ook voor natuurbeheer vragen de provincies een eigen bijdrage. In de uitvoeringsovereenkomst die het IPO met een aantal natuurbeheerorganisaties heeft gesloten, is afgesproken dat de vergoeding voor natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk 75 procent van de normkosten van het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) zal bedragen (IPO & Manifestpartijen 2013). Deze nominale bedragen worden geïndexeerd met de jaarlijkse inflatiecorrectie consumentenindex van het CBS.

¹³ http://www.portaalnatuurenlandschap.nl/assets/IPO_NOK-Rapport_16-12-2014.pdf.

Tabel 4.3 Hectares inzetbare grond per provincie, jaarlijkse financiële rijksmiddelen en de toegezegde provinciale bijdrage in het Bestuursakkoord (x 1.000 euro)

Provincie	NOK 2014 (ha)	Bestuursakkoord natuur (decentralisatie uitkering)	Bestuursakkoord natuur eigen middelen	Natuurpact: regeerakkoord-Rutte II	Natuurpact: IenM
Groningen	642	10.250	6.350	22.800	942
Fryslân	1.216	2.700	1.700	3.950	20
Drenthe	1.072	11.750	7.250	22.050	427
Overijssel	1.939	14.450	8.950	20.750	400
Gelderland	1.332	3.600	2.200	12.700	56
Utrecht	1.202	7.100	4.400	18.550	699
Noord-Holland	1.045	14.600	9.050	32.800	743
Flevoland	113	8.950	5.550	15.000	227
Zuid-Holland	2.982	14.900	9.200	16.900	888
Zeeland	781	4.950	3.050	11.150	86
Noord-Brabant	1.683	4.200	2.600	8.800	131
Limburg	1.061	7.550	4.700	14.550	385
Totaal	15.068	105.000	65.000	200.000	5.000

Bron: IPO

4.2.4 Uitkering middelen via het Provinciefonds

Bij de decentralisatie van het natuurbeleid is ervoor gekozen rijksmiddelen beschikbaar te stellen aan provincies en deze te verdelen middels het Provinciefonds. Dit fonds is de belangrijkste inkomstenbron voor de provincies. Het is opgebouwd uit een algemene uitkering, integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen (zie Rijksoverheid 2016a; IPO 2015):

- De algemene uitkering in het Provinciefonds betreft de middelen die de provincies van het Rijk ontvangen voor de provinciale taken, minus de inkomstencapaciteit eigen middelen (overige eigen middelen (OEM) en opcenten motorrijtuigenbelasting). De middelen worden zoveel mogelijk aan de hand van objectieve maatstaven verdeeld. In het huidige model (2016) worden de beschikbare middelen verdeeld op basis van zeven clusters aan de hand van zeventien maatstaven. Clusters zijn onder meer verkeer en vervoer, water en milieu, natuur en recreatie en economische zaken. Maatstaven zijn onder andere aantal inwoners, lengte van provinciale wegen en het aantal woonruimten.
- Integratie-uitkeringen worden gebruikt wanneer er nieuwe taken structureel naar de provincies worden overgeheveld en er op korte termijn grote herverdeel-effecten ontstaan als deze middelen gelijk via de algemene uitkering zouden worden bekostigd. Integratie-uitkeringen worden binnen een vast tijdschema in de algemene uitkering opgenomen.
- Decentralisatie-uitkeringen worden ook buiten de bestaande verdeelsleutel van het Provinciefonds om verdeeld. Anders dan bij een integratie-uitkering is er echter geen einddatum verbonden aan decentralisatie-uitkeringen. Het kan ook om een tijdelijke beleidsimpuls of een experiment gaan; dan is er dus geen voornemen om de middelen op enig moment op te laten gaan in de algemene uitkering (zie De Sonnaville 2010). De financiële middelen voor natuur worden tot op heden verdeeld via een decentralisatie-uitkering.

Via de algemene middelen van het Provinciefonds ontvangen de provincies ook middelen voor het cluster natuur en recreatie. Dit cluster is gekoppeld aan de kerntaak van de provincies: vitaal platteland, natuurbeheer, en de ontwikkeling van natuurgebieden. Voor dit cluster zijn er vier maatstaven die de hoogte van de uitkering bepalen. Een van de maatstaven is het aantal hectares EHS. Concreet betekent dit dat provincies voor iedere hectare EHS die ze in 2006 hadden, een vast bedrag per jaar ontvangen. Dit bedrag wordt toegekend op basis van een maatstaf, maar de provincie beslist zelf voor welk doel deze bedragen worden ingezet. Dit kan voor de ontwikkelopgave zijn, voor beheer, maar ook voor andere doelen die niets met natuur te maken hebben.

De andere maatstaven van het cluster natuur en recreatie zijn aantal inwoners, aantal hectares land en aantal hectares water. In totaal wordt er in 2016 op basis van deze maatstaven 100 miljoen euro via het Provinciefonds verdeeld (in tabel 4.4: Algemene uitkering op basis van maatstaven). Naast een bijdrage op basis van deze eenheden ontvangen de provincies een uitkering voor de ontwikkeltaken binnen dit cluster. Opnieuw geldt dat dit vrij inzetbaar geld is. De provincie ontvangt dit geld om aan haar kernopgaves te kunnen voldoen, waarvan natuur er één is. De uiteindelijke keuze hoe de provincies dit geld inzetten, is vrij. In 2016 gaat het om een bedrag van 283 miljoen euro (in tabel 4.4: algemene uitkering buiten de maatstaven om). We hebben echter geen inzicht in hoe de provincies met middelen verregen via de algemene uitkering omgaan.

De bedragen die in 2015 per provincie via het Provinciefonds beschikbaar zijn gekomen, staan in tabel 4.4. De totale decentralisatie-uitkering is in 2015 230 miljoen euro. De afspraak is dat dit in de jaren 2016 en 2017 446 miljoen euro is, en vanaf 2018 346 miljoen euro. De decentralisatie-uitkering bestaat uit de rijksmiddelen die via het Natuurpact en het Bestuursakkoord natuur beschikbaar zijn gekomen. In de jaren 2014 en 2015 was er 100 miljoen euro decentralisatie-uitkering beschikbaar, in de jaren 2016 en 2017 is dit 300 miljoen euro en daarna jaarlijks 200 miljoen euro (zie Rijksoverheid 2013). Gedurende zes jaar is daarnaast een bedrag van 5 miljoen euro van het ministerie van IenM beschikbaar voor hydrologische maatregelen in het kader van de PAS. De rijksmiddelen voor natuur komen tijdelijk via een decentralisatie-uitkering uit het Provinciefonds voor de provincies beschikbaar.

De decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering maken het mogelijk om op basis van bepaalde criteria de middelen gericht aan overheden toe te kennen, doordat met afwijkende verdeelsleutels (andere dan bij de gewone algemene uitkeringen) kan worden gewerkt. Beide uitkeringen zijn apart zichtbaar op de begrotingen van het Provinciefonds. Een provincie ziet dus hoeveel geld er voor dat beleidsterrein beschikbaar is gesteld. Tegelijkertijd zijn deze middelen onderdeel van de algemene fondsen en daarmee formeel niet geoormerkt. Provincies zijn niet verplicht het geld te besteden aan het desbetreffende beleidsterrein (De Sonnaville 2010; IPO 2015). Verantwoording vindt plaats aan de Provinciale Staten (Rijksoverheid 2016a). Naast deze uitkeringen uit het Provinciefonds bestaan er ook specifieke uitkeringen die niet worden uitgekeerd via het Provinciefonds. Een voorbeeld van een specifieke uitkering was het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

In 2015 was de algemene uitkering uit het Provinciefonds 650 miljoen euro. De verwachting is dat deze tot 2020 toe zal nemen tot ongeveer 680 miljoen euro (BZK 2015). In deze 680 miljoen euro is geen rekening gehouden met het eventueel overhevelen van decentralisatie-uitkeringen in de algemene uitkering. Door decentralisatie van het natuurbeleid is de totale uitkering uit het Provinciefonds met 230 miljoen euro per jaar toegenomen. Zolang dit via een decentralisatie-uitkering gebeurt, is deze bijdrage apart zichtbaar.

Tabel 4.4 Bedragen die in 2015 voor natuur (en recreatie) via het Provinciefonds beschikbaar komen (in miljoen euro)

	Algemene uitkering op basis van maatstaven	Algemene uitkering buiten de maatstaven om	Decentralisatie-uitkering 2015 ¹
Groningen	3,9	8,9	11,0
Fryslân	5,8	17,0	22,9
Drenthe	5,2	15,4	23,8
Overijssel	7,6	35,1	24,5
Gelderland	16,7	32,5	26,6
Utrecht	6,3	27,1	12,5
Noord-Holland	12,7	26,5	18,6
Zuid-Holland	15,2	30,9	16,6
Zeeland	2,9	17,7	11,0
Noord-Brabant	15,3	37,0	31,3
Limburg	7,0	28,8	21,7
Flevoland	2,8	6,0	6,7
Totaal	101,3	283,0	230,1

¹ De middelen die via de decentralisatie-uitkering beschikbaar komen zijn de rijksmiddelen die met het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact zijn meegekomen.

Bron: BZK 2015

Omdat een overheveling van de decentrale middelen naar de algemene uitkering het beste past bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de provincies, en omdat het huidige verdeelmodel Provinciefonds door veel provincies als weinig transparant wordt ervaren, heeft de commissie-Jansen 3 advies uitgebracht over een nieuw verdeelmodel. Hierin is meegenomen dat de omvang van het Provinciefonds fors toeneemt door de decentralisatie van natuurtaken en verkeer- en vervoerstaken naar de provincies (IPO 2015).

Als de wetswijziging in de financiële verhoudingswet (Fvw) tijdig kan worden doorgevoerd, zal vanaf 1 januari 2017 het nieuwe verdeelmodel Provinciefonds in werking treden. In dit nieuwe verdeelmodel verdwijnen de clusters, dus ook het cluster natuur en recreatie. Bovendien is het aantal maatstaven sterk verminderd om de eenvoud van het model te vergroten. De verdeling van de middelen zal gebeuren op basis van de volgende maatstaven:

- Aantal inwoners provincie;
- Aantal inwoners landelijk gebied;
- Aantal inwoners vervoersregio in Noord-Holland en Zuid-Holland;
- Percentage binnenwater;
- Aantal kilometer oeverlengte.

Dit betekent dus ook dat er geen enkele maatstaf meer is gelinkt aan het aantal hectares natuur. De maatstaf die het meest aan natuur is gelinkt, is landelijkheid. Een gebied met minder dan 1.000 adressen per vierkante kilometer is landelijk. De uitkering voor landelijk gebied is hoger dan voor niet-landelijk gebied. Daarnaast krijgt elke provincie een vast bedrag per inwoner, bestaande uit een algemene component die voor alle provincies gelijk is en een provinciespecifieke component. Het model is zo opgesteld dat er in 2016 geen herverdeel-effecten zijn. De provinciespecifieke component is nodig om deze herverdeel-effecten te voorkomen (IPO 2015). De nieuwe verdeling betekent wel dat de hoogte van de uitkering voor het natuurbeleid niet meer zichtbaar is.

4.3 Effecten van de financiële kaders op de natuurbeleidsstrategieën

In deze paragraaf beschrijven we de (mogelijke) effecten van de omvang van de financiële middelen die is vastgelegd in de bovenstaande afspraken en de verwachte effecten wanneer de middelen via het Provinciefonds worden uitgekeerd.

4.3.1 Effect van de omvang van de financiële middelen

De provincies zetten de beschikbare middelen met name in voor het realiseren van de VHR- en KRW-doelen, via de realisatie van het Natuurnetwerk, inclusief Natura 2000/PAS, versterking van de milieu- en watercondities en (agraris) natuurbeheer. Met twee andere ambities uit het Natuurpact, te weten 1) maatschappelijke betrokkenheid en 2) verbinding van natuur en economie, is bij het verdelen van de middelen geen rekening gehouden. Daarvoor zijn geen 'geormerkte' rijksmiddelen beschikbaar gesteld. Provincies stellen weinig financiële middelen beschikbaar voor deze ambities. Provincies die naast de internationale biodiversiteitsambities nog eigen natuurambities hebben, financieren deze uit eigen middelen dan wel met externe financiering.

Alle provincies zetten de rijksmiddelen in voor het behalen van de VHR-doelen. De middelen die de provincies beschikbaar hebben, zijn zowel geld als grond. Zuid-Holland geeft aan dat nog moet blijken of het lukt om met de huidige beschikbare middelen en instrumenten de ambities te realiseren. De andere provincies geven aan dat de middelen onvoldoende zijn voor het realiseren van de provinciale biodiversiteitsambities en zetten om deze reden andere strategieën in om toch zoveel mogelijk VHR-doelen te kunnen halen.

Indien er naar verwachting niet voldoende rijksmiddelen beschikbaar zijn voor het realiseren van de VHR-doelen, gaan de provincies hier op verschillende wijze mee om. We onderscheiden vier manieren, waarbij er provincies zijn die meerdere manieren combineren:

- 1 De provincie besteedt extra geld;
- 2 De provincie vraagt om een financiële bijdrage van andere partijen;
- 3 De provincie snijdt in de kosten door efficiëntere, goedkopere strategieën/maatregelen in te zetten of kostenbesparingen door synergiewinst met andere provinciale beleidsvelden;
- 4 De provincie kiest voor prioritering van de beleidsinspanningen.

Extra provinciaal geld

Er zijn provincies die hun tekort aan middelen voor het realiseren van VHR-doelen aanvullen met (incidentele) eigen middelen. Groningen, Fryslân, Drenthe, Overijssel, Flevoland, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant geven aan dat zij extra provinciale middelen inzetten voor de internationale opgave; zie tabel 4.4. Noord-Brabant zet ook extra provinciale middelen in voor de aanvullende provinciale ambities; zie tabel 4.4.

De provincie Overijssel zet op grote schaal eigen middelen in voor het realiseren van de VHR-doelen. In Statenvoorstel nr. PS/2014/62 van de provincie Overijssel staat dat deze middelen gaan naar het toekomstbestendig maken van de Natura 2000-gebieden (met name PAS). De provinciale middelen zijn voornamelijk bestemd voor de ontwikkelopgave. Verder heeft de provincie Groningen extra geld beschikbaar gesteld voor agrarisch beheer en voor de ontwikkelopgave om aan de VHR-doelen te voldoen. Fryslân heeft extra geld beschikbaar gesteld voor regulier beheer, om de VHR-doelen beter te waarborgen. En Drenthe heeft extra geld beschikbaar gesteld voor de ontwikkelopgave.

De provincie Noord-Brabant heeft een extra provinciale ambitie ten aanzien van het realiseren van het Natuurnetwerk en stelt hiervoor ook extra geld beschikbaar. Onder aanvullende provinciale ambities worden verstaan ambities van de provincie die verder reiken dan de

Tabel 4.5 Overzicht van inzet provinciale middelen per provincie, bovenop de gemaakte afspraken in het Bestuursakkoord natuur

Provincie	Extra middelen voor internationale opgave?	Extra middelen voor aanvullende provinciale ambitie?
Groningen	Ja	Nee
Fryslân	Ja	Nee
Drenthe	Ja	Nee
Overijssel	Ja	Nee
Flevoland	Ja	Nee
Gelderland	Ja	?
Utrecht	Ja	Nee
Noord-Holland	Nee	Nee
Zuid-Holland	Nee	Nee
Zeeland	Nee	Nee
Noord-Brabant	Ja	Ja
Limburg	Nee	Nee

Bron: interviews met provincies en beleidsnota's

(minimale inspanning voor het bereiken van de) VHR-doelen. De provincie Noord-Brabant is hiervan het meest sprekende voorbeeld. Deze provincie heeft namelijk middelen beschikbaar gesteld voor het Brabants Natuurnetwerk. Naast provinciale middelen verwacht Noord-Brabant hierbij ook een significante bijdrage van private partijen voor het realiseren van de provinciale ambities (niet voor het deel dat in het kader van de VHR-doelen wordt gerealiseerd).

In tabel 4.6 zijn de extra financiële middelen in beeld gebracht die de provincies bovenop de toegezegde eigen middelen, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord en het Natuurpact, beschikbaar hebben gesteld voor de internationale opgave, dan wel voor de aanvullende provinciale ambities. Er zijn grote verschillen tussen de provincies in de hoogte van de bedragen die als eigen bijdrage worden ingezet. De hoogte van de eigen bijdrage is een politieke keuze van elke afzonderlijke provincie. Maar het is goed om daarbij te beseffen dat de financiële ruimte om extra middelen beschikbaar te stellen voor sommige provincies beperkter is dan voor andere, omdat de eigen-vermogenspositie tussen provincies verschilt.

Extra geld van andere partijen

Zoals in het Natuurpact is afgesproken, zetten alle provincies in op extra geld van andere partijen. Alle provincies zetten in op de inzet van extra geld door andere partijen als gevolg van de afspraak dat andere partijen (minimaal) 15 procent van de kosten voor grondverwerking zelf moeten betalen. Een vergelijkbare afspraak is er voor beheer. Natuurbeheerders ontvangen 75 procent van de standaardkostprijs als beheersubsidie. De andere 25 procent moet op andere wijze worden opgevangen.

Er zijn provincies met een hogere ambitie dan nodig is gezien de internationale verplichtingen en waarvoor geld vanuit het Rijk beschikbaar is (Noord-Brabant en Noord-Holland). De provincie Noord-Brabant zet substantieel extra provinciale middelen in voor het bereiken van een aanvullende provinciale ambitie, maar zet ook in op een bijdrage van andere partijen. In 2012 hebben de Manifestpartners een aanbod gedaan aan de provincie Noord-Brabant om voor een waarde van minimaal 160 miljoen euro bij te dragen aan (deel)projecten voor de EHS-realisatie die passend zijn binnen het beleid van de provincie Noord-Brabant, onder de voorwaarde dat de provincie een gelijksoortige investering pleegt met een waarde van in totaal 240 miljoen euro (Provincie Noord-Brabant & Manifestpartners 2012).

Tabel 4.6 Extra provinciale middelen per provincie

Provincie	Omvang extra geld ter beschikking gesteld door de provincie	Periode	Doel
Groningen	€ 0,5 miljoen	Jaarlijks	Agrarisch natuurbeheer
	€ 1,7 miljoen	Jaarlijks	Ontwikkelopgave
Fryslân	€ 1,3 miljoen	Jaarlijks	Ontwikkelopgave
Drenthe	€ 1,9 miljoen	Jaarlijks	Ontwikkelopgave
	€ 1,5 miljoen	Jaarlijks	Beheer buiten NN
Overijssel	€ 330 miljoen	t/m 2032	Ontwikkelopgave
Flevoland	€ 33,9 miljoen	2013 -2015	Ontwikkelopgave en beheer via programma Nieuwe Natuur
Gelderland	€ 15,6 miljoen	Jaarlijks	Beheer
	Het gedeelte dat niet is gedekt door grond-voor-grond en de decentralisatie-uitkering natuur	Tot 2025	Ontwikkelopgave
Utrecht	€ 2,5 miljoen	Jaarlijks	Ontwikkelopgave buiten Natura 2000-gebieden
	€ 1 miljoen	Jaarlijks	Natuurbeheer
Zuid-Holland	€ 1,5 miljoen	2013-2017	Ecologische verbindingen
Noord-Brabant	€ 40 miljoen	2012-2022	Inrichten Rijks Natuurnetwerk
	€ 109 miljoen	2012-2022	Verwerven Brabants Natuurnetwerk
	€ 20 miljoen	2012-2022	Inrichten Brabants Natuurnetwerk
	€ 71 miljoen	2012-2022	Ecologische Verbindingszones

Bron: interviews met provincies, coalitieakkoorden en beleidsnota's

Provincies ontwikkelen daarnaast ook andere strategieën om natuurontwikkeling minder afhankelijk te laten zijn van de provinciale financiering. Een voorbeeld is de strategie 'natuur op uitnodiging' (zie Kuindersma et al. 2017). Deze strategie gaat ervan uit dat de provincie het initiatief, de verdere uitwerking, de uitvoering en veelal ook de financiering van natuurprojecten overlaat aan andere, veelal private partijen. In het provinciaal natuurbeleid passen de provincies deze strategie vooral toe in EHS-gebieden die zijn afgevallen bij de herijking van 2010. De provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg doen dit (Kuindersma et al. 2017). Provincies nodigen bedrijven, burgers of maatschappelijke organisaties uit om natuur te ontwikkelen, in ruil voor extra mogelijkheden voor rode of economische ontwikkelingen. In de praktijk zien we dat het aantal initiatieven achterblijft bij de ambities van de provincies.

Kostenbesparingen

Er zijn provincies die via kostenbesparingen doelen willen realiseren. Zo is Zuid-Holland op zoek naar een goedkopere invulling van beleidsstrategieën rondom het realiseren van het Natuurnetwerk en het natuurbeheer. Zuid-Holland experimenteert met nieuwe goedkopere realisatiestrategieën, bijvoorbeeld in de Krimpenerwaard, om met de beschikbare middelen de VHR-doelen toch te kunnen halen. Het moet nog blijken of dit lukt (zie ook Kuindersma et al. 2017).

Naast de beschikbare rijksmiddelen maken provincies gebruik van middelen uit aanverwante beleidsvelden, die door synergie-effecten gelijktijdig kunnen worden ingezet voor het realiseren van doelen uit het Natuurpact. Hierdoor kunnen kosten worden bespaard. Zo zijn er voor KRW-maatregelen andere financiële middelen beschikbaar. Afgezien van de hydrologische maatregelen in het kader van de PAS vallen de beschikbare middelen voor het verbeteren van de watercondities dan ook buiten het financiële kader voor natuur. Ook de financiële middelen die beschikbaar zijn in het kader van het Deltaprogramma, kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelen van het Natuurpact.

Door te kiezen voor deze aanpak is het lastig om op provincieniveau, laat staan per beleidsstrategie, aan te geven of er al dan niet voldoende middelen zijn voor het realiseren van de provinciale ambities. Bij provincies die ervoor hebben gekozen om verschillende kaders en bijbehorende middelen te combineren om zo de biodiversiteitsdoelstelling te verwezenlijken, kan moeilijk een uitsplitsing van middelen voor het Natuurpact worden gemaakt.

Er zijn diverse voorbeelden van provincies die werken aan synergie van beleidsopgaven. Zo zet de provincie Groningen in op synergie door te kiezen voor een gebiedsgerichtere aanpak. Het idee is dat hierdoor de 'schotten' tussen de beschikbare middelen verdwijnen. De verwachting is dat dit het draagvlak bij boeren en de maatschappij vergroot, wat naar verwachting een positief effect op het realiseren van in ieder geval de ontwikkelopgave zal hebben.

Een ander voorbeeld is te vinden in de provincie Flevoland. Hier worden natuurvriendelijke oevers gerealiseerd bij infrastructurele werken aan de waterwegen. De middelen voor de natuurvriendelijke oevers zijn niet opgenomen in het programma 'Nieuwe natuur' van Flevoland. De middelen die worden ingezet als dekking van dit programma, komen onder meer uit de bestemmingsreserve 'Omgevingsplan Flevoland' en de bestemmingsreserve 'Strategische en Ontwikkelingsprojecten'. De provincie Flevoland heeft daarnaast buiten het Oostvaarderswold 116 hectare ruilgronden die zijn bestemd om de afwikkeling van het ILG te realiseren (zie: 'Plan van Aanpak Nieuwe Natuur in Flevoland' met registratienummer 1509177, dd. 27-6-2013: 15).

Ook in Noord-Holland is met het programma 'Groen Kapitaal' sterk ingezet op synergie. In Zuid-Holland is gekozen voor één uitvoeringsstrategie voor de provinciale EHS, waarbij de middelen voor de ontwikkelopgave en voor beheer zijn samengenomen.

Prioritering van de beleidsinspanningen

Naar aanleiding van de hoogte van de rijksmiddelen en de afgesproken eigen bijdrage kiezen veel provincies ervoor om hun beleidsinspanningen te prioriteren. Dat betekent dat zij zich richten op het realiseren van Natura 2000-opgaven en daarbinnen de PAS. Noord-Holland en Limburg zijn voorbeelden van provincies die vanwege financiële redenen kiezen voor een dergelijke prioritering.

4.3.2 Effecten van uitkering middelen via Provinciefonds

Vanaf 2017 vindt de uitkering van de rijksmiddelen voor natuurbeleid plaats via een algemene uitkering uit het Provinciefonds in plaats van via een decentralisatie-uitkering. Hiermee verandert het financiële kader: de maatstaven voor de verdeling van middelen voor natuurbeleid veranderen, de benodigde middelen worden geïndexeerd en de beschikbare middelen volgen de rijksuitgaven.

Met het overhevelen van de decentralisatie-uitkering naar de algemene uitkering uit het Provinciefonds in 2017 vindt de verdeling van deze rijksmiddelen plaats op basis van andere maatstaven dan voorheen (IPO 2015). De huidige verdeling vindt plaats op basis van een decentralisatie-uitkering en een deel via de algemene uitkering voor het cluster natuur en recreatie. Een van de maatstaven van dit cluster is het aantal hectares EHS. Deze maatstaf verdwijnt. In het nieuwe model zal de belangrijkste maatstaf het aantal inwoners in een provincie zijn. Naar verwachting leidt dit tot marginale verschuivingen in de uitkering per provincie, maar dit hoeft geen effect te hebben op de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid.

In het Natuurpact is afgesproken dat de nominale bedragen voor natuurbeheer die de provincies betalen aan beheersubsidie, jaarlijks worden geïndexeerd met inflatiecorrectie op basis van de consumentenindex van het CBS. Door deze afspraak zullen (provinciale) overheden in de loop der tijd meer geld uitgeven aan beheer voor het huidige natuurareaal met de huidige kwaliteit. Dat betekent dat er meer middelen nodig zullen zijn.

Het Provinciefonds kent geen indexering, maar wel het 'samen de trap op, samen de trap af'-principe (Rijksoverheid 2016b). Dat betekent dat het fonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de rijksbegroting hebben direct invloed op de omvang van het fonds.

Het voorgaande betekent dat de benodigde middelen wel worden geïndexeerd in de komende jaren, maar de beschikbare middelen niet. Hierdoor zou er een tekort kunnen ontstaan bij de provincies. Echter, bij een toenemend uitgavenpatroon van de Rijksoverheid hoeft dit geen effect te hebben op het uitvoeren van het provinciaal natuurbeleid.

4.4 Effectiviteit

De koppeling van rijksmiddelen aan de internationale verplichtingen draagt bij aan een sterke focus in het provinciaal natuurbeleid op VHR- en KRW-doelen. Ook de toegezegde provinciale bijdrage voor beheer is sterk gekoppeld aan de VHR-doelen. Provincies werken daaraan via de realisatie van het Natuurnetwerk, het verbeteren van de milieu- en watercondities en het beheer. Daarmee vormen de financiële middelen een stimulans voor de biodiversiteit. Het jaarlijkse bedrag dat in totaal wordt uitgegeven aan het behalen van de VHR-doelen, is lager dan in de ILG-periode. Het Rijk heeft geen extra rijksmiddelen beschikbaar gesteld aan de provincies voor het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie. Provincies hebben hier ook nauwelijks geld voor beschikbaar gemaakt.

Provincies verwachten dat de rijksmiddelen en de overeengekomen provinciale bijdrage niet voldoende zijn voor het realiseren van de VHR-doelen. Veel provincies zetten daarom extra middelen in, voeren kostenbesparingen door en zetten in op synergiewinst, cofinanciering van andere partijen en verdere prioritering van beleidsinspanningen. Daarmee hopen zij de biodiversiteitsambities te vergroten. De noodzaak voor cofinanciering is wel een stimulans

voor maatschappelijke betrokkenheid, omdat provincies via die strategie ook andere partijen willen betrekken bij de natuurrealisatie.

Doordat de rijksmiddelen voor natuur vanaf 2017 via het Provinciefonds aan provincies zullen worden uitgekeerd, kunnen provincies in potentie makkelijker op zoek gaan naar effectieve strategieën die – naast de focus op VHR-doelen – ook bijdragen aan de andere twee ambities: het verbinden van natuur en economie en het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid. Dit kan doordat het budget niet meer gelabeld is.

Uit de analyse van de financiële kaders en de wijze waarop de provincies hiermee omgaan, kunnen we stellen dat de beschikbare middelen onvoldoende zijn om de VHR-doelen te realiseren met alleen de decentralisatie-uitkeringen (wat ook niet de afspraak was) en de wijze waarop knelpunten tot nu toe werden aangepakt. Politieke keuzes (zoals prioritering van beleidsstrategieën en het al dan niet inzetten van extra provinciale middelen), kostenbesparing en het realiseren van aanvullende financiering zullen ook van invloed zijn op het bereiken van de doelen. Het zijn dus niet sec de financiële kaders zoals meegekomen in het Natuurpact die bepalend zijn voor de effectiviteit. Provincies met meer ambities, die beter in staat zijn beleidsopgaven aan elkaar te verbinden, die eigen middelen en partijen vinden die meebetalen, zullen naar verwachting een positievere bijdrage kunnen leveren aan het halen van de (internationale) biodiversiteitsdoelen.

4.5 Conclusies

We sluiten dit hoofdstuk af met de belangrijkste conclusies.

De gemeenschappelijke financiële kaders van het natuurbeleid zijn verankerd in het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (2011), het Natuurpact: de hoofdlijnennotitie van het nieuwe natuurbeleid (2013) en de Bestuursovereenkomst grond (2013).

We concluderen dat de provincies de beschikbare middelen uit het Bestuursakkoord natuur en uit het regeerakkoord-Rutte II, zoals afgesproken, gericht inzetten op het realiseren van de internationale verplichtingen om de VHR- en KRW-doelen te halen. Dit doen zij vooral via het realiseren van het Natuurnetwerk, Natura 2000-/PAS-opgaven en het agrarisch natuurbeheer. Tegelijkertijd kunnen we concluderen dat bij het verdelen van de rijksmiddelen over de provincies met de andere twee ambities uit het Natuurpact, te weten 1) maatschappelijke betrokkenheid en 2) de verbinding tussen natuur en economie, geen rekening is gehouden. Provincies hebben daarvoor zelf weinig middelen vrijgemaakt.

De meeste provincies geven aan dat de ontvangen rijksmiddelen op basis van het Bestuursakkoord natuur en op basis van het regeerakkoord-Rutte II en de toegezegde provinciale bijdrage niet het benodigde budget opleveren waarmee de internationale biodiversiteitambities, zoals uitgewerkt in de provinciale ontwikkel- en beheeropgave, kan worden gerealiseerd. Er zijn vier manieren waarop provincies met dit tekort omgaan:

- 1 De provincie besteedt extra geld;
- 2 De provincie vraagt om financiële bijdrage van andere partijen;
- 3 De provincie snijdt in de kosten (door efficiëntere, goedkopere strategieën/maatregelen in te zetten) of kostenbesparingen door synergiewinst met andere provinciale beleidsvelden;
- 4 De provincie kiest voor prioritering van de beleidsambities; dit kan zowel binnen het domein natuur als tussen beleidsdomeinen.

De provincies hebben meer flexibiliteit dan in de ILG-periode doordat de middelen via het Provinciefonds beschikbaar komen. Onduidelijk is nog wat het effect hiervan zal zijn. Of provincies voldoende middelen beschikbaar hebben, is een politieke keuze. Prioritering in beleidsambities is niet per definitie een gevolg van de afspraken die zijn gemaakt over de inzet

van de extra provinciale middelen en de rijksmiddelen, zoals in het Bestuursakkoord en in het Natuurpact is afgesproken. De manier waarop al deze middelen worden ingezet is een politieke keuze van elke provincie afzonderlijk. Provincies met meer ambities, die beter in staat zijn beleidsopgaven aan elkaar te verbinden, en die eigen middelen en partijen vinden die meebetalen, zullen naar verwachting een positievere bijdrage kunnen leveren aan het halen van de VHR-doelen.

5 Programma Aanpak Stikstof

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het kader Programma Aanpak Stikstof (de PAS) centraal. We beschrijven eerst de inhoud van het kader (paragraaf 5.1). Vervolgens geven we in paragraaf 5.2 aan welke effecten de PAS heeft op diverse provinciale natuurbeleidsstrategieën. Paragraaf 5.3 gaat over de invloed die het kader heeft op de effectiviteit van deze strategieën en de ambities voor het verbeteren van de biodiversiteit, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. We besluiten het hoofdstuk met de belangrijkste conclusies.

5.2 Inhoud van het kader PAS

In deze paragraaf beschrijven we het PAS-kader. Daarbij gaan we in op de ontstaansgeschiedenis en enkele basiskenmerken van de PAS en we gaan in op de stand van zaken met de realisatie ervan, waarbij we ons richten op de rol van de provincies. Onderwerpen die aan bod komen, zijn het uitwerken, realiseren en monitoren van de PAS-maatregelen en het uitgeven van ontwikkelingsruimte.

5.2.1 Ontstaansgeschiedenis en basiskenmerken

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) verplichten de lidstaten van de Europese Unie (EU) om natuurgebieden aan te wijzen die vanuit Europees perspectief van bijzonder belang zijn: de Natura 2000-gebieden. Vanaf 2004 maakt Nederland actief werk van de aanwijzing van deze gebieden. Na aanwijzing moeten de Natura 2000-gebieden worden beschermd en hersteld. Het streven is een gunstige staat van instandhouding van de beschermde habitat-typen en vogelleefgebieden te realiseren (zie hoofdstuk 3).

Voor veel Nederlandse Natura 2000-gebieden blijkt het in de jaren na 2004 lastig om deze doelstelling te realiseren. Met name bij stikstofgevoelige natuurgebieden – 117 van de 164 Nederlandse Natura 2000-gebieden – blijken ingrijpende maatregelen nodig. Het probleem in deze gebieden is dat er door tal van economische activiteiten – vooral in de agrarische sector – te veel stikstof terecht is gekomen. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke verslechtering van de kwaliteit van de aanwezige stikstofgevoelige habitats. Om tot natuurherstel te komen – wat in het kader van de Europese richtlijnen noodzakelijk is – moet de hoeveelheid stikstof significant afnemen.

Tegelijkertijd wordt in de loop van de tijd steeds duidelijker dat de Europese regels rondom de Natura 2000-gebieden een belemmering zijn voor bedrijven die stikstof uitstoten in de nabijheid van deze gebieden, vooral melkveehouderijbedrijven. Er is jurisprudentie waaruit blijkt dat melkveehouders hun activiteiten niet mogen uitbreiden zolang niet duidelijk is of hun toekomstige activiteiten de nabijgelegen natuur verder beschadigen. Omdat het voor een individuele ondernemer zeer lastig is om aan te tonen dat een gewenste uitbreiding geen schadelijk effect heeft, worden vergunningen voor uitbreiding van agrarische bedrijven nabij

stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden steeds vaker geweigerd. In 2008 dreigt de vergunningverlening in haar geheel vast te lopen (PBL 2014).

Op dat moment ontstaat het idee om een Programma Aanpak Stikstof te ontwikkelen dat voor zowel natuurherstel als ruimte voor vergunningen moet zorgen. Rijk en provincies besluiten de handen ineen te slaan en spreken af om deze doelen aan elkaar te koppelen: met de realisatie van natuurherstel is er weer ruimte voor economische ontwikkeling. De kern van het verhaal is dat het Rijk bronmaatregelen treft die de algehele Nederlandse stikstofdepositie terugdringen. Tegelijkertijd gaan de provincies in de stikstofgevoelige natuurgebieden herstelmaatregelen treffen die het effect van de aanwezige stikstof teniet doen of verminderen. Enerzijds betreft het maatregelen in het kader van tijdelijk herstelbeheer, waarbij een teveel aan stikstof uit het gebied wordt verwijderd door bijvoorbeeld plaggen of maaien. Anderzijds zijn het hydrologische ingrepen waarvoor vaak extra grond nodig is, zoals het ontwikkelen van natte natuurgebieden die als bufferzones dienen.

Door het treffen van deze bron- en herstelmaatregelen zijn er voldoende juridische waarborgen voor het benodigde natuurherstel. In dat geval komt er per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied (vanaf nu PAS-gebied) ontwikkelingsruimte vrij waarmee (economische) activiteiten kunnen worden toegestaan die stikstofdepositie veroorzaken. Een deel van de depositiedaling die met de bronmaatregelen is bewerkstelligd, wordt hier als het ware weer mee weggegeven. Ontwikkelingsruimte gaat naar prioritaire projecten als wegeuitbreidingen of industrieterreinen en naar individuele ondernemers – met name melkveehouders – die willen uitbreiden en daarvoor een vergunning aanvragen. De provincies handelen deze aanvragen af. Sleutel van het programma is het rekenmodel Aerius, waarmee a) de totale Nederlandse stikstofdepositie en de benodigde daling daarvan wordt bijgehouden, b) wordt bepaald hoeveel extra stikstof een PAS-gebied na het treffen van de beoogde herstelmaatregelen kan hebben en c) hoeveel ontwikkelingsruimte er per PAS-gebied reeds is uitgegeven. Met dit model kan na de start van de PAS meteen worden begonnen met het uitgeven van de ontwikkelingsruimte, nog voordat het daadwerkelijke natuurherstel is ingetreden. Om het natuurherstel te waarborgen is het belangrijk dat Rijk en provincies via monitoring in de gaten houden of de stikstofdepositie ook daadwerkelijk wordt teruggedrongen en of de herstelmaatregelen op tijd worden uitgevoerd en op termijn het effect hebben dat ze beogen. De partijen spreken af dat als dat niet het geval is, bijsturing moet plaatsvinden. Dat betekent dat er bijvoorbeeld aanvullende bronmaatregelen moeten worden getroffen of dat de realisatie van de herstelmaatregelen moet worden geïntensiveerd (zie onder).

Rijk en provincies beginnen in 2011 met het uitwerken van de bron- en herstelmaatregelen en het opzetten van Aerius. Het Rijk treedt in overleg met de agrarische sector, die via het nemen van bronmaatregelen het leeuwendeel van de daling van de stikstofdepositie zal moeten realiseren. Afspraken hierover, waaronder het tijdpad waarbinnen de maatregelen moeten worden getroffen, worden vastgelegd in een convenant (EZ & IenM 2014). De provincies gaan aan de slag met het opstellen van gebiedsanalyses. Hierin staan de basisgegevens van het gebied, de voorgestelde herstelmaatregelen en een ecologisch oordeel: zijn de maatregelen voldoende om in combinatie met de beoogde depositiedaling (waarin de beoogde ontwikkelingsruimte voor het gebied is meegenomen) voor natuurherstel te zorgen? Dit herstel dienen de provincies in drie periodes van zes jaar te realiseren, waarbij de lat steeds hoger komt te liggen. Alleen als het oordeel positief is, kunnen rondom het betreffende PAS-gebied vergunningen worden verleend. De eerste versies van de gebiedsanalyses worden herhaaldelijk aangescherpt, onder andere naar aanleiding van een intensief reviewproces door het kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) en het regelmatig verschijnen van nieuwe versies van Aerius, waarmee de eisen die aan de maatregelen worden gesteld, wisselen. Uiteindelijk worden de analyses in het voorjaar van 2014 bestuurlijk vastgesteld, tegelijk met het ontwerp-PAS-programma (EZ 2013).

Bij de voorbereiding van de PAS zijn de provincies het eens over de wenselijkheid van het programma. Ze zien het als een belangrijk instrument om de vergunningverlening rondom Natura 2000-gebieden los te trekken. Wel hebben de provincies twee belangrijke vragen: 1) komt er genoeg ontwikkelingsruimte voor de eigen projecten? en 2) wie is verantwoordelijk voor de bekostiging van de herstelmaatregelen? Binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO) wordt met name over deze twee vragen onderhandeld met het Rijk. Uiteindelijk komen de partijen tot een vergelijk over de verdeling van de ontwikkelingsruimte. Ze spreken af dat het Rijk geld ter beschikking stelt voor de provincies via het Natuurpact¹⁴ (zie hoofdstuk 4) en dat onverwachte financiële tegenvallers niet alleen op het bord van de provincies terecht komen. De provincies spreken in IPO-verband verder af op welke manier ze de ontwikkelingsruimte willen uitgeven (zie onder). Het definitieve PAS-programma, onderdeel van hoofdstuk III van de Natuurbeschermingswet 1998¹⁵, wordt vastgesteld op 1 juli 2015. Op dat moment treedt de PAS in werking.

5.2.1 Provinciale taken in het kader van de PAS

Na de inwerkingtreding van de PAS hebben de provincies een aantal taken. Ten eerste moeten ze ervoor zorgen dat de herstelmaatregelen worden uitgevoerd. Ten tweede monitoren ze de herstelmaatregelen en moeten ze zo nodig voor bijsturing zorgen. Ten slotte zorgen ze voor de uitgifte van ontwikkelingsruimte.

De provincies die in het kader van dit onderzoek onder de loep zijn genomen – Overijssel, Noord-Brabant, Utrecht, Noord-Holland en Gelderland –, hebben elk een aantal PAS-gebieden binnen hun provinciegrenzen liggen. In aantal en oppervlakte zijn er variaties. Zo heeft Utrecht zeven veelal relatief kleine PAS-gebieden, waarvan er bovendien drie grotendeels in andere provincies liggen. Het aantal PAS-gebieden in Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant – respectievelijk twaalf, dertien en veertien – is aanzienlijk groter, terwijl Overijssel de kroon spant met 22 PAS-gebieden, waarvan enkele zeer groot zijn (bijvoorbeeld delen van de Wieden en Weerribben).¹⁶ De provincie Flevoland heeft geen PAS-opgave.

Herstelmaatregelen uitvoeren

Een belangrijk deel van de PAS-herstelmaatregelen moet al in het eerste tijdvak (dus voor 15 juli 2021) zijn genomen. Lukt dat niet, dan lopen de provincies het risico dat de ontwikkelingsruimte in gevaar komt omdat het toegezegde natuurherstel uitblijft. Vandaar dat de provincies voortvarend aan de slag zijn gegaan met de realisatie. Daartoe dienen ze de herstelmaatregelen vast te leggen in de beheerplannen van de betreffende PAS-gebieden. Daar is nadere uitwerking voor nodig, omdat de gebiedsanalyses relatief abstracte maatregelen bevatten.

Er zijn verschillen in de manier waarop provincies de herstelmaatregelen op detailniveau uitwerken en in de mate waarin ze daar al in zijn geslaagd. Noord-Brabant heeft bijvoorbeeld voor alle PAS-gebieden uitgewerkt wat er moet gebeuren. Deze provincie profiteert zo van het feit dat er al een aantal jaren gebiedsprocessen lopen waarin de maatregelen zijn besproken met de gebiedspartijen. Overijssel en Gelderland zijn in het voorjaar van 2016 nog volop bezig met de nadere uitwerking en willen per gebied een of meer trekkers aanwijzen die het voortouw nemen bij het uitwerken van de PAS-maatregelen. Mocht een dergelijke partij niet worden gevonden, dan nemen de provincies zelf het voortouw. Dat is met name in Gelderland aan de orde: hier is de provincie vaak zelf trekker. Noord-Holland en Utrecht zijn nog in enkele gebieden bezig met de nadere uitwerking. Deze provincies trekken deze processen zelf, maar voeren wel intensief overleg met hun partners.

¹⁴ Uitzondering is dat Overijssel een gedeelte van de grond die nodig is, zelf betaalt.

¹⁵ Op 1 januari 2017 zal deze wet opgaan in de nieuwe Wet natuurbescherming.

¹⁶ Een overzicht van de PAS-gebieden is te vinden op <http://pas.natura2000.nl/pages/kaart-pas-gebieden.aspx>. De oppervlaktes van de Natura 2000-gebieden staan op <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k&groep=0>.

Uit de nadere uitwerkingen van de herstelmaatregelen blijkt dat PAS-gebieden aanzienlijk van elkaar verschillen. Ten eerste zijn er gebieden die de provincies als complex beschouwen. Voorbeelden zijn het Wierdense Veld in Overijssel, het Stelkampsveld in Gelderland, de Oostelijke Vechtplassen in Noord-Holland en Utrecht, Binnenveld in Utrecht en Gelderland en de Peel in Noord-Brabant. In deze gebieden is veel grond nodig om de benodigde maatregelen te kunnen treffen. Ook bestaat er onder grondeigenaren veel weerstand. Zij vinden vaak dat er eenzijdig vanuit ecologisch belang is geredeneerd of ze vinden dat ingrijpende maatregelen niet nodig zijn om natuurkwaliteit te realiseren. Mede daardoor is het proces ingewikkeld en is de druk op het gebied vanuit de omliggende landbouwbedrijven groot. Ook is vaak de ecologische en hydrologische situatie in de gebieden erg complex. Hier hebben vooral Noord-Brabant en Overijssel en in mindere mate Gelderland mee te kampen. In Utrecht en Noord-Holland zijn de watersystemen minder complex en lukt het bijvoorbeeld vaker om gebieden waar het waterpeil omhoog moet, te isoleren van de omgeving, waardoor er minder grond nodig is. Voor de complexe gebieden in Noord-Brabant zijn al veel oplossingen gevonden, in Overijssel en Gelderland zijn ze daar nog mee bezig in het voorjaar van 2016.

Daarnaast zijn er PAS-gebieden waar zich bij de nadere uitwerking van de herstelmaatregelen geen problemen voordoen. Het gaat in deze gebieden bijvoorbeeld om maatregelen die plaatsvinden op grond die al in het bezit is van terreinbeherende organisaties of om maatregelen die in het verleden al in gang zijn gezet. Meestal is hier geen of weinig grond nodig om de maatregelen te realiseren. Voorbeelden van dergelijke gebieden zijn het Wooldse Veen in Gelderland, Wormer- en Jisperveld in Noord-Holland, de Borkeld en de Olde Maten in Overijssel en Kolland en Botshol in Utrecht. Ook zijn er gebieden waar nog één lastig probleem moet worden opgelost voordat tot realisatie kan worden overgegaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om een nadere uitwerking van een complexe maatregel of om het toegang verkrijgen tot een bepaald perceel. Voorbeelden van deze gebieden zijn de Rijntakken in Gelderland en de Regte Heide en Riels Laag in Noord-Brabant.

De opgave voor de provincies bij het uitwerken van de hydrologische herstelmaatregelen is het beschikbaar krijgen van de grond die ze daarvoor nodig hebben. Ze hebben als eerste stap de benodigde hectares ondergebracht bij hun ontwikkelopgave in het kader van het Natuurnetwerk. Er zijn op dit punt grote verschillen tussen de provincies (zie paragraaf 5.3.1). Vooral Overijssel heeft veel grond nodig, zo'n 4.300 hectare. De tweede stap is dat de provincies bepalen hoe ze de benodigde toegang tot die gronden organiseren. Overijssel heeft hiervoor de interventieladder opgesteld. Daarbij hanteert de provincie een drieslag: in eerste instantie kijken of de grondeigenaar in kwestie zelf met overheidssubsidie de PAS-maatregelen wil uitvoeren. Dat betekent dat Overijssel met de eigenaren van landbouwgronden waar hydrologische maatregelen nodig zijn, gaat bespreken of zelfrealisatie een optie is. Overijssel schat in dat 40 procent van de opgave op deze manier kan worden ingevuld. Ook Noord-Brabant hoopt een deel van de opgave op deze manier in te vullen, maar verbindt daar geen percentages aan.

Als zelfrealisatie niet lukt, probeert Overijssel de grond te verwerven en over te dragen aan een eindbeheerder. Stuit minnelijke verwerving op verzet, dan is de derde optie de onteigeningsprocedure. Ook andere provincies noemen deze procedure als mogelijkheid. Bij onteigening moet er op de betreffende percelen een onteigeningstitel liggen en is het noodzakelijk dat die percelen via de gemeente de bestemming natuur krijgen. Van de onderzochte provincies verwachten Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant dat ze in enkele gevallen zullen moeten gaan onteigenen. Noord-Brabant en Overijssel verwachten dat enkele hectares moeten worden onteigend voor de PAS. De provincies treffen al voorbereidingen om hiertoe over te gaan. Utrecht en Noord-Holland denken dat het hen zal lukken om de benodigde hectares via vrijwillige verwerving te verkrijgen, hoewel Utrecht de mogelijkheid tot onteigening ach-

ter de hand houdt. In Noord-Holland is er bestuurlijk draagvlak voor onteigening, maar is nog niet duidelijk of de provincie dit instrument ook gaat inzetten.

Wanneer de herstelmaatregelen zijn uitgewerkt, kunnen de provincies tot realisatie van de PAS-maatregelen overgaan. Ze beleggen die veelal bij andere partijen. In Gelderland hebben de provinciale partners een intentieverklaring getekend, Noord-Holland heeft met haar partners een raamovereenkomst gesloten, Utrecht en Noord-Brabant hebben met de beoogde partners waarborgingsovereenkomsten gesloten en Overijssel heeft het realiseren van PAS-maatregelen verwerkt in het akkoord 'Samen Werkt Beter'. Deze partijen kunnen dan via een subsidieaanvraag een beroep doen op provinciaal geld om de ingreep in kwestie uit te voeren. Zij krijgen daarbij een vergoeding van 100 procent om maatregelen in het kader van tijdelijk herstelbeheer uit te voeren. In de gebieden waar weinig of geen grond nodig is, zijn de beheerders vaak al begonnen met de uitvoering of hebben ze deze zelfs al afgerond.

Monitoring

Provincies zijn in het voorjaar van 2016 druk bezig met het opzetten van een systematiek om de PAS-maatregelen te monitoren. Ze doen dit in IPO-verband en een deel van het werk besteden ze uit aan BIJ12, de provinciale uitvoeringsorganisatie. Ten eerste moeten de provincies gebiedsrapportages opstellen waarin staat hoe het gaat met de stikstofgevoelige natuur in de PAS-gebieden. Hiervoor moeten ze onder andere veldbezoeken uitvoeren. Ten tweede wordt gekeken hoe ver de provincies zijn met het realiseren van de herstelmaatregelen, een traject dat wordt gekoppeld aan de bredere monitoring van het natuurbeheer (de SNL monitoring). Ten slotte is er de monitoring van de hoeveelheid stikstof in de PAS-gebieden. Deze verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk, die deze bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft neergelegd.

Halverwege het eerste tijdvak (dus in juli 2018) is de eerste tussentijdse evaluatie, waarbij voor de eerste keer moet worden bepaald of bijsturing noodzakelijk is. Als de verplichting tot bijsturing niet adequaat wordt opgepakt, kan de rechter besluiten dat de PAS niet langer ten grondslag kan worden gelegd aan de uitgifte van ontwikkelingsruimte (EZ & IenM 2015). In de praktijk zal – mocht in gebreke blijven zich voordoen – deze consequentie naar verwachting op haar vroegst na de eerste programmaperiode optreden (PBL 2014).

De uitgifte van ontwikkelingsruimte

De provincies hebben in het IPO afgesproken dat ze dezelfde beleidsregels gaan hanteren voor de manier waarop ze de ontwikkelingsruimte willen verdelen. Daarbij zijn twee principes leidend. Ten eerste geldt dat wie het eerst komt, ook het eerst maalt: de ruimte wordt op volgorde van aanvraag uitgedeeld. Ten tweede hebben de provincies een bovengrens gesteld aan de maximale omvang van een project dat een beroep doet op de ontwikkelingsruimte: een dergelijk project mag maximaal 3 mol aan stikstofdepositie veroorzaken.

Van de provincies die we in dit onderzoek bekeken, hebben vier – Overijssel, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland – zich tot deze afspraken beperkt. Noord-Brabant heeft besloten om aanvullende regels te stellen aan de uitgifte van ontwikkelingsruimte. Zo geeft deze provincie de ruimte die ze beschikbaar heeft, gefaseerd uit: elk jaar ongeveer 16 procent van de beschikbare hoeveelheid. Hiermee wil de provincie een gelijkmatiger stijging van de stikstofbelasting van de PAS-gebieden bewerkstelligen. Daarnaast heeft Noord-Brabant besloten om voor een aantal zeer kwetsbare PAS-gebieden, met name in het zuidoosten van de provincie, vrijwel geen ontwikkelingsruimte (0,05 mol per project) beschikbaar te stellen. De provincie vindt dat de toestand van de betreffende gebieden een verdere toename van stikstofdepositie eigenlijk niet toelaat.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we niet in op de effecten van de uitgifte van ontwikkelingsruimte, omdat dit geen natuurgerelateerde activiteit is.

5.3 Effecten van de PAS op de provinciale natuurbeleidsstrategieën

In deze paragraaf bespreken we hoe provincies met de PAS omgaan in de strategieën die de provincies inzetten voor hun natuurbeleid: de realisatie van het Natuurnetwerk, het verbeteren van de milieu- en watercondities en het stimuleren van natuurinclusieve landbouw.

5.3.1 Realiseren Natuurnetwerk

Provincies hebben de gebieden die ze nodig hebben voor de PAS-herstelmaatregelen onderdeel gemaakt van het Natuurnetwerk, waardoor ook de aan de PAS gerelateerde ontwikkelopgave deel uitmaakt van de ontwikkelopgave Natuurnetwerk. Provincies zetten vanwege de bestuurlijke afspraken die over de PAS zijn gemaakt in het Natuurpact en vanwege de harde koppeling tussen het uitgeven van ontwikkelingsruimte en het realiseren van het natuurherstel, stevig in op het realiseren van die gedeeltes van het Natuurnetwerk die nodig zijn voor de PAS. Er is bestuurlijke daadkracht, voldoende geld en een concreet tijdpad met een relatief korte looptijd. En dat is een verschil met het verleden, toen de EHS-realisatie een traject was van de lange adem. Bovendien hebben de provincies hun partners gevraagd om mee te werken aan het snel realiseren van die gedeeltes van het Natuurnetwerk die aan de PAS zijn gerelateerd. Opvallend is dat partners zoals de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) actief meewerken, juist vanwege de beschikbaarheid van ontwikkelingsruimte.

De PAS mag dan een stimulans zijn voor de ontwikkeling van het Natuurnetwerk, in de praktijk ervaren provincies wel hobbels in de uitvoering. De PAS heeft in veel gevallen onrust veroorzaakt onder grondeigenaren in gebieden waar ingrijpende maatregelen moeten worden genomen. Dit leidt er soms toe dat maatregelen uit de gebiedsanalyses worden betwist, dat er alternatieven worden gezocht en dat aanvullend onderzoek nodig is. Dit heeft een vertragende werking, zeker als deze alternatieven bijstelling van de gebiedsanalyse vereisen.

Alle provincies willen in principe op vrijwillige basis grond beschikbaar krijgen om de herstelmaatregelen te kunnen uitvoeren. Zelfrealisatie door huidige grondeigenaren geniet daarbij de voorkeur (zie paragraaf 5.2.1). Op die manier willen provincies zoveel mogelijk medewerking van lokale grondeigenaren krijgen. Op zich zijn er agrariërs die hier welwillend tegenover staan. In sommige gebieden zijn boeren zelf met alternatieven voor verwerving gekomen. Zo loopt er in Overijssel een experiment met evenwichtsbemesting in het Boetelerveld (zie Kuindersma et al. 2017). In Kempenland-West in Noord-Brabant hebben de Beerze Boeren interesse in het realiseren van PAS-maatregelen. Dat neemt niet weg dat het op dit moment (voorjaar 2016) onduidelijk is of agrariërs hier daadwerkelijk aan mee willen werken. Er zijn nog geen voorbeelden in de praktijk. Daarnaast verwachten ook de provincies dat het niet lukt om alleen op basis van vrijwillige verwerving de opgave te realiseren en dat ze in sommige gevallen moeten overstappen op meer dwingende maatregelen zoals ont-eigening. Er kan dan sprake zijn van lokale weerstand, bijvoorbeeld bij agrariërs, waardoor vertraging in de realisatie kan ontstaan. Een ander knelpunt is dat terreinbeherende organisaties terughoudend zijn bij het nemen van beheermaatregelen. Zij ontvangen 100 procent subsidie hiervoor, maar zijn er niet gerust op dat dit conform de staatssteunregels is toegestaan. TBO's zijn terughoudend om deze subsidie aan te nemen, omdat ze die mogelijk moeten terugbetalen, als blijkt dat de Europese Commissie haar wel ziet als staatssteun (zie hoofdstuk 2).

Vooraf provincies met een grote PAS-opgave ervaren hobbels bij de realisatie. In Overijssel beslaat de PAS-opgave ongeveer de helft van de Natuurnetwerk-opgave: 4.300 van de 8.700 hectare. In Flevoland is er geen PAS-opgave. In Gelderland gaat het om slechts 120 van de 5.300 hectare (zo'n 2 procent). In Noord-Brabant gaat het om 2.000 van de 9.900 hectare provinciale en rijks-EHS (zo'n 20 procent). In Utrecht betreft het momenteel officieel slechts 20 van de 1.500 hectare (zo'n 1,3 procent), maar deze provincie overweegt om in het tweede tijdvak nog 120 hectare van de ontwikkelopgave Natuurnetwerk op te voeren als PAS-maatregel. Als dat gebeurt, gaat het om 140 van de 1.500 hectare (zo'n 9,3 procent).

In provincies met een kleine PAS-opgave heeft de PAS veel minder effecten op de realisatie van het Natuurnetwerk dan in provincies met een grote opgave. In Noord-Holland, waar het aandeel van de PAS-opgave in de totale ontwikkelopgave zo'n 5 procent is, (250 van de 4.500 hectare), is er dan ook geen duidelijk effect van de PAS op de ontwikkelopgave. Het realisatietempo van de ontwikkelopgave in de Oostelijke Vechtplassen (dat deel van de opgave dat noodzakelijk is voor de PAS) is niet wezenlijk veranderd in vergelijking met de situatie voor de komst van de PAS. Er is ook nog geen actie ondernomen om een versnelling in te zetten en de Oostelijke Vechtplassen krijgt evenveel prioriteit als de rest van de Noord-Hollandse ontwikkelopgave. In de nabije toekomst wil de provincie deze prioritering vanwege tijdsdruk vanuit de PAS wel gaan heroverwegen. Daarbij zal naar verwachting het tempo van realisatie in de Oostelijke Vechtplassen worden opgevoerd en ook de mogelijkheid tot onteigening gaat worden besproken. Mocht de tempo van realisatie inderdaad worden opgevoerd, dan zal ook in Noord-Holland een positief effect van de PAS zichtbaar zijn.

De PAS zorgt er ook voor dat provincies veel aandacht geven aan die gedeeltes van het Natuurnetwerk die nodig zijn voor de PAS, waardoor het realisatietempo in de overige ontwikkelopgave achterblijft. Dat is vooral het geval in provincies met een grote aan de PAS gerelateerde ontwikkelopgave. Met name Noord-Brabant en in mindere mate Utrecht en Overijssel geven aan dat dit het geval is. Dit komt vooral doordat de betrokken partijen – zowel de provincies zelf als hun partners – hun capaciteit steken in de aan de PAS gerelateerde opgave, waardoor ze minder tijd hebben voor de overige opgave. Ook op financieel gebied kan de focus op de PAS gevolgen hebben. Utrecht geeft bijvoorbeeld aan dat de dekking voor de PAS-opgave steviger is dan voor de overige opgaven en Noord-Brabant stelt dat er op termijn door de financiële claims van de PAS wellicht te weinig geld zou kunnen zijn voor bijvoorbeeld maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Gelderland stelt dat ze dit negatieve effect wel signaleert, maar dat het in de eigen provincie klein is vanwege de geringe PAS-ontwikkelopgave. Noord-Holland ziet een dergelijk effect niet.

5.3.2 Verbeteren van de milieu- en watercondities

Door de harde koppeling tussen ontwikkelingsruimte en natuurherstel heeft het op orde brengen van milieu- en watercondities in de PAS-gebieden een stevige impuls gekregen, met veel bestuurlijke daadkracht, extra geld en een strakke planning. De hydrologische maatregelen beïnvloeden zowel bestaande als te ontwikkelen PAS-gebieden in positieve zin, tijdelijk herstelbeheer doet dat alleen in bestaande natuurgebieden. Ook de bronmaatregelen die het Rijk treft, hebben een gunstig effect op de milieucondities in de PAS-gebieden. Voor het realiseren van hydrologische maatregelen ondervinden de provincies wel hobbels in de uitvoering bij het beschikbaar maken van grond. Ook ervaren ze maatschappelijke weerstand (zie ook paragraaf 5.3.1).

Sommige provincies willen ook gebieden buiten de PAS-opgave laten profiteren van de hydrologische maatregelen die ze in het kader van de PAS treffen. Dit doen ze door een zogenoemd uitstralingseffect te realiseren, waarbij de hydrologische maatregelen een groter gebied positief beïnvloeden dan strikt noodzakelijk is. Noord-Brabant en Gelderland geven aan dat ze een dergelijk effect proberen te bevorderen door bijvoorbeeld niet alleen geïso-

leerde technische maatregelen te treffen maar door meteen een heel watersysteem aan te pakken. Voor een dergelijke plus is dan wel een extra investering nodig, maar die is relatief klein omdat met de PAS kan worden meegelift. Utrecht en Noord-Holland zien hiervoor geen mogelijkheden in de gebieden die hiervoor in aanmerking komen – de Oostelijke Vechtplas- sen in beide provincies en Laag Holland in Noord-Holland. Ecologisch gezien zou het interes- sant zijn om in deze gebieden het hele systeem aan te passen, maar beide provincies vinden de kosten hiervan erg hoog en de maatschappelijke consequenties onaanvaardbaar. Er is immers grote weerstand tegen grootschalige maatregelen. Bovendien is het in beide gebie- den mogelijk om voor een beperktere ingreep te kiezen, namelijk het hydrologisch isoleren van de percelen waar het waterpeil omhoog gaat.

Ook hier zorgt de PAS ervoor dat de provincies minder aandacht hebben voor andere gebie- den waar de milieu- en watercondities moeten worden verbeterd. In de praktijk is dit effect beperkt, omdat de meeste provincies de gebieden die verbetering van condities behoeven onder de PAS hebben gebracht. Utrecht geeft wel aan dat het overige anti-verdrogingsbeleid wellicht vertraging oploopt.

Een eventueel nadelig effect is dat de tijdsdruk van de PAS ertoe leidt dat kansen voor het creëren van een extra uitstralingseffect bij te treffen hydrologische maatregelen niet worden benut. Met name Noord-Brabant, zoals aangegeven in principe geïnteresseerd in het breder inzetten van hydrologische maatregelen, geeft aan dat dit een punt van aandacht is.

5.3.3 Resumé belangrijkste effecten

De belangrijkste effecten van het PAS-kader zijn:

1. Provincies en hun uitvoeringspartners realiseren met voorrang die delen van de ont- wikkelopgave van het Natuurnetwerk die nodig zijn voor de PAS. Daarbij lopen ze wel aan tegen uitvoeringsrisico's, zoals het tijdig beschikbaar krijgen van gronden en maatschappelijke weerstand, wat voor vertraging kan zorgen in de realisatie. Het deel van de ontwikkelopgave dat niet nodig is in het kader van de PAS, loopt waar- schijnlijk vertraging op omdat zowel de betrokken provincies als hun uitvoerings- partners zich richten op de PAS-opgave.
2. De PAS heeft in potentie een positief effect op het op orde brengen van de milieu- en watercondities in de PAS-gebieden en soms ook daarbuiten. Ook hier hebben provin- cies met dezelfde uitvoeringsrisico's te maken.

In de volgende paragraaf analyseren we wat deze effecten betekenen voor de effectiviteit van de strategieën in termen van biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en verbind- ding tussen natuur en economie.

5.4 Effectiviteit

Biodiversiteit

Op basis van bovenstaande bevindingen kunnen we stellen dat de PAS positief bijdraagt aan de realisatie van een groot gedeelte van het Natuurnetwerk, namelijk die gedeeltes van het Natuurnetwerk die zijn aangewezen als PAS-gebied. Vooral de provincies met een grote PAS- opgave zullen met voorrang de ontwikkelopgave realiseren. Die provincies zullen naar ver- wachting een positief effect ervaren op het halen van instandhoudingsdoelen in die gebieden. Wel ervaren de provincies met een grote PAS-opgave hobbels in de praktijk, zoals het be- schikbaar maken van gronden en maatschappelijke weerstand. Deze hobbels kunnen een bedreiging zijn voor de tijdige realisatie van de PAS-maatregelen en daarmee voor het halen van de biodiversiteitsambities. In provincies zonder PAS-opgave (Flevoland) of met een klei-

nere opgave (Utrecht en Gelderland) helpt het PAS-kader minder voor het realiseren van het Natuurnetwerk en daarmee voor het (internationaal) doelbereik.

Tegelijkertijd kunnen we stellen dat de PAS, en vooral de wijze waarop provincies ermee omgaan, ervoor zorgt dat die delen van het Natuurnetwerk die niet zijn aangewezen als PAS-gebied, niet of minder snel worden gerealiseerd. Provincies kiezen ervoor om voorrang te geven aan de realisatie van de PAS-opgave, waardoor het realiseren van het overige Natuurnetwerk vertraging oploopt en dus een minder positieve bijdrage heeft aan de natuurdoelen in die gebieden. Dit is ook weer vooral het geval in de provincies met een grote PAS-opgave.

De PAS en de wijze waarop provincies ermee omgaan, zorgen ervoor dat provincies inzetten op het versterken van de milieu- en watercondities in de PAS-gebieden. De PAS fungeert daarmee als stimulans en draagt zo bij aan het verbeteren van de biodiversiteit. In die gebieden draagt de PAS dus naar verwachting bij aan het (eerder) bereiken van instandhoudingsdoelen. Echter, ook hier kunnen hobbels in de uitvoering de voortgang vertragen.

Maatschappelijke betrokkenheid

De PAS heeft in veel gebieden tot maatschappelijke onrust geleid over de beoogde en noodzakelijke maatregelen. Mogelijke oorzaak hiervan is dat veel grondeigenaren nauwelijks betrokken zijn geweest bij de PAS-gebiedsanalyses. Bij individuele grondeigenaren is er niet altijd draagvlak voor de PAS. Individuele boeren zien door de PAS de toekomst van hun bedrijf bedreigd en zijn vaak niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde maatregelen. Hierdoor bestaat het risico dat de voortgang van de realisatie van de PAS-doelen vertraging oploopt.

Wel heeft de PAS een positief effect gehad op de samenwerking tussen de provincies en hun partners in het landelijk gebied. Het bleek een manier om de tegenstelling tussen natuur en landbouw te overbruggen, iets waarvoor het programma ook is bedoeld. Boeren kunnen na jaren van onzekerheid weer uitbreiden. Natuurorganisaties realiseren maatregelen waarvoor in het verleden geen perspectief was. Bovendien is er binnen de georganiseerde landbouw meer draagvlak ontstaan voor het natuurherstel. Zo heeft LTO zich in Utrecht in ruil voor het beschikbaar komen van ontwikkelingsruimte geschaard achter de maatregelen die in het Binnenveld moeten worden genomen, inclusief het uitkopen van boeren. Zonder de PAS was dit niet aan de orde geweest. En in Overijssel is LTO trekker van een gebiedsproces en experimenteren boeren met evenwichtsbemesting in het Boetelerveld. Ook in deze provincie is de agrarische betrokkenheid verbonden aan het vrijkomen van ontwikkelingsruimte, en daarnaast aan de grote financiële inzet van de provincie voor compensatie van de landbouw.

De wijze waarop de provincies herstelmaatregelen uitvoeren, kan ook van invloed zijn op het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid. De verwachting is dat provincies die bijvoorbeeld inzetten op de strategie van zelfrealisatie, een positiever effect op de maatschappelijke betrokkenheid zullen ervaren dan provincies die gronden via onteigening zullen verkrijgen. Zelfrealisatie vindt nog niet plaats maar wordt op dit moment uitgewerkt in experimenten. Bovendien zou toepassing hiervan nieuwe maatregelen kunnen betekenen en daarvoor moeten de gebiedsanalyses worden aangepast. Dit speelt mogelijk in diverse PAS-gebieden in Overijssel. Maar aanpassen kost tijd en daarmee lopen de provincies het risico dat ze niet tijdig klaar zijn met hun PAS-maatregelen. In het PAS-programma is namelijk afgesproken dat een groot deel van de herstelmaatregelen binnen zes jaar na de start van de PAS moet zijn uitgevoerd.

Verbinding natuur en economie

De PAS heeft als doel om economische activiteiten te kunnen blijven ontwikkelen, rekening houdend met de natuurontwikkeling en met natuurherstel. In die zin draagt het kader in

positieve zin bij aan de relatie tussen natuur en economie. Of er dankzij de PAS ook sprake is van een verbinding tussen natuur en economie, is beperkt waar. De verwachting is dat de PAS niet tot grote veranderingen in de agrarische bedrijfsvoering leidt. Misschien dat de PAS bijdraagt aan toepassingen waarbij natuur een oplossing is voor andere functies, bijvoorbeeld landbouw, of dat bedrijven PAS-natuur gebruiken als businesscase. Maar de PAS gaat vooral uit van een compensatiegedachte, waarbij economische uitbreiding mag als die gecompenseerd wordt met natuurherstel.

5.5 Conclusies

De conclusie is dat veel provincies, ondanks hobbels in de uitvoering, de PAS ervaren als stimulans voor de realisatie van het Natuurnetwerk. Vrijwel alle provincies realiseren die delen van de ontwikkelopgave die nodig zijn voor de PAS met voorrang, omdat ze willen voorkomen dat – bij het niet binnen zes jaar uitvoeren van de PAS-maatregelen – de uit te geven ontwikkelingsruimte in het geding komt. Daarmee is de PAS een stimulans voor de voortgang van de realisatie van het Natuurnetwerk en daarmee voor de biodiversiteit in de PAS-gebieden. De stimulans is groter naarmate de PAS-ontwikkelopgave een groter deel van de totale ontwikkelopgave uitmaakt. Overijssel (4.300 van de 8.700 hectare) en Brabant (2.000 van de 9.900 hectare) ervaren een relatief groot effect. In provincies waar geen PAS-opgave is (Flevoland) of waar de opgave kleiner is (Gelderland – 120 van de 5.300 hectare – en Utrecht – 20 van de 1.500 hectare), is het effect kleiner.

De PAS heeft ook een positief effect op het op orde brengen van de milieu- en watercondities in de PAS-gebieden en soms daarbuiten. Het mechanisme is hetzelfde als bij de realisatie van het Natuurnetwerk: de koppeling tussen het mogen uitgeven van ontwikkelingsruimte en het moeten realiseren van de PAS-herstelmaatregelen zorgt voor een stevige impuls.

Daar staat tegenover dat de PAS een negatief effect heeft op dat deel van de ontwikkelopgave dat niet nodig is in het kader van de PAS. De realisatie van die gebieden loopt waarschijnlijk vertraging op omdat zowel de betrokken provincies als hun uitvoeringpartners zich richten op de PAS-opgave. Met name in Noord-Brabant en in mindere mate in Utrecht en Overijssel is dit effect waarneembaar. Hetzelfde negatieve effect is zichtbaar bij het verbeteren van de milieu- en watercondities. In die gebieden vormt de PAS geen stimulans voor de biodiversiteit.

De PAS heeft veel onrust veroorzaakt onder grondeigenaren in gebieden waar ingrijpende maatregelen moeten worden genomen. Dit leidt er soms toe dat de noodzaak van de maatregelen uit de gebiedsanalyses wordt betwist en het is een risico voor de maatschappelijke betrokkenheid. Provincies willen medewerking verkrijgen door lokale trekkers aan te wijzen – bijvoorbeeld LTO in Overijssel – voor gebiedsprocessen waarin de maatregelen uit de gebiedsanalyses verder worden uitgewerkt. Ook proberen provincies medewerking van lokale grondeigenaren te krijgen, bijvoorbeeld via zelfrealisatie, om op die manier de weerstand zo laag mogelijk te houden.

6 Waterveiligheidskaders in de uiterwaarden

6.1 Inleiding

Een deel van de natuuropgave in de provincie Gelderland, en in mindere mate in Overijssel, Limburg en Utrecht, ligt in het rivierengebied, met name in de uiterwaarden van de grote rivieren. De provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland hebben een deel van de uiterwaarden in het rivierengebied onderdeel gemaakt van het Natuurnetwerk. Hiernaast zijn er uiterwaarden die ook vallen in een Natura 2000-gebied (zie tabel 6.1). In die tabel is te zien dat Gelderland in de uiterwaarden een ontwikkelopgave – zowel Natuurnetwerk als Natura 2000 – heeft van 1.900 hectare. In Gelderland ligt bijna 71 procent van de ontwikkelopgave in het kader van Natura 2000 in de uiterwaarden. De uiterwaarden van de Rijntakken (Waal, IJssel en Rijn) zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Ook Overijssel (20 procent) en Utrecht (23 procent) hebben een groot deel van de Natura 2000-ontwikkelopgave in de uiterwaarden liggen.

Tabel 6.1 Oppervlakte en percentage uitbreiding natuur gelegen in Natuurnetwerk (NN), Natura 2000 en overige natuur in de uiterwaarden

provincie	Totale oppervlakte uitbreiding nieuwe natuur (NN en Natura 2000) in de uiterwaarden (ha)	Oppervlakte uitbreiding Natura 2000 (ha)	Oppervlakte uitbreiding Natura 2000 in uiterwaarden (ha)	Percentage uitbreiding Natura 2000 in uiterwaarden	Oppervlakte uitbreiding overig NN totaal (ha)	Oppervlakte uitbreiding overig NN in uiterwaarden (ha)	Percentage uitbreiding overig NN in uiterwaarden
Gelderland	5.556	1.900	1.816	70,79%	3.740	614	16,43%
Limburg	3.000	130	840	8	2.160	122	5,66%
Noord-Brabant	6.183	25	823	2	5.360	23	0,43%
Overijssel	2.318	199	967	193	1.351	6	0,42%
Utrecht	1.038	100	295	68	743	32	4,29%
Zeeland	1.144	9	139	2	1.005	7	0,70%
Zuid-Holland	1.452	50	413	32	1.039	18	1,71%

Bron: PBL

De ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk – dat wil zeggen: gebieden die zijn aangewezen als Natuurnetwerk en geen Natura 2000-status hebben – in de uiterwaarden is een stuk geringer. Alleen in Gelderland ligt ruim 16 procent van die opgave voor het Natuurnetwerk – zonder Natura 2000 – in de uiterwaarden.

In de uiterwaarden hebben deze provincies te maken met specifieke kaders die alleen van toepassing zijn op de uiterwaarden, zoals waterveiligheid en beleid van Rijkswaterstaat. Dit hoofdstuk beschrijft die specifieke kaders (paragraaf 6.2), hoe de provincies ermee omgaan en de (verwachte) effecten op de provinciale natuurbeleidsstrategieën (paragraaf 6.3) en wat dit betekent voor de effectiviteit van deze strategieën (paragraaf 6.4). We besluiten dit hoofdstuk met enkele conclusies (paragraaf 6.5).

6.2 De relevante kaders voor waterveiligheid in de uiterwaarden

Rijkswaterstaat (RWS) is verantwoordelijk voor de waterveiligheid in de uiterwaarden van de grote rivieren. Hij heeft dat vastgelegd in verschillende beleids- en wettelijke kaders, zoals het Deltaprogramma, de Waterwet, de Beleidslijn grote rivieren, het Programma Stroomlijn en het juridisch instrument Vegetatielegger. Voor de mogelijkheden voor natuurontwikkeling en -beheer in de uiterwaarden zijn de Waterwet, de Beleidslijn grote rivieren en de Vegetatielegger relevant.

Waterwet

De Waterwet regelt het wettelijk beheer van het oppervlaktewater en het grondwater. De toepassing van deze wet is gericht op¹⁷:

- Voorkoming en, waar nodig, beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- Vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

De Waterwet trad eind 2009 in werking en fungeert als het wettelijk kader voor de vergunningverlening voor alle activiteiten in het rivierengebied. Dus ook voor natuurgerelateerde activiteiten. Rijkswaterstaat is voor de grote rivieren het bevoegd gezag voor de Waterwet.

Beleidslijn grote rivieren

De Beleidslijn grote rivieren is in 2006 in het leven geroepen. Deze fungeert als afwegingskader voor de Waterwet om te kunnen beoordelen of activiteiten in het rivierbed (inclusief de uiterwaarden) kunnen plaatsvinden, rekening houdend met de waterveiligheid en een goede ruimtelijke ordening, en, zo ja, onder welke voorwaarden.

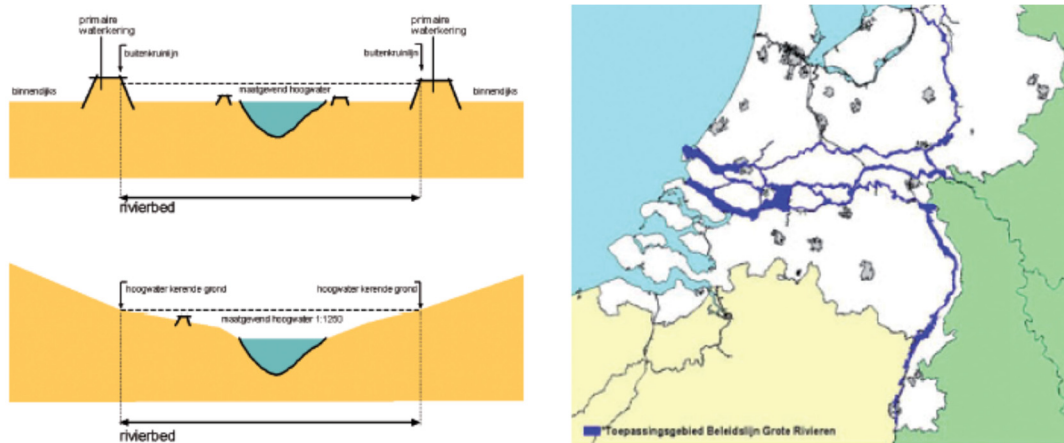
De beleidslijn heeft twee doelstellingen (IenM 2014):

1. De beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed behouden;
2. Ontwikkelingen tegengaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging nu en in de toekomst onmogelijk maken.

Bij vergunningverlening kan in principe niet worden afgeweken van de beleidslijn. Daarmee fungeert deze als instrument voor de afstemming tussen de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) (IenM 2014).

¹⁷ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2016-04-14>.

Figuur 7.1 Toepassing Beleidslijn grote rivieren



Bron: IenM (2014)

De beleidslijn is alleen van toepassing op oppervlaktewateren die in het beheer zijn van het Rijk (rechterfiguur) en gaat over het rivierbed (linkerfiguur) (zie figuur 7.1).

De beleidslijn bevat een stappenplan om te kijken of een activiteit is toegestaan. In principe zijn volgens de beleidslijn riviergebonden activiteiten toegestaan mits de ingreep aan rivierkundige voorwaarden voldoet. Natuurontwikkeling wordt gezien als een riviergebonden activiteit en is dus in principe toegestaan. Dat betekent dat de inrichtingsmaatregelen die met natuurontwikkeling zijn verbonden, zoals afrasteringen, borden, wandelpaden, (vogel)kijkhutten, in principe zijn toegestaan. Welk type natuur is toegestaan, wordt niet bepaald in de Beleidslijn grote rivieren, maar is beschreven in de Vegetatielegger.

Vegetatielegger

Om op de lange termijn bij te dragen aan een veilig rivierengebied, heeft RWS in 2014 de Vegetatielegger opgesteld. Hierin staat welk type begroeiing in de uiterwaarden – op basis van de Waterwet – is toegestaan (Rijkswaterstaat 2014). De Vegetatielegger is een onderdeel van de legger Rijkswaterstaatwerken en fungeert als juridisch beleidsinstrument van de Waterwet.

In de Vegetatielegger is voor alle rivieren die in het beheer zijn bij RWS, vastgesteld waar de vegetatie van invloed is op de waterstand. Dit zijn de uiterwaarden en weerden van de Maas (met uitzondering van de zuidelijke Afdamde Maas), de Bovenrijn, de Waal, de Boven-Merwede, de Nieuwe Merwede, het Pannerdensch Kanaal, de Nederrijn, de Lek, de IJssel en het Zwarte Water. De Vegetatielegger bestaat uit overzichtskaarten en regels, die aangeven welk type begroeiing waar in het rivierbed is toegestaan vanuit het oogpunt van waterveiligheid. In de Vegetatielegger is de maximaal toegestane vegetatieruwheid van het rivierbed als norm vastgelegd. De vegetatie is in vier vegetatieklassen op een kaart weergegeven, onderscheiden in de mate van ruwheid. Van glad naar ruw gaat het om de volgende vegetatieklassen: *gras en akker*, *riet en ruigte*, *bos* en *struweel*. Later zijn nog drie mengklassen gedefinieerd, waarbij op sommige plekken verschillende vegetatietypen mogen voorkomen (Rijkswaterstaat 2014). Volgens de legger zijn er maar weinig plekken in de uiterwaarden waar bos en struweel kan voorkomen. Daar zijn vooral natuurtypen toegestaan die de doorstroming niet beperken, zoals graslanden. De legger beschrijft de bestaande situatie. Alles wat daarop staat, is gegund en vergunningsvrij, voor alle nieuwe zaken is een vergunning nodig en zal compensatie van de doorstroming moeten plaatsvinden.

Als er op een terrein te veel (opstuwende) begroeiing ontstaat, dan mag RWS deze volgens de Waterwet verwijderen. In het Programma Stroomlijn – dat van 2014 tot 2016 liep – heb-

ben RWS en terreinbeheerders gewerkt om het aandeel totale begroeiing in het rivierbed terug te brengen.¹⁸ Het programma is opgezet naar aanleiding van een onderzoek naar de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr), waarin de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft geconstateerd dat het vegetatiebeheer moet worden verbeterd. De vegetatie was onvoldoende onderhouden, waardoor de afvoercapaciteit van diverse rivieren – wat van belang is in het kader van de waterveiligheid – in het geding zou zijn. Het streven is om de ruwheid, dus het aandeel totale begroeiing, in het rivierbed terug te brengen, ongeacht of de begroeiing daadwerkelijk effect heeft op de doorstroming. Hierdoor moesten met name oobossen en struweel die de doorstroming van de rivier beperkten en die niet beschermd werden door de Habitatrichtlijn, verdwijnen. In deze gebieden is de Boswet van kracht en RWS heeft hiervoor ontheffing. Dit programma voorziet wel in een compensatieplicht, maar er zijn weinig plekken in de uiterwaarden – gezien de typering in de Vegetatieladder – waar de kap kan worden gecompenseerd. Hierdoor is deze mogelijkheid voor natuurontwikkeling in de praktijk beperkt.

6.3 Effecten op de provinciale natuurbeleidsstrategieën

6.3.1 Realiseren Natuurnetwerk (en Natura 2000)

De bovenstaande waterveiligheidskaders hebben nauwelijks effect op de ontwikkeling van de gebieden van het Natuurnetwerk in de uiterwaarden die niet tot de Natura 2000-gebieden behoren. De provincies hebben in het voorjaar van 2016 voor dit 'overige Natuurnetwerk' hun natuurdoelen in lijn gebracht met wat mogelijk is binnen of goed samen gaat met waterveiligheid. Natuurdoelen in deze gebieden zijn verschillende typen graslanden die niet voor opstuwung zorgen en daardoor goed samen gaan met waterveiligheid.

De Vegetatielegger heeft wel effect op de realisatie van de Natura 2000-doelen. In uiterwaarden die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied – de Waal, Rijn en IJssel in Gelderland, de IJssel in Overijssel, de Nederrijn en Lek en Utrecht en de Lek in Zuid-Holland –, gelden instandhoudingsdoelen voor soorten en habitats, bijvoorbeeld voor slikkige rivieroeveren, glanshaverhooilanden, zachte en droge hardhoutoobossen en diverse (vogel)soorten. Een aantal van deze typen veroorzaakt opstuwung. Als deze typen al aanwezig zijn in de uiterwaarden, dan mogen ze niet worden weggehaald omdat de Natuurbeschermingswet ze beschermt.

Echter, om een duurzame instandhouding van soorten en habitats te bereiken, hebben de provincies ook uitbreidingsdoelen voor bepaalde habitats in de uiterwaarden, zoals hard- en zachthoutoobossen, struweel of andere type bossen. Zo kent Gelderland op verschillende plekken in de Rijntakken, bijvoorbeeld in de Lobberdense waard en de Millingerwaard, een uitbreidingsdoelstelling, met name van hardhoutoobossen en essen-iepenbos. In totaal gaat het om een areaal van circa 300 hectare dat moet zijn gerealiseerd binnen zeven jaar. Ook in Utrecht zijn in de uiterwaarden van de Nederrijn enkele plekken aangewezen waar uitbreiding van bos dient plaats te vinden. Hetzelfde geldt voor de uiterwaarden van de IJssel in Overijssel.

Provincies kunnen deze uitbreiding niet of minder goed realiseren, omdat deze typen vegetatie op de meeste plekken niet zijn toegestaan volgens de Vegetatielegger. Bovendien zorgt de Vegetatielegger ervoor – gezien de classificering van vegetatietypen – dat het lastig is om andere plekken voor deze natuurdoelen te vinden, tenzij provincies de opstuwung kunnen compenseren door bijvoorbeeld gronden af te graven. In de praktijk gebeurt dit weinig, om-

¹⁸ <http://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/maatregelen-om-overstromingen-te-voorkomen/programma-stroomlijn/>.

dat provincies dat te kostbaar vinden. Daarmee is de Vegetatielegger een knellend kader voor specifieke natuurdoelen. Overigens hebben de provincies ook uitbreidingsdoelen in Natura 2000-gebieden die wel goed samen gaan met de waterveiligheid, zoals glanshaverhooilanden.

Provincies zoeken naar manieren om binnen de kaders toch de gewenste natuurontwikkeling te realiseren. Een eerste manier is het aanpassen van de Vegetatielegger. Deze aanpassing heeft in 2015 plaatsgevonden. De legger heeft nu mengklassen, waardoor er ruimte is voor meer dynamiek in de vegetatie. Dit betekent dat er op sommige plekken toch meer begroeiing is toegestaan. Een mengklasse van 90/10 betekent dat 10 procent van het oppervlakte 'ruw' mag zijn; de rest moet 'glad' zijn. Dit werkt volgens respondenten echter nog steeds beperkend bij het realiseren van nieuwe natuur, zoals oobossen.

Een andere manier is het vinden van oplossingen op gebiedsniveau. Zo wil de provincie Gelderland in het gebied Hattemerpoort graag nieuwe oobossen ontwikkelen, maar de Vegetatielegger maakt dit, gezien de classificering voor dat gebied, lastig. De provincie ontwikkelt daarom een inrichtingsplan met natuurmaatregelen die zowel positief als negatief zijn voor de waterveiligheid. Het gaat om natuurontwikkeling die extra bijdraagt aan een waterstands-daling, zoals het afgraven van gronden om waardevolle graslanden te realiseren. Vervolgens wordt de 'ruimte' die daarmee wordt gereserveerd, benut voor oobosontwikkeling in hetzelfde gebied, zodat er per saldo geen effect is op de waterveiligheid. De provincie trekt dit plan en RWS ondersteunt haar hierbij.

Ook investeren provincies in de relatie met RWS. Zo heeft de provincie Utrecht ervoor gekozen om met RWS in gesprek te gaan over het Programma Stroomlijn. Dit naar aanleiding van een verzoek van RWS om het natuurbeheerplan aan te passen aan de onderhoudskaarten van het programma en de natuurtypen uit de Vegetatielegger. Dit zou betekenen dat veel natuur moet verdwijnen. De provincie heeft vervolgens met RWS bekeken hoe dit anders zou kunnen. Nu is afgesproken dat als de provincie op basis van rivierkundige modellen kan aantonen dat de (beoogde) natuurtypen de doorstroming niet beperken, de bestaande natuur kan blijven staan en dat dit ook wordt vastgelegd in de Vegetatielegger.

6.3.2 Beheer

Voor het beheer van het Natuurnetwerk (inclusief Natura 2000) speelt ook het grondeigendom van RWS¹⁹ en de grondstrategie van RWS een rol. RWS bezit de meeste gronden in de uiterwaarden van de grote rivieren. In de Nederrijn is meer dan een derde in bezit van RWS. Daarnaast kent RWS een grondstrategie waarin hij beoogde natuurgronden niet meer doorlevert aan natuurorganisaties. Hij hanteert het uitgangspunt dat hij gronden in bezit wil houden om deze in de toekomst mogelijk te kunnen inzetten voor waterveiligheidsprojecten. Bovendien streeft RWS ernaar geld te verdienen aan zijn gronden. Dat betekent in de praktijk dat RWS zijn gronden – ook die met een natuurbestemming – openbaar verpacht aan de hoogste bieder, vaak aan agrariërs, zonder al te veel beperkingen. RWS heeft natuurbeheer dan ook niet als voorwaarde opgenomen in zijn pachtcontracten.

Dit maakt dat provincies grotendeels afhankelijk zijn van RWS voor het doorvoeren van het juiste beheer. Inmiddels maken de provincies afspraken met RWS over het opnemen van extra voorwaarden in de pachtcontracten ten gunste van natuurbeheer, zoals een verbod op het uitrijden van mest. In veel gevallen voert RWS regulier waterveiligheidsbeheer uit dat goed samen gaat met natuurbeheer, bijvoorbeeld als het om het beheer van graslanden gaat. Er ontstaat pas een knelpunt als er natuurbeheer moet plaatsvinden op gronden van RWS dat niet past binnen het reguliere waterveiligheidsbeheer. Op deze gronden kunnen de provincies met het huidige financieel en ruimtelijk instrumentarium niet faciliteren of afdwin-

¹⁹ Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) kan ook eigenaar zijn.

gen dat RWS natuurbeheermaatregelen op de juiste manier uitvoert of laat uitvoeren. Provincies kunnen RWS niet via het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) compenseren voor duurdere beheermaatregelen, omdat is afgesproken dat rijkspartijen geen SNL-subsidie mogen ontvangen. In Gelderland is in het voorjaar van 2016 discussie gevoerd over het type beheermaatregelen op gronden van RWS die een natuurbestemming hebben en de financiering daarvan. Mogelijk gaat Gelderland een aparte subsidieregeling opstellen om RWS te betalen voor het gevraagde natuurbeheer dat niet past binnen het standaardonderhoud van RWS.

Ook is er vrees voor versnippering in beheer, doordat RWS gronden verpacht aan verschillende, meestal agrarische, pachters. In het verleden werden veel gronden van RWS als natuurgebied beheerd door enkele natuurorganisaties, bijvoorbeeld door Staatsbosbeheer of een provinciaal landschap. Door deze nieuwe ontwikkeling neemt de kans toe dat er verschillende beheerders komen die een eigen beheer voeren, waardoor er versnippering in het beheer ontstaat. Iets wat de provincies vanuit ecologische en efficiëntieoverwegingen niet gewenst vinden. Zo heeft de provincie Gelderland in de uiterwaarden van de Rijnwaarden met de eigenaren en beheerders een collectief georganiseerd dat gezamenlijk het beheer van de gronden doet.

6.3.3 Verbeteren watercondities

Beleid ter verbetering van de waterveiligheid kan een positief effect hebben op het verbeteren van de watercondities voor natuurontwikkeling. In het rivierengebied zijn bijvoorbeeld koppelingen te maken tussen maatregelen voor de waterveiligheid en de Kaderrichtlijn Water (KRW) – RWS is verantwoordelijk voor beide –, die ook goed zijn voor natuur. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van nevengeulen. De provincie Gelderland heeft hiervoor meekoppelprojecten gedefinieerd. Deze projecten leveren Gelderland ook financieel voordeel op, omdat RWS in het kader van KRW toch al maatregelen moet nemen die hij grotendeels zelf betaalt. Een voorbeeld van een dergelijk meekoppelproject is het project Wamel, Dreumel en Heerwaarden. In dit project onderzoekt de provincie Gelderland, samen met Staatsbosbeheer en RWS, of voor de Nadere uitwerking Rivierengebied (NURG) de KRW-opgave of de natuuropgave kan worden gecombineerd met de wateropgave. In totaal gaat het om een gebied van 480 hectare waarin zowel oobosontwikkeling, aanleg van nevengeulen, stroomdalgraslanden en recreatieve mogelijkheden moeten worden gerealiseerd (Hartgers et al. 2015).

6.3.4 Resumé belangrijkste effecten

De belangrijkste twee effecten van de waterveiligheidskaders zijn:

1. De Vegetatielegger belemmert de ontwikkeling van nieuwe natuur die opstuwing veroorzaakt en die bijdraagt aan Natura 2000-instandhoudingsdoelen;
2. Het grondeigendom en de vastgoedstrategie van RWS zorgen ervoor dat voor de meeste gronden in de uiterwaarden natuurbeheer geen prioriteit krijgt.

In de volgende paragraaf analyseren we wat de kaders betekenen voor het vergroten van de biodiversiteit, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en de verbindingen tussen natuur en economie.

6.4 Effectiviteit

Op basis van bovenstaande bevindingen kunnen we stellen dat de Vegetatielegger de realisatie van de beoogde natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden in de uiterwaarden belemmert. Het gaat dan om oobossen, struweel of andere typen bos. Als die niet worden ontwikkeld, dan worden de VHR-doelen niet gehaald, wat in potentie een negatief effect heeft op het

versterken van de biodiversiteit. In die zin werkt het kader knellend voor de biodiversiteitsambities.

Mogelijk heeft het Deltaprogramma ook effect op het realiseren van de biodiversiteitsambities in de uiterwaarden. Op dit moment is nog onduidelijk wat het effect is. Het Deltaprogramma is een nationaal programma waarin Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten samenwerken met als doel Nederland nu en in de toekomst te beschermen tegen overstromingen en te zorgen voor voldoende zoetwater. In het Deltaprogramma is ook voor het riviereengebied een strategie uitgewerkt om de waterveiligheid te versterken. Het Deltaprogramma wil bovendien synergie tussen waterveiligheid en natuur bewerkstelligen. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft dan ook 200 miljoen euro – op een totaal van 15,2 miljard euro in de periode 2016-2028 – in het Deltafonds opgenomen voor rivierverruimende maatregelen waarin natuur kan worden meegekoppeld. Ondanks deze ambitie en de financiering voor rivierverruimende maatregelen is het nog maar de vraag of dit ook leidt tot meer synergie tussen waterveiligheid en natuur en tot meer biodiversiteit in de uiterwaarden. In het Deltaprogramma staat nadrukkelijk de waterveiligheid voorop en is er op voorhand geen budget voor natuurgerichte maatregelen. Het is wel mogelijk om waterveiligheidsprojecten te verbreden. Maar of dit ook gaat gebeuren, hangt af van de mate waarin het Rijk, de provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties in de plan- en uitvoeringsfase van concrete waterveiligheidsprojecten in staat zullen zijn doelen te verbreden en met elkaar te verbinden en de benodigde financiering hiervoor tot stand te brengen.

Het grondeigendom en de vastgoedstrategie van RWS zorgen er ten tijde van het onderzoek voor dat in een groot gedeelte van de gronden in de uiterwaarden natuurbeheer geen prioriteit heeft, ook niet op gronden van RWS die binnen het Natuurnetwerk of Natura 2000-gebieden liggen. Dit maakt het lastig de provinciale biodiversiteitsambities te halen. De uitdaging voor de provincies is om natuurontwikkeling toch interessant te maken voor RWS, om zo meer biodiversiteitsdoelen te kunnen halen.

De Vegetatielegger, het Programma Stroomlijn en de Beleidslijn grote rivieren dragen niet direct bij aan of staan in de weg voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur of het verbinden van natuur en economie.

6.5 Conclusies

De belangrijkste beleids- en wettelijke waterveiligheidskaders voor het realiseren van natuurdoelen in de uiterwaarden is het juridisch instrument van de Waterwet: de Vegetatielegger. De Beleidslijn grote rivieren geeft op grond van de Waterwet aan dat natuurontwikkeling in principe is toegestaan in de uiterwaarden. Dat geldt echter niet voor alle typen natuur. De Vegetatielegger geeft op grond van de Waterwet aan welke typen natuur waar zijn toegestaan. In het algemeen zijn vooral natuurtypen toegestaan die de doorstroming niet beperken, zoals graslanden.

De Vegetatielegger belemmert in de praktijk de realisatie van de beoogde natuurkwaliteit in de Natura 2000-gebieden in de uiterwaarden van de grote rivieren. Het gaat dat om uitbreidingsdoelen die opstuwung veroorzaken, zoals zachte en droge hardhoutoobossen, struweel en diverse (vogel)soorten. De ontwikkeling van deze nieuwe natuur is nodig om te zorgen voor een duurzame instandhouding van soorten. Daarmee vormt de Vegetatielegger een risico voor het halen van de biodiversiteitsambities.

Verder kunnen we concluderen dat voor het beheer van het Natuurnetwerk het grondeigendom en de grondstrategie van RWS een rol spelen. Doordat RWS veel gronden in de uiterwaarden in zijn bezit heeft waarop ook natuurbeheer is gepland, zijn de provincies voor een

groot deel afhankelijk van RWS voor natuurbeheermaatregelen. RWS wil in de uiterwaarden echter alleen natuurbeheermaatregelen financieren die passen binnen het reguliere onderhoud voor waterveiligheid. Ook verpacht RWS veel gronden openbaar. Provincies hebben moeite het gewenste extra natuurbeheer voor elkaar te krijgen.

Het Deltaprogramma biedt in beginsel een mogelijkheid om meer natuur in de uiterwaarden te realiseren. Of dit zal lukken, hangt af van de vraag in hoeverre partijen in staat zijn om in de plan- en uitvoeringsfase waterveiligheid en natuurdoelen met elkaar te verbinden en de benodigde financiering hiervoor tot stand te brengen.

7 Kaderrichtlijn Water

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de Kaderrichtlijn Water (KRW). Eerst beschrijven we de inhoud van het kader (paragraaf 7.1). In paragraaf 7.2 analyseren we welke effecten de KRW heeft op de uitvoering van de provinciale natuurbeleidsstrategieën en hoe de provincies hiermee omgaan. Vervolgens analyseren we in paragraaf 7.3 welke invloed het kader heeft op de effectiviteit van de provinciale beleidsstrategieën, dat wil zeggen: hun invloed op het bereiken van de doelen voor de biodiversiteitsambities, de maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. We eindigen het hoofdstuk met enkele conclusies.

7.2 Over het kader

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die sinds 2000 van kracht is en als doel heeft de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen. Volgens de KRW moet vanaf 2015, en uiterlijk in 2027, de chemische en ecologische toestand van alle aangewezen KRW-wateren 'goed' zijn. In de KRW worden daarmee chemische normen en ecologische doelen (waarvoor voorheen apart beleid was) geïntegreerd, vanuit het idee om de sectoren die de baten en lasten dragen van de verbeterde waterkwaliteit, met elkaar te verbinden (Van Mulwijk 2016). Verschillende richtlijnen over de chemische en ecologische waterkwaliteitsdoelen die al voor 2000 van kracht waren, zijn in de KRW geïntegreerd, zoals de Nitraatrichtlijn, de Zwemwaterrichtlijn, de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Richtlijn Milieukwaliteitseisen Gevaarlijke Stoffen Oppervlaktewateren, en de Richtlijn Behandeling Stedelijk Afvalwater. De KRW gaat over rivieren, meren, kustwateren en grondwateren.

Om de watercondities op orde te krijgen, worden op Europees niveau richtlijnen en normen opgesteld, bijvoorbeeld de algemene richtlijnen van de KRW (*guidance documents*), normen voor verontreinigde stoffen en afspraken over wanneer de doelen moeten zijn behaald. De exacte kwaliteitsdoelen voor de verschillende wateren worden op het niveau van stroomgebieden bepaald. De KRW vraagt de lidstaten van de Europese Unie (EU) om in 'stroomgebiedbeheerplannen' aan te geven welke doelen en normen ze stellen en welke maatregelen ze gaan uitvoeren om de gestelde doelen te halen. In Nederland gaat het om de stroomgebieden van Schelde, Maas, Rijn en Eems. Tot een stroomgebied behoort naast het water van de hoofdrivier ook al het water in het betreffende gebied. Naast de stroomgebiedbeheerplannen zijn maatregelenprogramma's opgesteld (Helpdesk Water). Hierin is op hoofdlijnen te vinden welke maatregelen de komende zes jaar worden uitgevoerd.

De organisatie

De KRW is in Nederland vastgelegd in de Waterwet en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkmw). Op nationaal niveau vertaalt het Rijk de KRW in landelijke beleidsuitgangspunten, kaders en instrumenten. Zo werd op rijksniveau gekozen voor 'haalbaar en betaalbaar' als uitgangspunt bij het implementeren van de KRW, waarbij de KRW-doelen niet ten koste van de landbouwsector mochten gaan. Dit laatste betekende dat doelen naar beneden werden bijgesteld (Van Mulwijk 2016). De minister van Infrastructuur en Milieu is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW. Zij overlegt hiervoor met andere ministeries en met provincies, waterschappen en gemeenten. In het Bestuursakkoord water is de samenwerking tussen deze partijen vastgelegd.

De KRW wordt uitgevoerd in stroomgebiedsdistricten. In ieder stroomgebiedsdistrict werken provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat hiervoor samen. De waterschappen en provincies zijn verantwoordelijk voor de regionale wateren, Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de rijkswateren en de provincies zijn dat voor het grondwater. De provincie is bevoegd gezag bij het vaststellen van status, type, begrenzing, doelen, huidige toestand en doelbereik voor de regionale waterlichamen, voor zover deze niet zijn vastgelegd in het Bkmw. In Nederland zijn per stroomgebied ambtelijke en bestuurlijke overlegorganen opgezet, waarbij de waterschappen het voortouw namen. Om het waterbeheer te bepalen dat moet worden gevoerd bij de gestelde KRW-doelen, wordt op gebiedsniveau gekeken naar het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR). De provincies bepalen de kaders voor deze GGOR-en, die vervolgens door de waterschappen worden vastgesteld.

Daarnaast moeten de nationale stroomgebiedbeheerplannen worden afgestemd met het internationale stroomgebied. Hiervoor vindt overleg plaats in internationale commissies en stuurgroepen. Deze maken ook de overkoepelende delen van het stroomgebiedbeheerplan.

Oppervlaktewater

De KRW kent een complexe beoordelingsmethode om de kwaliteit van het oppervlaktewater te bepalen. De waterkwaliteit is alleen goed als zowel de chemische als de ecologische toestand van het water op orde is. De KRW eist een 'goede ecologische toestand' (GET) van het oppervlaktewater. Dit houdt in dat in alle Europese wateren de soorten organismen moeten voorkomen die daar in een onverstoorde situatie thuis horen. Dit geldt voor natuurlijke wateren. Deze natuurlijke referentie is echter vaak onhaalbaar, aangezien de meeste wateren sterk zijn veranderd. In Nederland zijn er met name niet-natuurlijke (kunstmatige en/of sterk veranderde) wateren. Voor niet-natuurlijke wateren eist de KRW een 'goed ecologisch potentieel' (GEP). Dit wordt bepaald aan de hand van natuurlijke watertypen die het meest op de niet-natuurlijke wateren lijken. Lidstaten zijn verplicht voor de verschillende watertypen te definiëren wat een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel is. Ze zijn ook verplicht maatregelen te treffen om deze toestand te bereiken. De waterschappen hebben in Nederland per waterlichaam het te behalen GEP bepaald. Daarbij kan het GEP heel verschillend zijn per waterlichaam, variërend van een ecologisch rijke plas tot een betonnen bak. Bij het bepalen van het GEP mogen lidstaten rekening houden met factoren als significante schade en onomkeerbaarheid. In die gevallen kan het doel naar beneden worden bijgesteld vanwege onomkeerbaar geachte veranderingen aan de natuurlijke toestand van de wateren (Sanders et al. 2012a). Hierdoor kan rekening worden gehouden met bestaande functies of belangen (zoals landbouw), die worden geschaad als naar de natuurlijke toestand zou worden teruggekeerd (ibid.). Zo wordt er bijvoorbeeld rekening gehouden met schade aan de landbouw bij het verhogen van het waterpeil.

De chemische doelen onder de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn vastgelegd in normen die Europees of nationaal kunnen zijn vastgesteld. Het oppervlaktewater wordt beoordeeld aan de hand van de Richtlijn Prioritaire Stoffen, waarin normen voor 33 stoffen op Europees niveau zijn vastgelegd (RIVM). Daarnaast zijn lidstaten verplicht nationale normen vast te stellen voor locatiespecifieke verontreinigende stoffen. Om normoverschrijding te voorkomen zijn de EU-lidstaten verplicht maatregelen te treffen.

Grondwater

Voor grondwater stelt de KRW kwalitatieve en kwantitatieve eisen. Deze zijn gekoppeld aan twee beschermdoelen: 1) geen negatieve invloed van het grondwater op het behalen van de doelen voor oppervlaktewater en terrestrische ecosystemen en 2) bescherming en beschikbaarheid van drinkwaterbronnen. In de Grondwaterrichtlijn (2006) zijn de chemische aspecten voor grondwater verder gespecificeerd. Voor nitraat en bestrijdingsmiddelen zijn daarbij normen vastgesteld op EU-niveau. Voor overige stoffen kunnen lidstaten zelf normen vast-

stellen (drempelwaarden) op verschillende niveaus: landelijk, per stroomgebiedsdistrict of per grondwaterlichaam. Lidstaten bepalen voor welke stoffen zij een drempelwaarde vaststellen en hoe hoog deze moeten zijn. Daarnaast stelt de KRW eisen aan een 'goede kwantitatieve toestand' van het grondwater: de grondwatervoorraden moeten stabiel zijn. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan verdroging in natuurgebieden te veroorzaken. Ook mag de zuiveringsinspanning voor het bereiden van drinkwater uit grondwater niet toenemen.

Beschermde gebieden

Er is ook een aantal beschermde gebieden aangewezen waar de watercondities op orde moeten zijn. Dit zijn gebieden waarvoor bijzondere bescherming nodig is in het kader van communautaire regelgeving. Het gaat dan om drinkwatergebieden, zwemwateren, Natura 2000-gebieden waar verbetering van de watertoestand een belangrijke factor voor de bescherming is, en zogenoemde schelpdierwateren. Voor deze gebieden gelden aanvullende ecologische en kwaliteitseisen. Het beschermde gebied is daarbij vaak meer dan alleen het oppervlaktewaterlichaam, omdat het verbeteren van de watercondities ook daarbuiten belangrijk is, bijvoorbeeld in moerassen, natte graslanden, natte heiden en natte bossen (Sanders et al. 2012b). Waterbeheerders moeten deze beschermde gebieden inpassen in hun waterbeheer- en stroomgebiedbeheerplannen.

KRW en natuurbeleid

Er is een sterke relatie tussen waterkwaliteit, waterkwantiteit en natuur. Hydrologische condities bepalen in veel natuurgebieden de mogelijkheden voor natuur. De KRW stelt daarom dat de maatregelen onder de KRW en de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR) goed moeten worden gecoördineerd. Ook in het Natuurpact is afgesproken dat maximale synergie moet worden gezocht tussen KRW-maatregelen en natuurbeheer en -ontwikkeling. Voor Natura 2000-gebieden waar de watertoestand moet verbeteren, is dit gewaarborgd door deze gebieden in de KRW aan te wijzen als beschermde gebieden. Voor deze gebieden is het doel dat de kwaliteit van habitats (leefgebieden van soorten) tot 2021 niet achteruit gaat en dat ze daarna in omvang en kwaliteit verbeteren (Provincie Noord-Holland 2015). In artikel 4.1 van de KRW is aangegeven dat lidstaten moeten voldoen aan de specifieke normen voor beschermde gebieden. Het kan daarbij voorkomen dat aanvullende maatregelen bovenop de KRW-eisen nodig zijn om de instandhoudingsdoelen uit het natuurbeleid te realiseren (artikel 4.1 (c) KRW). In dat geval geldt dat het strengste doel leidend is (artikel 4.2 KRW). Het beschermingsniveau moet dus op zijn minst even hoog zijn als voor de Natura-2000 gebieden (Smit et al. 2008).

Sanders et al. (2012a) stellen in een studie naar de synergie tussen KRW- en Natura 2000-maatregelen dat aanvullende maatregelen nodig zijn voor bijvoorbeeld de grondwaterkwantiteit. Voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 moeten de hydrologische doelen meestal hoger zijn dan nodig is vanuit de KRW. Dit komt doordat de toestand van het grondwaterlichaam bij de KRW wordt beoordeeld ten opzichte van de situatie in 2000, het jaar waarin de KRW in werking is getreden. Hierdoor kan een grondwaterlichaam als goed worden beoordeeld vanuit de KRW, terwijl Natura 2000-gebieden ernstig verdroogd zijn. In dergelijke gevallen moet de waterbeheerder in zijn waterplannen rekening houden met de strengere eis uit Natura 2000. Aanvullende maatregelen die nodig zijn voor het bereiken van Natura 2000-instandhoudingsdoelen, moeten dan worden opgenomen in het KRW-stroomgebiedbeheerplan.

7.3 Effecten van de KRW op de uitvoering van provinciale natuurbeleidsstrategieën

7.3.1 Milieu- en watercondities

Provincies proberen met hun KRW-maatregelen nauw aan te sluiten bij de verbetering van de milieu- en watercondities die nodig zijn voor de natuur. De ruimte die er in de KRW is om voor regionale wateren op regionaal niveau vast te stellen wat een 'goede toestand' precies inhoudt en om zelf doelen en maatregelen op te stellen, biedt de provincies daarbij kansen om de natuurdoelen op de KRW-opgaven te laten aansluiten. Zo heeft de provincie Noord-Brabant de natuurdoeltypen als uitgangspunt genomen bij het bepalen van KRW-doelen en -maatregelen. De provincie maakt daarnaast in een Bestuursovereenkomst water vijfjaarlijkse afspraken met de waterschappen over watermaatregelen, waarbij ze de natuurdoeltypenkaart gebruikt als een randvoorwaarde voor het nemen van de watermaatregelen. De provincie maakt in een aparte Bestuursovereenkomst natuur afspraken met andere partijen over het natuurbeleid. Rond beide afsprakenkaders zijn aparte bestuurlijke en ambtelijke overleggen. Om afstemming tussen deze afsprakenkaders voor natuur en water verder te bevorderen, heeft een provinciale medewerker vanuit de natuurkant aan tafel gezeten bij het opstellen van de meest recente Bestuursovereenkomst water. Dat leidde ertoe dat natuur- en waterbelangen vooraf konden worden afgestemd. Ook zit het waterschap aan tafel bij het maken van afspraken rond het Natuurnetwerk Brabant. Het afstemmen van concrete KRW- en natuurmaatregelen die voortkomen uit deze bestuurlijke afspraken, gebeurt vervolgens bij het uitvoeren van de maatregelen. Omdat de provincie ervoor heeft gekozen de realisatie van het Natuurnetwerk Brabant zo veel mogelijk door andere partijen te laten uitvoeren, zijn de waterschappen de belangrijkste partij bij de uitvoering van deze KRW-maatregelen.

Drenthe heeft een andere aanpak om KRW- en natuurmaatregelen te verbinden. De provincie heeft een integraal planproces opgezet om KRW- en natuurdoelen – maar tegelijk ook andere doelen zoals het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en plattelandsontwikkeling – te verbinden binnen de Realisatiestrategie Platteland Drenthe. Hierbij nodigde de provincie in een vroeg stadium verschillende partijen, zoals het waterschap en Terreinbeherende organisaties (TBO's), uit om de doelen en maatregelen die de partijen vanuit verschillende beleids-trajecten hadden, per gebied in kaart te brengen. Vervolgens kwamen ze gezamenlijk tot ideeën over hoe die doelen en maatregelen te koppelen. Binnen de provincie werd dit traject niet alleen vanuit het natuurbeleid ontwikkeld, maar zat er ook een provinciaal medewerker voor het waterbeleid aan tafel. Dit open planproces heeft geleid tot bestuurlijke afspraken op hoofdlijnen over bijvoorbeeld financiering en verantwoordelijkheden en tot een maatregelen-tabel met te nemen maatregelen per gebied. De betrokken partijen werken momenteel in vergelijkbare overleggen in verschillende deelgebieden projecten uit om de maatregelen die bijdragen aan KRW- en natuurdoelen, uit te voeren. De voor dit onderzoek geïnterviewde personen stellen dat dit proces heeft geholpen om elkaars belangen te leren kennen en om vertrouwen te ontwikkelen. Dat maakt het mogelijk kansen te vinden om doelen en maatregelen te koppelen.

De afstemming tussen natuur- en KRW-doelen leidt tot geïntegreerde maatregelen, zoals beekherstelprojecten waarmee water langer wordt vastgehouden en de waterkwaliteit wordt verbeterd. Deze beekherstelprojecten helpen tegen verdroging in hoger gelegen natuurgebieden en kunnen worden verbonden aan het inrichten van de natuur in het omliggende gebied. Een ander voorbeeld van geïntegreerde maatregelen is het vernatten van natuurgebieden, waarbij zowel gunstige watercondities voor natuur worden gecreëerd als (grond)wateropslag wordt gerealiseerd. Door dergelijke maatregelen om de hydrologische condities te verbeteren, worden niet enkel KRW-doelen gehaald maar ook natuurdoelen (zie ook Paulissen et al. 2006).

Voor de Natura 2000-gebieden vormen de bepalingen in de KRW over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden als beschermde gebieden onder de KRW een extra stimulans.

Voordelen bij koppelen maatregelen voor KRW en natuurontwikkeling

Het verbinden van natuur- en KRW-maatregelen kan tot een aantal voordelen leiden voor zowel natuur- als waterdoelen. Provincies spreken vaak met de waterschappen af om bij hydrologische maatregelen die voor zowel KRW- als natuurdoelen goed zijn, de kosten te delen.

Een ander voordeel is dat het koppelen van maatregelen tot een minder zware belasting voor het gebied en de omwonenden leidt, omdat er maar eenmalig verstoring is van het gebied. Wanneer provincies ervoor kiezen meerdere doelen te koppelen in integrale projecten, en naast KRW- en natuurdoelen bijvoorbeeld ook lokale opgaven als een wandelroute mee te nemen, kan dit bovendien tot meer draagvlak en begrip voor de maatregelen leiden. Een dergelijke integrale benadering was in Drenthe een belangrijke succesfactor voor het realiseren van zowel KRW- als natuurdoelen en voor het verzilveren van de beoogde synergie. Ook komt het voor dat natuurontwikkeling mee kan liften met een (bestuurlijke) urgentie of met draagvlak voor watermaatregelen. Dit speelde bijvoorbeeld in Drenthe bij het ontwikkelen van een waterberging in de Onlanden (zie ook 'realisatie natuurnetwerk').

Tot slot kan een integrale benadering tot een andere invulling van maatregelen leiden, waarbij meer kan worden bereikt dan wanneer sec vanuit de KRW- of -natuurdoelen wordt gewerkt. Bij beekherstelprojecten gaan KRW-maatregelen bijvoorbeeld veelal over vispassages of natuurvriendelijke oevers. Wanneer hierbij ook de natuurdoelen worden meegenomen, gaat het er echter om naar een groter gebied te kijken dan enkel het water en de oever. Dat zorgt ervoor dat maatregelen meer vanuit een systeembenadering worden genomen dan wanneer zij enkel vanuit de KRW worden ontwikkeld. En dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk de waterkwaliteit te verbeteren door inrichtingsmaatregelen in het omliggende gebied. Dat biedt meerwaarde voor zowel de KRW- als de natuurdoelen.

Afstemmen KRW en natuur gaat niet vanzelf

Het verbinden van KRW- en natuurmaatregelen en -doelen gaat echter niet vanzelf. Water en natuur zijn van oudsher gescheiden werelden, met hun eigen afdelingen, beleidsprocessen en financieringsregelingen. In de voor dit onderzoek gehouden workshop 'handelingsperspectieven' – waarbij beleidsmedewerkers van provincies en Rijk en medewerkers van maatschappelijke organisaties aanwezig waren – hebben de betrokkenen besproken dat, hoewel het KRW- en het natuurbeleid in theorie sterk aan elkaar zijn gerelateerd, de sectorale organisatie van water en natuur de afstemming in de praktijk vaak bemoeilijkt. Een belangrijk inzicht is dat deze sectorale organisatie niet alleen om afstemming vraagt tussen organisaties als waterschap en provincie, maar vooral ook *binnen provincies* een rol speelt. Dit maakt het soms lastig de effecten van maatregelen voor de KRW op natuur en andersom goed in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen. Op het niveau van de EU en het Rijk speelt de sectorale organisatie een rol bij de ontwikkeling van financieringsregelingen, wat de verantwoording lastig maakt bij integrale projecten. Bijvoorbeeld in de nieuwe POP-regeling (Plattelands Ontwikkelingsprogramma) kunnen alleen KRW-maatregelen worden gefinancierd, waardoor partijen worden gedwongen hun integraal ontwikkelde project weer op te knippen. Hoewel deze scheiding tussen water en natuur de laatste jaren meer en meer wordt overbrugd, is er nog veel te winnen. Een studie naar de mate van overlap tussen KRW- en natuurbeleidsmaatregelen laat bijvoorbeeld zien dat in de KRW-wateren veel overlap bestaat tussen KRW- en natuurmaatregelen, maar dat er in het bredere stroomgebied rondom de KRW-wateren nog veel kansen lijken te liggen om maatregelen meer op elkaar af te stemmen (Van Gaalen et al. 2016).

De strategieën in de hierboven beschreven aanpak in Noord-Brabant en Drenthe zijn vooral gericht op het op tactisch en uitvoeringsniveau aan elkaar koppelen van maatregelenpakketten die vanuit de KRW-stroomgebiedbeheerplannen en het natuurbeleid worden ontwikkeld. De vraag is of het voldoende is om elkaar te vinden in de uitvoering of dat het voor het ontwikkelen van integrale projecten waarbij doelen elkaar versterken, nodig is meer in te zetten op strategische beleidsafstemming. Zo kan het ontwikkelen van bijvoorbeeld een integrale gebiedsvisie helpen om tot geïntegreerde maatregelen te komen die goed zijn voor zowel KRW- als natuuropgaven.

Mogelijke nadelige effecten op natuur zijn te voorkomen

Ondanks dat er veel synergiemogelijkheden tussen natuur- en KRW-maatregelen zijn, kunnen KRW-maatregelen ook potentieel nadelige gevolgen hebben voor natuurdoelen. Bijvoorbeeld door meer water vast te houden in een natuurgebied dan deze eigenlijk kan hebben, of door dit met een snelheid te doen waardoor bepaalde populaties verdwijnen (zie Paulissen et al. 2006). In een studie naar natuur in de uiterwaarden vinden Hartgers et al. (2015) dat KRW-maatregelen, zoals het aanleggen van nevengeulen, belemmerend kunnen werken voor de ontwikkeling van terrestrische natuur, omdat door die nevengeul een deel van de natuur verdwijnt. De ervaring in de onderzochte provincies is echter dat dit in de praktijk wordt voorkomen, juist door de afstemming tussen KRW- en natuurmaatregelen. Door in een vroegtijdig stadium samen aan tafel te zitten is het mogelijk een plan ontwikkelen dat recht doet aan zowel natuur- als waterdoelstellingen. Potentiële nadelige effecten lijken dus met name te spelen wanneer KRW- en natuurmaatregelen niet voldoende op elkaar worden afgestemd.

7.3.2 Realiseren natuurnetwerk

De KRW kan niet alleen effect hebben op de inrichtingsmaatregelen die de watercondities moeten verbeteren, maar ook op de verwerving van gronden. Een positief effect ontstaat als natuurmaatregelen kunnen worden gekoppeld aan KRW-doelen waarvoor draagvlak of urgentie bestaat of aan lokale doelen; dit is hierboven nader toegelicht. Doordat er bestuurlijk en/of maatschappelijk draagvlak voor deze doelen is, kunnen projecten, en de hiervoor benodigde verwerving van gronden, soms sneller of makkelijker worden gerealiseerd. Dit speelde bijvoorbeeld bij de Onlanden en beekherstel Roden-Norg, waar een groot gebied met nieuwe natuur is gerealiseerd, en daarbij een grote waterberging. Door de in de stad Groningen dreigende wateroverlast was er veel druk om deze waterberging voor elkaar te krijgen. Dit gaf extra urgentie, een maatschappelijk doel dat tot de verbeelding sprak, en meer bestuurlijke aandacht, waardoor de provincie de natuuropgave voortvarend kon realiseren.

Tegelijkertijd wordt in de provincie Noord-Brabant opgemerkt dat er spanning kan ontstaan doordat de provincies zich bij het beschikbaar maken van grond voor natuur richten op gebieden waarop een Europese verplichting rust vanuit PAS, KRW of Natura 2000. Dit kan ertoe leiden dat er minder aandacht of middelen over zijn voor het overige Natuurnetwerk. Dit is des te relevanter omdat de provincie Noord-Brabant aangeeft dat grondverwerving een belangrijk knelpunt is bij het realiseren van haar natuurdoelen, vanwege een geringe grondmobiliteit en verwachte hoge kosten bij de inzet van onteigening voor de PAS-opgave.

7.3.1 Resumé belangrijkste effecten

1. De KRW heeft meestal een positief effect op het verbeteren van de milieu- en watercondities die nodig zijn voor de natuur. Met name voor het verbeteren van deze condities in de Natura 2000-gebieden vormen de bepalingen die in de KRW zijn opgenomen over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden als beschermde gebieden onder de KRW, een extra stimulans.
2. In enkele gevallen heeft de KRW een negatief effect op het realiseren van natuurdoelen.

3. De KRW kan een stimulans zijn voor het verwerven van gronden die nodig zijn voor het realiseren van het Natuurnetwerk.

7.4 Effectiviteit

In deze paragraaf gaan we in op de invloed die de KRW heeft op de effectiviteit van provinciale beleidsstrategieën. Dat wil zeggen: de invloed op het bereiken van de doelen voor de drie hoofddoelstellingen van het natuurbeleid, namelijk biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid, en de verbinding tussen natuur en economie.

Biodiversiteit

De KRW heeft als doel om de ecologische toestand van het oppervlakte- en grondwater in Europa te verbeteren. De hydrologische condities zijn van belang voor het behalen van de natuurdoelen. Provincies proberen daarnaast met hun KRW-maatregelen nauw aan te sluiten bij de verbetering van de milieu- en watercondities die nodig zijn voor de natuur. Door KRW-en natuurbeleid af te stemmen en integrale projecten te ontwikkelen, en door hydrologische condities te verbeteren, helpen KRW-maatregelen de natuurdoelen te behalen. Daarmee kunnen we stellen dat de KRW positief bijdraagt aan de biodiversiteitsdoelstellingen.

KRW-maatregelen kunnen ook nadelig zijn voor het behalen van de biodiversiteitsdoelen. Door vroegtijdig KRW- en natuurmaatregelen af te stemmen kunnen dergelijke nadelige effecten in de praktijk worden voorkomen, en kunnen projecten worden ontwikkeld die voor beide doelen goed zijn.

Maatschappelijke betrokkenheid

De KRW draagt in principe niet bij aan het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid. Wanneer de provincies integrale projecten ontwikkelen om zowel natuur- als KRW-doelen te realiseren en hiertoe de benodigde samenwerkingsprocessen opzetten, biedt dit een gelegenheid om ook andere doelen mee te nemen. Zo kunnen de provincies hun bewoners meer betrekken bij de natuurontwikkeling, door hun de ruimte te geven om in dergelijke integrale projecten mee te denken en eigen lokale doelen toe te voegen. Denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van een wandelroute. Op die manier kan de KRW indirect een stimulans zijn voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid.

Natuur en economie

De KRW en de wijze waarop de provincies hiermee omgaan, zijn er niet op gericht de verbinding tussen natuur en economie te versterken. Een belangrijke factor voor het realiseren van de KRW-doelen – en daarmee voor het op orde brengen van de hydrologische condities die van belang zijn voor de natuurdoelen – is de uitspoeling van stoffen van land naar water (Van Gaalen 2016). Het gaat dan om mest, gewasbestrijdingsmiddelen, maar ook om farmaceutische stoffen. In de provincie Noord-Brabant is dit momenteel onderwerp van discussie. Maatregelen om hierop te sturen kunnen impact hebben op de ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw en andere economische bedrijvigheid. Hierbij hebben provincies overigens niet alle bevoegdheden om hierop te sturen. Ook het Rijk heeft een rol met betrekking tot bijvoorbeeld het vermistingsbeleid. Op deze wijze bemoeilijkt de KRW de verbinding tussen natuur en economie.

7.5 Conclusies

We eindigen dit hoofdstuk met de belangrijkste conclusies over de effecten van de KRW op de uitvoering van het natuurbeleid. Provincies proberen met hun KRW-maatregelen nauw

aan te sluiten bij de verbetering van de milieu- en watercondities die nodig zijn voor het realiseren van de natuurdoelen. Door KRW- en natuurbeleid af te stemmen en integrale projecten te ontwikkelen, en door hydrologische condities te verbeteren, helpen KRW-maatregelen om de natuurdoelen te behalen en vormen zij een stimulans voor de biodiversiteitsambities. Ook kunnen we concluderen dat de KRW stimulerend kan werken voor de verwerving van gronden ten behoeve van het Natuurnetwerk.

Het koppelen van maatregelen biedt een aantal voordelen, voor zowel natuurontwikkeling als waterdoelen. Provincies spreken vaak met waterschappen af om bij hydrologische maatregelen die goed zijn voor zowel KRW- als natuurdoelen, de kosten te delen. Ook biedt het gezamenlijk uitvoeren van maatregelen mogelijkheden om de overheadkosten te verminderen. Het gebied wordt dan bovendien maar eenmaal verstoord. Wanneer provincies ervoor kiezen meerdere doelen te koppelen in integrale projecten, en naast KRW en natuur bijvoorbeeld ook lokale doelen mee te nemen, kan daarnaast meer draagvlak en begrip voor de maatregelen ontstaan.

Het verbinden van KRW- en natuurmaatregelen en -doelen gaat echter niet vanzelf. Water en natuur zijn van oudsher gescheiden werelden, met hun eigen afdelingen, beleidsprocessen en financieringsregelingen. Dit maakt het soms lastig om de effecten van maatregelen in het kader van de KRW op natuur en andersom goed in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen. Hoewel deze scheiding de laatste jaren meer en meer wordt overbrugd, is er nog veel te winnen.

De analyse van de aanpak in twee provincies die sterk inzetten op het koppelen van KRW- en natuurmaatregelen, laat zien dat deze samenwerkingsstrategieën vooral zijn gericht op het aan elkaar koppelen van de vanuit de stroomgebiedbeheerplannen en het natuurbeleid ontwikkelde maatregelenpakketten op tactisch en uitvoeringsniveau. Dit gebeurt bijvoorbeeld in uitvoeringsprogramma's en bij de uitvoering van projecten. De vraag is of het voldoende is om elkaar te vinden in de uitvoering, of dat het voor het ontwikkelen van integrale projecten waarbij doelen elkaar versterken, nodig is meer in te zetten op strategische beleidsafstemming.

Literatuur

Bredenoord, H., A. van Hinsberg, B. de Knecht & F. Kragt (2013), *Quickscan hoofdlijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland'. Globale toetsing van effectiviteit en doelmatigheid*, Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Broekmeyer, M.E.A. & M. Pleijte, m.m.v. R.J. Bijlsma, A.L. Gerritsen, C.J. Grashof-Bokdam, R.J.H.G. Henkens, A.M. Schmidt & F.H. Kistenkas (2016), *Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn*, Wageningen: Alterra Wageningen UR.

BZK (2013), *Provinciefonds; Decembercirculaire 2013*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2015), *Septembercirculaire Provinciefonds 2015*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

CBS, PBL & Wageningen UR (2014), [Europese Kaderrichtlijn Water](#) (indicator 1412, versie 04, 4 juni 2014). Online op: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.

Dienst Landelijk Gebied & Dienst Regelingen (2011), *Natuurmeting op kaart*. Online: http://www.portaalnatuurenlanschap.nl/assets/rapport_nok_2011_scherm_111.pdf

ELI (2012), *Memorie van toelichting bij Wet natuurbescherming*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Europese Commissie (2010), *'Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 79/409/EEC and Habitats Directive 92/43/EEC) Frequently Asked Questions. European Commission'*, in M.E. Sanders, H.E. Keizer-Vlek & J.G.M. van der Grefte-van Rossum (2012), *Watermaatregelen in Natura 2000-gebieden; Rapportage en synergie van watermaatregelen in Natura 2000-gebieden en KRW-waterlichamen*, Wageningen: Alterra.

Europese Commissie (2011), *Besluit betreft steunmaatregel N 308/2010 Nederland*.

Europese Commissie (2015), *Besluit betreft Steunmaatregel SA.27301 (2015/NN) – Nederland*.

EZ (2013), *Kamerbrief 6 juni 2013 betreffend nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer*. Kenmerk DGNR-NB / 13097927, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ (2014a), *Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ (2014b), *Kamerbrief 18 december 2014 betreffende Aansluiting vergroening GLB en agrarisch natuur- en landschapsbeheer*, Kenmerk N&B / 14207155, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ, IPO, Provincies (2013), *Internationale doelen biodiversiteit Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer (ANLB)*, Den Haag: Ministerie Economische Zaken, Notitie van Interprovinciaal Overleg & Provincies.

EZ, LTO Nederland, NZO, Nevedi, CUMELA Nederland, NMV, NVV & NVP (2014), *Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma Aanpak Stikstof*, Den Haag.

EZ & IenM (2015), *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021*, Den Haag.

Folkert, R., R. Arnouts, F. Boonstra, A. van Hinsberg & W. Kuindersma (2015), *Evaluatie van het Natuurpact. Een voorstel voor een evaluatiekader*. Den Haag/Wageningen: Planbureau voor de Leefomgeving/Alterra.

Gaalen, F. van et al. (2016), *Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Gerritsen, A.L., (2006), *Gezamenlijke implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Deel 2: analyse van twee implementatieprocessen en van de afstemming daartussen*, Wageningen: Alterra.

Hartgers, E., M. van Buuren, R.J. Fonteijn, T. van Hattum, M.de Lange & G. Maas (2015), *Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier. Wat zijn de leerpunten van het programma Ruimte voor de Rivier voor combineren van water- en natuuropgaven?*, Wageningen: Alterra, Wageningen UR.

IenM (2014), *Handreiking Beleidslijn Grote Rivieren*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

IenM, UVW, VNG, IPO (2014), *Bestuursovereenkomst Deltaprogramma - Borging deltabeslissingen en voorkeursstrategieën*, Den Haag.

IPO (2011), *Toelichting op onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO (2012), *Provincies, natuurlijk...!; Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO (2013b), *Provincies, natuurlijk...doen!; Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO (2013c), *Provincies, natuurlijk...doen!; Aanvulling BBL oud grond*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO (2014) *Natuurmeting op de Kaart*, De voortgang van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) verweving, inrichting en beheer, peildatum 1-1-2014, Den Haag: Interprovinciaal Overleg

IPO (2014), *Notitie beheer en eigendom van natuur*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO (2015), *Redelijk verdeeld; Rapport van de Commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO & Manifestpartijen (2013), *Overeenkomst tussen Manifestpartijen en provincies / IPO over uitvoering natuur- en landschapsbeleid*, september 2013.

Kamphorst, D.A., T.A. Selnes & W. Nieuwenhuizen (2015), *Vermaatschappelijking van natuurbeleid; Een verkennend onderzoek bij drie provincies*. Wageningen, WOT Natuur & Milieu Wageningen UR. WOT-technical report 42. 44 blz.; 2 fig.; 47 ref.; 1 bijl.

Kuindersma, W., F.H.Kistenkas & R.C. van Apeldoorn (2004), *De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht, een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het Nederlandse natuurbeleid*, Wageningen: Natuurplangebureau.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015), *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen: Wageningen UR.

Kuindersma, W., R.J. Fontein, A.M. van Doorn, G. van Duinhoven, D.Kamphorst & W.Nieuwenhuizen (2015), *Case studies provinciale beleidsvernieuwingen in natuurbeleid. Een tussenrapportage*, Interne notitie, WOT Natuur & Milieu, Wageningen: Wageningen UR.

Kuindersma, W., R.J. Fontein, D.Kamphorst, G. van Duinhoven & W.Nieuwenhuizen (2017), *De praktijk van vernieuwingen in het provinciale natuurbeleid*. Achtergronddocument Lerende Evaluatie van het Natuurpact, Den Haag: PBL.

Manifestpartners Noord-Brabant (2012), *Samenwerkingsovereenkomst ter zake van de realisatie van een Ecologische Hoofdstructuur in Noord-Brabant*.

Melman, D. (2015), 'Het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer: wat mogen we ervan verwachten?', *Vakblad Natuur, Bos, Landschap*, no. 115: 4-7.

Melman, Th.C.P., M. Hammers, J. Clement & A.M. Schmidt (2014), *Ontwerp beoordelingskader nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer*, Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Melman T.C.P., A.G.M. Schotman, H.A.M. Meeuwssen, R.A. Smidt, B. Vanmeulebrouk en H. 41 Sierdsema (2016), *Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer. Een eerste blik op 42 de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel*. Alterra-rapport 43 2752. Wageningen.

Muilwijk, H. (2016), *Effectiever beleid, meer waterkwaliteit*. De rol van governance in beleid voor de Kaderrichtlijn Water, Den Haag: PBL.

Nijhuis, L. (2015), 'Stelling: "Het nieuwe subsidiestelsel voor agrarisch natuurbeheer is beter voor de natuur"', *Vakblad Natuur, Bos, Landschap*, no. 115: 10-11.

Paulissen, M., F.G.W.A. Ottburg en H.P Wolfert, (2006), *Gelijktijdige implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000*. Deel 1: Analyse van de potenties van KRW-maatregelen voor Natura 2000-doelen; Alterra rapport 1351.1. Alterra Wageningen UR.

PBL (2014), *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof; De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Provincie Noord-Brabant, Brabants Landschap, Noord-Brabantse Waterschapsbond,

ZLTO, Brabants Particulier Grondbezit, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, ANWB en de Brabantse Milieufederatie (2012) *Het Brabantse buitengebied in een metropolitane omgeving*

Provincie Noord-Holland (2015), *Watervisie 2021. Buiten de oevers*.

Rfv (2016), *Advies wijzigingen Fvw in verband met vereenvoudiging verdeelmodel Provinciefonds*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

Rijksoverheid (2011), *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*; via website: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/10/06/onderhandelingsakkoord-decentralisatie-natuur.html>

Rijksoverheid (2013), *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*; via website: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/09/18/natuurpact-ontwikkeling-en-beheer-van-natuur-in-nederland.html>

Rijksoverheid (2016a), *Financiën gemeenten en provincies*, benaderd op 13 maart 2016 via website: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/inhoud/Provinciefonds>

Rijksoverheid (2016b), *Normeringssystematiek gemeente- en Provinciefonds*, benaderd op 13 maart 2016 via: http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/miljoenennota,kst186728_22.html

Rijksoverheid en Provincies (2013), *Bestuursvereenkomst grond EZ – Provincies*; via website: http://www.ipo.nl/files/9213/8020/1559/Bestuursvereenkomst_grond.pdf

Rijkswaterstaat (2013), *Stroomlijn, onderhoud van begroeiing in de uiterwaarden*, Den Haag: Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat (2014), *Toelichting op de vegetatielegger*, Den Haag: Rijkswaterstaat.

Sanders, M.E., H.E. Keizer-Vlek & J.G.M. van der Gref-van Rossum (2012a), *Watermaatregelen in Natura 2000-gebieden; Rapportage en synergie van watermaatregelen in Natura 2000-gebieden en KRW-waterlichamen*, Wageningen: Alterra.

Sanders M.E, H.E. Keizer-Vlek & J.G.M. van der Gref-van Rossum (2012b), 'EC, 2010. *Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 79/409/EEC and Habitats Directive 92/43/EEC) Frequently Asked Questions*. European Commission', in M.E. Sanders, H.E. Keizer-Vlek & J.G.M. van der Gref-van Rossum (2012, *Watermaatregelen in Natura 2000-gebieden; Rapportage en synergie van watermaatregelen in Natura 2000-gebieden en KRW-waterlichamen*, Wageningen: Alterra.

Sanders, M., W. Wamelink & R. Wegman (2015), *Indicatoren realisatie beleidsdoelen voor natuur*, Interne notitie, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen: Alterra.

Schaap, S, C. Verdaas (2016), *Eindadvies gelijkberechtiging*

Smit, A.A.H., C. Dieperink, P.P.J. Driessen & H.F.M.W. van Rijswick (2008), *Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de regionale wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen*. Kaderrichtlijn Water en Natura 2000, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Sonnville, J. de (2010), *De decentralisatie-uitkering: vlees nog vis*, Tijdschrift voor Openbare Financiën, jrg. 42, nr. 1.

Staatsblad (2016), *Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)*.

Staatssecretaris Economische Zaken (2012) *Kamerbrief, vergaderjaar 2011–2012*, 30 825, nr. 179

Stibbe (2007), *Memorandum Advisering ten aanzien van de bevoordeling van TBO's ten opzichte van particuliere Grondbezitters*, via www.verenigingggg.nl.

Stibbe (2008), *Form for the submission of complaints concerning alleged unlawful State aid*; via www.verenigingggg.nl.

Terwan, P. (2015), *Mogelijkheden voor een ambitieuzere vergroening in de Oost-Groninger akkerbouw*, Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen (ANOG).

Tweede Kamer (2015), *Nederlandse inzet in de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn*, Brief staatssecretaris Dijksma aan Tweede Kamer, 18 mei 2015.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Rijk (2011), *Bestuursakkoord 2011-2015*, Den Haag.

Verklaring van Linschoten (27 mei 2009). Gezamenlijk persbericht van het ministerie van LNV en de Federatie Particulier Grondbezit, Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied, Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de 12 Landschappen, Natuurlijk Platteland Nederland en het Nationaal Groenfonds.

VGG (2009a), 29 mei 2009, Q&A FGP en VGG; via www.verenigingggg.nl

VGG (2009b), *Brief Minister van LNV d.d. 12 juni 2009 aan voorzitter van Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Kenmerk DN. 2009/1098, onderwerp Stimuleren particulier natuurbeheer; via www.verenigingggg.nl.

VGG (2013a), *Position paper*; via www.verenigingggg.nl.

VGG (2013b), *Informatiebrief voor het werven van leden, donateurs en fondsen VGG*; via www.verenigingggg.nl.

VGG (2016a), *Verzoek om nietigingverklaring*; via www.verenigingggg.nl.

VGG (2016b), *Samenvatting van de in het verzoekschrift aangevoerde middelen en voornaamste argumenten*; via www.verenigingggg.nl.

Woude, van der M. & T. Kortmann (2009), *Presentatie Gelijke behandeling bij aankoop natuurgronden. Overzicht van juridische procedures*; via www.verenigingggg.nl.

Websites:

www.pbl.nl

www.ecoconsultancy.nl

www.noord-holland.nl

www.eur-lex.europa.eu

www.europadecentraal.nl

www.helpdeskwater.nl

RIVM [[www.rivm.nl/Onderwerpen/K/Kaderrichtlijn Water KRW](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/K/Kaderrichtlijn_Water_KRW)]

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/inhoud/natura-2000>

<http://www.natura2000.nl/pages/kaartpagina.aspx>

<http://www.portaalnatuurenlandschap.nl/>

Bijlagen

1 Respondentenlijst

Hoofdstuk	Naam respondent	Organisatie
Algemeen	Marc Hoevenaars	Interprovinciaal Overleg (IPO)
Hoofdstuk 2 Staatssteun en gelijkberechtiging	Ruben Post	Ministerie van Economische Zaken
	Marten Meijers	Ministerie van Economische Zaken
Hoofdstuk 3 VHR en Wet natuurbescherming	Rikke Arnouts	ARBeleidsadvies
	Arjan Hassing	Provincie Noord-Holland
Hoofdstuk 5 Programma Aanpak Stikstof	Jan Dirk Kievit	Provincie Utrecht
	Jan Berkhof	Provincie Utrecht
	Anneke Don	Provincie Noord-Holland
	Joke Pingen	Provincie Gelderland
	Mieneke Steijns	Provincie Gelderland
	Piera Fehres	Provincie Noord-Brabant
	Edwin Wieman	Provincie Noord-Brabant
	Rob Messelink	Provincie Overijssel
	Hennie Schuman,	Provincie Overijssel
	Stijn van Wely	Provincie Overijssel
Hoofdstuk 6 Waterveiligheidskader in de uiterwaarden	Marius Bolck	Provincie Gelderland
	Jan Dirk Kievit	Provincie Utrecht
	Frans van Diepen	Provincie Utrecht
Hoofdstuk 7 Kaderrichtlijn Water	Jacques Esenbrink	Waterschap Drents Overijsselse Delta
	Emiel Galezka	Waterschap Hunze en Aa's
	Ton Boer	Waterschap Brabantse Delta
	Meino Lumkes	Provincie Drenthe
	Eddy Nieuwstraten	Provincie Noord-Brabant
	Doesjka Ertsen	Provincie Noord-Brabant

2 Verschillende strategieën (modellen) hoe met gelijkberechtiging om te gaan bij beheer en eigendom van natuurgronden

Model 1: Marktconform verkopen van overheidseigendom

Hier gaat het om door de overheid verworven of te verwerven gronden, die in volle eigendom of in erfpacht op de markt worden gezet. Hierbij is openbare aanbesteding de hoofdregel. Bij de verkoop dienen een aantal voorwaarden te worden gehanteerd:

- De procedure biedt gelijke kansen en garandeert gelijke rechten aan elke inschrijver.
- De procedure en de gunningscriteria inclusief weging zijn volledig transparant en openbaar.
- Bij gunning is altijd het beste aanbod aan de hand van vooraf publiek gemaakte, heldere en verifieerbare criteria bepalend.

Daarnaast kunnen provincies kwaliteitscriteria en doelen bijvoorbeeld ten aanzien van beheer opstellen. Dit dient te worden uitgewerkt in een vooraf openbaar gemaakt Programma van Eisen. Hiervoor zijn er voorwaarden uitgewerkt die aan de inschrijver mogen worden gesteld.

Onderhandse verkoop is alleen bij hoge uitzondering mogelijk en dient dan 'openbaar, transparant, marktconform en op basis van een vooraf bekend gemaakt programma van eisen en een belangstellingsregistratie' te gebeuren. Kopers kunnen hierbij gebruikmaken van provinciale regelingen voor subsidiëring van grondverwerving voor natuur en voor inrichting en/of beheer (bijvoorbeeld SKNL).

Model 2: Aanbesteden van een dienst van inrichting en/of beheer

Het gaat hier om (te betalen) activiteiten die door derden worden uitgevoerd, waarbij de gronden in eigendom van de overheid blijven. Het gaat om de aanbesteding van inrichting, van beheer en inrichting, of van beheer. Hiervoor wordt in de notitie beschreven dat de gevraagde dienst openbaar op de markt wordt aangeboden, waarbij dan wordt voldaan aan gelijkberechtiging en marktconformiteit (iedereen kan inschrijven en de prijs wordt door de markt bepaald). Ook hier is het bij hoge uitzondering mogelijk om onderhands aan te besteden mits dat openbaar, transparant, marktconform en op basis van een belangstellingsregistratie gebeurt.

Model 3: Zelfrealisatie

Hier gaat het om de realisatie van natuur door eigenaren zelf (zowel private personen, agrariërs, landgoedeigenaren als Staatsbosbeheer en particuliere natuurbeschermingsorganisaties), op hun eigen grond. De grond kan daarbij al in eigendom zijn – waarna voor subsidiëring gebruik kan worden gemaakt van de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) – of kan nog moeten worden aangekocht – waarna gebruik kan worden gemaakt van subsidie via de SKNL-regeling of van een door de overheid eventueel open te stellen subsidieregeling grondaankoop Ecologische Hoofdstructuur.

Model 4: Gebiedsconcessie/partnercontract

Hier gaat het om gebiedsontwikkeling waarbij natuurrealisatie wordt gekoppeld aan andere (economische) doelen, en de uitvoering wordt overgelaten aan private en maatschappelijke partijen (al dan niet in publiek-private samenwerking). Dit model werd ten tijde van de notitie nog verder ontwikkeld. De concessie of het contract verbindt daarbij dan de gebiedspartner aan realisatie van bepaalde doelen, waarbij de partner de verwerving, de functiewijziging, de inrichting en het beheer zelf realiseert. Als de verwerving, de inrichting of het beheer niet door die partner zelf worden gerealiseerd, dan dient de partner zich aan dezelfde aanbestedingsregels en marktconformiteit te houden als de overheid.