



Planbureau voor de Leefomgeving

POTENTIËLE BIJDRAGE VAN PROVINCIAAL NATUURBELEID AAN EUROPESE BIODIVERSITEITSDOELEN

Achtergrondrapport lerende evaluatie van het
Natuurpact

Dirk-Jan van der Hoek et al.

25 januari 2017



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen. Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact

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

Den Haag, 2017

PBL-publicatienummer: 2766

Contact Rob Folkert (rob.folkert@pbl.nl) (PBL)

Auteurs

Dirk-Jan van der Hoek, Menno Smit, Saskia van Broekhoven, Arjen van Hinsberg, Paul Giesen, Hendrien Bredenoord, Rogier Pouwels (WUR), Bart de Knecht (WUR), Frank van Gaalen, Arianne de Blaey (WUR), Sido Mylius, Rob Folkert

Met medewerking van

Sandy van Tol, Wieger Wamelink (WUR), Vincent Linderhof (WUR), Rolf Michels (WUR), Marian Abels, Filip de Blois

Met dank aan

Marlies Sanders (WUR)

Review

Peter van Bodegom (Universiteit Leiden), Peter Janssen

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Supervisie

Femke Verwest (PBL)

Tot slot bedanken we de collega's van het PBL en WUR voor hun bijdragen en commentaren.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Hoek, D.-J. van der et al. (2017), *Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen. Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses 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
Methode	5
Resultaten	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doel en onderzoeksvragen	13
1.3 Aanpak en afbakening	14
1.4 Leeswijzer	17
2 Beleidsopgave en provinciaal natuurbeleid	18
2.1 Beleidsopgave Vogel- en Habitatrichtlijn	18
2.2 Beleidsopgave Kaderrichtlijn Water	23
2.3 Gezamenlijke opgave provincies en Rijk	25
2.4 Provinciaal natuurbeleid	26
3 Methode	30
3.1 Inschatting planpotentieel op basis van provinciale informatie	30
3.2 Inschatting uitvoeringspotentieel op basis van expertinschatting	44
3.3 Inschatting bijdrage provinciaal natuurbeleid aan KRW-doelen	52
4 Landelijk resultaat	54
4.1 Planpotentieel van het beleid	54
4.2 Potentieel provinciale beleidsstrategieën op basis van uitvoerbaarheid	64
4.3 Vergroten doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn	73
4.4 Potentiële bijdrage natuurbeleid aan KRW-doelen	75
5 Resultaten per provincie	79
5.1 Provincie Groningen	79
5.2 Provincie Fryslân	90
5.3 Provincie Drenthe	100
5.4 Provincie Overijssel	110
5.5 Provincie Gelderland	121
5.6 Provincie Flevoland	132
5.7 Provincie Utrecht	142
5.8 Provincie Noord-Holland	152
5.9 Provincie Zuid-Holland	162
5.10 Provincie Zeeland	172
5.11 Provincie Noord-Brabant	182
5.12 Provincie Limburg	192
5.13 KRW-doelbereik in de provincies	204

6	Conclusies	207
6.1	Potentiële bijdrage beleid aan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn	207
6.2	Potentiële bijdrage aan KRW-doelbereik	212
6.3	Conclusies ten aanzien van de methode	212
	Definities	214
	Literatuur	221
	Bijlagen	225

Samenvatting

Provincies en Rijk hebben in het Natuurpact ambities geformuleerd voor het verbeteren van biodiversiteit, het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de potentiële bijdrage van het provinciaal natuurbeleid aan de realisatie van de Europese biodiversiteitsdoelen uit de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR). We onderzoeken daarnaast de synergie tussen het natuur- en het waterbeleid. Niet alleen kijken we naar de bijdrage van het natuurbeleid aan de VHR-doelen, maar ook naar de bijdrage die dit beleid kan leveren aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). 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 samen met Wageningen University & Research (WUR) uitgevoerd. Doel van dit achtergrondrapport is enerzijds om de resultaten in het hoofdrapport te onderbouwen en inzicht te geven in de gebruikte methodes. Anderzijds geeft dit achtergrondrapport een uitwerking van de resultaten voor de afzonderlijke provincies. In 'provinciale factsheets' zijn de potentiële bijdrage van het voorgenomen beleid aan de VHR-doelen en een inschatting van de uitvoerbaarheid van het voorgenomen beleid voor iedere provincie uitgewerkt.

Plan- en uitvoeringspotentieel

Om in te schatten welke bijdrage de provinciale beleidsstrategieën kunnen leveren aan de realisatie van de VHR- en KRW-doelen, en om te kunnen leren van wat goed gaat en waar kansen liggen voor verbetering, zijn de provinciale beleidsstrategieën geanalyseerd op hun potentieel. We maken hierbij onderscheid tussen een planpotentieel en een uitvoeringspotentieel van de strategieën.

Met het *planpotentieel* bedoelen we 'het te verwachten effect in 2027 als het voorgenomen beleid volledig wordt gerealiseerd'. Het doel van het planpotentieel is om het wenkend perspectief van het beleid aan te geven. Het planpotentieel bepalen we aan de hand van maatregelen zoals genoemd in officiële, door de Provinciale en Gedeputeerde Staten goedgekeurde plannen, uitgedrukt in volume en kwaliteit en op een aangewezen locatie. Naast het provinciaal natuurbeleid nemen we in het planpotentieel ook het waterbeleid en het stikstofbronbeleid mee. Dit beleid draagt eveneens bij aan de realisatie van de VHR-doelen.

Met het *uitvoeringspotentieel* bedoelen we 'het verwachte effect van de provinciale beleidsstrategieën in de praktijk waarbij rekening wordt gehouden met te verwachten faal- of succesfactoren, kansen en risico's'. Wanneer deze risico's in de uitvoering worden ondervangen en kansen worden verzilverd, is het mogelijk het volledige planpotentieel te realiseren.

Het plan- en uitvoeringspotentieel zijn bepaald aan de hand van de volgende provinciale beleidsstrategieën: 1) realiseren van het Natuurnetwerk Nederland en overige natuur (hectares), 2) verbeteren van milieu- en watercondities, en 3) uitvoeren van agrarisch en regulier natuurbeheer.

Methode

Lerende evaluatie

De evaluatie van het Natuurpact is opgezet als een lerende evaluatie. Lerend evalueren is een nieuwe evaluatiemethode, waarbij het om een gezamenlijk en voortdurend proces gaat.

In een lerende evaluatie komen 'leren' en 'evalueren' samen. Een lerende evaluatie draagt niet alleen bij aan beleidsverantwoording, maar ook aan beleidsleren en samenwerking tussen beleidsbetrokkenen. Onderzoekers brengen hiertoe samen met beleidsbetrokkenen de (tussen)resultaten van het beleid in beeld, toetsen of het beleid de doelen helpt realiseren en ontwikkelen in een gezamenlijk leerproces nieuwe handelingsperspectieven en beleidsopties. Daarmee besteedt een lerende evaluatie veel aandacht aan de wijze waarop beleidsresultaten in de praktijk tot stand komen: wat werkt en wat werkt niet?

Inschatten planpotentieel

Bij het planpotentieel analyseren we het effect dat het provinciaal natuurbeleid, het KRW-beleid en het (inter)nationale stikstofbronbeleid naar verwachting hebben op de mate waarin de VHR-doelen voor landnatuur worden behaald. Om tot een inschatting te komen van het planpotentieel zijn de volgende drie aspecten geanalyseerd: 1) het effect van het beleid op de fysieke condities die belangrijk zijn voor het voorkomen van soorten, 2) de vraag of dit leidt tot geschikte condities waaronder landnatuur, inclusief VHR-soorten, kan voorkomen, en 3) de vraag of dit leidt tot condities waaronder soorten op landelijke schaal duurzaam kunnen voortbestaan.

Voor de analyse van het laatste aspect gebruiken we een rekenmodel: de Metanatuurplanner, ook wel het Model for Nature-Policy genoemd. Het model analyseert of de condities voor een VHR-soort zodanig zijn dat deze op landelijke schaal duurzaam kan voortbestaan. We gebruiken het percentage VHR-soorten waarvoor de condities geschikt zijn voor landelijk duurzaam voortbestaan, als een inschatting voor het VHR-doelbereik op land. Het VHR-doelbereik hebben we ingeschat voor de situatie in 2015 en voor die in 2027 bij realisering van het voorgenomen beleid.

Inschatten uitvoeringspotentieel

Om inzicht te krijgen in de *uitvoerbaarheid* van de provinciale beleidsstrategieën hebben we factoren onderzocht die van invloed zijn op de uitvoering daarvan in de praktijk. Hiervoor hebben we degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van de provinciale beleidsstrategieën tijdens een interview gevraagd naar hun ervaringen met en hun verwachtingen over de voortgang en de realisatie van de beleidsstrategieën. Daarnaast hebben we geanalyseerd hoe het beschikbare budget zich verhoudt tot de kosten om de beleidsstrategieën te realiseren.

Om deze kwalitatieve inzichten over de beleidsuitvoering te verbinden met de kwantitatieve modelberekeningen van het planpotentieel, hebben we gebruik gemaakt van een expertgroepinschatting. Hierbij heeft de expertgroep bestaande uit experts vanuit verschillende disciplines (bestuurskundigen, economen, ecologen) die betrokken zijn bij verschillende deelonderzoeken in de evaluatie van het Natuurpact – een inschatting gemaakt van de mate waarin de provinciale strategieën uitvoerbaar zijn. Om het effect van deze expertinschatting te bepalen in termen van de mate van doelbereik (het *uitvoeringspotentieel*), is de inschatting vervolgens als 'korting' in mindering gebracht op het areaal aan maatregelen van het planpotentieel, die de invoer vormen voor de Metanatuurplanner. Deze resultaten zijn vervolgens in een groepsreview voorgelegd aan medewerkers van de betreffende provincies. De terugkoppeling uit en de discussie in deze groepsreview heeft de inschatting van de uitvoerbaarheid helpen vaststellen. Deze inschatting is vervolgens gehanteerd om het uitvoeringspotentieel van de strategie te bepalen.

Inschatting bijdrage provinciaal natuurbeleid aan KRW-doelen

Ook is nagegaan in welke mate het provinciaal natuurbeleid bijdraagt aan de KRW-doelen voor de regionale zoete wateren. Hiervoor hebben we gekeken naar de mate waarin de

maatregelen die zijn voorzien voor het waterbeleid uit de KRW, overlappen met de verwachte maatregelen uit het provinciaal natuurbeleid. Deze overlap geeft een indicatie van de bijdrage van het voorgenomen provinciaal natuurbeleid aan de KRW-doelen en van de kansen voor een verdere synergie tussen het water- en het natuurbeleid.

Analyse onzekerheden

Tot slot hebben we met experts ingeschat welke onzekerheden er zijn in onze analyse en resultaten. Denk bijvoorbeeld aan beperkingen die voortkomen uit de kwaliteit van de beschikbare data of aan beperkingen van het gebruikte modelinstrumentarium. Zodoende kan de bandbreedte of de onzekerheidsmarge worden aangegeven waarbinnen het uiteindelijke doelbereik zich redelijkerwijs bevindt.

Resultaten

Planpotentieel van het beleid

Door beleid neemt VHR-doelbereik op het land toe naar circa 65 procent

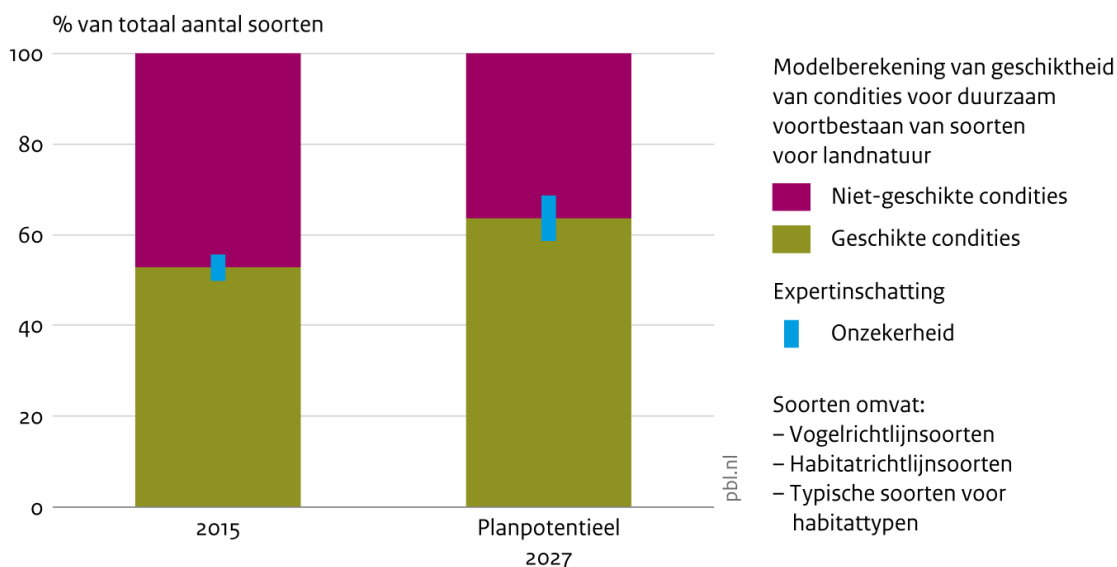
De landelijke staat van instandhouding bezien over alle te beschermen habitattypen en soorten, is in de periode 2000-2006 en 2007-2012 ongeveer gelijk gebleven. In 2015 waren voor circa 55 procent van de VHR-soorten op het land de fysieke condities geschikt om duurzaam te kunnen voortbestaan (VHR-doelbereik). Dit komt doordat de fysieke condities voor veel soorten onvoldoende zijn. Versnippering van leefgebieden, een tekort aan geschikt leefgebied en verdroging en vermessing van leefgebieden zijn oorzaken die hieraan ten grondslag liggen. Het uitvoeren van de provinciale beleidsstrategieën¹, het KRW-beleid en het (inter)nationale stikstofbronbeleid levert naar verwachting een verbetering van de noodzakelijke condities op. Dit gebruiken we als indicator om in te schatten of deze soorten naar verwachting in de toekomst duurzaam kunnen voortbestaan. Het gaat hier dus om de benodigde condities, de effecten op de soorten zelf treden vaak pas enkele tot vele jaren later op. Door het voorgenomen beleid neemt het VHR-doelbereik naar verwachting toe van circa 55 procent in 2015 tot circa 65 procent in 2027 (zie figuur 1). Experts schatten in dat in 2015 het VHR-doelbereik ligt tussen de 50 en 56 procent en in 2027 tussen 58 en 69 procent. De inschatting van de verwachte toename in doelbereik is robuust, omdat deze groter is dan de onzekerheidsmarge. De verwachte toename in VHR-doelbereik is vooral (voor ruim 80 procent) toe te schrijven aan de provinciale beleidsstrategieën gericht op het verbeteren van de milieu- en watercondities voor natuur, en aan het realiseren van het Natuurnetwerk. Zonder deze inspanningen zou deze winst niet optreden. Natuurbeheer blijft echter noodzakelijk om de gemaakte winst in de toekomst te behouden; zonder natuurbeheer zou het VHR-doelbereik naar verwachting zelfs afnemen. Hierbij is het van belang dat het beheer ecologisch optimaal wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld dat plaggen of maaien plaatsvindt in het goede seizoen, met de juiste frequentie en op de juiste ruimtelijke schaal.

Verbeteren van de milieu- en watercondities levert het grootste effect

De verwachte winst voor het VHR-doelbereik komt voor het grootste deel (circa 60 procent) door het verbeteren van de milieu- en watercondities. Hierbij levert de aanpak van de verdroging de grootste winst. Verder ontstaat de verwachte winst doordat de provincies hun Natuurnetwerk realiseren en hiermee de ruimtelijke condities voor natuur verbeteren. Zo levert de realisatie van het Natuurnetwerk een bijdrage aan de toename in het VHR-doelbereik van circa 40 procent. Het risico bestaat echter dat een deel van de winst niet blijvend is.

¹ Inclusief voorzetting van het niet-gesubsidieerde natuurbeheer.

Inschatting doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 1

De maatregelen om de gevolgen van vermesting te bestrijden, bestaan immers voor een deel uit tijdelijke herstelmaatregelen.

Winst voor VHR-soorten vooral in en rondom Natura 2000-gebieden

Provincies richten hun beleidsstrategieën vooral op de Natura 2000-gebieden. Ze richten zich daarbij op het verbeteren van de condities van deze beschermde natuur met maatregelen in en rondom deze gebieden. Hierdoor is de bijdrage van het provinciale natuurbeleid aan de verwachte winst voor VHR-soorten ook het grootst in de Natura 2000-gebieden (60 procent). Bijna 40 procent van de winst voor de condities voor VHR-soorten boeken provincies echter buiten de Natura 2000-gebieden, in de rest van het Natuurnetwerk.

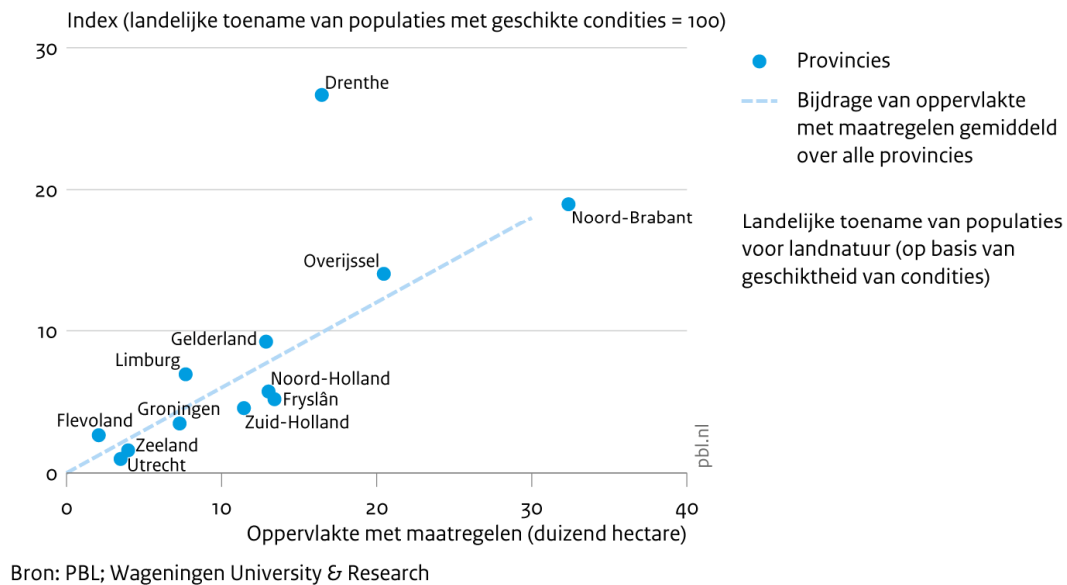
Bijdrage aan landelijke winst voor VHR verschilt per provincie

De potentiële bijdragen van individuele provincies aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen verschillen sterk (zie figuur 2). De verschillen hangen vooral samen met de omvang van hun toekomstige beleidsinspanningen, gemeten in aantal hectares uitbreiding van het Natuurnetwerk, en met de verbetering van de milieu- en watercondities. De provincies met de grootste voorgenomen beleidsinspanningen, zoals Noord-Brabant, Overijssel en Drenthe, dragen daarom het meest bij aan het VHR-doelbereik. Het mogelijke effect hangt natuurlijk sterk af van de opgave die de provincies nog hebben. Als het Natuurnetwerk bijvoorbeeld al grotendeels is gerealiseerd, is de nog te behalen winst kleiner. De opgave voor de VHR-doelen is echter nog zo groot dat er in elke provincie op dit punt nog winst is te boeken. In provinciale 'factsheets' gaan we dieper in op de beleidsopgave en de potentiële resultaten per provincie.

Meerdere strategieën zijn effectief

Opvallend is verder dat meerdere specifieke combinaties van strategieën effectief zijn om de condities voor VHR-soorten te verbeteren. Zo zijn zowel het relatief sterk inzetten op

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Figuur 2

maatregelen binnen de Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld de provincie Overijssel) als het inzetten op maatregelen in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant) effectieve strategieën. Wel blijkt uit de analyse dat het verbeteren van de condities binnen grote natuurgebieden en grootschalige omvorming van bestaande natuur zeer effectief is (bijvoorbeeld de provincie Drenthe).

Verzilveren potentieel afhankelijk van aanpak risico's

Om de potentiële winst voor VHR-soorten ook daadwerkelijk te verzilveren is het nodig dat provincies hun voorgenomen plannen volledig realiseren. Dit gaat niet vanzelf. Een belangrijk uitvoeringsrisico is dat de overgebleven hectares grond lastig te verwerven zijn, omdat de medewerking van de grondeigenaren ontbreekt. Tegelijkertijd zijn provincies terughoudend met onteigening en zetten ze vooral in op agrarische zelfrealisatie – hierbij zijn het de agrariërs die het Natuurnetwerk realiseren –, terwijl de belangstelling daarvoor voorsnog gering is. Daar staat tegenover dat de beleidsopgave wel duidelijker is dan in het verleden, er meer medewerking is van maatschappelijke partijen en de ambities beter overeenkomen met de beschikbare middelen.

Inzet breed grondinstrumentarium noodzakelijk voor verwerving volledige gebieden

In veel gevallen is het beschikbaar krijgen van grond de factor die bepaalt of provincies erin slagen het Natuurnetwerk te realiseren en de milieu- en watercondities te verbeteren. Vooral de verwerving van de laatste stukken grond voor het Natuurnetwerk vormt een risico omdat de medewerking van (agrarische) grondeigenaren hierbij ontbreekt. Deze zijn vaak terughoudend om de grond te verkopen, onder andere doordat zij aan de grond zijn gehecht, doordat er een geschiedenis is van weerstand tegen verkoop aan de overheid of doordat er onvoldoende mogelijkheden zijn om financiële compensatie te bieden. Hoewel provincies meer dan voorheen bereid zijn dwingend instrumentarium in te zetten, sluiten sommige provincies onteigening op voorhand uit. In de provincies waar onteigening mogelijk is, wordt dit

instrument voornamelijk ingezet om volledige schadeloosstelling mogelijk te maken. Provincies zijn terughoudend met de inzet van onvrijwillige onteigening, omdat dit grote consequenties kan hebben voor de verhoudingen tussen provincie en betrokken partijen en voor de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Omdat het de vraag is of alle benodigde grond op vrijwillige basis beschikbaar gekregen kan worden voor natuur en de provincies hierdoor niet alle mogelijkheden kunnen benutten om de grond beschikbaar te maken, vormt dit een risico voor de realisatie van het Natuurnetwerk.

Inzet op zelfrealisatie risicovol

Een manier om grond beschikbaar te krijgen voor natuur zonder te hoeven overgaan tot verwerving, is (agrarische) zelfrealisatie en beheer door particulieren. Veel provincies hebben hiervan hoge verwachtingen. In de praktijk blijkt de belangstelling voor zelfrealisatie van natuur echter beperkt, omdat deze grote gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van agrariërs. Voor agrariërs is de beschikbaarheid van compenserende grond een cruciale succesfactor om zelfrealisatie op reguliere landbouwbedrijven tot stand te brengen. Agrariërs willen vaak alleen meewerken aan zelfrealisatie indien ze worden gecompenseerd met goede landbouwgrond, bij voorkeur aangrenzend aan het bedrijf. De verwachting dat zelfrealisatie relatief eenvoudig is omdat grondaankopen hiervoor niet nodig zijn, gaat in veel gevallen dus niet op en vormt daarmee een risico voor de uitvoering.

Focus ligt op PAS en Natura 2000

Provincies concentreren zich vooral op het realiseren van de PAS- en Natura 2000-opgave. Dit is ecologisch effectief, maar heeft als keerzijde het risico dat hierdoor voor de rest van de opgave minder middelen en instrumenten worden ingezet. Zo wordt onteigening doorgaans alleen ingezet als instrument voor grondverwerving als het gaat om de VHR-doelen voor de PAS-opgave. Het risico bestaat dat deze prioritering ertoe leidt dat buiten de PAS- en Natura 2000-gebieden niet de volledige beleidsopgave zal worden gerealiseerd.

Staatssteunregels risico voor vertraging door marktconforme subsidies

Ook moeten provincies nieuwe werkwijzen ontwikkelen en leren omgaan met staatssteunregels en gelijkberechtiging. Provincies zijn voorzichtig bij het kopen en verkopen van gronden voor natuur omdat ze bang zijn voor juridische procedures naar aanleiding van vermeende ongeoorloofde staatssteun. Hierdoor is in veel provincies vertraging bij de realisatie van het Natuurnetwerk ontstaan. Dit speelt met name in situaties waar in het verleden al vergaande afspraken met beoogde beheerders zijn gemaakt over de doorlevering van gronden. Provincies ontwikkelen nieuwe werkwijzen voor die doorlevering. Betrokkenen ervaren deze werkwijzen vaak als meer complex, wat het risico in zich draagt dat de uitvoering van het Natuurnetwerk vertraging oploopt.

Kansen voor verzilvering

Tegenover deze risico's staan ook kansen om de winst te verzilveren. De provinciale beleidsopgave is duidelijker, er is meer medewerking van maatschappelijke partijen en de ambities komen beter overeen met de beschikbare middelen. Daarnaast hebben de provincies meer mogelijkheden dan het Rijk om gebiedsspecifieke afwegingen te maken. Hierdoor kunnen zij beter inspelen op maatschappelijke initiatieven en wensen. Denk hierbij aan de flexibele begrenzing van het Natuurnetwerk en de gebiedsspecifieke uitwerking van de PAS-maatregelen. Ook is er nog veel mogelijk buiten het Natuurnetwerk. Verschillende provincies hebben programma's geïnitieerd om realisatie van natuur door derden buiten het Natuurnetwerk mogelijk te maken. Een grote mate van flexibiliteit en een bijdrage in de financiering zijn succesfactoren hiervoor.

Potentiële bijdrage natuurbeleid aan KRW-doelen

Vooraf rond KRW-wateren draagt natuurbeleid bij aan KRW-doelen

In en rond de regionale KRW-oppervlaktewateren bestaat een grote synergie tussen het voorgenomen water- en natuurbeleid. Met het verbeteren van de milieu- en watercondities en het realiseren van het Natuurnetwerk dragen de provincies ook bij aan de KRW-doelen voor de regionale oppervlaktewateren. Een groot deel (circa 85 procent) van de fysieke maatregelen voor de natuur in en rond deze wateren is ook opgenomen in de stroomgebied-beheerplannen (KRW-plannen).

In beïnvloedingsgebieden van KRW-wateren kansen voor vergroten synergie

Er is meer synergie mogelijk buiten de regionale KRW-wateren in gebieden die effect hebben op deze wateren (beïnvloedingsgebieden). Circa 30 procent van de voorgenomen maatregelen uit het provinciaal natuurbeleid gericht op het verbeteren van de milieu- en watercondities en het realiseren van het Natuurnetwerk, is ook opgenomen in het KRW-beleid en draagt zo bij aan de waterkwaliteit van KRW-wateren. Als provincies in hun natuurbeleid meer rekening houden met de KRW-doelen, kan de bijdrage aan de KRW-doelen toenemen.

Vergroten doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn

In elke provincie nog veel winst voor VHR-soorten mogelijk

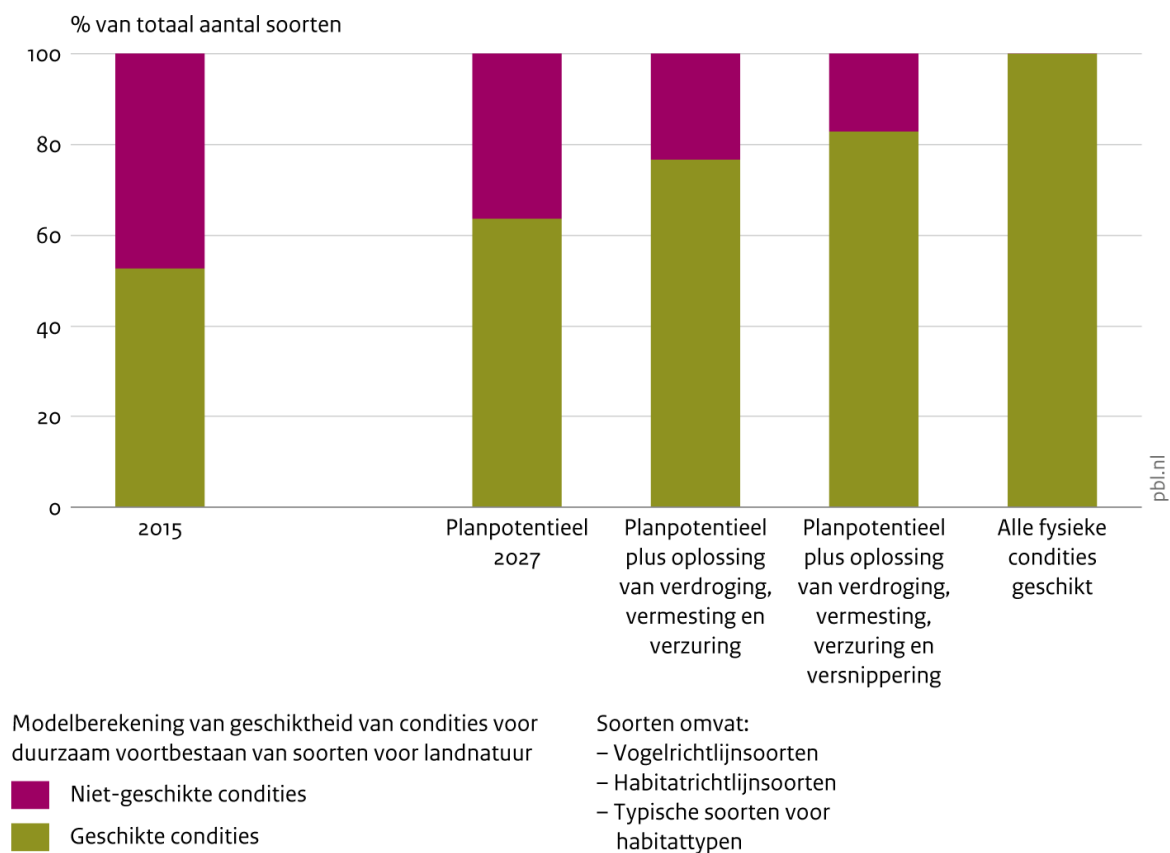
Bij het volledig realiseren van de plannen van provincies en Rijk kan het VHR-doelbereik toenemen tot circa 65 procent. Daarmee resteert een opgave voor circa 35 procent. Elke provincie kan nog winst boeken op de VHR-doelen door de milieu- en watercondities voor deze natuur binnen Natura 2000-gebieden of gebieden in het overige Natuurnetwerk te verbeteren. Als alle milieu- en watercondities in het Natuurnetwerk en overige natuur duurzaam zijn, dan neemt het VHR-doelbereik naar verwachting met meer dan 20 procentpunten toe tot ruim 75 procent (zie figuur 3). De grootste winst (circa 50 procent) is naar verwachting te behalen als de provincies de verdroging aanpakken. Het oplossen van vermessing en verzuuring kan ook zorgen voor een kwart van de potentiële winst.

Daarnaast liggen er binnen de grotere natuurgebieden, zoals de Veluwe, de duinen en de Utrechtse Heuvelrug, nog kansen om de versnippering van het leefgebied op te lossen en extra winst voor de VHR-soorten te boeken. Vooral de omvorming van bestaande natuur kan hierbij een rol spelen. Wanneer naast de milieu- en watercondities ook de versnippering (zoals het verbinden van heidegebieden) binnen de beoogde natuur wordt opgelost, dan neemt het aantal VHR-soorten waarvoor de condities geschikt zijn voor duurzaam voortbestaan naar verwachting toe tot maximaal 80 procent. Ten slotte kunnen de provincies het agrarisch natuurbeheer meer richten op specifieke soorten in het agrarisch gebied. Voor volledige realisatie van het Natuurnetwerk is meer leefgebied nodig voor de VHR-soorten. Dit kan door het Natuurnetwerk te vergroten, door natuur in de stad te realiseren of door functiecombinaties.

Volledige realisatie VHR-doelen vergt gezamenlijke aanpak

De VHR-doelen zijn geformuleerd op landelijk niveau. Iedere provincie levert een unieke bijdrage aan de realisatie van die doelen. Om landelijk een volledig doelbereik te realiseren is het noodzakelijk dat alle provincies en het Rijk zich hiervoor gezamenlijk inzetten. Wat nodig is om te komen tot volledig doelbereik, is niet bekend en vergt een verkennende analyse.

Inschatting doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn bij verbetering van fysieke condities



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 3

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de potentiële bijdrage die het provinciaal natuurbeleid levert aan de realisatie van de Europese biodiversiteitsdoelen. Het 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 samen met Wageningen University & Research (WUR) uitgevoerd. Deze lerende evaluatie 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 het handelingsperspectieven in beeld om het natuurbeleid verder te versterken. Opdrachtgevers van de lerende evaluatie Natuurpact zijn het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Dit achtergrondrapport onderbouwt de analyse van de potentiële bijdrage van het provinciaal natuurbeleid aan de realisatie van de Europese biodiversiteitsdoelen in het hoofdrapport van de lerende evaluatie. Het is bedoeld voor betrokkenen bij het natuurbeleid die meer willen weten over de gebruikte methodes en die benieuwd zijn naar de resultaten op landelijk niveau en naar een uitwerking van de resultaten voor de afzonderlijke provincies.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Een belangrijk onderdeel van de lerende evaluatie van het Natuurpact is het evalueren van de bijdrage die de belangrijkste provinciale beleidsstrategieën naar verwachting leveren aan het bereiken van de Europese biodiversiteitsverplichtingen. Deze analyse staat in dit rapport centraal. Hierbij gaat het om het inschatten en verklaren van de (ecologische) effectiviteit van het provinciaal natuurbeleid. Voor dit onderdeel zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke (potentiële) bijdrage leveren de provinciale beleidsstrategieën aan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en welke bijdrage levert het provinciaal natuurbeleid aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) (effectiviteit)?
2. Hoe kan de (potentiële) bijdrage van de provinciale beleidsstrategieën aan de doelen worden verklaard (kansen, risico's, slaag- en faalfactoren)?

Een deel van de resultaten van dit onderzoek is gepresenteerd in het hoofdrapport 'Lerende evaluatie van het Natuurpact' (PBL 2017). In het hoofdrapport ligt de focus vooral op de gezamenlijke bijdrage van de provincies aan de Europese biodiversiteitsverplichtingen. Doel van dit achtergrondrapport is enerzijds om de resultaten in het hoofdrapport te onderbouwen en inzicht te geven in de gebruikte methodes. Anderzijds geeft dit achtergrondrapport een uitwerking van de resultaten op landelijk niveau en, in 'provinciale factsheets', voor de afzonderlijke provincies.

Bijdrage aan landelijke Europese biodiversiteitsverplichtingen en provinciale factsheets

De potentiële bijdrage die het provinciaal natuurbeleid levert aan het bereiken van de Europese biodiversiteitsdoelen staat in dit rapport centraal. Het gaat hierbij om de landelijke Europese biodiversiteitsverplichtingen voor belangrijke soorten en leefgebieden, en dus niet om algemene biodiversiteit, die een veel bredere definitie kent. In deze evaluatie gebruiken we de VHR-doelen als toetsingskader voor het verbeteren van de biodiversiteit en we onderzoeken de potentiële bijdrage van het provinciaal natuurbeleid aan de realisatie van deze doelen. Daarnaast onderzoeken we de synergie tussen het natuur- en het waterbeleid. Naast een bijdrage aan de VHR-doelen kijken we welke bijdrage het provinciaal natuurbeleid aan de KRW-doelen kan leveren. De KRW-doelrealisatie richting 2027 heeft het PBL recent geanalyseerd (Van Gaalen et al. 2016). Provincies en Rijk geven in het Natuurpact aan dat ze een 'forse extra stap' willen zetten op weg naar deze doelen, zonder deze stap overigens nader te kwantificeren.

Naar aanleiding van een groepsreview van de conceptresultaten hebben de provincies het PBL gevraagd om naast de analyse op landelijke schaal ook inzicht te geven in de bijdrage die het provinciaal natuurbeleid levert aan de landelijke Europese biodiversiteitsverplichtingen. De provinciale factsheets in dit rapport geven een uitsplitsing van de landelijke analyse. In de factsheets geven we een korte schets van de ecologische en fysieke situatie in de provincie, van de beleidsstrategieën die de provincie inzet en van de potentiële bijdrage hiervan aan de landelijke doelen. Ook analyseren we de risico's en kansen voor de uitvoering van het beleid.

De factsheets bevatten *geen* evaluatie per provincie op hun beleidsdoelen, maar analyseren alleen de verwachte bijdrage van het provinciaal beleid aan de *landelijke* VHR-doelen. De landelijke VHR-doelen zijn immers op landelijke schaal geformuleerd en niet een op een uitgewerkt naar provinciale doelstellingen. De provincies hebben alleen doelen op het niveau van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden. Het realiseren hiervan draagt bij aan de landelijke doelen, maar leidt niet automatisch tot het realiseren van de landelijke VHR-doelen. Veel soorten en habitattypen komen immers ook voor buiten deze Natura 2000-gebieden. Een afname daar kan de landelijke verspreiding of populatieomvang van een soort laten afnemen en de landelijke staat van instandhouding ervan negatief beïnvloeden. Bovendien hebben we gebruik gemaakt van landelijke data en is de landelijke analyse uitgesplitst naar iedere provincie. Ook hebben we de onzekerheid alleen landelijk ingeschat en niet per provincie. De cijfers uit de factsheets zijn indicatief.

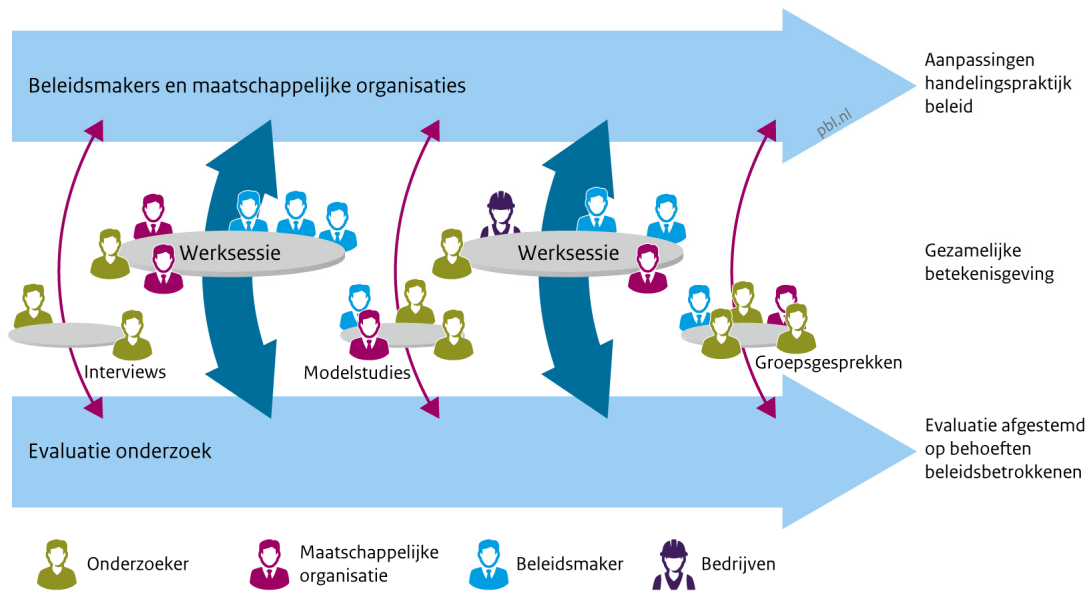
1.3 Aanpak en afbakening

Hieronder beschrijven we hoe het onderzoek is opgezet en welke afbakening we daarbij hebben gemaakt.

Aanpak volgens lerende evaluatie

De evaluatie van het Natuurpact is opgezet als lerende evaluatie. Lerend evalueren is een nieuwe evaluatiemethode en is een gezamenlijk en voortdurend proces. Deze lerende aanpak is ook toegepast in de analyse van de bijdrage die het provinciaal beleid levert aan het halen van de VHR-doelen. In een lerende evaluatie komen 'leren' en 'evalueren' samen; er wordt een analyse gemaakt van het doelbereik én het doel is om gezamenlijk te leren en om de beleidspraktijk te verbeteren. In figuur 1.1 wordt dit proces weergegeven. Door interactie tussen de processen van beleid en onderzoek ontstaat een verrijking van zowel het

Lerend evalueren in de praktijk



Bron: PBL

Figuur 1.1

onderzoeksproces als het beleidsproces. Deze lerende aanpak betekent dat beleidsbetrokkenen actief worden betrokken in het onderzoek. We volgen hierbij de principes van de lerende evaluatie (Van Veen et al. 2016). Lerend evalueren betekent dat we evalueren samen met betrokkenen bij het natuurbeleid. De dataverzameling, de analyse en de interpretatie zijn gezamenlijk uitgevoerd. Zo hebben interviews, groepsgesprekken, workshops en groepsreviews plaatsgevonden gedurende het onderzoeksproces (zie bijlage tabel b11 voor de personen die hieraan hebben bijgedragen). De wijze waarop dit is gedaan, is gedurende het proces gedocumenteerd en wordt toegelicht in hoofdstuk 3. Dit alles gebeurt gedurende de beleidsontwikkeling en -uitvoering, zodat de verkregen inzichten hierbij direct te gebruiken zijn. De betrokkenen hebben zelf praktijkkennis ingebracht, waardoor een beter inzicht in de effectiviteit van de strategieën en de werking van het systeem kan ontstaan. We verwachten dat we hierdoor de kwaliteit van de vergaarde kennis en de bruikbaarheid en impact ervan vergroten.

Plan- en uitvoeringspotentieel

Om in te schatten welke bijdrage de provinciale beleidsstrategieën kunnen leveren aan de realisatie van de VHR- en KRW-doelen en om te kunnen leren wat goed gaat en waar kansen liggen voor verbetering, zijn de provinciale beleidsstrategieën geanalyseerd op hun potentieel. We maken hierbij onderscheid tussen een planpotentieel en een uitvoeringspotentieel. Met het *planpotentieel* bedoelen we 'het te verwachten effect in 2027 als het voorgenomen beleid volledig wordt gerealiseerd'. Het doel van het planpotentieel is om het wenkend perspectief van het beleid aan te geven. Naast het provinciaal natuurbeleid nemen we in het planpotentieel ook het waterbeleid en het stikstofbronbeleid mee. Dit beleid draagt ook bij aan de realisatie van de VHR-doelen. Met het *uitvoeringspotentieel* bedoelen we 'het verwachte effect van de beleidsstrategieën in de praktijk waarbij rekening wordt gehouden met te verwachten faal- of succesfactoren, kansen en risico's'. Doel hiervan is om inzicht te geven in de uitvoerbaarheid van het provinciaal natuurbeleid en te laten zien welk potentieel mogelijk niet te verzilveren is als uitvoeringsproblemen onopgelost blijven. Beleidsstrategieën kunnen immers niet altijd zo worden uitgevoerd zoals ze zijn voorgenomen. En andersom kunnen strategieën juist beter aanslaan dan verwacht. In het algemeen zal het

uitvoeringspotentieel lager liggen dan het planpotentieel. De wijze waarop het plan- en uitvoeringspotentieel zijn bepaald, wordt nader beschreven in hoofdstuk 3.

Evaluatie richt zich op verwachte effecten (ex ante)

De analyse richt zich op de potentiële bijdrage die het provinciaal natuurbeleid levert aan de Europese biodiversiteitsverplichtingen voor Nederland in 2027. We voeren de evaluatie uit op basis van de beleidsplannen en de eerste ervaringen met de beleidsuitvoering. Hierbij kijken we dus vooruit (naar de potentie), omdat het beleid nog in de beginfase verkeert en het nu te vroeg is voor een evaluatie van de gerealiseerde effecten. Een toets op efficiëntie ontbreekt in deze eerste rapportage, omdat de provincies het daarvoor nog te vroeg vonden en omdat hiervoor meer inzicht in de kosten van het beleid nodig is. Deze studie gebruikt 2015 als basisjaar omdat voor dit jaar actuele gegevens beschikbaar zijn.

Provinciale beleidsstrategieën

Bij de analyse van de verwachte bijdrage van het provinciaal natuurbeleid aan de Europese biodiversiteitsverplichtingen (impactanalyse) beperken we ons tot de strategieën waarvan de provincies, het Rijk en de manifestpartners verwachten dat ze de belangrijkste bijdrage leveren aan de Europese biodiversiteitsverplichtingen (Kuindersma et al. 2015). Het gaat om de volgende reguliere beleidsstrategieën:

- realiseren van het Natuurnetwerk Nederland en overige natuur (hectares);
- verbeteren van milieu- en watercondities;
- uitvoeren van agrarisch en regulier natuurbeheer.

Bij deze strategieën kijken we ook naar een aantal vernieuwingen zoals benoemd in hoofdstuk 3 van het hoofdrapport; deze worden nader beschreven in paragraaf 2.4. Het aanvullend actief soortenbeleid, natuur in de stad en het beleid voor kleinschalige landschapselementen zijn daarbij niet meegenomen.

VHR-doelen voor landnatuur en KRW-doelen voor waternatuur

In de analyses kijken we naar de effecten van het provinciaal natuurbeleid en het overig beleid op de VHR-doelen voor landnatuur, dus exclusief de natuur die onder water voorkomt. We beperken ons in deze analyse tot de landnatuur waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn. Daarom zijn in de analyse alle gebieden met landnatuur meegenomen zoals de provincies die hebben opgenomen in hun kaarten met beheertypen (voor onderscheiden beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). Dan gaat het ook om oevers van wateren, zoals uiterwaarden, strand, beekdalgraslanden en kwelders. Verder zijn de gebieden met agrarisch natuurbeheer meegenomen. Overige agrarische gebieden en natuur in de stad zijn niet meegenomen als deze niet in de provinciale gegevensbestanden zitten, en ook de landschapselementen zijn buiten beschouwing gelaten omdat de hiervoor beschikbare informatie op kaart van onvoldoende kwaliteit is. Daarnaast gaat het in de analyse om een selectie van beschermde op het land levende soorten uit de VHR, waarbij ook de typische soorten voor beschermde habitats uit de Habitatrichtlijn zijn meegenomen. Er is gekeken naar op het land levende soorten van de soortgroepen broedvogels, dagvlinders en vaatplanten. Deze soorten zijn de grootste soortgroepen in de VHR.

De analyse van de bijdrage van het provinciaal natuurbeleid aan de KRW-doelen bouwt voort op de studie van Van Gaalen et al. (2016). Onze analyse beperkt zich tot de regionale zoete wateren omdat de provincies hiervoor verantwoordelijk zijn. Daarbij wordt gekeken naar de doelen zoals geformuleerd in de KRW. In de analyse ligt het accent op de effecten voor de biologische kwaliteit. Dan gaat het om de soortgroepen algen, waterplanten, macrofauna en vis. Mariene natuur en de daarbij behorende soorten van bijvoorbeeld open zee, zijn niet meegenomen.

Onzekerheden

De in deze rapportage gepresenteerde resultaten zijn vooral gebaseerd op metingen, plannen en modelberekeningen. Metingen tonen nooit de volledige, werkelijke situatie, plannen worden nooit perfect uitgevoerd en modellen vormen geen volledige representatie van de werkelijkheid. De verwachte resultaten zijn daarom met onzekerheden omgeven en het is belangrijk deze onzekerheden in kaart te brengen. Zo kan worden aangegeven binnen welke marges de uiteindelijke resultaten redelijkerwijs kunnen voorkomen. Daarbij kunnen de kennislacunes worden geïdentificeerd die het meest verantwoordelijk zijn voor deze marges. Voor zover het hierbij niet om inherente, onbekende onzekerheden gaat, kan dit leiden tot bijstelling van verwachtingen en tot robuustere uitspraken. Ook kunnen de oorzaken van onzekerheden beter worden opgespoord, hetgeen aanleiding kan geven tot gerichte bijstelling van beleid. In deze studie is het niet uitvoerbaar gebleken om alle onzekerheden in kaart te brengen en te presenteren; dat doen we alleen voor de onzekerheden in de uitkomsten op nationaal niveau. In het algemeen kan wel worden gesteld dat de onzekerheid toeneemt naarmate het schaalniveau afneemt, omdat incidentele onzekerheden op een lager schaalniveau minder uitmiddelen dan op een hoger schaalniveau.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de beleidsopgave. Daarin staat het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie centraal. Het hoofdstuk gaat over de afgesproken EU-doelen vanuit de VHR en de KRW, de mate van doelbereik voor landnatuur op dit moment en de verklaring voor de mate van doelbereik waarbij het gaat om de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities. In dit hoofdstuk beschrijven we ook de belangrijkste beleidsstrategieën die de provincie inzetten om deze opgaven te realiseren.

In hoofdstuk 3 geven we aan welke methode we hebben gebruikt om te bepalen welke potentiële bijdrage de belangrijkste provinciale beleidsstrategieën en overig beleid leveren aan de Europese biodiversiteitsverplichtingen. Daarin wordt ook ingegaan op de onzekerheden die spelen bij het in beeld brengen van het doelbereik in de huidige situatie en in de toekomstige situatie volgens het planpotentieel en het uitvoeringspotentieel.

In hoofdstuk 4 laten we zien wat het planpotentieel is van het provinciaal natuurbeleid en van overig beleid voor de landelijke biodiversiteitsverplichtingen. Ook presenteren we de resultaten van de analyse van de uitvoerbaarheid van het provinciaal natuurbeleid op basis van kansen en risico's in de praktijk. Verder komt in dit hoofdstuk de samenhang tussen het natuurbeleid en het KRW-beleid aan de orde.

In hoofdstuk 5 presenteren we de uitwerkingen per provincie in factsheets waarin we dieper in gaan op de beleidsopgave en de potentiële effecten van het specifieke provinciaal beleid. Ten slotte volgen in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies ten aanzien van de realisatie van de Europese biodiversiteitsverplichtingen en een aantal verbeteropties voor de methodiek.

2 Beleidsopgave en provinciaal natuurbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de landelijke beleidsopgave en de provinciale beleidsstrategieën voor natuur. In de beleidsopgave staat het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie centraal. We beginnen met de ambitie en beschrijven de afgesproken Europese biodiversiteitsverplichtingen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Om te zien in welke mate nu al wordt voldaan aan de ambitie, beschrijven we vervolgens de mate van doelbereik op dit moment. We gaan in op de verklaringen voor de mate van doelbereik, waarbij het gaat om de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities. Ook beschrijven we de trends voor deze condities: welke richting gaat het op? We sluiten af met een beschrijving van de belangrijkste beleidsstrategieën die de provincies inzetten om de beleidsopgave te realiseren, en van de trends die hierin over de provincies heen waarneembaar zijn.

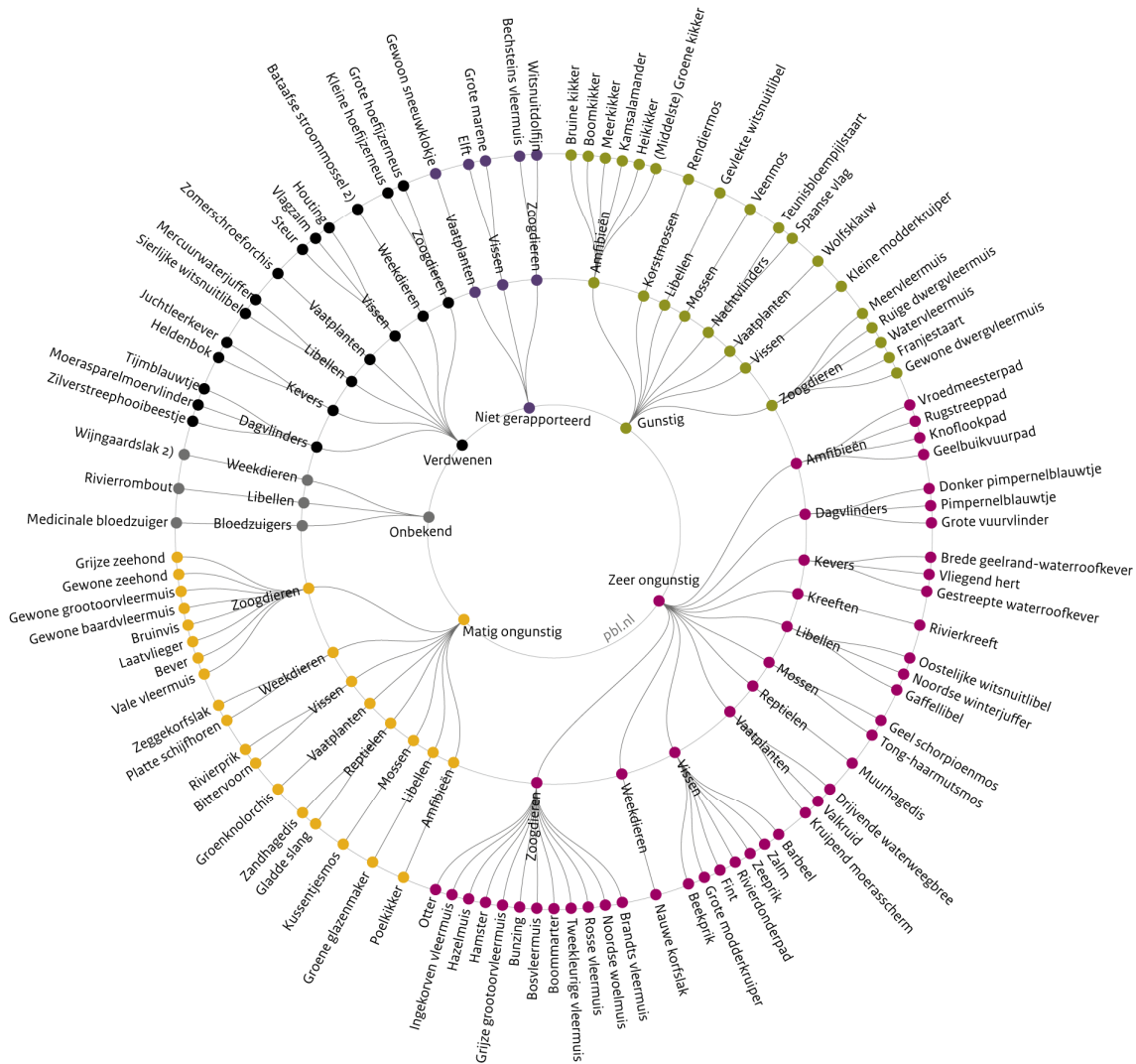
2.1 Beleidsopgave Vogel- en Habitatrichtlijn

VHR streeft naar duurzaam voortbestaan van soorten en leefgebieden

De lidstaten van de Europese Unie (EU) zetten in op behoud en verbetering van de biodiversiteit. De Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) behoren tot de belangrijkste Europese biodiversiteitsverplichtingen in Nederland. Ze hebben tot doel bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit door het in standhouden van de natuurlijke habitats en aan het in stand houden van de wilde flora en fauna op het grondgebied van de EU-lidstaten. In de VHR is geregeld dat de lidstaten op termijn landelijk moeten zorgen voor een zogenoemde gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen van *communautair* belang. De Vogelrichtlijn schrijft een dergelijke verplichting niet voor. Voorts mag er geen verslechtering optreden van soorten en habitattypen. De einddatum waarop dit doel moet zijn bereikt, is niet hard. De verplichtingen vloeien voort uit de Europese Vogelrichtlijn en de Europese Habitatrichtlijn; deze vormen de Europese implementatie van het Verdrag van Bern (1979) en zijn juridisch afdwingbaar. Veel soorten en habitattypen binnen Nederland verkeren in een ongunstige staat van instandhouding. Daarom is Nederland verplicht om passende maatregelen te nemen om voor alle aangewezen soorten en habitattypen een verdere verslechtering te stoppen en op termijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren.

De staat van instandhouding van Habitatrichtlijnsoorten en habitattypen wordt beoordeeld op basis van een matrix. Hierbij worden verschillende aspecten van een soort of habitatype beoordeeld en uiteindelijk samengenomen in een eindoordeel (figuur 2.1 en 2.2) (EEA 2015). De landelijke staat van instandhouding van een soort of habitatype is bepaald aan de hand van vier onderliggende aspecten: verspreiding, oppervlakte/populatieomvang, structuur & functie/leefgebied en toekomstperspectief (voor habitattypen respectievelijk soorten). Voor een gunstige staat van instandhouding op een onderliggend aspect geldt dat de huidige toestand niet te ver van de vastgestelde referentie (Bijlsma et al. 2014; Ottburg & Van Swaay 2014) mag afwijken en dat de trend over de afgelopen periode niet te negatief mag zijn.

Staat van instandhouding Habitatrichtlijnsoorten 2012



Bron: Ministerie van EZ; bewerking PBL

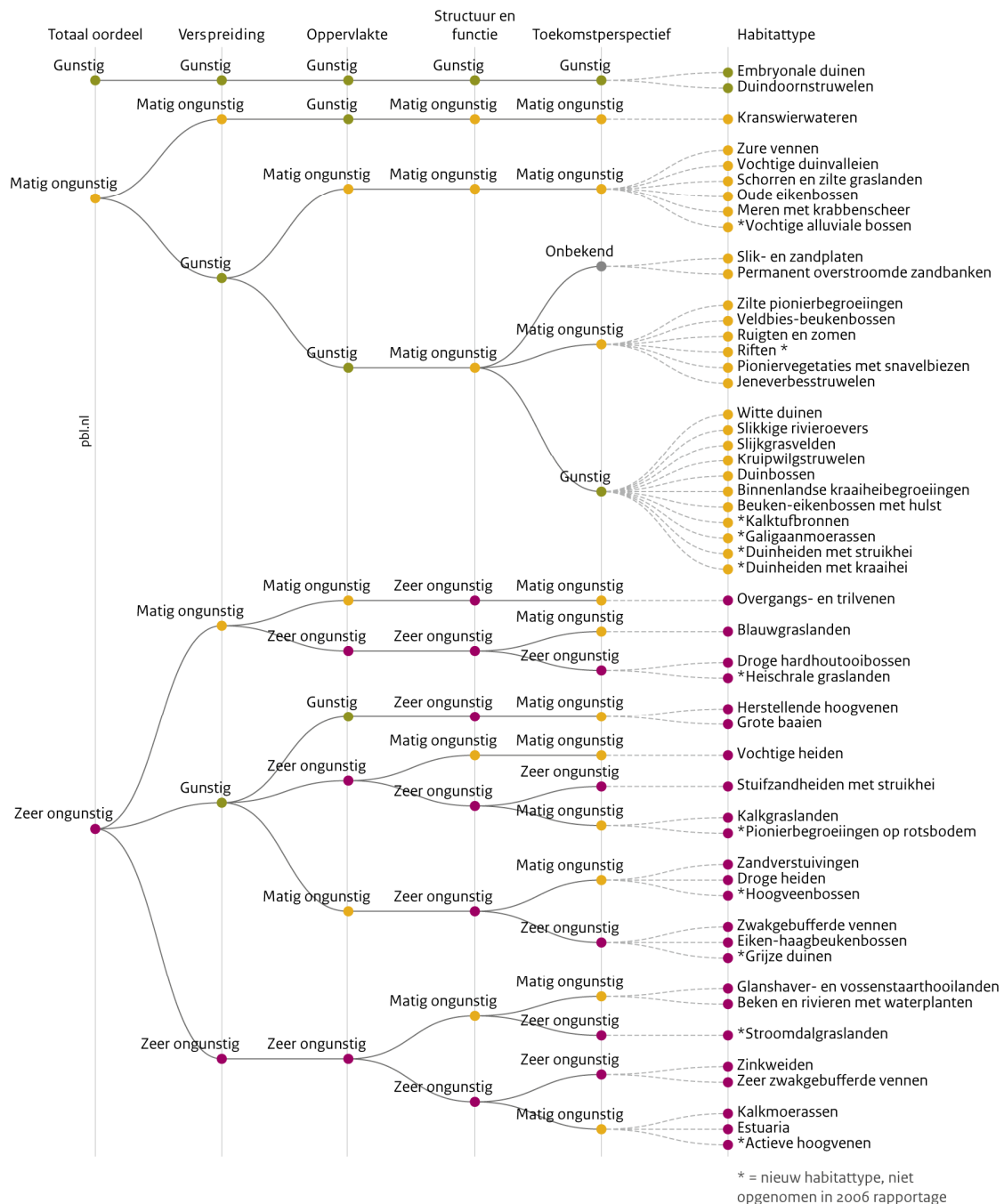
Figuur 2.1

In de figuur zijn alle Habitatrichtlijnsoorten opgenomen, ook de soorten waarvan geen gegevens bekend zijn.

(ETC-BD 2011). Het eindoordeel wordt als gunstig gescoord als alle vier de onderliggende aspecten een gunstige score hebben (het one-out-all-out-principe) (ETC-BDa 2016). De Vogelrichtlijn schrijft een dergelijke beoordeling (nog) niet voor (ETC-BDa 2016). Voor de Vogelrichtlijn worden de kort- en langjarige trends gerapporteerd in termen van populatieomvang en verspreiding.

Om beschermde vogelsoorten te behouden moeten lidstaten speciale beschermingszones (Vogelrichtlijngebieden) aanwijzen. Ook voor de soorten en habitattypen van de Habitatrichtlijn (figuur 2.1 en 2.2) moeten lidstaten speciale beschermingsgebieden aanwijzen (Habitatrichtlijngebieden). Deze beschermde VHR-gebieden zijn ook bekend als 'Natura 2000-gebieden'. De Natura 2000-gebieden vormen een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Lidstaten moeten voor deze gebieden beheerplannen opstellen om de doelen uit de richtlijnen te waarborgen. Over deze gebieden dient te worden gerapporteerd via de zogenoemde Standards Dataforms (SDF's) oftewel het Standaardgegevensformulier (2011/-

Beoordeling staat van instandhouding habitattypen 2012



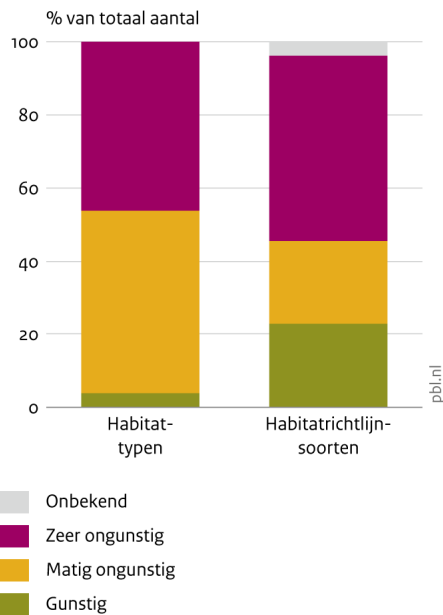
Bron: Ministerie van EZ; bewerking PBL

Figuur 2.2

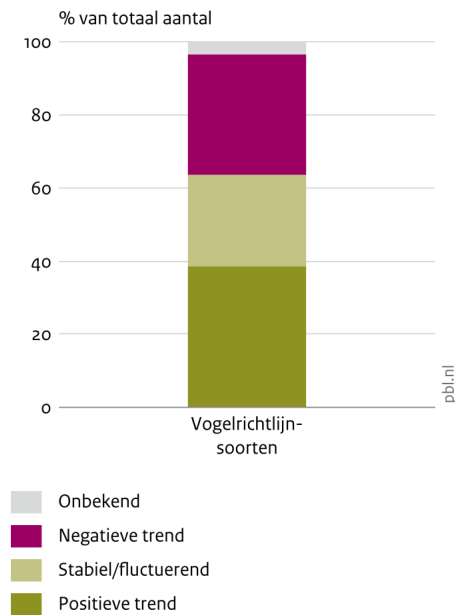
484/EU). Het gaat hierbij om een beoordeling van de betekenis van de Natura 2000-gebieden (ieder afzonderlijk) voor de instandhouding van de VHR-soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangemeld. Ook hier geldt dat er voor alle Natura 2000-gebieden per soort en per habitatype een beoordeling wordt uitgevoerd op basis van een aantal aspecten, bijvoorbeeld de populatiegrootte van een soort in het gebied ten opzichte van de landelijke populatiegrootte. Deze beoordeling op gebiedsniveau hangt logischerwijs samen met de beoordeling van de staat van instandhouding van soorten en habitattypen en de trend van vogels op landelijk niveau.

Staat van instandhouding en trends van habitattypen en soorten van Vogel- en Habitatrichtlijn

Staat van instandhouding, 2012



Trend van populatieomvang, 2001 – 2011



Bron: Ministerie van EZ; bewerking PBL

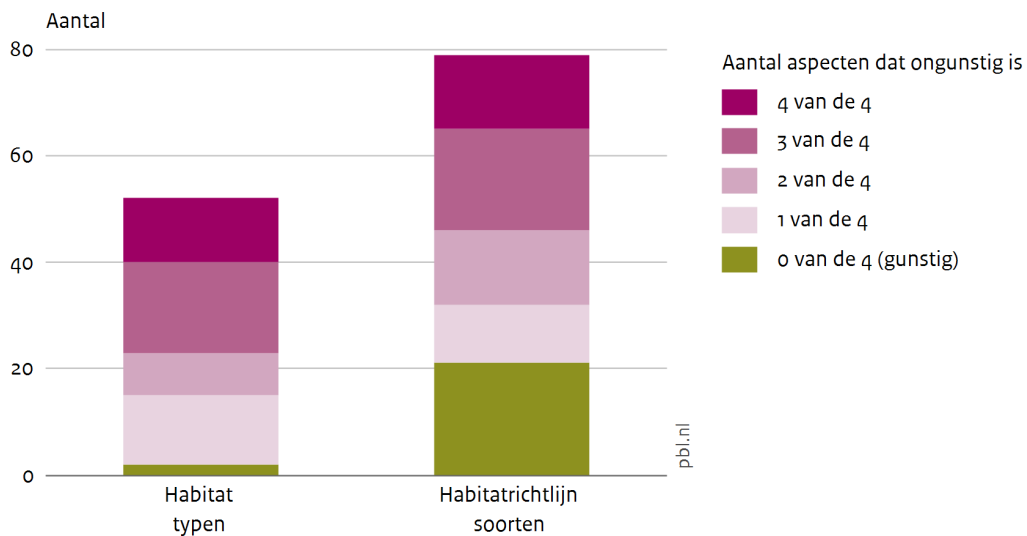
Figuur 2.3

De beleidsopgave voor de VHR in Nederland is substantieel

De Europese verplichtingen van de VHR brengen een forse beleidsopgave met zich mee. Drie kwart van de beschermde Habitatrichtlijnsoorten en bijna alle habitattypen die vallen onder de Europese Habitatrichtlijn, hebben landelijk namelijk geen gunstige staat van instandhouding (figuur 2.3). Uit een vergelijking van de rapportages over de periodes 2000-2006 en 2007-2012 blijkt dat de landelijke staat van instandhouding over alle te beschermen habitattypen en soorten bezien, ongeveer gelijk is gebleven. Deze lijn is ook waarneembaar bij de Rode Lijst. Op de Rode Lijst staan planten- en diersoorten die worden bedreigd of die kwetsbaar zijn. Sinds 2005 neemt, door het gevoerde omgevingsbeleid, het aantal bedreigde Rode Lijstsoorten niet meer toe. In de decennia daarvoor werd deze Rode Lijst langer (PBL 2014). Voor vogels is duidelijk dat Nederland als geheel nog niet aan de langetermijndoelstelling voldoet. Volgens de beschikbare informatie is een derde deel van de vogelsoorten recent (circa 2001-2011) in populatieomvang achteruitgegaan (Rapportage van Nederland naar de Europese Commissie uit 2013: Kleunen et al. 2013; Schmidt & Adams 2015). Dit betekent dat Nederland nog niet voldoet aan de doelstelling om de achteruitgang te stoppen en voor deze beschermde soorten en habitattypen een duurzaam voortbestaan te garanderen.

In 2013 was het niet nodig de staat van instandhouding van Vogelrichtlijnsoorten te rapporteren aan de Europese Commissie. Wel is vastgesteld of vogelsoorten (broedvogels, trekende vogels en overwinteraars) in hun verspreidingsgebied of populatieomvang voor- of achteruit zijn gegaan, hetgeen voorheen een belangrijk aspect was voor de bepaling van de staat van instandhouding. Bij een te negatieve trend in populatieomvang of verspreiding werd de staat van instandhouding als ongunstig beoordeeld.

Beoordeling aspecten staat van instandhouding, 2012



Bron: Ministerie van EZ; Wageningen University & Research; PBL

Figuur 2.4

Beleidsopgave komt doordat fysieke condities onvoldoende zijn

De belangrijkste verklaring waarom Nederland niet voldoet aan de VHR-doelen is dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn. Dit komt door een versnippering van leefgebieden, een tekort aan geschikt leefgebied, verdroging en vermessing van leefgebieden. In figuur 2.4 is voor habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten weergegeven op hoeveel onderliggende aspecten zij ongunstig scoren. Voor de habitattypen is het aspect 'structuur & functie' het vaakst het belemmerende deelaspect, voor de soorten springt er niet echt een aspect uit. 'Structuur en functie' beschrijft de kwaliteit van het leefgebied van soorten. Een achterliggende verklaring voor de ongunstige situaties is dat de milieu-, water- en ruimtelijke condities in de leefgebieden onvoldoende zijn. Een gerichte inzet op de verbetering van deze condities zal leiden tot een verbetering van de staat van instandhouding.

Verbetering van fysieke condities in natuurgebieden tussen 2000 en 2014 beperkt

Op basis van metingen is zichtbaar dat alleen de hoeveelheid stikstof (stikstofbeschikbaarheid of voedselrijkdom van de bodem) in moerassen in de tijd een gunstige trend vertoont (figuur 2.5). Alle andere factoren zijn stabiel of laten nog een significante afname zien. Zo neemt landelijk gezien de verzuring van de bodem toe en verslechtert de grondwaterstand (gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand) in natuurgebieden vaak. De bodem verzuurt nog steeds, maar de snelheid waarmee is fors afgenomen. Dit komt door een afname van de uitstoot van verzurende stoffen, zoals stikstof- en zwavelverbindingen, in de afgelopen decennia. Deze trends zijn berekend aan de hand van de gemiddelde milieu-indicatievoorwaarden van de aanwezige plantensoorten in de vegetatieopnamen uit het Landelijk Meetnet Flora (Verweij et al. 2016). De informatievoorziening over directe trends van fysieke standplaatscondities in de natuurgebieden is namelijk beperkt. Zo is er geen landelijk meetnet voor verdroging.

Trend van fysieke condities voor landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 2.5

2.2 Beleidsopgave Kaderrichtlijn Water

De KRW biedt een raamwerk voor behoud en verbetering van waternatuur

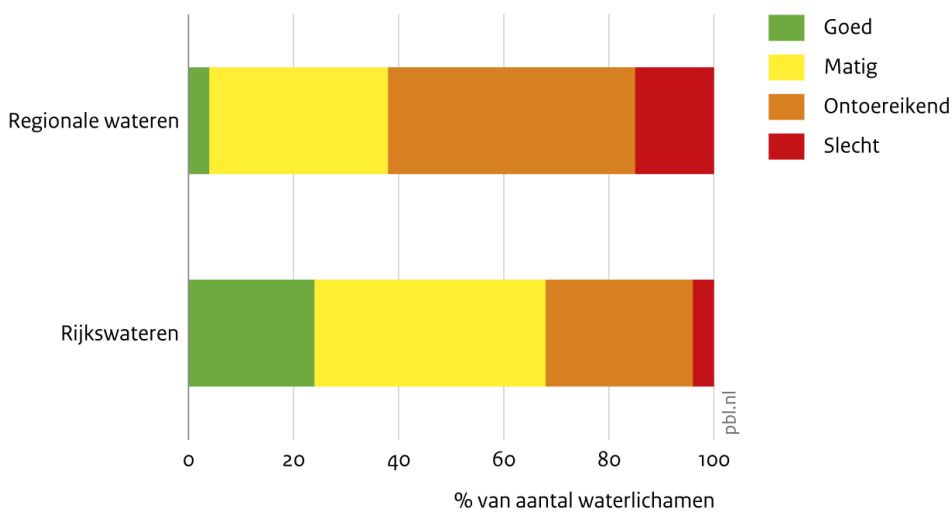
In de VHR worden ook mariene en aquatische soorten en habitattypen beschermd. Meer specifiek voor de wateren gelden de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Marien. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) richt zich op de condities van wateren en stelt zich ten doel dat die in het jaar 2015 een 'goede toestand' hebben bereikt en dat er binnen heel Europa duurzaam wordt omgegaan met water. Deze termijn kan worden verlengd met maximaal twee periodes van zes jaar, waarmee de uiterste datum op 2027 komt. De KRW heeft betrekking op zowel oppervlaktewater, zoals rivieren, meren en kustwateren, als grondwater.

De KRW-beoordeling van de toestand van wateren is opgebouwd uit een beoordeling van de chemische kwaliteit en de ecologische kwaliteit. De beoordeling van de ecologische kwaliteit is opgebouwd uit de beoordelingen van de 'biologische kwaliteit', de 'algemene fysisch-chemische kwaliteit', de 'overig relevante verontreinigende stoffen' en 'hydromorfologie'. De biologische kwaliteit, opgebouwd uit maatlatten voor algen, macrofauna, vissen en waterplanten, is meestal bepalend voor de ecologische kwaliteit. Binnen de maatlatten en tussen de maatlatten wordt het one-out-all-out-principe toegepast: als één stof of één biologische maatlat niet voldoet, dan is ook de overkoepelende beoordeling onvoldoende. Daarmee geeft de KRW een streng oordeel over de Nederlandse waterkwaliteit.

Beleidsopgave KRW is groot, onder andere door overbemesting

De biologische kwaliteitsdoelstellingen uit de KRW worden in veel wateren nog niet gehaald (Van Gaalen et al. 2016). In 2015 voldeed 3 procent van de regionale wateren en 25 procent van de rijkswateren aan alle biologische kwaliteitsdoelen uit de KRW (figuur 2.6).

Beoordeling biologische kwaliteit volgens Kaderrichtlijn Water, 2015



Bron: Deltares; bewerking PBL

Figuur 2.6

De belangrijkste oorzaken voor de overwegend matige tot slechte biologische kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater zijn:

- Vermesting met de nutriënten stikstof en fosfor: Deze zorgen onder andere voor algengroei.
- Een onnatuurlijke inrichting van het water: De meeste beken zijn recht getrokken en hebben een strakke oever met weinig natuurlijke habitats voor planten en dieren. De meeste meren en kanalen hebben een harde oever, waardoor het oeverecosysteem nauwelijks tot ontwikkeling komt. Het waterpeil is vaak een vastgesteld peil, met een beperkte natuurlijke dynamiek.
- Versnippering van het leefgebied: Door de aanwezigheid van gemalen en stuwen kunnen vissen nauwelijks migreren. Vispassages worden aangelegd om dit te verbeteren.
- Belasting met bestrijdingsmiddelen: Deze zorgt voor sterfte van macrofauna. Vooral door piekbelasting kan een grote sterfte optreden.

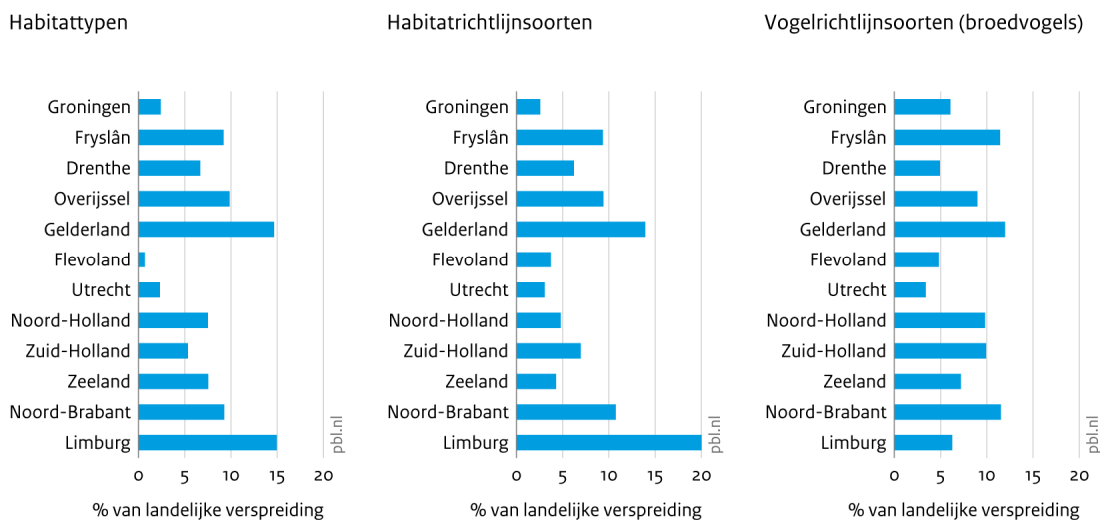
De afgelopen jaren is de biologische waterkwaliteit langzaam verbeterd

De biologische waterkwaliteit verbetert langzaam. Per individuele biologische maatlat is het aandeel waterlichamen dat goed scoort, over de periode 2009-2015 toegenomen met 4 tot 12 procentpunten (Van Gaalen et al. 2016). Uit langdurige trendreeksen van de kwaliteit van macrofauna en waterplanten blijkt dat in de laatste twintig jaar de kwaliteit gemiddeld 5 procentpunt is verbeterd. De effecten van vermessing van het oppervlaktewater komen het beste tot uiting in de maatlat voor algen. De inrichting en het beheer van het water zijn het sterkst gekoppeld aan de beoordeling van macrofauna en vissen.

Doelen voor KRW gaan over waterlichamen

De waterbeheerders hebben in de KRW-stroomgebiedbeheerplannen aangegeven welke wateren zij in de rapportages aan de Europese Commissie meenemen. Dit hebben zij gedaan volgens de systematiek en de randvoorwaarden van de KRW. Voor deze 'waterlichamen' geldt een verplichting om uiterlijk in 2027 de vastgestelde doelen te halen (resultaat-

Verspreiding van habitattypen en soorten per provincie, 2007 – 2011



Bron: Ministerie van EZ; bewerking PBL

Figuur 2.7

verplichting). De waterlichamen moeten volgens de KRW een 'aanzienlijke omvang' hebben. Nederland heeft het overgrote deel van de wateren met een 'aanzienlijke omvang' aangewezen als KRW-waterlichaam. De 'haarvaten' van het watersysteem, zoals poldersloten en veel stedelijk water, zijn conform de voorgaande methodiek geen KRW-waterlichaam. Hetzelfde geldt voor de kleine ecologisch waardevolle wateren zoals vennen of kleinere (delen van) beken, de zogeheten waterparels. Omdat deze 'overige wateren' wel de kwaliteit van de waterlichamen kunnen beïnvloeden, bestaat er een inspanningsverplichting om de kwaliteit van deze wateren voldoende te laten zijn voor het halen van de doelen voor de waterlichamen.

2.3 Gezamenlijke opgave provincies en Rijk

Beleidsopgave VHR is gezamenlijke opgave van provincies en Rijk

Zoals genoemd, is de realisatie van de VHR-doelen een landelijke opgave. Alle provincies dragen bij aan de VHR-doelen, maar de mate waarin verschilt (figuur 2.7). Figuur 2.7 geeft aan welk percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende habitattypen of richtlijnsoorten binnen de provincie voorkomt. Elke soort of elk habitatype telt in deze analyse even zwaar. Sommige soorten of habitattypen op het land of in het water komen echter voor het grootste deel of zelfs geheel in één provincie voor. Denk bijvoorbeeld aan de zinkweiden of kalkgraslanden in Limburg of de brede geelgerande waterroofkever in Drenthe. Voor het verbeteren van de staat van instandhouding van deze typen natuur staan vooral deze specifieke provincies aan de lat. Voor de meeste soorten of habitattypen geldt echter dat deze in meerdere provincies voorkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de boomkikker of de droge heiden. Veel soorten en habitattypen voldoen niet aan de VHR-doelen. De provincies hebben daarom met het Rijk een gezamenlijke opgave hiervoor.

2.4 Provinciaal natuurbeleid

Om de hierboven geschetste beleidsopgave te realiseren zetten de provincies verschillende strategieën in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier, zij het binnen de beleidskaders van het Rijk en de EU (zie hiervoor Fontein et al. 2017). In de analyse concentreren we ons op de strategieën waarvan de provincies, het Rijk en de manifestpartners het grootste effect verwachten (Kuindersma et al. 2015, 2017). Het gaat hierbij om:

1. realiseren van het Natuurnetwerk Nederland en overige natuur (hectares);
2. verbeteren van milieu- en watercondities;
3. uitvoeren van agrarisch en regulier natuurbeheer.

Bij deze strategieën kijken we ook naar een aantal vernieuwingen, zoals benoemd in hoofdstuk 3 van het hoofdrapport van de lerende evaluatie. Zo nemen we het effect van het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer mee en besteden we aandacht aan nieuwe uitvoeringsarrangementen en agrarische zelfrealisatie omdat die een belangrijke rol spelen bij de realisatie van het Natuurnetwerk. Natuur op uitnodiging nemen we mee voor Flevoland, maar initiatieven in andere provincies blijven buiten beschouwing omdat deze onvoldoende concreet zijn. Dit geldt ook voor het bevorderen van groene burgerinitiatieven. Het procesbeheer van natuur nemen we mee als een onderdeel van het bestaande reguliere natuurbeheer. Kuindersma et al. (2017) gaan dieper in op deze vernieuwingen. Het aanvullend actief soortenbeleid en het beleid voor kleinschalige landschapselementen zijn niet meegenomen, omdat hierover gegevens ontbreken. Naast deze natuurbeleidsstrategieën kijken we ook naar het verwachte effect van het waterbeleid en het stikstofbronbeleid op natuur.

De verschillende strategieën staan niet los van elkaar. Zo valt het verbeteren van condities vaak samen met het realiseren van het Natuurnetwerk. Denk bijvoorbeeld aan inrichtingsmaatregelen waarbij ook antiverdrogingsmaatregelen worden getroffen.

2.4.1 Natuurnetwerk Nederland en overige natuur

Realisatie Natuurnetwerk belangrijkste strategie voor biodiversiteit

Realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur, EHS) blijft de belangrijkste strategie van provincies voor het versterken van de biodiversiteit. Vaak valt het verbeteren van de milieu- en watercondities (zie paragraaf 2.4.2) samen met het realiseren van het Natuurnetwerk. Provincies zien de verbetering van condities daarbij vaak als een onderdeel van het realiseren van het Natuurnetwerk. Voor de analyse hebben we de twee hier echter consistent onderscheiden als aparte strategieën. Het Natuurnetwerk is een stelsel van zo veel mogelijk aaneengesloten natuurgebieden dat door provinciaal beleid wordt beschermd, uitgebreid en versterkt. Vooral de harde juridische verplichtingen van de VHR en de KRW zouden zijn gediend met het uitbreiden en verbinden van bestaande natuurgebieden, doordat de leefgebieden van beschermde soorten worden uitgebreid en de waterkwaliteit wordt verbeterd. Het Natuurnetwerk omvat daarom het merendeel van de Natura 2000-gebieden. Naast het nakomen van de Europese verplichtingen hebben diverse provincies andere doelen met hun Natuurnetwerk. Zo zien Limburg, Zeeland, Fryslân en Noord-Holland hun Natuurnetwerk ook als middel om recreatie en vrijetijdsbesteding te stimuleren.

Herijking gericht op voldoen aan Europese verplichtingen

De meeste provincies hebben, als gevolg van het Bestuursakkoord en de bezuinigingen van het Rijk op natuur in het kader van de herijking van de EHS, hun nog te realiseren EHS ingekrompen. Hierbij hebben ze onderdelen van de geplande natuur geschrappt die niet waren gericht op het voldoen aan de Europese verplichtingen. Provincies verschillen sterk in de mate waarin ze de oorspronkelijke EHS-opgave hebben verkleind. Noord-Holland en Noord-Brabant hebben de beoogde omvang van hun Natuurnetwerk gelijk gehouden en dus geen geplande nieuwe natuur geschrappt. Overijssel en Zuid-Holland hebben hun Natuurnetwerk

bepikt tot wat nodig is voor de Europese en andere juridische verplichtingen. De overige provincies hebben de EHS wel herijkt maar bovenop de gebieden die nodig zijn voor de Europese en andere juridische verplichtingen, nog extra natuur (provinciale plus) toegevoegd (Kuindersma et al. 2015). De ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk verschilt hierdoor sterk per provincie. Zo hebben Noord-Brabant en Drenthe een grote ontwikkelopgave vastgesteld en is de ontwikkelopgave voor Zeeland en Utrecht beperkt.

Realiseren Natuurnetwerk door vergroten en versterken van natuur

De nadruk bij de realisatie van het Natuurnetwerk ligt in alle provincies op het vergroten en versterken van bestaande natuurgebieden. In het Natuurpact hebben het Rijk en de provincies afgesproken te streven naar een robuust Natuurnetwerk door het te vergroten, te verbeteren en verbindingen te realiseren tussen natuurgebieden en hun omgeving. Het met elkaar verbinden van natuurgebieden krijgt daarbij minder aandacht dan voorheen. Het concept 'robuuste verbindingen', waarbij het ging om grootschalige verbindingen (zones) tussen grote natuurgebieden, is verlaten. De meeste provincies hebben deze zones geschrapt of vervangen door kleinere reguliere verbindingen of vormen van groenblauwe dooradering (Kuindersma et al. 2015). Bij de realisatie van het Natuurnetwerk hanteren provincies over het algemeen de volgende prioriteitsvolgorde: 1) gebieden met bestuurlijke en juridische verplichtingen (compensatie en afspraken van voor het Natuurpact); 2) gebieden in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (de PAS) binnen de Natura 2000 (zie verder 2.3.2); 3) overige Natura 2000-gebieden; (4) gebieden met KRW-doelen; en (5) overig natuur of Natuurnetwerk.

Aantal provincies faciliteren natuurontwikkeling op afgevalen EHS-zones

Provincies zijn verschillend omgegaan met de zones die bij de herijking van de EHS zijn afgevalen. Utrecht, Limburg, Gelderland en Overijssel willen via de strategie 'natuur op uitnodiging' initiatieven van vooral private actoren faciliteren met onder meer planologische medewerking in ruil voor de realisatie van natuur. Flevoland zet ook stevig in op natuur op uitnodiging, maar dan provincie breed. Anders dan de genoemde provincies biedt zij hiervoor naast planologische medewerking ook financiering (zie verder PBL 2017: hoofdstuk 3).

Zelfrealisatie van Natuurnetwerk is voorkeursstrategie

Belangrijk voor de realisatie van het Natuurnetwerk is het provinciaal grondbeleid. Hierin is een omslag opgetreden ten opzichte van de periode van voor het Natuurpact. Om grond beschikbaar te maken voor natuur werd in die periode vooral ingezet op vrijwillige verwerving, eventueel gecombineerd met ruil, en vervolgens doorlevering aan terreinbeheerders. Nu hebben de meeste provincies 'zelfrealisatie' als voorkeursstrategie. Hierbij realiseren en beheren agrariërs of andere particuliere grondeigenaren zelf natuur of scheppen ze daarvoor de voorwaarden op eigen grond. Er zijn twee varianten. Bij de eerste variant treedt functieverandering op. De grond krijgt dan de planologische functie natuur en de grondeigenaar wordt gecompenseerd voor het verlies aan productiewaarde. Bij de tweede variant treedt geen planologische functieverandering op. De grondeigenaar krijgt een schadevergoeding – in grond of in geld – voor de nadelige gevolgen van de getroffen inrichtingsmaatregelen (zie verder PBL 2017: hoofdstuk 3).

De redenen waarom de provincies inzetten op zelfrealisatie in plaats van verwerving, lopen uiteen van het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en het draagvlak onder grondeigenaren, het met elkaar verbinden van natuur en economie tot het besparen van kosten en tijd. Met zelfrealisatie voorkomen ze aankoop en openbare aanbesteding van grond, waardoor ze niet te maken krijgen met het gelijkberechtigingsprincipe (Fontein et al. 2017).

Bereidheid tot inzetten dwingend instrumentarium toegenomen

Een andere verandering in het provinciaal grondbeleid is dat de meeste provincies de mogelijkheid om onteigening in te zetten voor natuurrealisatie hebben opgenomen in hun grondnota's. Ze overwegen dit instrument in te zetten voor de realisatie van de PAS-opgave (zie verder paragraaf 2.4.2) als het vrijwillige spoor vastloopt. Sommige provincies (Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant) treffen hiervoor al voorbereidingen. Voor het overige Natuurnetwerk willen de provincies vooralsnog geen dwingend instrumentarium inzetten. Er zijn ook provincies die de inzet van het instrument uitsluiten. Dit zijn deels provincies die geen of een kleine PAS-opgave hebben, zoals Flevoland, Zeeland, Zuid-Holland en Fryslân, maar ook Limburg. Redenen voor de terughoudendheid zijn de weerstand in de landbouwsector tegen onteigening, de sociale gevolgen en de kosten van onteigening. Ook zijn provincies zeer terughoudend met het instrument van wettelijke herverkavelingen wegens de vermeende lange duur en het verplichtende karakter ervan (Boonstra et al. 2014).

Provincies leggen initiatief voor natuurrealisatie bij anderen

Ook is er een verschuiving in de procesregie waarneembaar. Voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid laten sommige provincies het initiatief voor natuurrealisatie zo veel mogelijk bij externe partijen. Zo maken Overijssel, Gelderland, Limburg en Noord-Brabant in de vorm van 'nieuwe uitvoeringsarrangementen' afspraken met maatschappelijke organisaties, waterschappen en gemeenten om een rol als gebiedsregisseur of -trekker op zich te nemen voor de realisatie van complexe natuuropgaven (zie verder PBL 2017: hoofdstuk 3). Vóór het Natuurpact werd deze rol meestal door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) of de provincie zelf vervuld. Drenthe en Groningen hebben de uitvoering van het natuurbeleid ondergebracht bij Prolander, de opvolger van de DLG in deze provincies. Ook andere provincies bouwen voort op bestaande uitvoeringsorganisaties, zoals de provincie Utrecht met de gebiedscoöperatie O-gen in Utrecht-Oost.

2.4.2 Verbeteren milieu- en watercondities

Verbeteren milieu- en watercondities voor aanpak verdroging en vermesing

Provincies zetten in op de verbetering van milieu- en watercondities om de kwaliteit van (beschermde) natuur te verbeteren. Zo lang deze condities niet op orde zijn, kunnen de VHR-soorten niet duurzaam voortbestaan. Het gaat bij het verbeteren van de milieu- en watercondities vooral om het bestrijden van de verdroging van natuur en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting. Vaak valt het verbeteren van deze condities samen met het realiseren van het Natuurnetwerk (zie ook paragraaf 2.4.1). Denk bijvoorbeeld aan inrichtingsmaatregelen waarbij ook antiverdrogingsmaatregelen worden getroffen.

Focus op Natura 2000- en PAS-gebieden

Provincies richten zich bij het verbeteren van de milieu- en watercondities sterk op de Natura 2000-gebieden in het Natuurnetwerk en daarbinnen op de stikstofgevoelige gebieden, de zogenoemde PAS-gebieden. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is een landelijk instrument voor het verminderen van de stikstofdepositie en het bestrijden van de effecten van stikstofbelasting op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd vergroot het daarmee de ontwikkelingsruimte voor omliggende economische activiteiten. De ontwikkelingsruimte is juridisch gekoppeld aan het natuurherstel voor VHR-soorten en -leefgebieden. Het Rijk is verantwoordelijk voor de zogenoemde bronmaatregelen die moeten zorgen voor een blijvende reductie van de stikstofdepositie, zoals het treffen van voer- en managementmaatregelen, het realiseren van emissiearme stallen en bemesting door de agrarische sector. De provincies zijn verantwoordelijk voor de zogenoemde herstelmaatregelen, die zijn bedoeld om de gevolgen van stikstofbelasting te bestrijden. Denk aan het verbeteren van de hydrologische toestand en het uitvoeren van tijdelijk herstelbeheer (zoals plaggen en maaien) in de PAS-

gebieden. Voor ieder PAS-gebied is een gebiedsanalyse uitgevoerd waarin is aangegeven welke herstelmaatregelen moeten worden genomen om de natuurkwaliteit in het betreffende gebied in stand te houden en, wanneer van toepassing, te verbeteren. Hieruit blijkt dat bijvoorbeeld Overijssel sterk inzet op vernatting. Provincies kunnen ook eigen bronbeleid voeren. De provincies Noord-Brabant en Limburg stellen bijvoorbeeld extra eisen aan de ammoniakemissie van nieuwe en te renoveren stallen van veehouderijbedrijven. Ook benutten de provincies de KRW-maatregelen om de watercondities voor natuur te verbeteren. Denk bijvoorbeeld aan hydrologische maatregelen zoals het vasthouden van water in de haarvaten van de bodem om de verdroging van natuur aan te pakken. Alle provincies willen niet alleen in de Natura 2000-gebieden maar ook in andere gebieden de milieu- en watercondities verbeteren. Enkele provincies richten zich ook op gebieden buiten het Natuurnetwerk, zoals Noord-Brabant, Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland.

2.4.3 Uitvoeren van agrarisch en regulier natuurbeheer

Natuurbeheer voor het behouden of verbeteren van beschermde natuur

Om de kwaliteit van (agrarische) natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Bij beheer kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier beheer van het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer (ANB) buiten het Natuurnetwerk. De meeste provincies hebben hun kwaliteitsambities voor het Natuurnetwerk vooralsnog niet bijgesteld als gevolg van de herijking van en de bezuinigingen op het natuurbeleid. Soms is wel het aantal of de oppervlakte van dure beheertypen ingekrompen (Gelderland, Noord-Brabant). Ook zetten sommige provincies in op 'procesbeheer' of op beheerarme natuur om de kosten van het natuurbeheer te verminderen (zie verder hoofdstuk 3). Bijstelling van de doelen vindt verder vooral plaats voor natuurgebieden in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. Zo geeft Limburg aan voor nieuwe natuur buiten de Natura 2000-gebieden te volstaan met een basisinrichting (Kuindersma et al. 2015).

Beheer Natuurnetwerk open voor alle partijen

Door afspraken over gelijkberechtiging moet het beheer van het Natuurnetwerk inmiddels openstaan voor iedereen die natuur kan en wil beheren (zie ook PBL 2017: hoofdstuk 5). Voor nieuwe natuur zetten de meeste provincies in op zelfrealisatie, waarbij het natuurbeheer vervolgens wordt uitgevoerd door bestaande grondeigenaren. Hiernaast, indien de grond al in provinciaal bezit is, zetten ze in op open aanbesteding, waarna het beheer wordt gegund aan degene die het beste bod doet.

Agarisch natuurbeheer met collectieven beperkt tot kerngebieden

Agarisch natuurbeheer is in de meeste provincies heel belangrijk. Hiermee worden twee ambities bediend: het versterken van de biodiversiteit en het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Voor het agrarisch natuurbeheer is een landelijke 'stelselwijziging' doorgevoerd als reactie op de tegenvallende ecologische resultaten van de vorige subsidieregeling. In lijn hiermee hebben de provincies de omvang beperkt van de gebieden waar agrarisch natuurbeheer wordt gesubsidieerd, zetten ze over het algemeen in op zwaardere beheerpakketten en richten ze zich op zogenoemde kerngebieden. De provincies sluiten nu contracten over het gewenste agrarisch natuurbeheer af met collectieven in plaats van met individuele boeren. Het aantal collectieven dat actief is binnen een provincie, wisselt sterk. Zo hebben de provincies Drenthe en Limburg één collectief, terwijl er in Zuid-Holland tien en in Fryslân en Utrecht beide zeven zijn. Het voordeel van een collectief is de efficiëntie. Kleinere collectieven hebben daarentegen meer binding met de boeren en burgers in het gebied als ze voortbouwen op de netwerken van de bestaande natuurverenigingen (zie verder PBL 2017: hoofdstuk 3). De ex-ante-evaluatie van Melman et al. (2016) gaat dieper in op het agrarisch natuurbeheer.

3 Methode

In dit hoofdstuk staat de methode centraal die we hebben gebruikt om een inschatting te maken van het plan- en uitvoeringspotentieel van het beleid gericht op de realisatie van de VHR-doelen. Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, maken we onderscheid tussen het planpotentieel, waarbij we geen rekening houden met de uitvoerbaarheid (paragraaf 3.1), en het uitvoeringspotentieel, waarbij we dat wel doen (paragraaf 3.2).

Met het *planpotentieel* bedoelen we 'het te verwachten effect in 2027 als het voorgenomen beleid volledig wordt gerealiseerd'. Het doel van het planpotentieel is om het wenkend perspectief van het beleid aan te geven: het te verwachten effect van beleid wanneer dit wordt uitgevoerd zoals beoogd in de plannen. Om het planpotentieel te bepalen gebruiken we de inzet van maatregelen zoals genoemd in de officiële plannen die zijn goedgekeurd door de Provinciale en Gedeputeerde Staten (PS en GS), uitgedrukt in volume en kwaliteit en op een aangewezen locatie. Naast het provinciaal natuurbeleid nemen we in het planpotentieel ook het waterbeleid en het stikstofbronbeleid mee. Dit beleid draagt eveneens bij aan de realisatie van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR).

Met het *uitvoeringspotentieel* bedoelen we 'het verwachte effect van de beleidsstrategieën in de praktijk, waarbij rekening wordt gehouden met te verwachten faal- of succesfactoren, kansen en risico's'. Wanneer deze risico's worden ondervangen en kansen worden verzilverd, is realisatie van het volledige planpotentieel mogelijk. In het algemeen zal het uitvoeringspotentieel lager liggen dan het planpotentieel. Bij het bepalen van het plan- en uitvoeringspotentieel zijn we er wel van uitgegaan dat maatregelen ecologisch effectief worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld dat plagen of maaien plaatsvindt in het goede seizoen, met de juiste frequentie en op de juiste ruimtelijke schaal. Zo is bij de beoordeling van antivervroegingsmaatregelen verondersteld dat de maatregelen zijn gericht op het realiseren van aldaar gestelde ecologische doelen en dat bijvoorbeeld grondwaterstanden niet te hoog of te laag worden. Hoe deze 'uitvoering' plaatsvindt, kunnen we alleen achteraf vaststellen in een ex-postevaluatie. Hieronder beschrijven we hoe we het planpotentieel en het uitvoeringspotentieel hebben bepaald.

Bij het planpotentieel ligt de focus op de betekenis van het beleid voor de VHR-doelen voor landnatuur. De bijdrage van het provinciaal natuurbeleid aan de KRW-doelen voor de regionale zoete wateren komt afzonderlijk aan de orde (paragraaf 3.3). Recent heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een analyse gemaakt van de effecten van stroomgebiedsbeheersplannen op de KRW-doelrealisatie richting 2027 (Van Gaalen et al. 2016). Deze doorrekening wordt gebruikt om de samenhang met de provinciale plannen te duiden.

3.1 Inschatting planpotentieel op basis van provinciale informatie

Het planpotentieel gaat over het te verwachten effect van het provinciaal natuurbeleid, het waterbeleid en het stikstofbronbeleid op het realiseren van de VHR-doelen voor landnatuur in 2027, als deze volledig worden gerealiseerd. We willen weten wat het effect van dit beleid is op de condities waaronder de VHR-soorten landelijk duurzaam kunnen voortbestaan. Dit effect ontstaat doordat de fysieke condities die van belang zijn voor het voorkomen van die soorten, veranderen omdat maatregelen hierop ingrijpen. In deze analyse staan dan ook de

volgende drie aspecten centraal: 1) het effect van het beleid op de fysieke condities die belangrijk zijn voor het voorkomen van soorten (paragraaf 3.1.1), 2) de vraag of de verandering in fysieke condities leidt tot geschikte condities waaronder landnatuur, inclusief VHR-soorten, kan voorkomen (paragraaf 3.1.2) en 3) de vraag of de verandering in fysieke condities leidt tot condities waaronder soorten op landelijke schaal duurzaam kunnen voortbestaan (paragraaf 3.1.3).

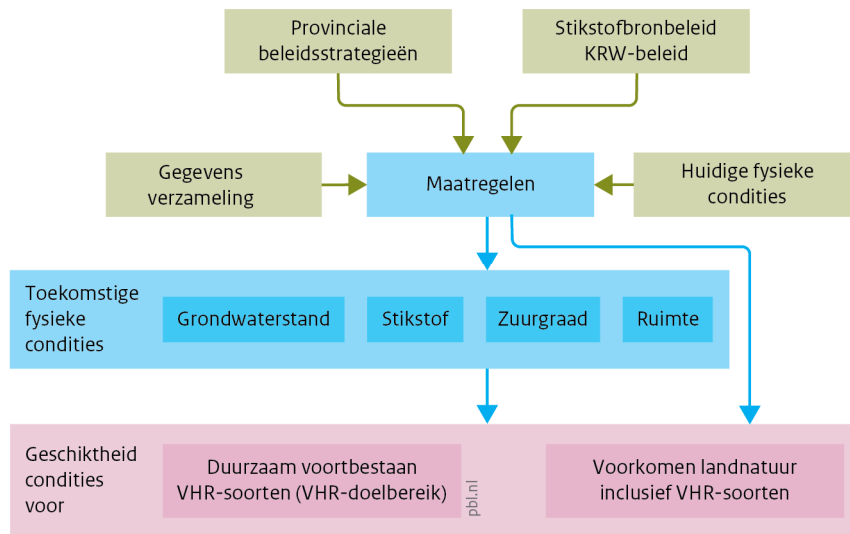
Het potentiële effect van het beleid op de fysieke condities die belangrijk zijn voor het voorkomen van soorten, bepalen we aan de hand van 1) de huidige fysieke condities, 2) de concrete, fysieke maatregelen die voortkomen uit de beschreven provinciale beleidsstrategieën en het overig beleid en 3) het verwachte effect van deze maatregelen op de fysieke condities in de toekomst. Condities veranderen namelijk omdat fysieke maatregelen die op bepaalde locaties worden genomen, daarop ingrijpen. Zo zorgt de maatregel 'het dempen van sloten' voor het vernatten van een gebied, waarvan soorten die afhankelijk zijn van water kunnen profiteren. In de analyse kijken we naar die condities die belangrijk zijn voor het voorkomen van soorten. Het gaat dan om de fysieke condities grondwaterstand, stikstof, zuurgraad en ruimte. Bij de conditie ruimte gaat het erom of het leefgebied van een soort voldoende groot en samenhangend is.

Of de verandering in de fysieke condities leidt tot geschikte condities waaronder landnatuur, inclusief VHR-soorten, kan voorkomen, is bepaald door de fysieke condities in de huidige en toekomstige situatie te vergelijken met de condities die nodig zijn voor het voorkomen van soorten of beheertypen. Maatregelen kunnen niet alleen via een verandering van de fysieke condities effect hebben op het voorkomen van soorten, maar ook op directe wijze invloed hebben, bijvoorbeeld met de uitvoering van natuurbeheer.

Vervolgens bepalen we of de verandering van de fysieke condities leidt tot condities waaronder soorten landelijk duurzaam kunnen voortbestaan. Hiervoor gebruiken we een rekenmodel: de Metanatuurplanner, ook wel het Model for Nature-Policy genoemd (Graft-van Rossum et al. 2014; Pouwels et al. 2009; Pouwels et al. 2016; Pouwels et al. in voorbereiding b). De Metanatuurplanner legt een koppeling tussen de verandering in de fysieke condities en de condities die nodig zijn voor het duurzaam voortbestaan van soorten. Het model analyseert dus niet of de soorten zelf duurzaam zullen voorkomen, maar of de condities voor een VHR-soort duurzaam zijn. De modeluitkomst is gebruikt als indicator voor een gunstige staat van instandhouding op de lange termijn. In dit rapport wordt 'het percentage VHR-soorten met geschikte condities voor landelijk duurzaam voortbestaan' als indicator gebruikt voor het percentage Vogelrichtlijn-, Habitatrichtlijn- en typische habitatsoorten met een 'gunstige staat van instandhouding' op de lange termijn. Deze indicator wordt in dit rapport benoemd als inschatting van het VHR-doelbereik op het land. Om het potentiële effect van het provinciaal natuurbeleid te bepalen, is het VHR-doelbereik berekend voor de huidige situatie in 2015 en voor de toekomstige situatie in 2027.

In figuur 3.1 zijn bovenstaande stappen schematisch weergegeven. Hieronder beschrijven we de wijze waarop de verschillende stappen van deze analyse zijn uitgevoerd. Voor een verdiepende technische toelichting zie Pouwels et al. (in voorbereiding a en b). Tot slot geven we in paragraaf 3.1.5 aan welke onzekerheden er zijn in onze analyse en onze resultaten. Denk bijvoorbeeld aan beperkingen die voortkomen uit de kwaliteit van de beschikbare data of aan beperkingen van het gebruikte modelinstrumentarium. Zodoende kan de mate worden aangegeven waarbinnen de uiteindelijke resultaten redelijkerwijs kunnen afwijken van de verwachtingen. Ook kunnen de kennislacunes worden geduid die het meest verantwoordelijk zijn voor de afwijkingen. Voor zover het hierbij niet om inherente, onbekende onzekerheden gaat, kan dit leiden tot bijstelling van de verwachtingen en tot robuustere uitspraken. Ook kunnen de oorzaken van afwijkingen beter worden opgespoord, hetgeen aanleiding kan geven tot een gerichte bijstelling van het beleid.

Stappen bepalen planpotentieel



Bron: PBL

Figuur 3.1

3.1.1 Bepalen van het effect van beleid op fysieke condities

Om het effect van de provinciale beleidsstrategieën en het overig beleid op de fysieke condities te bepalen volgen we de volgende stappen: 1) bepalen van de huidige fysieke condities; 2) bepalen welke concrete, fysieke maatregelen voortkomen uit de beschreven provinciale beleidsstrategieën en het overig beleid en 3) bepalen van het verwachte effect van deze maatregelen op de toekomstige fysieke condities.

1. Bepalen van huidige fysieke condities

Om de fysieke condities voor natuur in de huidige situatie te bepalen, is het volgende als basis gebruikt:

- Voor de fysieke conditie stikstof is de hoogte van de stikstofdepositie gebruikt. Deze wordt gezien als een indicatie voor de stikstofbeschikbaarheid in de bodem. Hiervoor is een landsdekkende kaart beschikbaar (RIVM 2015, feitelijke situatie 2014).
- Voor de fysieke conditie zuurgraad is de bodem-pH geschat op basis van vegetatieopnamen uit de periode 1990 tot 2015 (Pouwels et al. in voorbereiding a). Dit omdat een meetnet van directe pH-metingen ontbreekt. De geschatte niveaus zijn vervolgens gecombineerd met de bodemkaart, de grondwatertrappenkaart en de neergeschaalde beheertypenkaart.²
- Als maat voor de vochttoestand in de bodem is de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand gebruikt. Deze is ten eerste geschat op basis van vegetatieopnamen uit de periode 2004 tot 2015 (Pouwels et al. in voorbereiding a). Deze geschatte niveaus zijn vervolgens gecombineerd met de bodemkaart, de grondwatertrappenkaart en de neergeschaalde beheertypenkaart tot een vlakdekkende grondwaterstandenkaart.

² Soms is het hiervoor nodig om de kaarten met typen natuur neer te schalen/ te verfijnen. Dit geldt voor delen van grootschalige beheertypen (N01.xx) zoals duin- en kwelderlandschap als ook de beheertypen open duin en moeras. Bij de neerschaling is gebruik gemaakt van onder andere bodem- en vegetatiekaarten en habitattypenkaarten (Pouwels et al. in voorbereiding a).

Ten tweede is deze kaart op basis van vegetatieopnamen gecombineerd met een grondwaterstandenkaart die is opgesteld op basis van peilbuisgegevens (Van Delft et al. 2017) en is het gemiddelde van beide geschatte grondwaterstanden berekend.

- De fysieke conditie ruimte is bepaald op basis van de beheertypenkaarten. Hierbij wordt gekeken hoe groot en samenhangend het leefgebied van een soort is.

2. Bepalen van maatregelen die voortkomen uit provinciale beleidsstrategieën en overig beleid

Binnen de drie belangrijkste beleidsstrategieën die provincies inzetten om de beleidsopgave te realiseren – 1) realiseren van het Natuurnetwerk Nederland en overige natuur; 2) verbeteren van milieu- en watercondities; 3) uitvoeren van agrarisch en regulier natuurbeheer (paragraaf 2.4) –, worden verschillende maatregelen genomen gericht op het realiseren van de VHR-doelen voor landnatuur. Zo worden gebieden uitgebreid met hectares nieuwe natuur en worden vernattingsmaatregelen genomen zoals het dempen van sloten, waardoor de grondwaterstand hoger wordt. Het zijn namelijk de fysieke maatregelen die uit de strategieën voortkomen en die ingrijpen op de condities voor VHR-soorten en daarmee op het duurzaam voortbestaan van die soorten. Naast deze drie beleidsstrategieën nemen we in de analyse ook het (inter)nationale stikstofbronbeleid en het KRW-beleid mee. Dit beleid draagt eveneens bij aan de realisatie van de VHR-doelen. In deze paragraaf beschrijven we eerst om welke maatregelen het gaat. Vervolgens beschrijven we welke gegevens we hiervoor hebben gebruikt.

Om het potentiële effect van de beleidsstrategieën te bepalen, hebben we niet alleen een specificatie van de maatregelen nodig, maar ook een inschatting van de omvang (aantal hectares) en de locatie van die maatregelen. Voor de wijze waarop de omvang en de locatie van deze maatregelen is ingeschat, zie Pouwels et al. (in voorbereiding a).

Maatregelen die voortkomen uit de provinciale beleidsstrategieën en overig beleid

De definitie van de drie strategieën in dit rapport kan verschillen van de wijze waarop de provincies hun beleidsstrategieën definiëren. In de praktijk is het onderscheid tussen de strategieën vaak ook moeilijk te maken. Zo worden natuurgebieden gerealiseerd door een combinatie van uitbreiding en inrichting. Voor de analyse is dit onderscheid echter belangrijk en valt uitbreiding van het areaal natuur onder het realiseren van het Natuurnetwerk, terwijl inrichtingsmaatregelen en andere herstelmaatregelen zijn meegenomen als invulling van de strategie 'verbeteren van condities'. Hieronder is beschreven hoe de strategieën voor de analyse nader zijn gedefinieerd.

Maatregelen voor het realiseren van Natuurnetwerk Nederland

Provincies streven ernaar het areaal natuur te vergroten. Hiervoor hebben ze twee maatregelen ter beschikking, namelijk uitbreiding van het areaal en verandering van het type natuur. Dit laatste gebeurt hetzij door omvorming van bestaande natuur (bijvoorbeeld door bos te kappen voor de realisatie van heide), hetzij door minder ingrijpende beheerveranderingen, zoals de verandering van soortenrijk grasland naar schraalgrasland door verandering in maaibeheer of wijziging in beheer wat meer gericht is op grootschalig landschap. Alleen bij uitbreiding van areaal is er een nettogroei in de hoeveelheid hectares natuur. Bij verandering van beheertypen is er geen netto-uitbreiding, er is dan alleen uitbreiding van een specifiek type natuur.

Maatregelen voor verbeteren van milieu- en watercondities

Bij het verbeteren van de milieu- en watercondities als provinciale beleidsstrategie gaat het om gebiedsgerichte maatregelen die als doel hebben de bestaande fysieke condities te verbeteren. Hierbij gaat het om een selectie van gebiedsgerichte maatregelen die in het kader

van het Programma Aanpak Stikstof (de PAS) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) worden genomen en maatregelen uit overige provinciale plannen (Pouwels et al. in voorbereiding a). Met betrekking tot het KRW-beleid is gekeken naar de bijdrage van gebiedsgerichte KRW-maatregelen, zoals de inrichting van oevers en antiverdrogingsmaatregelen. We maken onderscheid tussen de inrichting van gebieden en tijdelijke herstelmaatregelen (zie bijlage tabel b1 voor de classificatie van PAS-maatregelen).

Bij maatregelen die ingrijpen op de inrichting, wordt verondersteld dat het vooral gaat om eenmalige ingrepen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die ingrijpen in de hydrologie, maatregelen die ingrijpen op de nutriëntenhuishouding of maatregelen die onder de categorie 'algemeen' vallen. Bij hydrologische maatregelen gaat het bijvoorbeeld om vernatting door het dempen van sloten. Maatregelen zoals bekalken of het maken van een bufferzone (bijvoorbeeld bos dat stikstofdepositie invangt) grijpen in op de nutriëntenhuishouding. Dan resteert nog een groep met maatregelen die niet in een specifieke categorie zijn te plaatsen doordat de beschrijving beperkt is of ontbreekt. Deze worden onder de categorie 'algemeen' geplaatst. Als aanname hierbij geldt dat op die locaties die combinatie van maatregelen plaatsvindt die nodig is voor het beoogde beheertype. Denk bijvoorbeeld aan een combinatie van omvorming en hydrologische maatregelen.

Naast de inrichtingsmaatregelen, die vaak eenmalig plaatsvinden, werken provincies ook met tijdelijk herstelbeheer aan het verbeteren van de milieu- en watercondities. Deze maatregelen worden vaker herhaald en worden ook wel aanvullend beheer genoemd. Dit zijn bijvoorbeeld maatregelen als kappen en plaggen.

Maatregelen: uitvoeren van agrarisch en regulier natuurbeheer

Volgens het planpotentieel gaan we ervan uit dat er voor alle natuur in de huidige beheertypenkaart of in de ambitiekaarten regulier natuurbeheer plaatsvindt of, wanneer van toepassing, agrarisch natuurbeheer. Verder veronderstellen we dat dit beheer optimaal wordt uitgevoerd, aansluitend aan de wensen van het beheertype en de soorten die daar deel van uitmaken. Deze aannames gelden ook voor de gebieden van partijen die geen subsidie ontvangen in het kader van het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), zoals drinkwaterbedrijven en defensieterreinen van het Rijk.

Het belang van de uitvoering van natuurbeheer hebben we achterhaald door een gedachten-experiment uit te voeren. Van elk beheertype is de beheersafhankelijkheid ingeschat door deze in te delen naar begin-, midden- of eindstadium in de natuurlijke successie. Pionierbegroeiingen, zoals open beheertypen als graslanden, behoren bijvoorbeeld tot de beginstadia van de successie en zullen door gebrek aan grootschalige processen en onder de huidige stikstofdepositie door natuurlijke successie vergrassen, verstruiken en verbossen. Beukenbossen daarentegen zullen bij afwezigheid van natuurbeheer juist ouder worden en toenemen in omvang. Wat het wegvallen van de uitvoer van natuurbeheer voor effect heeft op de totale populatieomvang van soorten in de tijd, is ingeschat op basis van modelstudies. Deze geven aan hoe populaties over de beheertypen zijn verdeeld.

Maatregelen: generieke stikstofbronmaatregelen

Naast de provinciale beleidsstrategieën, die vooral bestaan uit gebiedsgerichte maatregelen, bestaan er ook generieke landelijke maatregelen die doorwerken op het verbeteren van de condities voor VHR-soorten. Hierbij gaat het om nationaal of Europees milieubeleid, gericht op het terugdringen van emissies door bronnen van milieuvervuiling. Uitgangspunt voor de analyse is het depositiescenario van 2030, dat uitgaat van het vastgestelde en voorgenomen stikstofbronbeleid (RIVM 2015). In dit scenario worden ook generieke PAS-maatregelen meegenomen, zoals de reductie van stalemissies door melkvee met voermanagement- en stalmaatregelen en de aanscherping van mestaanwendingsvoorschriften.

Gegevensverzameling

Hieronder beschrijven we welke gegevens we hebben gebruikt om te bepalen welke maatregelen de provincies nemen. Voor een uitgebreide beschrijving zie Pouwels et al. (in voorbereiding a).

Voor de analyse hebben we gebruik gemaakt van de beleidsplannen die zijn vastgesteld voor 1 april 2016 en van de meest recente bestanden met gegevens van de provincies, BIJ12 – de provinciale uitvoeringsorganisatie –, het Kadaster, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Wageningen University & Research (WUR) of het Rijk (via landelijke bronnen). Hiervoor heeft het PBL begin 2015 een schriftelijke uitvraag gedaan aan de provincies en BIJ12, gevolgd door een bilaterale consultatie bij iedere provincie (eind 2015 tot begin 2016). In deze gesprekken zijn de verzamelde gegevens doorgesproken op bijvoorbeeld actualiteit, interpretatie en toepasbaarheid. Een gegeven is dat veel informatie over natuur in Nederland voortdurend wordt geactualiseerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor informatie over waar welke natuur voorkomt of wordt beoogd, hoe provincies en gebieden als Natura 2000-gebieden of Natuurnetwerk Nederland zijn begrensd en welke maatregelen op welke locatie worden getroffen. Voor de gegevensverzameling is 1 april 2016 als einddatum gehanteerd. Hierdoor zijn bijvoorbeeld bepaalde gegevens, zoals het recent beschikbaar gekomen natuurbeleidsplan van de provincie Utrecht, niet meegenomen in de analyse.

Voor de analyse van de maatregelen is alleen gebruik gemaakt van digitaal beschikbare gegevens, zoals de Voortgangsrapportage Natuur en de Aerius-monitor. Dit betekent dat losse maatregelen uit bijvoorbeeld gebiedsbeheerplannen niet zijn toegevoegd. Hierdoor ontbreekt onder andere het specifieke soortenbeheer buiten het gebied met agrarisch natuurbeheer.

3. Bepaling effect van maatregelen op toekomstige fysieke condities

Om het effect van elke maatregel op de toekomstige fysieke condities te bepalen, hebben we op basis van empirische relaties en *expert judgement* rekenregels opgesteld voor iedere combinatie van maatregel en fysieke conditie (Pouwels et al. in voorbereiding a). Hierbij gaat om het effect van een maatregel op de grondwaterstand in het voorjaar, de stikstofdepositie (als indicatie voor de stikstofbeschikbaarheid in de bodem) en de zuurgraad van de bodem. Zo is verondersteld dat – bij een plagcyclus van om de 30 jaar en bij een toestand van een vergraste heide – plaggen er bijvoorbeeld toe leidt dat 22 kilogram stikstof per hectare uit de bodem wordt verwijderd. Hierdoor kan het systeem tijdelijk een hogere depositie verdragen, hetgeen is gemodelleerd via een lagere depositie. Een ander voorbeeld is dat een maatregel als ‘het dempen van sloten’ op de plek van uitvoering een zodanig effect heeft op de grondwaterstand en de zuurgraad dat geschikte condities ontstaan voor de soorten die behoren tot het beheertype dat aldaar wordt nagestreefd. Hierbij geldt dat de maatregel altijd leidt tot een verandering van de fysieke condities in één richting. Wanneer bijvoorbeeld de beoogde soorten zijn gebaat bij een drogere situatie, dan heeft de vernattingsmaatregel geen effect. Dit betekent niet dat een maatregel leidt tot een optimale verbetering van condities voor alle soorten die behoren tot het beheertype. Voor sommige soorten kan het effect minder positief uitpakken of zelfs leiden tot een verslechtering. Dit komt omdat de maatregel leidt tot geschikte condities voor de groep van soorten die bij het beheertype kan voorkomen en niet voor de individuele soorten. Verder geldt dat de maatregel kan leiden tot een verslechtering van de condities voor soorten die er nu voorkomen wanneer het beheertype wat wordt nagestreefd anders is dan het huidige beheertype.

Ook is bij de toepassing van de rekenregels aangenomen dat lokale maatregelen kunnen uitstralen naar de omgeving. Zo zal de lokale verhoging van de grondwaterstand ook in naastgelegen gebieden tot een hogere grondwaterstand leiden. Ook zal deze hogere grondwaterstand lokaal de zuurgraad verbeteren en, in het geval van zandgrond, via diepe kwel een positief effect hebben op de zuurgraad in de omgeving.

Maatregelen zoals uitbreiding en omvorming werken direct door op de ruimtelijke condities voor soorten. Door een toename van areaal kan het leefgebied van een soort worden vergroot of meer in samenhang worden gebracht.

3.1.2 Bepaling geschiktheid fysieke condities voor voorkomen landnatuur

Het bepalen van de geschiktheid van de fysieke condities voor het voorkomen van landnatuur, inclusief VHR-soorten, gebeurt door deze condities in de huidige en toekomstige situatie te vergelijken met de condities die nodig zijn voor het voorkomen van soorten of beheertypen. Wanneer de fysieke condities voldoen aan de randvoorwaarden van de soort die of het beheertype dat op een locatie voorkomt of wordt beoogd,³ dan zijn de condities geschikt voor het voorkomen ervan. In deze paragraaf beschrijven we de indicator die deze geschiktheid in beeld brengt. De verandering van huidige naar toekomstige situatie geeft aan of de geschiktheid van de condities verbetert, verslechtert of gelijk blijft. Figuur 4.6 en verschillende figuren in hoofdstuk 5 beschrijven de huidige en toekomstige milieu-, water- en ruimtelijke condities op deze wijze.

Voor de milieucondities stikstof en zuurgraad en voor de watercondities is de geschiktheid van de condities bepaald door de fysieke condities te vergelijken met de randvoorwaarden voor beheertypen uit de Werkwijze Monitoring en Beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS (Van Beek et al. 2014). In deze Werkwijze is aangegeven welke beheertypen in welke mate gevoelig zijn voor stikstofdepositie, voor bodem-pH en voor de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand. Wanneer de randvoorwaarden niet bekend zijn in de Werkwijze, zijn ze berekend (Wamelink et al. 2011). In de beoordeling worden drie categorieën onderscheiden: een goede, een matige en een slechte kwaliteit. De situatie hangt af van het verschil tussen de gemeten of de geschatte fysieke conditie op een locatie en de randvoorwaarden aan de fysieke condities die het op de locatie voorkomende beheertype stelt. Zo geldt voor de milieuconditie stikstof dat de grenzen tussen de categorieën zijn gebaseerd op de kritische depositiewaarden van de plantenassociaties die behoren tot de beheertypen. De kritische depositiewaarde is het stikstofniveau waaronder geen noemenswaardige schade aan de natuur optreedt. Wanneer de hoeveelheid stikstof die op de bodem valt de kritische depositiewaarde overschrijdt, bestaat het risico dat plantensoorten zullen verdwijnen. Hoe hoger de overschrijding en hoe langer deze duurt, hoe groter de effecten. De milieuconditie stikstof wordt bijvoorbeeld als 'goed' of 'geschikt' aangemerkt als deze lager is dan de kritische depositiewaarde van de meest gevoelige plantenassociatie. Onder de klasse 'goed' vallen ook de beheertypen die ongevoelig zijn. Bij de klasse 'matig' of 'slecht' is sprake van vermisting, verzuring of verdroging. Om tot een ruimtelijk beeld te komen zijn voor elke locatie met een beheertype de bijbehorende randvoorwaarden voor een conditie vergeleken met de toestand van die conditie op de betreffende locatie.

De ruimtelijke condities kunnen op basis van de beschikbare informatie *niet* volgens de provinciale systematiek worden bekeken. Wel is bij het bepalen van de ruimtelijke condities vanuit deze denkrichting geredeneerd. Met de Metanatuurplanner is bepaald in welke mate een locatie met een bepaald beheertype geschikt is voor het voorkomen van een VHR-soort, gegeven de omvang en de ligging ten opzichte van overige geschikte gebieden. Wanneer een leefgebied van een soort voldoende groot en samenhangend is en van goede kwaliteit is, kan een sleutelpopulatie voorkomen. Dit is een populatie organismen die groot genoeg is (stabiel en levensvatbaar) om te kunnen voortbestaan binnen een natuurnetwerk als het Natuurnetwerk Nederland (Pouwels et al. 2016; Verboom et al. 2001). Per locatie is vervolgens bepaald hoeveel procent van de VHR-soorten op die plek deel uitmaakt van een

³ Soms is het hiervoor nodig de kaarten met typen natuur naar te schalen/te verfijnen. Dit geldt voor delen van de grootschalige beheertypen (N01.xx), zoals duin- en kwelderlandschap, als ook voor de beheertypen open duin en moeras. Bij de neerschaling is gebruik gemaakt van onder andere bodem- en vegetatiekaarten en habitattypenkaarten (Pouwels et al. in voorbereiding a).

sluutelpopulatie. Daarbij worden alleen die soorten meegenomen waarvoor het beheertype als geschikt leefgebied wordt verondersteld. Als grens voor goede ruimtelijke condities is een drempel van 50 procent van de soorten genomen. Bij de klasse 'matig, slecht' is er sprake van een tekort aan leefgebied en/of versnippering.

De resultaten voor de ruimtelijke condities kunnen anders zijn dan de Werkwijze omdat er verschillen zijn in de beschouwde soortenset en de gehanteerde norm en omdat niet is gerekend via een tussenstap van natuurdoeltypen. Zo zijn in de Werkwijze de normwaarden voor oppervlak en afstand tot vergelijkbare gebieden grofweg gebaseerd op de oppervlaktes waarbij 75 procent van de kenmerkende soorten kunnen voorkomen, zoals vermeld in het Handboek Natuurdoeltypen (Bal et al. 2001). In de nu gehanteerde methode is uitgegaan van een modelberekening met de Metanatuurplanner via eenzelfde redentatie, maar zijn niet de concreet genoemde hectares en afstanden uit de werkwijze gebruikt. De berekening is uitgevoerd voor afzonderlijke soorten.

3.1.3 Bepaling geschiktheid fysieke condities voor duurzaam voortbestaan VHR-soorten

Om te bepalen of de verandering in fysieke condities leidt tot condities waaronder soorten landelijk duurzaam kunnen voortbestaan, gebruiken we een rekenmodel: de Metanatuurplanner, ook wel het Model for Nature-Policy genoemd. Deze paragraaf geeft een beknopte beschrijving van het model, een uitleg van de uitkomsten van het model en de gebruikte indicator en een overzicht van de uitgevoerde berekeningen (voor de huidige situatie (2015) en de toekomstige situatie in 2027).

Metanatuurplanner

De Metanatuurplanner beschrijft hoe maatregelen op het gebied van ruimte, beheer en milieu de 'condities voor behoud van soorten' bepalen (Greff-van Rossum et al. 2014; Pouwels et al. 2009; Pouwels et al. 2016; Pouwels et al. in voorbereiding b). Het model maakt daarbij zo veel mogelijk gebruik van empirisch onderzoek (Pouwels et al. 2016). Denk bijvoorbeeld aan kritische depositiewaarden voor stikstof en optimale grondwaterstanden. In het model wordt een koppeling gelegd tussen de gemeten of berekende fysieke condities en de condities die nodig zijn voor het duurzaam voortbestaan van soorten. Het model analyseert dus niet of de soorten zelf duurzaam zullen voorkomen, maar of de condities voor een VHR-soort duurzaam zijn. Het model is een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Een voordeel van het model is dat effecten worden gekwantificeerd en dat gevolgen van geheel verschillende type maatregelen bij elkaar worden opgeteld (integrale analyses). Een nadeel is dat dit alleen kan door de werkelijkheid sterk te vereenvoudigen.

Zo brengt het model geen daadwerkelijk (duurzaam) voorkomen van soorten in kaart. Het analyseert namelijk alleen of de condities geschikt zijn voor het duurzaam voortbestaan van soorten. Het model bekijkt per locatie welke condities de daar voorkomende soorten nodig hebben en vergelijkt deze met de berekende condities. De condities van een leefgebied van een soort worden bepaald door de omvang van het leefgebied en de geschiktheid ervan. De geschiktheid wordt bepaald door de fysieke condities en het natuurbeheer. Wanneer een leefgebied van een soort voldoende groot en samenhangend is en van goede kwaliteit is, dan kan een sluitpopulatie voorkomen. Dit is een populatie organismen die groot genoeg is (stabiel en levensvatbaar) om voort te kunnen bestaan binnen een natuurnetwerk als het Natuurnetwerk Nederland (Pouwels et al. 2016, Verboom et al. 2001). Komen er voldoende (meer dan een gestelde norm) sluitpopulaties voor, dan kunnen de condities geschikt zijn voor het landelijk duurzaam voortbestaan van de soort (Pouwels et al. 2016). 'Het percentage VHR-soorten waarvoor binnen de natuur voldoende geschikt leefgebied op het land aanwezig is om duurzaam te kunnen voorkomen in Nederland' is een indicator voor het percentage Vogelrichtlijn-, Habitatrichtlijn- en typische habitatsoorten met een 'gunstige

staat van instandhouding' op de lange termijn, zoals gebruikt om de voortgang van de VHR-doelen te monitoren (hoofdstuk 2). De indicator beschouwt immers dezelfde aspecten die ook de 'gunstige staat van instandhouding' bepalen, zoals (a) een 'favourable reference' voor populatieomvang, (b) goede condities in leefgebieden en (c) het ontbreken van toekomstige bedreigingen. Naast de 'favourable reference' wordt bij de vaststelling van de 'staat van instandhouding' ook gekeken naar historische trends in het daadwerkelijk voorkomen van soorten. Het model analyseert dit niet. De indicator is dan ook niet gelijk aan de 'staat van instandhouding', maar hij is eraan gerelateerd.

Het model beperkt zich tot landnatuur voor de soortgroepen broedvogels, dagvlinders en vaatplanten (zie bijlage tabel b8, b9 en b10). Deze soorten zijn de grootste soortgroepen in de VHR (indien ook typische soorten van habitattypen worden beschouwd) en zijn representatief voor de schaalniveaus landschap, vegetatiestructuur en standplaats. Circa 90 procent van het totaal aantal VHR-soorten komt uit deze drie soortgroepen en circa 95 procent van het aantal typische soorten van habitattypen genoemd in de Habitatrichtlijn behoort ertoe. Bij de beschouwde soorten in de analyse gaat het om circa 15 procent van de beschermde soorten uit de Vogelrichtlijn (broedvogels), circa 10 procent van de Habitatrichtlijnsoorten en circa 25 procent van de typische soorten voor beschermde habitats uit de Habitatrichtlijn.

Andere vereenvoudigingen zijn dat het model de condities voor de lange termijn berekent, als de doorgerekende interventies hun volledige effect hebben bereikt. Het model houdt dus geen rekening met het optreden van geleidelijke effecten. Het concept tijd zit niet in het model, waardoor het niet mogelijk is om dynamische berekeningen uit te voeren. In de berekeningen wordt ook geen rekening gehouden met klimaatverandering, gedragsverandering van soorten of interactie tussen soorten. Verder geldt als aanname in het model dat de fysieke maatregelen optimaal worden uitgevoerd. Zo nemen we in het model bijvoorbeeld aan dat plaggen of maaien gebeurt in het, voor alle soorten, goede seizoen, met de juiste frequentie en op de juiste ruimtelijke schaal.

Bij toepassingen van de Metanatuurplanner worden de resultaten door experts beoordeeld en gevalideerd. Omdat deze beoordelingen en validaties niet op lokaal niveau hebben plaatsgevonden, wordt het gebruik van de resultaten op dit schaalniveau niet aanbevolen.

VHR-doelbereik op land en bijdrage van provincies aan toename doelbereik

De Metanatuurplanner berekent het percentage VHR-soorten waarvoor de condities voor landelijk duurzaam voortbestaan geschikt zijn. Hiernaast berekent de Metanatuurplanner hoe deze condities naar verwachting voor de berekende jaren zullen veranderen. Deze indicator wordt in dit rapport benoemd als 'inschatting van het VHR-doelbereik op het land'. De indicator wordt in verschillende figuren in hoofdstuk 4 en 5 gepresenteerd.

Wanneer het gaat om de bijdrage aan de toename van het VHR-doelbereik uitgesplitst naar provincies of gebieden, wordt een andere maat gebruikt. Dan gaat het om de bijdrage van een provincie of gebied aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van beschouwde VHR-soorten op het land. Het gaat dan om alleen die VHR-soorten waarvoor de condities in de huidige situatie niet geschikt zijn om landelijk duurzaam voortbestaan mogelijk te maken. Anders dan bij de indicator worden hierbij, naast de soorten waarvoor de condities in de toekomstige situatie geschikt zijn voor een duurzaam voortbestaan, ook die soorten meegenomen waarvan het aantal sleutelpopulaties wel toeneemt maar zonder dat dit resulteert in geschikte condities voor duurzaam voortbestaan.

Uitgevoerde berekeningen

In dit rapport brengen we de bijdrage van de provinciale beleidsstrategieën op het VHR-doelbereik in beeld, met als basisjaar 2015 en als zichtjaar 2027. Het effect van de provinciale beleidsstrategieën bepalen we door de ontwikkeling van het VHR-doelbereik met en zonder dit beleid (baseline) te analyseren. Om het VHR-doelbereik in te schatten analyseren we de effecten van het beleid en de autonome ontwikkeling op de ruimtelijke, de milieu- (stikstof en zuurgraad) en de watercondities voor VHR-soorten. We kijken hierbij naar het potentiële effect van het voorgenomen provinciaal natuurbeleid en het effect van het resultaat van het overig beleid, zoals KRW-beleid en stikstofbronbeleid, in combinatie met de autonome ontwikkelingen. Bij de autonome ontwikkelingen gaat het vooral om economische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. De belangrijkste geanalyseerde varianten zijn:

1. De 'uitgangsituatie', namelijk de situatie in het basisjaar 2015. Deze analyseren we op basis van het areaal natuur en de daar aanwezige condities ten aanzien van beheer, milieu en water.
2. De baseline van 2015-2027. Dit is een beleidsarme variant waarbij we uitgaan van een voortzetting van het natuurbeheer en de effecten van overig, niet-provinciaal beleid, zoals KRW-beleid en generiek stikstofbronbeleid, in combinatie met autonome ontwikkelingen.
3. De 'baseline extra' van 2015-2027, waarin we, naast de aannames in de baseline, veronderstellen dat het natuurbeheer vanaf 2015 stopt. Dit doen we om het effect van het natuurbeheer te kunnen inschatten (zie paragraaf 4.1.1). Het natuurbeheer is voor een groot deel onderdeel van het provinciaal natuurbeleid.
4. De provinciale beleidsvariant van 2015-2027 op basis van de ontwikkelingen uit de baseline plus de effecten van de provinciale beleidsstrategieën (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities).
5. De provinciale beleidsvariant op basis van uitvoerbaarheid in de praktijk voor 2015-2027. Hiermee schatten we het doelbereik in 2027 in voor het uitvoeringspotentieel in 2027 (zie paragraaf 3.2). Hierbij zijn alleen die plannen doorgerekend die ook kunnen worden uitgevoerd, gegeven bijvoorbeeld de beperking in beschikbare financiële middelen.
6. Varianten met extra beleidsopties na 2027. Hiervoor berekenen we de mogelijke extra toename voor het VHR-doelbereik bij het verder oplossen van knelpunten in milieu-, water- en ruimtelijke condities.

Hiervoor zijn de volgende berekeningen uitgevoerd:

- Berekening van het doelbereik in 2015 op basis van de beheertypenkaart 2015 en de fysieke condities voor bodem-pH, grondwaterstand en stikstofdepositie;
- Berekening van het doelbereik in 2027 op basis van de ambitiekaart en de ingeschatte fysieke condities voor 2027 (na uitvoering van de maatregelen);
- Berekening van de 'baseline' door alleen het effect van autonome ontwikkelingen en overig beleid (stikstofbronbeleid en KRW) op het VHR-doelbereik te beschouwen;
- Berekening van de bijdrage van het realiseren van het Natuurnetwerk, los van de effecten van de verbetering van de milieu- en watercondities. Deze berekening is uitgevoerd op basis van de ambitiekaart en de huidige fysieke condities in 2015;
- Berekeningen waarbij één of meer condities optimaal zijn verondersteld, uitgaande van de gegeven provinciale natuurambitiekaarten. Optimaal betekent dat de condities op een locatie geschikt zijn voor de soorten die bij het nagestreefde beheertype kunnen voorkomen. Deze runs geven informatie over de uitvoering van het planpotentieel plus de extra oplossing van knelpunten als vermessing, verdroging, verzuring en versnippering (zie figuur 4.14).

3.1.4 Review conceptresultaten planpotentieel in groepssessies met provincies

In juni en juli 2016 zijn vier groepsgesprekken georganiseerd met telkens drie provincies (zie bijlage tabel b11). Daarbij zijn de eerste voorlopige resultaten van het planpotentieel besproken. Deze gesprekken hadden tot doel om 1) de provincies inzicht te geven in onze analyse

en conceptbevindingen, 2) de uitkomsten te toetsen en te verrijken met kennis van de provincies, en 3) te faciliteren dat de provincies onderling konden leren van elkaars aanpak. Naar aanleiding van de opmerkingen die de provincies hadden bij de gepresenteerde inschatting van het planpotentieel, is de methode om het planpotentieel in te schatten op een aantal aspecten bijgesteld. Zo zijn bijvoorbeeld maatregelen die al wel waren getroffen maar nog in de analyse ontbraken, toegevoegd en zijn bepaalde rekenregels, bijvoorbeeld met betrekking tot grondwatereffecten, bijgesteld. Ook zijn ontbrekende gebieden toegevoegd, evenals plannen die wel waren aangeleverd maar (deels) ontbraken in de analyse. Hierdoor is een betere aansluiting verkregen bij de werkelijke situatie en bij de ervaringen van de provincies. Van alle groepsessies zijn verslagen gemaakt, die vervolgens naar de provincies zijn gestuurd. Ook is een overzicht gemaakt van de gemaakte aanpassingen en de onderbouwing hiervan.

3.1.5 Expertinschatting van onzekerheden voor VHR-doelbereik (planpotentieel)

In deze paragraaf komen de onzekerheden aan bod. In deze studie is het niet uitvoerbaar gebleken om alle onzekerheden in kaart te brengen en te presenteren, met uitzondering van de onzekerheden als gevolg van foute en onvolledige gegevens over de huidige en verwachte condities in het VHR-doelbereik op land op nationaal niveau. De totale onzekerheid in de resultaten zal dan ook groter zijn dan de hier gepresenteerde marges. In het algemeen kan ook worden gesteld dat de onzekerheid toeneemt naarmate het schaalniveau afneemt, omdat incidentele afwijkingen op een lager schaalniveau minder uitmiddelen dan op een hoger schaalniveau.

Typering van het model in relatie tot zeggingskracht en onzekerheid

De basis van de Metanatuurplanner bestaat uit ecologische kennis over het gewenste type leefgebied (zoals bos en heide) en het gewenste niveau van de condities (zoals hoogte van de grondwaterstand, stikstofdepositieniveau, omvang en ruimtelijke samenhang van de leefgebieden) die nodig zijn voor sleutelpopulaties. Deze eisen, die verschillen van soort tot soort, worden in het model vergeleken met de huidige of in de toekomst verwachte condities om te bepalen of duurzaam voortbestaan van de soort mogelijk is. De aanpak sluit aan bij de 'goede staat van instandhouding' die in de VHR centraal staat. De parametrisatie en de invoer van het model zijn gebaseerd op een groot aantal metingen. Zo worden metingen gebruikt in de invoerkaarten (metingen van de omvang van leefgebieden, directe metingen aan condities zoals zuurgraad en grondwaterstand, informatie over plannen, enzovoort) en ook de eisen die soorten stellen aan de condities, zijn gebaseerd op grote aantallen metingen. Van niet alles zijn echter metingen beschikbaar. Dat geldt zeker voor de invoerkaarten in de toekomstige situatie en voor de huidige situatie. Zo zijn er geen Nederlandsdekkende karteringen van fysieke condities als grondwaterstanden beschikbaar, waardoor condities statistisch moeten worden geïnterpoleerd. Daarom worden in het model niet alleen metingen gebruikt, maar ook kennis van experts en informatie uit de wetenschappelijke literatuur.

Het model zelf is, zoals hiervoor gezegd, een sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid. Anders dan bijvoorbeeld modellen over bewegingen van hemellichamen, laat biodiversiteit zich moeilijk modelleren. Het voorkomen van soorten, zeker als wordt gekeken naar lokaal voorkomen, is afhankelijk van tal van factoren, zowel abiotische als biotische. Daarnaast zijn de eisen die soorten stellen aan de omgeving – zeker op grotere tijdschalen – niet constant, want soorten kunnen zich aanpassen door het gedrag te veranderen (adaptatie) en door te evolueren. Achterliggende aannames en de beperkingen daarvan zijn beschreven in Pouwels et al. (2016) en Pouwels et al. (in voorbereiding b).

Zeggingskracht van indicatoren

Belangrijk is dat de gepresenteerde indicatoren een afgebakende zeggingskracht hebben, volgend uit de definitie van die indicatoren. Zo gaat de indicator over duurzame condities voor voortbestaan en niet over (duurzaam) voortbestaan zelf. Daarnaast gaat de indicator

alleen over landnatuur en niet over mariene of zoetwaternatuur. De gepresenteerde modeluitspraken over soorten van 'landnatuur' moeten dus niet worden geïnterpreteerd als zijnde relevant voor waternatuur. Ook focust de indicator zich geheel op VHR-soorten en niet op andere aspecten van biodiversiteit.

Het 'percentage VHR-landsoorten met condities voor duurzaam voortbestaan' wordt beschouwd als een *indicator* voor het percentage Vogelrichtlijn-, Habitatrichtlijn- en typische habitatsoorten op het land met een 'gunstige staat van instandhouding'. Het model analyseert niet alle aspecten van een gunstige staat van instandhouding. De indicator is dan ook niet gelijk aan de 'staat van instandhouding', maar hij is eraan gerelateerd. Daarnaast zijn de drie beschouwde soortgroepen in de indicator (vogels, vlinders en planten) de drie belangrijkste soortgroepen uit de VHR. Echter, in de beoordeling van de VHR wordt apart gekeken naar Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnsoorten en habitattypen, terwijl in het model alle uitkomsten worden samengenomen.

De aanpak in het model sluit ook goed aan bij de aanpak die de provincies gebruiken om de natuurkwaliteit te bepalen (Van Beek et al. 2014). Ook de provincies focussen op ruimtelijke samenhang, grondwaterstanden en stikstofdepositie om de geschiktheid van condities te bepalen. Daarnaast leggen de provincies bij de bepaling van de natuurkwaliteit ook de nadruk op planten, vlinders en broedvogels (Van Beek et al. 2014). Uit de literatuur blijkt bovendien dat de factoren die in het model worden meegenomen, de belangrijkste drukfactoren zijn die momenteel, in Nederland als geheel, de verspreiding en populatiegrootte van VHR-soorten bepalen (Kleunen et al. 2007). Sommige factoren die meer lokaal bepalend zijn voor de aanwezigheid van soorten, zoals jacht (of andere beïnvloeding/verstoring) en barrières (wegen, hekken, enzovoort), worden in het model echter niet beschouwd.

Bronnen van onzekerheid rond de berekening in de huidige situatie

Binnen de bovengenoemde afbakening van de indicator is de schatting omgeven met onzekerheden. Op basis van expertinschattingen is een verwachting van de onzekerheidsmarge bepaald. Er is dus geen statistische onzekerheidsmarge berekend op basis van onzekerheden in invoerbestanden of parameterschattingen. Een nadeel van deze expertaanpak is dat de aangegeven onzekerheid geen statistische betekenis heeft in termen van bijvoorbeeld een betrouwbaarheidsinterval van 90 of 95 procent. De gepresenteerde marge geeft weer aan welke omvang van onzekerheid redelijkerwijs moet worden gedacht gegeven de huidige kennis over een aantal gekende factoren die de onzekerheid mede bepalen. De invloed van aspecten zoals klimaatverandering, soortveranderingen (gedrag, aanpassing, evolutie), beleidswijzigingen, lokale beïnvloeding (variatie in beheer, stroperij, jacht, schade door recreanten, enzovoort) en optredende ziekten/plagen en branden zijn niet gekwantificeerd.

De onzekerheid in het berekende percentage VHR-soorten op land dat in de huidige situatie geschikte condities heeft voor een landelijk duurzaam voortbestaan (VHR-doelbereik), is bepaald door te kijken naar de effecten van:

1. Onzekerheid in de informatie over de gebieden die bijdragen aan VHR-doelbereik;
2. Onzekerheid in de informatie over de huidige condities in de beschouwde gebieden;
3. Technische fouten in de gebruikte invoerbestanden.

Ad 1. Informatie over gebieden

Op de provinciale kaarten voor de huidige situatie ontbreekt veelal de stedelijke natuur. Ook heeft niet elke provincie landschapselementen op de kaart gezet of volledig op de kaart gezet. Hiernaast is onduidelijk of alle natuurgebieden wel op de kaart staan. In ieder geval ontbreken recente projecten, zoals de natuurontwikkeling van de Marker Wadden. Maar ook recent afgeronde projecten, zoals de natuurontwikkeling rond de Hondsbossche zeekering, ontbreken. Gezien de fase van natuurontwikkeling in deze twee voorbeelden is dit wellicht

logisch, maar het roept wel de vraag op in hoeverre de kaarten up-to-date zijn. Onzeker is niet alleen of alle gebieden die bijdragen aan het VHR-doelbereik op kaart staan, maar ook in hoeverre de gebieden die wel op kaart staan al voldoende zijn ontwikkeld om die bijdrage te kunnen leveren. Ook ontbreekt er informatie over tijdelijke natuur in bijvoorbeeld tuinen of agrarisch gebied. Hoewel dergelijke natuur lokaal niet op de lange termijn aanwezig zal zijn, levert de tijdelijke aanwezigheid wel een bijdrage aan het VHR-doelbereik voor Nederland als geheel.

Ad 2. Huidige condities

De provincies zijn bezig om in het Natuurnetwerk de fysieke condities zelf of de geschiktheid van milieu-, water- en ruimtelijke condities voor natuur in beeld te brengen. Deze gegevens zijn nog niet beschikbaar. Zoals eerder aangegeven, is nu gewerkt met de wel aanwezige informatie, die met statistische methodes is geïnterpoleerd. Deze beperking introduceert onzekerheid. Wat betreft de onzekerheid voor de modeluitkomsten, is vooral de verdrogingskaart belangrijk. Maar ook onzekerheden in andere invoerkaarten zullen consequenties hebben voor de modelresultaten.

Ad 3. Technische problemen

De gebruikte invoerbestanden bevatten fouten. Zo bevat de beheertypenkaart enkele tienduizenden topologische fouten in het GIS-bestand, zoals polygonen die elkaar overlappen. Veelal zijn de overlappende polygonen klein en betreft het dunne randen. Daarnaast hoeft de overlap geen probleem te zijn, zolang het beheertype in beide overlappende polygonen maar gelijk is. In dat geval is de technische fout eenvoudig op te lossen door de dubbeling te verwijderen. Staan er echter verschillende beheertypen in overlappende polygonen, dan is onduidelijk welk type het juiste is. In de berekening is in deze gevallen verondersteld dat dit het eerste beheertype in de lijst is. Wanneer polygonen gedeeltelijk overlappen, is er van beide gebieden evenveel weggesneden.

Onzekerheid in huidige situatie lijkt beperkt ondanks onvolledige informatie

Op basis van berekeningen waarin een deel van de invoer ontbrak (gaten in beheertypenkaart, pH-kaart, grondwaterstandenkaart), is berekend wat fouten en onvolledige data betekenen voor de indicator. Het verschil tussen het percentage VHR-soorten dat condities heeft voor duurzaam voortbestaan op basis van onvolledige respectievelijk meer volledige bestanden, was 2,7 procentpunten. Dit terwijl in de onvolledige bestanden meer dan 10 procent van het Natuurnetwerk niet bij de analyse werd meegenomen. Op basis hiervan is ingeschat dat het percentage circa 3 procentpunten hoger of lager kan liggen. Deze marge lijkt groot genoeg om bijvoorbeeld ook de gaten voor stadsnatuur te omvatten. Het stedelijk gebied is van groot belang voor 1,5 procent van de broedvogels uit de Vogelrichtlijn (en voor 1,4 procent deels van belang), voor 1,6 procent van de Habitatrictlijnsoorten (en voor 8,8 procent deels van belang) (Lahr et al. 2014) en voor 0 procent van de typische habitatsoorten. Aangezien de soorten die voor een groot deel afhankelijk zijn van de stad, niet worden meegenomen in het model, mag worden aangenomen dat slechts een deel van de soorten waarvan de condities die door het model als niet duurzaam worden geanalyseerd, ook geschikt leefgebied heeft in de stad. Aangezien het niet meenemen van meer dan 10 procent van het Natuurnetwerk slechts leidt tot een verschil van 3 procent, lijkt het niet meenemen van de stad in de huidige situatie daardoor tot een lagere inschatting van de indicatorwaarde te leiden van maximaal 1 procent.

Onzekerheid in planpotentieel vergroot doordat maatregelen niet altijd goed zijn beschreven of gelokaliseerd

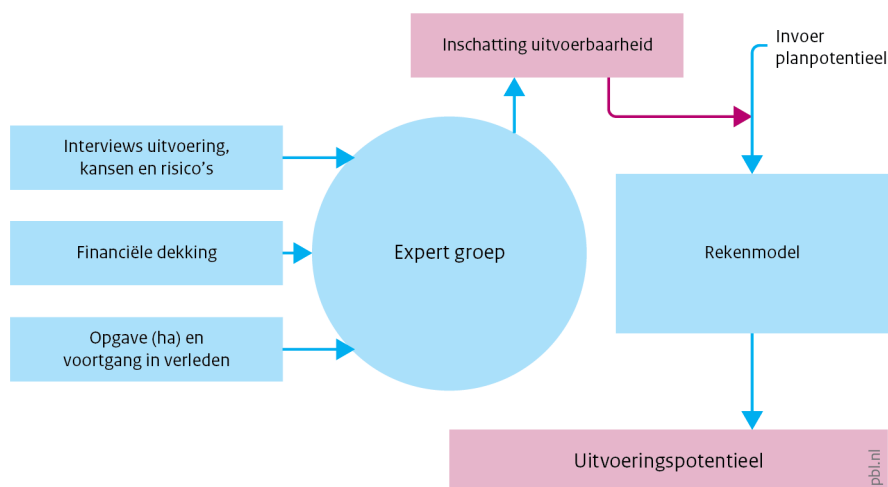
De onzekerheid in de toekomstige situatie hangt niet alleen af van de onzekerheid in de inschatting van de huidige situatie, maar ook van de onzekerheid in de effecten van de provinciale plannen. Ook hierin spelen eerder genoemde bronnen van onzekerheid, zoals niet volledige informatie en fouten in de informatie. Zo geven sommige provincies gedetailleerd op de kaart aan welke plannen waar worden beoogd, terwijl andere provincies alleen schetsen waar mogelijke locaties liggen. Voor sommige voorgenomen maatregelen was niet precies bekend waar deze zouden worden genomen. Om een berekening mogelijk te maken hebben wij deze maatregelen zelf gelokaliseerd. Zo zijn de PAS-maatregelen die een provincie neemt, gelokaliseerd binnen de PAS-gebieden waar volgens onze kaarten van knelpunten in de milieu- en watercondities maatregelen nodig waren. Door deze toekenning naar locaties is onzekerheid geïntroduceerd en geven berekeningen mogelijk een te positief beeld. Niet alleen voor de lokalisatie van maatregelen zijn er aannames gedaan, maar ook voor de omvang en het effect ervan. De aanname voor het effect van een maatregel op de watercondities is bijvoorbeeld dat deze voor de beoogde natuur optimaal worden. Zo is verondersteld dat inrichtingsmaatregelen lokale knelpunten in de milieucondities (zuurgraad) en watercondities opheffen. Bij het doorrekenen van de plannen is dus niet alleen verondersteld dat plannen worden uitgevoerd, maar ook dat ze effectief worden uitgevoerd. Onzekerheden met betrekking tot de effectiviteit zijn opgenomen in de onzekerheidsmarge van het uitvoeringspotentieel.

De onzekerheidsmarge is ingeschat op basis van de, met het model berekende, gevonden relatie tussen de omvang van het aantal hectares waarin maatregelen worden genomen per provincie en de berekende bijdrage van de provincies aan de realisatie van VHR-doelen. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van beschouwde VHR-soorten op land (figuur 4.9). Wanneer de informatie uit Drenthe wordt weggelaten, blijkt dat er een sterke lineaire relatie is tussen het areaal met beoogde maatregelen en de bijdrage van de provincies aan de realisatie van VHR-doelen. De variatie in de hoeveelheid maatregelen blijkt de toename in sleutelpopulaties van VHR-soorten voor circa 90 procent te bepalen. Rond de regressielijn bestaat echter een onzekerheidsmarge. De berekende parameters van de regressielijn, inclusief de standaardfout van die parameters, zijn gebruikt om te berekenen tussen welke grenzen de toename uit zou komen. Het zou gaan om een range van -3,0 tot +2,9 procentpunten. Opgeteld bij de (onafgeronde) ranges voor de onzekerheidsmarges in de huidige situatie komt dit neer op -5,8 en +5,6 procentpunten. Aangenomen is dat met een marge van +/-6 procentpunten de situatie in het planpotentieel kan worden beschreven. Deze marge is groot genoeg om de uitkomsten van de eerder genoemde berekeningen met onvolledige kaarten te omvatten. Ook het ophogen en verlagen van het aantal hectares met maatregelen met 10 procent levert, op basis van een inschatting met de eerder genoemde regressielijn, een uitkomst op die binnen deze range valt. Zo valt de fout van 10 procent plannen waarvan de locatie nog onzeker is (schatting van sommige provincies), ruim binnen deze onzekerheidsmarge. Een eerdere quickscaninschatting van de effecten van het Natuurpact, zonder nu beschikbare provinciale kaarten over de precieze herbegrenzing van het Natuurnetwerk en met andere invoerinformatie over huidige condities, kwam uit op een doelbereik van 65 procent. Deze inschatting valt eveneens binnen de aangegeven onzekerheidsmarge (PBL 2013).

Weergave van onzekerheden beperkt tot landelijk doelbereik

In deze rapportage is ervoor gekozen de weergave van de onzekerheidsmarges te beperken tot de drie belangrijkste resultaten, namelijk het VHR-doelbereik in de huidige situatie, in de toekomstige situatie in het planpotentieel (figuur 4.1) en in de toekomstige situatie in het uitvoeringspotentieel (figuur 4.10). De verschillende stappen in het cyclische proces van

Stappen bepalen uitvoeringspotentieel



Bron: PBL

Figuur 3.2

monitoring, gegevensverwerking en -aggregatie, analyse, planning, uitvoering en modelberekeningen vormen een keten. Onzekerheden en gevoeligheden planten zich voort door deze keten. Doordat iedere stap zijn eigen onzekerheden kent, zijn deelresultaten omgeven met cumulatieve onzekerheden. Er is nog te weinig zicht op de onzekerheden per deelresultaat en de weergave van de onzekerheden per deelresultaat zou de presentatie te onoverzichtelijk maken.

3.2 Inschatting uitvoeringspotentieel op basis van expert-inschatting

In de evaluatie van het Natuurpact willen we inzichten over de 'uitvoerbaarheid' van het provinciaal natuurbeleid meenemen in de modelberekeningen waarmee we het doelbereik toetsen. Strategieën kunnen immers niet in alle gevallen volledig worden uitgevoerd zoals ze zijn voorgenomen. En andersom kunnen strategieën juist beter aanslaan dan verwacht. In figuur 3.2 is schematisch weergegeven op welke manier deze uitvoerbaarheid is bepaald, en hoe dit vervolgens is verbonden met de kwantitatieve modelberekeningen (en daarmee uiteindelijk met een effect op het doelbereik).

Om inzicht te krijgen in de *uitvoerbaarheid* van de provinciale beleidsstrategieën hebben we de factoren onderzocht die van invloed zijn op de uitvoering van die strategieën in de praktijk. Ten eerste hebben we interviews gehouden waarin we betrokkenen hebben gevraagd naar hun ervaringen met de uitvoering van de provinciale beleidsstrategieën, en naar de kansen en risico's die ze ervaren bij de uitvoering daarvan en hun verwachtingen over de voortgang en realisatie. Ten tweede hebben we onderzocht hoe het beschikbare budget zich verhoudt tot de kosten van de maatregelen die voortkomen uit de beleidsstrategieën. Ten derde hebben we gekeken naar de realisatiesnelheid voor de voorgenomen provinciale beleidsstrategieën in het verleden op basis van monitoringgegevens van de afgelopen vijftien jaar en de opgave (omvang en ligging) per provincie.

Om deze kwalitatieve inzichten over de beleidsuitvoering te verbinden met de kwantitatieve modelberekeningen hebben we gebruik gemaakt van een inschatting door een expertgroep over de uitvoerbaarheid (zie paragraaf 3.2.4). Om het effect van deze expertinschatting te bepalen in termen van de mate van doelbereik (het *uitvoeringspotentieel*) is de inschatting vervolgens als 'korting' in mindering gebracht op het areaal aan maatregelen van het planpotentieel, die de invoer vormen voor de Metanatuurplanner (zie paragraaf 3.2.5).

Hieronder gaan we nader in op de wijze waarop de verschillende onderdelen van deze analyse zijn uitgevoerd.

3.2.1 Onderzoek naar uitvoering, kansen en risico's van provinciaal natuurbeleid

Om inzicht te verkrijgen in de voortgang van de realisatie en de uitvoerbaarheid van provinciale beleidsstrategieën is de volgende hoofdvraag onderzocht: *Wat zijn de ervaringen van betrokkenen met de uitvoering van de provinciale beleidsstrategieën, welke kansen en risico's ervaren ze in de uitvoering, en wat zijn hun verwachtingen met betrekking tot de vraag of de beleidsstrategieën succesvol worden gerealiseerd of juist niet?*

Om data te verzamelen zijn in alle provincies interviews gehouden met beleidsmedewerkers en maatschappelijke partners die een rol vervullen bij de uitvoering van het natuurbeleid (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de provinciale landschappen, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), Waterschappen, Federatie Particulier Grondbezit (FPG), Bosgroepen). Tijdens de interviews zijn de beleidsstrategieën van de provincie besproken in drie hoofdcategorieën: 1) uitbreiding Natuurnetwerk Nederland, 2) verbeteren van milieu- en watercondities en 3) natuurbeheer. Er is specifiek gevraagd naar de huidige stand van zaken, de risico's en de kansen op de korte en lange termijn, de acties die de provincie onderneemt om met deze risico's om te gaan en de kansen te benutten, en de verwachting met betrekking tot de realisatie van de provinciale beleidsdoelen in 2027. Bij de interviews is gebruik gemaakt van een interactieve methode waarbij de stand van zaken, verwachtingen, kansen, risico's en acties tijdens het interview op een poster zijn genoteerd. Hiervoor is gekozen om tijdens het interview direct een eerste overzicht te hebben van de voortgang en om de uitvoerbaarheid visueel inzichtelijk te maken, en om het reflecteren op en leren van de huidige ervaringen te faciliteren. Van alle interviews is een verslag gemaakt, dat is voorgelegd aan de respondenten (zie bijlage tabel b11). Per provincie is vervolgens een overzicht gemaakt van de belangrijkste instrumenten die zij inzet om de beleidsstrategieën te realiseren, en per beleidsstrategie zijn de stand van zaken, de verwachtingen, kansen, risico's en acties opgesomd die in de interviews zijn benoemd.

3.2.2 Opgave en voortgang inrichting in het verleden

Ook hebben we gekeken naar de realisatiesnelheid voor de voorgenomen provinciale beleidsstrategieën in het verleden. Dit is gebeurd op basis van monitoringgegevens van de afgelopen vijftien jaar en de opgave (omvang en ligging) per provincie. De informatie over de opgave hebben we van de provincies gekregen. Voor het bepalen van de gemiddelde jaarlijkse realisatiesnelheid is gebruik gemaakt van het Compendium voor de Leefomgeving (CBS et al. 2016; indicator 1307), Natuur Op Kaart (IPO 2009 tot en met IPO 2015a) en Voortgangsrapportage Natuur (IPO 2015b).

Deze historische inrichtingsnelheid hebben we gebruikt om in te schatten hoe groot en complex de resterende opgave is (bijvoorbeeld de grootte van de restopgave voor inrichting, de ligging/verspreiding van gronden). We hebben de historische inrichtingsnelheid (laatste vijftien jaar) gebruikt als een maatstaf voor de verwachte voortgang van de resterende inrichtingsopgave. Bij de presentatie van de conceptresultaten in de groepsreview bleek dat de door ons gehanteerde historische inrichtingsnelheid niet overeenkwam met de ervaringen van de provincies. Naar aanleiding hiervan hebben we de inrichtingsnelheid nader bekeken.

Hierbij hebben we de stelregel gehanteerd dat als de historische inrichtingssnelheid lager was dan 80 procent van de inrichtingssnelheid die nodig is om zowel de nieuwe beleidsopgave te realiseren als een eventuele inrichtingsachterstand weg te werken, we veronderstellen dat dit een risico voor de uitvoering kon vormen. Dit was voor geen van de provincies het geval (zie paragraaf 3.2.4). In het vervolg van de analyse is deze inrichtingssnelheid daarom niet meer meegenomen bij de inschatting van de uitvoerbaarheid.

3.2.3 Financiële analyse

Deze paragraaf beschrijft de manier waarop we hebben beoordeeld in hoeverre de provincies voldoende middelen hebben om de natuuropgaven te realiseren die volgen uit de door hen opgestelde natuurambities voor de periode tussen 1 januari 2016 en 31 december 2027. Hiervoor zijn enerzijds de benodigde middelen voor de natuuropgaven en anderzijds de beschikbare middelen in beeld gebracht. Door de beschikbare middelen te vergelijken met de benodigde middelen, wordt geanalyseerd in hoeverre er financiële middelen een belemmerende factor zijn voor het realiseren van de natuurambities (het uitvoeringspotentieel). Dit wordt voor elke provincie afzonderlijk gedaan. Omdat deze analyse wordt gebruikt om in te schatten in hoeverre de plannen van de provincies haalbaar zijn, zijn de benodigde en beschikbare middelen indien mogelijk ook per beleidsstrategie verzameld (zie paragraaf 2.4). Niet alle provincies hanteren de indeling naar deze beleidsstrategieën in hun begrotingen en langetermijnplannen. Hierdoor is het moeilijk de beschikbare middelen tussen de provincies te vergelijken. Om die reden kijken we naar de vraag of de provincies voldoende middelen hebben om alle beleidsstrategieën volledig uit te voeren.

Benodigde provinciale middelen

In de analyse zijn de benodigde middelen op basis van normkosten bepaald aan de hand van informatie over de arealen per beleidsstrategie en de normkosten per hectare. In bijlage 6 is aangegeven welke normkosten zijn gebruikt als normkosten per hectare voor de ingezette beleidsstrategie. Voor het bepalen van de arealen per beleidsstrategie is gebruik gemaakt van de provinciale informatie die op kaart staat (zie bijlage tabel b2). Deze gegevens zijn ook gebruikt om te bepalen tot welk VHR-doelbereik de plannen leiden (met de Metanatuurplanner). Een uitzondering hierop zijn de PAS-maatregelen, daarvoor is gebruik gemaakt van alle maatregelen die in de plannen staan. Omdat niet alle hectares in de plannen op kaart staan, is het aantal hectares met PAS-maatregelen in de plannen groter dan het aantal hectares dat op kaart staat (zie bijlage b3).

De natuurambities van de provincies worden grotendeels gefinancierd door de provincies zelf, maar zij verwachten ook van andere partijen dat ze bijdragen in de kosten voor het natuurbeleid (manifestpartners). Om te bepalen wat de middelen zijn die de provincies voor hun natuurambities nodig hebben, wordt met de volgende zaken rekening gehouden:

- De verwachte kosten van het natuurbeleid;
- De toegezegde bijdrage van provincies;
- De verwachte procentuele bijdrage van andere partijen.

Beschikbare provinciale middelen

Op basis van de provinciale begrotingen blijkt het niet mogelijk te zijn de middelen te reconstrueren per beleidsstrategie, zoals onderscheiden voor het bepalen van het VHR-doelbereik (berekening met de Metanatuurplanner). Om deze reden is ervoor gekozen om in kaart te brengen hoeveel geld er beschikbaar is gekomen op basis van tussen Rijk en provincie gemaakte afspraken en de meerjarenprogramma's van een aantal provincies. Niet iedere provincie heeft een langjarig programma voor natuurbeleid. De middelen die beschikbaar zijn

gekomen op basis van afspraken tussen Rijk en provincie, staan in het Bestuursakkoord natuur, de Bestuursovereenkomst grond en het Natuurpact. Dit zijn zowel de rijksmiddelen voor natuur als de toegezegde provinciale middelen voor natuur. De verdelingen van deze middelen over de provincies zijn te vinden in de adviezen van de commissies-Jansen 1 en 2. Het advies van deze commissies toont de verdeling van de rijksmiddelen over de provincies op basis van de afspraken in het Natuurpact. Deze middelen worden via een decentralisatie-uitkering uit het Provinciefonds verstrekt aan de provincies. Voor het bepalen van het aantal hectares ruilgrond natuur die de provincies nog beschikbaar hebben, is gebruik gemaakt van Natuur Op Kaart (IPO 2014).

Verschillende provincies hebben ervoor gekozen om de beschikbare middelen op een andere wijze in te zetten dan voorgesteld door de commissies-Jansen 1 en 2, zo blijkt uit de provinciale documenten. In de analyse zijn we uitgegaan van de wijze waarop de provincies aangeven de middelen in te zetten voor natuurbeleid. Ook zijn er provincies die bovenop de gemaakte afspraken extra middelen inzetten. De analyse van de inzet van deze extra eigen middelen is gebaseerd op de plannen en coalitieakkoorden van de provincies en de interviews met vertegenwoordigers van de provincies. Ook deze extra middelen zijn in de analyse meegenomen.

Om een inschatting van de beschikbare middelen te kunnen maken zijn de volgende aannames gedaan (zie bijlage 7 voor een uitgebreide beschrijving van de aannames):

- De rijksmiddelen voor het Natuurpact worden door de provincies ingezet voor het Natuurpact zoals afgesproken in het Bestuursakkoord natuur en zoals verdeeld over de strategieën door de commissie-Jansen1;
- De waarde van de grond wordt ingeschat als de waarde van de gemiddelde landbouwgrond;
- De (jaarlijkse) inzet van de toegezegde middelen per beleidsstrategie onder het huidige beleid blijft gelijk tot en met 2027;
- Als provincies eenmalig extra middelen hebben gereserveerd en het is onbekend welk gedeelte op 1 januari 2016 al is ingezet, is aangenomen dat het hele bedrag nog beschikbaar is;
- Als provincies een structurele extra bijdrage geven, is aangenomen dat deze tot en met 2027 beschikbaar zal zijn;
- De beschikbare middelen zijn uitgedrukt in reële bedragen en zowel de inkomsten als de uitgaven stijgen met gelijke percentages;
- De beleidsstrategie verwerven is inclusief functiewijziging en verbinden;
- Voor beheer laten we ook het effect op de kosten zien van het indexeren van de SNL-vergoeding.

Om te bepalen of de provincies voldoende middelen hebben gereserveerd voor de provinciale ambities met agrarisch natuurbeheer is zicht nodig op de doorlopende afspraken die er nog liggen in 2016 en op de afspraken, en de bijbehorende budgetten, die de provincies met de collectieven hebben gemaakt. In het laatste geval zijn de budgetten voor de collectieven gelijk aan de benodigde middelen en is voor het bepalen van de benodigde budgetten geen hectare-informatie nodig.

Bijdrage van de andere partijen

Voor de ontwikkelopgave en voor het beheer hebben de provincies afspraken gemaakt over een bijdrage van andere partijen:

1. De provincie betaalt in het geval van vrijwillige verwerving voor het Natuurnetwerk maximaal 85 procent van de grondwaarde. Als het gaat om onvrijwillige verwerving, zal dit percentage toenemen. Om deze reden is de aanneming gedaan dat de normkosten voor verwerving gelijk zijn aan 100 procent van de agrarische grondprijs. Bij het verwerven van grond buiten het Natuurnetwerk wordt er vaak minder bijgedragen. Dit varieert per provincie. De bijdrage kan variëren van 0 tot 100 procent. In Noord-Brabant gaat het voor het Brabants Natuurnetwerk bijvoorbeeld om 50 procent van de grondwaarde.
2. De SNL-vergoeding bedraagt 75 procent van de standaardkostprijs. Omdat dit het bedrag is dat de provincie vergoedt, wordt hierop geen correctie toegepast.

Door de ambities uitgedrukt in aantal hectares te vermenigvuldigen met de normkosten, is een inschatting gemaakt van de benodigde middelen.

3.2.4 Inschatting van uitvoerbaarheid in expertsessies

Om de (kwalitatieve) inzichten uit de hierboven beschreven onderzoeken naar de beleidsuitvoering te verbinden met de kwantitatieve modelberekeningen, hebben we gebruik gemaakt van een inschatting door een expertgroep. In de expertgroep is een inschatting gemaakt van de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën, weergegeven in argumenten en beoordeeld met een cijfer (1-4), die vervolgens als een 'korting' wordt verwerkt in de Metanatuurplanner. De expertgroep bestond uit experts vanuit verschillende disciplines (bestuurskundigen, economen, ecologen) die betrokken waren bij verschillende deelonderzoeken in de evaluatie van het Natuurpact. Deze experts hebben in vijf werksessies een inschatting gemaakt van de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën.

Eerste werksessie: Ontwikkelen raamwerk analyse (inductief en deductief)

In de eerste werksessie heeft de expertgroep aan de hand van een provincie een raamwerk ontwikkeld om de gegevens uit de interviews te interpreteren en tot een inschatting van het uitvoeringspotentieel te komen. Iedere deelnemer heeft hier voor de besproken provincie per beleidsstrategie individueel – op basis van de resultaten van de voorgaande onderzoeken – een inschatting gemaakt van de realisatie van deze beleidsstrategie. Vervolgens zijn de argumenten verzameld op basis waarvan de inschatting is gemaakt. Deze argumenten zijn besproken, waarbij ook argumenten zijn afgevalen, toegevoegd, en/of geherformuleerd. Deze argumenten zijn daarna teruggebracht tot factoren die van invloed zijn op de uitvoering. Het gaat om de factoren: beschikbaarheid van grond, financiële factoren, juridische factoren, kennis en expertise, betrokkenheid – actief (meedoen in proces) en passief (er iets van vinden) –, samenwerking, inhoudelijke uitwerking van het wat en hoe, organisatie, mediërende beleidskaders en fysieke factoren.

Vier werksessies: Inschatting uitvoerbaarheid

Aan de hand van de factoren die de uitvoering bepalen, zijn de interviewgegevens voor alle provincies opnieuw geordend. Vervolgens heeft de expertgroep aan de hand van deze factoren en opnieuw geordende interviewgegevens in vier volgende werksessies een inschatting van het uitvoeringspotentieel gemaakt. Daarbij zijn per werksessie telkens drie provincies besproken. Hierbij zijn ook de beschikbare financiën, de omvang van de opgave en de voortgang in het verleden toegevoegd en benut. In deze vier werksessies is de volgende werkwijze gehanteerd:

- a. Iedere deelnemer heeft voor de besproken provincie per beleidsstrategie individueel – op basis van de resultaten van de voorgaande onderzoeken – een inschatting van de uitvoerbaarheid van deze beleidsstrategie gemaakt (cijfer 1-4), en de belangrijkste factoren weergegeven die de uitvoerbaarheid positief of negatief beïnvloeden. Dit is voor iedere beleidsstrategie verzameld op een flipovervel.

- b. Vervolgens is gezamenlijk bediscussieerd hoe de verzamelde factoren de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategie beïnvloeden. Wat zijn de belangrijkste factoren die de uitvoering in deze provincie beïnvloeden? En hoe werken verschillende factoren op elkaar in? De verschillende argumenten zijn naast elkaar gelegd totdat een gezamenlijke inschatting kon worden gegeven. Waar een gezamenlijke inschatting niet mogelijk was of meer informatie nodig was om een inschatting te geven, zijn vragen opgesteld voor verder onderzoek en zijn aanvullende gegevens verzameld. Vervolgens is de inschatting bijgesteld (zie 'aanvullend onderzoek').

In de werksessies zijn de volgende strategieën besproken: 1) uitbreiden van het Natuurnetwerk Nederland middels verwerven en inrichten van gronden, 2) verbeteren van milieu- en watercondities middels hydrologische maatregelen en 3) natuurbeheer. Van de uitkomsten van de werksessies zijn verslagen gemaakt (per provincie en per strategie zijn de belangrijkste factoren weergegeven waarmee de maatregel bij de uitvoering te maken krijgt (dikgedrukt de doorslaggevende factoren)). Daarna is een samenvatting gegeven van de discussie over hoe deze factoren op elkaar inwerken en hoe wordt verwacht dat zij tezamen de uitvoering zullen beïnvloeden.

Controle op consistentie

Vervolgens heeft een van de onderzoekers de inschattingen uit alle werksessies gecontroleerd op consistentie. Doordat er gaandeweg sprake is van voortschrijdend inzicht, kan het immers voorkomen dat tijdens de eerste sessies een andere inschatting is gemaakt dan tijdens latere sessies. Dit is teruggelegd bij de deelnemers aan de sessies.

Aanvullend onderzoek en bijstelling inschatting

Zoals hierboven beschreven, zijn er tijdens de werksessies voor diverse van de geïdentificeerde risico's of kansen vragen opgesteld voor verder onderzoek, onder andere met betrekking tot de beschikbare financiën. In het voorjaar van 2016 heeft een bilaterale consultatie plaatsgevonden met alle provincies, waarbij extra gegevens zijn opgehaald om onder andere deze vragen te beantwoorden (daarnaast zijn ecologische gegevens verzameld). Waar nodig is de inschatting van de uitvoerbaarheid aangepast (zie controle op consistentie).

Groepsreview uitvoerbaarheid in groepssessies met provincies

Vervolgens is de expertinschatting van de uitvoerbaarheid besproken met beleidsmakers van de provincies. Hiervoor zijn in juni en juli 2016 vier groepsgesprekken georganiseerd met telkens drie provincies (tijdens deze sessie zijn ook de voorlopige resultaten van de ecologische analyse besproken). In deze gesprekken lag de focus op de kansen en risico's die in specifieke provincies spelen bij het uitvoeren van hun beleidsstrategieën. Het doel hiervan was ten eerste om de provincies inzicht te geven in de analyse en de conceptbevindingen, ten tweede om de expertinschatting te testen en te verrijken met kennis van de provincies, en ten derde om te faciliteren dat de provincies onderling konden leren van elkaars aanpak.

Deze groepsreviews hebben gezorgd voor een extra controle op de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten, maar ook op de framing en communiceerbaarheid ervan. Tijdens de groepsreviews hebben de provincies commentaar gegeven op de analyses. Sommige inschattingen werden gedeeld en andere werden als te positief of te somber beschouwd. Naar aanleiding van deze commentaren hebben we vervolgens opnieuw gekeken of deze aanleiding gaven om de inschatting van de uitvoerbaarheid op onderdelen aan te passen. De argumenten en de onderbouwing van de provincie hebben we betrokken in onze analyse. Hierbij hebben we als stelregel gehanteerd dat we de commentaren in onze analyse zouden meenemen als ze voldoende konden worden beargumenteerd en onderbouwd. Voor de financiële analyse was het van belang of de ervaringen van de deelnemers consistent waren met onze data. Bij

waargenomen inconsistentie hebben we aanvullende gesprekken gevoerd om tot een gedeeld beeld te komen. Uiteindelijk hebben de groepsreviews op verschillende punten tot bijstelling van de analyse geleid. De belangrijkste veranderingen en argumenten hierbij zijn:

1. De door ons gehanteerde historische inrichtingssnelheid kwam niet overeen met de ervaringen van de provincies. Naar aanleiding hiervan hebben we de inrichtingssnelheid nader bekeken. We gebruikten de historische inrichtingssnelheid (laatste vijftien jaar) als een maatstaf voor de verwachte voortgang van de resterende inrichtingsopgave. Doordat de historische inrichtingssnelheid voor bijna alle provincies hoog genoeg was om de resterende opgave voor 2027 op te lossen, hebben we deze niet als risico voor de uitvoerbaarheid meegenomen. We gaan er nu van uit dat alle grond die beschikbaar komt, ook wordt ingericht.
2. In de groepsreview bleek dat we in een aantal provincies specifieke gebiedsprocessen te zwaar hebben laten meetellen in de inschatting, zoals het Zuidelijk Westerkwartier in Groningen. Deze gebiedsprocessen vormen maar een deel van de opgave in de betreffende provincies en zijn daardoor niet representatief voor de gehele opgave.
3. Op basis van alle reviewsessies hebben we de inschattingen meer uniform gemaakt over alle provincies. Zo hebben we de medewerking van agrariërs eenduidiger gewonnen voor alle provincies. Het informatieniveau hierover wisselde namelijk sterk per provincie.
4. Op basis van de review hebben we onze inschatting over de financiën bijgesteld. Zo gaven Zeeland en Limburg aan dat onze inschatting te positief was, Noord-Brabant vond deze juist te negatief. In samenwerking met de provincies hebben we de financiële analyse nader bekeken. Waar het commentaar kon worden onderbouwd, heeft dit geleid tot bijstelling van de inschatting (zowel positief als negatief). Dit was bijvoorbeeld het geval voor Limburg, Zeeland en Noord-Brabant.

De commentaren van de provincies, de mate waarin deze zijn meegenomen in de analyse en de gemaakte bijstellingen zijn in een notitie vastgelegd, inclusief de onderbouwing van de bijstellingen. Deze notitie is gedeeld met de provincies. Daarnaast zijn van alle groepsessies verslagen gemaakt en naar de provincies gestuurd.

3.2.5 Van uitvoerbaarheid naar uitvoeringspotentieel

Wanneer de expertinschatting van de uitvoerbaarheid leidt tot een korting, is dit vervolgens als een percentage van 0, 20, 40, 60, 80 of 100 procent in mindering gebracht op het areaal aan maatregelen van het planpotentieel, die de invoer vormen voor de Metanatuurplanner. Als een provincie bijvoorbeeld 10.000 hectare aan maatregel x heeft en ze scoort 80 procent, dan wordt er maximaal 2.000 hectare aan maatregel x verwijderd. Dit wordt gedaan door areaal waarop maatregelen worden getroffen, willekeurig te verwijderen tot het gewenste areaal is bereikt. Met deze methode wordt er altijd maximaal datgene verwijderd van wat er mag worden verwijderd, in dit geval bijvoorbeeld 1.994 hectare (Pouwels et al. in voorbereiding a). Deze reductie heeft een effect op de mate van VHR-doelbereik (het uitvoeringspotentieel).

3.2.6 Expertinschatting van onzekerheden voor VHR-doelbereik (uitvoeringspotentieel)

Grote onzekerheid in uitvoeringspotentieel: veel hangt af van uitvoering fysieke maatregelen in de praktijk

Het uitvoeringspotentieel is bepaald door eerst te analyseren welk deel van de maatregelen kan worden uitgevoerd gegeven de beschikbare middelen en de verankering in beleid, afspraken, enzovoort (zie paragraaf 3.2). Vervolgens zijn de invoerkaarten van de Metanatuurplanner hierop aangepast. Het aldus berekende percentage voor VHR-landsorten die duurzaam zouden kunnen voortbestaan, geeft de verwachting van het uitvoeringspotentieel aan. De onzekerheidsmarges rond deze verwachting zijn net als bij het planpotentieel ingeschat op basis van expertinschatting. We hebben hierbij aangenomen dat het maximale effect na uitvoering van de plannen vergelijkbaar is met het maximum haalbare in het planpotentieel. De bovenkant van de onzekerheidsmarges in planpotentieel en uitvoeringspotentieel ligt dan bij hetzelfde percentage soorten. Om de onderkant van de onzekerheidsmarge in te schatten, is gekeken naar extra factoren (boven op de onderzochte factoren) die de uitvoerbaarheid lager kunnen maken dan dat de expertgroep heeft ingeschat. Hierbij is bekeken wat de invloed zou zijn van een situatie waarin op 10 procent van het areaal het beheer niet wordt uitgevoerd. Dit omdat sommige provincies aangeven dat het onzeker is of al het benodigde beheer kan worden uitgevoerd. Daarnaast is onzeker of de huidige subsidieregeling, met betaling van 75 procent van de normkosten die nodig zijn voor optimaal beheer, voldoende is. Op basis van het percentage van soorten die voorkomen in beheertypen die afhankelijk zijn van beheer, hebben Pouwels et al. (in voorbereiding b) ingeschat dat hierdoor het VHR-doelbereik zou kunnen afnemen met 2,6 procentpunten. In de analyse van het uitvoeringspotentieel zelf gaan we ervan uit dat het beheer volgens afspraak wordt uitgevoerd (zie paragraaf 4.2.3). Dit omdat de beheerders hebben aangeven dat dit met de huidige subsidieregeling haalbaar is.

Naast de mogelijkheid dat het natuurbeheer niet overal wordt uitgevoerd, kan het zijn dat de uitvoering van uitbreidings- en herstelmaatregelen niet optimaal plaatsvindt. In de modelberekeningen van het plan- en uitvoeringspotentieel wordt aangenomen dat maatregelen ecologisch optimaal worden uitgevoerd. Zo nemen we aan dat plagen of maaien gebeurt in het, voor alle soorten, goede seizoen, met de juiste frequentie en ruimtelijke schaal. In de praktijk blijkt het echter lastig om fysieke ingrepen ecologisch volledig goed uit te voeren (Van Turnhout et al. 2008). Als bijvoorbeeld het natuurbeheer op te grote schaal of te frequent wordt uitgevoerd, kan er zelfs schade aan de natuur ontstaan doordat soorten verdwijnen. Bij een suboptimale uitvoering van regulier beheer en herstelmaatregelen zal de toename in VHR-doelbereik lager uitvallen. Zo laat de evaluatie van tijdelijk herstelbeheer zien dat in de uitvoeringspraktijk ook negatieve effecten kunnen optreden, bijvoorbeeld omdat te grote gebieden tegelijk worden geplagd en diersoorten hiervan last ondervinden. De consequentie hiervan is ingeschat op basis van een serie berekeningen met de Metanatuurplanner, uitgaande van invoerbestanden waarbij herstelmaatregelen en vernattingsmaatregelen resulteren in suboptimale in plaats van optimale randvoorwaarden van de nagestreefde natuur. In deze berekeningen lag het percentage VHR-soorten dat duurzaam kan voortbestaan, gemiddeld 6,2 procentpunt lager. Opgeteld bij de onzekerheid in de huidige situatie, komt dit uit op een ondergrens van -11,6 procentpunten, afgerond 12 procentpunten. Dat laat zien dat een ecologisch goede uitvoering essentieel is om de toename in VHR-doelbereik uit de plannen te gaan realiseren.

3.3 Inschatting bijdrage provinciaal natuurbeleid aan KRW-doelen

Om de synergie tussen het natuur- en waterbeleid te onderzoeken, analyseren we hoe groot de overlap is tussen de maatregelen die zijn voorzien voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de maatregelen uit het provinciaal natuurbeleid. Hierbij hebben we de ex-ante-evaluatie KRW (Van Gaalen et al. 2016) gebruikt.

3.3.1 Gebruikte basisinformatie

KRW-maatregelen

Als bron voor de KRW-maatregelen is gebruik gemaakt van de maatregeldatabase die het Informatiehuis Water in december 2014 beschikbaar heeft gesteld (zie 'Bronbestanden inspraak december 2014' op www.waterkwaliteitsportaal.nl/). Dit is de database die hoort bij de versies van de KRW-stroomgebiedbeheerplannen die ter inzage hebben gelegen in de inspraakronde van de KRW. Dit is ook de database waarop de ex-ante-evaluatie van de KRW door het PBL is gebaseerd (Van Gaalen et al. 2016). Nadat de stroomgebiedbeheerplannen definitief zijn vastgesteld, heeft het Informatiehuis Water in december 2015 een nieuwere database met KRW-maatregelen beschikbaar gesteld. Omdat de verschillen tussen de databases uit 2014 en 2015 beperkt zijn en om de consistentie met de ex-ante-evaluatie van de KRW te bewaren, is voor deze analyse gebruik gemaakt van de KRW-matregeldatabase van december 2014. Deze database bevat alle KRW-maatregelen die volgens de KRW-plannen zullen worden uitgevoerd tussen 2016 en 2027. Hieruit is een selectie gemaakt van de typen maatregelen die ook relevant kunnen zijn voor het provinciaal natuurbeleid, met onderscheid tussen maatregelen die zich richten op de inrichting en het beheer van het water zelf en maatregelen die plaats zullen vinden in het beïnvloedingsgebied van het water. Voorbeelden van de eerste categorie zijn maatregelen als hermeanderen, het aanleggen van natuurvriendelijke oevers of het vispasseerbaar maken van stuwen. In de tweede categorie vallen maatregelen als het aanpassen van het waterpeil of de aanleg van speciale leefgebieden voor flora en fauna.

Provinciale natuurmaatregelen

In deze analyse is onderscheid gemaakt tussen PAS-maatregelen, agrarisch natuurbeheer en de overige natuurgerichte provinciale maatregelen, waaronder de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland. Binnen deze laatste groep is een selectie gemaakt van maatregelen die betrekking kunnen hebben op de inrichting en het beheer van wateren (bijvoorbeeld beheertypen als 'natuurvriendelijke oevers', 'beek en bron – stromend water' of 'zoete plas – stilstand water') en terrestrische maatregelen die worden genomen in de beïnvloedingsgebieden van oppervlaktewateren maar wel effect kunnen hebben op de hydrologie of de belasting van het water (waterafhankelijke terrestrische beheertypen als 'moeras' of 'voedselarme venen en vochtige heide').

Ruimtelijke samenhang KRW- en natuurmaatregelen

Om de ruimtelijke samenhang te bepalen tussen KRW-maatregelen en provinciale natuurmaatregelen is vastgesteld welke natuurmaatregelen zijn voorgenomen binnen de beïnvloedingsgebieden van de KRW-wateren (de zogenoemde 'waterlichamen', zie ook hoofdstuk 2). Deze beïnvloedingsgebieden zijn afgeleid uit informatie in de KRW-Verkenner, die ook is gebruikt voor de ex-ante-evaluatie van de KRW (Van Gaalen et al. 2016; Roovaart et al. 2012).

3.3.2 Samenhang KRW- en natuurmaatregelen

Om de samenhang tussen KRW- en PAS-maatregelen te bepalen hebben we het aantal KRW-waterlichamen bepaald waarvoor geldt dat er in het beïnvloedingsgebied van het waterli-

chaam PAS-maatregelen worden genomen. Dat zijn vooral vernattingsmaatregelen, de aanleg van bufferstroken of minder bemesting. Deze maatregelen kunnen bijdragen aan een verbeterde hydrologie van de waterlichamen. Voor de samenhang tussen de KRW en het agrarisch natuurbeheer hebben we gekeken naar het aantal waterlichamen waar in het beïnvloedingsgebied aan agrarisch natuurbeheer wordt gedaan. Tot slot hebben we de samenhang tussen KRW-maatregelen en de overige provinciale maatregelen geanalyseerd, waaronder de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland. In deze analyse maken we onderscheid tussen maatregelen in en rond de KRW-wateren zelf en maatregelen in het omliggende beïnvloedingsgebied. Voor beide categorieën hebben we het aantal maatregelen bepaald die vanuit het provinciaal natuurbeleid per waterlichaam kunnen worden gekoppeld aan KRW-maatregelen.

4 Landelijk resultaat

In dit hoofdstuk staat het landelijk resultaat van het provinciaal natuurbeleid centraal. We beschrijven de gezamenlijke bijdrage van de provincies aan de Europese biodiversiteitsverplichtingen. Naast het verwachte effect van het natuurbeleid op het doelbereik voor de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) voor landnatuur op basis van de plannen (planpotentieel) komt de potentiële bijdrage van de provinciale beleidsstrategieën op basis van de uitvoerbaarheid aan de orde (uitvoeringspotentieel). Voor het planpotentieel wordt ook aangegeven of er kansen zijn om het VHR-doelbereik verder te vergroten. Ten slotte bespreken we de bijdrage van het natuurbeleid aan de KRW-doelen. In hoofdstuk 5 worden de verschillende resultaten concreet uitgewerkt per provincie.

Onderscheid naar provincies en gebieden

Om de bijdrage van het provinciaal natuurbeleid aan de VHR-doelen voor landnatuur te kunnen specificeren voor de afzonderlijke provincies en gebieden zijn de landelijke resultaten ruimtelijk opgesplitst. Naast de verschillende provincies worden de volgende gebieden onderscheiden, namelijk: 1) Natura 2000-gebieden binnen het Natuurnetwerk Nederland, 2) overige gebieden binnen het Natuurnetwerk, 3) overige natuur en gebieden met agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk.

Vershil quickscan en deze evaluatie vooral door actualisatie huidige condities en inschatting effect PAS

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft eerder, tijdens de opstelling van het Natuurpact, met een quickscan verkend wat de in het Natuurpact voorgestelde maatregelen voor effecten hebben op de doelen voor natuur en water (PBL 2013). Ook toen zijn resultaten van het rekenmodel Metanatuurplanner gebruikt. De plannen van het Natuurpact waren echter nog niet ruimtelijk bekend, zodat in de quickscan niet met concrete ruimtelijke kaarten kon worden gerekend. Het betrof toen nog een globale eerste inschatting van de effecten op basis van de voorgestelde afspraken over de totale hoeveelheid beschikbare middelen en de verwachte verdeling van die middelen over de beleidsstrategieën (kwaliteitsimpuls en beheer). Anders dan nu was er nog geen informatie beschikbaar over de ruimtelijke definitie van het Natuurnetwerk Nederland, de verdeling van de financiën over de provincies en de uitwerking van de beleidsstrategieën naar provincies en gebieden. Het PBL heeft destijds daarom gewerkt met een quickscanmethode, deels op basis van eigen aannames en extrapolaties. In de nu voorliggende evaluatie heeft het PBL een uitgebreidere inschatting van de verwachte ecologische effecten kunnen maken op basis van de ruimtelijk geconcretiseerde provinciale plannen. Deze nieuwe inschatting geeft een nauwkeuriger en realistischer beeld van het potentieel van de plannen. In de quickscan is niet alleen met een grovere methode gewerkt, ook de achterliggende versie van het gebruikte model is anders dan in de huidige studie. Bovendien was de methode in de quickscan nog gebaseerd op de systematiek van (rijks)natuurdoeltypen, die momenteel is vervangen door de provinciale typologie van beheertypen. Gezien het grote aantal verschillen is het niet goed mogelijk getalsmatig aan te geven welke aanpassing in de methode de grootste invloed heeft op de verschillen in de hoogte van het berekende doelbereik.

In de huidige studie is de inschatting dat met de milieu- en watercondities en ruimtelijke condities rond 2027 het VHR-doelbereik kan uitkomen op rond de 65 procent. Dit niveau is vergelijkbaar met het niveau dat eerder in de quickscan werd ingeschat. De toename die in de huidige evaluatie wordt berekend tussen 2015 en 2027 – circa 55 procent tot circa 65

procent –, ligt echter lager dan in de quickscan werd berekend tussen 2010 en 2027 (toename van circa 45 procent tot circa 65 procent). De vraag is dan waarom met een vergelijkbare set aan middelen en maatregelen een kleinere toename in VHR-doelbereik wordt berekend. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat in de quickscan de condities voor 2010 ongunstiger werden ingeschat dan voor 2015. Zo bevat de recente update van de grondwaterstandenkaart – zoals gebruikt in de huidige evaluatie (Pouwels et al. in voorbereiding a; Van Delft et al. 2017) – hogere grondwaterstanden dan de verouderde kaart uit de quickscan. Het areaal verdroging is echter vergelijkbaar. De depositieniveaus in 2015 zijn ook lager dan in 2010, maar het areaal met te hoge deposities voor natuur is vergelijkbaar. Uitgaande van de minder gunstige condities in 2010 (lagere grondwaterstanden en hogere depositieniveaus) werd in de quickscan voor 2015 een lager doelbereik berekend dan nu.

De vervolgvraag is waarom er in de evaluatie, uitgaande van een beginsituatie met een hoger doelbereik, niet ook een hoger doelbereik in 2027 wordt ingeschat? Er zijn drie redenen waarom dit niet zo is. Ten eerste is in de uitgangskaarten voor 2015 al een deel van de genomen maatregelen meegenomen. Ten tweede veroorzaken de genomen maatregelen, uitgaande van gunstiger uitgangssituaties, een kleinere toename. Zo is in 2015 het areaal met een te hoge stikstofdepositie nog even groot als in 2010, maar is wel de hoogte van de depositie in dat areaal verminderd. Er zijn dan nog steeds maatregelen nodig, maar het effect van die maatregelen is kleiner. Ten derde is in de quickscan het potentiële effect van het Programma Aanpak Stikstof (de PAS) te hoog ingeschat. Bij het opstellen van de quickscan ontbraken op dat moment de uitgewerkte plannen (gebiedsanalyses) van de PAS. In de quickscan heeft het PBL op basis van destijds voorliggende informatie verondersteld dat de PAS alle stikstofproblemen zou oplossen in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Nu is er veel meer informatie over de PAS in vastgestelde gebiedsanalyses. In de huidige evaluatie hebben we daarvan gebruik gemaakt. Uit deze nieuwe informatie blijkt dat de PAS niet alle stikstofproblemen oplost en dat de aanname uit de quickscan dus een te positief beeld geeft.

4.1 Planpotentieel van het beleid

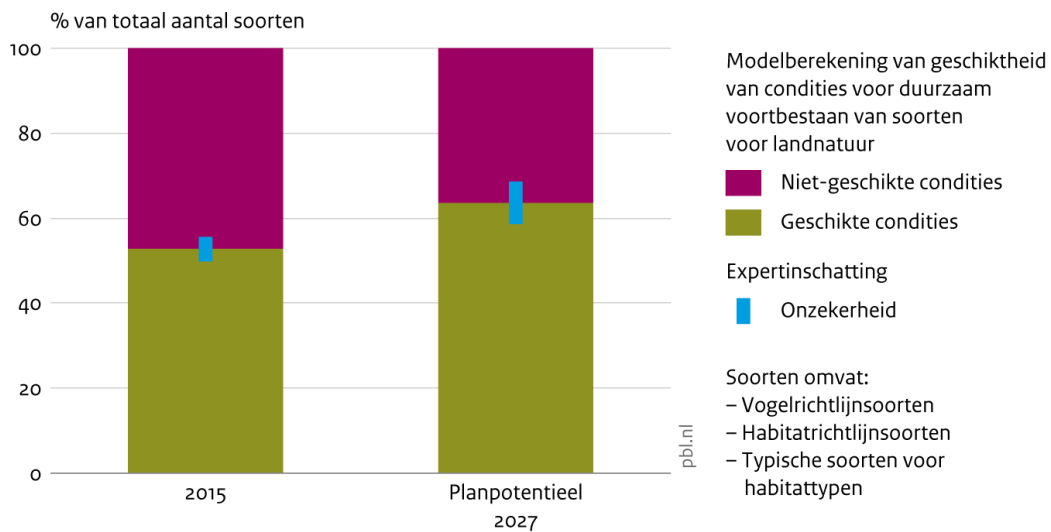
4.1.1 Bijdrage van beleidsstrategieën aan realisatie van VHR-doelen

Door beleid neemt VHR-doelbereik op land toe tot circa 65 procent

Vergeleken met de huidige situatie levert de volledige uitvoering van de provinciale beleidsstrategieën⁴, het KRW-beleid en het (inter)nationale stikstofbronbeleid naar verwachting een verbetering op van de condities die nodig zijn voor een duurzaam voortbestaan van de VHR-soorten op het land. Van de VHR-soorten die in 2015 niet duurzaam kunnen voorkomen, zullen naar verwachting de condities geschikt worden om het aantal sleutelpopulaties te verdubbelen. Het aantal VHR-soorten dat nu geschikte fysieke condities heeft om duurzaam te kunnen voortbestaan, neemt hierdoor naar verwachting toe van circa 50 procent in 2015 tot circa 65 procent in 2027 (zie figuur 4.1). Het gaat hier dus om de benodigde condities, de effecten op de soorten zelf treden vaak pas enkele tot vele jaren later op.

⁴ Inclusief voorzetting van het niet gesubsidieerde natuurbeheer.

Inschatting doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn



Bron: PBL; Wageningen University & Research

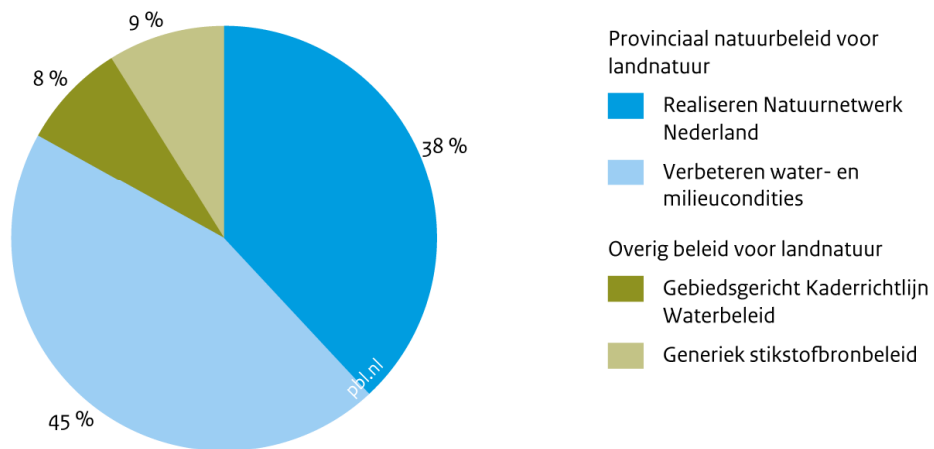
Figuur 4.1

Ondanks onzekerheid duidelijke toename verwacht in VHR-doelbereik

Het aantal VHR-soorten waarvoor de fysieke condities geschikt zijn om duurzaam te kunnen voortbestaan, is een inschatting voor de gunstige staat van instandhouding van de beschermde landnatuur uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR-doelen). De inschatting is gemaakt met het rekenmodel Metanatuurplanner op basis van de condities voor deze soorten: de omvang en de kwaliteit van het leefgebied. Experts schatten hierbij in dat in 2015 het percentage VHR-landsoorten met geschikte condities tussen de 50 en 56 procent ligt. Deze bandbreedte heeft ten eerste te maken met onzekerheid in de inschatting van het huidige aantal VHR-soorten waarvoor de condities geschikt zijn voor duurzaam voortbestaan op het land, omdat niet alle leefgebieden in de provinciale beheerkaarten zijn opgenomen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over natuur in de stad. Ten tweede kent ook de inschatting van de kwaliteit van de leefgebieden onzekerheid, door beperkingen in de monitoring van de fysieke condities. Informatie over de huidige mate van verdroging en in mindere mate vermessing van natuur is hierdoor onnauwkeurig. Ten slotte kent de Metanatuurplanner vanwege de noodzakelijke versimpelingen van de werkelijkheid onzekerheden, zoals alle modellen die dit type berekeningen uitvoeren.

Experts schatten verder in dat in 2027 het percentage VHR-landsoorten met geschikte condities tussen 58 en 69 procent ligt. Deze onzekerheidsmarge is groter dan die voor de situatie in 2015 doordat informatie over een deel van het voorgenomen beleid ontbreekt, een deel van de beleidsplannen nog onzeker is, een deel van het beleid niet kan worden doorgerekend (bijvoorbeeld aanvullend soortenbeleid) of de inschatting van het effect van maatregelen onnauwkeurig is (zoals de omvang van een fysieke ingreep en de uitstraling van het effect naar de omgeving). Bij het schatten van de onzekerheidsmarge zijn mogelijke effecten van bijvoorbeeld klimaatverandering, (bos)branden en ziektes niet meegenomen. Het verschil tussen het doelbereik in 2027 en in 2015 kan nauwkeuriger worden ingeschat doordat een deel van de fouten in de inschatting van 2015 en in 2027 gelijk is en tegen elkaar wegvalt bij het bepalen van het verschil. De inschatting van de verwachte toename in doelbereik is robuust, omdat de toename hiervoor groter is dan de onzekerheidsmarge.

Inschatting bijdrage van voorgenomen beleid aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 4.2

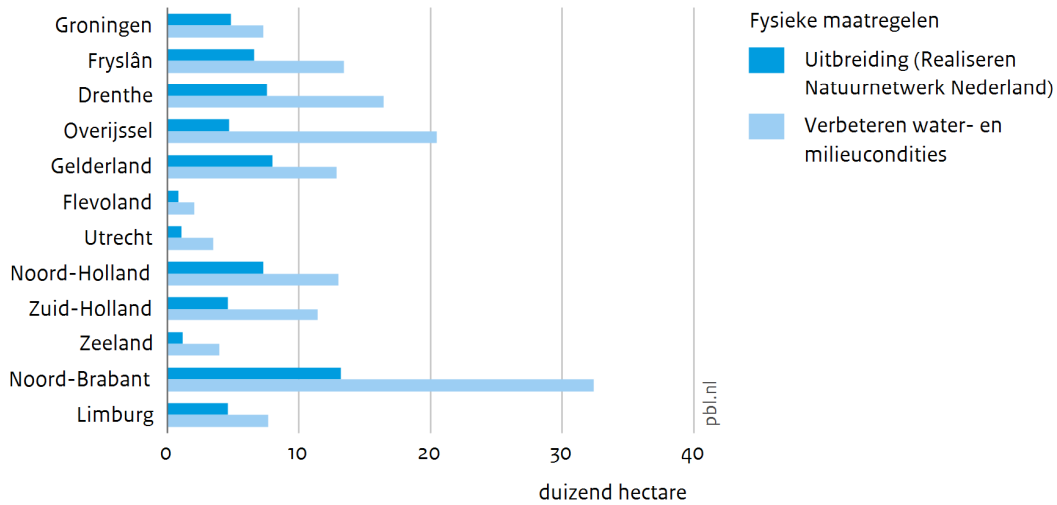
Winst in VHR-doelbereik vooral door provinciaal natuurbeleid

De ingeschatte winst voor de condities die nodig zijn voor het VHR-doelbereik, is voor ruim 80 procent het resultaat van de provinciale beleidsstrategieën (zie figuur 4.2). Het gaat hierbij om het effect van het verbeteren van de milieu- en watercondities en het realiseren van het Natuurnetwerk. Naast de provinciale beleidsstrategieën dragen het provinciaal gebiedsgerichte KRW-beleid en het generieke stikstofbronbeleid (beide hebben een bijdrage van circa 10 procent) bij aan de verwachte toename in het VHR-doelbereik (zie figuur 4.2).

Natuurbeheer zorgt voor behoud en voorkomt achteruitgang populaties

Het natuurbeleid van vóór de decentralisatie heeft bijgedragen aan het stabiliseren van het VHR-doelbereik door de uitvoering van natuurontwikkeling en natuurbeheer (PBL 2016). Zo hebben soorten, zoals groenknolorchis en kruipend moerasscherm, lokaal geprofiteerd van natuurontwikkelingsprojecten en is de populatie aan otters en bevers gegroeid door herintroductie (CBS et al. 2016; indicator 1086 en 1555). Met het provinciaal natuurbeleid voor het realiseren van het Natuurnetwerk en het verbeteren van de milieu- en watercondities (conform het Natuurpact) wordt een toename berekend in het VHR-doelbereik op het land (figuur 4.1). Het natuurbeheer zorgt ervoor dat de bestaande natuur blijft behouden. Zonder het realiseren van het Natuurnetwerk en het verbeteren van de milieu- en watercondities zouden de benodigde condities voor het VHR-doelbereik vanaf nu naar verwachting niet verbeteren. Zou al het natuurbeheer ophouden, dan zullen de benodigde condities voor twee derde van de VHR-soorten fors achteruitgaan (figuur 4.5). Dit komt omdat de meeste VHR-soorten voor een klein of groot deel van hun populatie afhankelijk zijn van natuurbeheer. Bij een gebrek aan voldoende passend natuurbeheer groeien natuurgebieden dicht met algemene soorten; denk aan de vergrassing van heide. Grootschalige natuurlijke processen zoals erosie of natuurlijke begrazing, waarbij natuurbeheer minder nodig is, komen in Nederland namelijk maar weinig voor. De natuurgebieden in Nederland zijn hiervoor vaak te klein.

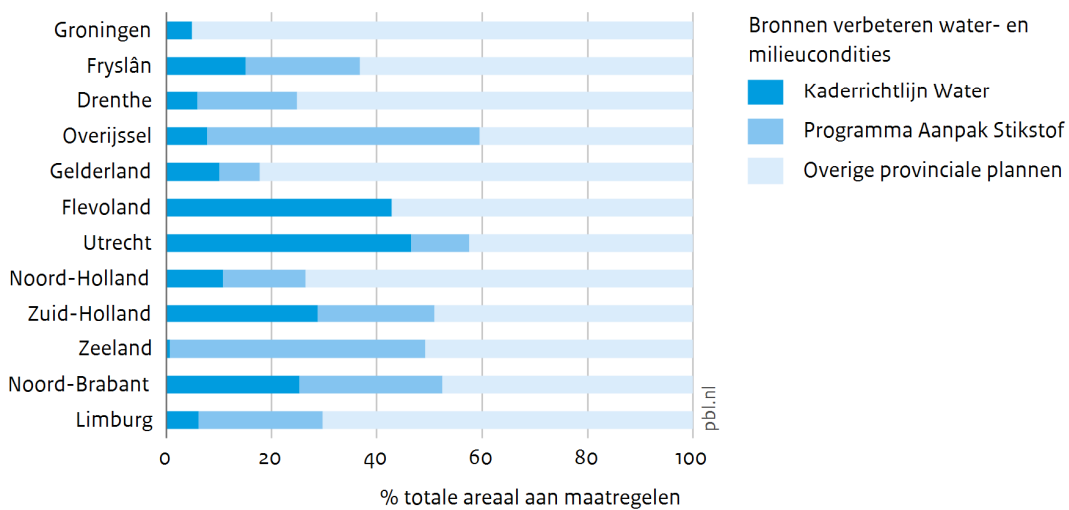
Inschatting omvang fysieke maatregelen voor realiseren Natuurnetwerk en verbeteren condities, 2015 - 2027



Bron: Provincies, BIJ12, RIVM, Informatiehuis Water, PBL

Figuur 4.3

Ingeschatte omvang van fysieke maatregelen over verschillende bronnen



Bron: Provincies, BIJ12, RIVM, Informatiehuis Water, PBL

Figuur 4.4

Inschatting omvang van fysieke maatregelen voor analyse

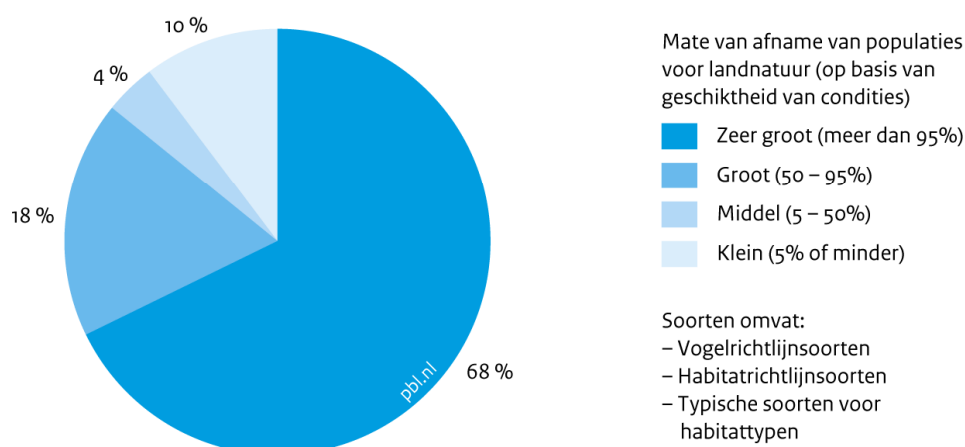
Figuur 4.3 laat zien wat de ingeschatte omvang is van de fysieke maatregelen per provincie zoals deze voor de analyse zijn gebruikt. De inschatting is gebaseerd op gegevensbestanden van de provincies, de provinciale uitvoeringsorganisatie BIJ12, het Kadaster, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Wageningen University & Research (WUR) of van het Rijk (via landelijke bronnen). Enerzijds gaat het om de netto-uitbreiding van areaal. Op basis van het kaartmateriaal bestaat het realiseren van het Natuurnetwerk qua uitbreiding landelijk gezien uit een opgave van circa 37.000 hectare van 2015 tot 2027. Landelijk

gezien ligt het grootste deel van deze opgave binnen het Natuurnetwerk en vervolgens buiten de Natura 2000-gebieden. Anderzijds blijkt op basis van beschikbaar of ingeschat kaartmateriaal dat landelijk op een areaal van in totaal circa 145.000 hectare gaat worden gewerkt aan het verbeteren van milieu- en watercondities. De hoeveelheid areaal verschilt per provincie. Landelijk gezien vinden deze maatregelen vooral plaats binnen de Natura 2000-gebieden en overige gebieden binnen het Natuurnetwerk.

Voor de inschatting van de omvang van de ontwikkelopgave, zie tabel b2 in de bijlage. Hierbij gaat het om de totale opgave voor het areaal dat wordt verworven (areaaluitbreiding) en wordt ingericht, inclusief het areaal dat al verworven is maar nog moet worden ingericht (restant inrichting).

Figuur 4.4 brengt in beeld hoe de maatregelen die worden genomen om de condities te verbeteren, zijn verdeeld over verschillende bronnen als Kaderrichtlijn Water (KRW), PAS en overige provinciale plannen. Daarin is bijvoorbeeld zichtbaar dat Overijssel en Zeeland relatief veel PAS-maatregelen nemen, terwijl Utrecht en Flevoland relatief veel KRW-maatregelen nemen.

Inschatting van effect op Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten bij niet uitvoeren van natuurbeheer, 2015 – 2100



Bron: Wageningen University & Research; bewerking PBL

Figuur 4.5

4.1.2 Bijdrage van verbetering natuurcondities aan VHR-doelen

Zoals besproken in hoofdstuk 2, zijn de benodigde fysieke condities voor veel VHR-soorten en hun leefgebieden onvoldoende. In deze paragraaf gaan we in op de bijdrage van de specifieke provinciale strategieën aan de condities die belangrijk zijn voor het duurzaam voortbestaan van VHR-soorten.

Verbeteren van de milieu- en watercondities heeft het grootste effect

De gezamenlijke beleidsinzet van de provincies en het Rijk leidt er naar verwachting toe dat de fysieke condities voor het VHR-doelbereik verbeteren. De verwachte winst hiervoor komt voor het grootste deel (circa 60 procent) door het verbeteren van de milieu- en watercondities (figuur 4.2). Hierbij levert de aanpak van de verdroging de grootste winst. Verder ontstaat de verwachte winst doordat provincies hun Natuurnetwerk realiseren. Dit leidt tot

betere ruimtelijke condities voor natuur en levert een bijdrage aan de verbetering van het VHR-doelbereik van circa 40 procent.

De verwachte winst voor de condities voor VHR-soorten komt vooral doordat provincies de milieu- en watercondities verbeteren. In de huidige situatie is bijvoorbeeld een aantal hoogvenen en natte heidegebieden verdroogd of vermest, waardoor beschermde plantensoorten zeldzaam zijn geworden (zoals zonnedauw, lavendelheide). Dit komt doordat ze zijn overwoekerd door algemeen voorkomende grassen. Provincies pakken de verdroging aan door de natuur te laten vernatten onder andere door het waterpeil te verhogen, stuwen te plaatsen en grond af te graven. Ze bestrijden de vermesting en de verzuring door stikstof uit de bodem en vegetatie te laten verwijderen door te maaien, te plaggen en grond af te graven. De provincies vergroten zo het leefgebied met goede watercondities met circa 10 procent. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof stijgt met ruim 20 procent (zie figuur 4.6).

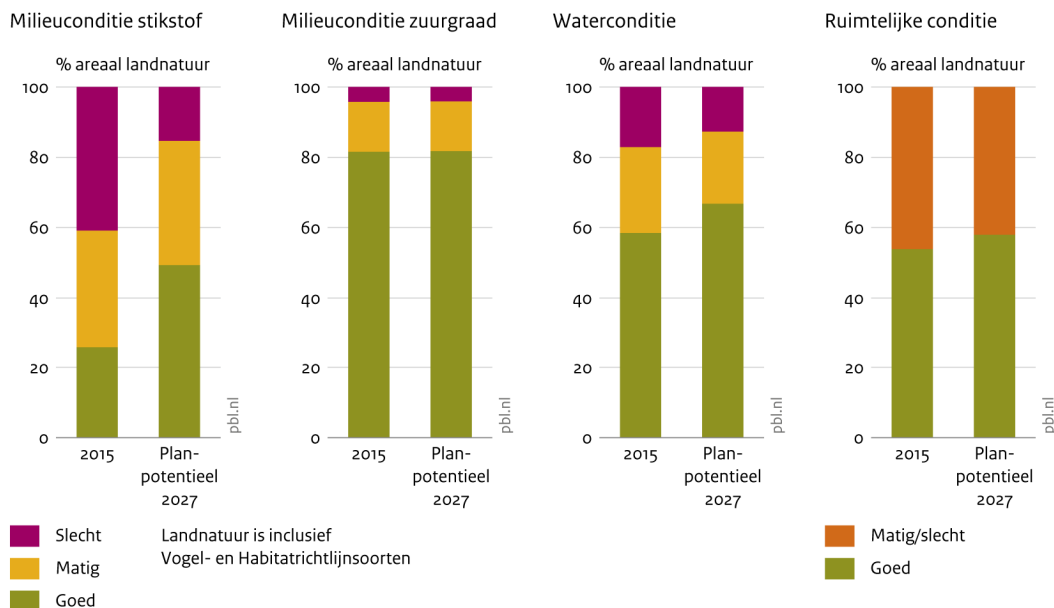
Provincies lossen zowel een tekort aan leefgebied als versnippering op met het realiseren van het Natuurnetwerk. Dit doen ze zowel door de uitbreiding van het areaal Natuurnetwerk als door de omvorming van (bestaande) natuur tot geschikt leefgebied. Zo worden in sommige natuurgebieden naaldbomen gekapt om kleinere plekken met droge en natte heide met elkaar te verbinden. Hierdoor ontstaan grotere leefgebieden, die kansen bieden aan vlinders (zoals de veenbesparelmoervlinder) en vogels die voor hun voortbestaan een groter leefgebied nodig hebben. Doordat provincies bovendien aan de randen van bestaande natuur nieuwe natuur ontwikkelen, neemt de kwaliteit van de bestaande natuur toe. Dit komt doordat deze nieuwe natuur ook fungeert als een bufferzone om in de bestaande natuur de milieudruk te verlagen en/of de grondwaterstand te verhogen.

Het potentiële effect van de verschillende beleidsstrategieën hebben we hier apart onderscheiden, maar ze zijn niet los van elkaar te zien. Het vergroten van het Natuurnetwerk is immers pas effectief als provincies ook de milieu- en watercondities verbeteren. En er kan vaak pas worden geïnvesteerd in het verbeteren van de milieu- en watercondities, als de grond hiervoor beschikbaar is.

Deel van bestrijding gevolgen vermesting is tijdelijk

Niet alle winst die provincies naar verwachting boeken door de milieucondities te verbeteren is blijvend. Een deel van de verbetering van de stikstofbelasting door tijdelijke herstelmaatregelen is, zoals de naam al aangeeft, slechts tijdelijk. Het gaat hierbij om fysieke maatregelen als maaien en plaggen om stikstof uit de bodem te verwijderen. Beheerders kunnen hiermee de gevolgen van een te hoge stikstofbelasting tijdelijk bestrijden, maar bij een veelvuldig gebruik van herstelmaatregelen kunnen ze de natuur ook schade berokkenen. Als beheerders te vaak plaggen, kan schade ontstaan doordat alle zaden uit de bodem verdwijnen. Bovendien blijft de stikstofdepositie in een groot deel van het land te hoog voor de benodigde duurzame niveaus. Dit speelt met name op de zandgronden, waar door de intensieve veehouderij de stikstofbelasting hoog is en de natuur (zoals vennen, heiden, hoogveen) veel gevoeliger is dan de natuur op andere bodemtypen (zoals moerassen en voedselrijke graslanden). Als de stikstofniveaus niet voldoende afnemen, kan de geboekte winst voor de VHR-soorten hierdoor op termijn weer teniet worden gedaan.

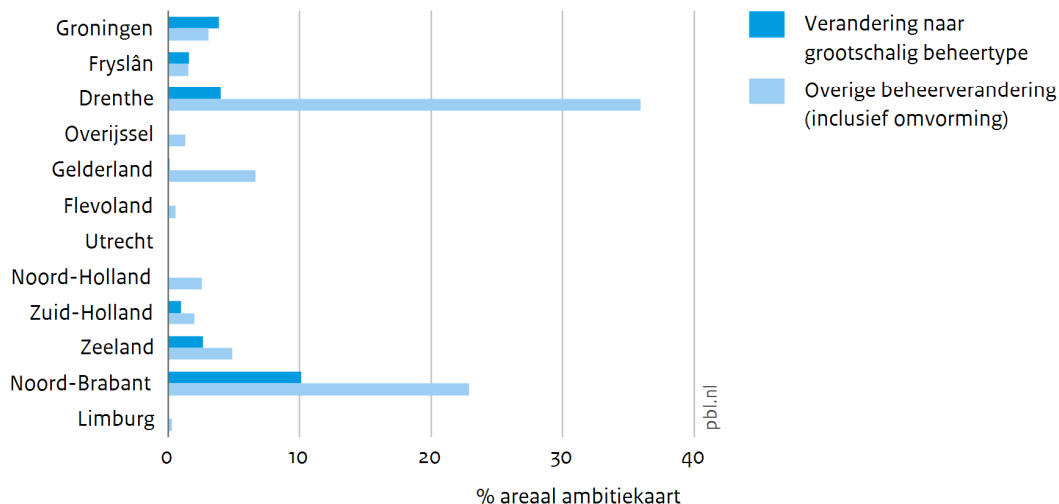
Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 4.6

Mate van verandering van beheer in Natuurnetwerk Nederland overige natuur, 2015 - 2027



Bron: Provincies, PBL

Figuur 4.7

Omvorming en minder ingrijpende beheerveranderingen

Figuur 4.7 laat zien dat de mate van verandering naar een ander beheertype tussen de provincies verschilt. Drenthe en Noord-Brabant zetten relatief veel in op verandering van beheer hetzij door omvorming van bestaande natuur (bijvoorbeeld door bos te kappen voor de realisatie van heide), hetzij door minder ingrijpende beheerveranderingen, zoals de verandering

van soortenrijk grasland naar schraalgrasland door verandering in maaibeheer. Noord-Brabant, Drenthe, Groningen, Zeeland, Fryslân en Zuid-Holland zetten in op verandering naar grootschalige beheertypen.

4.1.3 Bijdrage vanuit gebieden en provincies aan VHR-doelen

In hoofdstuk 2 bespraken we dat de provincies hun beleid vooral richten op de Natura 2000-gebieden en op de kerngebieden van het agrarisch natuurbeheer. Provincies gaan hier echter verschillend mee om. Zo verschilt de inspanning per provincie, maar ook de focus op Natura 2000 en het overige Natuurnetwerk. In deze paragraaf kijken we of de focus op bepaalde gebieden zich terugbetaalt in winst voor de VHR-soorten en wat de verschillende inspanning en aanpak in de provincies voor effect hebben.

Winst voor VHR-soorten vooral in en rondom Natura 2000-gebieden

Provincies richten hun beleidsstrategieën vooral op de Natura 2000-gebieden. Dit zijn belangrijke gebieden voor de VHR-soorten. Ze willen daarbij de condities van deze beschermde natuur verbeteren met maatregelen in en rondom deze gebieden. Hierdoor is de bijdrage aan de verwachte winst voor VHR-soorten in de Natura 2000-gebieden ook het grootst (60 procent, zie figuur 4.8).

Bijna 40 procent van de winst op de condities voor VHR-soorten boeken de provincies echter buiten de Natura 2000-gebieden in de rest van het Natuurnetwerk. Dit komt doordat zij bij het vaststellen (herijking) van hun Natuurnetwerk gebieden hebben begrensd die geschikt zijn voor de VHR-soorten. De inzet van de provincies voor de natuur en de gebieden met agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk draagt beperkt bij aan de verbetering van de condities voor VHR-soorten. Het agrarisch natuurbeheer richt zich vooral op het behoud van de condities voor bestaande populaties in de kerngebieden. Net als bij het reguliere natuurbeheer, zouden zonder het agrarisch natuurbeheer de condities voor soorten, zoals weidevogels, in deze gebieden (verder) achteruitgaan.

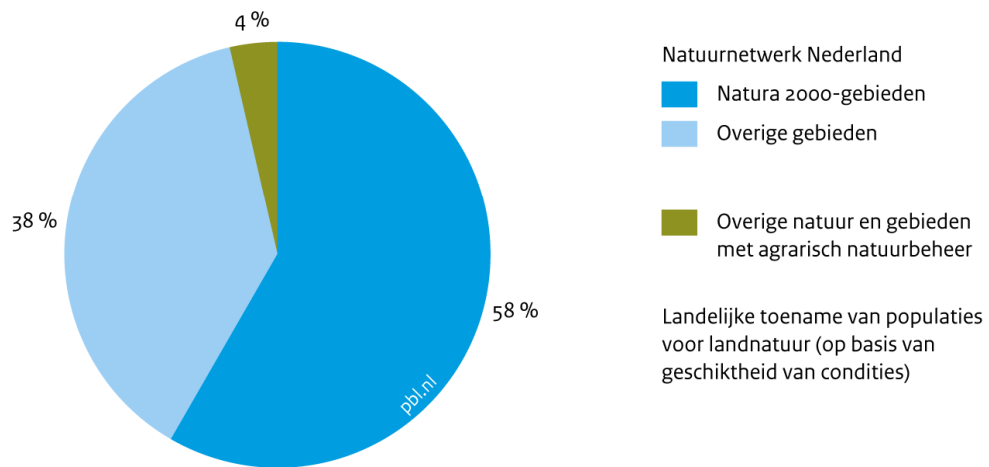
Winst voor VHR hangt vooral samen met omvang beleidsinspanningen

De bijdragen van de individuele provincies aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen verschillen sterk (zie figuur 4.9). De verschillen blijken vooral samen te hangen met de omvang van hun beleidsinspanningen gemeten in het aantal hectares uitbreiding van het Natuurnetwerk en de verbetering van de milieu- en watercondities. Hoe meer provincies beogen te doen, hoe groter de bijdrage aan de realisatie van de VHR-doelen in Nederland. De provinciale verschillen in de uitgangssituatie, zoals het huidige voorkomen van VHR-soorten en -leefgebieden, verklaren de provinciale verschillen in de bijdrage aan de landelijke winst voor VHR-soorten veel minder goed. De provincies met de grootste voorgenomen beleidsinspanningen, zoals Noord-Brabant, Overijssel en Drenthe, dragen daarom het meest hieraan bij. Het mogelijke effect hangt natuurlijk sterk af van de opgave per provincie, maar de opgave voor de VHR-doelen is nog zo groot dat hier in elke provincie nog winst is te boeken (zie paragraaf 4.3).

Verbetering condities is vooral in grote natuurgebieden effectief

De bijdrage van de verschillende aanpakken aan het verbeteren van de benodigde condities voor de landelijke VHR-doelen hangt vooral samen met de omvang (aantal hectares met maatregelen) van de aanpak. De effectiviteit van de aanpak per hectare verschilt echter per provincie. De lijn in figuur 4.9 geeft de gemiddelde effectiviteit per hectare weer. Provincies die onder deze lijn liggen, zijn tot circa een derde minder effectief per hectare dan gemiddeld. De relatief grote bijdrage per hectare van de provincie Drenthe aan het verbeteren van

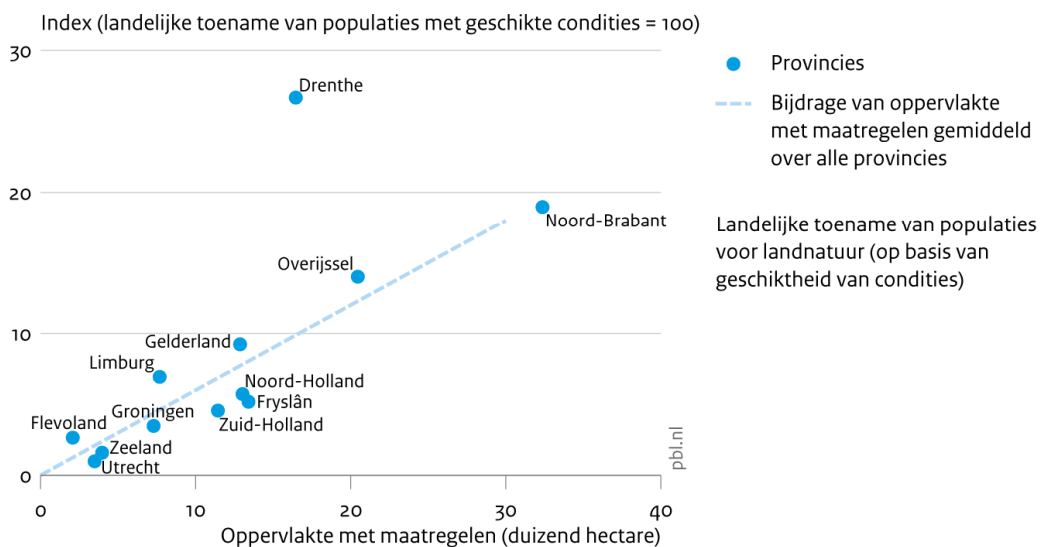
Inschatting van toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn per type gebied, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 4.8

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 4.9

de benodigde condities voor de landelijke VHR-doelstellingen springt het meest in het oog. Dit komt ten eerste omdat Drenthe maatregelen neemt in grootschalige natuurgebieden met een goede ruimtelijke samenhang. Hierdoor kunnen populaties van soorten sterk toenemen. Denk bijvoorbeeld aan het oplossen van verdroging in het Dwingelderveld of het Drents Friese Wold. Hier speelt de uitgangssituatie van het bestaan van dit soort gebieden dus wel een rol; zulke gebieden heeft niet iedere provincie. De effecten van maatregelen in kleine versnipperde gebieden zijn minder effectief, doordat de ruimte voor een deel van de soorten

te klein is en blijft. Ten tweede zet Drenthe, naast Noord-Brabant, in op grootschalige omvorming van bestaande natuur, zoals die van dennenbos tot heide. Hiermee verbetert Drenthe de ruimtelijke condities door de versnippering van leefgebieden binnen het Natuurnetwerk op te lossen. Dit is bijzonder effectief.

Meerdere strategieën zijn effectief

Opvallend is verder dat er verschillende combinaties van beleidsstrategieën mogelijk zijn om de condities voor VHR-soorten te verbeteren. Uit de analyse volgt dat verschillende strategieën effectief kunnen zijn. Zo zien we aan de ene kant een aanpak die zich karakteriseert door een relatief grote inzet op het uitbreiden en verbeteren van de milieu- en watercondities in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. Dit doet bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant. Aan de andere kant is er de aanpak die zich grotendeels richt op het verbeteren van de fysieke condities binnen de Natura 2000-gebieden, zoals in de provincie Overijssel. Opvallend is dat de potentiële effectiviteit (winst voor benodigde condities voor VHR-soorten per hectare) van de benadering in Overijssel maar iets hoger is dan die in Noord-Brabant (zie figuur 4.9). Dit lijkt deels te verklaren doordat de provincie Noord-Brabant veel winst behaalt met de condities voor VHR-soorten buiten de Natura 2000-gebieden.

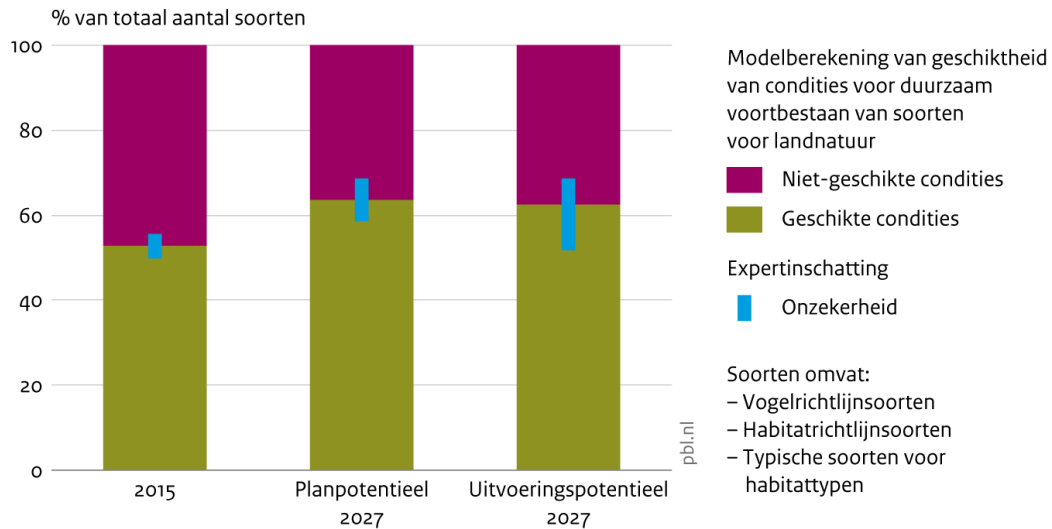
4.2 Potentieel provinciale beleidsstrategieën op basis van uitvoerbaarheid

In paragraaf 4.1 hebben we gekeken naar het potentiële effect van het beleid op de VHR-doelen. Bij de inschatting hiervan gingen we ervan uit dat alles precies volgens plan verliep (planpotentieel). In de praktijk zullen dingen echter anders gaan dan gepland, omdat er knelpunten ontstaan of onvoorziene omstandigheden optreden. In deze paragraaf maken we daarom een inschatting van het potentiële effect rekening houdend met de uitvoerbaarheid van het provinciaal natuurbeleid in de praktijk (uitvoeringspotentieel). Voor het maken van deze inschatting zijn de belangrijkste kansen en risico's bij de uitvoering in de praktijk in beeld gebracht. We hebben hierbij vooral gekeken naar het realiseren van het Natuurnetwerk, het verbeteren van de milieu- en watercondities en de ondersteuning van het natuurbeheer. Door de grote wijzigingen in het subsidiestelsel en de organisatie van het agrarisch natuurbeheer en de recente datum van deze stelselvernieuwing konden we geen uitspraken doen over de uitvoerbaarheid van het agrarisch natuurbeheer. Ten slotte is de inzet van handhaving en toezicht op de naleving van de natuurwetgeving een belangrijk instrument voor het behoud van de natuurkwaliteit. Door gebrek aan informatie over de uitvoering hiervan met nieuwe partijen in een nieuwe (bestuurlijke) context hebben we hierover geen uitspraken gedaan.

Realiseren planpotentieel kent kansen en risico's

De expertinschatting van de uitvoerbaarheid leidt tot een uitvoeringspotentieel van circa 63 procent, met een onzekerheidsmarge van 51 tot 69 procent (zie figuur 4.10). De belangrijkste risico's en kansen bij de uitvoering in de praktijk worden in de volgende paragrafen besproken. De onzekerheidsmarge is bepaald door mogelijke additionele risico's in de uitvoering, die niet zijn opgenomen in de inschatting van de uitvoerbaarheid. Het gaat om risico's in de uitvoering van het natuurbeheer en rond de aanname dat maatregelen ecologisch optimaal worden uitgevoerd.

Inschatting doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 4.10

4.2.1 Belangrijkste risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid realiseren Natuurnetwerk

Realisatie Natuurnetwerk Nederland kansrijk maar met risico's

Alle provincies zetten met prioriteit middelen en instrumenten in om het Natuurnetwerk te realiseren. De opgave is duidelijk en in veel gevallen heeft een 'slimme' herijking plaatsgevonden waarin naast ecologische overwegingen ook de uitvoerbaarheid een rol heeft gespeeld. Ook hebben veel provincies de herijking gebaseerd op de beschikbare middelen. Meer dan voorheen wordt het realiseren van het Natuurnetwerk ondersteund door commitment van brede maatschappelijke coalities. De uitvoerbaarheid van de ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk verschilt wel sterk tussen gebieden met een PAS- en Natura 2000-opgave en het overige Natuurnetwerk. De prioriteit in de meeste provincies ligt bij het realiseren van de PAS- en Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat er in deze gebieden meer inzet, middelen en inzetbaar instrumentarium is voor de realisatie dan in het overige Natuurnetwerk.

Naast dit onderscheid zijn er ook algemene risico's te verwachten, zoals de terughoudendheid bij het (ver)kopen van grond als resultaat van de gelijkberechtigingsdiscussie. Hierdoor kan vertraging ontstaan in de realisatie. Ook de gevoelde noodzaak om eerst volledige gebieden te verwerven om tot inrichting over te kunnen gaan vormt een risico, omdat het niet voor niets de 'laatste' hectares betreft. Daarnaast kent de inzet van nieuw instrumentarium grote kansen maar is deze niet zonder risico's (zie hiervoor ook Kuindersma et al. 2017). Hieronder gaan we nader in op de factoren die een volledige realisatie van het Natuurnetwerk beïnvloeden.

Draagvlak bij Manifestpartners kans voor realiseren opgave

In nagenoeg alle provincies heeft in een vroegtijdig stadium overleg plaatsgevonden met relevante partners, zoals terreinbeherende organisaties (TBO's), Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), gemeenten en grondeigenaren. In veel provincies heeft dit geleid tot overeenstemming over de beleidsopgave en de uitvoering hiervan. Deze heeft doorgaans de vorm van een manifest waaraan alle partners zich committeren. Ook organisaties zoals LTO

maken hier onderdeel van uit, en hebben zich uitgesproken voor het realiseren van de beleidsopgave. In sommige gevallen zijn de manifestpartners nog een stap verder gegaan en hebben zij zich ook opgeworpen als uitvoerders van de realisatie. Zo heeft in Noord-Brabant ZLTO het initiatief genomen om 1.500-2.000 hectare 'ondernemend Natuurnetwerk' te realiseren, een vorm van landbouw met beperking die binnen het Natuurnetwerk als een schil rondom de natuurgebieden kan komen te liggen. De veranderende rol en het bestuurlijk commitment van onder andere LTO is een belangrijke succesfactor voor het realiseren van de beleidsopgave. Dit draagvlak op bestuurlijk niveau is echter niet altijd representatief voor het draagvlak bij individuele agrariërs. Wanneer naar concrete ontwikkelingen wordt gekeken, dan overheerst bij hen nog een terughoudendheid. LTO heeft een belangrijke rol bij het wegnemen van de weerstand onder deze agrariërs. Provincies zetten daarnaast meer verschillende grondinstrumenten in om ook agrariërs mogelijkheden te geven (een deel van) hun bedrijfsvoering voort te zetten en tegelijk bij te dragen aan de realisatie van het Natuurnetwerk. Later in dit hoofdstuk gaan we hier dieper op in.

Slimme herijking en flexibele begrenzing succesfactor

De afspraken van het Natuurpact betekenden een nieuwe herijking van het natuurbeleid. Sommige provincies hebben hierbij de beleidsopgave beperkt tot wat strikt noodzakelijk is voor het behalen van de Europese doelen, andere hebben een additionele beleidsopgave gesteld, vaak met inbreng van eigen middelen. Deze herijking bood een mogelijkheid om de ambitie te herzien en aan te passen aan de actuele omstandigheden. In veel gevallen heeft de herijking plaatsgevonden met (manifest)partners. Daarnaast hebben provincies herijkt op basis van contextuele factoren. Zo heeft de provincie Zeeland gekeken naar welke landbouwers mogelijkwjs binnen de komende tien jaar hun bedrijf zouden kunnen beëindigen, bijvoorbeeld in verband met hun leeftijd. Ook is in veel gevallen de meest productieve landbouwgrond ontzien (behalve waar deze voor het behalen van de Europese verplichtingen noodzakelijk was), en is ingezet op de minder productieve gebieden. Door deze slimme herijking lijkt de restantopgave beter uitvoerbaar dan de oorspronkelijke ambitie met betrekking tot de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Daar komt bij dat sommige provincies een flexibele begrenzing van het Natuurnetwerk hanteren (wederom los van de Europese verplichtingen). Deze flexibiliteit betekent dat het totale volume aan Natuurnetwerk makkelijker kan worden gerealiseerd dan wanneer aan specifieke locaties zou worden vastgehouden. In veel gevallen is het mogelijk om bepaalde gebieden te ontgrenzen en andere toe te voegen aan de begrenzing. Dit biedt mogelijkheden om maatwerk te leveren. Een risico is wel dat hierdoor de ecologisch optimale locaties kunnen worden verlaten en daardoor de effectiviteit afneemt.

Moeizame verwerving laatste snippers netwerk risico voor realisatie

Ondanks de 'slimme herijking' zijn in een groot deel van de provincies de 'makkelijke' gronden reeds verworven. Daar resteren nu de hectares waarvan de provincies aangeven dat ze moeilijker beschikbaar te krijgen zijn voor natuur. Dat is niet verwonderlijk, aangezien de gronden anders al eerder verworven zouden zijn. Vaak maken deze onderdeel uit van een groter gebied. Het moeilijk beschikbaar krijgen van de laatste snippers kan een groter effect op het omliggende gebied hebben. In veel gevallen kiezen de provincies ervoor om pas tot inrichting over te gaan wanneer het gehele gebied is verworven. Zeker voor het op orde brengen van de hydrologische condities en schaalvoordelen van beheer en inrichting is dit gewenst.

Een belangrijke oorzaak waarom grond slechts moeizaam beschikbaar komt, is dat eigenaren niet mee werken aan natuurontwikkeling. Dit speelt onder andere in Overijssel, Gelderland (voornamelijk Achterhoek), Utrecht en Groningen (Westerkwartier). Hierbij spelen factoren als gehechtheid aan grond, een geschiedenis van weerstand tegen verkoop aan de overheid,

of onvoldoende mogelijkheden voor financiële compensatie. Ook kan er wel bereidheid zijn tot verkoop of verplaatsing, maar zijn de kosten hiervoor een knelpunt voor de provincie. Dit speelt bijvoorbeeld in Drenthe.

Provincies zetten verschillende instrumenten in om met dit knelpunt om te gaan. Ten eerste zetten veel provincies in op zelfrealisatie en beheer door particulieren, zodat ze niet tot verwerving hoeven over te gaan. Ook werken ze met gebiedsprocessen. Zo is bijvoorbeeld in het Westerkwartier in de provincie Groningen een gebiedscommissie opgericht waarin ook boeren zitting hebben. Ten derde hanteert een aantal provincies een flexibele begrenzing, waarbij wordt gekeken of de betreffende stukken grond echt noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld Noord-Holland en Gelderland). Dit is echter niet in alle gevallen toepasbaar (vooral niet in Natura 2000- en PAS-gebieden), gezien de (juridische) verplichtingen die hieraan verbonden zijn. Een laatste mogelijkheid is om de gronden technisch uit de plannen te knippen, zoals gebeurt in de Vechtplassen in Utrecht. Daardoor kunnen in het aanliggende natuurgebied wel hydrologische maatregelen worden genomen, zonder dat het waterpeil op de landbouwgronden omhoog gaat. Deze maatregelen zijn echter vaak niet mogelijk of heel kostbaar.

Inzet op zelfrealisatie risicovol

Zelfrealisatie door boeren, terreinbeheerders of overige particulieren speelt in de strategie van alle provincies een belangrijke rol. Succesvolle zelfrealisatie is echter geen vanzelfsprekendheid. Voor agrariërs is de beschikbaarheid van compenserende grond een cruciale succesfactor voor zelfrealisatie op reguliere landbouwbedrijven. Agrariërs willen vaak alleen meewerken aan zelfrealisatie als ze worden gecompenseerd met goede landbouwgrond – bij voorkeur aangrenzend aan het bedrijf. Dit vraagt in veel gebieden om een kavelruil in een veel groter omliggend gebied en soms zelfs om het verplaatsen of uitkopen van hele boerderijen. De verwachting dat zelfrealisatie relatief eenvoudig is omdat grondaankopen niet nodig zijn, gaat dus in veel gevallen niet op (Kuindersma et al. 2017). Daarnaast hoeft zelfrealisatie ook niet goedkoper te zijn. De concrete belangstelling voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk is vooralsnog niet groot. Tegelijkertijd zijn concrete voorbeelden en ervaringen volgens betrokkenen juist een succesfactor voor de belangstelling van andere boeren. Het is van groot belang om te kunnen demonstreren dat een gezonde agrarische bedrijfsvoering mogelijk is, ook met opgelegde doelen voor natuur (Kuindersma et al. 2017).

Voor de toepassing van zelfrealisatie is het ook van belang te kijken naar het te realiseren type natuur. Niet elk type natuur leent zich voor zelfrealisatie. Zo zijn extensief beheerde graslanden makkelijker realiseerbaar dan moerassen. Bovendien sluit dit beter aan bij de aanwezige kennis van de agrariërs.

Vooralsnog is het animo van agrariërs om zelf natuur te realiseren beperkt, zowel met behoud van functie als zonder. Zelfrealisatie betekent een flinke omslag in de bedrijfsvoering, waartoe zeker niet alle agrariërs zich aangetrokken voelen. Daarnaast ontbreekt het hen vaak aan kennis van natuurbeheer. Door deze kennis beter te ontsluiten zou de terughoudendheid deels kunnen worden weggenomen.

Gelijkberechtiging heeft invloed op strategie

Onzekerheid over hoe om te gaan met gelijkberechtiging speelt in veel provincies en vormt een risico voor de tijdige realisatie van het Natuurnetwerk (Fontein et al. 2017). Uit vrees voor juridische procedures naar aanleiding van vermeende ongeoorloofde staatssteun zijn de provincies voorzichtig bij het kopen en verkopen van gronden voor natuur. Daardoor is in veel provincies vertraging ontstaan bij de realisatie van het Natuurnetwerk. Met name in situaties waar in het verleden al vergaande afspraken zijn gemaakt over doorlevering van gronden met beoogde beheerders, ontstaan discussies met TBO's en andere partijen. We veronderstellen dat deze terughoudendheid en vertraging vooral op de korte termijn effect

heeft op de realisatie van het Natuurnetwerk, maar mogelijk werkt dit effect ook op de lan- gere termijn door. Dit geldt met name bij provincies die een grote voorraad grond hebben verworven die nog niet is verkocht.

Verder speelt op korte termijn dat de provincies nieuwe werkwijzen ontwikkelen voor de doorlevering van gronden die rekening houden met het uitgangspunt van gelijkberechtiging en staatssteunproof zijn, bijvoorbeeld door open aanbesteding. Deze nieuwe werkwijzen worden als complexer en lastiger ervaren dan in het verleden. Voor de nog te realiseren op- gave zetten veel provincies daarom in op zelfrealisatie.

Staatssteunregels risico voor vertraging door marktconforme subsidies

Staatsteunregels hebben ook invloed op de toepassing van bedrijfsverplaatsingsregelingen en de subsidieregeling voor functieverandering (SKNL). Het gaat dan met name om het bie- den van een marktconforme prijs en het vermijden van overcompensatie. Dit speelt bijvoor- beeld in de provincies Drenthe, Overijssel en Groningen bij bedrijfsverplaatsingsregelingen. Provincies kunnen maar een beperkte vergoeding bieden. In veel gevallen is deze niet hoog genoeg om een bedrijf te kunnen verplaatsen naar andere gebieden waar de grondprijs ho- ger is. Wanneer eigenaren een lagere vergoeding krijgen dan 85 procent (afwaardering gron- den), dan kan de bereidheid tot zelfrealisatie afnemen (zie ook onder 'zelfrealisatie').

Deze regelingen moeten door de Europese Unie worden beoordeeld. Waar het de werkelijke waarde van de gronden (en opstallingen) betreft, is dit doorgaans geen probleem. Het wordt echter lastig wanneer er sprake is van een additionele vergoeding bovenop de waarde. Deze heeft het risico om als ongeoorloofde staatssteun te worden aangemerkt. De mogelijkheden om als provincie een aantrekkelijke regeling te bieden worden hierdoor beperkt.

Eigen bijdrage restwaarde grond vermindert interesse natuurgronden

De landelijke afspraak dat alle partijen een eigen bijdrage van 15 procent moeten betalen voor de grondverwerving (de restwaarde van de grond), heeft vooral effecten voor de TBO's. Daar waar ze eerst 100 procent subsidie kregen, moeten deze nu zelf een niet onaanzienlijk bedrag inbrengen. Verwacht kan worden dat TBO's kritischer zullen gaan kiezen in welke ge- bieden zij natuur willen beheren, mede op basis van intern draagvlak en hun financiële posi- tie. Staatbosbeheer heeft bovendien aangegeven niet mee te doen aan open aanbestedingen wegens gebrek aan eigen middelen. Verschillende provincies maken zich zorgen over de inte- resse bij potentiële beheerders voor delen van het Natuurnetwerk. In de toekomst zal in toe- nemende mate gebruik gemaakt gaan worden van een werkelijke restwaarde van de gronden, met een minimum van 15 procent. Dat betekent dat eindbeheerders meer eigen middelen in zullen moeten brengen.

Programma Aanpak Stikstof (de PAS) geeft impuls aan herstel en realisatie

Een aantal provincies heeft een aanzienlijke opgave in het kader van de PAS. Met dit pro- gramma wordt een impuls gegeven aan het herstel van de PAS-natuurgebieden. De realisatie van hydrologische maatregelen, in het verleden vaak lastig uitvoerbaar, komt door de PAS naar verwachting beter van de grond. Ten eerste worden er meer kennis en meer middelen ingezet. Ten tweede is er meer bestuurlijke daadkracht vanwege het verplichtende karakter van de PAS. Ten derde is er meer draagvlak van betrokken partijen, zoals LTO. Dit komt doordat de gebiedsanalyses duidelijkheid scheppen over de toekomst van de gebieden en omdat er ontwikkelruimte wordt geboden.

De keerzijde van de PAS is echter de tijdsdruk die hiermee verbonden is en het juridisch vastleggen van de maatregelen in de gebiedsanalyse. Gebiedsprocessen en nieuwe oplossin- gen krijgen hierdoor namelijk weinig ruimte. Daarnaast realiseren provincies die een grote ontwikkelopgave in PAS-gebieden hebben, met voorrang die delen van hun Natuurnetwerk

die voor die opgave nodig zijn. Daardoor is er ook een potentieel negatief effect op de realisatie van het overige deel van het Natuurnetwerk. Delen van de Natuurnetwerkontwikkelopgave die niet nodig zijn voor de realisatie van PAS-maatregelen, kunnen vertraging oplopen omdat zowel de betrokken provincies als hun uitvoeringpartners zich concentreren op de PAS-opgave.

Inzet dwingend instrumentarium beperkt tot PAS-gebieden

Veel provincies houden onteigening als laatste optie achter de hand, voor het geval het beschikbaar maken van gronden voor natuur door zelfrealisatie, vrijwillige verwerving of kavelruil niet lukt of niet snel genoeg verloopt. De bereidheid om dit instrument in te zetten is toegenomen ten opzichte van de periode van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Wel wordt het instrument meestal alleen overwogen voor gebieden met een PAS-opgave. Provincies zijn terughoudend om onvrijwillige onteigening in te zetten vanwege de negatieve maatschappelijke effecten.

De mogelijkheid tot onteigening is noodzakelijk om volledige schadeloosstelling te kunnen bieden. Vooral Overijssel zet voor het realiseren van de PAS-opgave de mogelijkheid tot het bieden van volledige schadeloosstelling in.

Het uitsluiten van de daadwerkelijke inzet van dit instrument vormt een risico voor tijdige realisatie van het Natuurnetwerk. Over het algemeen wordt ook het instrument van wettelijke herverkaveling niet ingezet. Dit instrument wordt als te complex beschouwd (Boonstra et al. 2014).

Realiseren overige natuur buiten Natuurnetwerk

Provincies verschillen in de strategie die zij hanteren om natuurareaal in gebieden buiten het Natuurnetwerk te realiseren. Wel wordt het initiatief voor deze ontwikkelingen in alle gevallen bij andere partijen gelegd. Ook zijn er in sommige provincies meer beperkingen dan in andere, zoals ten aanzien van de gebieden waar realisatie mogelijk is. Hiernaast verschillen de inspanningen die de provincie levert als facilitator (in bijvoorbeeld ruimtelijke procedures). Van groot belang is verder de beschikbare financiering die de provincie biedt. Deze wisselt van 0 procent tot 100 procent. Een grote mate van flexibiliteit en een hogere bijdrage in de financiering zijn succesfactoren voor de realisatie van natuur door derden. In deze evaluatie konden we alleen de strategie van Flevoland (Programma Nieuwe Natuur) inschatten, omdat hieraan een ambitie in hectares en locatie is gekoppeld. Voor de overige provincies met een ambitie buiten het Natuurnetwerk was dit niet mogelijk omdat er geen hectares en locatie bekend waren. Daardoor kon het effect op het doelbereik niet berekend worden.

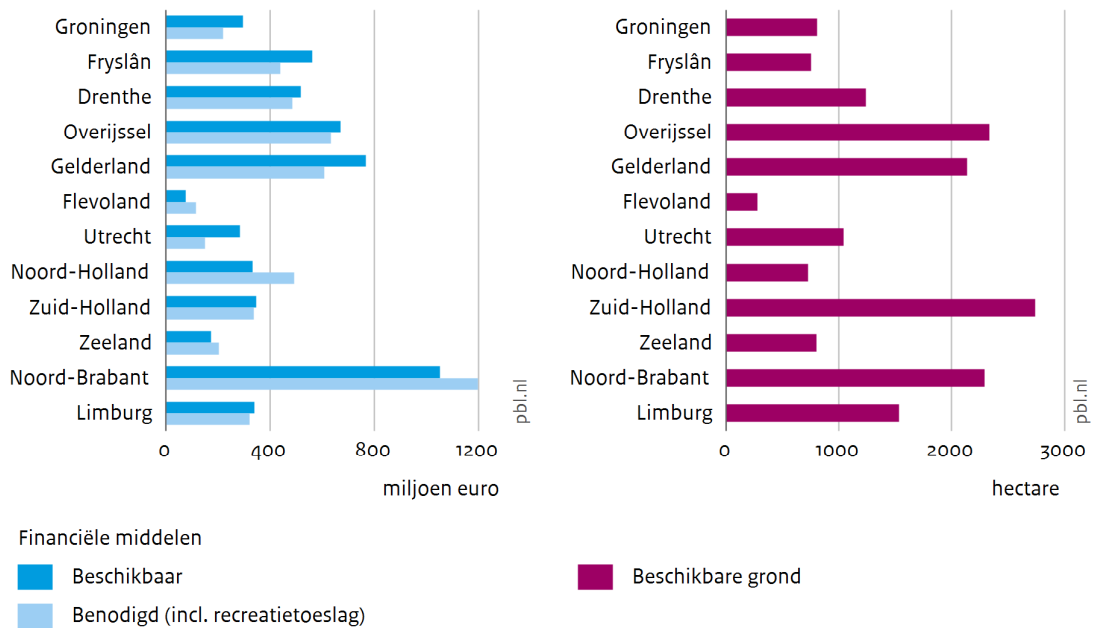
Op korte termijn financiën grotendeels in lijn met de beleidsopgave

Uit de financiële analyse blijkt dat de meeste provincies voldoende middelen beschikbaar hebben voor de onderscheiden beleidsstrategieën, waaronder de ontwikkelopgave en het natuurbeheer (figuur 4.11). Een aantal provincies vult hiervoor de middelen uit het Natuurpact aan met eigen middelen, soms incidenteel en soms structureel (figuur 4.12 en tabel b4 in bijlage). Deze middelen worden soms ingezet om verwachte tekorten voor het realiseren van de Europese verplichtingen op te vangen, maar vooral om de eigen provinciale beleidsopgave te realiseren. Omdat de financiële analyse op basis van normkosten plaats vindt, is het mogelijk dat specifieke, soms gebiedsgebonden factoren zoals additionele kosten bijvoorbeeld door bedrijfsverplaatsingen tot een toename van de kosten kunnen leiden. Sommige provincies hebben hierop geanticipeerd door extra provinciale middelen in te zetten en ondervangen daarmee deels het risico, andere doen dat niet.

Beschikbare en benodigde middelen, 2016 - 2027

Financiële middelen

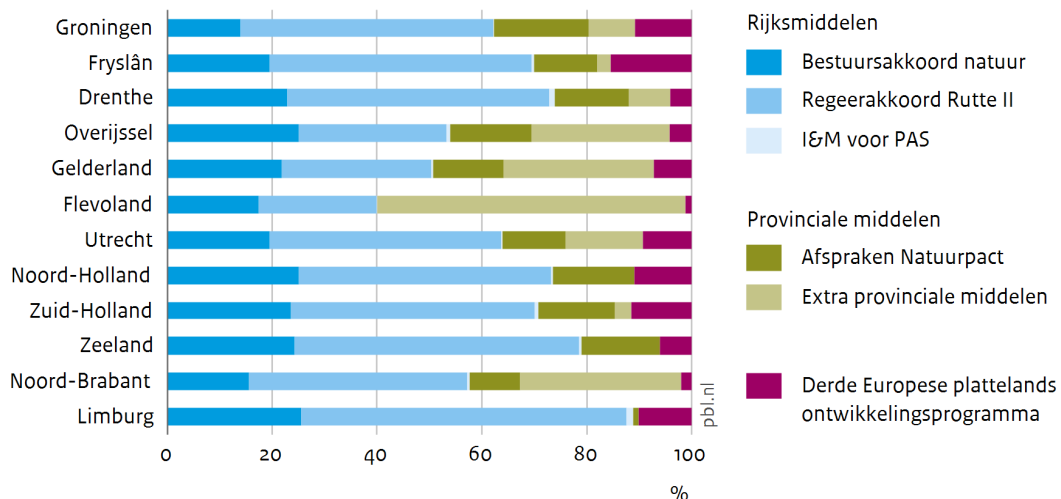
Grond



Bron: Wageningen University & Research; bewerking PBL

Figuur 4.11

Verdeling van beschikbare financiële middelen voor uitvoering natuurpact, 2016 - 2027



Bron: Wageningen University & Research; bewerking PBL

Figuur 4.12

Er is onzekerheid bij de provincies over de ontwikkeling van de beschikbare middelen, terwijl deze met zekerheid zullen toenemen, onder andere door indexering. Ook kunnen zich kasritmeproblemen voordoen. Dit brengt risico's met zich mee voor de financiering van het natuurbeleid. In de praktijk blijkt dat veel provincies bij voorziene tekorten prioriteit geven aan het natuurbeheer. Het kan voorkomen dat er daardoor minder middelen beschikbaar zijn voor het realiseren van de areaaluitbreiding. Voor de uitvoerbaarheid geldt in de praktijk dat provincies primair de middelen aanwenden voor het in stand houden van de bestaande natuur, deze vervolgens inzetten om aan de Europese verplichtingen te voldoen en ten slotte voor de provinciale ambitie buiten het Natuurnetwerk. Eventuele financiële tekorten zullen dus vooral consequenties hebben voor de realisatie van deze laatste opgave.

4.2.2 Belangrijkste risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van verbeteren milieu- en watercondities

Veel van de maatregelen voor het verbeteren van de milieu- en watercondities hangen samen met hydrologische ingrepen. Dit is vaak afhankelijk van het beschikbaar krijgen van grond en hangt daarom samen met de realisatie van het Natuurnetwerk. Wanneer gronden niet zijn verworven, kunnen zij immers niet worden ingericht. De nadruk binnen deze strategie ligt vaak op het verbeteren van de hydrologische situatie, voornamelijk door middel van de PAS. Het instrumentarium, de middelen en deels ook het bestuurlijke draagvlak dat de PAS biedt (door duidelijkheid te verschaffen), dragen allemaal bij aan de uitvoerbaarheid van deze strategie. Veel hydrologische maatregelen moeten op systeemniveau worden uitgevoerd. Omdat hiervoor volledige verwerving (of kostbare maatregelen) noodzakelijk is, zal dit grote inspanning vergen. Dit vormt een hoog risico. Daarnaast is er weliswaar bestuurlijk draagvlak aanwezig bij organisaties als LTO, maar dit draagvlak wordt door lokale agrariërs doorgaans niet volledig gedeeld. Weerstand kan leiden tot langdurige procedures, waardoor tijdige realisatie in gevaar wordt gebracht.

PAS geeft stimulans, instrumentarium en middelen

Mede door de PAS en de KRW is de samenwerking tussen provincies en waterschappen goed van de grond gekomen. Vooral met de PAS wordt een impuls gegeven aan het herstel van de PAS-natuurgebieden. De realisatie van hydrologische maatregelen, in het verleden vaak lastig uitvoerbaar, komt door de bestuurlijke en juridische context van de PAS naar verwachting beter van de grond. Voor de realisatie van hydrologische maatregelen moeten in veel provincies gronden worden verworven. Hiervoor gelden dezelfde kansen en risico's als beschreven voor het verwerven van de gronden voor het Natuurnetwerk (zie 'Natuurnetwerk'). Herstelmaatregelen binnen de bestaande natuurgebieden worden met prioriteit aangepakt. Hiervoor voorzien wij geen risico's.

Maatregelen op systeemniveau kennen complexe hydrologische opgaven

Hoewel de opgave duidelijk is, is er in een aantal provincies sprake van een complexe hydrologisch-fysische situatie. Dit speelt bijvoorbeeld in Drenthe, waar waterwinning effecten kan hebben op grote gebieden. Ook kan er sprake zijn van een grote verscheidenheid aan geïsoleerde PAS-gebieden, elk met een eigen uitstraling naar de omgeving (zoals in Overijssel). Daarnaast speelt ook de veenweideproblematiek een rol: de veenweiden klinken in, waardoor het voor kan komen dat natuur afwatert op landbouwgebied (in plaats van andersom). Dit is het geval in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Fryslân en Flevoland. Verder zijn er gebieden waar de opgave bekend is, maar waar onzeker is hoe het systeem zal reageren op hydrologische maatregelen. Hiervan is sprake in Zuid-Limburg, waar tegenstrijdige informatie over de aanwezige breuklijnen onzekerheid geeft over de noodzakelijke maatregelen en hun effecten.

Om de hydrologische situatie in deze gebieden op het gewenste niveau te krijgen, zijn maatregelen nodig die vaak grootschalig, kostbaar en ingrijpend zijn. Denk hierbij aan het hermeanderen van een beek of het vernatten van een gebied. Dit soort maatregelen leidt tot een ingewikkeld (gebieds)proces, waarvoor medewerking van veel actoren noodzakelijk is. Denk daarbij ook aan agrariërs die grond beschikbaar moeten stellen of op een andere manier de effecten van de ingrepen gaan merken. Door de toegenomen complexiteit en schaalgrootte nemen ook de risico's voor de uitvoerbaarheid toe. Zie hiervoor ook 'verwerving laatste snippers Natuurnetwerk'.

Ook in minder complexe gebieden is de uitvoering van hydrologische maatregelen afhankelijk van het verwerven van het gebied, inclusief de laatste snippers. Maatregelen als het verhogen van het peil kunnen vaak pas worden genomen als heel het gebied is verworven. Dit risico is reeds beschreven onder 'realiseren Natuurnetwerk' en werkt door in de milieu- en watercondities.

Draagvlak voor vernattingsmaatregelen is beperkt

Een risico bij de uitvoering van hydrologische maatregelen is dat het lokale draagvlak voor vernattingsmaatregelen beperkt blijft. Omdat vernatting vaak een vermindering van de landbouwopbrengsten impliceert, is er vaak weerstand bij individuele agrariërs. Daardoor is het moeilijk de noodzakelijke maatregelen op vrijwillige basis te treffen. Ook geven waterschappen aan dat het peil de functie volgt. Voor het nemen van ingrijpende maatregelen met betrekking tot het peil, is in sommige gevallen dus een uitgebreid pakket aan instrumenten noodzakelijk, zoals het aanbieden van bedrijfsverplaatsingen of ruimtecompensatie. Dit vergt financiële inspanningen. Zie ook hierboven, onder 'realiseren Natuurnetwerk'. Ook is het politieke draagvlak voor grootschalige maatregelen (zoals het grootschalig uit productie nemen van landbouwgrond) beperkt. Verschillende provincies, zoals Noord-Brabant, maken gebruik van kwalitatieve verplichtingen waarbij agrarische gronden tegen een vergoeding vrijwillig worden vernat. Het draagvlak voor en de effectiviteit van deze maatregelen lijkt nog beperkt, maar het instrumentarium blijft in ontwikkeling.

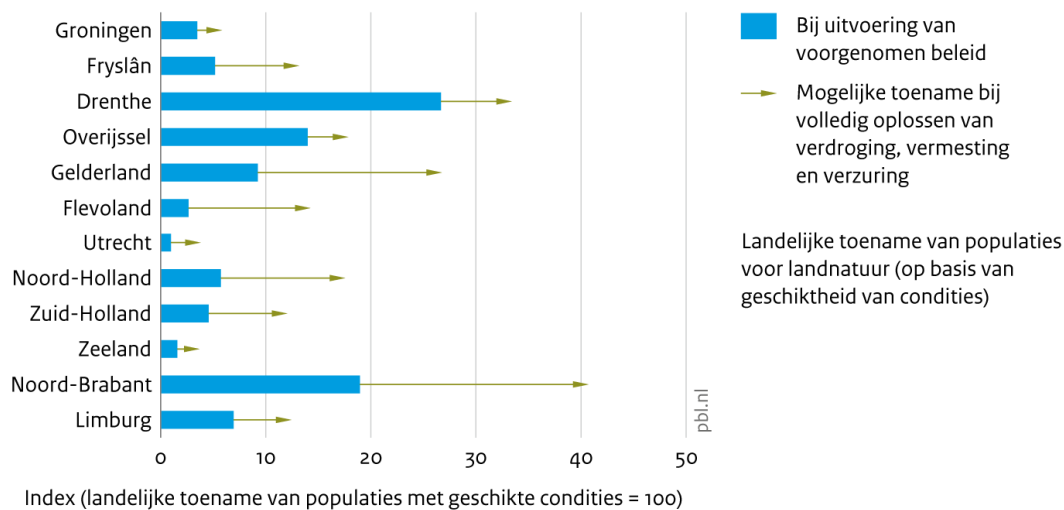
4.2.3 Belangrijkste risico's en kansen voor uitvoerbaarheid agrarisch en regulier natuurbeheer

Van het agrarisch natuurbeheer is geen inschatting van de uitvoerbaarheid gemaakt. Omdat de ervaringen met het systeem nog pril zijn, kunnen we geen inschatting geven van de uitvoerbaarheid en gaan we in onze analyses uit van volledige realisatie volgens beleid. Voor het regulier natuurbeheer geldt dat de grootste wijziging een verandering is in het vergoeden van 84 procent normkosten naar 75 procent normkosten voor beheer. Dit is vastgelegd en bekrachtigd door de beheerders. Deze hebben hiermee ingestemd en geven aan dat dit haalbaar is. Gezien deze informatie gaan we er in deze analyse van uit dat het beheer volgens afspraak wordt uitgevoerd. Wel plaatsen we hierbij een aantal kanttekeningen, maar daarvan verwachten we dat deze kunnen worden opgelost.

Verschillende provincies geven aan dat de middelen die vanuit het Rijk beschikbaar zijn gesteld, onvoldoende zijn om alle SNL-subsidies te kunnen verlenen. Op dit moment worden deze tekorten aangevuld vanuit andere – incidentele – provinciale middelen. Omdat dit geen structurele oplossing is, zijn de provincies op zoek naar alternatieven, zoals het verminderen van het beheer door een lager ambitieniveau.

Verschillende provincies hebben daarnaast benoemd dat de recreatietoeslag te laag is en daarom een knelpunt vormt. Dit speelt bijvoorbeeld in Limburg, Utrecht, Noord-Holland, Gelderland en Drenthe. In de gebieden met een hoge recreatiedruk kan dit in de toekomst ten koste gaan van de kwaliteit van de natuur. Zo is er te weinig budget voor toezicht en handhaving.

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Figuur 4.13

Voor natuur buiten het Natuurnetwerk geven sommige provincies aan dat het budget te krap is om een beheervergoeding voor deze gebieden te verstrekken. Ook is er weinig tot geen budget voor het beheer van landschapselementen. Wordt dit wel gefinancierd, dan kan dit mogelijk ten koste gaan van de beheerskwaliteit binnen het Natuurnetwerk.

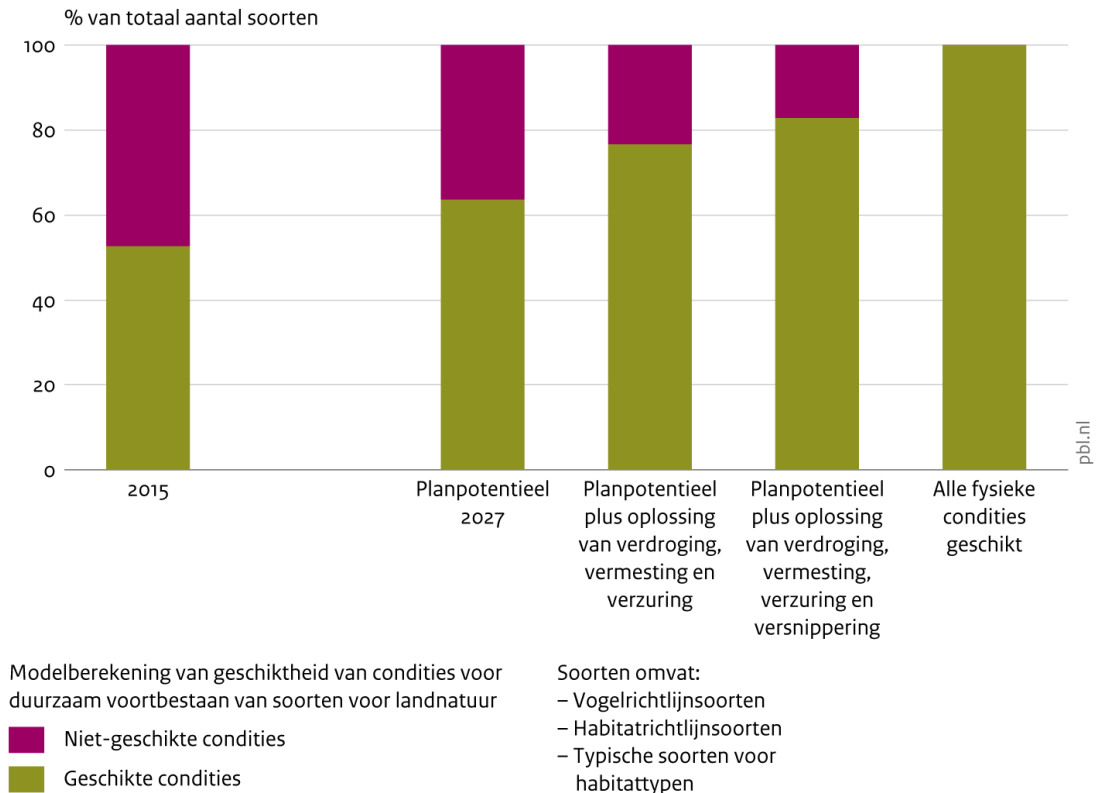
4.3 Vergroten doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn

In elke provincie nog veel winst voor VHR-soorten mogelijk

Bij het volledig realiseren van de plannen van de provincies en het Rijk neemt het aantal VHR-soorten waarvoor de condities geschikt zijn voor duurzaam voortbestaan, toe tot circa 65 procent. Daarmee resteert nog een opgave voor circa 35 procent van de VHR-soorten. Dat zijn soorten zoals de duinpieper, de velduil, de grote vuurvlieder, de grote ijsvogelvlieder, het tweekleurig hooibeestje, de ronde zegge en de kleine biesvaren.

Elke provincie kan nog winst boeken voor VHR-soorten door de milieu- en watercondities voor deze natuur te verbeteren (zie figuur 4.13). Zo kunnen provincies de slechte condities voor VHR-soorten in Natura 2000-gebieden verder aanpakken. Het gaat dan vooral om gebieden die in de huidige beleidsstrategieën nog (deels) ontbreken, zoals duingebieden, het Lauwersmeer, het oostelijke deel van de Peelgebieden. Het kan ook gaan om gebieden in het overige Natuurnetwerk, waar kansen liggen voor VHR-soorten (zoals de Utrechtse Heuvelrug). Provincies met een hoge stikstofdepositie, zoals Noord-Brabant en Gelderland, kunnen nog veel winst behalen met tijdelijke herstelmaatregelen, maar op de langere termijn is voor een duurzame instandhouding van VHR-soorten ook een reductie van de emissies nodig. Noord-Brabant en Limburg zetten in op stikstofbronbeleid voor de veehouderij. Ook andere provincies kunnen dit oppakken. Voor duurzame niveaus van stikstof op natuur is gecoördineerd bronbeleid nodig op Europees, nationaal en regionaal niveau.

Inschatting doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn bij verbetering van fysieke condities



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 4.14

Daarnaast liggen er binnen grotere natuurgebieden, zoals de Veluwe, de duinen en de Utrechtse Heuvelrug, nog kansen om met omvorming versnippering van het leefgebied op te lossen en extra winst voor VHR-soorten te boeken. Zo kunnen provincies inzetten op het met elkaar verbinden van bijvoorbeeld kleine heidegebieden, natuurlijke graslanden, zandverstuivingen en venen binnen boscomplexen.

Ten slotte kunnen provincies het agrarisch natuurbeheer meer richten op specifieke soorten in het agrarisch gebied en op het verbeteren van de milieu- en watercondities rondom het Natuurnetwerk. Hiermee kan dit beheer effectiever worden dan met de huidige insteek, die vooral is gericht op behoud van (VHR-)soorten.

Als alle milieu- en watercondities in het Natuurnetwerk en overige natuur duurzaam zijn, dan neemt het aantal VHR-soorten waarvoor de condities geschikt zijn om duurzaam voort te kunnen bestaan, naar verwachting met meer dan 20 procentpunten toe tot ruim 75 procent (zie figuur 4.14). De grootste winst (circa 50 procent) is naar verwachting te behalen als de provincies de verdroging aanpakken. Het oplossen van vermisting en verzuring kan ook zorgen voor een kwart van de potentiële winst. Wanneer naast de milieu- en watercondities ook de versnippering (zoals het met elkaar verbinden van heidegebieden) binnen de beoogde natuur wordt opgelost, dan neemt het aantal VHR-soorten met geschikte condities naar verwachting toe tot maximaal 80 procent (zie figuur 4.14).

Volledige realisatie vergt natuurbeleid buiten Natuurnetwerk

Voor volledige realisatie van de VHR-doelen is het Natuurnetwerk te klein. Hiermee kan maximaal 80 procent van de VHR-soorten op het land geschikte condities krijgen om duurzaam voort te bestaan (zie figuur 4.14). Voor volledige realisatie van de doelen is meer leefgebied nodig voor VHR-soorten. Het gaat bijvoorbeeld om het vergroten van het Natuurnetwerk, meer natuur in de stad of het combineren van functiecombinaties. Het gaat daarbij om een zeer gevarieerde groep aan soorten, zoals de velduil, de duinpieper of de grote vuurvliinder. Voor sommige soorten, zoals de velduil of de duinpieper, zijn grote oppervlaktes nodig om in Nederland duurzaam te kunnen voortbestaan. Hierbij ligt ook samenwerking met buurlanden voor de hand. Voor andere soorten kan ook leefgebied worden gerealiseerd door extensivering van agrarisch gebruik, zeker als dit gebeurt in de nabijheid van bestaande leefgebieden.

4.4 Potentiële bijdrage natuurbeleid aan KRW-doelen

In de paragrafen hiervoor hebben we gekeken naar de bijdrage van het natuur- en KRW-beleid aan de VHR-doelen. Provincies en Rijk geven in het Natuurpact aan dat ze een forse extra stap willen zetten op weg naar de doelen van de VHR en de KRW. Zij willen daarbij met het Natuurpact zo veel mogelijk synergie bereiken tussen het realiseren van natuur- en waterdoelen. In deze paragraaf kijken we naar de mate waarin het natuurbeleid bijdraagt aan de KRW-doelen en naar de kansen die er zijn om de synergie tussen water- en natuurbeleid te vergroten.

Vooral rond KRW-wateren draagt natuurbeleid bij aan KRW-doelen

In en rond de regionale KRW-oppervlaktewateren bestaat een grote synergie tussen het voorgenomen water- en natuurbeleid. Met het verbeteren van de milieu- en watercondities en het realiseren van het Natuurnetwerk dragen de provincies ook bij aan de KRW-doelen van de regionale oppervlaktewateren. Een groot deel (circa 85 procent) van het aantal fysieke maatregelen voor de natuur in en rond deze wateren is ook opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen (KRW-plannen). Het gaat hierbij om maatregelen als natuurvriendelijke oevers, het hermeanderen van beken of vispassages bij stuwen: maatregelen waarvoor vooral de waterschappen verantwoordelijk zijn. De bijdrage van het natuurbeleid is hierbij niet apart te onderscheiden, doordat provincies het natuur- en waterbeleid in veel gebieden met elkaar combineren. De inrichtingsmaatregelen, gefinancierd via KRW-middelen en/of provinciale natuurmiddelen, dragen voor een groot deel (circa 90 procent) bij aan de in 2027 verwachte kwaliteitsverhoging van waterplanten, macrofauna en vissen die een onderdeel zijn van de overkoepelende biologische KRW-doelstelling (tabel 4.1). Het effect van alleen nutriëntmaatregelen (mestbeleid en verbetering rioolwaterzuiveringsinstallaties) is beperkt. Naar verwachting zal het aandeel regionale oppervlaktewateren dat aan alle biologische eisen van de KRW-doelstelling voldoet, toenemen van 3 procent nu tot 15 procent in 2027 (Van Gaalen et al. 2016). Naast inrichtings- en beheermaatregelen is deze verbetering het gevolg van emissiereductie van stikstof en fosfor bij rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Tabel 4.1**Procentuele toename van het aantal regionale wateren met een goede biologische toestand bij verschillende maatregelenpakketten**

Maatregelenpakket	Procentuele toename aantal waterlichamen met goede toestand in 2027 ten opzichte van 2015			
	Algen	Waterplanten	Macrofauna	Vis
Mestbeleid en alle KRW-maatregelen	16	64	112	29
Alleen mestbeleid	2	0	1	0
Mestbeleid en alleen RWZI-maatregelen	11	10	12	2
Mestbeleid en alleen inrichtingsmaatregelen	4	58	99	25

In beïnvloedingsgebieden van KRW-wateren kansen voor vergroten synergie

Er is meer synergie mogelijk buiten de regionale KRW-wateren in gebieden (beïnvloedingsgebieden) die effect hebben op deze wateren. Hier dragen provincies met het verbeteren van de milieu- en watercondities en het realiseren van het Natuurnetwerk ook bij aan de KRW-doelen. Circa 30 procent van het aantal voorgenomen maatregelen vanuit het provinciaal natuurbeleid binnen de beïnvloedingsgebieden van de KRW-wateren is ook opgenomen in het KRW-beleid en draagt zo bij aan de waterkwaliteit van de KRW-wateren. De bijdrage van het natuurbeleid is hierbij niet apart te onderscheiden, doordat provincies het natuur- en waterbeleid in veel gebieden met elkaar hebben geïntegreerd. Als provincies in hun natuurbeleid meer rekening houden met de KRW-doelen, dan kan de overige 70 procent aan natuurmaatregelen ook bijdragen aan de KRW-doelen. Zo kan de waterkwaliteit toenemen door natuurontwikkeling op landbouwgronden in de beïnvloedingsgebieden, waardoor de emissie van stikstof en fosfor naar het water afneemt. Ook kan verhoging van het waterpeil in het gebied bijdragen aan een natuurlijker hydrologie van het KRW-water. Dit zou in circa 60 procent van de KRW-wateren kunnen bijdragen aan de KRW-doelen.

Potentiële bijdrage natuurbeleid voor de PAS aan KRW-doelen is gering

In de beïnvloedingsgebieden van 40 procent van de KRW-wateren worden PAS-maatregelen genomen. Zeker vernattingsmaatregelen kunnen in principe bijdragen aan de KRW-doelen. In de meeste gevallen worden de maatregelen echter op zeer beperkte oppervlaktes genomen. Bij slechts 5 procent van de KRW-wateren bedragen de PAS-maatregelen meer dan 10 procent van het oppervlak van het beïnvloedingsgebied. Het effect hiervan op de hydrologie van de KRW-wateren zal daarom beperkt zijn.

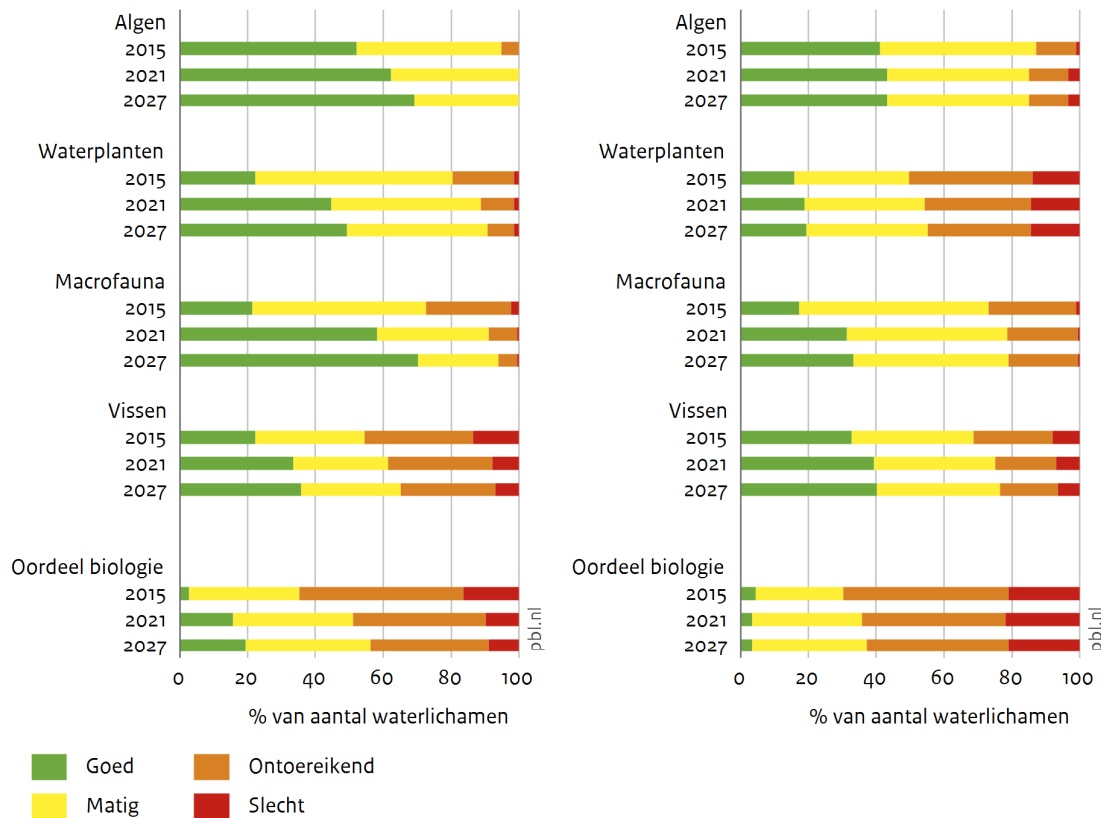
Agrarisch natuurbeheer biedt kansen voor realisatie KRW-doelen

Er lijken ook kansen te liggen voor bijdragen aan de KRW vanuit het agrarisch natuurbeheer. In de beïnvloedingsgebieden van 90 procent van de KRW-wateren wordt agrarisch natuurbeheer voorzien in de provinciale plannen. In 25 procent van de KRW-wateren gebeurt dat zelfs op meer dan 25 procent van het oppervlak van het beïnvloedingsgebied. Met dergelijk grote oppervlaktes kan het agrarisch natuurbeheer een aanzienlijke bijdrage leveren aan de KRW-doelen, wanneer bijvoorbeeld het beheer inzet op beperking van mestaanwending en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en er daardoor minder van deze stoffen in het water komen. Ook zou ecologisch beheer van sloten en slootranden een bijdrage kunnen leveren aan de natuurwaarden van de KRW-wateren waarin de sloten uitmonden. De potentiële bijdrage is afhankelijk van de omvang en het type beheer. Informatie over dit beheer in de beïnvloedingsgebieden ontbreekt. Naar verwachting zullen agrariërs zich vooral richten op weide- en

Beoordeling biologische kwaliteit in regionale wateren, volgens Kaderrichtlijn Water

Voor provincies met zand/lössgrond

Voor provincies met klei/veengrond



Bron: Deltares; bewerking PBL

Figuur 4.15

akkevisbeheer gericht op vegetatiebeheer, zoals later maaien. Het aandeel beheerpakketten om de milieucondities te verbeteren (bijvoorbeeld door verminderde mestgift of vernatting) is nu beperkt. Zulk beheer kan wel bijdragen aan de KRW-doelen. Zo kan een beperking van mest en gewasbeschermingsmiddelen bij ecologisch waardevolle graslanden bijdragen aan de KRW-doelen.

Afstemming tussen natuurbeleid aan KRW-beleid in de toekomst steeds belangrijker

De biologische kwaliteit van oppervlaktewater, een belangrijk onderdeel van de KRW-doelen, zal richting 2027 verbeteren. Het aandeel regionale oppervlaktewateren dat aan alle biologische eisen van de KRW voldoet, neemt naar verwachting toe van 3 procent nu tot 15 procent in 2027 (figuur 4.15). Per maatlat komt het doelbereik in 2027 uit op 35 tot 50 procent. Voor de rijkswateren neemt dit toe van 25 procent tot 55 procent (Van Gaalen et al. 2016). Deze verbetering is enerzijds mogelijk door de verbetering van de chemische waterkwaliteit, onder andere als gevolg van de verwachte extra verbetering door het generieke mestbeleid

en de emissiereductie van stikstof en fosfor bij rioolwaterzuiveringsinstallaties. Door de verbetering van de chemische waterkwaliteit stijgen ook de kansen voor planten en dieren, en daarmee voor de biologische waterkwaliteit die in de KRW wordt nagestreefd. Bij een goede chemische waterkwaliteit wordt het water weer geschikt voor veel soorten, maar veelal kan winst alleen worden gerealiseerd als anderzijds ook beheer- en inrichtingsmaatregelen worden genomen (tabel 4.1). Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanleg van natuurvriendelijke oevers en hermeandering van beken. Bij algen, die veel directer reageren op alleen de chemische waterkwaliteit, is de verbetering door inrichting slechts 12,5 procent. Door de verbetering van de chemische waterkwaliteit wordt het steeds belangrijker dat rond wateren ook inrichtings- en beheermaatregelen worden genomen. Afstemming tussen KRW-beleid en natuurbeleid wordt daarmee steeds belangrijker.

5 Resultaten per provincie

In dit hoofdstuk staat de uitwerking van de resultaten per provincie centraal, in lijn met de landelijke uitwerking en de in hoofdstuk 3 beschreven werkwijze. Naar aanleiding van een groepsreview van de conceptresultaten hebben de provincies het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om naast de analyse op landelijke schaal ook inzicht te geven in de bijdrage van het provinciaal natuurbeleid aan de landelijke Europese biodiversiteitsverplichtingen.

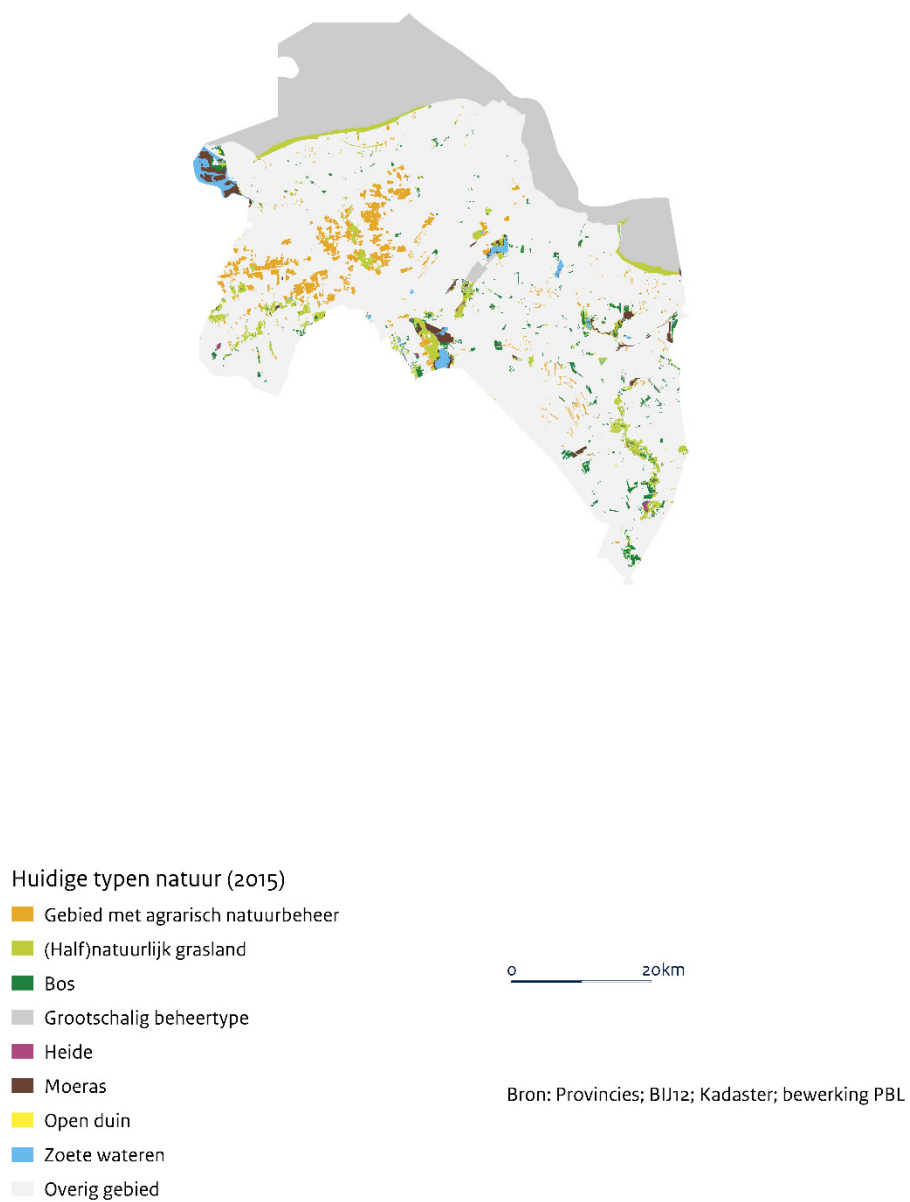
In factsheets (paragraaf 5.1 tot en met 5.12) geven we hierna per provincie een uitsplitsing van de landelijke analyse. De factsheets zijn in concept gepresenteerd en bediscussieerd in de groepsreviews met de provincies. De bevindingen hieruit zijn vervolgens verwerkt. Voor een verdiepende technische toelichting van de gebruikte gegevens en de methode waarmee de arealen zijn bepaald, zie Pouwels et al. (in voorbereiding a). De factsheets bieden *geen* evaluatie per provincie op hun beleidsdoelen, maar analyseren alleen de verwachte bijdrage van het provinciaal beleid aan de landelijke VHR-doelen. De landelijke VHR-doelen zijn immers op landelijke schaal geformuleerd en niet één op één uitgewerkt naar provinciale doelstellingen. Er zijn alleen doelen op het niveau van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden. Het realiseren hiervan draagt bij aan de landelijke doelen, maar leidt niet automatisch tot het realiseren van de landelijke VHR-doelen. Veel soorten en habitattypen komen immers ook voor buiten deze Natura 2000-gebieden. Een afname daar kan de landelijke verspreiding of populatieomvang laten afnemen en de landelijke staat van instandhouding negatief beïnvloeden. Voor de factsheets is gebruik gemaakt van landelijke data en is de landelijke analyse uitgesplitst naar iedere provincie. Ook is de onzekerheid alleen landelijk ingeschat en niet per provincie. De cijfers uit de factsheets zijn indicatief.

Ten slotte beschrijven we in paragraaf 5.13 de mate waarin de doelen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 worden gehaald. Dit doen we niet voor iedere provincie afzonderlijk, maar door de provincies op zand- en lössgrond te vergelijken met die op klei- en veengrond.

5.1 Provincie Groningen

In deze factsheet geven we voor de provincie Groningen een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.1.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities uit de verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.1.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.1.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.1.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.1.5).

Typen natuur in Groningen



Figuur 5.1.1

Tabel 5.1.1 Groningse natuur in landelijk perspectief

% van areaal land-, water- en totale natuur in Nederland	% van totale areaal natuur in de provincie	
Landnatuur	3	24
Waternatuur	8	76
Totale natuur	6	100

Tabel 5.1.2 Landnatuur in Groningen

		Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur
% van areaal landnatuur Groningen (% van typen natuur in Nederland)		Natura 2000-gebieden	Overige gebieden	
(Half)natuurlijk grasland	50 (6)	17	33	<1
Bos	24 (1)	<1	22	2
Grootschalig beheertype	9 (4)	6	3	<1
Heide	1 (<1)		1	<1
Moeras	15 (11)	9	6	<1
Open duin	<1 (<1)		<1	<1

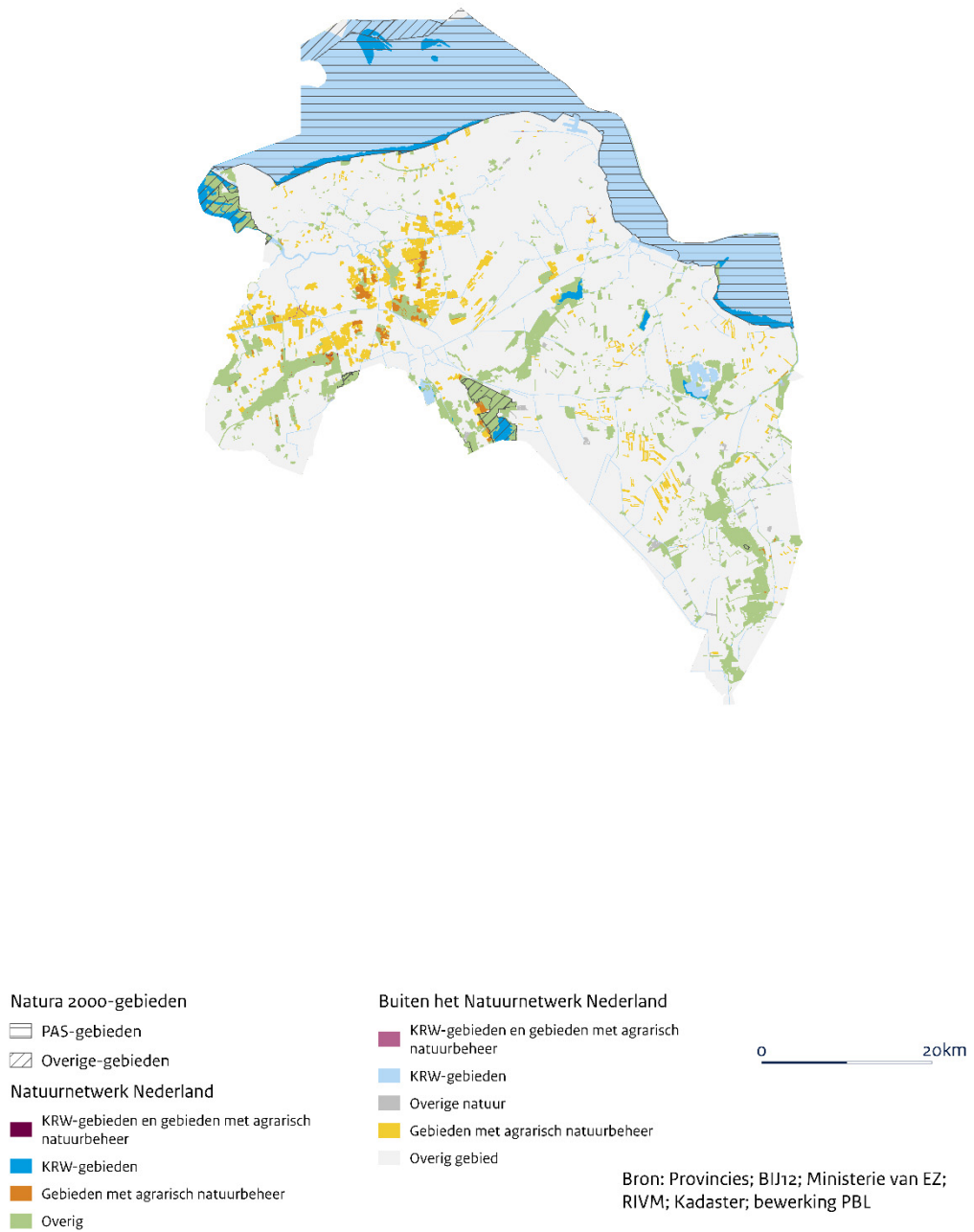
5.1.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 6 procent binnen de provincie Groningen (tabel 5.1.1); dit is inclusief grootschalige beheertypen zoals de Waddenzee (zee en wad). Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 3 procent van het totale gebied in Nederland in Groningen. Groningen bevat 8 procent van de waternatuur en 8 procent van het totale areaal met agrarisch natuurbeheer in Nederland. Wanneer we kijken naar de gebieden met een hoge dichtheid aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kerngebieden), dan ligt 8 procent van het totale areaal binnen de provincie. De natuur in Groningen bestaat voor een groot gedeelte uit grootschalige natuur (70 procent; vooral zee en wad) en voor de rest uit landnatuur (zie tabel 5.1.2 en figuur 5.1.1). De landnatuur bestaat vooral uit (half)natuurlijk grasland, bos en moeras (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). Ook op het land komen grootschalige beheertypen voor, vooral duin- en kwelderlandschap.

De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.1.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Groningen van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 50 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit (half)natuurlijk grasland; dat is gelijk aan 6 procent van het landelijk areaal aan (half)natuurlijk grasland.

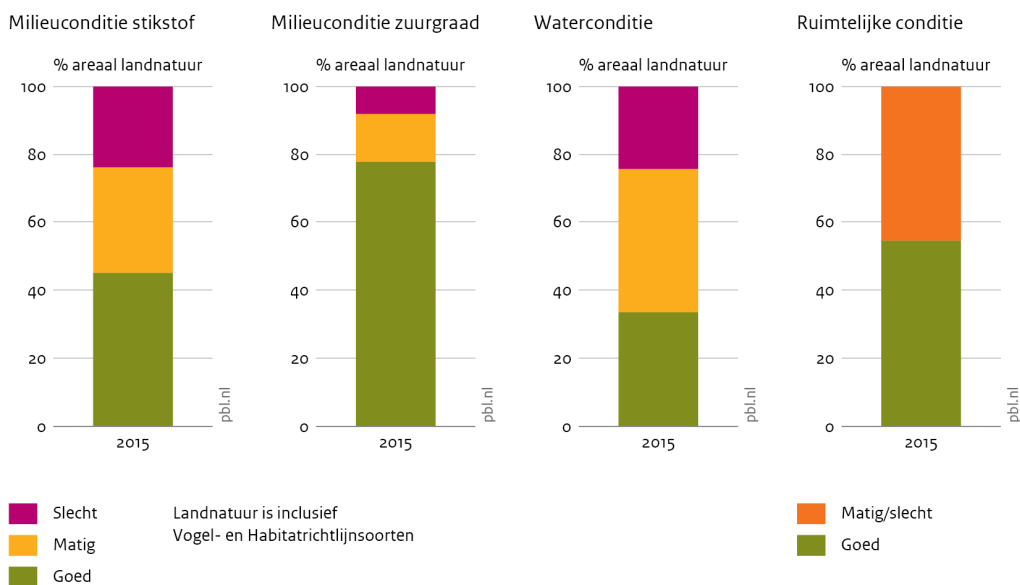
Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.1.2 en tabel 5.1.3 laten de typen gebieden binnen Groningen zien. In Groningen liggen drie Natura 2000-gebieden die tevens PAS-gebieden zijn. Van de totale natuur in Groningen ligt 72 procent van de natuur binnen Natura 2000-gebieden en is 69 procent KRW-gebied (oppervlaktewaterlichaam). Beide beslaan 3 respectievelijk 8 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden ook Natura 2000-gebieden.

Typen gebieden in Groningen



Figuur 5.1.2

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Groningen



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.1.3

Tabel 5.1.3 Typen gebieden binnen Groningen

	<i>% van totale areaal natuur Groningen</i>	<i>% van areaal type gebied in Nederland</i>
Natura 2000-gebieden	72	7
PAS-gebieden	63	9
Natuurnetwerk Nederland	25	3
KRW-gebieden	69	8

5.1.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Groningen een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Groningen 6 procent van de verspreiding van broedvogels voor en 3 procent van de Habitatrichtlijnsoorten. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Vogelsoorten die relatief veel in Groningen voorkomen en waar het landelijk slecht mee gaat, zijn aan de kustgebonden soorten zoals kluut en noordse stern. Met soorten als grauwe kiekendief en gele kwikstaart gaat het daarentegen de laatste jaren weer wat beter. Voorts komen in Groningen soorten voor in het agrarisch gebied zoals weide- en akkervogels als grutto en grauwe kiekendief. Habitatrichtlijnsoorten die relatief veel in Groningen voorkomen, zijn fint en gewone zeehond. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie is belangrijk voor slechts een beperkt deel van de Europese habitattypen, zoals kwelders en estuaria.

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Groningen



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.1.4

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermesting, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Groningen. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat circa 23 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie (figuur 5.1.3) heeft. Dit knelpunt (vermesting) komt vooral voor in moerasgebied. Net als in de andere noordelijke provincies is in Groningen de milieudruk door een te hoge stikstofdepositie relatief laag en de gevoeligheid van natuur hiervoor is beperkt. Sinds 2000 zijn binnen de bossen de fysieke condities voor stikstof wel verbeterd, maar in de graslanden zijn juist verslechterd (figuur 5.1.4). Daarnaast geldt dat ongeveer 24 procent van het areaal natuur is verdroogd (figuur 5.1.3). Dit knelpunt komt vooral voor in moeras. De laatste jaren is daarin in de graslanden verbetering opgetreden. Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 46 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied.

5.1.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van de provincie Groningen. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren van agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om de biodiversiteit te versterken. Dat gebeurt door de leefgebieden voor soorten te vergroten. De provincie Groningen heeft bij de herijking van de voormalige EHS een provinciale ambitie afgesproken bovenop de Europese verplichtingen, vooral om verbindingen van natte natuurgebieden te realiseren en natuur- en landschapswaarden in de beekdalen te versterken. De provincie heeft het Natuurnetwerk zo veel mogelijk in stand gehouden. Groningen

breidt het areaal landnatuur voor het Natuurnetwerk met ongeveer 15 procent (4.824 hectare) uit. Hiervan dient nog 1.832 hectare grond beschikbaar te worden gemaakt. De ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 14 procent in Natura 2000-gebieden, de overige 86 procent ligt in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. Deels ligt de ontwikkelopgave wel aan de rand van Natura 2000-gebieden.

Hoewel de Europese verplichtingen prioritair zijn, maakt de provincie in het grondinstrumentarium geen onderscheid tussen gebieden. Voor realisatie van de ontwikkelopgave heeft de provincie verschillende instrumenten ter beschikking: aan- of verkoop van gronden, ondersteunen van ruilprocessen en ondersteunen van zelfrealisatie. Wettelijke hervorkaveling en onteigening worden als opties achter de hand gehouden. Groningen zet vooral in op gebiedsprocessen, waarvan de uitkomst voor een groot deel de grondstrategie bepaalt. Daarnaast verwacht de provincie voor de komende jaren beperkte inzet van een aantal aanvullende instrumenten, zoals groenblauwe diensten, een bedrijfsverplaatsingsregeling en een bedrijfsbeëindigingsregeling.

Veel van de ontwikkelopgave bevindt zich in het Zuidelijk Westerkwartier, waar een gebiedsproces is gestart en een gebiedscommissie en gebiedscoöperatie zijn opgericht om doelen voor natuur integraal te verwezenlijken. De gebiedscommissie richt zich op het maken van de plannen en het realiseren van het Natuurnetwerk. De gebiedscoöperatie is een samenwerkingsverband van partijen binnen het gebied en richt zich op een brede deelname van partijen, op de inrichting van het gebied en op verschillende functies naast natuur. Vooral de verbinding met waterberging is relevant, na eerdere successen in Westervolde. Het is de bedoeling dit gebiedsproces zo veel mogelijk op basis van vrijwilligheid te realiseren.

Verbeteren milieu- en watercondities

Groningen zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting.

In de provincie is een uitvoerige eco-hydrologische analyse uitgevoerd, waar een breed draagvlak voor is. De te nemen maatregelen zijn hierop gebaseerd. Groningen neemt op een areaal van ongeveer 8.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Belangrijk in de provincie zijn de hydrologische maatregelen. Veel inrichtingsmaatregelen zijn hieraan gelijk. De maatregelen liggen voor ongeveer 13 procent binnen de Natura 2000-gebieden en voor circa 86 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden. De provincie treft vooral maatregelen in (half)natuurlijke graslanden, zoete wateren en bos.

De waterschappen hebben een aantal KRW-opgaven voor beekdalherstel. Het gaat daarbij om grote gebieden om de beekloop weer te herstellen (systeemherstel). Het beleid van de provincie is gericht op systeemherstel voor zowel VHR- als KRW-doelen. In de praktijk zijn de verschillende maatregelen complementair en geïntegreerd in projecten op gebiedsniveau. Hierbij werkt Groningen intensief samen met de waterschappen, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), terreinbeherende organisaties (TBO) en andere provincies. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 93 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie en voor circa 7 procent uit KRW-maatregelen.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden en/of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk.

De provincie subsidieert het beheer door TBO's en particuliere beheerders van het Natuurnetwerk via het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Hierbij past zij de landelijke afspraken toe dat beheerders een eigen bijdrage leveren van 25 procent. Voor het agrarisch natuurbeheer heeft Groningen specifieke gebieden geprioriteerd. Daardoor is het oppervlakte agrarisch beheergebied aanzienlijk ingekrimpt. Kern bij de prioritering was 'meer doen in minder gebieden'. Dat betekent dat de middelen voor agrarisch natuurbeheer worden geconcentreerd in enkele kerngebieden. Deze kerngebieden zijn gekozen op basis van ecologische criteria. Groningen wil naar zwaarder beheer in de kerngebieden en alleen daar waar de uitvoering aantoonbaar effectief is. In tegenstelling tot in andere provincies gaat het in Groningen vooral om akkervogelbeheer. Groningen streeft ook naar meer kwaliteit van het natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk.

5.1.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

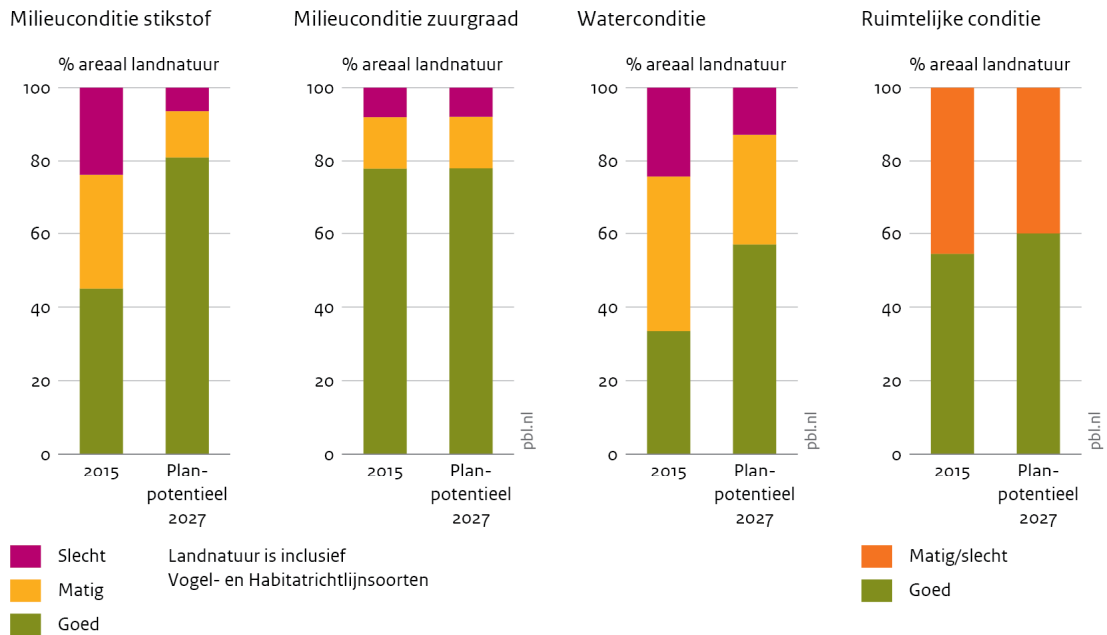
In paragraaf 5.1.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Groningen voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke conditie. In de figuur 5.1.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en de condities in 2027 zien.

De voorgenomen maatregelen zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Groningen naar verwachting verbetert. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof verbetert met ongeveer 36 procent en het leefgebied met goede watercondities verbetert met 24 procent in de periode 2015-2027. Ook de ruimtelijke condities verbeteren met 6 procent. Er resteert vooral een opgave ten aanzien van verdroging en de ruimtelijke condities.

Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.1.6 laat zien dat de provincie Groningen 3 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de beschouwde VHR-soorten op het land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De figuur laat zien dat de bijdrage van de provincie Groningen in vergelijking met die van andere provincies beperkt is. De effectiviteit van de aanpak per hectare is gemiddeld.

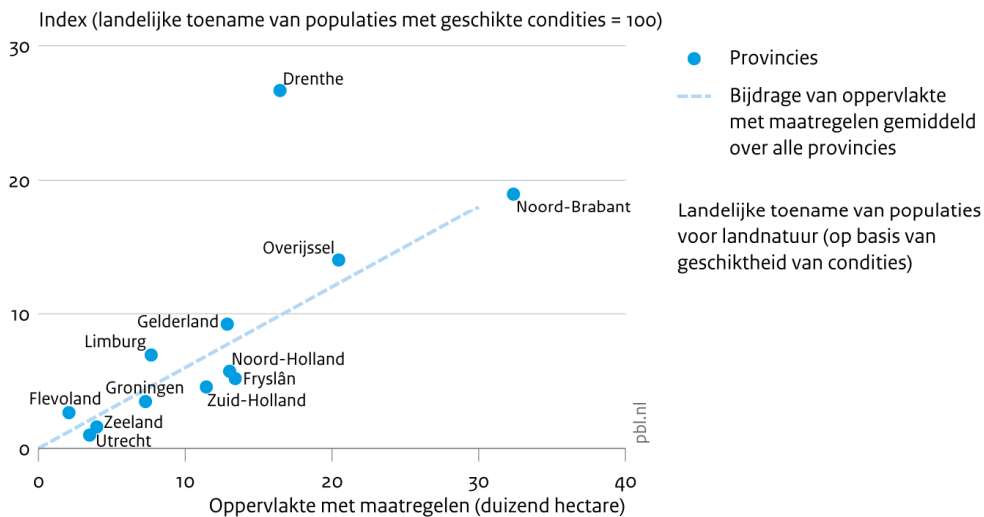
Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Groningen



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.1.5

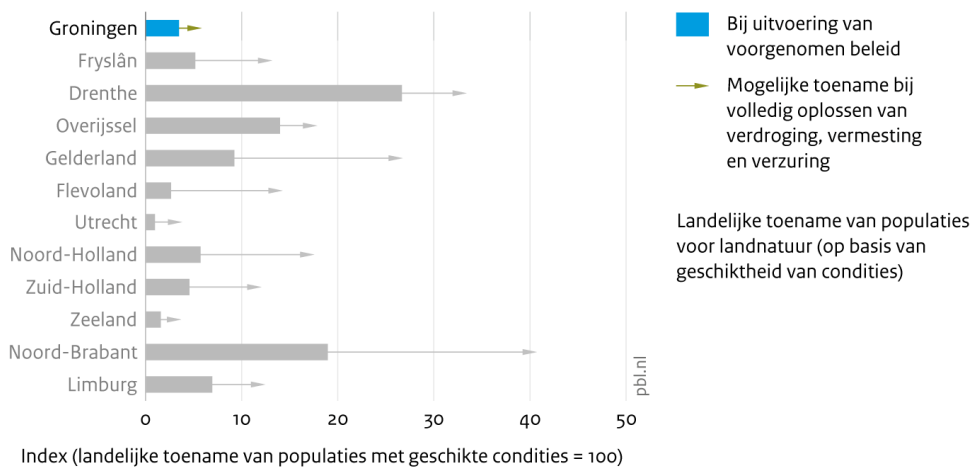
Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.1.6

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.1.7

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt Groningen 3 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 2 procentpunten (zie figuur 5.1.7). Er is dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (70 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermesting en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost. Een verdere aanpak van de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op een verdere verbetering van de grotere aaneengesloten natuurgebieden zoals Lauwersmeer en Zuid-Laardermeergebied. In het Lauwersmeergebied kan dat in samenwerking met de provincie Fryslân. Ook liggen er nog kansen voor winst in de kwelders en in de gebieden met agrarisch natuurbeheer. Ook de ruimtelijke samenhang van sommige natuurgebieden kan verder worden versterkt. Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor circa 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

5.1.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Groningen spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur, draagvlak en de financiering.

Beschikbaar maken van grond

Groningen hanteert een uitgebreid grondinstrumentarium, waarbij de nadruk op vrijwilligheid ligt. Daarbij helpt het dat er een grote grondmobiliteit is en dat de provincie al veel ruilgronden heeft kunnen aankopen. Daardoor heeft de provincie een grote grondvoorraad. Dit zou stimulerend kunnen werken voor het realiseren van het meest gecompliceerde gebiedsproces, het Zuidelijk Westerkwartier, omdat het ruimte geeft en het beeld bevordert dat alles

wordt gedaan om tot vrijwillige realisatie te komen. Echter, niet alles is op de ideale plek te ruilen. Het valt niet uit te sluiten dat het hanteren van alleen het vrijwillige instrumentarium onvoldoende zal zijn. Het gebiedsproces in het Zuidelijk Westerkwartier is ingewikkeld. Zo bevinden zich bijvoorbeeld huiskavels in de beekdalen die onderdeel uitmaken van het Natuurnetwerk. Toepassing van additioneel instrumentarium, zoals bedrijfsverplaatsingsregelingen, kan het doelbereik vergroten. Een complicerende factor is dat verplaatsen binnen het gebied gewenst is, maar moeizaam verloopt door gebrek aan ruimte. Wel geeft het succes van de gebiedsontwikkeling Westervolde vertrouwen. Voor de realisatie van het Zuidelijk Westerkwartier kiest de provincie een gelijksoortige aanpak.

Gelijkberechtiging is geen grote kwestie meer binnen de provincie Groningen. Wel lijkt het risico dat bedrijfsverplaatsingen worden geclassificeerd als ongeoorloofde staatssteun, eerder toe dan af te nemen. Dit wordt ervaren als een groter risico voor de lange termijn dan de gelijkberechtigingsdiscussie.

Draagvlak

In de provincie hebben provincie en terreinbeheerders, LTO, BoerenNatuur en Milieufederatie een Groenmanifest afgesloten. Dit Groenmanifest diende als input voor het beleid. Hierdoor is er op bestuurlijk niveau draagvlak voor de beleidsopgave. Ook voor het verbeteren van de water- en milieucondities is een uitvoerige eco-hydrologische analyse uitgevoerd, waarvoor een breed draagvlak bestaat.

Het bestuurlijk draagvlak betekent niet automatisch ook lokaal draagvlak. Zo zijn in het Zuidelijk Westerkwartier partners terughoudend over het succes van de gehanteerde strategie ten opzichte van de aanwezige weerstand bij grondeigenaren. Hier zal een grote inspanning nodig zijn om de volledige ambitie te realiseren en deze te koppelen aan andere ontwikkelingen die in dit gebied (in de toekomst gaan) spelen. Het is niet voor niets dat dit het laatste grote gebied is waar een gebiedsproces speelt. Er is een lange geschiedenis aan vooraf gegaan. De aanwezige agrariërs hebben een sterke binding met het gebied. Wel blijven er onzekere factoren, zoals de ontwikkeling van de melkprijs, die zowel kansen als risico's bieden. Door in het gebiedsproces de nadruk te leggen op het gebruik van het gebied in plaats van op de ecologische ontwikkelopgave, en daar de lokale partijen actief bij te betrekken, hoopt de provincie in dit gebied draagvlak te creëren.

Financiering

De financiële analyse laat zien dat er op basis van normkosten op dit moment voldoende budget is om de voorziene maatregelen voor de natuuropgave inclusief beheer van natuur binnen het Natuurnetwerk uit te voeren. De provincie zet beperkt eigen middelen in voor het realiseren van deze ambitie. De huidige coalitie heeft hieraan nog incidentele middelen toegevoegd.

Op basis van de financiële analyse lijken er voldoende middelen aanwezig om de beleidsopgave te realiseren. Om aan de internationale doelen te voldoen heeft de provincie Groningen naast de decentralisatiemiddelen extra geld beschikbaar gesteld voor agrarisch beheer en de ontwikkelopgave. Kenmerkend voor Groningen is dat deze provincie sterk inzet op synergie door te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak. Hierdoor verdwijnen de 'schotten' tussen de beschikbare middelen per beleidsstrategie.

5.2 Provincie Fryslân

In deze factsheet geven we voor de provincie Fryslân een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.2.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities uit de verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.2.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.2.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.2.4 de potentiële bijdrage die de provincie levert aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.2.5).

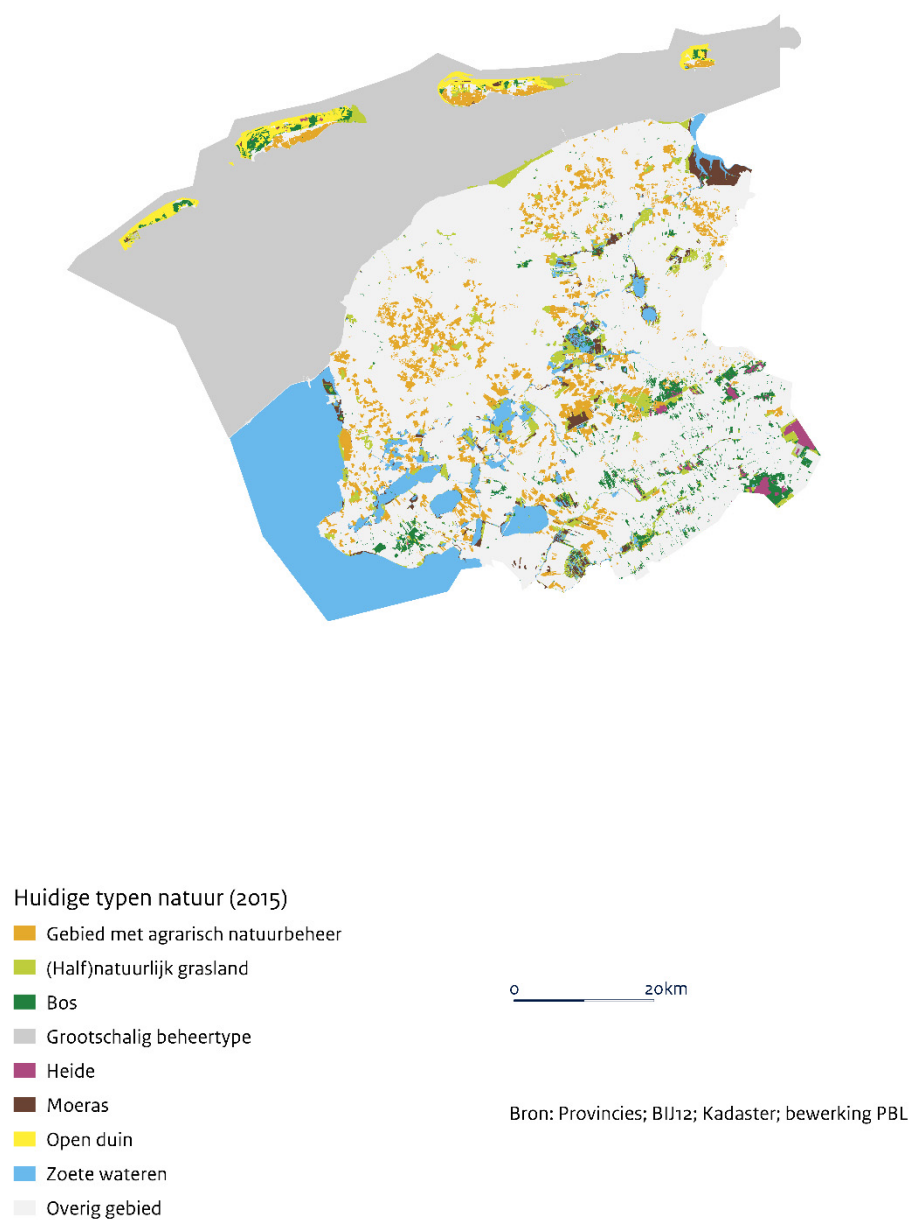
5.2.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 22 procent binnen de provincie Fryslân (tabel 5.2.1), dit is inclusief grootschalige beheertypen zoals de Waddenzee (zee en wad). Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 8 procent van het totale gebied in Nederland in Fryslân. Van het totale gebied met agrarisch natuurbeheer ligt 25 procent in Fryslân. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kernegebieden), dan ligt 28 procent van het totale areaal binnen de provincie. Binnen de provincie bestaat de landnatuur vooral uit (half)natuurlijk grasland (30 procent), bos (22 procent), moeras (14 procent) en open duin (11 procent) (zie tabel 5.2.2 en figuur 5.2.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). Ook op het land komen grootschalige beheertypen voor, vooral duin- en kwelderlandschap. Fryslân heeft het meeste moeras (29 procent van het totale areaal) en grootschalige natuur (duin- en kwelderlandschap, 25 procent van het totale areaal) van Nederland.

De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.2.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Fryslân van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 14 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit moeras; dat is gelijk aan 29 procent van het landelijk moerasareaal.

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.2.2 en tabel 5.2.3 laten de typen gebieden binnen Fryslân zien. In Fryslân liggen twintig Natura 2000-gebieden, waarvan er twaalf ook PAS-gebieden zijn. Alleen Deelen, Grote Wielen, IJsselmeer, Lauwersmeer, Noordzeekustzone, Oudegaasterbrekken Fluessen en omgeving, Sneekermeergebied en Witte en Zwarte Brekken zijn geen PAS-gebieden. Van de totale natuur in Fryslân ligt 25 procent binnen het Natuurnetwerk Nederland en is 78 procent KRW-gebied (oppervlaktewaterlichaam). Beide beslaan 13 respectievelijk 35 procent van het landelijk areaal van dit type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden ook Natura 2000-gebieden.

Typen natuur in Fryslân



Figuur 5.2.1

Tabel 5.2.1 Friese natuur in landelijk perspectief

<i>% van areaal land-, water- en totale natuur in Nederland</i>	<i>% van het totale areaal natuur in de provincie</i>	
Landnatuur	8	18
Waternatuur	34	82
Totale natuur	22	100

Tabel 5.2.2 Landnatuur in Fryslân

<i>% van areaal landnatuur Fryslân (% van typen natuur in Nederland)</i>		Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur
		Natura 2000-gebieden	Overige gebieden	
(Half)natuurlijk grasland	30 (11)	12	14	3
Bos	22 (3)	6	10	5
Grootschalig beheertype	19 (25)	18	<1	<1
Heide	4 (4)	3	1	<1
Moeras	14 (29)	9	5	1
Open duin	11 (23)	11	<1	<1

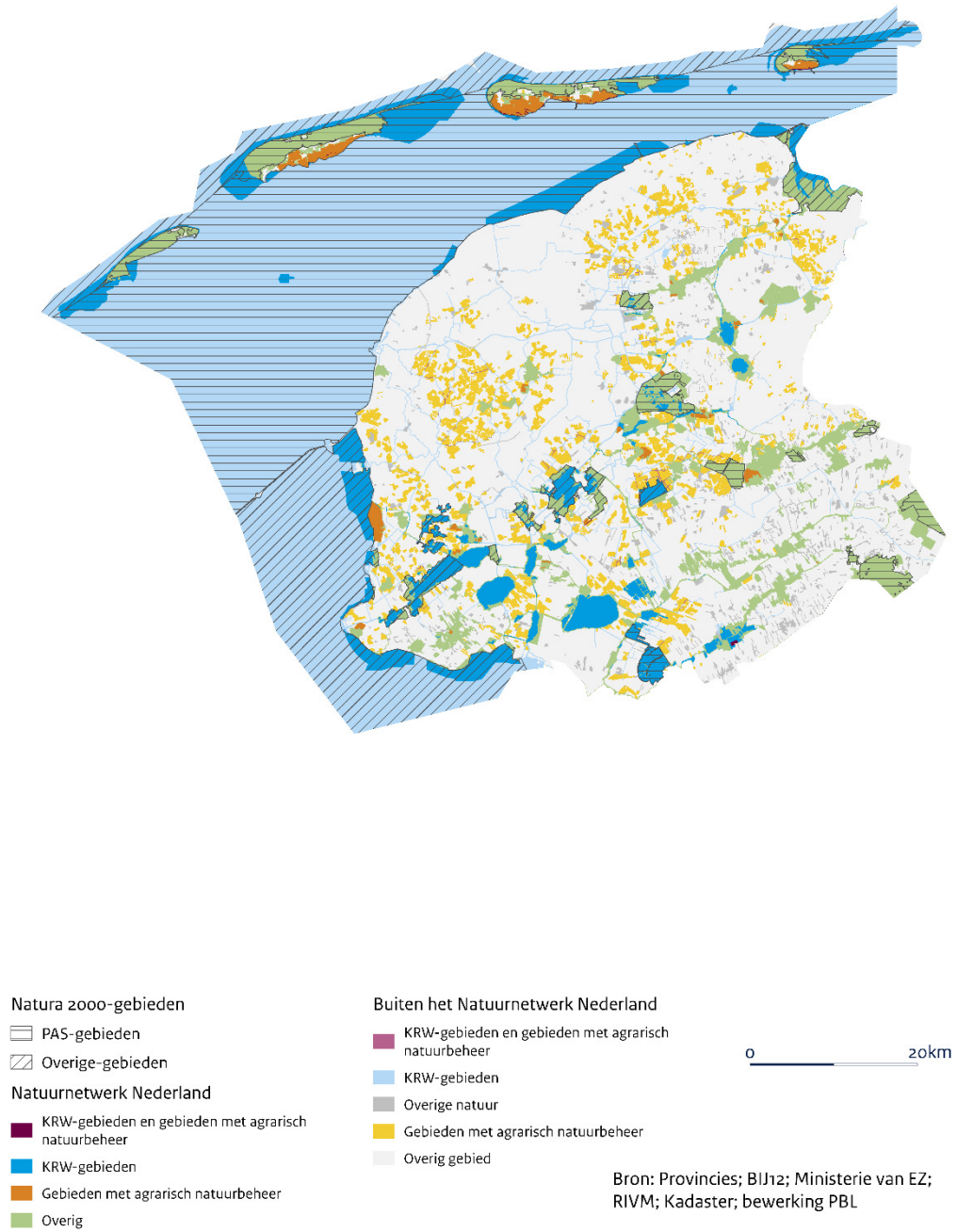
Tabel 5.2.3 Typen gebieden binnen Fryslân

<i>% van totaal areaal natuur in Fryslân</i>	<i>% van areaal type gebied in Nederland</i>	
Natura 2000-gebieden	81	28
PAS-gebieden	57	29
Natuurnetwerk Nederland	25	13
KRW-gebieden	78	35

5.2.2 Beleidsopgave

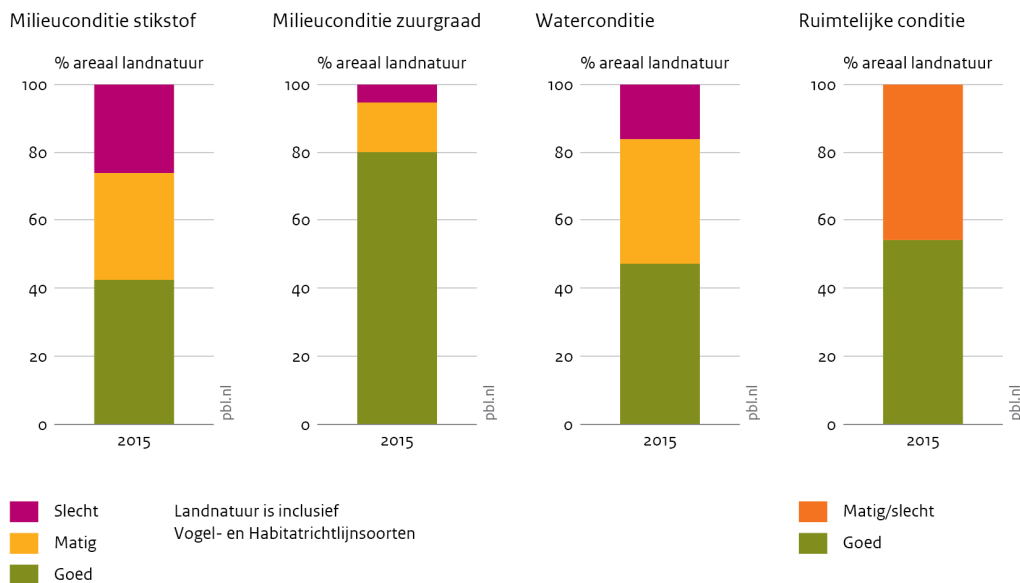
De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Fryslân een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Fryslân 11 procent van de verspreiding van broedvogels voor en 9 procent van de Habitatrichtlijnsoorten. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Daarnaast zijn de Friese Wadden belangrijk voor trekvogels op de Oost-Atlantische trekroute en is het agrarisch gebied in de winter belangrijk voor overwinteraars zoals de kleine rietgans. Vogelsoorten die relatief veel in Fryslân voorkomen en waarmee het landelijk slecht gaat, zijn soorten zoals tapuit, kemphaan en eider. Met soorten als de lepelaar gaat het daarentegen goed. Habitatrichtlijnsoorten die relatief veel in Fryslân voorkomen zijn fint, gewone zeehond, grijze zeehond, groenknolorchis. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie draagt bij aan de instandhouding van een deel van de Europese habitattypen; circa 9 procent van de verspreiding van de habitattypen ligt binnen het grondgebied van de provincie. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld embryonale duinen en duindoornstruwelen. Al deze typen hebben landelijk een goede staat van instandhouding.

Typen gebieden in Fryslân



Figuur 5.2.2

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Fryslân



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.2.3

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Fryslân



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.2.4

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermessing, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Fryslân. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de

provincie, dan geldt dat circa 26 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.2.3). Deze vermessing komt vooral voor in heide en bos. Net als in de andere kustprovincies is in Fryslân de milieudruk door een te hoge stikstofdepositie relatief laag en de gevoeligheid van natuur hiervoor is beperkt. Alleen de duinen zijn gevoelig voor stikstofdepositie. Sinds 2000 zijn binnen de duinen de fysieke condities voor stikstof wel verbeterd, in de bossen daarentegen zijn deze verslechterd (figuur 5.2.4). Daarnaast geldt dat ongeveer 15 procent van het areaal natuur is verdroogd. Dit knelpunt komt vooral voor in moeras en heide. De laatste jaren is daarin geen verbetering opgetreden. Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 46 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied.

5.2.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van de provincie Fryslân. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om de biodiversiteit te versterken. Dit gebeurt door de leefgebieden voor soorten te vergroten. Fryslân wil voor het areaal landnatuur het Natuurnetwerk met 8 procent (6.601 hectare) uitbreiden. Hiervan dient nog 2.243 hectare grond beschikbaar te worden gemaakt. De ontwikkelopgave van het areaal ligt voor ongeveer 71 procent binnen het Natuurnetwerk, maar buiten Natura 2000. Voor 29 procent ligt de uitbreiding binnen Natura 2000-gebieden en deels ligt de ontwikkelopgave aan de rand van Natura 2000-gebieden.

De provincie Fryslân heeft bij de herijking een beperkte provinciale ambitie afgesproken bovenop de Europese verplichtingen. De gedachte hierachter heeft deels een pragmatische kant: hierdoor kan de provincie grotere eenheden realiseren die naar verwachting uiteindelijk goedkoper kunnen worden beheerd. Buiten de Europese verplichtingen maakt de provincie onderscheid tussen 1) de lopende verplichtingen (785 hectare) en 2) de eigen provinciale ambitie. De lopende verplichtingen moeten worden betaald uit rijksgeld en via grond-voorgrond. De eigen provinciale ambitie wordt betaald uit extra provinciaal geld en is bedoeld om de gebieden robuust te maken.

De provincie Fryslân ontwikkelt natuur bij voorkeur op vrijwillige basis. Eerst zet ze daarvoor regulier natuurbeheer in, als dat niet lukt kavelruil gevolgd door aankoop. Tot slot biedt het beleid de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan. De provincie richt gebieden bij voorkeur zelf in, waarna ze de ingerichte gebieden in een openbare verkoop verkoopt aan de beheerder – met inachtneming van de restwaarde van de gronden. Grond die op de goede plek ligt, wordt via open aanbesteding verkocht aan beheerders. Grond die niet op de goede plek ligt, wordt via vrijwillige kavelruil naar de goede plek geruild. In een aankoopstrategieplan wordt vooraf vastgelegd wanneer stappen tot onteigening worden gezet. De provincie houdt wettelijke herverkaveling achter de hand, maar de inzet van dit instrument wordt voor de afronding van het Natuurnetwerk niet waarschijnlijk geacht. Voor zelfrealisatie maakt de provincie ook gebruik van een 'kwalitatieve verplichting' (bijvoorbeeld het waterpeil omhoog, minder mest uitrijden). Daarvoor wordt een vergoeding gegeven en deze koopt de provincie eenmalig af. De grond blijft de agrarische bestemming houden.

Verbeteren milieu- en watercondities

Fryslân zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting. De provincie neemt op een areaal van ongeveer 13.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Deze bestaan voor ongeveer 60 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 20 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 15 procent uit KRW-maatregelen. De maatregelen liggen voor ongeveer 46 procent binnen de Natura 2000-gebieden en voor circa 50 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden. De provincie treft vooral maatregelen in de (half)natuurlijke graslanden, open duin en zoete wateren.

Provincies proberen bij het verbeteren van de milieu- en watercondities voor de natuur nauw aan te sluiten bij de maatregelen die worden getroffen vanuit de KRW, en visa versa. Zo kan dit beleid bijdragen aan de doelen uit de KRW.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk. De provincie richt zich op het in stand houden van de kwaliteit in de huidige natuurgebieden. Daarnaast heeft de provincie veel aandacht voor agrarisch natuurbeheer gecombineerd met soortenbeleid (grutto, Kieviet). Die aandacht komt voort uit cultuurhistorische overwegingen plus het feit dat Fryslân de grootste populatie van deze soorten heeft. In Fryslân voert weidevogelbeheer in het agrarisch natuurbeheer de boventoon. De recente weidevogelnota heeft tot doel om de neerwaartse trend in het aantal weidevogels om te buigen naar een positieve trend en minimaal 10.000 gruttobroedparen in 2020. De provincie zet in op maximaal 40.000 hectare weidevogelkerngebied (meest buiten het Natuurnetwerk) en concentreert de middelen en inspanningen in die gebieden waar de condities voor weidevogelbeheer het gunstigst zijn. Door in te zetten op de meest kansrijke gebieden komt een deel van de gebieden waar nu nog sprake is van weidevogelbeheer, niet meer in aanmerking voor subsidiëring van het beheer. Omdat 15 procent van de weidevogels hier zit, wordt voor dit overige gebied ingezet op activering en stimulering van vrijwillig weidevogelbeheer. In weidevogelbeheer steekt de provincie nog eens 1,2 miljoen eigen middelen. Hiervan is 300.000 euro structureel.

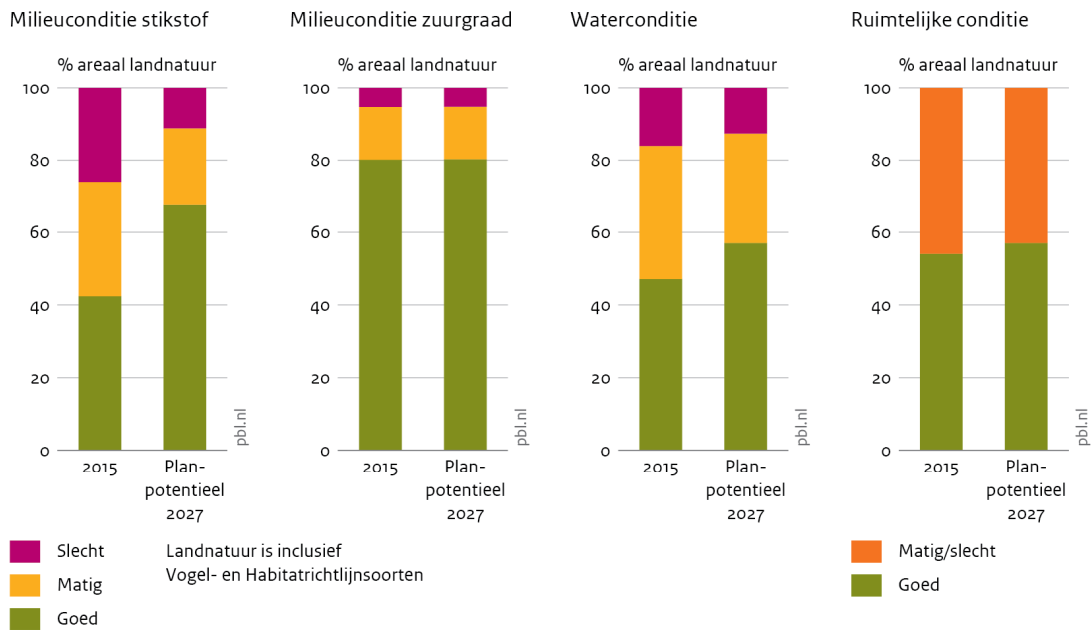
5.2.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.2.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Fryslân voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke conditie. In figuur 5.2.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en condities in 2027 zien.

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Fryslân



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.2.5

De voorgenumen maatregelen zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Fryslân naar verwachting verbeteren. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof verbetert met ongeveer 26 procent en het leefgebied met goede watercondities verbetert met 10 procent in de periode 2015-2027. Er resteert vooral een opgave ten aanzien van verdroging en de ruimtelijke condities.

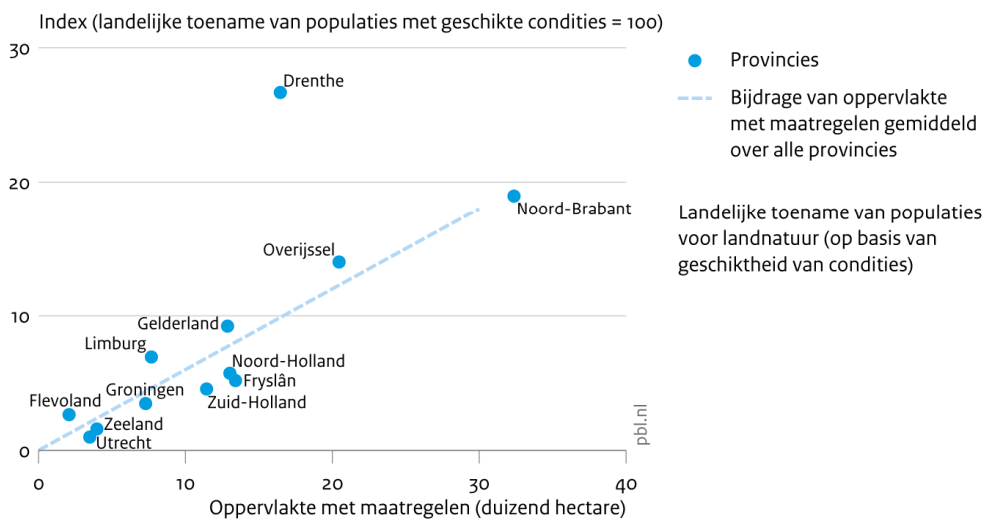
Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenumen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.2.6 laat zien dat de provincie Fryslân 5 procent bijdraagt aan de totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van beschouwde VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenumen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De figuur laat ook zien dat de bijdrage van de provincie Fryslân, in vergelijking met die van andere provincies, gemiddeld is. De effectiviteit van de aanpak per hectare is laag ten opzichte van het gemiddelde.

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenumen beleid draagt de provincie 5 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van de bijdrage mogelijk van 8 procentpunten (zie figuur 5.2.7). Er is dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (150 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost.

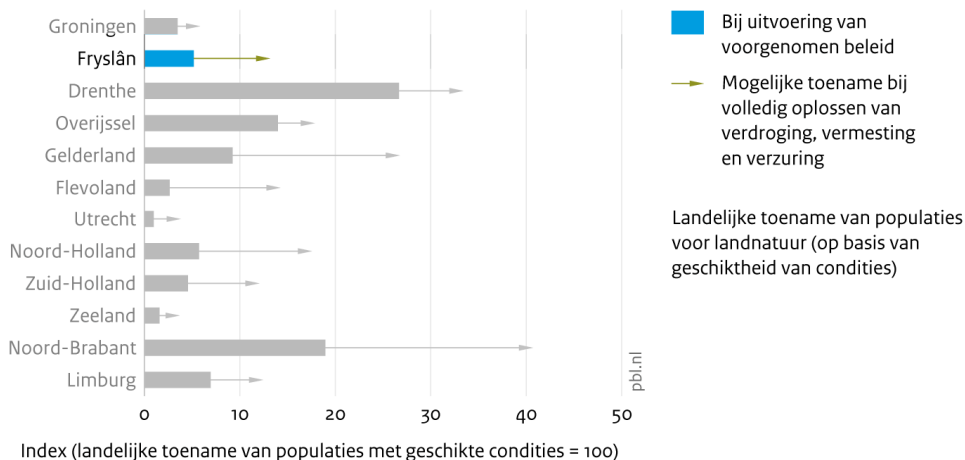
Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.2.6

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.2.7

Een verdere aanpak van de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op een verdere verbetering van de water- en milieucondities met betrekking tot stikstof in de grotere aaneengesloten natuurgebieden zoals Lauwersmeer en duingebieden op de Waddeneilanden. In het Lauwersmeergebied kan dat in samenwerking met de provincie Groningen en in het Drents-Friese Wold en Fochteloërveen met de provincie Drenthe. Er liggen ook kansen voor winst in de kwelders en de gebieden met agrarisch natuurbeheer. Hiernaast kan de ruimtelijke samenhang van sommige natuurgebieden verder

worden versterkt. Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor circa 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

5.2.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Fryslân spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur en de financiering.

Beschikbaar maken van grond

De realisatie van het Natuurnetwerk heeft in Fryslân een paar jaar stil gestaan. Er is derhalve een nieuw programma gestart, dat nog op gang moet komen. Een risico is dat de gronden die het makkelijkst beschikbaar konden worden gemaakt, reeds verworven zijn. Nu resteert de meer ingewikkelde opgave. Er is een grondhonger bij agrariërs waar te nemen. Deze willen niet verkopen, wel ruilen. Daarnaast is er ongeveer 400 hectare binnen Natura 2000 waarvan de provincie zelf inschat dat ze deze niet vrijwillig kan verwerven. Hoewel ont-eigening volgens de letter van het beleid mogelijk is, zal dit instrument in ieder geval in deze coalitieperiode niet worden ingezet. Vanwege de prioriteit die het bestuur aan de landbouwsector geeft, ontbreekt het draagvlak voor het onteigenen van agrariërs. Het valt niet uit te sluiten dat het hanteren van alleen het vrijwillige instrumentarium onvoldoende zal zijn. Verder staat in het beleid het gericht inzetten van middelen en capaciteit voor de prioritaire opgave centraal. Aangenomen kan worden dat de prioritering die de provincie volgt, zal worden gehanteerd en dat de Europese verplichtingen grotendeels zullen worden gerealiseerd, maar dat hierbuiten de verwerving van gronden meer beperkt zal zijn.

De provincie heeft een aanzienlijke opgave voor het verbeteren van de hydrologische situatie. Onder andere door de veenweideproblematiek zijn hydrologische ingrepen grootschalig en kostbaar. De algemene trend voor hydrologie is erg gericht op het agrarisch gebruik van gronden. Hoewel de samenwerking met het Wetterskip goed is, is er geen sprake van onvrijwillige vernatting. Tot verhoging van het peil wordt pas overgegaan nadat de gronden volledig zijn verworven, waardoor het peil rondom de natuurgebieden vaak te laag is. Wel worden afspraken gemaakt over vrijwillige vernatting; deze zijn geborgd in kwalitatieve verplichtingen. Het instrument van kwalitatieve verplichting lijkt echter nog niet erg succesvol. Binnen de provincie is dit instrument maar voor heel weinig beheertypen toepasbaar. De eerste pilot in de buurt van het Sneekermeer is bovendien gestrand; de grond is uiteindelijk toch aangekocht. In Fryslân, een landbouwprovincie, is de politiek terughoudend met besluiten tot het vernatten van landbouwgrond. Door hier flexibel en innovatief mee om te gaan, kan het doelbereik worden vergroot.

Draagvlak

In Fryslân hebben provincie, terreinbeheerders, LTO, Fries Grondbezit, Milieufederatie, gemeenten en waterschap het Groenmanifest afgesloten. Hiervan is inhoudelijk veel overgenomen in het provinciaal beleid, maar de provincie heeft niet alle ambities omarmd. Het bestuurlijk draagvlak voor de opgave is fragiel en heeft geen prioriteit. Dat houdt onder andere in dat de provincie dwingend instrumentarium niet wenst toe te passen, ondanks dat dit in het beleid is opgenomen. Ook is de politieke uitspraak gedaan dat er "geen landbouwgrond naar natuur zal gaan", maar deze is uiteindelijk genuanceerd tot de landbouwgronden buiten het aangewezen Natuurnetwerk. Ook op lokaal niveau is het draagvlak voor maatregelen beperkt, zoals in de duinen en het Lauwersmeer. Vaak wordt vastgehouden aan de bestaande situatie en kunnen maatregelen als omvorming op beperkt draagvlak rekenen.

Financiering

De ambities voor realisatie zijn in Fryslân afgestemd op het beschikbare budget. Duidelijk is dat de prioriteit ligt bij de Europese verplichtingen en dat de provinciale ambities enkel kunnen worden gerealiseerd als er voldoende budget aanwezig is. Uit de financiële analyse blijkt dat er op basis van normkosten voldoende middelen beschikbaar zijn voor het realiseren van het Natuurnetwerk.

De ervaring van de provincie is echter dat veel kosten hoger uitvallen dan verwacht. De provincie voorziet een tekort op de rijksmiddelen voor beheer. Het kader van de SNL biedt weinig mogelijkheden voor eigen bezuinigingen op beheer. Aangezien binnen de provincie het natuurbeheer van de bestaande gebieden voorop staat, zal bij voorziene tekorten hierop de financiële dekking worden gehaald uit de ontwikkelopgave. Dit vormt een risico voor realisatie van het Natuurnetwerk. Binnen de provincie wordt geaccepteerd dat, gezien de beschikbare middelen voor natuur, niet de gehele ambitie zal worden gerealiseerd. Dit impliceert een prioritering op de grootste verplichtingen (PAS en KRW). Verder zijn er drie gebiedsontwikkelingen die met prioriteit worden aangepakt. Daarbuiten zal de realisatie naar verwachting beperkt zijn, wanneer geen additionele financiering wordt toegewezen.

5.3 Provincie Drenthe

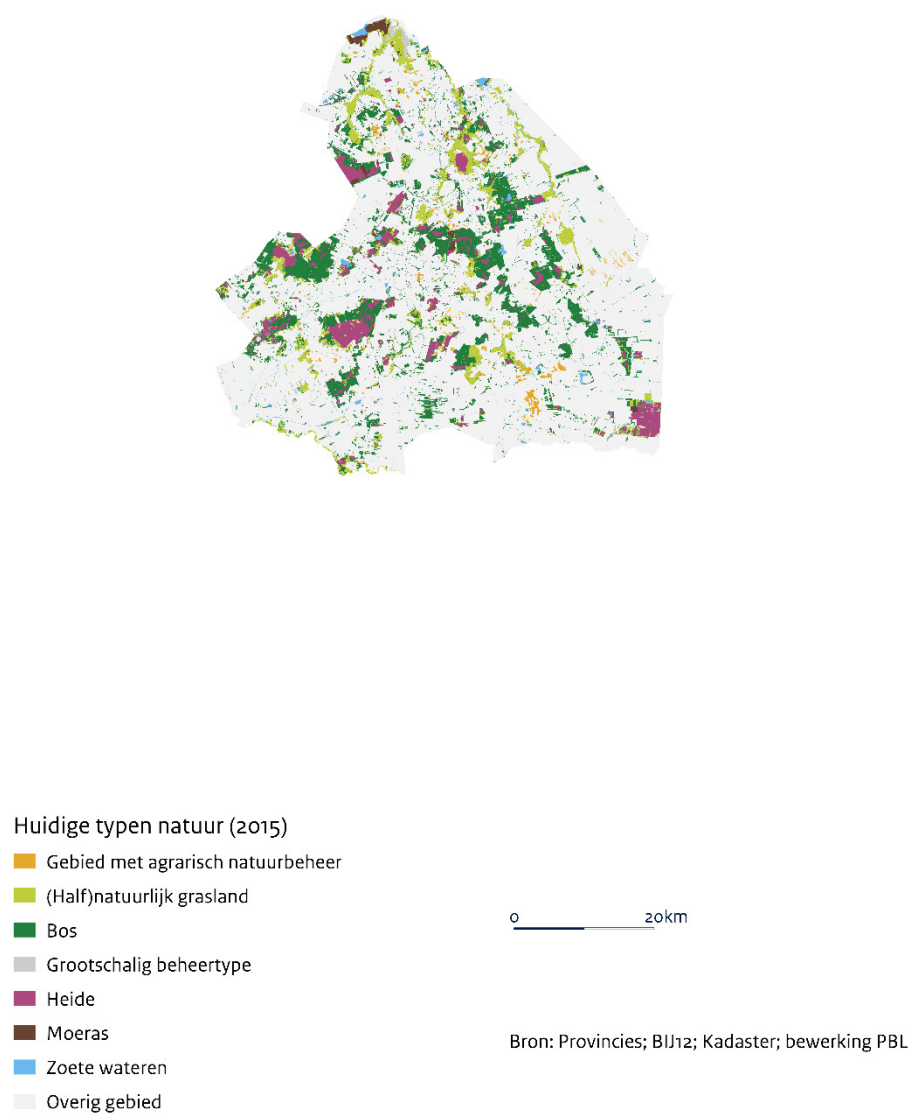
In deze factsheet geven we voor de provincie Drenthe een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.3.1), de typen natuur waarom het gaat in de provincie en de ambities uit de verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.3.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.3.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.3.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.3.5).

5.3.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 5 procent binnen de provincie Drenthe (tabel 5.3.1). Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 10 procent van het totale gebied in Nederland in Drenthe. Van het totale areaal met agrarisch natuurbeheer ligt 2 procent in Drenthe. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kerngebieden), dan ligt 1 procent van het totale areaal binnen de provincie Drenthe. Binnen de provincie bestaat de landnatuur vooral uit bos, (half)natuurlijk grasland en heide (zie tabel 5.3.2 en figuur 5.3.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). De provincie heeft weinig natuur aangemerkt als grootschalig beheertype.

De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.3.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Drenthe van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 19 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit heide; dat is gelijk aan 21 procent van het landelijk heideareaal.

Typen natuur in Drenthe



Figuur 5.3.1

Tabel 5.3.1 Drentse natuur in landelijk perspectief

<i>% van areaal land-, water en totale natuur in Nederland</i>		<i>% van het totale areaal natuur in de provincie</i>
Landnatuur	10	96
Waternatuur	<1	4
Totale natuur	5	100

Tabel 5.3.2 Landnatuur in Drenthe

<i>% van areaal landnatuur Drenthe (% van typen natuur in Nederland)</i>		Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur
		Natura 2000-gebieden	Overige gebieden	
(Half)natuurlijk grasland	25 (12)	7	1	2
Bos	53 (10)	11	34	8
Grootschalig beheertype	1 (1)	<1	1	
Heide	19 (21)	12	6	1
Moeras	2 (5)	1	1	<1

Tabel 5.3.3 Typen gebieden binnen Drenthe

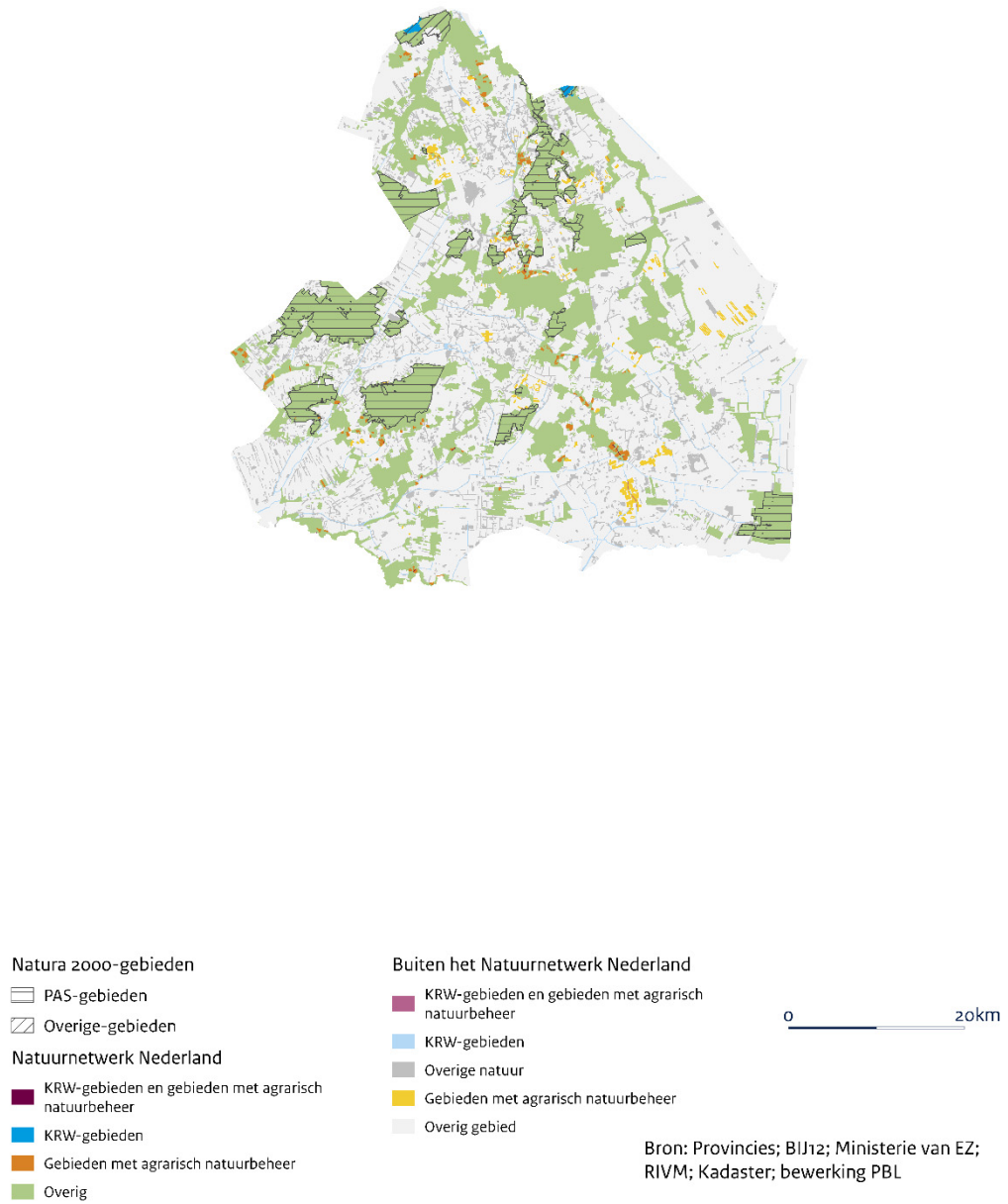
<i>% van totaal areaal natuur in Drenthe</i>	<i>% van areaal type gebied in Nederland</i>
Natura 2000-gebieden	29
PAS-gebieden	28
Natuurnetwerk Nederland	85
KRW-gebieden	1

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.3.2 en tabel 5.3.3 laten de typen gebieden binnen Drenthe zien. In Drenthe liggen veertien Natura 2000-gebieden. Al deze gebieden zijn PAS-gebieden, met uitzondering van Zuidlaardermeergebied en Leekstermeergebied. Van de totale natuur in Drenthe ligt 85 procent binnen het Natuurnetwerk. Deze natuur beslaat 10 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden ook onderdeel van Natura 2000.

5.3.2 Beleidsopgave

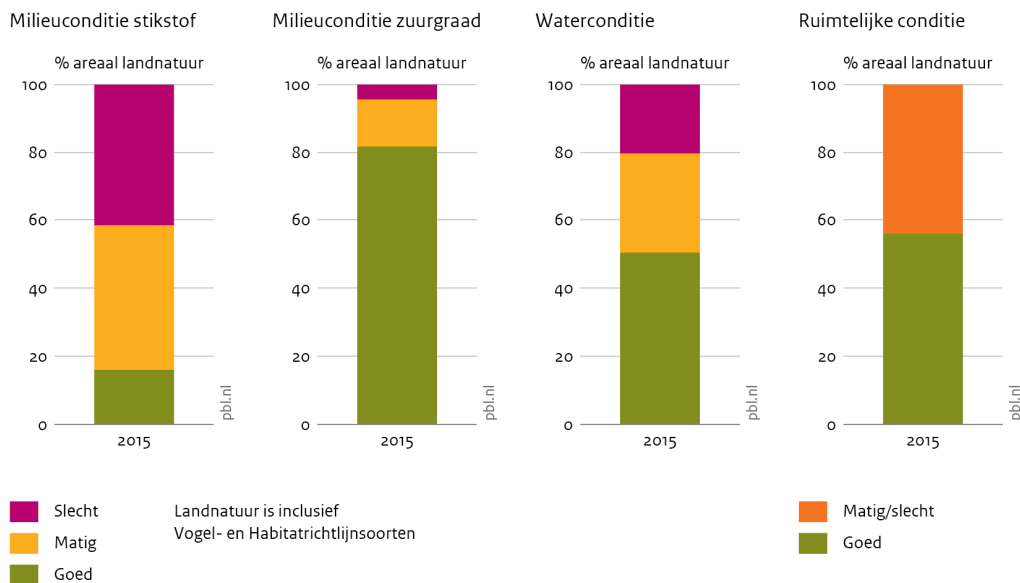
De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Drenthe een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Drenthe 5 procent van de verspreiding van broedvogels en 6 procent van de Habitatrichtlijnsoorten voor. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Vogelrichtlijnsoorten die relatief veel in Drenthe voorkomen en waar het landelijk de laatste jaren slecht mee gaat, zijn geoorde fuut, draaihals en kwartelkoning. De grauwe klauwier en het paapje, die relatief veel in Drenthe voorkomen, gaan de laatste jaren landelijk vooruit. Habitatrichtlijnsoorten die relatief veel in Drenthe voorkomen, zijn valkruid, gladde slang en brede geelgerande waterroofkever. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding.

Typen gebieden in Drenthe



Figuur 5.3.2

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Drenthe



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.3.3

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Drenthe



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.3.4

De wolfsklauw en de heikikker hebben daarentegen een gunstige staat van instandhouding. De provincie is belangrijk voor een deel van de Europese habitattypen, circa 7 procent van de verspreiding van deze habitattypen ligt binnen de provincie. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld habitattypen van beekdalen, hoogveen, droge en natte heide en zandverstuivingen. Al deze typen hebben landelijk geen goede staat van instandhouding.

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermessing, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Drenthe. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat circa 47 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.3.3). Deze vermessing komt vooral voor in heide en bos. Net als in de andere noordelijke provincies is in Drenthe de milieudruk door te hoge stikstofdepositie relatief laag, maar de gevoeligheid van de natuur hiervoor is hoog. Het knelpunt is hier wel minder groot dan in andere zandprovincies. Sinds 2000 zijn binnen de graslanden en de moerassen de fysieke condities voor stikstof verbeterd, maar in de bossen zijn deze verslechterd (figuur 5.3.4). Daarnaast geldt dat ongeveer 23 procent van het areaal natuur is verdroogd (figuur 5.3.3). Dit knelpunt komt vooral voor in moeras. De laatste jaren is daarin in de graslanden verbetering opgetreden. Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 44 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied.

5.3.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van de provincie Drenthe. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om de biodiversiteit te versterken. Dat gebeurt door de leefgebieden voor soorten te vergroten. Drenthe breidt het Natuurnetwerk met ongeveer 10 procent (7.592 hectare) uit. Deze ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 25 procent in Natura 2000-gebieden, de overige 75 procent ligt in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. Deels ligt de ontwikkelopgave wel aan de rand van Natura 2000-gebieden. De provincie zet grootschalig in op omvorming en minder ingrijpende beheerveranderingen; circa 35 procent van het areaal natuur (paragraaf 4.1.2) verandert daardoor van beheertype. Een deel van de productiebossen worden bijvoorbeeld omgevormd tot natuurbos, een deel van de kruidenrijke graslanden tot vochtige hooilanden en nat schraalland en stukjes droge heide worden omgevormd tot stuifzand. Drenthe heeft bij de herijking de provinciale ambitie afgesproken dat in 2018 1.000 hectare extra wordt begrensd, bovenop de Europese verplichtingen.

Drenthe heeft vrijwilligheid als uitgangspunt voor de realisatie van de ontwikkelopgave. De provincie heeft haar grondstrategie samengevat in een generieke procesladder, met in volgorde van afnemende voorkeur: zelfrealisatie, ruilen, flankerende maatregelen en compensatie, aankoop, onteigening. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar type gebied (Natura 2000, PAS, overig Natuurnetwerk). Drenthe streeft naar het ontwikkelen van grotere natuurgebieden en naar eenheid van beheer. Hiermee bedoelt de provincie iets anders dan eenheid van eigendom. Iedereen – particulieren en TBO's – is welkom hieraan bij te dragen.

De provincie kiest daarnaast voor een gebiedsgerichte aanpak en maakt per geografisch deelgebied een grondstrategieplan (GSP). Het gaat om negentien projecten/gebieden met een grondopgave. In het GSP wordt afgesproken hoe de gronden beschikbaar kunnen komen en hoe wordt samengewerkt met gebiedspartners. Daarbij is ruimte voor de wensen van grondeigenaren en kan per deelgebied de mate waarin de diverse grondinstrumenten worden

ingezet, in zekere mate verschillen. Prolander, een uitvoeringorganisatie waar na het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) de uitvoerende taken voor de provincies Drenthe en Groningen zijn ondergebracht, voert de plannen uit.

De provincie heeft een prioritering aangebracht voor de inzet van de beschikbare middelen. Op 1 en 2 staan juridische en bestuurlijke verplichtingen die al zijn aangegaan voordat het Natuurpact is afgesloten. Vervolgens komen de doelen ten aanzien van PAS en Natura 2000, waarbij de Natura 2000-gebieden waar PAS-maatregelen moeten worden genomen eerst komen en daarna de overige Natura 2000-gebieden. Daarna ligt de focus op KRW-doelen (deze vallen vaak samen met Natura 2000). De provincie zet het beschikbare rijksgeld en de beschikbare ruitgronden in om het nationale Natuurnetwerk te realiseren.

Buiten het nationale Natuurnetwerk wil Drenthe natuur ontwikkelen via het Natuurnetwerk Drenthe (NND). Daarvoor hanteert de provincie een zoekgebied van 10.000 hectare, dat deels is afgevallen in de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Er is geen concrete ambitie in termen van aantal hectares. Het doel van het NND is om het netwerk te verstevigen, waarbij de provincie verbindende landschapselementen tussen natuurgebieden wil ontwikkelen. Dit wil zij realiseren via extern initiatief en met cofinanciering van andere partijen, waarbij ze zich vooral richt op gemeenten en een combinatie met recreatie. Er is geen concrete strategie voor hoe de ontwikkeling moet gaan plaatsvinden.

Verbeteren milieu- en watercondities

Drenthe zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting.

De provincie neemt op een areaal van ongeveer 11.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 75 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 19 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 6 procent uit KRW-maatregelen. De maatregelen liggen voor ongeveer 41 procent binnen de Natura 2000-gebieden en voor circa 58 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden. De provincie treft vooral maatregelen in de (half)natuurlijke graslanden, heide en bos.

De provincie streeft ernaar om verschillende doelen (PAS, KRW, natuur, plattelandsontwikkeling) zo veel mogelijk met elkaar te verbinden bij het nemen van maatregelen. Hiervoor is een integraal planproces opgezet, binnen de Realisatiestrategie Platteland. Verschillende partijen (zoals waterschap, provincie, TBO's) hebben de doelen en maatregelen uit de verschillende beleidstrajecten per gebied in kaart gebracht. Daaruit zijn plannen voortgekomen voor hoe deze met elkaar kunnen worden verbonden. Het resultaat is een lijst met (al dan niet integrale) maatregelen per gebied en afspraken over verantwoordelijkheden en financiering, wanneer maatregelen vanuit meerdere doelen worden genomen.

De provincie richt zich bij de inrichting eerst op het realiseren van een basisniveau om achteruitgang te voorkomen en daarna op het verbeteren van de kwaliteit.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk.

De provincie subsidieert het beheer door TBO's en particuliere beheerders van het Natuurnetwerk met SNL, zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk Nederland. Voor agrarisch natuurbeheer is het botanische beheer en het weidevogelbeheer gestopt. Nu ligt de nadruk op

de akkerranden, groenblauwe dooradering en akkervogels. Vooruitlopend op het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer is er één provinciedekkende Agrarische Natuurvereniging (ANV) Drenthe ontstaan. Daarnaast is er één collectief actief. Beide organisaties functioneren naast elkaar. De provincie heeft zich ervoor uitgesproken om vanwege de financiële tekorten voor beheer het kwaliteitsniveau voor beheer naar beneden bij te stellen.

In de berekening van het planpotentieel is verondersteld dat dit natuurbeheer optimaal wordt uitgevoerd voor de wensen die de soorten in het betreffende beheertype stellen.

5.3.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.3.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Drenthe voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke conditie. In figuur 5.3.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en de condities in 2027 zien.

De maatregelen die de provincie van plan is te nemen, zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Drenthe naar verwachting verbetert. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof verbetert met ongeveer 37 procent, het leefgebied met goede watercondities verbetert met ongeveer 5 procent in de periode 2015-2027. Ook de ruimtelijke condities verbeteren met 4 procent. Er resteert vooral een opgave om de ruimtelijke condities verder op te lossen.

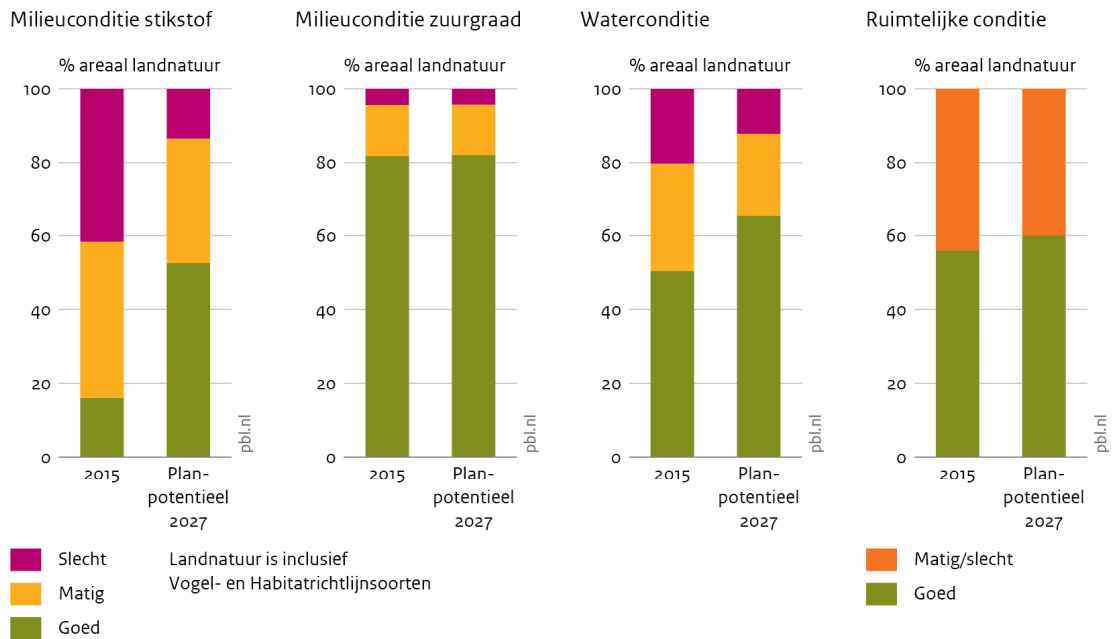
Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.3.6 laat zien dat de provincie Drenthe 27 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de beschouwde VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De figuur laat ook zien dat de bijdrage van de provincie Drenthe in vergelijking met die van andere provincies hoog is. Ook de effectiviteit van de aanpak per hectare is hoog ten opzichte van het gemiddelde.

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt de provincie Drenthe 27 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als er in de beoogde natuur in het planpotentieel geen knelpunten bij de milieu- en watercondities zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 7 procentpunten (zie figuur 5.3.7). Er is dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (25 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost.

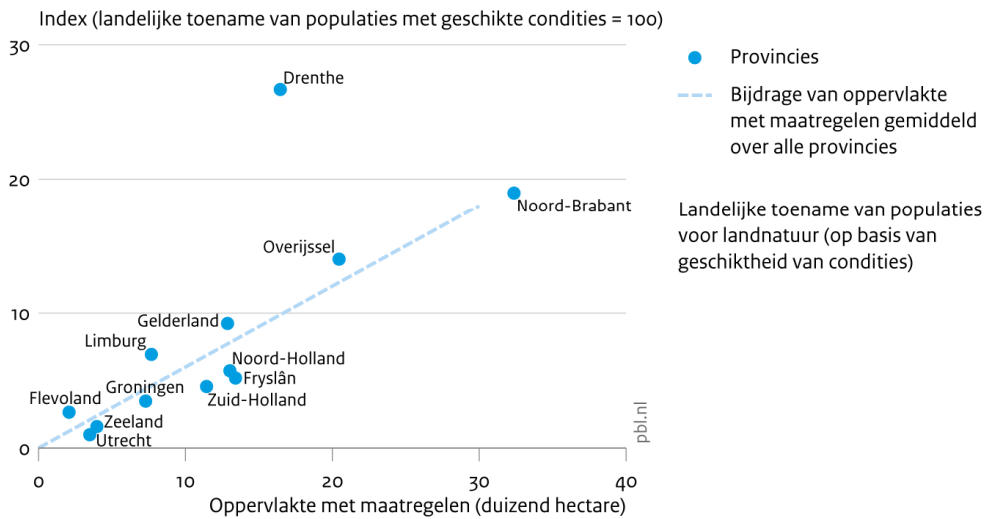
Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Drenthe



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.3.5

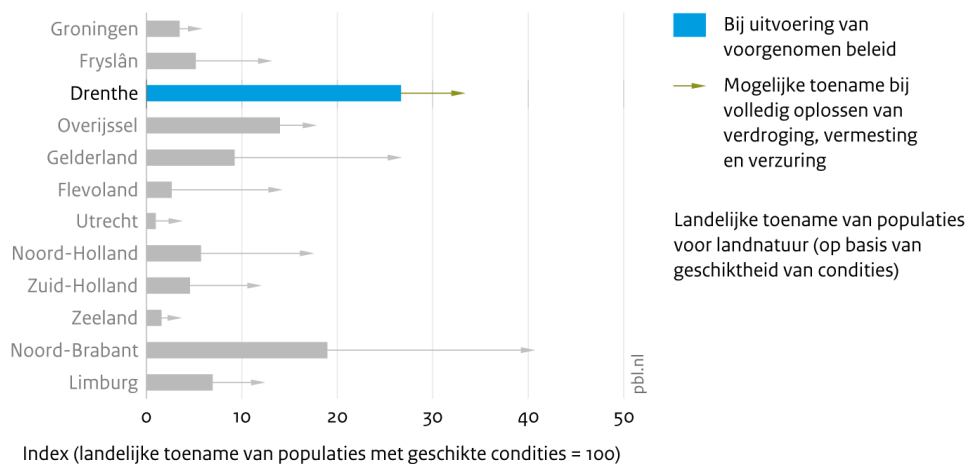
Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.3.6

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.3.7

Een verdere aanpak van de verzuring en de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op een verdere verbetering in de grotere aaneengesloten natuurgebieden, zoals het Drents-Friese Wold en Dwingelderveld maar ook in gebieden als Bargerveen. Hiernaast liggen er kansen voor winst in de gebieden buiten de Natura 2000-gebieden, zoals Mepperveld en Oosterbos. Ook kan de provincie de ruimtelijke samenhang van sommige natuurgebieden verder versterken en bestaan er kansen voor grootschalige natuur. Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor ongeveer 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

5.3.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Drenthe spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur en de financiering.

Beschikbaar maken van grond

De provincie Drenthe heeft al veel grond verworven en er is een groot aanbod van grond in Drenthe. De provincie moet hierdoor zelfs keuzes maken in haar aankopen. Door Prolander is er continuïteit in de uitvoering wat betreft kennis en ervaring vanuit DLG. De gebiedsgerichte benadering sluit aan bij de strategie om zich op grotere gebieden te richten en maatregelen op systeemniveau te nemen. Deze benadering en de focus op vrijwilligheid hebben in het verleden goed gewerkt en lijken bij de cultuur in Drenthe te passen. Wel resteren nu de lastiger beschikbaar te krijgen stukken grond, waarover de provincie vaak al lang in gesprek is. De mogelijkheid om hiervoor verplaatsing aan te bieden of te onteigenen houdt de provincie open. Ze is hier echter terughoudend mee omdat ze draagvlak wil behouden en vanwege de kosten die ermee gepaard gaan. Deze nog te verwerven stukken liggen met name aan de randen en zijn kleine stukjes grond verspreid over het gebied. De verwachting is dat het verwerven van deze laatste stukken grond met name een risico is bij de inrichting en het nemen van hydrologische maatregelen. Voor het beschikbaar krijgen van deze gebieden in de toekomst is het gebrek aan vernieuwing in het instrumentarium een potentieel risico. Mede door

de grote beschikbaarheid van grond heeft Drenthe nog niet veel noodzaak gehad om actief nieuwe instrumenten in te zetten. Door in te zetten op vernieuwing van het instrumentarium kan het doelbereik verder toenemen.

Ook in Drenthe is er terughoudendheid bij het doorleveren van gronden door dreigende juridische procedures rondom staatssteun. Drenthe wil minder juridisering, maar tegelijk ook voorkomen dat er procedures ontstaan. De provincie werkt samen met Drents Particulier Grondbezit aan werkwijzen om versnippering te voorkomen. Drenthe hanteert voor gebieden die kleiner zijn dan 5 hectare, een beleid waarbij de grond direct wordt doorgeleverd aan geschikte beheerders om schaalvoordelen mogelijk te maken. Het is nog niet duidelijk hoe de provincie zal omgaan met de additionele begrenzing van 1.000 hectare in 2018. Dit biedt kansen om gebieden die worden aangeboden, pragmatisch te begrenzen. Tegelijk lijkt er beperkt politiek draagvlak te zijn voor additionele inspanningen.

Draagvlak

De nadruk op vrijwilligheid en zelfrealisatie is positief voor het draagvlak. Tegelijk is de provincie daardoor terughoudend met onteigening. Er is een goede samenwerking met de waterschappen. De KRW en de doelen voor natuur zijn in lijn met elkaar gebracht, er is gezocht naar integrale maatregelen en er zijn afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en financiering in het planproces rond de Realisatiestrategie.

Financiering

De provincie geeft aan dat ze onvoldoende rijksmiddelen heeft voor natuurbeheer, zeker buiten het Natuurnetwerk. De provincie heeft dit tekort aangevuld met incidenteel extra middelen. Onduidelijk is of er voldoende financiële middelen voor de voorziene maatregelen in de toekomst beschikbaar zijn. De financiële analyse laat zien dat er op dit moment voldoende budget is voor de maatregelen die zijn voorzien voor de natuuropgave, inclusief het beheer van de natuur binnen het Natuurnetwerk. De provincie stelt echter dat er geen structurele dekking is. Wel heeft ze de wil uitgesproken om dit beheer structureel te dekken, maar de uitwerking hiervan ontbreekt vooralsnog.

Complicerend voor het beheer is dat de recreatieve druk in de Drentse natuurgebieden hoog is. De provincie heeft afgesproken haar ambities qua kwaliteitsniveau van de te ontwikkelen natuur naar beneden bij te stellen en deze af te stemmen op het beschikbare budget. Een risico vormen daarnaast eventuele kosten opdrijvende effecten van procedures (onteigening) dan wel bedrijfsverplaatsingen en de onzekerheid over hoe de indexering van de beheervergoeding zich zal ontwikkelen.

5.4 Provincie Overijssel

In deze factsheet geven we voor de provincie Overijssel een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.4.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities uit verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.4.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.4.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.4.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel), en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.4.5).

5.4.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 5 procent binnen de provincie Overijssel (tabel 5.4.1). Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 10 procent van het totale gebied in Nederland in Overijssel. Van het totale areaal met agrarisch natuurbeheer ligt 5 procent in Overijssel. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kerngebieden), dan ligt 8 procent van het totale areaal binnen de provincie. Binnen de provincie bestaat de natuur voor 14 procent uit waternatuur en voor het overgrote deel uit landnatuur (tabel 5.4.1). De landnatuur bestaat uit vooral bos, (half)natuurlijk grasland, heide en moeras (zie tabel 5.4.2 en figuur 5.4.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). De provincie heeft weinig natuur aangemerkt als grootschalig beheertype.

De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.4.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Overijssel van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 8 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit moeras; dat is gelijk aan 19 procent van het landelijk moerasareaal.

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.4.2 en tabel 5.4.3 laten de typen gebieden binnen Overijssel zien. In Overijssel liggen 24 Natura 2000-gebieden. Al deze gebieden zijn PAS-gebieden, met uitzondering van het Ketelmeer & Vossemeer, Veluwerandmeren en Zwarte Meer. Van de totale natuur in Overijssel ligt 75 procent binnen het Natuurnetwerk Nederland en is 17 procent KRW-gebied (oppervlaktewaterlichaam). Beide gebieden beslaan 9 respectievelijk 2 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden ook Natura 2000-gebieden en zijn Natura 2000-gebieden zoals de Weerribben en de Wieden grotendeels KRW-oppervlaktewaterlichamen.

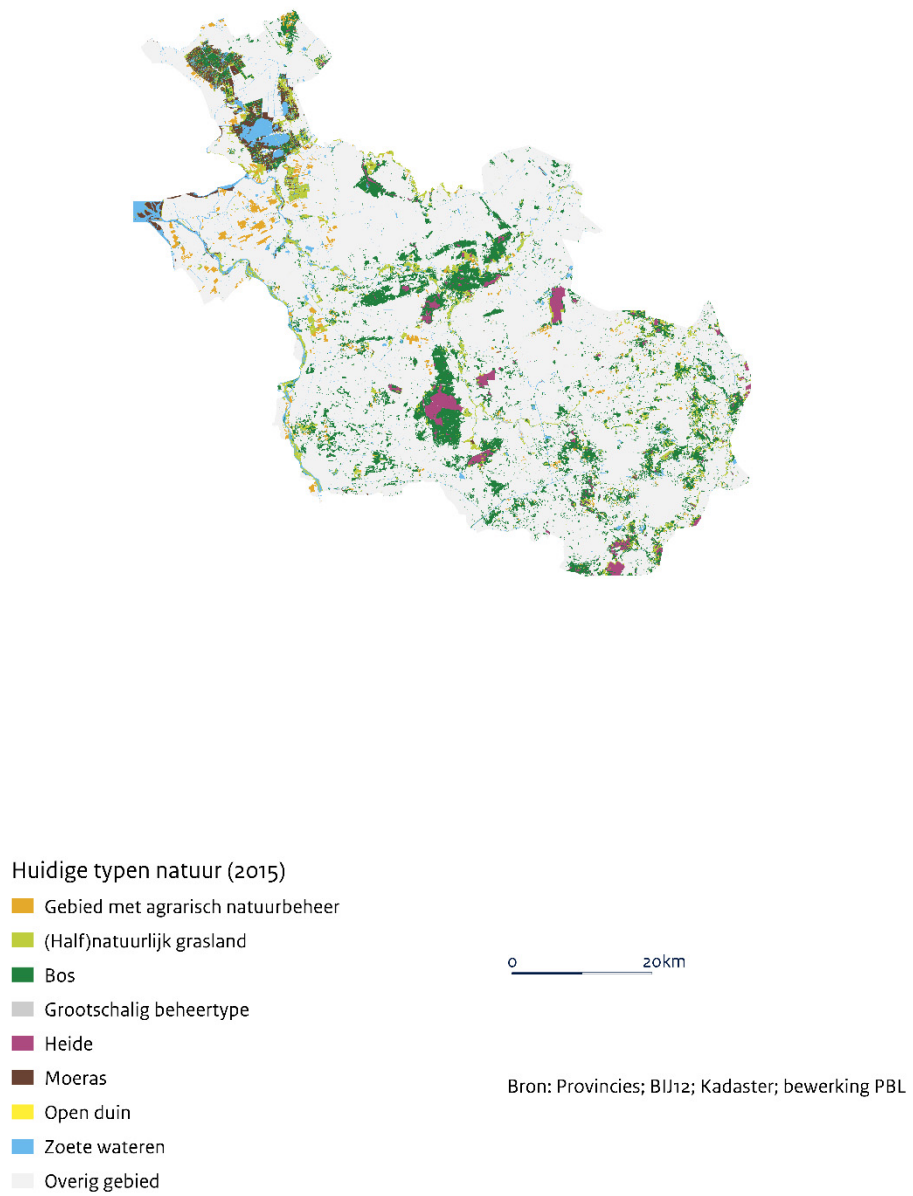
Tabel 5.4.1 Overijsselse natuur in landelijk perspectief

	% van areaal land-, water- en totale natuur in Nederland	% van het totale areaal natuur in de provincie
Landnatuur	10	86
Waternatuur	1	14
Totale natuur	5	100

Tabel 5.4.2 Landnatuur in Overijssel

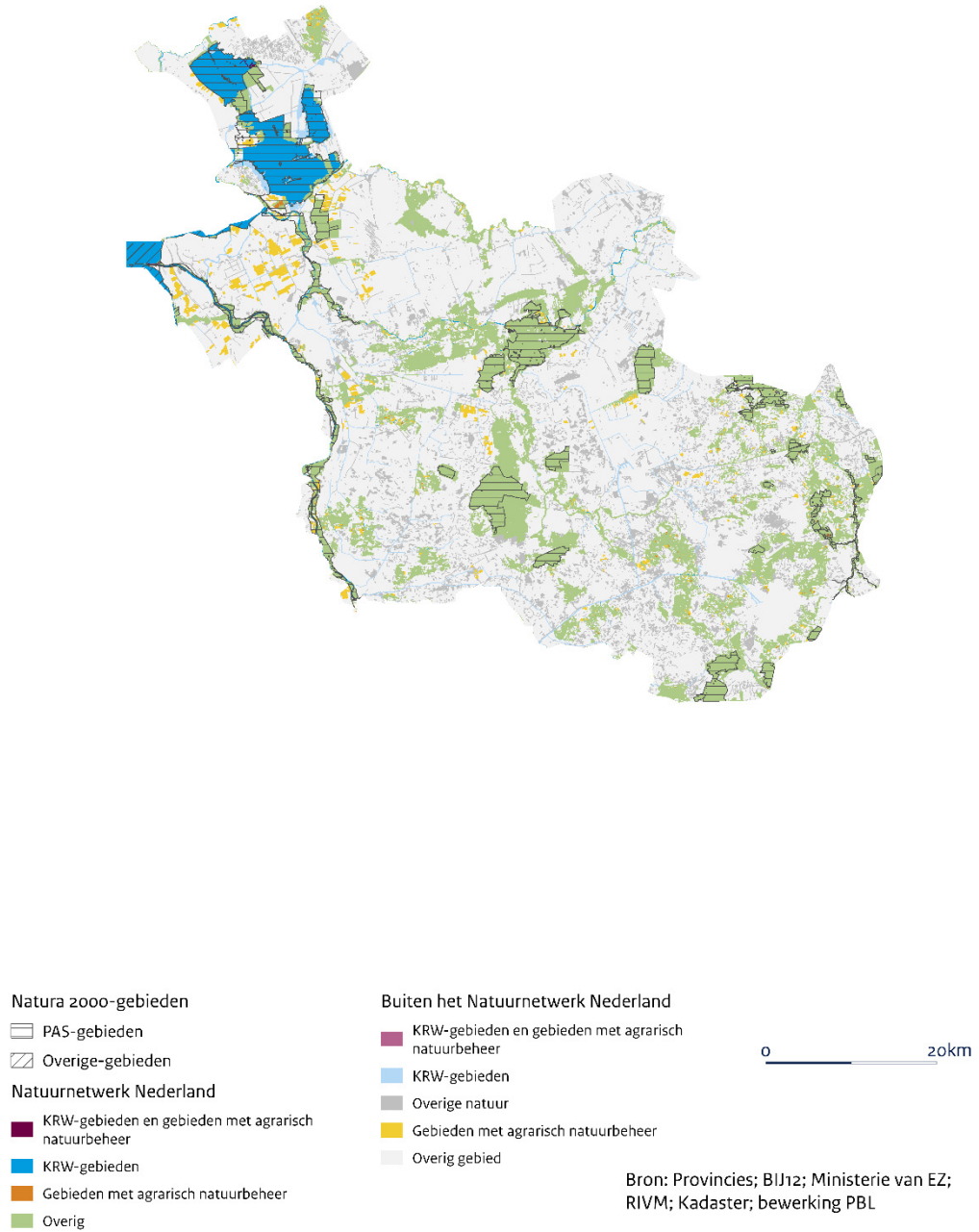
% van areaal landnatuur Overijssel (% van typen natuur in Nederland)	Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur	
	Natura 2000-gebieden	Overige gebieden		
(Half)natuurlijk grasland	21 (9)	9	10	1
Bos	62 (11)	13	35	14
Grootschalig beheertype	<1 (<1)		<1	<1
Heide	9 (10)	7	2	<1
Moeras	8 (19)	7	1	<1
Open duin	<1 (<1)	<1		

Typen natuur in Overijssel



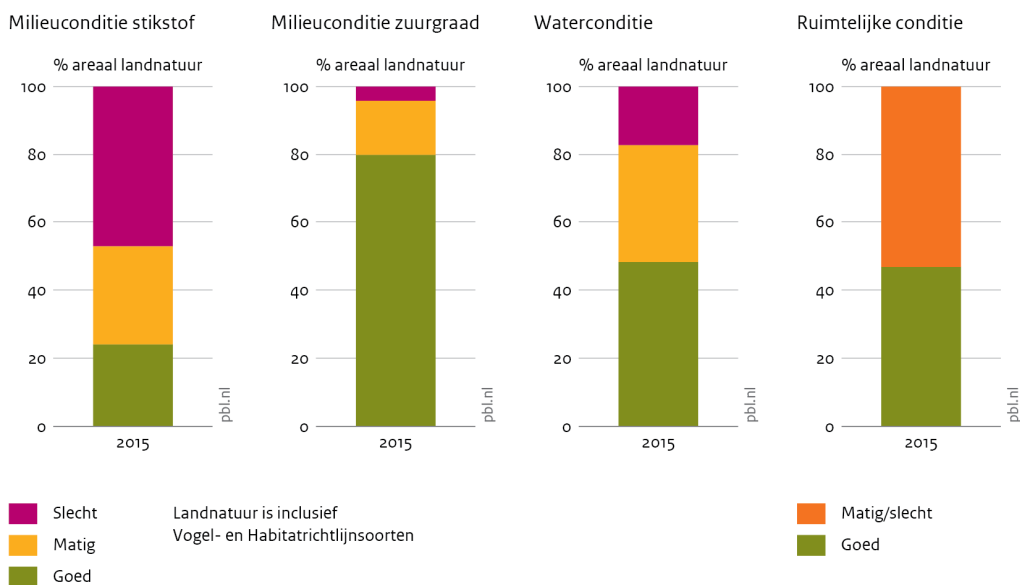
Figuur 5.4.1

Typen gebieden in Overijssel



Figuur 5.4.2

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Overijssel



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.4.3

Tabel 5.4.3 Typen gebieden binnen Overijssel

	<i>% van totale areaal natuur Overijssel</i>	<i>% van areaal type gebied in Nederland</i>
Natura 2000-gebieden	36	3
PAS-gebieden	34	4
Natuurnetwerk Nederland	75	9
KRW-gebieden	17	2

5.4.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Overijssel een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Overijssel 9 procent van de verspreiding van broedvogels voor en 9 procent van de Habitatrichtlijnsoorten. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Vogelsoorten die relatief veel in Overijssel voorkomen en waar het landelijk slecht mee gaat, zijn grote karekiet en zwarte specht. Met soorten als purperreiger en middelste bonte specht, die veel in Overijssel voorkomen, gaat het daarentegen landelijk goed. Habitatrichtlijnsoorten die relatief veel in Overijssel voorkomen, zijn geel schorpioenmos, groenknolorchis, grote vuurvlieder, groene glazenmaker en kamsalamander. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie draagt bij aan de instandhouding van een relatief groot deel van de Europese habitattypen; circa 10 procent van de verspreiding van deze habitattypen ligt binnen het grondgebied van de provincie. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld habitattypen van vennen, vochtige en droge heide, jeneverbesstruwelen, moerassen, trilvenen en een aantal bostypen. Al deze typen hebben landelijk geen goede staat van instandhouding.

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Overijssel



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.4.4

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermessing, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Overijssel. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat circa 47 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.4.3). De milieudruk door stikstofdepositie is relatief hoog en de natuur, zoals de heide op de zandgronden, is hiervoor gevoelig. Sinds 2000 zijn binnen moerasgebieden de fysieke condities voor stikstof wel verbeterd maar die in de heidegebieden zijn verslechterd (figuur 5.4.4). Daarnaast geldt dat ongeveer 20 procent van het areaal natuur is verdroogd. Dit knelpunt komt vooral voor in moeras- en heidegebieden. De laatste jaren is er voor verdroging van de graslanden een verbetering opgetreden en bij moeras en bos juist een verslechtering. Door de veroudering van de laagveenmoerassen neemt de invloed van regenwater na verloop van tijd toe en die van het oppervlaktewater af. Het moeras wordt daarom wat droger, voedselarmer en krijgt een lagere zuurgraad. Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 53 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten door versnippering of een tekort aan leefgebied.

5.4.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van de provincie Overijssel. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om de biodiversiteit te versterken. Dit gebeurt door de leefgebieden voor soorten te vergroten. De provincie Overijssel heeft het natuurbeleid maximaal herijkt door zich hierbij vooral te richten op de Europese verplichtingen vanuit de PAS, Natura 2000 en KRW. De provincie breidt het areaal landnatuur voor het Natuurnetwerk uit met ongeveer 6 procent (4.700 hectare). Deze ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 42 procent in Natura 2000-gebieden en voor 58 procent in het Natuurnetwerk buiten Natura 2000-gebieden. Deels ligt de ontwikkelopgave aan de rand van Natura 2000-gebieden; het gaat hierbij veelal om bufferzones voor de PAS. In alle gevallen betreft het dan ook maatregelen die zijn gerelateerd aan de Natura 2000-gebieden, maar in het geval van de PAS-opgave hebben de maatregelen een dwingend karakter, met als sluitstuk eventueel een dwingend instrumentarium. Naast deze maatregelen is er ook nog een deel van zo'n 500 hectare aan afrondingsvoorstellen buiten deze gebieden. Voor deze overige 500 hectare geldt geen dwingend karakter van de maatregelen.

Om haar ontwikkelopgave te realiseren hanteert de provincie Overijssel een interventieladder, met van hoge naar lage prioriteit: zelfrealisatie in combinatie met agrarische bedrijfsvoering, zelfrealisatie met uitsluitend natuurfunctie, het ruilen van grond, vrijwillige verwerving en, als het niet anders kan, onteigening (voor PAS-gerelateerde maatregelen). Verwerving is niet het primaire doel; dat is het realiseren van beschikbaarheid. De provincie heeft hierbij grote verwachtingen van het instrument zelfrealisatie, vooral in bufferzones waar landbouw met beperking een rol kan spelen. In het uiterste geval kan voor de PAS-opgave worden overgegaan tot onteigening of volledige schadeloosstelling. De provincie biedt ruime mogelijkheden voor schadeloosstelling en bedrijfsverplaatsing. Hierop heeft ze in de gereserveerde middelen geanticipeerd. De gebieden zonder PAS (500 hectare) worden gerealiseerd op basis van vrijwilligheid, met maatregelen waarvoor draagvlak bestaat.

Voor alle 24 gebieden worden verwervingsplannen opgesteld in 30 gebiedsprocessen, met uitzondering van twee gebieden: Engbertsdijkvenen (beheerplan nog niet vastgesteld) en Wierdense Veld (nog niet definitief aangewezen). Voor elk gebied heeft de provincie een gebiedsproces gestart. Hiervoor is per gebied een trekker gezocht. Deze komt doorgaans van buiten de provinciale organisatie en is een partij die zich verantwoordelijk voelt voor de realisatie van de maatregelen. Dat kunnen TBO's, gemeenten, LTO, het waterschap of de provincie zelf zijn (wanneer er geen andere partij als trekker wil optreden). De provincie faciliteert de externe projectleider onder andere met een medewerker grondaankoop, aangezien de provincie zelf de grond aankoopt. Per fase van het proces kan de trekker verschillen. Een prikkel voor de trekker van het gebiedsproces is dat wanneer deze het proces binnen het budget kan realiseren, het overgebleven budget kan worden gebruikt voor de structuurversterking van het landelijk gebied. De trekker heeft twee jaar de tijd om te verkennen of hij de opgave op basis van vrijwilligheid kan realiseren. Daarna kan de provincie het proces overnemen en, indien noodzakelijk, overgaan tot de inzet van dwingend instrumentarium. Daarvoor worden al (planologische) voorbereidingen getroffen, vaak parallel aan het vrijwillige proces.

De gebieden die bij de herijking zijn afgevalen, zijn in Overijssel aangemerkt als Zone Ondernemen met Natuur en Water (zone ONW). Deze gebieden hebben doorgaans de bestemming landbouw en hier geldt het principe 'ja-mits'. Er is hier sprake van uitnodigingsplanologie, waarbij de provincie andere partijen uitnodigt om natuur te realiseren, vaak in combinatie met andere functies (Kuindersma et al. 2017). Er is geen specifiek beleid en/of specifieke middelen voor de ontwikkeling van deze zone. Wel kan er gebruik worden gemaakt van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) en Groen om de Stad. In

de praktijk kent de zone ONW een vorm van 'rood voor groen', waar ontwikkeling mogelijk is mits tegelijk wordt geïnvesteerd in landschap op of buiten het erf.

Verbeteren milieu- en watercondities

Overijssel zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting.

De provincie neemt op een areaal van ongeveer 20.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 40 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 50 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 10 procent uit KRW-maatregelen. De maatregelen liggen voor ongeveer 70 procent binnen de Natura 2000-gebieden en voor circa 28 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden. De provincie treft vooral maatregelen in de (half)natuurlijke graslanden, bos en heide.

Provincies proberen bij het verbeteren van de milieu- en watercondities voor de natuur nauw aan te sluiten bij de maatregelen die worden getroffen vanuit de KRW, en visa versa. Zo kan dit beleid bijdragen aan de doelen uit de KRW.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk.

De provincie Overijssel subsidieert het beheer door TBO's en particuliere beheerders van het Natuurnetwerk met SNL. Hierbij past zij de landelijke afspraken toe dat de beheerders een eigen bijdrage leveren van 25 procent. In het provinciaal omgevingsplan staat SNL als instrument alleen binnen het Natuurnetwerk vermeld; daarbuiten (bijvoorbeeld in de zone ONW) is het voor particulieren mogelijk om subsidie voor het beheer van landschapselementen te verkrijgen. Dit wordt geregeld in langjarige contracten voor groenblauwe diensten.

5.4.4 Planpotentieel

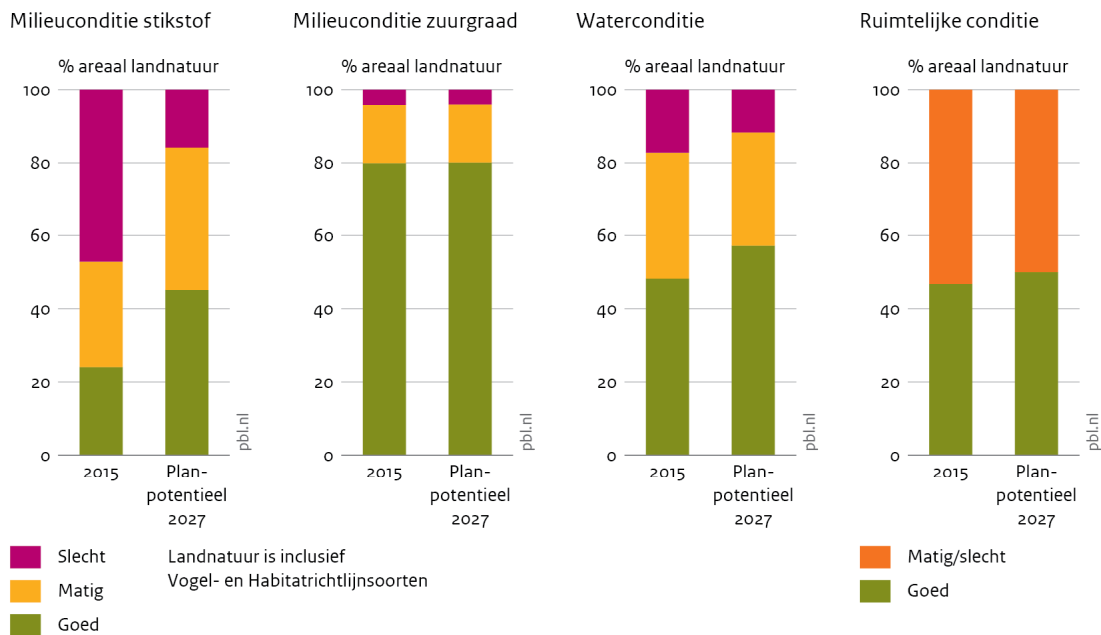
In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.4.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Overijssel voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke conditie. In figuur 5.4.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en de condities in 2027 zien.

De maatregelen die de provincie van plan is te nemen, zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Overijssel naar verwachting verbetert. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof verbetert met ongeveer 21 procent en het

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Overijssel



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.4.5

leefgebied met goede watercondities verbetert met 9 procent in de periode 2015-2027. Er resteert vooral een opgave om de knelpunten vermessing, verdroging en ruimtelijke condities op te lossen.

Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

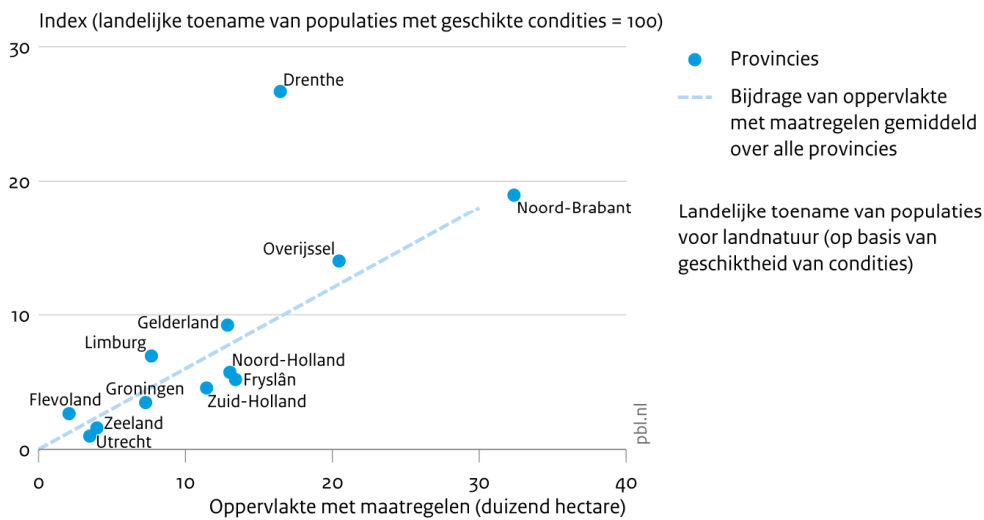
Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.4.6 laat zien dat de provincie Overijssel 14 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de beschouwde VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De bijdrage van de provincie Overijssel is in vergelijking met die van andere provincies bovengemiddeld is. De effectiviteit van de aanpak per hectare is eveneens hoog ten opzichte van het gemiddelde.

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt de provincie Overijssel 14 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 4 procentpunten (zie figuur 5.4.7). Er is dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (28 procent meer) als de provincie de verdroging, vermessing en verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost.

Een verdere aanpak van de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op een verdere verbetering van de grotere aaneengesloten natuurgebieden, zoals de Wieden-Weerribben en Vecht en Beneden-Reggegebied. De kansen voor

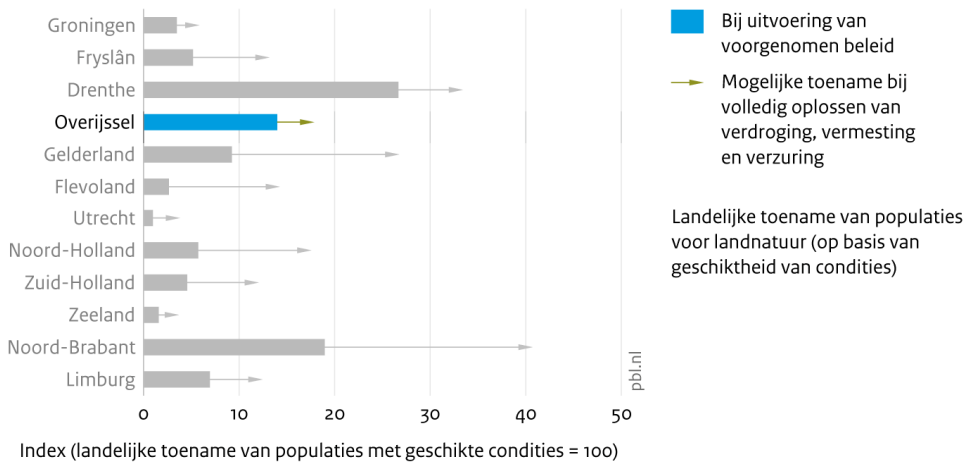
Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.4.6

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.4.7

winst liggen juist ook in de gebieden buiten en rondom de Natura 2000-gebieden, zoals het gebied rond Buurserzand. Ook kan de provincie de ruimtelijke samenhang van sommige natuurgebieden verder versterken en zijn er kansen voor grootschalige natuur. In samenwerking met de provincie Fryslân bestaan er mogelijkheden om de natuur in provinciegrensoverschrijdende natuurgebieden als de Weerribben, Rottige Meente en Lindevallei te verbeteren. Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor ongeveer 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal geschikt leefgebied nodig.

5.4.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Overijssel spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur, draagvlak en de financiering.

Beschikbaar maken van grond (grondinstrumentarium)

Overijssel kent een grote, complexe opgave voor het realiseren van het Natuurnetwerk. Aangezien de meerderheid van de opgave noodzakelijk is om de PAS-doelen te realiseren, zijn deze twee onlosmakelijk met elkaar verbonden. De PAS biedt duidelijke handvaten, middelen, draagvlak en noodzaak voor het realiseren van de opgave (Fontein et al. 2017). Deze uitdaging heeft de provincie in het beleid voortvarend opgepakt. Het natuurbeleid is erop ingericht om met de maatregelen de fasering van de PAS te volgen. De provincie heeft een groot programma opgetuigd met veel financiële middelen en capaciteit om de opgave te realiseren.

De provincie hanteert een grote verscheidenheid aan instrumenten en sluit daarbij geen instrumenten uit. Doordat zij voldoende (eigen) middelen heeft gereserveerd voor volledige schadeloosstelling, draagt zij deze mogelijkheden actief uit. In combinatie met de geboden mogelijkheden voor zelfrealisatie worden daarmee de mogelijkheden voor vrijwillige realisatie volledig benut. Wel kent zelfrealisatie risico's (Kuindersma et al. 2017), kennen bedrijfsverplaatsingsregelingen het risico om als ongeoorloofde staatssteun te worden aangemerkt (Fontein et al. 2017) en lijken de mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing binnen de provincie beperkt door een hoge gronddruk. Deels worden deze risico's ondervangen door de aanwezige strategische grondvoorraden van de provincie, waarvoor de provincie ook actief aankopen pleegt. Het beschikbaar krijgen van de laatste gronden, noodzakelijk om (hydrologische) maatregelen uit te kunnen voeren in volledige gebieden, blijft echter een risico. Door onteigening voor de PAS-opgave mogelijk te maken geeft de provincie aan dit risico serieus te nemen. Ook faciliteert de provincie technische maatregelen om toch tot hydrologische maatregelen over te kunnen gaan. Door maatwerk te bieden probeert de provincie processen te versnellen.

Er is een spanningsveld waar te nemen in de verhouding tussen snelheid en zorgvuldigheid in de gebiedsprocessen. De zorgvuldigheid van gebiedsprocessen staat vaak in contrast met de tijdsdruk vanuit de PAS. Daar komt bij dat te nemen maatregelen uit de gebiedsanalyses in verschillende gebieden worden betwist. Hierdoor kunnen gebiedsprocessen onder druk komen te staan. Wel houdt de provincie Overijssel inzicht in de voortgang van de gebiedsprocessen en faciliteert zij de trekker. Daardoor staat zij niet volledig op afstand. De provincie heeft gesteld dat wanneer processen niet snel genoeg gaan, de provincie deze in eigen hand en met dwingender instrumentarium kan oppakken. Om realisatie van PAS-maatregelen voor 2021 mogelijk te maken, hanteert de provincie hiervoor een termijn van twee jaar vanaf de aanvang van het gebiedsproces.

Draagvlak

In Overijssel is in samenwerking met partners de overeenkomst 'Samen werkt Beter' afgesloten. Deze overeenkomst is leidend voor de beleidsstrategie. Hieruit blijkt commitment vanuit de verschillende partners voor het combineren van ecologie en economie. Ook zijn er veel verschillende partners als trekker bij de gebiedsprocessen betrokken. Binnen de provincie en ook LTO wordt het draagvlak voor de maatregelen mede ingegeven door de geboden ontwikkelingsruimte die de PAS biedt, alsmede het dwingende karakter hiervan.

Draagvlak op bestuurlijk-institutioneel niveau is echter nog geen garantie voor draagvlak bij grondeigenaars. Daarnaast is er lokaal (onder andere in Noordoost-Twente) al langdurige

weerstand aanwezig tegen omvorming van landbouwgrond tot natuur. Deze weerstand komt vaak voort vanuit een wantrouwende houding ten opzichte van de overheid. Door te werken in gebiedsprocessen en door uitgebreide (onder andere financiële) mogelijkheden voor agrariërs te bieden probeert de provincie deze weerstand te ondervangen. Het is echter niet uit te sluiten dat in een groot aantal gebieden tot onteigening zal moeten worden overgegaan. Er is ook politieke discussie over de inzet van dit instrument. Hoe de actieve inzet van dit instrument op het draagvlak zal doorwerken, is nog onzeker en is een punt van aandacht. Ook worden gebiedsanalyses soms betwist en is er (politieke) discussie over een aantal grote gebieden, zoals de Engbertsdijkvenen en Wierdense Veld. Voor een tijdige realisatie is het van belang dat hierover snel duidelijkheid komt.

Financiering

Uit de financiële analyse blijkt dat de provincie op basis van normkosten voldoende middelen heeft om de opgave te realiseren. De provincie zet veel eigen financiële middelen in om de beleidsopgave te realiseren. Hierbij houdt zij rekening met verwerving van de grond door volledige schadeloosstelling. Daardoor dekt zij zich in voor eventuele risico's en is er ruimte voor technische oplossingen om aan de PAS-verplichtingen te voldoen. Financieel zien wij geen risico's.

Natuur buiten Europese verplichtingen

De aanwijzing van de zone ONW lijkt een compromis tussen provincie en partners te zijn geweest voor de gebieden die in de herijking zijn afgevalen. In de praktijk is er weinig actieve ontwikkeling van deze gebieden. Er is beperkte communicatie om partijen op de hoogte te brengen van het bestaan van de zone ONW en het risico bestaat dat hierdoor realisatie binnen deze zone ook in de toekomst beperkt zal blijven.

De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving kan een bijdrage leveren aan het landschap, mede doordat hier de focus ligt op de leefbaarheid van plattelandsgemeenschappen. Dit budget is grotendeels bedoeld voor het faciliteren van processen en niet voor inrichtingsmaatregelen zelf. Door initiatieven vanuit de landbouw te koppelen aan de ontwikkeling van natuur kan deze regeling win-winsituaties stimuleren. Als de provincie hier een actievere rol inneemt, kan de zone ONW bijdragen tot meer realisatie van natuur.

5.5 Provincie Gelderland

In deze factsheet geven we voor de provincie Gelderland een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.5.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities uit verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.5.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.5.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.5.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.5.5).

5.5.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 11 procent binnen de provincie Gelderland (tabel 5.5.1); dit is inclusief grootschalige beheertypen. Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 22 procent van het totale landelijk gebied in Gelderland. Van het totale gebied met agrarisch natuurbeheer ligt 8 procent in Gelderland. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kerngebieden), dan ligt 5 procent van het totale areaal binnen de provincie. Binnen de provincie bestaat de landnatuur vooral uit bos, heide en (half)natuurlijk grasland (zie tabel 5.5.2 en figuur 5.5.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). Gelderland heeft het grootste areaal aan heide en bos van Nederland. Ook natuur met een grootschalig beheertype (rivier- en moeraslandschap en zand- en kalklandschap) komt binnen de provincie voor.

De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.5.2 is weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Gelderland van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 69 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit bos; dat is gelijk aan 28 procent van het landelijk bosareaal.

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidsstrategieën onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.5.2 en tabel 5.5.3 laten de typen gebieden binnen Gelderland zien. In Gelderland liggen zestien Natura 2000-gebieden. Al deze gebieden zijn PAS-gebieden, met uitzondering van Arnhemmeer en de Veluwerandmeren. 83 procent van de totale natuur in Gelderland ligt binnen het Natuurnetwerk Nederland en 6 procent is KRW-gebied (oppervlaktewaterlichaam). Beide beslaan 21 respectievelijk 1 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden onderdeel van Natura 2000.

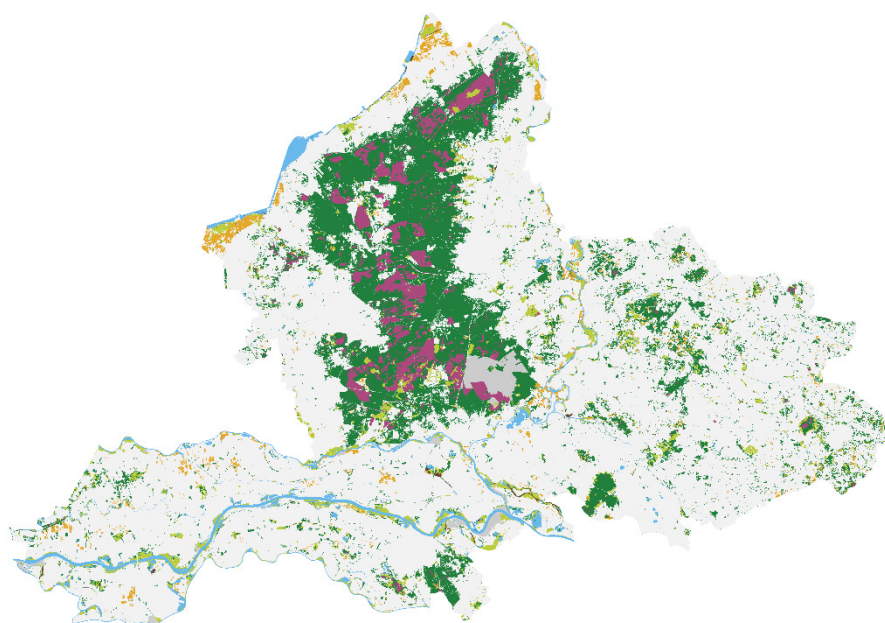
Tabel 5.5.1 Gelderse natuur in landelijk perspectief

<i>% van areaalland-, water- en totale natuur in Nederland</i>		<i>% van het totale areaal natuur in de provincie</i>
Landnatuur	22	90
Waternatuur	2	10
Totale natuur	11	100

Tabel 5.5.2 Landnatuur in Gelderland

<i>% van areaal landnatuur Gelderland (% van typen natuur in Nederland)</i>	Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur
	Natura 2000-gebieden	Overige gebieden	
(Half)natuurlijk grasland	12 (11)	5	6
Bos	69 (28)	47	18
Grootschalig beheertype	4 (14)	4	<1
Heide	14 (33)	13	1
Moeras	1 (4)	<1	<1
Open duin	<1 (<1)	<1	<1

Typen natuur in Gelderland



Huidige typen natuur (2015)

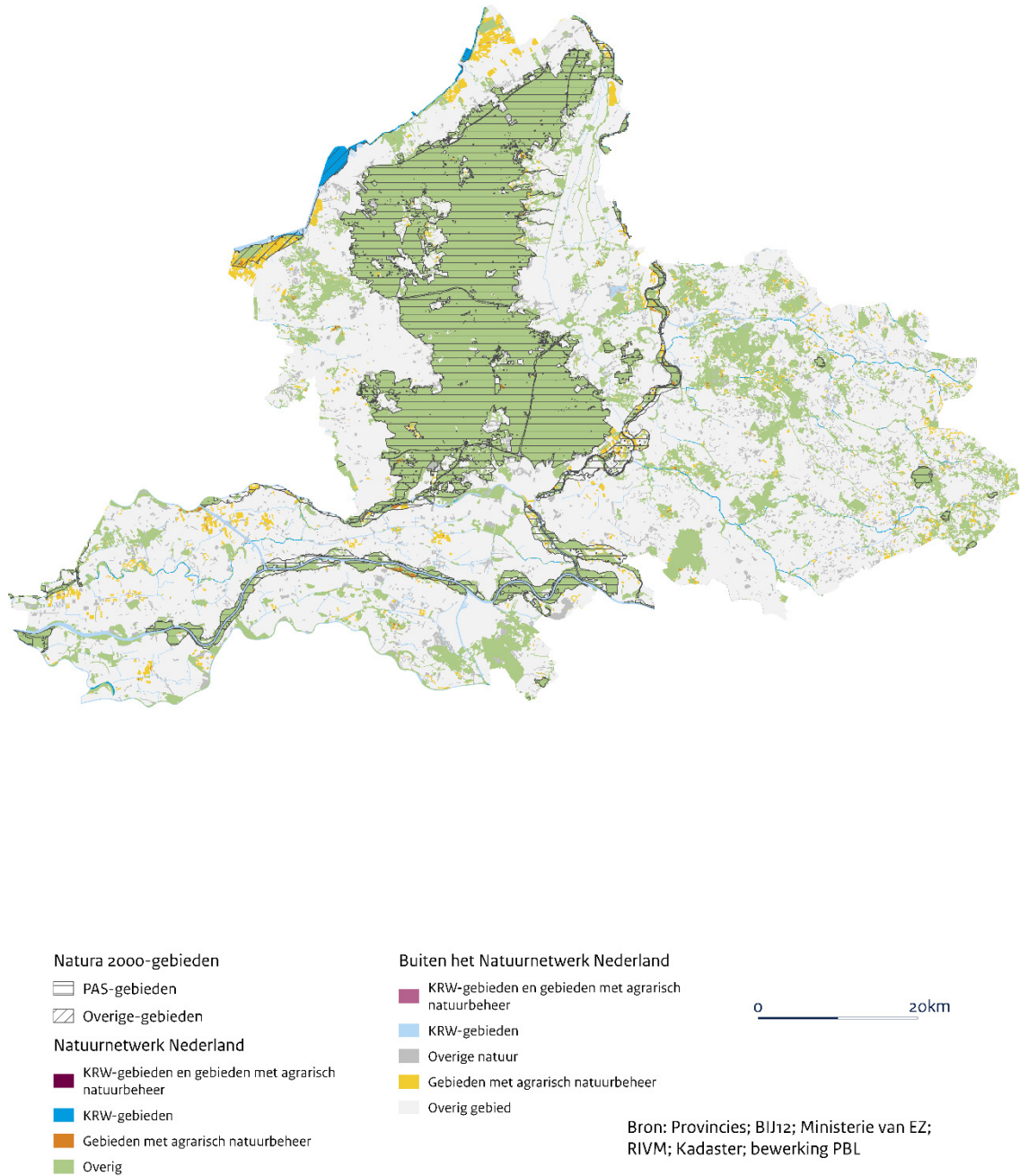
- Gebied met agrarisch natuurbeheer
- (Half)natuurlijk grasland
- Bos
- Grootchalig beheertype
- Heide
- Moeras
- Open duin
- Zoete wateren
- Overig gebied

0 20km

Bron: Provincies; BIJ12; Kadaster; bewerking PBL

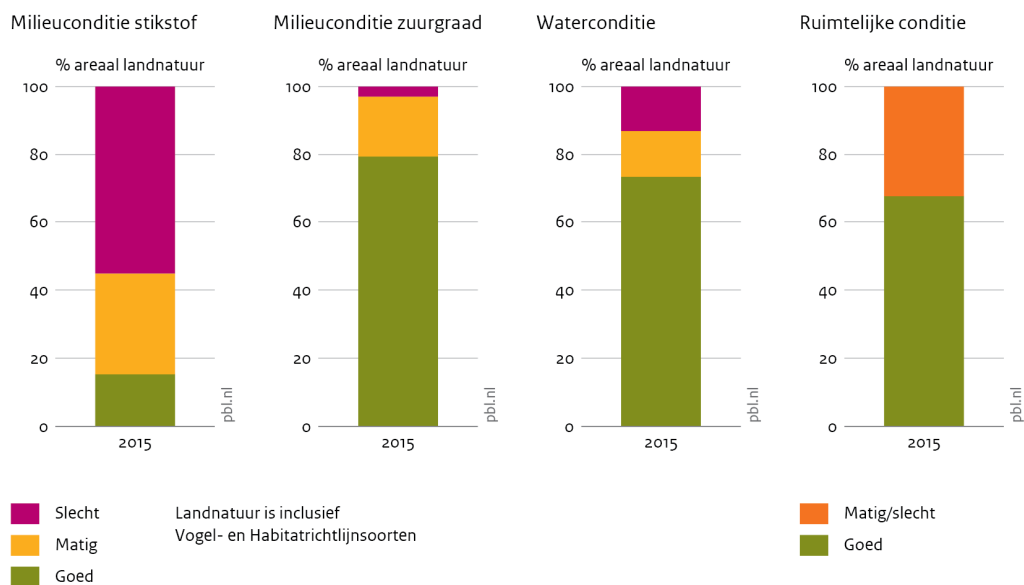
Figuur 5.5.1

Typen gebieden in Gelderland



Figuur 5.5.2

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Gelderland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.5.3

Tabel 5.5.3 Typen gebieden binnen Gelderland

	% van totale areaal natuur Gelderland	% van areaal type gebied in Nederland
Natura 2000-gebieden	63	11
PAS-gebieden	61	16
Natuurnetwerk Nederland	83	21
KRW-gebieden	6	1

5.5.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Gelderland specifiek een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Gelderland 12 procent van de verspreiding van broedvogels en 14 procent van de Habitatrichtlijnsoorten voor. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Vogelsoorten die relatief veel in Gelderland voorkomen en waar het landelijk slecht mee gaat, zijn draaihals en kruisbek. Met soorten als nachtzwaluw, boomklever en fluitier gaat het daarentegen goed. Habitatrichtlijnsoorten die relatief veel in Gelderland voorkomen, zijn grote modderkruiper, vliegend hert, Europese rivierkreeft, boommarter en gladde slang. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie draagt bij aan de instandhouding van een groot deel van de Europese habitattypen; circa 15 procent van de verspreiding van habitattypen ligt binnen het grondgebied van de provincie. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld habitattypen van rivieren, bossen, zandverstuivingen, droge en natte heide,

vennen en natuurlijke graslanden. Al deze typen hebben landelijk geen goede staat van instandhouding.

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermisting, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Gelderland. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat circa 55 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.5.3). De milieudruk door stikstofdepositie is relatief hoog en ook de natuur, zoals de heide op de zandgronden, is hiervoor gevoelig. Sinds 2000 zijn binnen bos, grasland en moeras de fysieke condities voor stikstof wel verbeterd. In heidegebieden blijft de situatie stabiel maar binnen de Natura 2000-gebieden is een verslechtering van de fysieke condities voor stikstof opgetreden (figuur 5.5.4). Daarnaast geldt dat ongeveer 12 procent van het areaal natuur is verdroogd. Dit knelpunt komt vooral voor in moeras en (half)natuurlijk grasland. De laatste jaren is daarin geen verbetering opgetreden, eerder een verslechtering in alle typen natuur. Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 33 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied.

5.5.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van de provincie Gelderland. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om te versterkende biodiversiteit. Dit gebeurt door de leefgebieden van soorten te vergroten. De provincie Gelderland heeft bij de herijking van het natuurbeleid een provinciale ambitie afgesproken bovenop de Europese verplichtingen. Gelderland breidt het huidige areaal landnatuur met ongeveer 5 procent uit (7.977 hectare). Hiervan dient nog 5.644 hectare grond beschikbaar te worden gemaakt. Deze ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 38 procent in Natura 2000-gebieden, de overige 61 procent ligt in het Natuurnetwerk Nederland buiten de Natura 2000-gebieden. Er vindt een beperkte mate van omvorming plaats. Deels ligt de ontwikkelopgave aan de rand van Natura 2000-gebieden.

Kenmerkend voor de Gelderse aanpak is de keuze voor een begrenzing van een veel groter zoekgebied om voor flexibiliteit in de uitvoering te zorgen. Daarnaast heeft de provincie gekozen voor een gebiedsaanpak waarbij externe partijen als zogenoemde gebiedsregisseurs de realisatieopgave in de complexere gebieden uitvoeren. De precieze rol en taak van deze regisseurs kan per gebied verschillen (dit is maatwerk). Voor deze aanpak zijn 29 gebieden geselecteerd met een totale ontwikkelopgave van 1.855 hectare areaaluitbreiding en 3.147 hectare inrichting. Voor ongeveer de helft van de gebieden hebben gebiedsregisseurs deze taak op zich genomen. Als de provincie geen externe gebiedsregisseur kan vinden, neemt ze zelf de regie. Er zijn samenwerkingsovereenkomsten met TBO's, waterschappen, Nationaal Park en Kroondomein over nieuwe natuur, beheer en PAS.

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Gelderland



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.5.4

Voor het realiseren van de ontwikkelopgave heeft de provincie Gelderland de voorkeur voor zelfrealisatie van natuur via functieverandering. Wanneer zelfrealisatie onvoldoende van de grond komt, pakt de provincie zelf een actieve rol, waarbij zij er de voorkeur aan geeft de gronden eerst in de richtten alvorens deze te verkopen aan de eindbeheerder. De provincie houdt voor de ontwikkelopgave in het kader van de PAS onteigening achter de hand. Daadwerkelijke onteigening kan pas als het minnelijke traject op niets uitloopt en vergt dan een apart besluit van de Provinciale Staten. Wettelijke herverkaveling maakt geen deel uit van de grondstrategie.

Gelderland heeft het deel van de Ecologische Hoofdstructuur dat bij de herijking is geschrapt, ondergebracht in een Groene Ontwikkelingszone (circa 40.000 hectare). In deze zone is sprake van uitnodigingsplanologie: externe partijen kunnen hier economische initiatieven nemen die ook bijdragen aan de zogenoemde kernkwaliteiten die de provincie heeft beschreven (bijvoorbeeld typen ecologische verbindingzones). De provincie draagt niet financieel bij aan de realisatie en ook niet aan het beheer. De nieuw ontwikkelde natuur krijgt wel de bestemming natuur. Er is een kwaliteitsteam ingesteld die de ontwikkelingen moet beoordelen.

Verbeteren milieu- en watercondities

Gelderland zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting.

De provincie neemt op een areaal van ongeveer 13.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 70 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 10 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 8 procent uit KRW-maatregelen. De maatregelen liggen voor ongeveer 40 procent binnen de Natura 2000-gebieden, de andere helft ligt in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. De provincie treft vooral maatregelen in de (half)natuurlijke graslanden, bos, zoete wateren en heide. De grote uitdaging voor de provincie ligt in het verbeteren van de kwaliteit van de huidige natuurgebieden. De provincie sluit overeenkomsten met waterschappen en

beheerders over de uitvoering van PAS-maatregelen (waaronder hydrologische maatregelen). Eerst is een zogenoemde borgingsovereenkomst gesloten, nu worden de uitgewerkte maatregelen per gebied gecontracteerd. Ook buiten de PAS-gebieden voert de provincie beleid, voornamelijk antiverdrogingsbeleid. Hiervoor is een subsidieregeling beschikbaar.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk.

De provincie subsidieert het beheer door TBO's en particuliere beheerders van het Natuurnetwerk met SNL. Hierbij past zij de landelijke afspraken toe dat beheerders een eigen bijdrage leveren van 25 procent. In de berekening van het planpotentieel is verondersteld dat dit natuurbeheer optimaal wordt uitgevoerd voor de wensen die de soorten van het betreffende beheertype stellen.

5.5.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

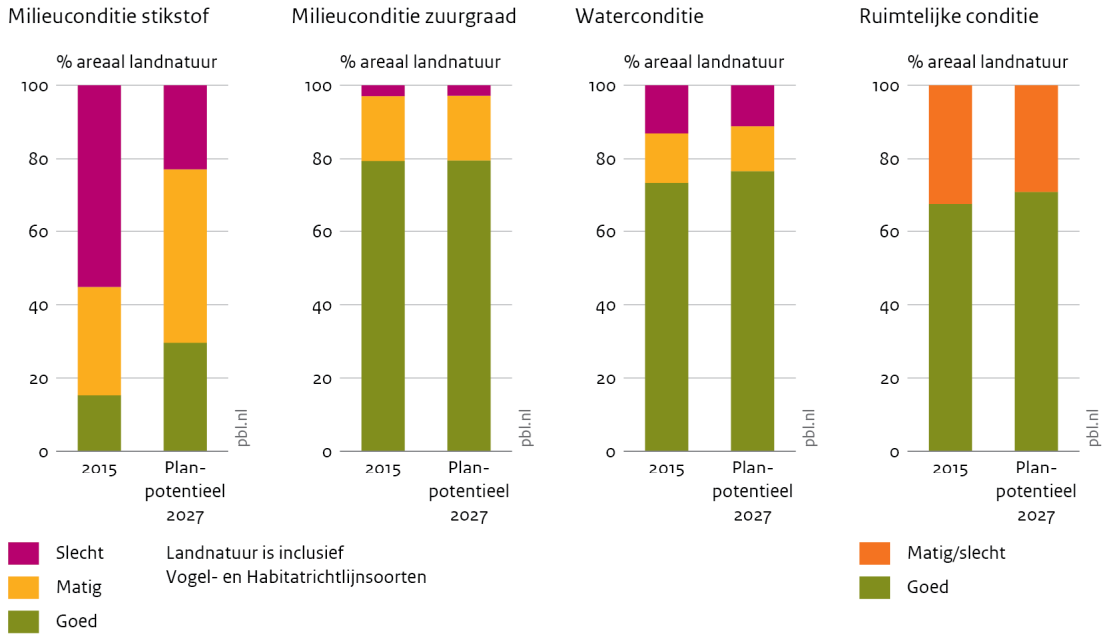
In paragraaf 5.5.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Gelderland voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke conditie. In figuur 5.5.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en de condities in 2027 zien.

De maatregelen die de provincie van plan is te nemen, zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Gelderland naar verwachting verbetert. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof verbetert met ongeveer 15 procent en het leefgebied met goede watercondities verbetert met ongeveer 4 procent in de periode 2015-2027. Er resteert vooral een opgave om de vermesting en de ruimtelijke condities op te lossen.

Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.5.6 laat zien dat provincie Gelderland 9 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de beschouwde VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities).

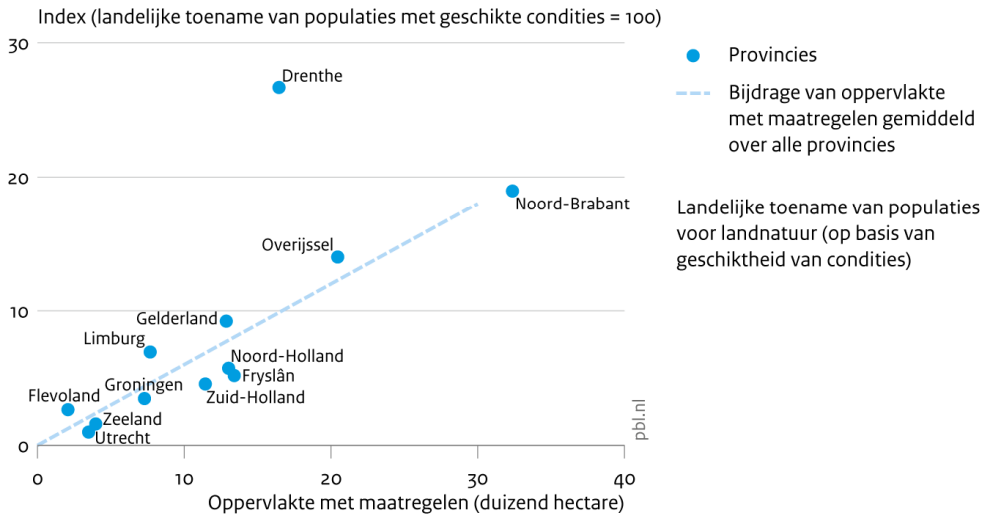
Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Gelderland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.5.5

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrictlijn, 2015 – 2027

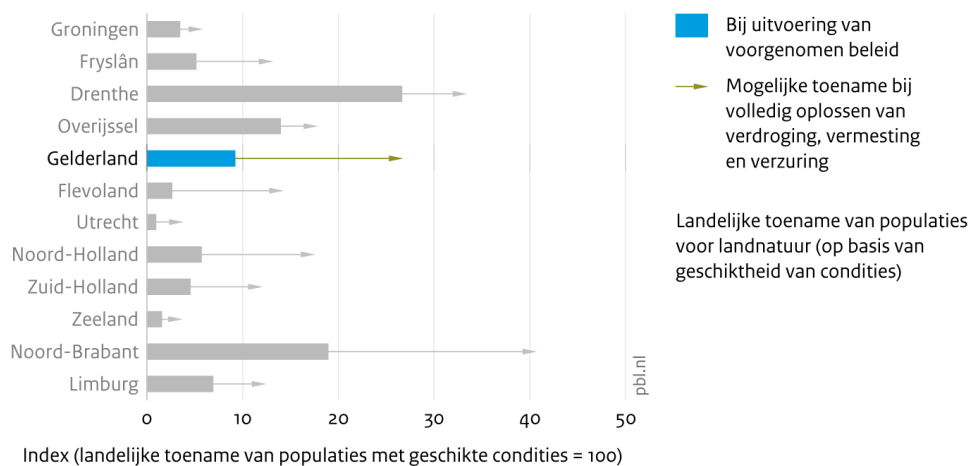


Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.5.6

Figuur 5.5.6 laat ook zien dat de bijdrage van Gelderland in vergelijking met die van andere provincies gemiddeld is. De effectiviteit van de aanpak per hectare is hoog ten opzichte van het gemiddelde.

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.5.7

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt de provincie 9 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 18 procentpunten (zie figuur 5.5.7). Er is dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (twee keer zoveel) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost. Een verdere aanpak van de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op een verdere verbetering van de grotere aaneengesloten natuurgebieden zoals de Veluwe. De provincie zet in op omvorming van bos tot heide, maar de verbetering van de watercondities blijft achterwege. Er liggen ook kansen voor winst in de gebieden buiten de Natura 2000-gebieden, zoals in Ampensche Veld en de bossen ten zuiden van Nijmegen. Ook lijken er nog kansen te liggen langs de beken en rivieren. Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor circa 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

5.5.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren in Gelderland zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur, draagvlak en financiering.

Beschikbaar maken van grond

De aanpak van de provincie om natuur via gebiedsprocessen te realiseren lijkt kansrijk. Deze aanpak is goed vormgegeven en sluit aan bij de maatschappelijke behoefte in Gelderland. Er zijn echter relatief weinig externe gebiedsregisseurs opgestaan (stand eind 2015: zes gebieden met externe gebiedsregisseurs, zeven in voorbereiding). Voor tien andere gebieden neemt de provincie zelf de regie (vier hebben inmiddels minder prioriteit en twee zijn afgerond). De verwachte verhoging van de realisatiesnelheid die met de nieuwe aanpak gepaard gaat, heeft dus betrekking op maximaal dertien van de 29 gebieden. Daarnaast staat de

wens van partners om een rol te spelen bij de grondverwerving (en hier mandaat voor te krijgen) op gespannen voet met hun bereidheid om daarbij financieel risico te nemen. Het effect is dat gebiedsregisseurs vooralsnog geen financiële risico's nemen en de provincie veelal de grondverwerving blijft doen. Hiermee vervallen in de praktijk een aantal van de voordelen van externe gebiedsregie. Door de procedures rondom de gebiedsprocessen door te ontwikkelen, kan het doelbereik worden vergroot.

De gelijkberechtigingsdiscussie heeft tot terughoudendheid geleid bij de overdracht van gronden. Inmiddels zijn er werkvormen gevonden om hiermee om te gaan. De provincie geeft er overigens de voorkeur aan verworven gronden eerst in te richten alvorens ze te verkopen aan de eindbeheerder. In dat geval hoeft gelijkberechtiging de inrichting niet op te houden. Zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren kan een oplossing zijn voor de gelijkberechtigingsdiscussie en lijkt in Gelderland veel te worden toegepast. Wel is een knelpunt dat veel terreinbeheerders de restwaarde van de grond niet kunnen of willen meebetalen. Daardoor prioriteren zij de aan te kopen gebieden. Het risico is dat de provincie daardoor blijft zitten met grond die moeilijk te verkopen is. De provincie heeft middelen gereserveerd om deze gebieden in de tussentijd toch te beheren.

De provincie zet onteigening in als sluitstuk van de ontwikkelopgave in het kader van de PAS. De PAS-ontwikkelopgave is echter relatief klein. Hiervoor maakt de provincie momenteel het planologische spoor in orde. De aandacht voor de PAS lijkt, in tegenstelling tot de algemene trend, in Gelderland niet ten koste te gaan van de realisatie van het overige Natuurnetwerk Nederland (zie ook hoofdstuk 5 in de hoofdrapportage). Dit komt doordat de flexibele begrenzing van het Natuurnetwerk – waarbij de provincie een groot zoekgebied heeft aangewezen – goede mogelijkheden geeft om de niet onder PAS of Natura 2000 vallende gebieden te realiseren. Hierdoor wordt het makkelijker om de totale hoeveelheid natuur te realiseren, doordat de provincie binnen het grotere zoekgebied die gebieden kan realiseren waar mogelijkheden liggen. Dit heeft wel als risico dat dit ten koste zou kunnen gaan van de kwaliteit, als wordt gekozen voor gebieden die weliswaar kunnen worden gerealiseerd maar die ecologisch minder potentieel hebben. Voor het op orde brengen van de hydrologische condities geven de mogelijkheden om vernattingschade uit te keren speelruimte wanneer geen volledige verwerving heeft plaatsgevonden.

Draagvlak

Er is een stevig commitment van de Manifestpartners om de opgave te realiseren. Dit heeft zich geuit in het afsluiten van het manifest met de manifestpartners, dat als uitgangspunt voor het beleid heeft gediend. Ook is er aan het begin van het traject "met heel veel inspanningen en energie" overeenstemming tussen provincie en manifestpartners gekomen over de beheeropgave en de vergoedingen. Daardoor is duidelijk wat er moet worden gedaan, welke beheertypen nodig zijn en waar moet worden geprioriteerd. Dit is een goede basis voor het beheer en de samenwerking.

Financiering

Uit de financiële analyse blijkt dat er voldoende middelen zijn voor het realiseren van de beleidsopgave. De provincie Gelderland zet hiervoor ook eigen middelen in. Ze heeft een inschatting gemaakt van het maximale aantal hectares dat moeten worden onteigend voor de PAS en heeft hiervoor de middelen gereserveerd. De provincie benoemt als risico dat onzeker is of terreinbeheerders het beheer wel kunnen uitvoeren voor de normbedragen. Dat zou ten koste kunnen gaan van de beheerkwaliteit. Ze geeft wel aan dat de verhoging van de beheervergoedingen voor sommige beheertypen en de indexering hiervan zal leiden tot hogere beheerkosten. Om de toegenomen kosten voor beheer binnen het huidige budget op te vangen, zal dit bij een gelijkblijvende totale bijdrage vanuit het Rijk ten koste kunnen gaan van de ontwikkelopgave.

Realiseren overig natuur

Buiten het Natuurnetwerk, in de Groene Ontwikkelingszone, lijkt nog niet veel initiatief te worden ontplooid. Wel worden er ruime mogelijkheden geboden, waardoor deze gebieden de potentie hebben een bijdrage te leveren aan de provinciale ontwikkelopgave. Ook vanuit de provincie ligt de focus primair op het realiseren van het Natuurnetwerk. De mogelijkheden voor het realiseren van natuur binnen de Groene Ontwikkelingszone worden nog niet actief uitgedragen en de ontwikkelingen die er nu zijn, gaan via het ruimtelijke ontwikkelingsspoor.

5.6 Provincie Flevoland

In deze factsheet geven we voor de provincie Flevoland een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.6.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities uit verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.6.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.6.3 beschrijven we de beleidsstrategieën die de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.6.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.6.5).

5.6.1 Schets ecologische en fysieke situatie

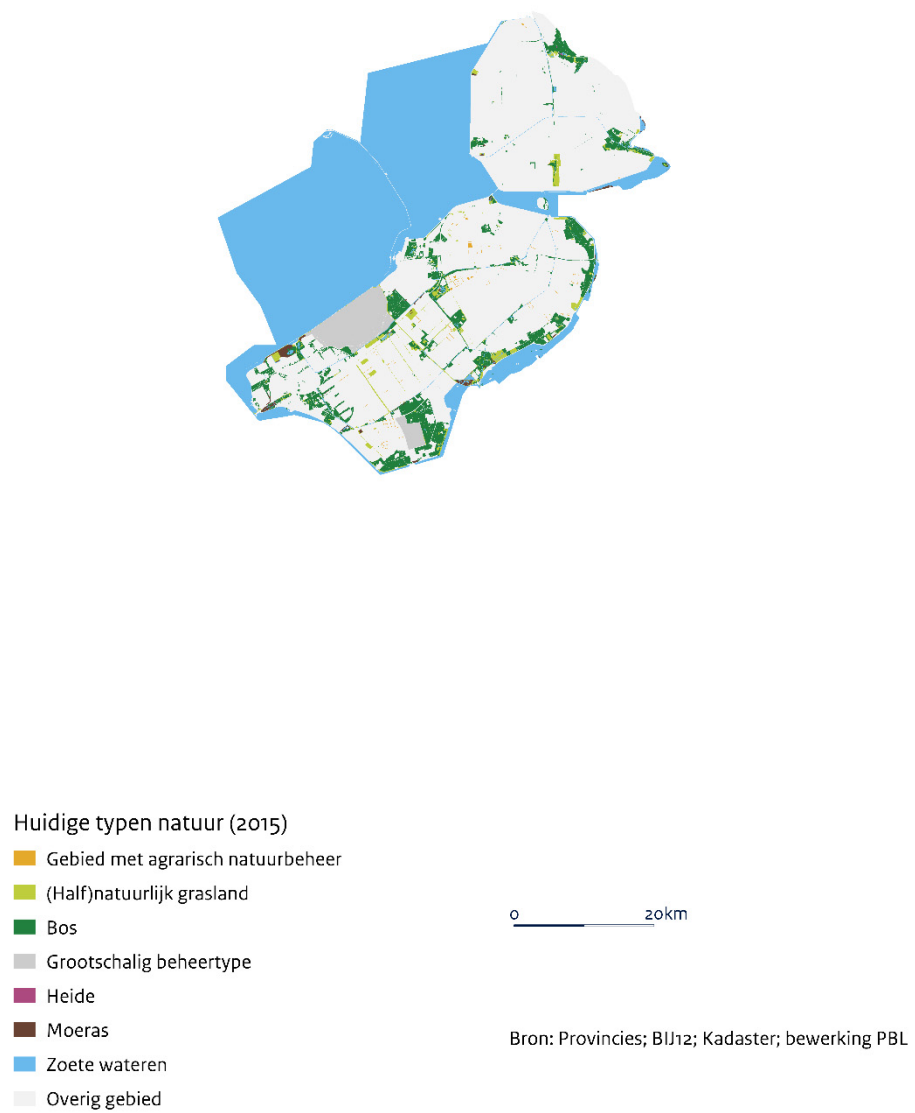
Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 9 procent binnen de provincie Flevoland (tabel 5.6.1); dit is inclusief de grootschalige beheertypen. De natuur in Flevoland bestaat voor een groot gedeelte uit waternatuur (78 procent) en voor de rest uit landnatuur (zie tabel 5.6.2 en figuur 5.6.1). Het Rijk is verantwoordelijk voor de grote wateren, de provincie voor de landnatuur en de regionale wateren. Van het totale areaal met agrarisch natuurbeheer ligt minder dan 1 procent in Flevoland. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kerngebieden), dan ligt ook minder dan 1 procent van het totale areaal binnen de provincie. Flevoland heeft veel landnatuur met een grootschalig beheertype; het gaat hier vooral om het moeraslandschap van de Oostvaardersplassen.

De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.6.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Flevoland van een specifiek type is (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage) en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 27 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit natuur met een grootschalig beheertype (vooral rivier- en moeraslandschap); dat is gelijk aan 18 procent van het landelijk areaal landnatuur met een grootschalig beheertype.

Tabel 5.6.1 Flevolandse natuur in landelijk perspectief

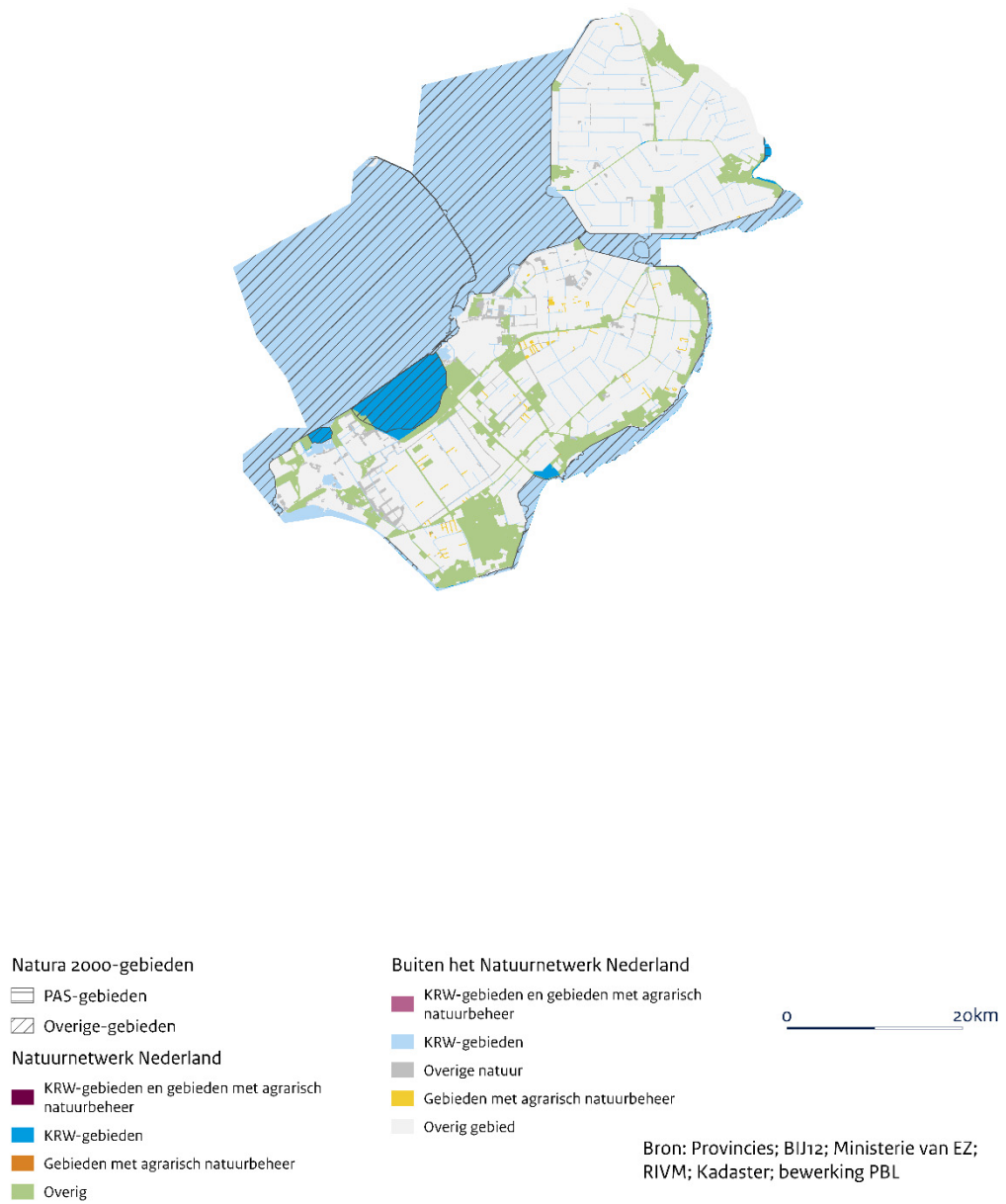
% van areaal land-, water en totale natuur in Nederland		% van het totale areaal natuur in de provincie
Landnatuur	4	22
Waternatuur	14	78
Totale natuur	9	100

Typen natuur in Flevoland



Figuur 5.6.1

Typen gebieden in Flevoland



Figuur 5.6.2

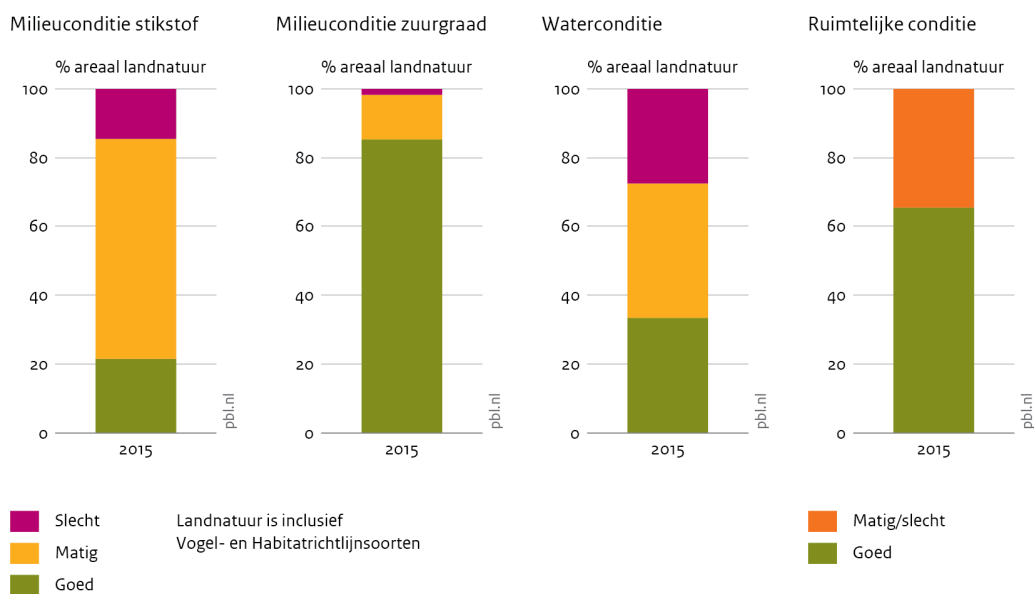
Tabel 5.6.2 Landnatuur in Flevoland

% van areaal landnatuur Flevoland (% van typen natuur in Nederland)	Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur	
	Natura 2000-gebieden	Overige gebieden		
(Half)natuurlijk grasland	13 (2)	<1	12	1
Bos	56 (4)	<1	49	7
Grootschalig beheertype (vooral rivier en moeras-landschap)	27 (18)	21	6	<1
Heide	<1 (<1)		<1	
Moeras	3 (3)	1	2	<1

Tabel 5.6.3 Typen gebieden binnen Flevoland

% van totaal areaal natuur in Flevoland	% van areaal type gebied in Nederland	
Natura 2000-gebieden	80	11
PAS-gebieden	<1	<1
Natuurnetwerk Nederland	21	4
Overige natuur	4	2
KRW-gebieden	83	14

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Flevoland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.6.3

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.6.2 en tabel 5.6.3 laten de typen gebieden binnen Flevoland zien. In Flevoland liggen negen Natura 2000-gebieden. Alleen de Lepelaarplassen en Oostvaardersplassen liggen binnen het binnendijkse Natuurnetwerk. De overige Natura 2000-gebieden liggen in rijkswateren; hiervoor is Rijkswaterstaat verantwoordelijk. De provincie Overijssel is verantwoordelijk voor een beheerplan voor De Wieden. Van de totale natuur in Flevoland ligt 21 procent binnen het Natuurnetwerk Nederland en 83 procent is KRW-gebied (oppervlaktewaterlichaam). Beide beslaan 4 respectievelijk 14 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden onderdeel van Natura 2000. Het IJsselmeer is zowel Natura 2000-gebied als KRW-oppervlaktewaterlichaam.

5.6.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Flevoland een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Flevoland 5 procent van de verspreiding van broedvogels en 4 procent van de Habitatrichtlijnsoorten voor. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Door het grote oppervlak aan moeraslandschap is Flevoland een belangrijke provincie voor moerasgebonden Vogelrichtlijnsoorten, waarmee het landelijk slecht gaat, zoals buidelmees en grote karekiet. Met soorten als snor, baardman, grauwe kiekendief, grote zilverreiger en zeearend, die ook in Flevoland voorkomen, gaat het juist beter. In Flevoland komen ook de noordse winterjuffer en rugstreepad (Habitatrichtlijnsoorten) relatief veel voor; zij hebben landelijk een ongunstige staat van instandhouding. De bever komt voor in de Oostvaardersplassen. Aangezien de bever is genoemd in bijlage 2 en 4 van de Habitatrichtlijn, dient deze soort overal te worden beschermd. Ook in de gebieden die niet specifiek voor de bever zijn aangewezen, zoals de Oostvaardersplassen. Voor de Europese habitattypen is de provincie slechts voor een beperkt deel belangrijk, zoals kranswierwateren.

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermesting, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Flevoland. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat ongeveer 25 procent van het areaal natuur is verdroogd (figuur 5.6.3). De laatste jaren is daarin geen verbetering opgetreden (figuur 5.6.4). In circa 15 procent van de landnatuur is de stikstofdepositie te hoog. Een kanttekening bij de condities voor stikstof is dat het hier wellicht om een te pessimistische inschatting gaat, omdat in deze provincie niet de meest gevoelige vegetaties van de beheertypen voorkomen. Daarnaast heeft 35 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied. De ontwikkeling van de zuurgraad is in Flevoland veelal goed te noemen, dit in tegenstelling tot de landelijke trend (figuur 2.5). In de bossen stijgt de zuurgraad van de bodem zelfs.

5.6.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van de provincie Flevoland. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Flevoland



Bron: CBS; bewerking PBL

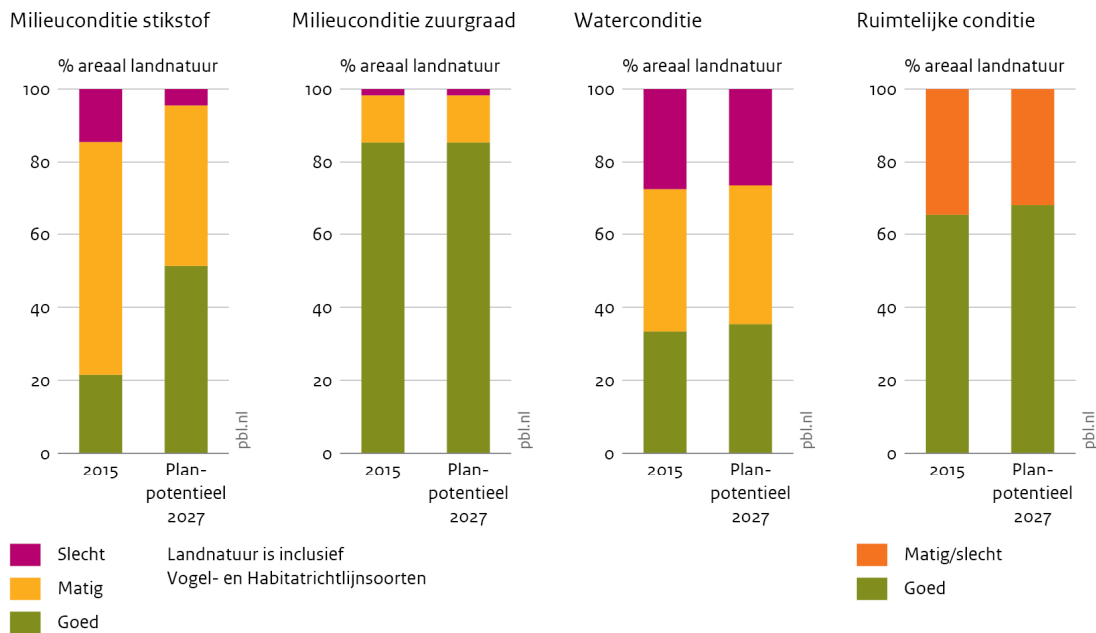
Figuur 5.6.4

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om de biodiversiteit te versterken. Dit gebeurt door de leefgebieden voor soorten te vergroten. In de provincie Flevoland is het Natuurnetwerk echter al gerealiseerd. De provincie ontwikkelt nog wel nieuwe natuur binnen het Programma Nieuwe Natuur. Een deel hiervan betreft een juridisch bindende compensatieopgave. Flevoland wil het areaal landnatuur voor het Natuurnetwerk met circa 3 procent uitbreiden (845 hectare). De ontwikkelopgave komt voor ongeveer 35 procent binnen het Natuurnetwerk (283 hectare compensatie) te liggen, maar buiten de Natura 2000-gebieden. Deels ligt de ontwikkelopgave wel aan de rand van deze Natura 2000-gebieden.

De grootste ontwikkelopgave binnen Flevoland – het realiseren van het Oostvaarderswold – is geschrapt. De voor het Oostvaarderswold reeds verworven gronden zet de provincie nu in voor de versterking van het Natuurnetwerk door het Programma Nieuwe Natuur. Dat programma is vooral gericht op het verkrijgen van maatschappelijke betrokkenheid voor natuur door andere partijen erbij te betrekken. Om dit te realiseren zet de provincie in op uitnodigingsplanologie en zelfrealisatie: de provincie heeft partijen uitgenodigd plannen in te dienen over hoe zij zelf nieuwe natuur willen realiseren. Dit programma staat open voor iedereen. De provincie neemt hierbij een faciliterende rol en heeft budget voor het beheer van de natuur voor de eerste tien jaar. De bestemming van deze gebieden wordt 'natuur', het deel dat als compensatie geldt komt uiteindelijk binnen het Natuurnetwerk. Inmiddels zijn voor alle gebieden intentieovereenkomsten gesloten. Daarbij zijn 22 plannen uitgekozen en uitgewerkt. De provincie organiseert een gezamenlijk overleg – de Grondtafel – tussen provincie, Flevolandschap en Staatsbosbeheer. Hierin overleggen partijen hoe de gronden vanuit het Oostvaarderswold kunnen worden ingezet ten gunste van het Programma Nieuwe Natuur.

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Flevoland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.6.5

Verbeteren milieu- en watercondities

Flevoland zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting.

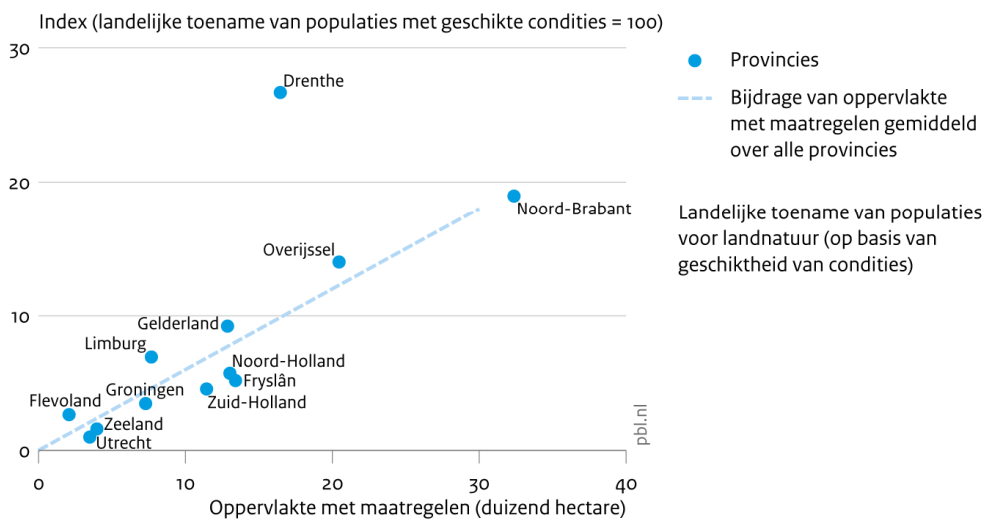
De provincie neemt op een areaal van ongeveer 2.500 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Flevoland heeft geen PAS-gebieden. Het pakket aan maatregelen in Flevoland bestaat voor ongeveer 60 procent uit inrichtingsmaatregelen en voor circa 40 procent uit KRW-maatregelen. Bij de KRW-maatregelen gaat het bijvoorbeeld om natuurvriendelijke oevers en het bestrijden van verdroging. Provincies proberen bij het verbeteren van de milieu- en watercondities voor de natuur nauw aan te sluiten bij maatregelen die worden getroffen vanuit de KRW, en visa versa. Zo kan dit beleid bijdragen aan de doelen uit de KRW.

Flevoland wil daarnaast een kwaliteitsslag maken in de inrichting van de bestaande natuur. De maatregelen liggen voor ongeveer 60 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden en voor ongeveer 38 procent in het Natuurnetwerk van Flevoland. Maatregelen worden vooral getroffen in de (half)natuurlijke graslanden, zoete wateren/moeras en bos.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van de natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk.

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Figuur 5.6.6

De provincie subsidieert het beheer door TBO's en particuliere beheerders van het Natuurnetwerk met SNL. Hierbij past zij de landelijke afspraken toe dat beheerders een eigen bijdrage leveren van 25 procent. Flevoland heeft ervoor gekozen geen beheersubsidie meer te geven buiten het Natuurnetwerk en voor landschapsbeheer. Omdat de provincie in haar plannen wel beheertypes heeft toegekend op kaart, is in de berekening van het planpotentieel verondersteld dat dit natuurbeheer optimaal wordt uitgevoerd voor de wensen die de soorten van het betreffende beheertype stellen. Het ontbreken van een beheersubsidie is meegenomen als risico voor de uitvoerbaarheid.

5.6.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.6.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Flevoland voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke conditie. In figuur 5.6.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en de condities in 2027 zien.

De voorgenomen maatregelen zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Flevoland naar verwachting verbetert. Deze verbeteringen zijn in lijn met de trend in het verleden, beschreven in paragraaf 5.6.2. Het leefgebied met goede milieu-

condities voor stikstof verbetert met ongeveer 30 procent en het leefgebied met goede watercondities verbetert met 2 procent in de periode 2015-2027. Er resteert vooral een opgave om de verdroging en de ruimtelijke condities op te lossen.

Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.6.6 laat zien dat de provincie Flevoland 3 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De figuur laat ook zien dat de bijdrage van Flevoland in vergelijking met die van andere provincies beperkt is. De effectiviteit van de aanpak per hectare is wel hoog ten opzichte van het gemiddelde.

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt de provincie 3 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 12 procentpunten (zie figuur 5.6.7). Er is dus, los van de winst van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, meer winst voor VHR-soorten te boeken (400 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost. Een verdere aanpak van de verdroging en de ruimtelijke samenhang lijkt daarbij het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op verbetering in de grotere aaneengesloten natuurgebieden zoals de Oostvaardersplassen en Roggebotzand, waarin nog knelpunten blijven bestaan. Maar er liggen zeker ook kansen buiten de Natura 2000-gebieden, zoals in het Hulkesteinse bos en aan de randen van de Oostvaardersplassen. Verder liggen er in de provincie kansen om het leefgebied van VHR-soorten te vergroten door aan te sluiten bij plannen van anderen, zoals de Markerwadden. Ook de ruimtelijke samenhang van sommige natuurgebieden kan nog verder worden versterkt. Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor ongeveer 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voorbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen, is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

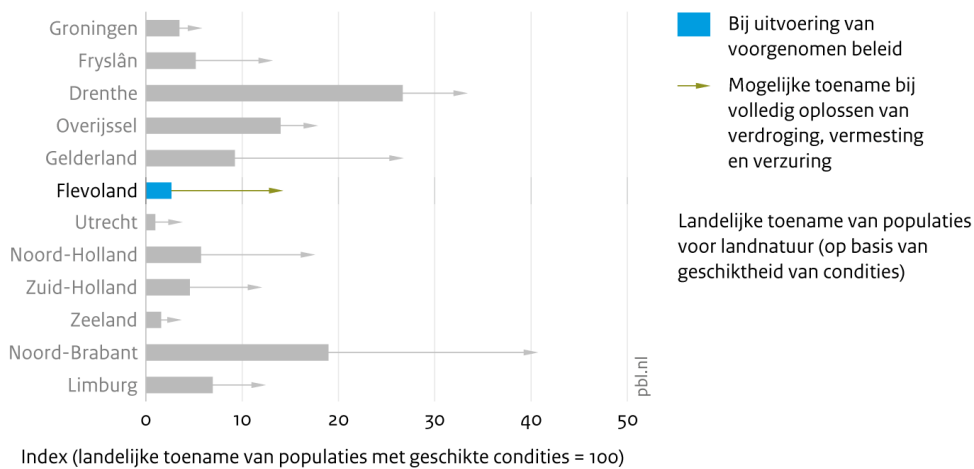
5.6.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Flevoland spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur en de financiering.

Beschikbaar maken van grond

Het Natuurnetwerk in de provincie Flevoland is al gerealiseerd. Daarom is hier geen inschatting nodig van de uitvoerbaarheid. Uitbreiding gebeurt vooral buiten het nationale netwerk. De ontwikkeling van natuur met het Programma Nieuwe Natuur lijkt kansrijk: er zijn plannen ontwikkeld en voor alle gebieden zijn intentieovereenkomsten gesloten. Wel moeten gronden die eerder waren verworven en deels al waren doorgeleverd voor het Oostvaarderswold, nog worden geruimd of verkocht. Voor enkele projecten heeft al grondruil plaatsgevonden. Doordat is gekozen voor een grondtafel, zijn alle stakeholders hierbij betrokken.

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.6.7

De keerzijde van de keuze voor uitnodigingsplanologie, waarbij de initiatiefnemers verantwoordelijk zijn voor de realisatie – inclusief het beschikbaar krijgen van grond –, is dat de provincie afhankelijk is van de initiatiefnemers, en hun energie, doorzettingsvermogen, capaciteiten en mogelijkheden om financiering te vinden. De provincie heeft nog geen plan voor hoe zij gaat opereren wanneer het de initiatiefnemers niet binnen de looptijd van het programma (vijf jaar) gaat lukken, los van de intentie om dan nieuwe plannen tot het Programma Nieuwe Natuur toe te laten. Wel lijkt dit programma zeer kansrijk.

Financiering

Flevoland heeft budget beschikbaar gesteld voor het Programma Nieuwe Natuur. Een deel hiervan zit echter vast in grond die is verworven voor de realisatie van het Oostvaarderswold (845 hectare). Van deze grond is 274 hectare in handen van de provincie. Volgens Natuur Op Kaart 2014 heeft de provincie 113 hectare grond van het Bureau Beheer Landbouw. De andere hectares grond in handen van de provincie zijn compensatiegrond. Daarnaast is binnen dit programma voor de ontwikkelopgave in 2016 nog ongeveer 3,5 miljoen euro beschikbaar (bron: Toewijzigingsnota Nieuwe Natuur). Voor de Nieuwe Natuur-projecten buiten het Natuurnetwerk is afgesproken dat de provincie tien jaar lang beheervergoedingen betaalt. De financiële analyse laat zien dat er voldoende middelen zijn voor de beoogde ontwikkelopgave en beheermaatregelen uit het Programma Nieuwe Natuur. Of er in de praktijk voldoende financiering voor alle initiatieven uit dit Programma is, is nog onduidelijk omdat dan alle 845 hectare grond moet worden verkocht of geruild. De dekking voor de uitbreiding van het Natuurnetwerk met 283 hectare wordt wel als reëel ingeschat.

De provincie heeft ervoor gekozen geen beheersubsidie meer te geven buiten het Natuurnetwerk. Dit vormt een risico voor het natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk. De provincie wil daarnaast graag in de toekomst een kwaliteitsverbetering realiseren voor de inrichting van gronden; hiervoor stelt ze nu niet voldoende budget te hebben. De provincie kiest ervoor dit tekort niet zelf op te lossen.

Voor de berekening is verondersteld dat het Programma Nieuwe Natuur volledig wordt uitgevoerd. Dit programma is niet alleen de verantwoordelijkheid van de provincie, maar ook van de maatschappelijke partners.

5.7 Provincie Utrecht

In deze factsheet geven we voor de provincie Utrecht een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.7.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities vanuit de verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.7.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.7.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.7.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel), en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.7.5).

Tabel 5.7.1 Utrechtse natuur in landelijk perspectief

	<i>% van areaal land-, water en totale natuur in Nederland</i>	<i>% van het totale areaal natuur in de provincie</i>
Landnatuur	4	87
Waternatuur	1	13
Totale natuur	2	100

Tabel 5.7.2 Landnatuur in Utrecht

<i>% van areaal landnatuur Utrecht (% van typen natuur in Nederland)</i>		Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur
		Natura 2000-gebieden	Overige gebieden	
(Half)natuurlijk grasland	24 (5)	4	20	<1
Bos	66 (5)	1	65	<1
Heide	7 (3)	<1	7	<1
Moeras	3 (3)	2	1	<1

Tabel 5.7.3 Typen gebieden binnen Utrecht

	<i>% van totale areaal natuur Utrecht</i>	<i>% van areaal type gebied in Nederland</i>
Natura 2000-gebieden	7	<1
PAS-gebieden	6	<1
Natuurnetwerk Nederland	75	5
KRW-gebieden	8	<1

5.7.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 2 procent binnen de provincie Utrecht (tabel 5.7.1). Wanneer we kijken naar de landnatuur dan ligt 4% van het totale gebied in Nederland in Utrecht. Van het totale areaal met agrarisch natuurbeheer ligt 8 procent in Utrecht. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kernegebieden), dan ligt 8 procent van het totale areaal binnen de provincie. Binnen de provincie Utrecht bestaat de natuur voor een klein gedeelte uit waternatuur en voor de rest uit landnatuur. De landnatuur bestaat uit veel (half)natuurlijk grasland en bos, maar er komt ook het grootschalige beheertype voor (zie tabel 5.7.2 en figuur 5.7.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage).

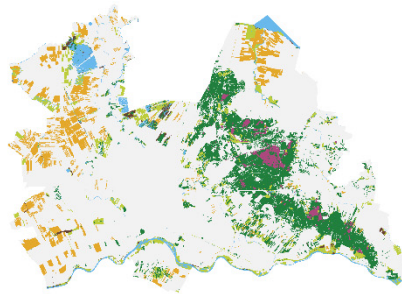
De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.7.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Utrecht van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 24 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit (half)natuurlijk grasland; dat is gelijk aan 5 procent van het landelijk areaal aan (half)natuurlijk grasland.

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.7.2 en tabel 5.7.3 laten de typen gebieden binnen Utrecht zien. In Utrecht liggen negen Natura 2000-gebieden. Al deze gebieden zijn PAS-gebieden, met uitzondering van Arkemheen en Eemmeer & Gooimeer Zuidoever. Van de totale natuur in Utrecht ligt 75 procent binnen het Natuurnetwerk, waarvan ook een deel van het Eemmeer, en 8 procent is KRW-gebied (oppervlaktewaterlichaam). Beide bestaan 5 respectievelijk minder dan 1 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden onderdeel van Natura 2000.

5.7.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Utrecht een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Utrecht 3 procent van de verspreiding van broedvogels en 3 procent van de Habitatrichtlijnsoorten voor. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Vogelsoorten die veel in Utrecht voorkomen en waar het landelijk slecht mee gaat, zijn aan moeras en water gebonden soorten zoals woudaapje en grote karekiet. Met soorten als ooievaar en purperreiger gaat het daarentegen goed. Habitatrichtlijnsoorten die veel in Utrecht voorkomen, zijn platte schijfhoren, gestreepte waterroofkever en bittervoorn. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie draagt bij aan de instandhouding van een beperkt deel van de Europese habitattypen (slechts een beperkt deel daarvan komt voor in Utrecht), zoals trilvenen.

Typen natuur in Utrecht



Huidige typen natuur (2015)

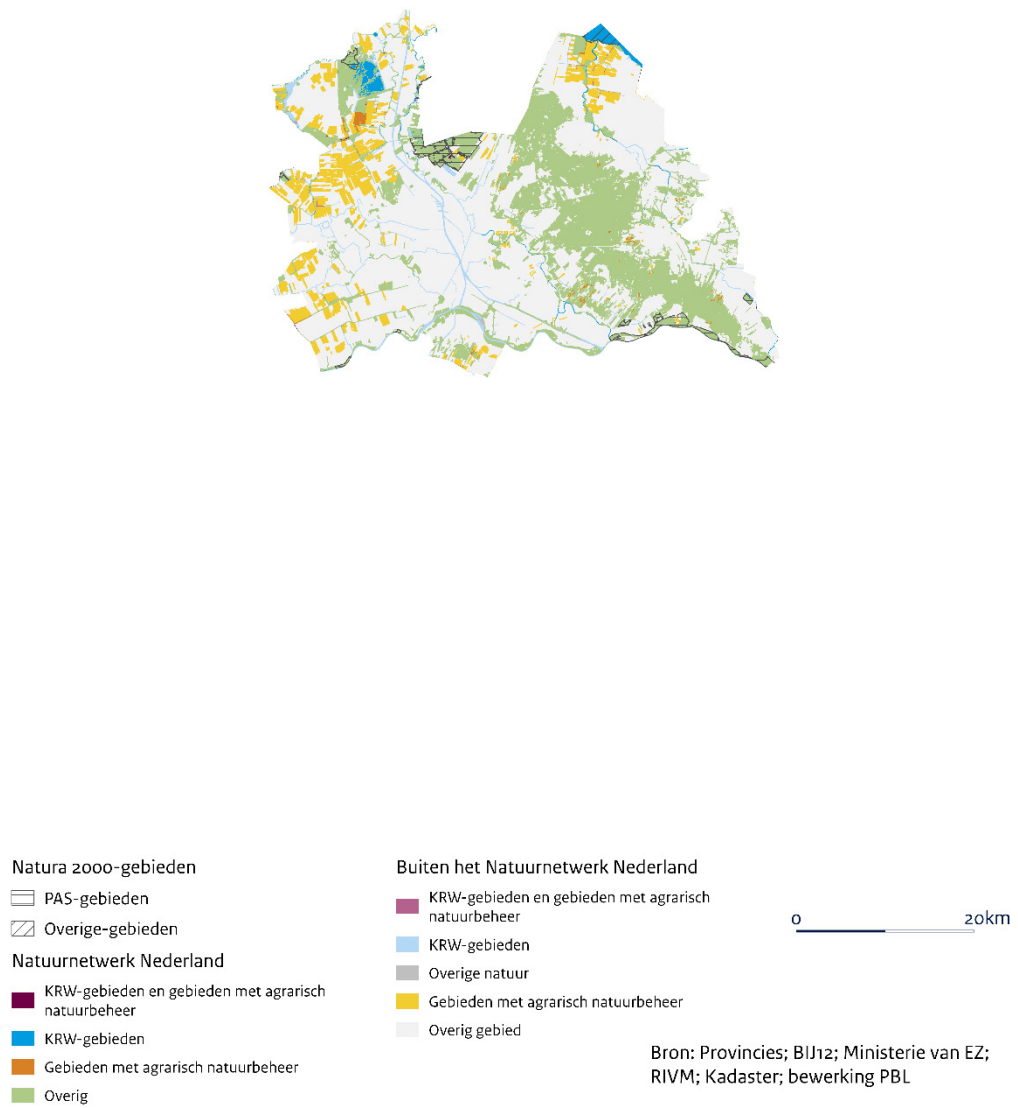
- Gebied met agrarisch natuurbeheer
- (Half)natuurlijk grasland
- Bos
- Heide
- Moeras
- Zoete wateren
- Overig gebied

0 20km

Bron: Provincies; BIJ12; Kadaster; bewerking PBL

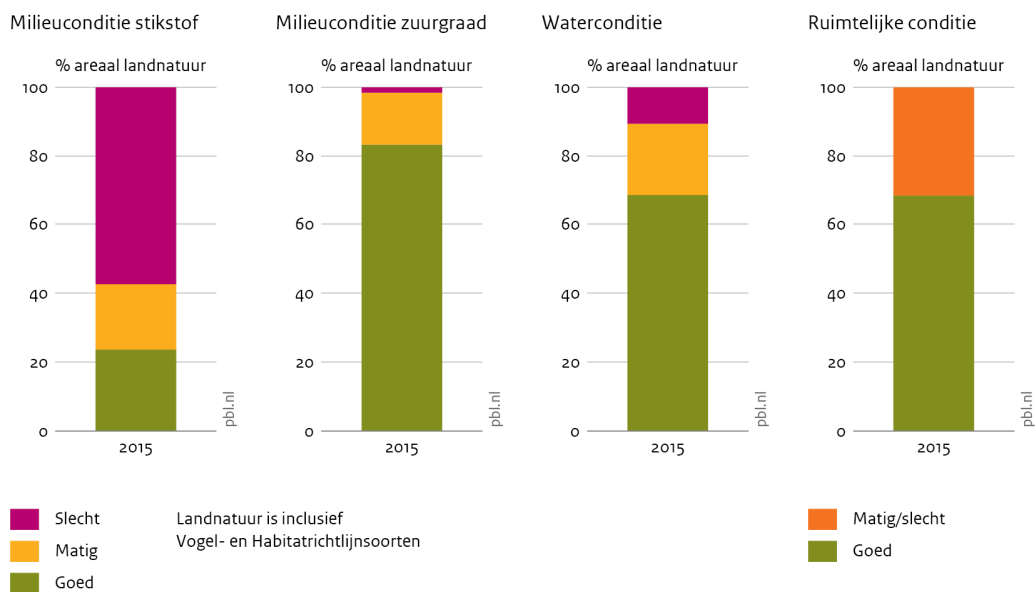
Figuur 5.7.1

Typen gebieden in Utrecht



Figuur 5.7.2

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Utrecht



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.7.3

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Utrecht



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.7.4

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermessing, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Utrecht. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen

de provincie, dan geldt dat circa 57 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.7.3). Sinds 2000 zijn binnen de moerasgebieden de fysieke condities voor stikstof wel verbeterd (figuur 5.7.4). Daarnaast geldt dat ongeveer 10 procent van het areaal natuur is verdroogd. Dit knelpunt komt vooral voor in moeras. De laatste jaren is ten aanzien van verdroging geen verbetering opgetreden, eerder een verslechtering in moeras en bos. Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 31 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied.

5.7.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen in 2027 zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van provincie Utrecht. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie van de provincies om de biodiversiteit te versterken. Dat gebeurt door de leefgebieden van soorten te vergroten. De provincie Utrecht heeft bij de herijking een provinciale ambitie afgesproken bovenop de Europese verplichtingen. Utrecht vergroot het areaal landnatuur voor het Natuurnetwerk met ongeveer 3 procent (1.110 hectare). De ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 35 procent in Natura 2000-gebieden, voor 61 procent in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden en voor ongeveer 4 procent in overige natuur buiten zowel het Natuurnetwerk Nederland als Natura 2000-gebieden. Deels ligt de ontwikkelopgave aan de rand van Natura 2000-gebieden.

De provincie heeft voor de realisatie van de ontwikkelopgave verschillende instrumenten ter beschikking: aan- of verkoop van gronden, ondersteunen van ruilprocessen en ondersteunen van zelfrealisatie. Hoewel onteigening in principe mogelijk is voor verwerving van de PAS-, Natura 2000- en KRW-gebieden, zet de provincie dit instrument vooralsnog niet in. Dit kan pas als het minnelijke traject op niets uitloopt en vergt dan een apart besluit van Provinciale Staten. Wettelijke herverkaveling maakt geen deel uit van de grondstrategie van de provincie Utrecht.

Kenmerkend voor de Utrechtse aanpak is de werkwijze met gebiedscommissies en program-mabureaus. Deze nemen een groot deel van de uitvoering voor hun rekening en spelen een belangrijke rol bij de aan- en verkoop van gronden.

Utrecht heeft de gebieden die bij de herijking zijn afgevallen, aangemerkt als Groene Contour. Hier kan natuurontwikkeling plaatsvinden op initiatief van externen (bijvoorbeeld particulieren, maatschappelijke organisaties). De provincie steekt hierin geen geld voor ontwikkeling en inrichting, maar biedt wel planologische ruimte. Grootschalige ontwikkelingen zijn in deze zones niet mogelijk. Gerealiseerde hectares natuur in de Groene Contour worden uiteindelijk toegevoegd aan het Natuurnetwerk.

Verbeteren milieu- en watercondities

Utrecht zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting

De provincie neemt op een areaal van 4.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 41 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 11 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 48 procent uit KRW-maatregelen. De maatregelen liggen voor ongeveer 32 procent binnen de Natura 2000-gebieden en voor circa 49 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden. De provincie treft vooral maatregelen in de (half)natuurlijke graslanden en zoete wateren.

De provincie financiert en sluit overeenkomsten over de uitvoering van hydrologische en herstelmaatregelen in PAS-gebieden, Natura 2000-gebieden en TOP(verdrogings)-gebieden. Via de gebiedscommissies zijn waarborgingsovereenkomsten gesloten met terreinbeheerders en andere uitvoerders. Deze worden gevolgd door specifieke uitvoeringsovereenkomsten gekoppeld aan de maatregelen uit de gebiedsanalyses. Er is geen sprake van onvrijwillige vernatting. Wanneer niet het gehele gebied is verworven, wordt getracht de betreffende percelen 'technisch uit te knippen'.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk.

De provincie subsidieert het beheer door TBO's en particuliere beheerders van het Natuurnetwerk met SNL. Hierbij past zij de landelijke afspraken toe dat beheerders een eigen bijdrage leveren van 25 procent. In de uiterwaarden voert Rijkswaterstaat het beheer uit.

In de berekening van het planpotentieel is verondersteld dat dit natuurbeheer optimaal wordt uitgevoerd voor de wensen die de soorten van het betreffende beheertype stellen.

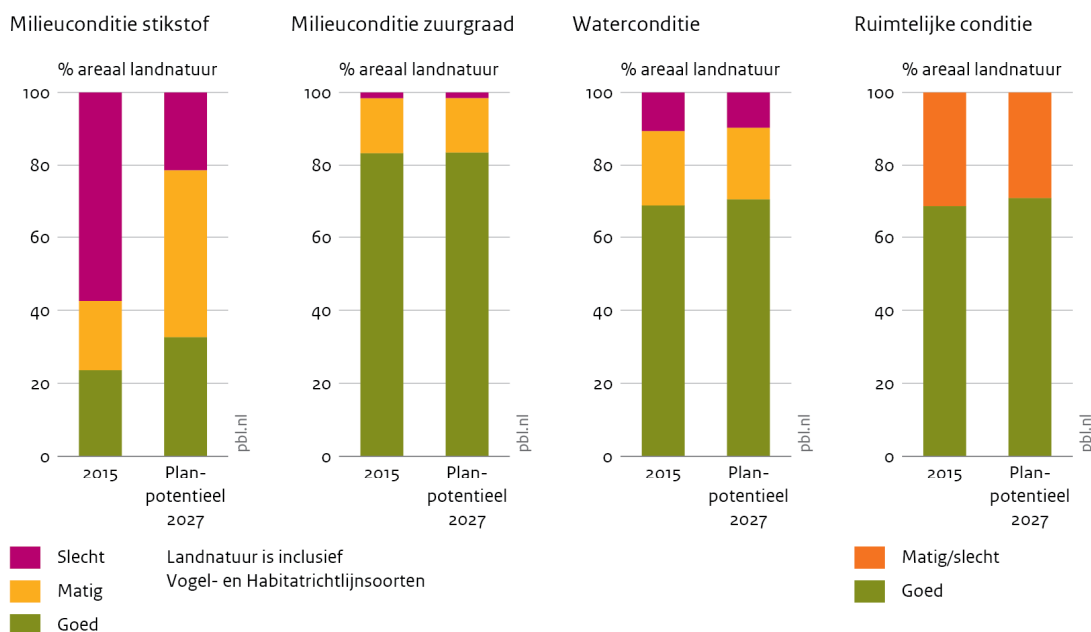
5.7.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.7.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Utrecht voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de conditie. In figuur 5.7.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en de condities in 2027 zien.

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Utrecht



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.7.5

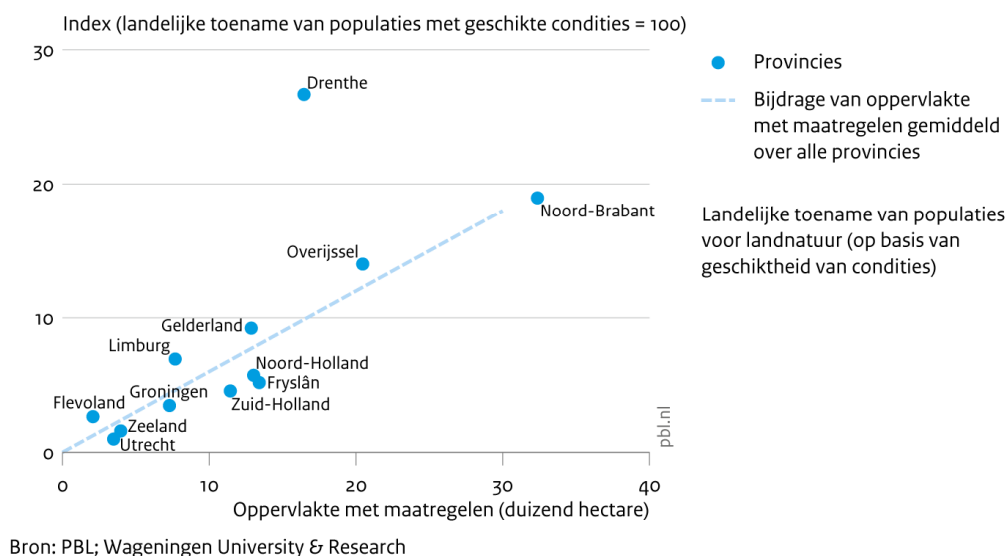
Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.7.6 laat zien dat de provincie Utrecht 1 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de beschouwde VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De figuur laat ook zien dat de bijdrage van de provincie Utrecht in vergelijking met die van andere provincies beperkt is. Ook de effectiviteit van de aanpak per hectare is laag ten opzichte van het gemiddelde.

Kansen om bijdrage te vergroten

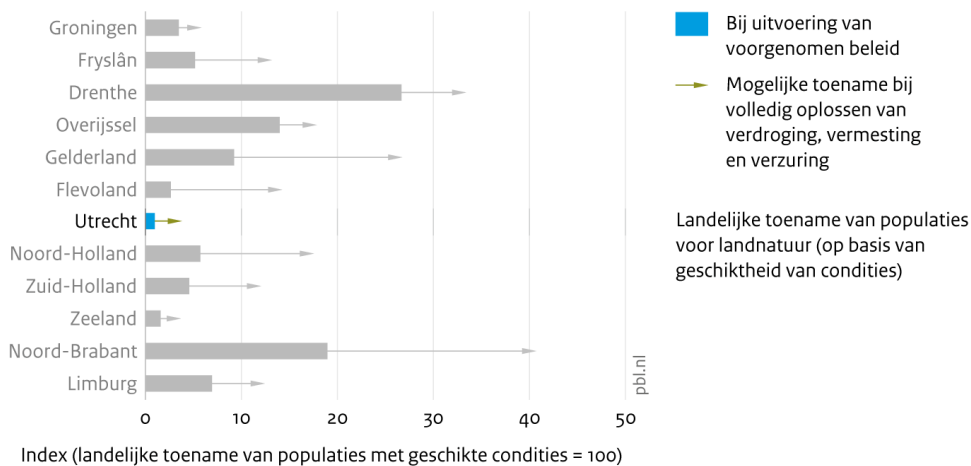
Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt de provincie 1 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 3 procentpunten, (zie figuur 5.7.7). Er is dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (300 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost. Een verdere aanpak van de verzuring en de vermessing lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op verbetering in de grotere aaneengesloten natuurgebieden zoals de Oostelijke Vechtplassen en de Utrechtse Heuvelrug. Hierbij gaat het voor een groot deel om gebieden buiten de Natura 2000-gebieden. Ook liggen er kansen aan de randen van deze grote aangesloten gebieden, zoals langs de Utrechtse Heuvelrug in de overgangsgebieden van zandgronden naar de veengebieden en in bijvoorbeeld het Natura 2000-gebied Kolland en Overlangbroek. Verder liggen er in de provincie kansen om het leefgebied

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Figuur 5.7.6

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Figuur 5.7.7

van VHR-soorten te vergroten. Omvorming van natuur, bijvoorbeeld van bos tot heide, kan hieraan bijdragen.

Overigens geldt hierbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor circa 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

5.7.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Utrecht spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur, draagvlak en de financiering.

Beschikbaar maken van grond

De provincie kent een stevig verankerde organisatiestructuur voor de uitvoering op gebiedsniveau (programmabureaus en gebiedscommissies). Deze organisatiestructuur wordt door de betrokkenen als succesvol en kansrijk ervaren. Doordat de programmabureaus op afstand zijn gezet, bestaat wel het risico dat de prioritering die zij hanteren, gaat afwijken van de provinciale prioritering. Instrumenten die hier sturing aan kunnen geven, zijn nog in ontwikkeling. Deze kunnen bijdragen aan het realiseren van de opgave.

Hoewel zelfrealisatie de voorkeur heeft van de provincie Utrecht lijkt zij nog niet goed van de grond te komen. In de praktijk blijft de belangstelling onder TBO's en grondeigenaren voortsnog achter. De provincie heeft daardoor een meer actieve rol op zich genomen bij de grondverwerving. Verwerving wordt in Utrecht gekenmerkt door hoge grondprijzen (onder invloed van stedelijke druk) en een lage grondmobiliteit. De PAS geeft wel een extra stimulans aan verwerving of ruilprocessen. Ook onteigening kan inmiddels worden ingezet om gronden in de prioritaire gebieden te verwerven als minnelijke verwerving niet lukt, maar er is bestuurlijke terughoudendheid om dit instrument ook daadwerkelijk in te zetten. De inschatting is dat de definitieve keuze hiervoor pas op zijn vroegst over drie jaar wordt gemaakt, als is gebleken dat minnelijke trajecten op niets uitlopen. Buiten deze prioritaire gebieden is de verwachting dat dit instrument geheel niet zal worden ingezet. Dat vormt een risico om in deze gebieden het Natuurnetwerk te realiseren. Overigens lopen er inmiddels wel twee onteigeningstrajecten voor natuur. Deze komen niet voort uit het Natuurpact, maar scheppen mogelijk wel een precedent.

De gelijkberechtigingsdiscussie heeft in Utrecht vertraging opgeleverd van de ontwikkelopgave. Onder druk van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters worden gronden nu zeer behoedzaam in de markt gezet. Naar verwachting zal dit knelpunt op termijn afnemen.

De focus op de PAS zou wel eens ten koste kunnen gaan van de realisatie van hydrologische maatregelen buiten de PAS-gebieden, bijvoorbeeld in de TOP-gebieden. Een knelpunt is dat de uitvoering van hydrologische maatregelen vaak afhankelijk is van volledige verwerving van gronden, aangezien geen onvrijwillige vernatting wordt toegepast. De provincie probeert dit te ondervangen door technische maatregelen te treffen om toch tot vernatting over te kunnen gaan, met minimale effecten op de percelen die nog een agrarisch gebruik kennen.

Draagvlak

Er is een stevig commitment van de Manifestpartners om het Natuurnetwerk te realiseren. Zo heeft LTO zich gecommitteerd aan de maatregelen. Voor individuele boeren hoeft dit niet zo te zijn. Veel agrariërs willen om emotionele, religieuze of historische redenen blijven zitten waar ze zitten. Op bestuurlijk niveau is er commitment om verplichtende maatregelen te nemen, maar dat betekent niet automatisch dat agrariërs zich daarbij neer leggen.

Daarnaast is ook het draagvlak voor vernattingsmaatregelen beperkt. Dit is een terugkerend thema, waarin het peil de landbouw volgt en niet altijd de natuur. Voor onvrijwillige vernatting bestaat geen bestuurlijk draagvlak; er wordt dan liever voor een technische maatregel gekozen.

Financiering

Uit de financiële analyse blijkt dat op basis van normkosten de provincie Utrecht voldoende middelen heeft om de beleidsopgave te realiseren. In de ontwikkelopgave is rekening gehouden met de kosten voor beheer. Bovendien stelt de provincie voor de ontwikkelopgave en voor beheer bovenop de decentralisatie-uitkering en de gemaakte afspraken in het Natuurakkoord ook extra middelen beschikbaar.

Er zijn voldoende middelen voor de afgesproken beheersubsidies. Sommige beheerders (bijvoorbeeld Staatsbosbeheer en landgoedeigenaren) hebben moeite om de eigen bijdrage op te brengen. Dit zou op termijn kunnen leiden tot een vermindering van de beheer kwaliteit, het afstoten van terreinen (Staatsbosbeheer) en een verschraving van recreatieve voorzieningen. Dat laatste komt door de als onvoldoende ervaren recreatietoeslag.

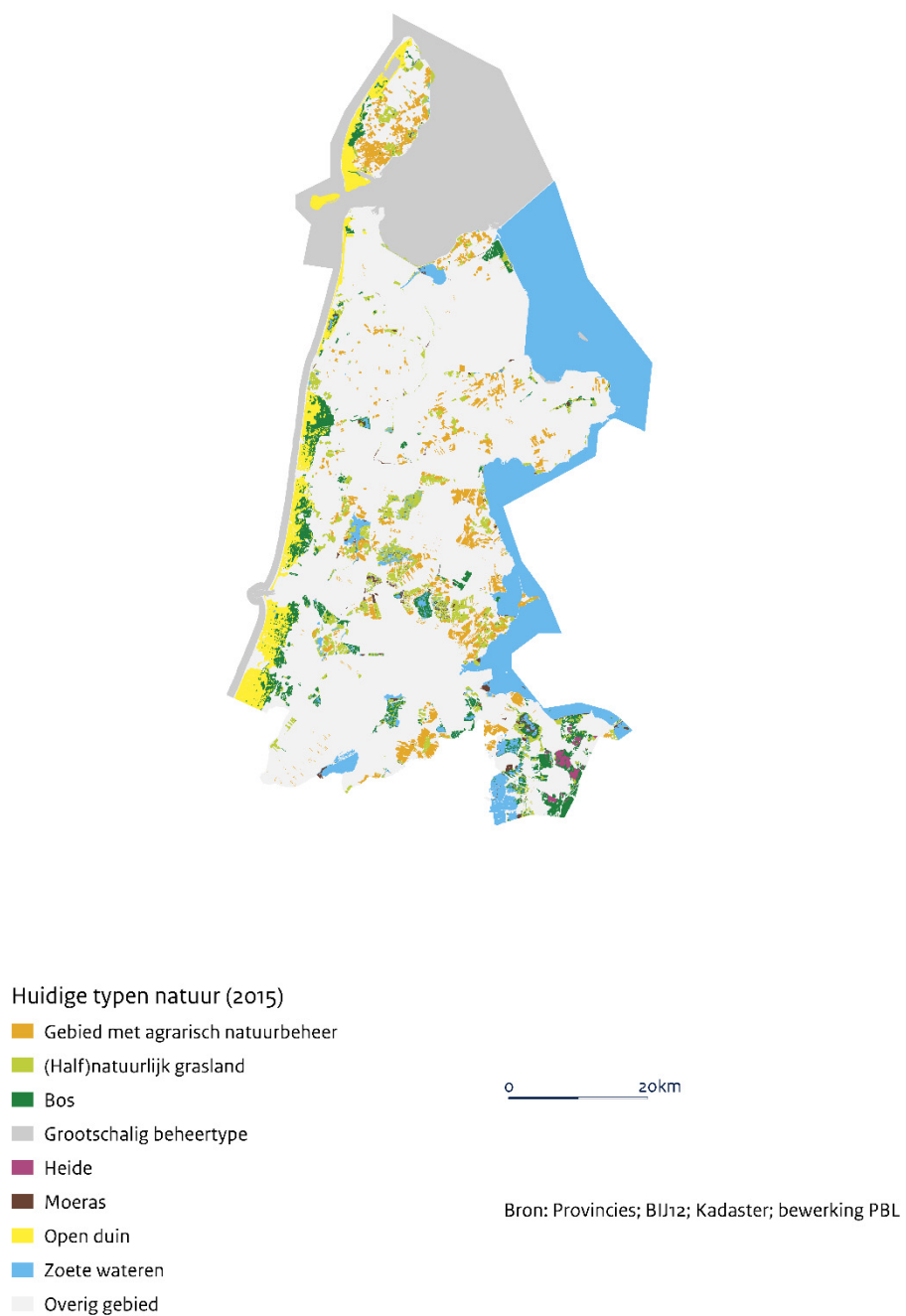
Natuur buiten Europese verplichtingen

De provincie legt het initiatief voor realisatie van de Groene Contour bij andere partijen. De provincie is reactief: als er een initiatief is, denkt ze mee. Ze draagt de mogelijkheden die de Groene Contour biedt, niet actief uit en zet weinig eigen capaciteit en geen financiële middelen in voor de inrichting van de natuur daarbinnen. Wel zijn er middelen beschikbaar voor het beheer. Bij maatschappelijke partners (LTO en natuurorganisaties) bestaan verschillende percepties van de Groene Contour – ondanks het feit dat ze hiermee hebben ingestemd. Voor LTO is het herwonnen landbouwgebied, voor de natuurorganisaties nog te realiseren natuur. Daarmee zijn de TBO's de belangrijkste initiatiefnemers. Ook het draagvlak bij gemeenten lijkt beperkt terwijl deze een cruciale schakel zijn bij het bieden van planologische ruimte en het uitdragen van het concept richting andere actoren. Het animo om zelf te ontwikkelen is vooralsnog beperkt gebleven (4 hectare in 2015), maar de bekendheid lijkt toe te nemen. Doordat TBO's bij moeten dragen aan de ontwikkeling, bestaat het risico dat wanneer zij ervoor kiezen binnen de Groene Contour gebieden te ontwikkelen, dit ten koste gaat van de ontwikkeling binnen het Natuurnetwerk.

5.8 Provincie Noord-Holland

In deze factsheet geven we voor de provincie Noord-Holland een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.8.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities vanuit de verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.8.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.8.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.8.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.8.5).

Typen natuur in Noord-Holland



Figuur 5.8.1

5.8.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 13 procent binnen de provincie Noord-Holland (tabel 5.8.1). Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 7 procent van het totale gebied in Nederland in Noord-Holland. Wanneer we kijken naar de waternatuur, dan ligt 18 procent van het totale gebied in Noord-Holland. De waternatuur bestaat voor een groot gedeelte uit natuur met een grootschalig beheertype (vooral zee en wad) en zoete wateren. De landnatuur bestaat vooral uit open duin, bos en (half)natuurlijk grasland (zie tabel 5.8.2 en figuur 5.8.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). Van het totale areaal met agrarisch natuurbeheer ligt 15 procent in Noord-Holland. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kerngebieden), dan ligt 21 procent van het totale areaal binnen de provincie.

De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.8.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Noord-Holland van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 31 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit open duin; dat is gelijk aan 48 procent van het landelijk open duinareaal.

Tabel 5.8.1 Noord-Hollandse natuur in landelijk perspectief

<i>% van areaal land-, water en totale natuur in Nederland</i>		<i>% van het totale areaal natuur in de provincie</i>
Landnatuur	7	24
Waternatuur	18	76
Totale natuur	13	100

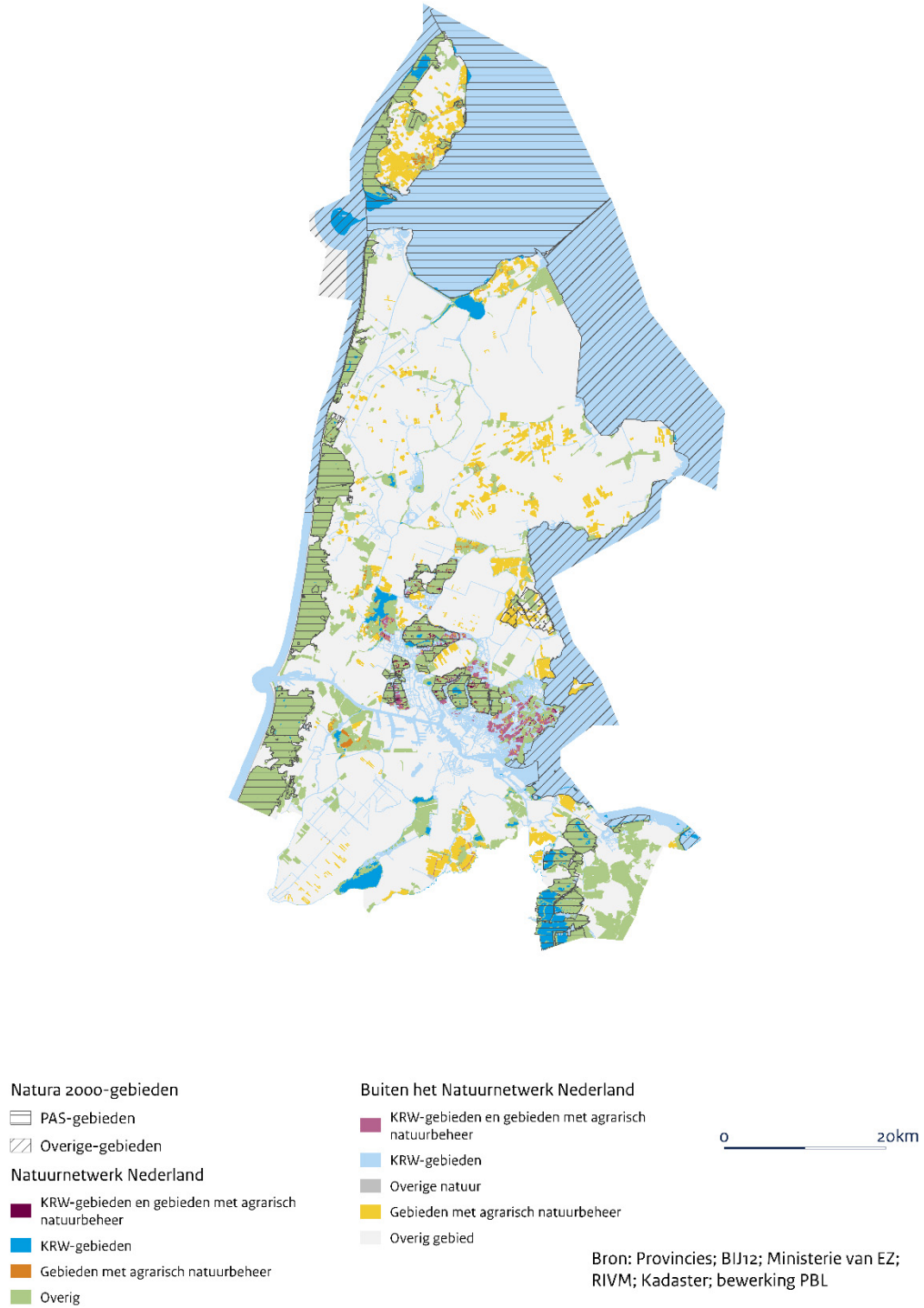
Tabel 5.8.2 Landnatuur in Noord-Holland

<i>% van areaal landnatuur Noord-Holland (% van typen natuur in Nederland)</i>	Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur	
	Natura 2000-gebieden	Overige gebieden		
(Half)natuurlijk grasland	29 (8)	11	18	<1
Bos	31 (4)	16	15	<1
Grootschalig beheertype	2 (2)	2	<1	<1
Heide	2 (1)	<1	2	
Moeras	5 (7)	2	2	<1
Open duin	31 (48)	30	1	<1

Tabel 5.8.3 Typen gebieden binnen Noord-Holland

<i>% van totaal areaal natuur in Noord-Holland</i>	<i>% van areaal type gebied in Nederland</i>	
Natura 2000-gebieden	77	15
PAS-gebieden	42	13
Natuurnetwerk Nederland	27	8
KRW-gebieden	69	18

Typen gebieden in Noord-Holland



Figuur 5.8.2

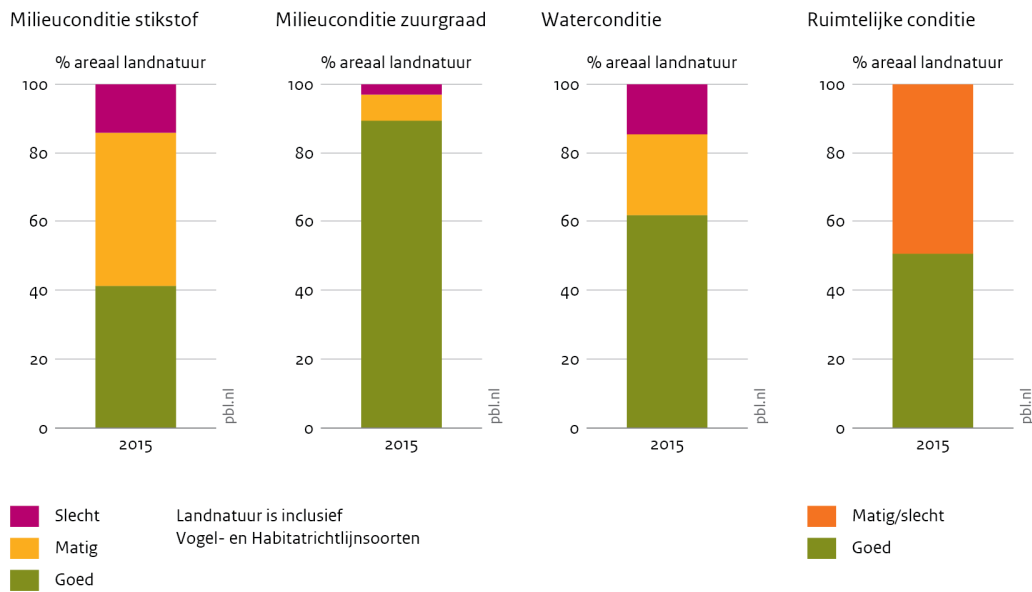
Het areaal natuur in de provincie is vanuit de verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.8.2 en tabel 5.8.3 laten de typen gebieden in Noord-Holland zien. In Noord-Holland liggen negentien Natura-2000 gebieden, waarvan er dertien PAS-gebieden zijn. Abtskolk & De Putten, Eemmeer & Gooimeer Zuidoever, IJsselmeer, Markermeer & IJmeer, Noordzeekustzone en Polder Zeevang zijn geen PAS-gebieden. Van de natuur in Noord-Holland ligt 77 procent binnen Natura-2000 gebieden en 69 procent van de natuur in de provincie is KRW-gebied (oppervlaktewaterlichaam). Beide zijn 15 respectievelijk 18 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden onderdeel van Natura 2000 en zijn gebieden zoals het IJsselmeer zowel Natura 2000-gebied als KRW-oppervlaktewaterlichaam.

5.8.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Noord-Holland een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Noord-Holland 10 procent van de verspreiding van broedvogels en 5 procent van de Habitatrictlijnsoorten voor. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende rictlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Vogelsoorten die relatief veel in Noord-Holland voorkomen en waar het landelijk slecht mee gaat, zijn aan de kust gebonden soorten zoals kluut, tapuit, eider, stormmeeuw en zilvermeeuw, maar ook de weidevogels zoals grutto en tureluur. Met soorten als lepelaar en kleine mantelmeeuw gaat het de laatste jaren weer beter. Habitatrictlijnsoorten die relatief veel in Noord-Holland voorkomen, zijn groenknolorchis, noordse woelmuis en bittervoorn. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie is belangrijk voor een deel van de Europese habitattypen, circa 8 procent van de verspreiding van de habitattypen ligt binnen de provincie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om duindoornstruwelen en embryonale duinen, die landelijk een goede staat van instandhouding hebben.

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermesting, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Noord-Holland. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat circa 14 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.8.3). Net als in de andere kustprovincies is de milieudruk door een te hoge stikstofdepositie relatief laag en de gevoeligheid van natuur hiervoor is beperkt. Uitzondering hierop vormen vooral de duinen, die erg gevoelig zijn voor stikstofdepositie. De duinen groeien echter ook dicht door een gebrek aan dynamiek en het wegvallen van de grote aantallen konijnen. Daarnaast geldt dat ongeveer 14 procent van het areaal natuur is verdroogd (figuur 5.8.3). Dit knelpunt komt vooral voor in moeras. In de duinen hebben de duinbeheerders veel maatregelen genomen om de verdroging te verminderen en de dynamiek te herstellen. De laatste jaren is in grasland en bos geen verbetering opgetreden op het knelpunt verdroging, eerder een verslechtering (figuur 5.8.4). Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 49 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied.

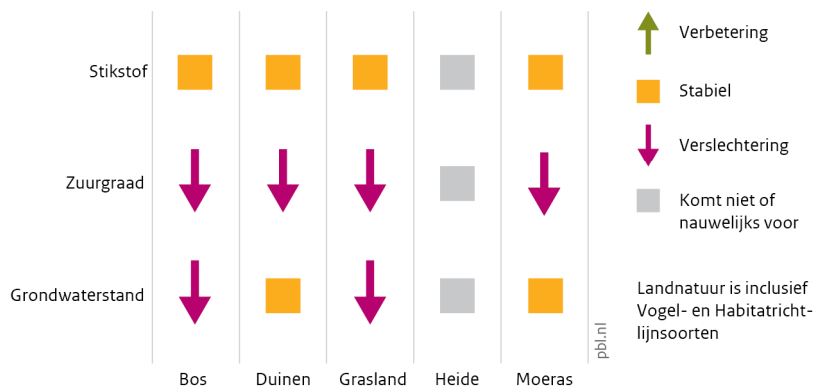
Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Noord-Holland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.8.3

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Noord-Holland



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.8.4

5.8.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van provincie Noord-Holland. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie van de provincies om het de biodiversiteit te versterken. Dit gebeurt door de leefgebieden van soorten te vergroten. Noord-Holland heeft bij de herijking van de voormalige EHS ervoor gekozen niet te herijken, maar de oorspronkelijke omvang te realiseren in het Natuurnetwerk. Wel heeft de provincie al eerder een andere herijking uitgevoerd, waarbij de ontwikkelopgave niet zozeer is verlaagd maar wel verplaatst. Daarbij is gekeken naar de bereidheid om gronden beschikbaar te maken voor natuur en ecologische kwaliteit. Noord-Holland breidt het areaal landnatuur uit met ongeveer 11 procent (7.288 hectare) vergeleken met de huidige situatie. Hiervan dient nog 4.556 hectare grond beschikbaar te worden gemaakt. Bijzonder is dat de provincie het realiseren van het Natuurnetwerk als een zelfstandige opgave ziet en niet puur als een instrument om de Natura 2000 te realiseren. Een deel van de Natura 2000-gebieden (ongeveer 1.500 hectare, onder andere in polder de Zeevang) ligt dan ook buiten het Natuurnetwerk. Noord-Holland stelt dat de Natura 2000-doelen hier ook te halen zijn zonder het netwerk te begrenzen, bijvoorbeeld door agrarisch natuurbeheer toe te passen. De ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 37 procent in Natura 2000-gebieden en voor 61 procent in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. Voor ongeveer 2 procent ligt de ontwikkelopgave in overige natuur buiten zowel het Natuurnetwerk Nederland als de Natura 2000-gebieden. Deels ligt de ontwikkelopgave aan de rand van Natura 2000-gebieden.

Om de ontwikkelopgave te realiseren zet de provincie sterk in op regulier natuurbeheer en zelfrealisatie. De provincie handhaaft de aankoopplicht voor relevante gronden die worden aangeboden, maar onderzoekt dan eerst of geïnteresseerden die natuur willen realiseren de betreffende grond willen kopen. Als dit niet het geval is, dan zet de provincie in op vrijwillige ruil en minnelijke verwerving. De provincie streeft naar vrijwilligheid, maar als sluitstuk wordt ook onteigening mogelijk. Gronden in het bezit van de provincie worden openbaar en marktconform verkocht. In de Gooi en Vechtstreek is recent een stuurgroep opgezet om met de gemeente en andere partijen de opgave te realiseren.

Verbeteren milieu- en watercondities

Noord-Holland zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting.

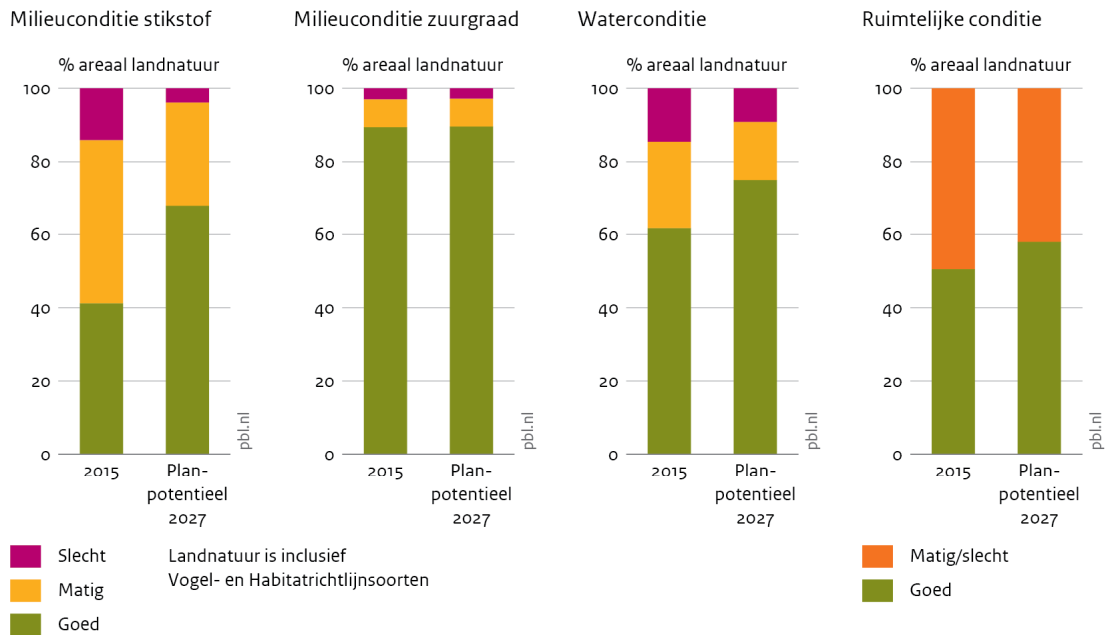
De provincie neemt op een areaal van ongeveer 13.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 72 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 17 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 11 procent uit KRW-maatregelen. De maatregelen liggen voor ongeveer 49 procent binnen de Natura 2000-gebieden en voor circa 47 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden. De provincie treft maatregelen vooral in de (half)natuurlijke graslanden, bos en zoete wateren. Provincies proberen bij het verbeteren van de milieu- en watercondities voor de natuur nauw aan te sluiten bij de maatregelen die worden getroffen vanuit de KRW, en visa versa. Zo kan dit beleid bijdragen aan de doelen uit de KRW.

De Oostelijke Vechtplassen is het enige gebied waar nog grond (250 hectare) moet worden verworven voor PAS-maatregelen om de hydrologische condities te verbeteren. In de Vechtstreek vindt de uitwerking plaats in gebiedsprocessen, waarbij het waterschap een belangrijke rol speelt.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk.

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Noord-Holland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.8.5

5.8.4 Planpotentieel

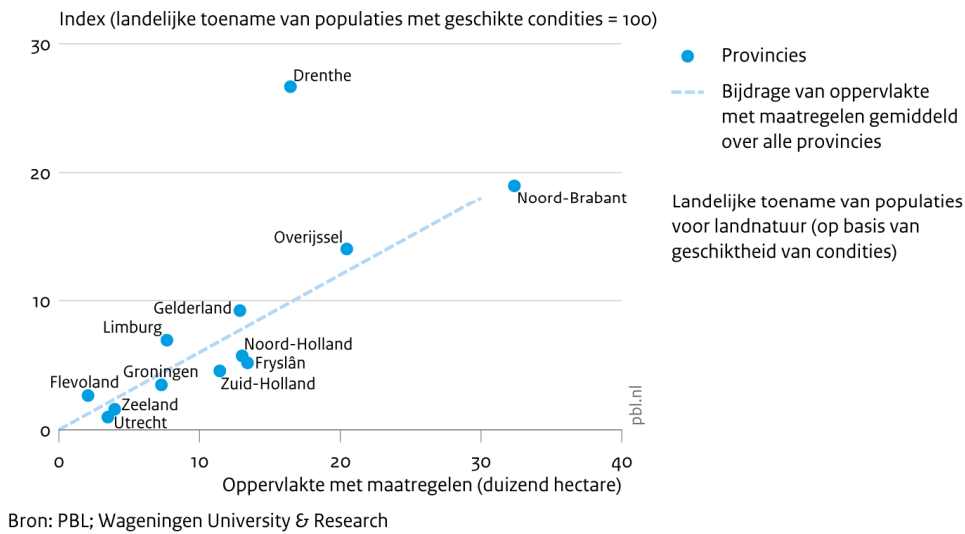
In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.8.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Noord-Holland voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke conditie. In figuur 5.8.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en van de condities in 2027 zien.

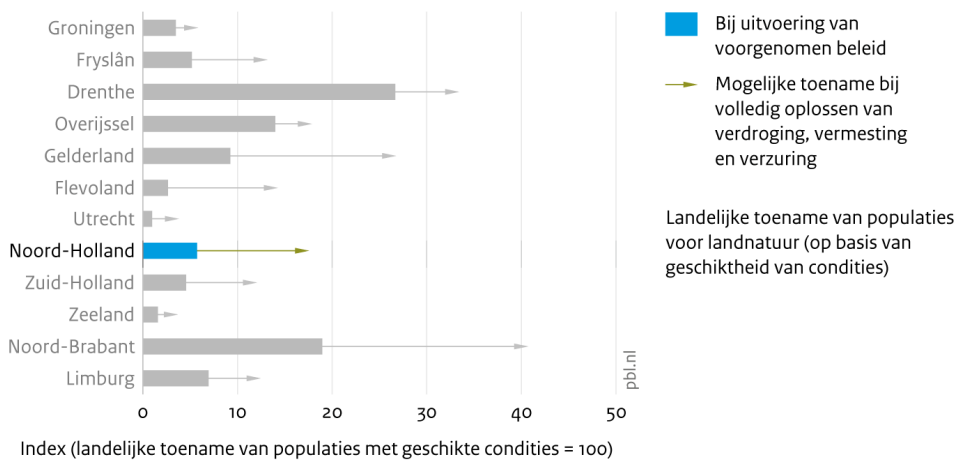
De voorgenomen maatregelen zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Noord-Holland naar verwachting verbeteren. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof verbetert met ongeveer 27 procent en het leefgebied met goede watercondities verbetert met ongeveer 13 procent in de periode 2015-2027. Ook de ruimtelijke condities verbeteren met 7 procent. Er resteert vooral een opgave om de verdroging en de ruimtelijke condities verder op te lossen.

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Figuur 5.8.6

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Figuur 5.8.7

Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.8.6 laat zien dat de provincie Noord-Holland 6 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van beschouwde VHR-soorten op het land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De figuur laat ook zien dat de bijdrage van Noord-Holland in vergelijking met die van andere provincies gemiddeld is. De effectiviteit van de aanpak per hectare is laag ten opzichte van het gemiddelde.

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt de provincie 6 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 12 procentpunten (zie figuur 5.8.7). Er is dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (200 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost. Een verdere aanpak van de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op verdere verbetering van de water- en milieucondities in de grotere aaneengesloten natuurgebieden, zoals de duingebieden. Kansen voor het vergroten van de winst liggen in de Natura 2000-gebieden zelf, zoals Wormer en Jisperveld, Kennemerland en Naardermeer, maar ook in de gebieden buiten en rondom deze gebieden. Verder liggen er nog potenties in de gebieden met agrarisch natuurbeheer en kan de ruimtelijke samenhang van sommige natuurgebieden verder worden versterkt. Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor circa 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

5.8.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Noord-Holland spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur en de financiering.

Beschikbaar maken van grond

In het coalitieakkoord heeft de provincie afgesproken om 250 hectare per jaar te realiseren. Dit wordt op dit moment niet gehaald. Tegelijk is het benodigde tempo 500 hectare per jaar om de gehele opgave tijdig te realiseren. De provincie zet sterk in op zelfrealisatie en regulier natuurbeheer. Hoewel de belangstelling onder particulieren toeneemt, is het de vraag of die voldoende is gezien de omvang van de opgave. Hierbij speelt mee dat de instrumenten van de provincie beter kunnen worden afgestemd op de behoefte in de gebiedsprocessen. Zo verkoopt de provincie haar grond enkel open op de markt en zijn de mogelijkheden tot ruil of verpachting beperkt. Daarnaast leiden de discussie rond gelijkberechtiging en de discussie binnen de provincie over hoe hiermee om te gaan tot vertraging bij het verkopen van gronden. Wel is het nu mogelijk om, wanneer de belangstelling voor zelfrealisatie ontbreekt en de provincie gronden wil verwerven, als sluitstuk onteigening in te zetten. Ook kan de inzet van flexibele begrenzing helpen om zich te richten op de gebieden die gemakkelijker kunnen worden verkregen.

De PAS geeft in Noord-Holland geen sterke stimulans voor het realiseren van het Natuurnetwerk. De verwervingsopgave in het kader van de PAS is slechts 250 hectare, en ligt in de Oostelijke Vechtplassen, waar complexe gebiedsprocessen met een lange historie spelen. Wel speelt het waterschap in deze gebiedsprocessen een positieve rol.

Financiering

De provincie Noord-Holland heeft geld gereserveerd voor 250 hectare verwerving, functieverandering en inrichting per jaar, terwijl ze stelt dat 500 hectare per jaar nodig is om de gestelde ambities tijdig te behalen. In totaal zijn daarvoor onvoldoende financiële middelen beschikbaar. De beschikbare financiële middelen vormen op dit moment echter niet het grootste knelpunt voor de realisatie de ambities. Andere knelpunten zijn het opzetten van nieuwe werkwijzen rond gelijkberechtiging en onvoldoende interesse voor zelfrealisatie. Deze

knelpunten maken dat het beschikbare jaarlijkse budget voor de ontwikkelopgave tot op heden niet is uitgegeven. De provincie heeft er daarom voor gekozen om op dit moment niet meer middelen te reserveren. Wanneer deze knelpunten worden opgelost, en de beschikbare middelen wel worden uitgegeven, zal ze opnieuw een afweging maken over extra financiële middelen. Dit betekent wel dat op basis van de huidige situatie de benodigde middelen voor de realisatie van de gehele opgave niet zijn gewaarborgd.

Overig

De uitvoering van het kleine aantal PAS-maatregelen verloopt in Noord-Holland moeilijk, omdat de TBO's hierover geen afspraken willen maken en hiervoor geen subsidies willen ontvangen omdat niet duidelijk is of dit leidt tot overcompensatie. Dat is immers niet toegestaan vanuit de staatssteunregels. De TBO's willen eerst zekerheid dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Dit knelpunt lijkt opgelost met een recente wijziging van de subsidie-regeling voor functieverandering (SKNL), waarbij het Interprovinciaal Overleg een overkoepelende subsidieregeling heeft aangemeld bij de Europese Commissie, die deze heeft goedgekeurd.

5.9 Provincie Zuid-Holland

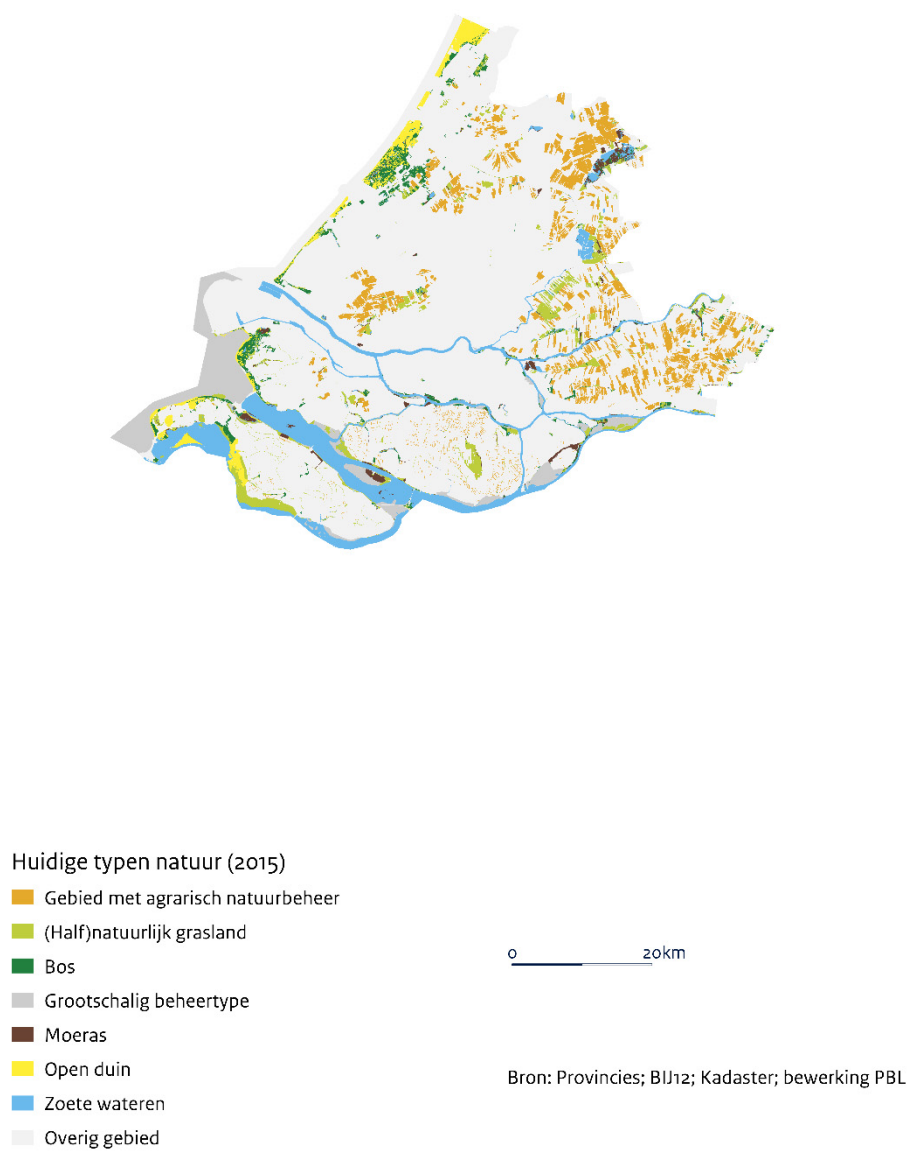
In deze factsheet geven we voor de provincie Zuid-Holland een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.9.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities vanuit de verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.9.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.9.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.9.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.9.5).

5.9.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 5 procent binnen de provincie Zuid-Holland); dit is inclusief grootschalige beheertypen (tabel 5.9.1). De natuur in Zuid-Holland bestaat voor een groot gedeelte uit waternatuur. Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 5 procent van het totale gebied in Nederland in Zuid-Holland. Van het totale areaal met agrarisch natuurbeheer ligt 20 procent in Zuid-Holland. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kerngebieden), dan ligt 18 procent van het totale areaal binnen de provincie. De landnatuur bestaat vooral uit moeras (inclusief grootschalig rivier- en moeraslandschap), maar ook uit duinen en (half)natuurlijk grasland (zie tabel 5.9.2 en figuur 5.9.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). Grootschalige landnatuur is een beheerstrategie met als belangrijke voorbeelden het eiland Tiengemeten en de Slikken van Flakkee.

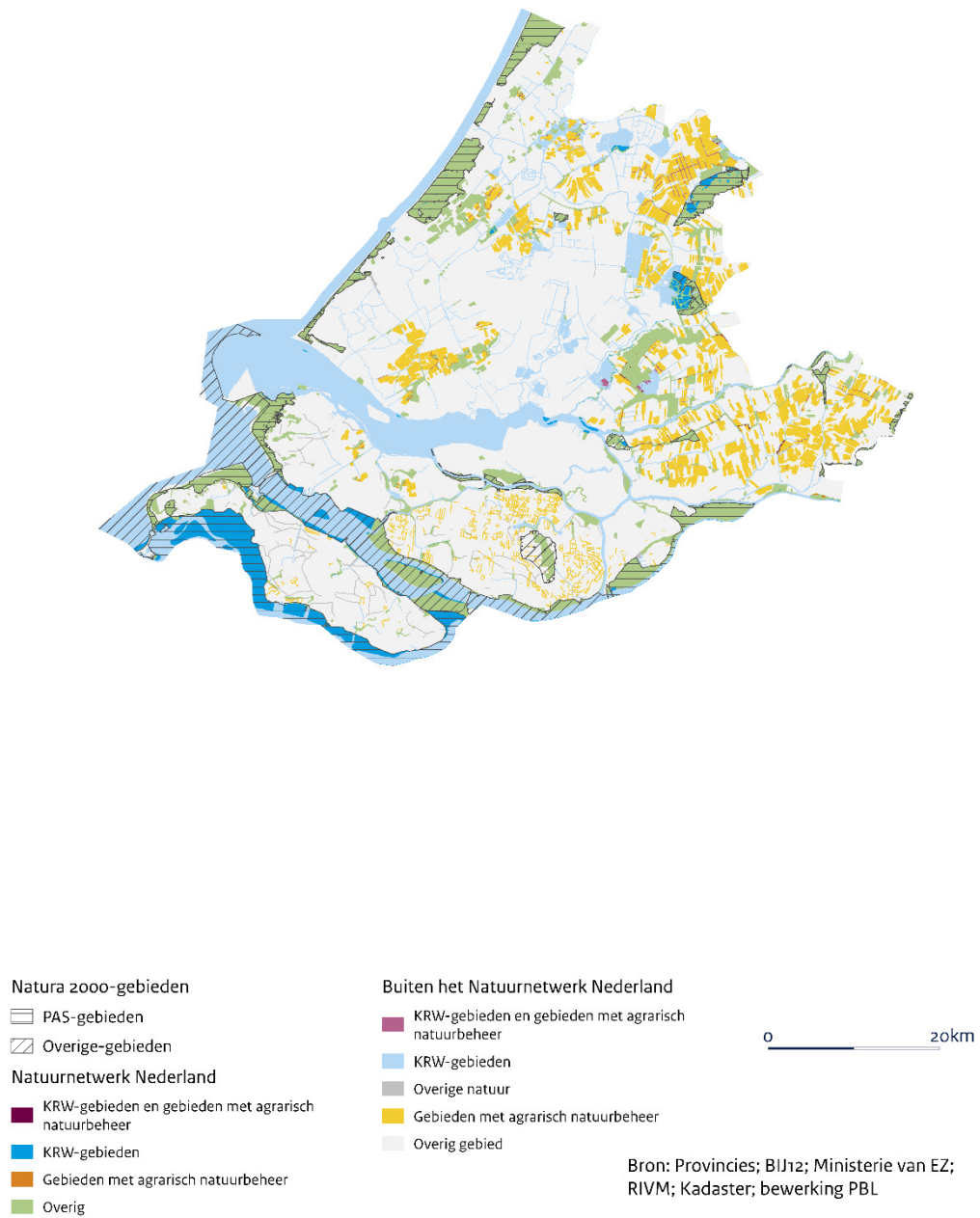
De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.9.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Zuid-Holland van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 19 procent van het areaal landnatuur in de provincie uit open duin; dat is gelijk aan 23 procent van het landelijk open duinareaal.

Typen natuur in Zuid-Holland



Figuur 5.9.1

Typen gebieden in Zuid-Holland



Figuur 5.9.2

Tabel 5.9.1 Zuid-Hollandse natuur in landelijk perspectief

% van areaal land-, water en totale natuur in Nederland		% van het totale areaal natuur in de provincie
Landnatuur	5	47
Waternatuur	5	53
Totale natuur	5	100

Tabel 5.9.2 Landnatuur in Zuid-Holland

		Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur
% van areaal landnatuur Zuid-Holland (% van typen natuur in Nederland)		Natura 2000-gebieden	Overige gebieden	
(Half)natuurlijk grasland	34 (8)	17	16	2
Bos	20 (2)	11	8	<1
Grootschalig beheertype	17 (14)	16	1	<1
Moeras	10 (12)	6	3	<1
Open duin	19 (23)	19	<1	<1

Tabel 5.9.3 Type gebieden binnen Zuid-Holland

% van totaal areaal natuur Zuid-Holland		% van areaal type gebied in Nederland
Natura 2000-gebieden	55	5
PAS-gebieden	26	4
Natuurnetwerk Nederland	41	6
KRW-gebieden	42	5

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.9.2 en tabel 5.9.3 laten de typen gebieden binnen Zuid-Holland zien. In Zuid-Holland liggen 24 Natura 2000-gebieden. Al deze gebieden zijn PAS-gebieden, met uitzondering van Boezems Kinderdijk, Broekvelden Vettenbroek & Polder Stein, De Wilck, Donkse Laagten, Haringvliet, Hollands Diep, Oude Maas, Oudeland van Strijen, Spanjaards Duin en Voordelta. In Zuid-Holland ligt 55 procent van de natuur binnen Natura 2000-gebieden en 42 procent van de natuur in de provincie is KRW-gebied (oppervlaktewaterlichamen). Beide beslaan 5 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden onderdeel van Natura 2000.

5.9.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Zuid-Holland een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Zuid-Holland 10 procent van de verspreiding van broedvogels en 7 procent van de Habitatrichtlijnsoorten voor. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Vogelsoorten die veel in Zuid-Holland voorkomen en waar het landelijk slecht mee gaat, zijn kluut en zomertaling. Met soorten als blauwborst, cetti's zanger, grote mantelmeeuw en purperreiger gaat het daarentegen goed. Habitatrichtlijnsoorten die veel in Zuid-Holland voorkomen, zijn groene glazenmaker, groenknolorchis, noordse woelmuis en tonghaarmuts. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie is belangrijk voor een beperkt deel

van de Europese habitattypen; circa 5 procent van de verspreiding van de habitattypen ligt binnen de provincie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om duindoornstruwelen en embryonale duinen, die landelijk een goede staat van instandhouding hebben. De habitattypen van moerassen en trilvenen hebben landelijk geen goede staat van instandhouding.

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermesting, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Zuid-Holland. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat circa 16 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.9.3). Net als in de andere kustprovincies is de milieudruk door de te hoge stikstofdepositie relatief laag en de gevoeligheid van natuur hiervoor is beperkt. Een uitzondering hierop zijn de duinen, die juist erg gevoelig zijn voor stikstofdepositie. De duinen groeien echter ook dicht door een gebrek aan dynamiek en het wegvallen van de grote aantallen konijnen. Sinds 2000 zijn binnen de moerasgebieden de milieuocondities voor stikstof verbeterd (figuur 5.9.4), maar in de duinen en graslanden zijn ze verslechterd. Daarnaast geldt dat ongeveer 18 procent van het areaal natuur is verdroogd (figuur 5.9.3). Dit knelpunt komt vooral voor in moeras. In de duinen hebben de duinbeheerders veel maatregelen genomen om de verdroging te verminderen en de dynamiek te herstellen. In moerasgebieden is het knelpunt verdroging de laatste jaren niet verbeterd maar eerder verslechterd. Een verklaring voor deze verslechtering is de veroudering van het moeras. Door de veroudering van de laagveenmoerassen neemt de invloed van het regenwater na verloop van tijd toe en die van het oppervlaktewater af. Het moeras wordt daarom wat droger, voedselarmer en krijgt een lagere zuurgraad. Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 53 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied.

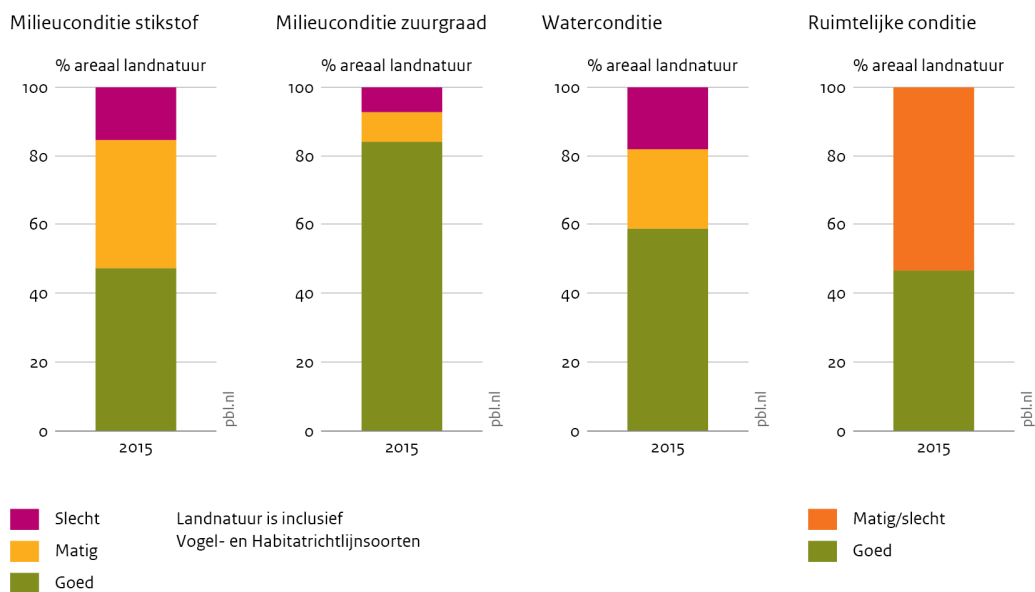
5.9.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van de provincie Zuid-Holland. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om de biodiversiteit te versterken. Dit gebeurt door de leefgebieden van soorten te vergroten. De provincie Zuid-Holland heeft zich in de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur vooral gericht op de Europese verplichtingen die de Natura 2000 en KRW stellen, als ook op andere aangegane verplichtingen. Alle nog te ontwikkelen Natuurnetwerk dat hier niet expliciet aan bijdraagt, is geschrapt. Zuid-Holland heeft daarmee maximaal herijkt. De realisatieopgave vindt vooral plaats in het veenweidegebied, met name in twee grote gebieden: Gouwe Wiericke/De Venen en Krimpenerwaard.

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Zuid-Holland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.9.3

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Zuid-Holland



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.9.4

Zuid-Holland breidt het areaal landnatuur uit met ongeveer 8 procent (4.643 hectare). Hier-van moet nog circa 1.559 hectare beschikbaar worden gemaakt. Deze ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 34 procent in Natura 2000-gebieden, 44 procent ligt in het Natuurnetwerk buiten Natura 2000-gebieden en ongeveer 22 procent ligt in overige natuur buiten zowel Na-tura 2000-gebieden als het Natuurnetwerk Nederland. De ontwikkelopgave ligt deels aan de rand van Natura 2000-gebieden.

Zuid-Holland zet in op zelfrealisatie en legt het initiatief voor ontwikkeling bij externe partijen. De provincie werkt in de twee grote gebieden met gebiedsprocessen waarbij stuurgroepen van regionale partijen de opgave moeten realiseren. De provincie heeft de rol als opdrachtgever. Zij zit zelf niet in de regionale stuurgroepen maar sluit overeenkomsten met de regio en heeft gesprekken over de voortgang. De provincie heeft deze gebieden gevraagd met plannen te komen om de opgave 15 procent goedkoper te realiseren (restwaarde grond). De focus ligt daarbij op zelfrealisatie door bestaande agrarische ondernemers. Wanneer dit niet lukt, kan de provincie uitkopen (maar niet meer tegen volledige schadeloosstelling) en ruilgrond bieden. In de overige ontwikkelgebieden zijn geen specifieke gebiedscommissies. De provincie voert hier zelf de regie of sluit aan op ontwikkelafspraken (vaak met gemeenten) over RodS. De strategie in deze gebieden is om gronden in te richten (met een aannemer) en deze via de markt te verkopen aan een eindbeheerder. Zuid-Holland is bereid onteigening als sluitstuk van vrijwillige verwerving toe te passen. Voor de gebiedsontwikkeling in de Krimpenerwaard is dit nadrukkelijk een mogelijkheid.

De provincie heeft een fasering gemaakt waarbij voor een deel van de restopgave (364 hectare, met name snippers buiten de grote gebiedsprocessen) een zogenoemde strategische reservering voor de financiële middelen is opgenomen. Daarover zal later worden besloten. Deze hectares worden in de periode 2021-2027 gerealiseerd, als daar geld voor is.

Hoewel de provincie maximaal heeft herijkt en zich richt op de Europese opgaven, wordt buiten het Natuurnetwerk wel gewerkt met zogenoemde Landschapstafels. Daarin kunnen partijen samen een meerjarenprogramma voor hun gebied opstellen dat is gericht op biodiversiteit. Ook kunnen partijen projectvoorstellen indienen voor een financiële bijdrage. De provincie cofinanciert deze bijdrage (in het Uitvoeringsprogramma Groen is hiervoor 40 miljoen euro gereserveerd). Uiteindelijk worden deze gebieden begrensd en toegevoegd aan het Natuurnetwerk.

Verbeteren milieu- en watercondities

Zuid-Holland zet ook in op de verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. De provincie neemt op ongeveer 12.000 hectare grond maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 49 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 22 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 29 procent uit KRW-maatregelen. De maatregelen liggen voor ongeveer 59 procent binnen de Natura 2000-gebieden en voor circa 24 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden. De provincie treft vooral maatregelen in de (half)natuurlijke graslanden, zoete wateren en open duin. Opmerkelijk is dat Zuid-Holland relatief weinig hydrologische maatregelen treft in het kader van de PAS. Dat komt doordat Zuid-Holland een uitzonderingspositie heeft, in die zin dat de uitstoot van stikstof meer van de industrie afkomstig is dan van de landbouw.

Provincies proberen bij het verbeteren van de milieu- en watercondities voor de natuur nauw aan te sluiten bij maatregelen die worden getroffen vanuit de KRW, en visa versa. Zo kan dit beleid bijdragen aan de doelen uit de KRW. In de Krimpenerwaard is de natuuropgave grotendeels in lijn met de maatregelen die worden genomen vanuit de KRW.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk. In de modelberekeningen voor 2027 is verondersteld dat dit natuurbeheer optimaal wordt uitgevoerd voor de wensen die de soorten van het betreffende gelokaliseerde beheertype stellen.

Agrarisch natuurbeheer wordt voornamelijk binnen het Natuurnetwerk toegepast, hoewel het daarbuiten ook mogelijk is. Het gebied is wel strikt begrensd en concentreert zich op natuurmantels rondom het Natuurnetwerk. Al het budget voor agrarisch natuurbeheer is toebedeeld.

5.9.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.9.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Zuid-Holland voor 2027. We kijken specifiek naar de milieucoditie stikstof, de milieucoditie zuurgraad, de watercoditie en de ruimtelijke coditie. In figuur 5.9.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en van de condities in 2027 zien.

De voorgenomen maatregelen zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Zuid-Holland naar verwachting verbetert. Het leefgebied met goede milieucodities voor stikstof verbetert met ongeveer 21 procent en het leefgebied met goede watercodities verbetert met ongeveer 6 procent in de periode 2015-2027. Er resteert vooral een opgave om de knelpunten verdroging en ruimtelijke condities op te lossen.

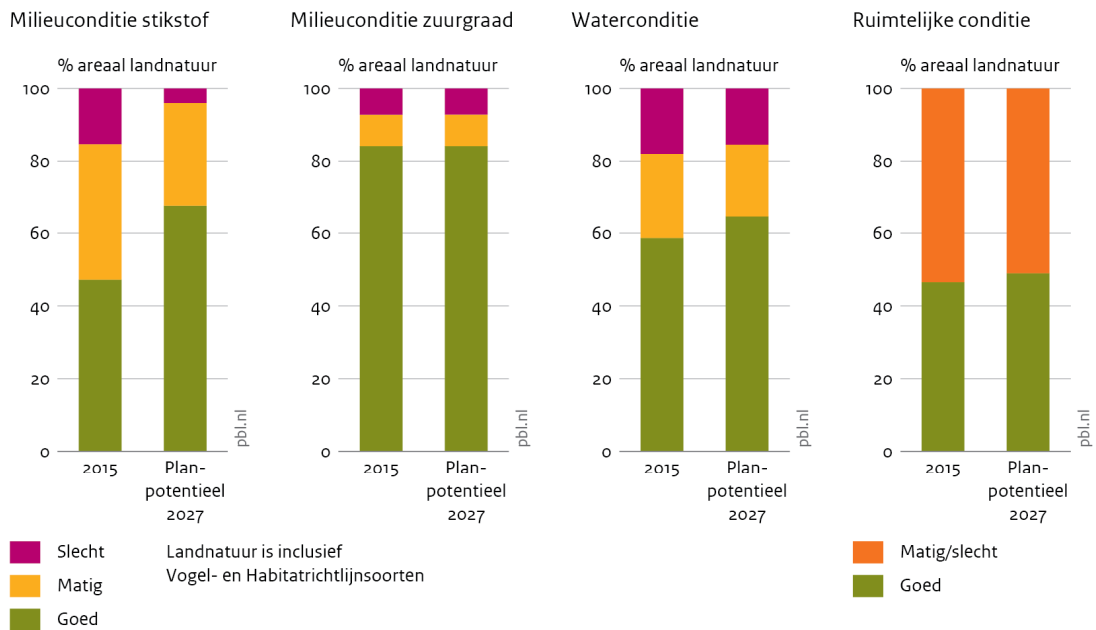
Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.9.6 laat zien dat de provincie Zuid-Holland 5 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de beschouwde VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercodities). De figuur laat ook zien dat de bijdrage van Zuid-Holland in vergelijking met die van andere provincies beperkt is. De effectiviteit van de aanpak per hectare is laag ten opzichte van het gemiddelde.

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt de provincie Zuid-Holland 5 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercodities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 7 procentpunten (zie figuur 5.9.7). Hiervoor zijn wel extra inspanningen, bovenop de afspraken van het Natuurpact, noodzakelijk. Er is dus, ondanks de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (160 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost. Een verdere aanpak van de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op een verdere verbetering van de water- en milieucodities in de grotere aaneengesloten natuurgebieden, zoals de duingebieden. Kansen voor het vergroten van de winst liggen in de Natura 2000-gebieden zelf, zoals Meijndel en Nieuwkoopse plassen maar ook in de gebieden buiten en rondom deze gebieden.

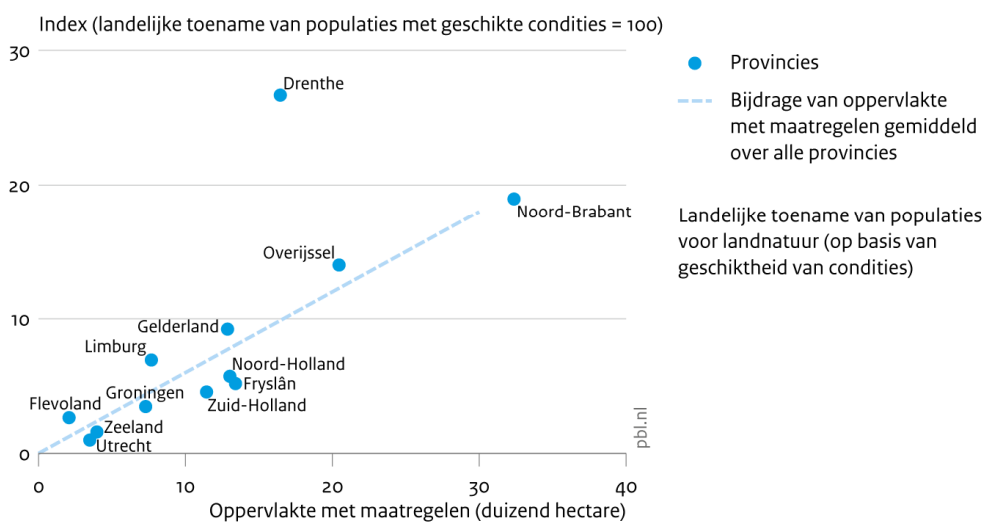
Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Zuid-Holland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.9.5

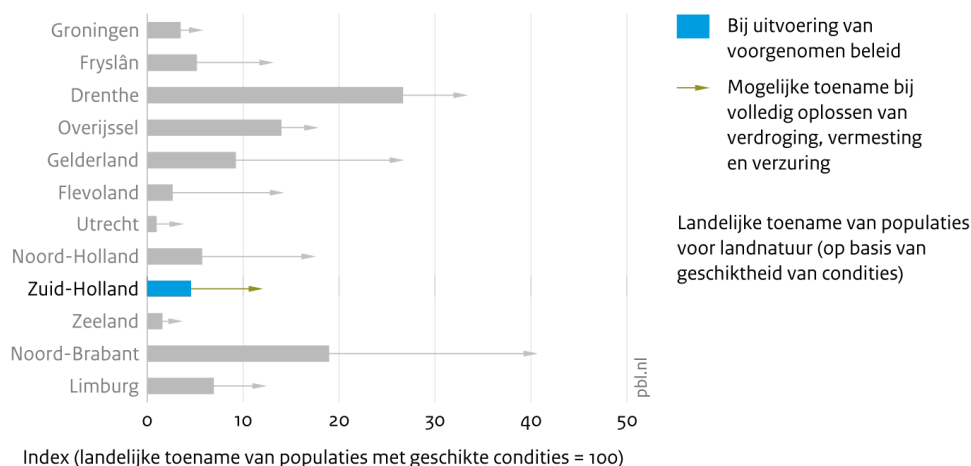
Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.9.6

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.9.7

Verder liggen er nog potenties in de gebieden met agrarisch natuurbeheer en de kwelders in de Grevelingen. De ruimtelijke samenhang binnen sommige natuurgebieden (oplossen van versnippering door omvorming) en de ruimtelijke samenhang tussen gebieden kan nog verder worden versterkt. Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor circa 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal geschikt leefgebied nodig.

5.9.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Zuid-Holland spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur, het draagvlak en de financiering.

Beschikbaar maken van grond

Of de opgave kan worden gerealiseerd, is voor een groot deel afhankelijk van het slagen van twee grote gebiedsprocessen. Het gaat vaak om gebieden waar de provincie al langere tijd grond beschikbaar probeert te krijgen. De aanpak waarbij regionale partijen verantwoordelijk zijn, lijkt hier een kansrijke alternatieve strategie. Het delegeren van de verantwoordelijkheid en de focus op zelfrealisatie vraagt tegelijkertijd om een hierop aangepast instrumentarium. Dit vergt een mate van flexibiliteit in het grondbeleid van de provincie Zuid-Holland die nog onvoldoende aanwezig is. De eerste ervaringen met zelfrealisatie wijzen uit dat de belangstelling om het Natuurnetwerk te realiseren bij boeren beperkt is en dat boeren vaak behoefte hebben aan vervangende grond, die ze geregeld willen pachten (Kuindersma et al. 2015). De provincie heeft echter grondverkoop als beleid. Wel wordt er in de Krimpenerwaard over dergelijke pacht- en erfpachtconstructies gesproken.

Naast de twee grote gebiedsprocessen moet de provincie nog veel laatste snippers grond verwerven. Hiervoor zal ze veelal zelf initiatief moeten nemen, aangezien het onwaarschijnlijk is dat externe partijen deze zullen willen realiseren. De provincie heeft het realiseren van

deze snippers ondergebracht als strategische financiële reservering voor na 2021. Op korte termijn duidelijkheid verschaffen over deze gebieden kan bijdragen aan het doelbereik.

Dat volledige verwerving lang kan duren, vormt ook een risico voor de verbetering van de hydrologische condities. Dit is zeker het geval in de veenweidegebieden, waar de provincie streeft naar volledige verwerving voordat ze peilmaatregelen gaat nemen.

Draagvlak

Zuid-Holland heeft als een van de weinige provincies geen manifest afgesloten met maatschappelijke partijen. Afspraken over commitment zijn dus niet vastgelegd. Wel zet de provincie sterk in op initiatieven van buiten de provinciale organisatie. Ondanks deze intentie is de betrokkenheid van niet-overheden bij de realisatie van natuur relatief beperkt. Ook is binnen de grote gebiedsontwikkelingsprocessen weerstand waarneembaar bij grondeigenaren. Hier speelt de provincie op in door minder strak vast te houden aan de natuurtypen, zodat er meer mogelijkheden zijn voor zelfrealisatie. Kenmerkend hiervoor is dat in de Krimpenerwaard het motto 'Grutto en Otter' is veranderd naar 'Grutto en Dotter', om aan te sluiten bij de lokale situatie. De realisatie van de twee gebiedsprocessen is grotendeels afhankelijk van het lokale draagvlak.

Financiering

De financiële analyse laat zien dat op basis van normkosten de provincie voldoende middelen beschikbaar heeft voor de ontwikkelopgave en het beheer. Leidend hierin zijn de beoogde beleidsstrategieën, zoals beschreven in de Uitvoeringsstrategie EHS 2013 van de provincie Zuid-Holland.

Veel van de middelen zitten nog vast in grond. Door gebrek aan kennis en ervaring met het grond-voor-grondprincipe verloopt het inzetten van het middel grond nog niet vlekkeloos. Wel is een deel van de financiële middelen hiervoor opgenomen als strategische reservering (zie hierboven). Recentelijk heeft de provincie besloten dat rekenen met een besparing van 30 procent door zelfrealisatie niet haalbaar is. Inmiddels wordt gewerkt met een besparing van 15 procent (restwaarde van de grond).

5.10 Provincie Zeeland

In deze factsheet geven we voor de provincie Zeeland een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.10.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities vanuit de verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.10.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.10.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.10.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.10.5).

5.10.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 10 procent in de provincie Zeeland (tabel 5.10.1); dit is inclusief grootschalige beheertypen. Wanneer we kijken naar de waternatuur, dan ligt 16 procent van het landelijke areaal aan waternatuur in Zeeland. Het Rijk is verantwoordelijk voor de grote wateren, de provincie voor de landnatuur en de regionale wateren. Binnen de provincie bestaat de natuur vooral uit waternatuur met een grootschalig beheertype (vooral zee en wad). Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 3 procent van het totale gebied in Nederland in Zeeland. Van het totale areaal met agrarisch natuurbeheer ligt 2 procent in Zeeland. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kerngebieden), dan ligt minder dan 1 procent van het totale areaal binnen de provincie. De landnatuur bestaat vooral uit (half)natuurlijk grasland, bos en open duin (deels grootschalig) (zie tabel 5.10.2 en figuur 5.10.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). Van de landnatuur bevat Zeeland 9 procent van het totale areaal (half)natuurlijk grasland.

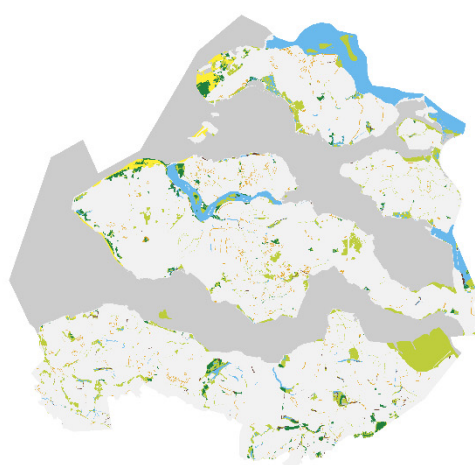
De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.10.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Zeeland van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 65 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit (half)natuurlijk grasland; dat is gelijk aan 9 procent van het landelijk areaal aan (half)natuurlijk grasland.

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.10.2 en tabel 5.10.3 laten de typen gebieden binnen Zeeland zien. In Zeeland liggen zestien Natura-2000 gebieden, waarvan Grevelingen, Kop van Schouwen, Krammer-Volkerak, Manteling van Walcheren, Oosterschelde, Westerschelde & Saeftinghe en Zwin & Kievittepolder PAS-gebieden zijn. Van de totale natuur in Zeeland ligt 79 procent binnen KRW-gebied (oppervlaktewaterlichaam) en 91 procent van de natuur ligt binnen Natura 2000-gebieden. Beide beslaan 14 respectievelijk 13 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden onderdeel van Natura 2000-gebieden en zijn Natura 2000-gebieden, zoals de Westerschelde, ook KRW-oppervlaktewaterlichaam.

5.10.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Zeeland een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Zeeland 7 procent van de verspreiding van broedvogels en 4 procent van de Habitatrichtlijnsoorten voor. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Vogelsoorten die relatief veel in Zeeland voorkomen en waar het landelijk slecht meegaat, zijn bijvoorbeeld kluut en strandplevier. Met soorten als zwartkopmeeuw en kleine zilverreiger gaat het daarentegen goed. Habitatrichtlijnsoorten die relatief veel in Zeeland voorkomen, zijn nauwe korfslak en kruipend moerasscherm, maar ook de noordse woelmuis. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie draagt bij aan de instandhouding van een deel van de Europese habitattypen; circa 8 procent van de verspreiding van de habitattypen ligt binnen het grondgebied van de provincie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om grote baaien, estuaria en zilte natuur, duindoornstruwelen en embryonale duinen.

Typen natuur in Zeeland



Huidige typen natuur (2015)

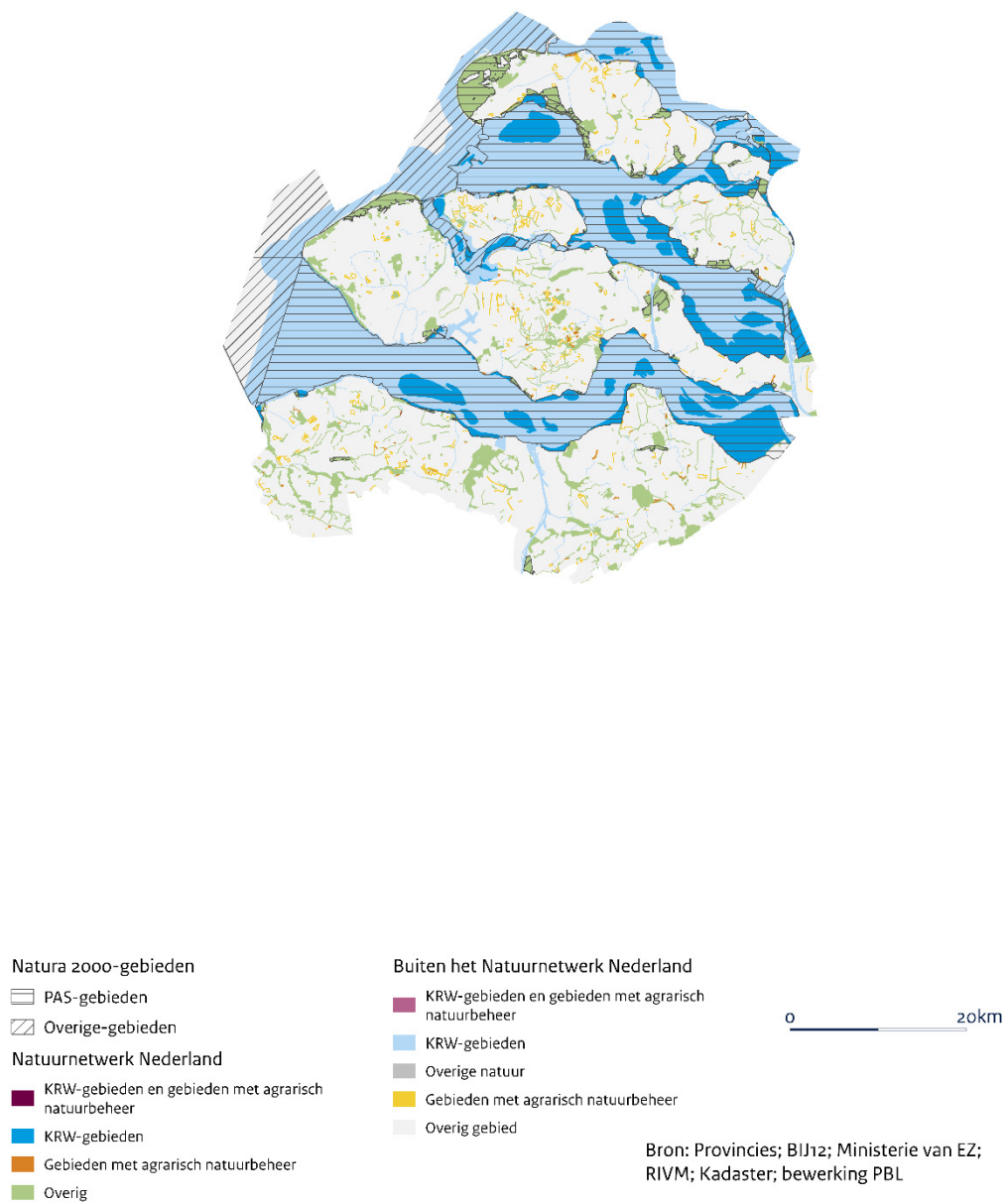
- Gebied met agrarisch natuurbeheer
- (Half)natuurlijk grasland
- Bos
- Grootchalig beheertype
- Heide
- Moeras
- Open duin
- Zoete wateren
- Overig gebied

0 20km

Bron: Provincies; BIJ12; Kadaster; bewerking PBL

Figuur 5.10.1

Typen gebieden in Zeeland



Figuur 5.10.2

Tabel 5.10.1 Zeelandse natuur in landelijk perspectief

<i>% van areaal land-, water en totale natuur in Nederland</i>		<i>% van het totale areaal natuur in de provincie</i>
Landnatuur	3	15
Waternatuur	16	85
Totale natuur	10	100

Tabel 5.10.2 Landnatuur in Zeeland

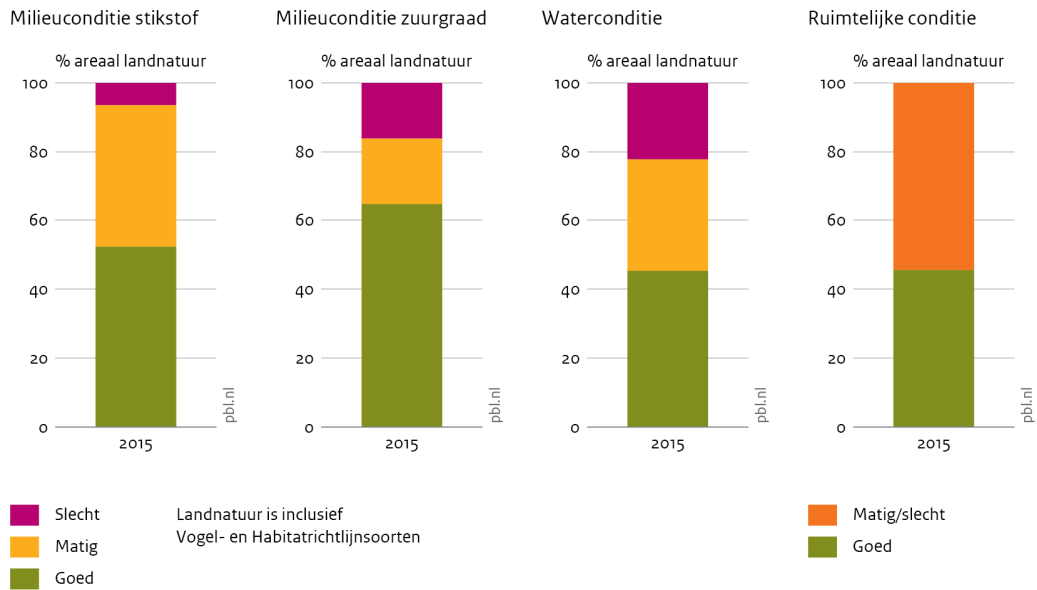
<i>% van areaal landnatuur Zeeland (% van typen natuur in Nederland)</i>	Natuurnetwerk Nederland			Overige natuur
	Natura 2000-gebieden	Overige gebieden		
(Half)natuurlijk grasland	65 (9)	38	27	<1
Bos	17 (1)	5	11	<1
Grootschalig beheertype	7 (3)	6	<1	<1
Heide	<1 (<1)		<1	
Moeras	3 (2)	1	2	<1
Open duin	8 (6)	7	2	

Tabel 5.10.3 Typen gebieden binnen Zeeland

<i>% van totaal areaal natuur Zeeland</i>	<i>% van areaal type gebied in Nederland</i>
Natura 2000-gebieden	91
PAS-gebieden	69
Natuurnetwerk Nederland	29
KRW-gebieden	79

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermesting, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Zeeland. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat circa 7 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.10.3), vooral in open duin. Net als in de andere kustprovincies is de milieudruk door een te hoge stikstofdepositie relatief laag en de gevoeligheid van natuur hiervoor beperkt. Een uitzondering hierop zijn de duinen, die erg gevoelig zijn voor stikstofdepositie. Sinds 2000 zijn binnen de duinen de fysieke condities voor stikstof verder verslechterd (figuur 5.10.4). Daarnaast geldt dat ongeveer 22 procent van het areaal natuur is verdroogd. Dit knelpunt komt vooral voor in moeras en bos. De laatste jaren is daarin in de duinen een verbetering opgetreden, maar in grasland en bos is de situatie juist verslechterd. Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 54 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied.

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Zeeland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.10.3

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Zeeland



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.10.4

5.10.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van de provincie Zeeland. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en

overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om de biodiversiteit te versterken. Dit gebeurt door de leefgebieden voor soorten te vergroten. De provincie Zeeland heeft een relatief kleine resterende ontwikkelopgave. De maatregelen die Zeeland neemt, bestaan voor 5 procent (1.172 hectare) uit het ontwikkelen van het areaal landnatuur. Deze ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 9 procent in Natura 2000-gebieden en 91 procent ligt in het Natuurnetwerk buiten Natura 2000-gebieden. Deels ligt de ontwikkelopgave aan de rand van Natura 2000-gebieden. Er vindt een beperkte mate van omvorming plaats.

Zeeland zet voor het realiseren van haar ontwikkelopgave vooral in op het ondersteunen van kavelruil, zelfrealisatie, vrijwillige verwerving en een flexibele begrenzing. Kavelruil wordt ondersteund via een kavelruilbureau en een provinciale grondbank, waarvan alle partijen gebruik kunnen maken. Het kavelruilbureau faciliteert voor ruilen totdat de partij op de juiste plek zit. De provincie heeft veel ruilgrond beschikbaar. Ook zet de provincie in op zelfrealisatie met functieverandering (hiervoor is er een beperkte vraag door particulieren), en in mindere mate vrijwillige aankoop. Zeeland kiest expliciet voor vrijwilligheid, onteigening wordt niet ingezet (de Hedwigepolder valt buiten de provinciale opgave). De provincie heeft zich bij het beschikbaar maken van gronden voor natuur altijd gericht op de slechtere landbouwgronden. Om vrijwillige aankoop te faciliteren heeft de provincie bij de herijking flexibel begrensd. Daarbij is gehouden rekening met factoren die de beschikbaarheid van gronden bepalen, zoals de leeftijd van boeren, streek- en pachtcontracten en de kwaliteit van de landbouwgrond.

Verbeteren milieu- en watercondities

Zeeland zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting.

De provincie neemt op een areaal van 4.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 51 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 48 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 1 procent uit KRW-maatregelen. Kanttekening bij de KRW-maatregelen is dat de natuurvriendelijke oevers voor Scheldestromen niet zijn meegenomen omdat ze niet aan specifieke waterlichamen zijn toegekend. De maatregelen liggen voor ongeveer 54 procent binnen de Natura 2000-gebieden en voor circa 46 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden. De provincie treft vooral maatregelen in de (half)natuurlijke graslanden, open duin en bos.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk. In de modelberekeningen voor 2027 is verondersteld dat dit natuurbeheer optimaal wordt uitgevoerd voor de wensen die de soorten van het betreffende gelokaliseerde beheertype stellen.

In de provincie is relatief veel grond reeds in beheer. De provincie subsidieert het beheer door TBO's en particuliere beheerders van het Natuurnetwerk met SNL. Hierbij past zij de

landelijke afspraken toe dat beheerders een eigen bijdrage leveren van 25 procent. In de berekening van het planpotentieel is verondersteld dat dit natuurbeheer optimaal wordt uitgevoerd voor de wensen die de soorten van het betreffende beheertype stellen.

5.10.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.10.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar welke effecten het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Zeeland voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke conditie. In figuur 5.10.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en van de condities in 2027 zien.

De voorgenomen maatregelen die de provincie van plan is te nemen, zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Zeeland naar verwachting verbetert. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof verbetert met ongeveer 25 procent en het leefgebied met goede watercondities verbetert met ongeveer 8 procent in de periode 2015-2027. Er resteert vooral een opgave om de verdroging en de ruimtelijke condities op te lossen.

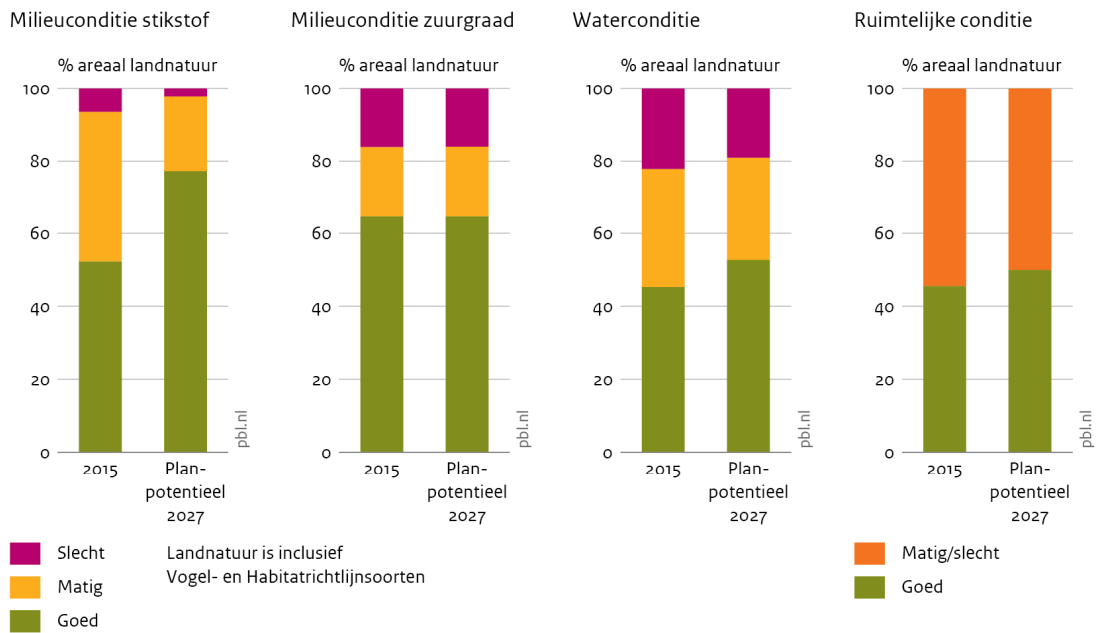
Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.10.6 laat zien dat de provincie Zeeland 2 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de beschouwde VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De figuur laat ook zien dat de bijdrage van de provincie Zeeland in vergelijking met die van andere provincies beperkt is. De effectiviteit van de aanpak per hectare ligt rond het gemiddelde.

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt de provincie 2 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 2 procentpunten (zie figuur 5.10.7). Er is dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (130 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost. Een verdere aanpak van de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op een verdere verbetering van de water- en milieucondities in de grotere aaneengesloten natuurgebieden, zoals de duingebieden. Kansen voor het vergroten van de winst liggen in de Natura 2000-gebieden zelf, zoals de Kop van Schouwen, maar ook in de gebieden buiten de Natura 2000-gebieden. Verder liggen er nog potenties in de kwelders in de Oosterschelde. Ook kan de provincie de ruimtelijke samenhang van sommige natuurgebieden verder versterken.

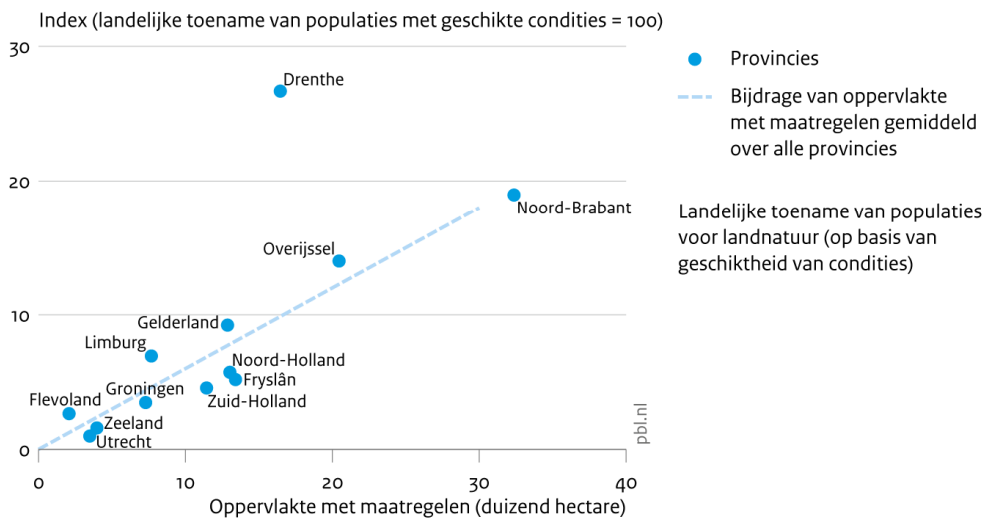
Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Zeeland



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.10.5

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027

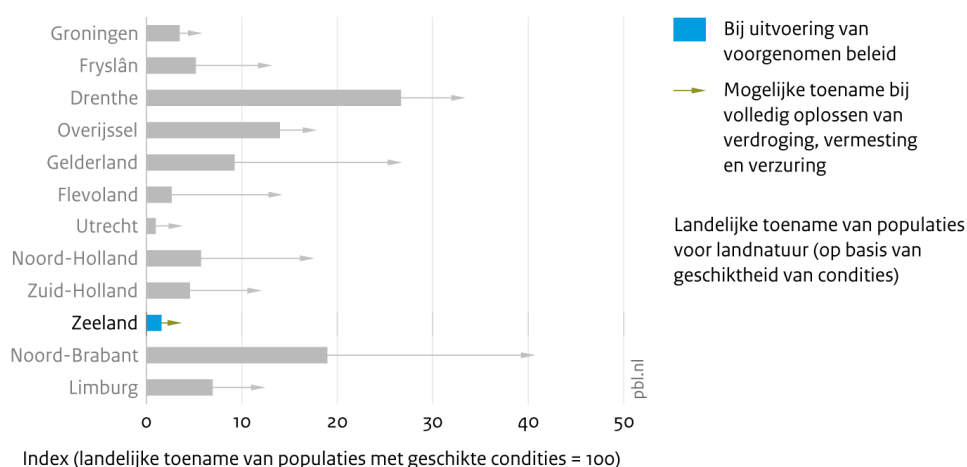


Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.10.6

Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor ongeveer 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.10.7

5.10.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Zeeland spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur en de financiering.

Beschikbaar maken van grond

De provincie Zeeland heeft veel ruilgronden beschikbaar en de provinciale grondbank en kavelruilbureau werken goed. Gronden van het Bureau Beheer Landbouw zijn grotendeels geruild en op de goede plek terecht gekomen. Ook is de restopgave relatief klein. Wel omvat de restopgave nu de 'betere' landbouwgronden, waardoor de bereidheid om grond beschikbaar te maken voor natuur afneemt. In het verleden heeft de provincie zich gericht op het verwerven van slechte landbouwgronden, wat nu lastiger wordt omdat goede landbouwgronden resterend. Om hiermee om te gaan heeft de provincie gebruik gemaakt van flexibele begrenzing in de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, waardoor al een deel van de verwachte moeilijk beschikbaar te krijgen gronden eruit zijn gehaald. Ook is de leeftijd van de agrariërs vaak hoog, waardoor gronden op termijn toch beschikbaar kunnen komen. Wanneer de provincie naast bovenstaande maatregelen ook bereid is dwingend instrumentarium als sluitstuk te hanteren, neemt het doelbereik toe.

Draagvlak

In Zeeland is er in het verleden een goede samenwerking met boeren geweest, onder andere doordat de focus lag op de slechtere landbouwgronden en vrijwilligheid. Voor de restopgave gaat het nu echter om betere landbouwgronden, wat het draagvlak kan verminderen. Voor het realiseren van natuur buiten de PAS is er weinig bestuurlijk draagvlak en prioriteit, onder andere vanwege de financiële positie van de provincie. Zo kiest de provincie ervoor om niet te onteigenen. Verwacht wordt dat de realisatie van de ontwikkelopgave daarom veelal de (inter)nationale verplichtingen zal volgen.

Financiering

Zeeland geeft aan onvoldoende middelen te hebben voor de ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk, de PAS-opgave en de beheeropgave. De provincie zet geen aanvullende eigen middelen in. Ze kiest ervoor de beschikbaar gekomen rijksmiddelen met prioriteit voor het beheer te gebruiken om zo de nodige natuurkwaliteit te kunnen blijven behouden en richt zich minder op de ontwikkelopgave. In de periode 2012 tot en met 2015 is de gemiddelde agrarische grondprijs in Zeeland met meer dan 20 procent toegenomen. Stijgende grondprijzen drijven de kosten voor verwerving in de provincie op.

De financiële analyse ondersteunt het beeld van onvoldoende middelen wanneer wordt gekeken naar de beschikbare financiële middelen. Naast financiële middelen heeft de provincie ook grond van het Bureau Beheer Landbouw beschikbaar gekregen. De aanname dat de waarde van deze grond per hectare gelijk is aan de gemiddelde landbouwprijs resulteert in de inschatting dat er wel voldoende middelen beschikbaar moeten zijn.

Overig

De provincie, maar ook TBO's, legt de focus op het realiseren van PAS-doelen. Dit zou ten koste kunnen gaan van overige natuurontwikkeling en hydrologische maatregelen.

5.11 Provincie Noord-Brabant

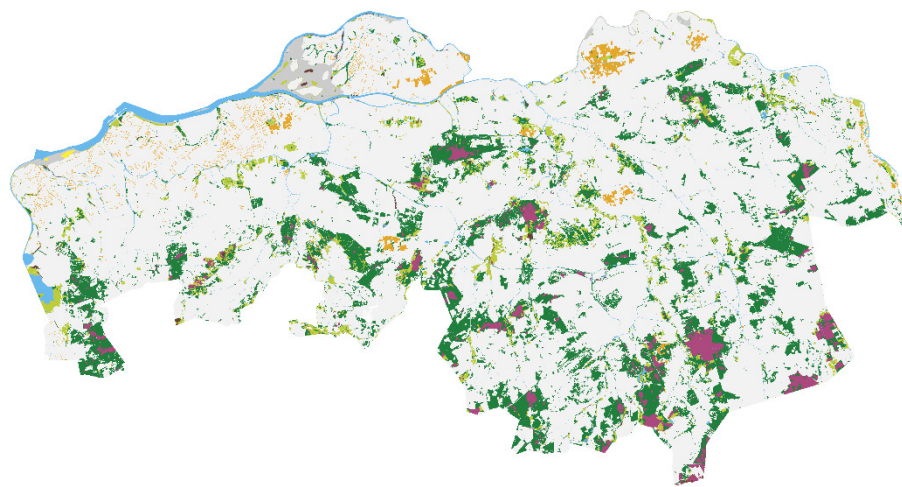
In deze factsheet geven we voor de provincie Noord-Brabant een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.11.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities vanuit de verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.11.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.11.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren. Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.11.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot schatten we de risico's en kansen in voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.11.5).

5.11.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 9 procent binnen de provincie Noord-Brabant (tabel 5.11.1); dit is inclusief grootschalige beheertypen. Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 17 procent van totale gebied in Nederland in Noord-Brabant. Van het totale areaal met agrarisch natuurbeheer ligt 6% in Noord-Brabant. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kerngebieden), dan ligt 3 procent van het totale areaal binnen de provincie. Binnen de provincie bestaat de landnatuur vooral uit bos, (half)natuurlijk grasland en heide (tabel 5.11.2 en figuur 5.11.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage). Noord-Brabant is de derde provincie van Nederland die een groot areaal aan natuur met een grootschalig beheertype heeft; het gaat daarbij vooral om de Biesbosch.

De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere typen natuur voor. In tabel 5.11.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Noord-Brabant van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 66 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit bos; dat is gelijk aan 21 procent van het landelijk bosareaal.

Typen natuur in Noord-Brabant



Huidige typen natuur (2015)

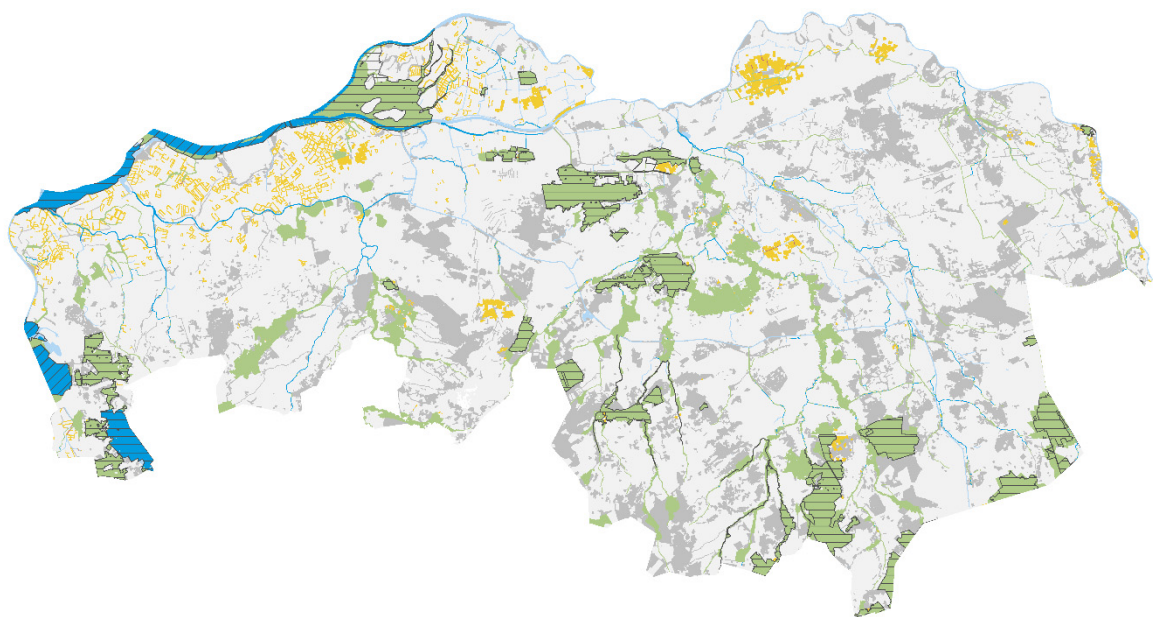
- Gebied met agrarisch natuurbeheer
- (Half)natuurlijk grasland
- Bos
- Grootschalig beheertype
- Heide
- Moeras
- Open duin
- Zoete wateren
- Overig gebied

0 20km

Bron: Provincies; BIJz; Kadaster; bewerking PBL

Figuur 5.11.1

Typen gebieden in Noord-Brabant



Natura 2000-gebieden

- PAS-gebieden
- Overige-gebieden

Natuurnetwerk Nederland

- KRW-gebieden
- Gebieden met agrarisch natuurbeheer
- Overig

Buiten het Natuurnetwerk Nederland

- KRW-gebieden en gebieden met agrarisch natuurbeheer
- KRW-gebieden
- Overige natuur
- Gebieden met agrarisch natuurbeheer
- Overig gebied

0 20km

Bron: Provincies; BIJ12; Ministerie van EZ; RIVM; Kadaster; bewerking PBL

Figuur 5.11.2

Tabel 5.11.1 Noord-Brabantse natuur in landelijk perspectief

<i>% van areaal land-, water en totale natuur in Nederland</i>		<i>% van het totale areaal natuur in de provincie</i>
Landnatuur	17	91
Waternatuur	1	9
Totale natuur	9	100

Tabel 5.11.2 Landnatuur in Noord-Brabant

<i>% van areaal landnatuur Noord-Brabant (% van typen natuur in Nederland)</i>		Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur
		Natura 2000-gebieden	Overige gebieden	
(Half)natuurlijk grasland	16 (12)	3	6	7
Bos	66 (21)	13	7	47
Grootschalig beheertype	6 (16)	5	<1	1
Heide	10 (19)	7	1	2
Moeras	1 (4)	<1	<1	<1
Open duin	<1 (<1)	<1	<1	

Tabel 5.11.3 Typen gebieden binnen Noord-Brabant

<i>% van totaal areaal natuur in Noord-Brabant</i>	<i>% van areaal type gebied in Nederland</i>
Natura 2000-gebieden	28
PAS-gebieden	25
Natuurnetwerk Nederland	42
Natuurnetwerk Noord-Brabant	58
KRW-gebieden	9

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.11.2 en tabel 5.11.3 laten de typen gebieden binnen Noord-Brabant zien. In Noord-Brabant liggen 21 Natura-2000 gebieden. Al deze gebieden zijn PAS-gebieden, met uitzondering van Hollands Diep, Markiezaat en Zoommeer. Alle natuur ligt binnen het Natuurnetwerk van Nederland of het Natuurnetwerk van Noord-Brabant. Van de totale natuur in Noord-Brabant ligt 42 procent binnen het Natuurnetwerk Nederland en is 9 procent KRW-gebied (oppervlaktewaterlichaam). Beide beslaan 8 respectievelijk 2 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden ook Natura 2000-gebieden.

5.11.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Noord-Brabant een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Noord-Brabant 12 procent van

de verspreiding van broedvogels en 11 procent van de Habitatrichtlijnsoorten voor. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Een vogelsoort die relatief veel in Noord-Brabant voorkomt en waar het landelijk slecht mee gaat, is de patrijs. Met soorten als nachtzwaluw, kleine bonte specht en roodborsttapuit gaat het daarentegen goed. Habitatrichtlijnsoorten die relatief veel in Noord-Brabant voorkomen, zijn beekprik, drijvende waterweegbree, pimpernelblauwtje en grote modderkruiper. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie draagt bij aan de instandhouding van een deel van de Europese habitattypen; circa 9 procent van de verspreiding van habitattypen ligt binnen de provincie. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld habitattypen van vennen, beken, vochtige en droge heide en bos. Al deze typen hebben landelijk geen goede staat van instandhouding.

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermesting, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Noord-Brabant. Wanneer we kijken naar de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat circa 53 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.11.3). De milieudruk door stikstofdepositie is relatief hoog en ook de natuur, zoals de heide op de zandgronden, is hiervoor gevoelig. Daarnaast geldt dat ongeveer 18 procent van het areaal natuur is verdroogd. Dit knelpunt komt vooral voor in heide en (half)natuurlijk grasland. De laatste jaren is daarin geen verbetering opgetreden en in heide en bos eerder een verslechtering (figuur 5.11.4). Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 54 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering of een tekort aan leefgebied.

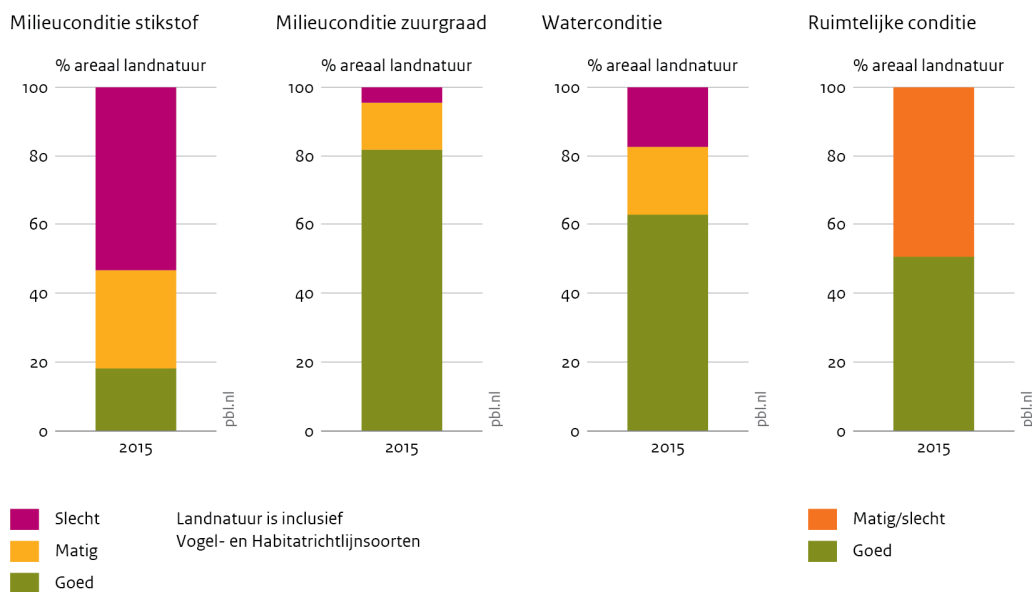
5.11.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier. Hieronder beschrijven we de aanpak van de provincie Noord-Brabant. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om de biodiversiteit te versterken. Dit gebeurt door de leefgebieden voor soorten te vergroten. Kenmerkend voor Noord-Brabant is dat de provincie de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) niet heeft herijkt. De provincie maakt onderscheid tussen het realiseren van het rijksdeel van het Natuurnetwerk (rijks-EHS) en een provinciaal deel van het Natuurnetwerk (provinciale EHS), die samen het Natuurnetwerk Brabant vormen. Noord-Brabant wil de landnatuur met ongeveer 10 procent uitbreiden (13.210 hectare). Hiervan dient nog 9.757 hectare grond beschikbaar te worden gemaakt. De ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 59 procent in het Natuurnetwerk Nederland, maar buiten Natura 2000. 275 procent van de ontwikkelopgave valt binnen het overige Natuurnetwerk Brabant en 14 procent van de ontwikkelopgave ligt in Natura 2000-gebieden. Deels ligt de ontwikkelopgave wel aan de rand van Natura 2000-gebieden. De provincie zet grootschalig in op omvorming en minder ingrijpende beheerveranderingen; circa 25 procent van het areaal natuur (paragraaf 4.1.2) verandert van

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Noord-Brabant



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.11.3

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Noord-Brabant



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.11.4

beheertype. Een deel van de productiebossen worden bijvoorbeeld omgevormd tot natuurbos, een deel van de kruidenrijke graslanden tot vochtige hooilanden en nat schraalland en stukjes droge heide worden omgevormd tot stuifzand.

Noord-Brabant hanteert voor beide delen van het Brabants Natuurnetwerk een andere strategie. Voor het rijksdeel stelt de provincie alle grondinstrumenten beschikbaar, inclusief 'turbokavelruil': een ruilproces dat binnen negen maanden moet zijn voltooid. Onteigening wordt

voorbereid in uitzonderlijke gevallen, maar in principe worden er geen gebouwen aangekocht. De provincie legt het initiatief voor realisatie van de ontwikkelopgave bij voorkeur buiten de provincie, ook voor de PAS-gebieden. Voor het provinciale deel streeft de provincie naar realisatie door externe partijen op basis van vrijwilligheid. Het provinciale deel wordt deels gefinancierd door partners; de provincie betaalt hier maximaal 50 procent aan mee door te streven naar een koppeling tussen natuur en economie.

De uitvoering van het Natuurnetwerk is in handen van het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB): een zelfstandige organisatie met de provincie Noord-Brabant als enig aandeelhouder. Dit fonds neemt de investeringsbesluiten en is gemandateerd voor het aankopen en ruilen van gronden en verstrekt de SKNL-subsidie. Het GOB heeft een resultaatverplichting voor het realiseren van het Natuurnetwerk.

Ondernemend Natuurnetwerk

De provincie Noord-Brabant en de ZLTO experimenteren met het concept 'Ondernemend Natuurnetwerk', waarmee ze 1.500 tot 2.000 hectare natuur willen realiseren op bestaande agrarische bedrijven. De toepassing hiervan is primair beoogd in het provinciale deel van het Natuurnetwerk, maar staat ook open voor (geschikte delen van) het rijksdeel. Het concept behelst een kwalitatieve verplichting op de grond die privaatrechtelijk wordt vastgelegd bij de notaris en eeuwig vastligt. Deze kwalitatieve verplichting bestaat uit een algemeen verbod op het gebruik van kunstmest, drijfmest en bestrijdingsmiddelen en een specifieke verplichting dat de agrariër de grond zal beheren volgens een vast te stellen beheerplan. De provincie vergoedt de waardevermindering van de grond tot maximaal 50 procent van de agrarische waarde in de vorm van een geldbedrag ineens of compenserende grond. De agrariër krijgt geen beheervergoeding.

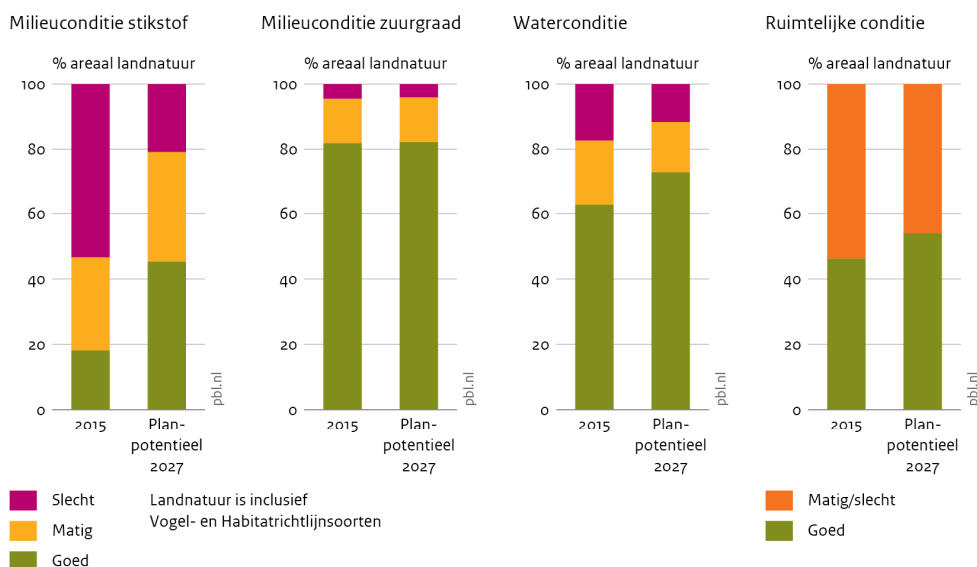
Verbeteren milieu- en watercondities

Noord-Brabant zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting.

De provincie neemt op een areaal 25.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 55 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 35 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 10 procent uit KRW-maatregelen. De maatregelen liggen voor ongeveer 36 procent binnen de Natura 2000-gebieden, voor circa 46 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden en voor 18 procent in het overige Natuurnetwerk Brabant. De provincie treft vooral maatregelen in de (half)natuurlijke graslanden, zoete wateren, heide en bos. Bij het verbeteren van de milieu- en watercondities voor de natuur sluit de provincie nauw aan bij de maatregelen die worden getroffen vanuit de KRW, en visa versa. Zo kan dit beleid bijdragen aan de doelen uit de KRW.

De uitvoering van de PAS-maatregelen ligt bij GOB (zie 'realiseren Natuurnetwerk'). Ten aanzien van de uitgifte van ontwikkelingsruimte heeft Noord-Brabant zelf extra beleidsregels ingesteld. Per jaar wordt 16 procent van de ruimte uitgegeven, zodat er over de volledige 6 jaar ruimte beschikbaar is. In Zuidoost-Brabant wordt geen ruimte uitgegeven, omdat de gebieden daar al zwaar belast zijn. Boven op de PAS heeft Noord-Brabant een eigen stikstofverordening die strengere eisen stelt aan stikstofdepositie dan de PAS, ook buiten EHS-gebieden. Ook voert Noord-Brabant zelf bronbeleid uit, waarbij bedrijven die willen uitbreiden aan de allerbeste technieken moeten voldoen, voor de stallen die er op dat moment bij gezet worden. In 2028 uiterlijk moet het hele bedrijf aan bepaalde uitstootnormen voldoen.

Bijdrage van voorgenomen beleid aan geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Noord-Brabant



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.11.5

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk. In de modelberekeningen voor 2027 is verondersteld dat dit natuurbeheer optimaal wordt uitgevoerd voor de wensen die de soorten van het betreffende gelokaliseerde beheertype stellen.

De provincie Noord-Brabant geeft in haar natuurbeheerplan natuurbeheerders de mogelijkheid om binnen de natuurtypen 'Kalk- en zandlandschap' en 'Rivier- en moeraslandschap' te kiezen voor procesbeheer. Deze natuurgebieden moeten dan wel een oppervlakte van ten minste 500 hectare hebben, omdat volgens de provincie procesbeheer alleen op deze schaal goed tot zijn recht komt. Daarnaast wil de provincie procesbeheer actief stimuleren in specifieke gebieden. Ze streeft hier naar zogenoemde begeleide natuurlijke eenheden.

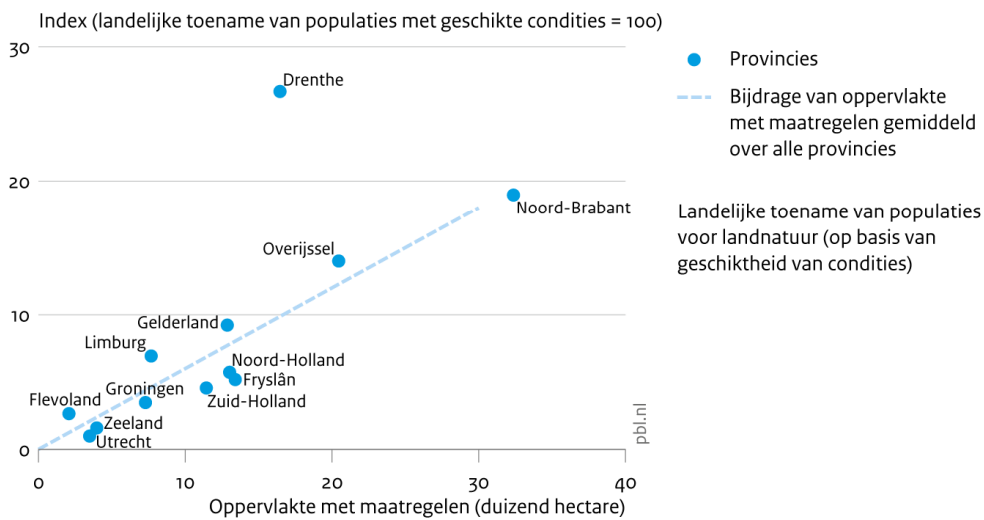
5.11.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie Noord-Brabant inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.11.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Noord-Brabant voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke condities. In figuur 5.11.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en van de condities in 2027 zien.

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Figuur 5.11.6

De voorgenoemde maatregelen zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Noord-Brabant naar verwachting verbetert. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof verbetert met ongeveer 27 procent en het leefgebied met goede watercondities verbetert met ongeveer 10 procent in de periode 2015-2027. Ook de ruimtelijke condities verbeteren met 8 procent. Er resteert vooral een opgave om de vermessing en de ruimtelijke condities verder op te lossen.

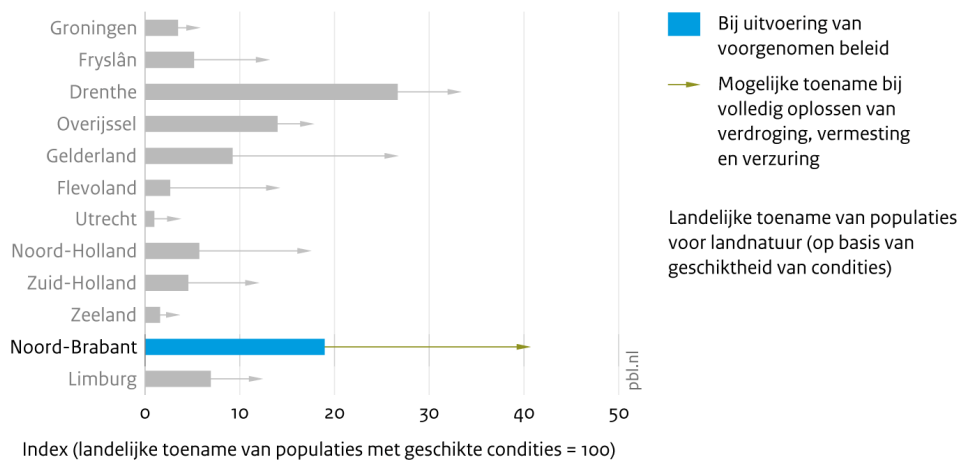
Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

De verbetering van de fysieke condities voor natuur bij uitvoering van het voorgenoemde beleid (planpotentieel) zorgt voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.11.6 laat zien dat de provincie Noord-Brabant 20 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de beschouwde VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenoemde maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De figuur laat ook zien dat de bijdrage van Noord-Brabant groot is in vergelijking met die van andere provincies. De effectiviteit van de aanpak per hectare ligt rond het gemiddelde.

Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenoemde beleid draagt de provincie 20 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 22 procentpunten (zie figuur 5.11.7). De provincie kan dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst boeken (circa 115 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost. Verdere aanpak van de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op een verdere verbetering in de grotere aaneengesloten natuurgebieden, zoals Kampina en Groote Heide. Verder liggen er kansen in gebieden buiten de Natura 2000-gebieden, zoals Rucphense bossen. In samenwerking met de provincie Limburg bestaan er mogelijkheden om provinciegrensoverschrijdende natuurgebieden als de Groote

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.11.7

Peel, Deurnsche en Mariapeel te verbeteren. De stikstofdepositie in Noord-Brabant is relatief hoog, een verdere aanpak van vermesting is mogelijk met tijdelijk herstelbeheer. Kansen liggen bijvoorbeeld in de Brabantse wal en gebieden buiten de Natura 2000-gebieden.

Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor circa 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

5.11.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Noord-Brabant spelen, zijn het beschikbaar maken van grond voor natuur en de financiering.

Beschikbaar maken van grond

De provincie hanteert een breed instrumentarium voor het beschikbaar maken van grond voor natuur, waaronder kavelruil, onteigening en zelfrealisatie. Daardoor zijn er veel mogelijkheden om grond beschikbaar te krijgen. Onteigening wordt onder druk van de PAS voorbereid en hiervoor bestaat bestuurlijk draagvlak. Tegelijk is er in Noord-Brabant veel druk op de grondmarkt. Een risico is dat er, door prioriteit te geven aan de PAS, minder middelen overblijven voor het beschikbaar maken van grond voor andere gebieden.

De gelijkberechtigingsdiscussie heeft in Noord-Brabant geleid tot een intensief aanvraagproces (inclusief inrichtingsplan en financiering). Uiteindelijk beslist het GOB onafhankelijk van de provincie over goedkeuring. Het GOB is uniek als organisatie, en zal zich nog moeten bewijzen. De eerste ervaringen zijn wisselend. Aan de ene kant is het mogelijk om snel tot verwerving over te gaan, en is duidelijk waar de initiatiefnemers moeten zijn. Aan de andere kant zijn er signalen binnengekomen dat initiatiefnemers de procedures als complex ervaren. Daarnaast lijkt er sprake te zijn van capaciteitstekorten.

Draagvlak

In Noord-Brabant is een brede coalitie aanwezig voor het realiseren van het Natuurnetwerk. Deze manifestpartners zijn naast de provincie onder andere de terreinbeheerders, ZLTO, TOP Brabant en Brabants Particulier Grondbezit. Het beleid is samen met de partners ontwikkeld. De externe partijen hebben zich hieraan bestuurlijk gecommitteerd, maar ook financieel. Deze partijen hebben al een groot aantal initiatieven ontplooid, die dit draagvlak illustreren.

De nadruk op extern initiatief en vrijwilligheid kent echter als risico dat externe partijen prioriteiten stellen die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met die van de provincie. Deze prioritering wordt deels veroorzaakt door de noodzakelijke eigen financiering van de restwaarde van de grond. Bij onvoldoende eigen middelen kan dit leiden tot scherpe keuzes. Niet uit te sluiten valt dat de provincie uiteindelijk zelf een meer actieve rol in de realisatie zal moeten innemen. Dat is deels al het geval voor de PAS-opgave.

Financiering

De provincie Noord-Brabant investeert flink in het Natuurnetwerk en heeft hier ook veel aanvullende financiële middelen voor beschikbaar gesteld. De provincie heeft haar ambities in kwantiteit en kwaliteit afgestemd op de beschikbare middelen. Uit de financiële analyse blijkt dat er op dit moment onvoldoende financiële middelen zijn toegekend om de volledige ambitie – een rijks- en een Brabants Natuurnetwerk – volledig te realiseren. Hierop wordt geanticipeerd door in te zetten op private financiering om ruil- en verkoopverliezen af te dekken. Ook verwacht de provincie nog aanvullende middelen te krijgen uit compensatiegelden en zoekt ze naar cofinancieringsmogelijkheden. Daarnaast hebben de partners een financiële inspanning voor het realiseren van het provinciale deel van het Natuurnetwerk toegezegd. In de praktijk kennen veel van deze middelen een niet-liquide vorm, bijvoorbeeld in materieel, grond of capaciteit. Dit vormt een risico voor de realisatie van het provinciale deel van het Natuurnetwerk.

Natuur buiten Europese verplichtingen

Met name in het provinciale deel liggen er kansen om de relatie tussen natuur, economie en maatschappij te vergroten, bijvoorbeeld met het Ondernemend Natuurnetwerk. In de praktijk blijkt echter dat binnen het provinciale deel nog beperkt initiatieven zijn losgekomen. De mogelijkheden en belangstelling om (agrarische) bedrijfsvoering te combineren met de kaders vanuit het natuurbeleid bleken beperkt. Noord-Brabant heeft hierop besloten te gaan zoeken naar flexibiliteit in de begrenzing van en de doelen voor natuur. Hiermee wordt geëxperimenteerd om de betaalbaarheid en de uitvoerbaarheid te vergroten. Ook het Ondernemend Natuurnetwerk kent nog beperkt initiatieven. Een knelpunt voor veel agrariërs is dat de geboden financiële compensatie (doorgaans 50 procent) onvoldoende is om het agrarische productieverlies te compenseren (zie ook 'zelfrealisatie', paragraaf 4.2.1). Daarnaast zou er ook vanuit de natuur beredeneerd geen 50 procent winst ontstaan. Ook hier wordt gezocht naar flexibilisering. Er is behoefte aan goede, geslaagde voorbeelden.

5.12 Provincie Limburg

In deze factsheet geven we voor de provincie Limburg een beknopte uitwerking van de analyse van de potentiële bijdrage die de provinciale beleidsstrategieën leveren aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Eerst schetsen we kort de ecologische en fysieke situatie in de provincie (paragraaf 5.12.1), de typen natuur waarom het in de provincie gaat en de ambities vanuit de verschillende beleidstrajecten. Daarna beschrijven we de beleidsopgave: het verschil tussen de ambitie (gewenste situatie) en de huidige situatie (paragraaf 5.12.2). Hierbij staan de milieu-, de water- en de ruimtelijke condities centraal. In paragraaf 5.12.3 beschrijven we welke beleidsstrategieën de provincie inzet om deze opgave te realiseren.

Vervolgens presenteren we in paragraaf 5.12.4 de potentiële bijdrage van de provincie aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen als de plannen volledig worden uitgevoerd (planpotentieel) en de kansen om deze bijdrage te vergroten. Tot slot geven we een inschatting van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beleidsstrategieën (paragraaf 5.12.5).

5.12.1 Schets ecologische en fysieke situatie

Van het totale natuurareaal in Nederland ligt ongeveer 3 procent binnen de provincie Limburg (tabel 5.12.1). Wanneer we kijken naar de landnatuur, dan ligt 7 procent van het totale gebied in Nederland in Limburg. Van het totale gebied met agrarisch natuurbeheer ligt 2 procent in Limburg. Wanneer we kijken naar de gebieden die een hoge dichtheid hebben aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer (kernegebieden), dan ligt 2 procent van het totale areaal binnen de provincie. De natuur in Limburg bestaat grotendeels uit landnatuur. Er komen vooral veel bos, (half)natuurlijk grasland en heide en ook grootschalig rivier- en moeraslandschap voor (tabel 5.12.2 en figuur 5.12.1) (gepresenteerd als aggregatie van beheertypen, zie tabel b5 in bijlage).

De natuur is in elke provincie anders van samenstelling. Binnen de verschillende natuurgebieden komen meerdere types natuur voor. In tabel 5.12.2 staat weergegeven welk deel van het areaal landnatuur binnen de provincie Limburg van een specifiek type is en in welke gebieden die typen voorkomen. Zo bestaat 9 procent van het areaal landnatuur binnen de provincie uit heide; dat is gelijk aan 7 procent van het landelijk heideareaal.

Het areaal natuur in de provincie is vanuit verschillende beleidstrajecten onder te verdelen in verschillende gebieden, met elk verschillende beleidsclassificaties en beleidsdoelen. Figuur 5.12.2 en tabel 5.12.3 laten de typen gebieden binnen Limburg zien. In Limburg liggen 23 Natura 2000-gebieden. Al deze gebieden zijn PAS-gebieden, met uitzondering van de Grensmaas en Abdij Lilbosch & voormalig Klooster Mariahoop. 95 procent van de natuur valt binnen het Natuurnetwerk en 33 procent van de natuur in de provincie is Natura 2000-gebied. Beide beslaan 7 respectievelijk 2 procent van het landelijk areaal van het type gebied. Het is mogelijk dat gebieden meerdere classificaties kennen. Zo zijn alle PAS-gebieden ook Natura 2000-gebieden.

Tabel 5.12.1 Limburgse natuur in landelijk perspectief

<i>% van areaal land-, water en totale natuur in Nederland</i>		<i>% van het totale areaal natuur in de provincie</i>
Landnatuur	7	97
Waternatuur	<1	3
Totale natuur	3	100

Tabel 5.12.2 Landnatuur in Limburg

<i>% van areaal landnatuur Limburg (% van typen natuur in Nederland)</i>	Natuurnetwerk Nederland		Overige natuur	
	Natura 2000-gebieden	Overige gebieden		
(Half)natuurlijk grasland	21 (7)	5	16	<1
Bos	67 (9)	23	44	<1
Grootschalig beheertype	2 (3)	<1	2	<1
Heide	9 (7)	7	2	<1
Moeras	<1 (<1)	<1	<1	<1

Typen natuur in Limburg



Huidige typen natuur (2015)

- Gebied met agrarisch natuurbeheer
- (Half)natuurlijk grasland
- Bos
- Grootschalig beheertype
- Heide
- Moeras
- Zoete wateren
- Overig gebied

0 20km

Bron: Provincies; BIJ12; Kadaster; bewerking PBL

Figuur 5.12.1

Typen gebieden in Limburg



Figuur 5.12.2

Tabel 5.12.3 Typen gebieden binnen Limburg

	<i>% van totale areaal natuur Limburg</i>	<i>% van areaal type gebied in Nederland</i>
Natura 2000-gebieden	33	2
PAS-gebieden	33	3
Natuurnetwerk Nederland	95	7
KRW-gebieden	1	<1

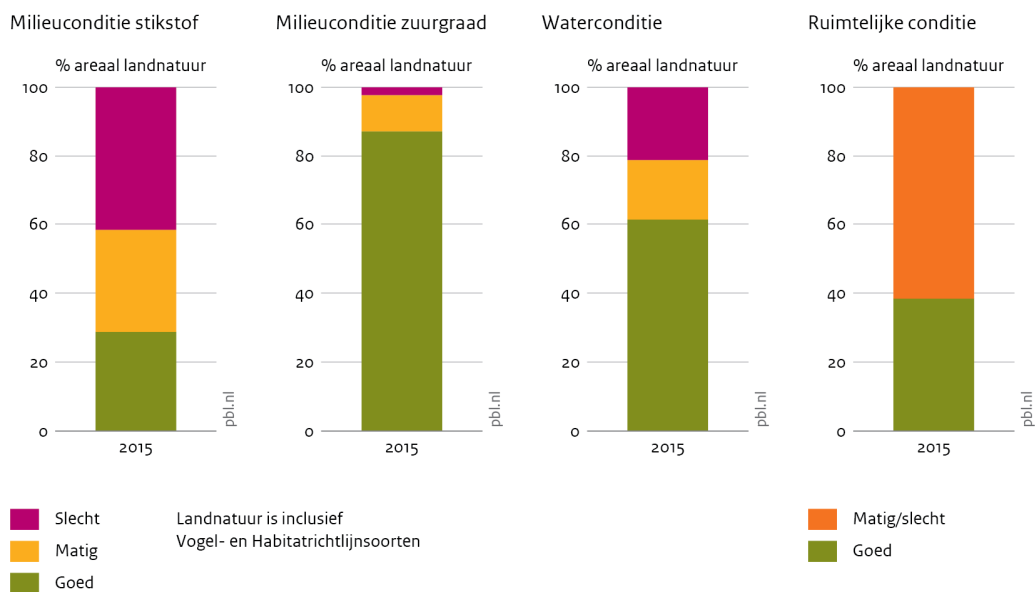
5.12.2 Beleidsopgave

De landelijke doelen zijn niet uitgewerkt naar provinciale doelen. Elke provincie draagt bij aan de landelijke VHR-doelen. Voor een aantal soorten heeft de provincie Limburg een belangrijke rol omdat deze daar veel voorkomen. Zo komt in Limburg 6 procent van de verspreiding van broedvogels en 20 procent van de Habitatrichtlijnsoorten voor. Hierbij gaat het om het percentage van de totale verspreiding van alle in Nederland voorkomende richtlijnsoorten of habitattypen dat binnen de provincie voorkomt. Een vogelsoort die relatief veel in Limburg voorkomt en waarmee het landelijk slecht gaat, is bijvoorbeeld de Europese kanarie. Met soorten als middelste bonte specht, oehoe en grauwe klauwier gaat het daarentegen goed. Habitatrichtlijnsoorten die relatief veel in Limburg voorkomen, zijn vale vleermuis, donker pimperlblauwtje, geelbuikvuurpad, hazelmuis en vliegend hert. Landelijk hebben deze soorten een ongunstige staat van instandhouding. De provincie is belangrijk voor een groot deel van de Europese habitattypen; een deel hiervan komt zelfs geheel in Limburg voor. Circa 15 procent van de verspreiding van habitattypen ligt binnen de provincie. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld pionierbegroeiing op rotsbodemp, zinkweides, kalkgraslanden, kalktufbronnen en een aantal bostypen. Al deze typen hebben landelijk geen goede staat van instandhouding.

De huidige staat van de Nederlandse natuur voldoet niet aan de landelijke VHR-doelen (zie hoofdstuk 2). Dit komt doordat de huidige fysieke condities niet op orde zijn. Onder de huidige fysieke condities in de leefgebieden kunnen soorten en habitattypen landelijk niet duurzaam voortbestaan omdat er sprake is van verdroging, verzuring, vermesting, versnippering of een tekort aan leefgebied. Dat geldt ook voor de natuur in Limburg.

Wanneer we kijken naar de geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, binnen de provincie, dan geldt dat circa 42 procent van de landnatuur een te hoge stikstofdepositie heeft (figuur 5.12.3). De milieudruk door stikstofdepositie is in het noordelijk deel van Limburg relatief hoog, in het zuidelijk deel is de situatie gunstiger voor natuur. Ondanks de aanwezige overschrijding van de kritische stikstofdepositie, het stikstofniveau waaronder geen noemenswaardige schade aan de natuur optreedt, daalt het gehalte aan stikstof in de bodem van alle typen natuur (figuur 5.12.4). Daarnaast geldt dat ongeveer 21 procent van het areaal natuur is verdroogd. Dit knelpunt komt vooral voor in moeras en (half)natuurlijk grasland. De laatste jaren is ten aanzien van het knelpunt verdroging in heide en bos geen verbetering opgetreden, eerder een verslechtering. Met betrekking tot de zuurgraad is de situatie veelal goed te noemen. Ten slotte heeft 62 procent van de landnatuur matige tot slechte ruimtelijke condities voor de soorten, door versnippering en/of een tekort aan leefgebied.

Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Limburg



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.12.3

Trend van fysieke condities van landnatuur op basis van vegetatie, 2000 – 2014 in Limburg



Bron: CBS; bewerking PBL

Figuur 5.12.4

5.12.3 Provinciale strategieën

Om bij te dragen aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen zetten de provincies verschillende strategieën en maatregelen in. Iedere provincie doet dit op haar eigen manier.

Hieronder beschrijven we de aanpak van provincie Limburg. We richten ons daarbij op de wijze waarop de provincie drie belangrijke strategieën inzet: realiseren Natuurnetwerk en overige natuur, verbeteren milieu- en watercondities, en uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Realiseren Natuurnetwerk

De realisatie van het Natuurnetwerk blijft de belangrijkste strategie die de provincies inzetten om de biodiversiteit te versterken. Dit gebeurt door de leefgebieden voor soorten te vergroten. De provincie Limburg heeft bij de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur een provinciale ambitie afgesproken bovenop de Europese verplichtingen: de zilvergroene en bronsgroene natuur genoemd (zie hieronder). Limburg wil het areaal landnatuur voor het Natuurnetwerk met circa 9 procent uitbreiden (4.625 hectare). Daarvan moet nog circa 3.008 hectare worden verworven. Deze ontwikkelopgave ligt voor ongeveer 26 procent in Natura 2000-gebieden, de overige 74 procent ligt in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. Deels ligt de ontwikkelopgave aan de rand van Natura 2000-gebieden.

Na de herijking maakt de provincie onderscheid in goudgroene, zilvergroene en bronsgroene natuur. De goudgroene natuur is het rijksdeel van het Natuurnetwerk, en bestaat uit de onderdelen met Europese doelen, PAS en juridische en bestuurlijke verplichtingen. Deze gebieden hebben prioriteit binnen de beleidsopgave. Het provinciaal beleid kenmerkt zich door nadruk op vrijwilligheid en zelfrealisatie. De provincie faciliteert dit met subsidies voor functieverandering en het inzetten van de gronden van voormalig Bureau Beheer Landbouw. Daarbij hanteert zij het uitgangspunt dat de eigen bijdrage voor verwerving op de werkelijke natuurwaarde wordt afgewaardeerd. De restwaarde is dus niet meer standaard 15 procent, maar kan hoger of lager liggen. Agrariërs die aan zelfrealisatie doen, kunnen met het subsidiebedrag (SKNL) voor zelfrealisatie gronden van het voormalig Bureau Beheer Landbouw buiten het Natuurnetwerk aankopen om hun bedrijfsomvang in stand te houden. Grondaankopen verlopen via het provinciaal Grondbedrijf. De provincie zet de instrumenten onteigening en onvrijwillige ruilverkaveling niet in, ook niet om Natura 2000-gebieden en de PAS-opgave te realiseren.

De provincie maakt gebruik van partnercontracten. Hierin worden met externe natuurpartners afspraken gemaakt over de uitvoering van het natuurbeleid. Het gaat hierbij om een meerjarige subsidie gekoppeld aan een uitvoeringsovereenkomst, waarin de partner zich verplicht tot doelrealisatie. Voor het afsluiten van de partnercontracten heeft de provincie gekeken naar de ontwikkelopgave in de provincie. Vervolgens heeft ze gekeken naar een logische taakverdeling tussen provincie en partners, waarbij mede is gelet op complexiteit en integraliteit. Alleen waar echt complexe, integrale en ingewikkelde opgaven liggen, pakt de provincie zelf de regie in het gebied. Op dit moment heeft de provincie met tien partijen afspraken gemaakt over de aanleg van nieuwe natuur in de goudgroene natuur, PAS-maatregelen, de aanpak van verdroging, inrichtingsmaatregelen voor prioritaire soorten, hydrologische maatregelen en recreatieve voorzieningen.

Naast goudgroene natuur heeft Limburg zilvergroene natuur. Dat is het provinciale deel van het Natuurnetwerk. Het maakt geen onderdeel uit van het Natuurnetwerk Nederland, maar is wel begrensd als provinciale Ecologische Hoofdstructuur. Binnen de zilvergroene natuur bevordert de provincie vooral dat agrariërs meer natuurinclusief gaan werken. De provincie staat open voor plannen in deze gebieden. Voorheen bood ze 50 procent cofinanciering, via

de Subsidieverordening Inrichting Landelijk Gebied Limburg (SILG), maar deze subsidie is in 2016, in de afgelopen coalitieperiode, stopgezet.

Tot slot kent Limburg bronsgroene natuur. Dit zijn landschapselementen. Hiervoor bestaat geen verwervingsopgave en deze gebieden maken geen onderdeel uit van het Natuurnetwerk.

Verbeteren milieu- en watercondities

Limburg zet ook in op verbetering van de milieu- en watercondities om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Het gaat dan vooral om het bestrijden van verdroging en het terugdringen van (de effecten van) een te hoge stikstofbelasting.

De provincie neemt op een areaal van ongeveer 8.000 hectare maatregelen om de fysieke condities te verbeteren. Het pakket aan maatregelen bestaat voor ongeveer 71 procent uit inrichtingsmaatregelen van de provincie, voor 22 procent uit PAS-maatregelen en voor circa 7 procent uit KRW-maatregelen. De maatregelen liggen voor ongeveer 44 procent binnen de Natura 2000-gebieden en voor circa 55 procent binnen het Natuurnetwerk maar buiten de Natura 2000-gebieden. Maatregelen worden vooral getroffen in de (half)natuurlijke graslanden, bos en heide.

Bovenop de PAS heeft Limburg voert Limburg zelf bronbeleid uit, waarbij bedrijven die willen uitbreiden aan de allerbeste technieken moet voldoen, voor de stallen die op dat moment erbij gezet worden. In 2030 uiterlijk moet het hele bedrijf aan bepaalde uitstootnormen voldoen.

Voor nieuwe gebieden richt Limburg zich op het inrichten op basiskwaliteit. De focus ligt op functieverandering en kwantiteit, zeker voor hydrologische maatregelen, om het peil op te kunnen zetten. De provincie regelt de watercondities via projecten op het gebied van beekherstel en verdrogingsbestrijding. Er is afgesproken dat de waterschappen de regie gaan pakken en dat ze doelen voor natuur meenemen en afstemming zoeken met de terreinbeheerders. In gebieden waar de waterschappen niet aan zet zijn, neemt de provincie die regie zelf. Binnenkort komen er via het Deltaprogramma Hoge Zandgronden middelen beschikbaar die kunnen worden ingezet om water vast te houden en de verdroging in natuurgebieden aan te pakken.

Uitvoeren agrarisch en regulier natuurbeheer

Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren de provincies natuurbeheer. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen regulier natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk. De provincie wil het agrarisch natuurbeheer na afloop van de huidige contractperiode verminderen en primair inzetten in de goudgroene gebieden. Buiten deze gebieden wordt het agrarisch natuurbeheer alleen ingezet waar dit noodzakelijk is om de Limburgse soorten te ondersteunen. De provincie subsidieert het beheer door TBO's en particuliere beheerders van het Natuurnetwerk met SNL. Hierbij past zij de landelijke afspraken toe dat beheerders een eigen bijdrage leveren van 25 procent. De provincie streeft ernaar om op basis van lumpsumsubsidies te gaan werken.

5.12.4 Planpotentieel

In deze paragraaf beschrijven we de potentiële bijdrage van de beleidsstrategieën die de provincie inzet, aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen. Het planpotentieel beschrijft deze potentiële bijdrage wanneer alle door de provincie voorgenomen plannen (omvang aan maatregelen in hectares) volledig worden uitgevoerd.

Verbetering van fysieke condities voor natuur

In paragraaf 5.12.2 zagen we dat de fysieke condities voor soorten en leefgebieden onvoldoende zijn voor het voorkomen van soorten. Provincies zetten met hun beleidsstrategieën in op het verbeteren van deze condities. In onze analyse hebben we gekeken naar de effecten die het voorgenomen provinciaal natuurbeleid heeft op de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur, inclusief VHR-soorten, in de provincie Limburg voor 2027. We kijken specifiek naar de milieuconditie stikstof, de milieuconditie zuurgraad, de waterconditie en de ruimtelijke condities. In de figuur 5.12.5 laten we de geschiktheid van de huidige condities en van de condities in 2027 zien.

De voorgenomen maatregelen zorgen ervoor dat de geschiktheid van de fysieke condities voor landnatuur in Limburg naar verwachting verbetert. Het leefgebied met goede milieucondities voor stikstof verbetert met ongeveer 26 procent en het leefgebied met goede watercondities verbetert met ongeveer 7 procent in de periode 2015-2027. Ook de ruimtelijke condities verbeteren met 6 procent. Er resteert vooral een opgave om de verdroging, de vermessing en de ruimtelijke condities op te lossen.

Verwachte bijdrage van provincie aan landelijke winst voor VHR

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid (planpotentieel) zorgt de verbetering van de fysieke condities voor natuur voor een toename in het VHR-doelbereik. Figuur 5.12.6 laat zien dat provincie Limburg 7 procent bijdraagt aan deze totale landelijke winst. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de landelijke toename van (geschikte condities voor) het aantal sleutelpopulaties van de beschouwde VHR-soorten op land. In de figuur is deze verwachte bijdrage van provincies uitgezet tegen het areaal aan voorgenomen maatregelen (realiseren Natuurnetwerk en verbeteren milieu- en watercondities). De figuur laat zien dat de bijdrage van Limburg in vergelijking met die van andere provincies gemiddeld is. De effectiviteit van de aanpak per hectare is hoog ten opzichte van het gemiddelde.

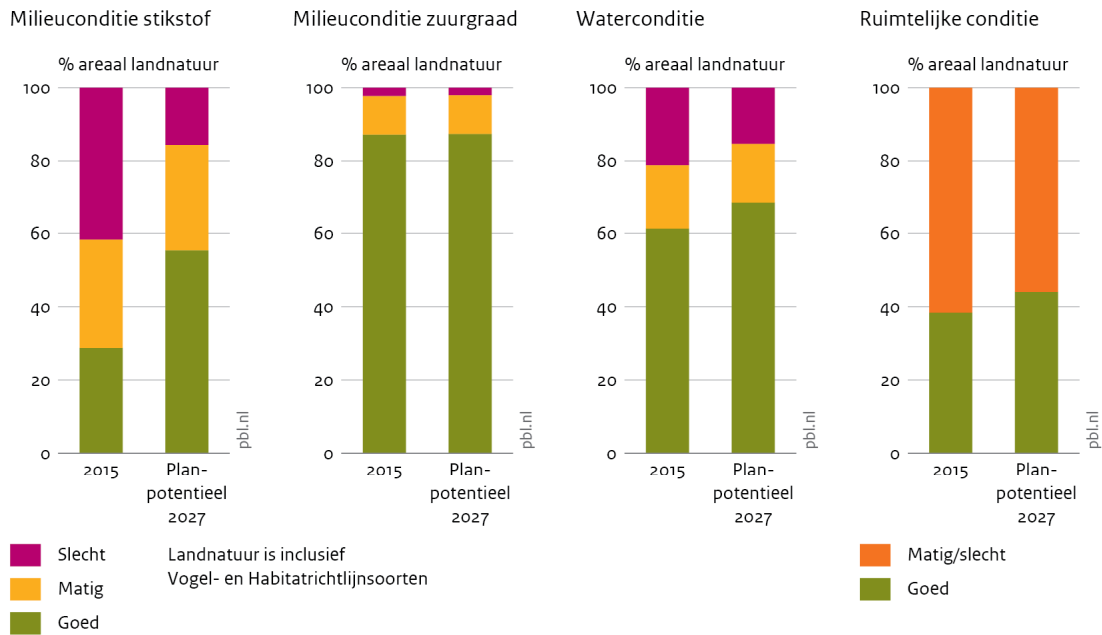
Kansen om bijdrage te vergroten

Bij uitvoering van het voorgenomen beleid draagt de provincie 7 procent bij aan de landelijke winst voor het VHR-doelbereik. Als in de beoogde natuur alle milieu- en watercondities optimaal zouden zijn, is een additionele toename van die bijdrage mogelijk van 6 procentpunten (zie figuur 5.12.7). Er is dus, los van de winst op basis van de beoogde provinciale beleidsstrategieën, nog meer winst te boeken (79 procent meer) als de provincie de verdroging, de vermessing en de verzuring in het Natuurnetwerk en overige natuur verder oplost. Een verdere aanpak van de verdroging lijkt het meest effectief. Daarbij is het het meest effectief om in te zetten op een verdere verbetering in de grotere aaneengesloten natuurgebieden, zoals gebieden langs de Maas. In samenwerking met de provincie Noord-Brabant bestaan er mogelijkheden om grensoverschrijdende natuurgebieden als de Groote Peel, Deurnsche en Mariapeel te verbeteren. De stikstofdepositie in het noordelijk deel van Limburg is relatief hoog. Dit probleem kan worden aangepakt middels tijdelijk herstelbeheer. Overigens geldt daarbij dat zelfs wanneer alle provincies tezamen de milieu- en watercondities volledig in een goede staat kunnen brengen, de condities voor circa 20 procent van de soorten op landelijk niveau nog onvoldoende goed zullen zijn om hun duurzaam voortbestaan te waarborgen. Om dit op te lossen is een groter areaal aan geschikt leefgebied nodig.

5.12.5 Uitvoerbaarheid

Naast het planpotentieel hebben we een inschatting gemaakt van de risico's en kansen voor de uitvoerbaarheid van de beoogde beleidsstrategieën. De belangrijkste factoren die hierbij in Limburg spelen, zijn het beschikbaar maken van grond, het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en de financiering.

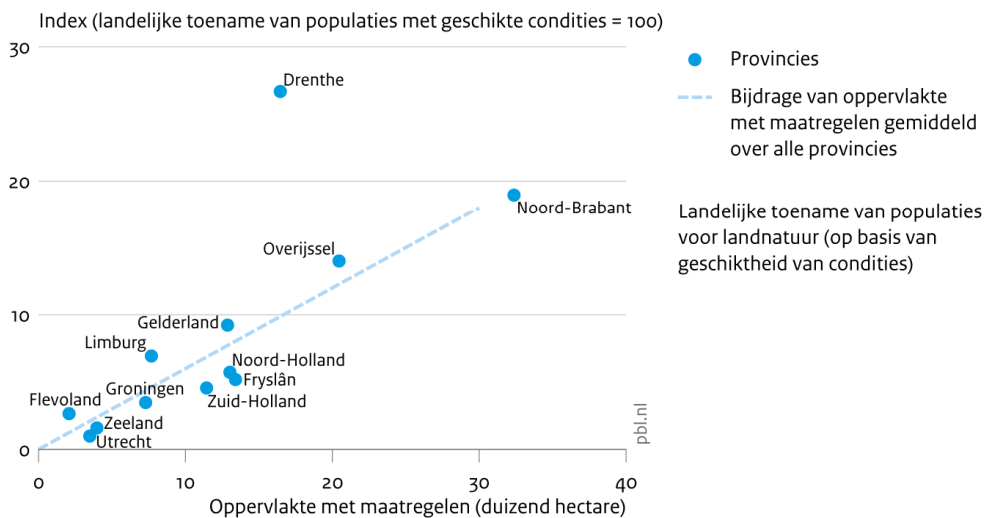
Inschatting van geschiktheid van fysieke condities voor landnatuur in Limburg



Bron: RIVM; Wageningen University & Research; provincies; bewerking PBL.
 Classificatie volgens werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring in het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS'

Figuur 5.12.5

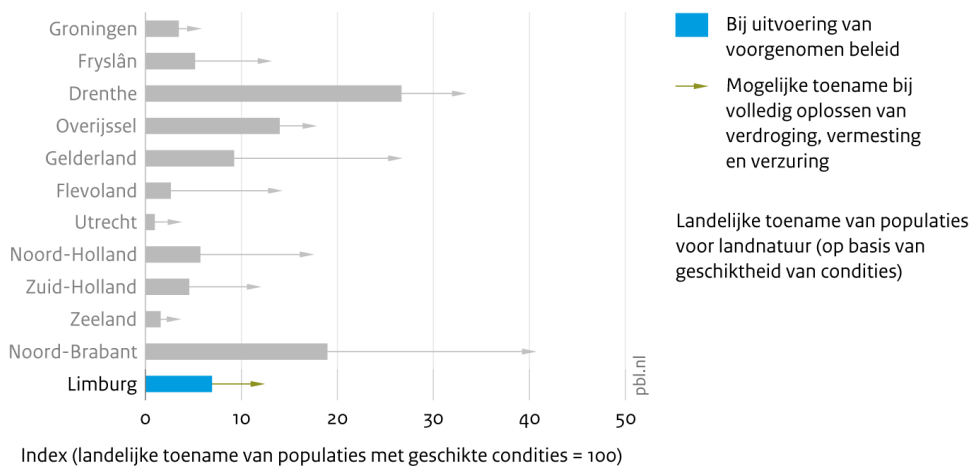
Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.12.6

Inschatting bijdrage van provincies aan toename doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn, 2015 – 2027



Bron: PBL; Wageningen University & Research

Figuur 5.12.7

Beschikbaar maken van grond (grondinstrumentarium)

Limburg laat veel van de uitvoering over aan partners en borgt dit door middel van partnercontracten. Partijen zijn geïnteresseerd in partnercontracten omdat hiermee sneller kan worden gewerkt dan in het verleden, toen de organisatie per project een beschikking moest aanvragen. Partners ervaren de contracten als flexibeler en met minder administratieve lasten. De praktijkervaringen laten zien dat de partnercontracten daadwerkelijk voor snelheid in de uitvoering zorgen. Wel staat de snelheid die daadwerkelijk wordt gerealiseerd, momenteel onder druk. Dat heeft voornamelijk te maken met de beperkte financiële middelen en het inperken van de beleidsruimte. Om als partner een goede planning en begroting te kunnen maken is het van belang dat deze op tijd de beschikking krijgt over middelen en grond. Dit heeft vertraging opgelopen als gevolg van capaciteitsproblemen bij de provincie en de komst van het nieuwe college. Ook kan de provincie moeilijk bepalen welke prestatie de partner heeft geleverd. De eindafrekening van de partnercontracten blijkt daardoor voor de provincie zeer complex. De provincie wil nu een doorstart maken van partnercontracten naar gebiedscontracten. De effectiviteit daarvan moet nog blijken.

De aanzienlijke inzet van de provincie Limburg op zelfrealisatie kent risico's (Kuindersma et al. 2017). Ook is zelfrealisatie minder aantrekkelijk als de SKNL-subsidie voor afwaardering van de gronden lager is dan 85 procent, zoals de provincie in haar beleid beoogt. Bovendien zal niet de gehele opgave via zelfrealisatie te realiseren zijn. Uiteindelijk zal de provincie ook zelf tot realisatie over moeten gaan, aangezien de restopgave nog veel snippers en moeilijk te verwerven gronden betreft. Hoewel hieraan prioriteit wordt gegeven, lijkt hierop nog onvoldoende te worden ingezet. De inzet op vrijwilligheid is een risico voor de lange termijn. Voor de verwerving van de laatste gebieden zal het noodzakelijk zijn een meer dwingend instrumentarium in te zetten. Bestuurlijk is hier echter geen draagvlak voor. Dit vormt een aanzienlijk risico voor realisatie van de ontwikkelopgave.

Draagvlak

In de 'Verklaring van Groot-Buggenum' hebben de provincie Limburg en maatschappelijke partners afgesproken zich te zullen inzetten voor de aanpak van natuur in de provincie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen goudgroene, zilvergroene en bronsgroene natuur. In 2015 hebben organisaties uit de recreatie-, natuur-, milieu- en agrarische sector het manifest 'Limburgs Groen: van denken naar doen' aangeboden aan de provincie om input te geven aan de nieuwe coalitiepartijen. In dit manifest geven ze aan samen aan natuurontwikkeling te willen werken om de stap te maken naar uitvoering van de beleidsplannen. In de praktijk is het bestuurlijk draagvlak voor natuurontwikkeling binnen de provincie fragiel. Er is een verschuiving van prioriteiten merkbaar, waarbij natuur minder politiek-bestuurlijke aandacht krijgt. Dit uit zich in een vermindering van de financiële middelen. Zo zijn de extra provinciale middelen voor zilvergroene natuur in deze coalitieperiode niet gecontinueerd. Ook geeft de huidige coalitie aan dat natuurontwikkeling dient bij te dragen aan plattelandsontwikkeling en recreatie. Dat betekent dat zeker binnen de zilvergroene gebieden minder zal kunnen worden gerealiseerd dan oorspronkelijk beoogd. De prioritering zal zich vooral toespitsen op gebieden met Europese en/of PAS-verplichtingen.

Financiering

Uit de financiële analyse blijkt dat de provincie Limburg voor de realisatie van de goudgroene natuur op basis van normkosten over voldoende middelen beschikt. Er zijn in deze coalitieperiode geen middelen gereserveerd voor het realiseren van zilvergroene natuur; de realisatie hiervan zal vanuit andere middelen moeten komen, onder andere door deze te koppelen aan plattelandsontwikkeling en recreatie.

Daarnaast vallen er tekorten te verwachten op beheer. Er is een stijging van de kosten van het reguliere beheer, waardoor er nu een tekort komt op agrarisch natuurbeheer. De TBO's geven momenteel meer uit dan begroot, omdat in 2010 massaal is overgestapt naar het nieuwe stelsel van 84 procent. Deze contracten lopen tot in 2017. Dan kunnen deze contracten worden omgezet naar de 75 procent die is afgesproken in het Natuurpact. Zelfs dan wordt een tekort verwacht omdat het oppervlakte waarvoor beheer nodig is, groeit en de middelen niet. De overgang naar lumpsumcontracten creëert wel flexibiliteit. Politiek wordt er wel gesproken over een nog grotere toename van de eigen bijdrage (30-40 procent). Het is echter onwaarschijnlijk dat beheerders die toename op kunnen vangen. Dat zal ten koste kunnen gaan van de kwaliteit, waardoor beheer slechts op een laag ambitieniveau kan plaatsvinden (instandhouding in plaats van verbetering). Een uitzondering is het hamsterbeleid, waarvoor de vergoeding wel 100 procent is.

In de analyse van de vraag in hoeverre de provincie voldoende middelen heeft, is rekening gehouden met de keuze van Limburg om vanaf 2017 geen provinciale middelen meer in te zetten voor natuurbeheer. Op basis van de analyse gebaseerd op normkosten zouden er voldoende middelen beschikbaar moeten zijn.

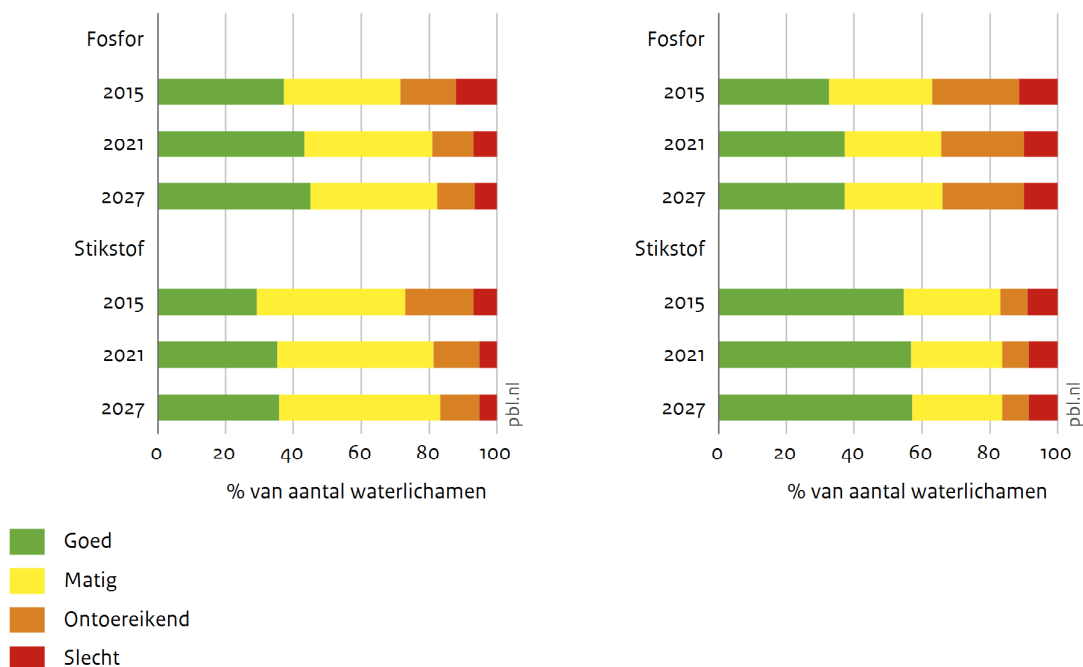
Natuur buiten Europese verplichtingen

Binnen de zilvergroene natuur worden andere partijen uitgenodigd om natuur te realiseren, voornamelijk door landbouw met beperkingen. Voorheen bood de provincie hier extra financiële middelen voor: 50 procent van de afwaardering van de gronden. Nu deze middelen zijn weggefallen, lijkt de potentiële realisatie van deze gebieden beperkt. Er wordt gezocht naar aansluiting met andere opgaves, zoals plattelandsontwikkeling en recreatie. Voor de zilver- en bronsgroene natuur is nog onvoldoende concrete uitwerking om hiervan het effect op het doelbereik te kunnen inschatten. Onderzoek laat zien dat een belangrijke succesfactor voor realisatie in deze gebieden de financiële bijdrage is die de provincies leveren. Zie hiervoor ook Kuindersma et al. (2017).

Beoordeling nutriënten in regionale wateren, volgens Kaderrichtlijn Water

Voor provincies met zand/lössgrond

Voor provincies met klei/veengrond



Bron: Deltares; bewerking PBL

Figuur 5.13.1

5.13 KRW-doelbereik in de provincies

De mate waarin de doelen van de KRW in 2027 worden gehaald, verschilt per provincie. Het doelbereik is afhankelijk van een groot aantal aspecten. Zo varieert de gevoeligheid voor milieudruk per type waterlichaam en aanwezige grondsoort. Maar ook de milieudruk zelf varieert. Naast deze variatie in uitgangssituatie wordt het doelbereik in 2027 bepaald door het type en de omvang van de maatregelen die worden genomen.

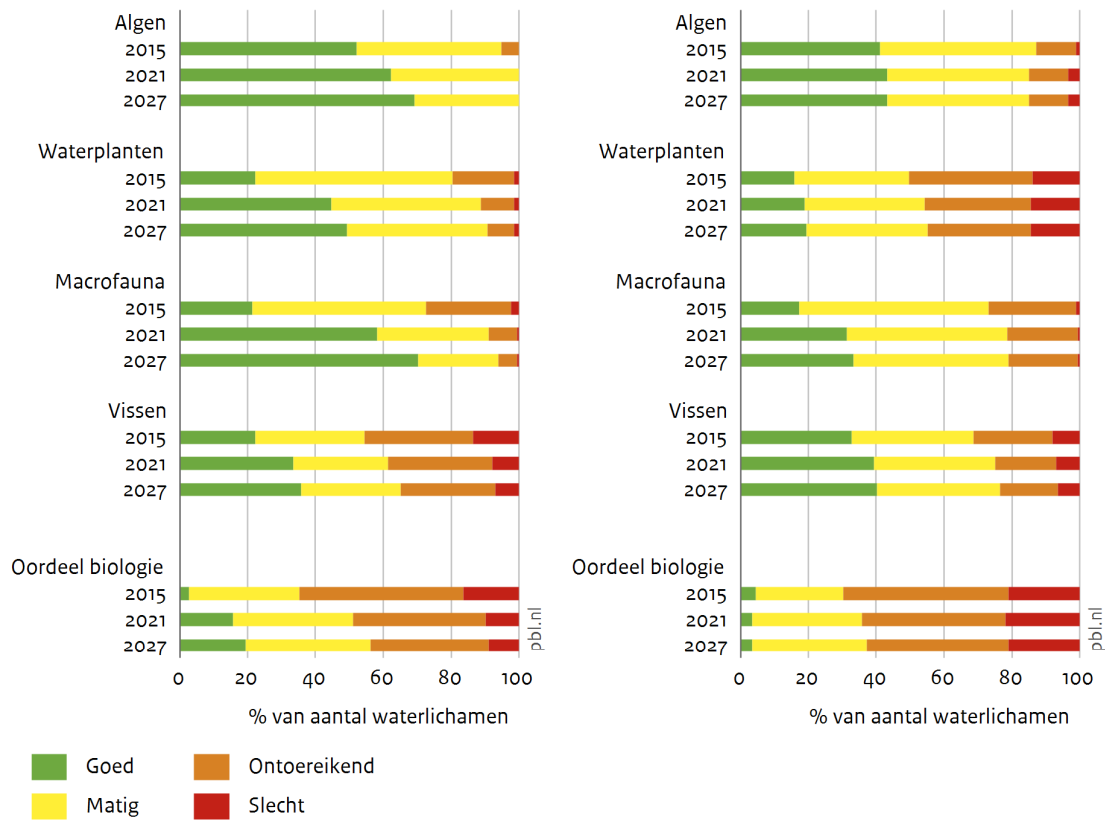
5.13.1 Nutriënten

In figuur 5.13.1 is het doelbereik voor nutriënten volgens de KRW weergegeven voor een aantal provincies met voornamelijk zand- en lössgrond en voor een aantal provincies met voornamelijk klei- en veengrond. Dit onderscheid is gemaakt omdat de grondsoort veel invloed heeft op de toevoer van nutriënten naar het oppervlaktewater: op zandgrond spoelt een groter deel van de stikstof uit de mest van naastgelegen landbouwpercelen richting het water dan op klei- en veengrond (CBS et al. 2016; indicator 0271). Dit is terug te zien in het KRW-doelbereik: in de provincies met zand- en lössgronden zijn er minder waterlichamen die aan de stikstofnorm voldoen dan in de provincies met klei- en veengronden.

Beoordeling biologische kwaliteit in regionale wateren, volgens Kaderrichtlijn Water

Voor provincies met zand/lössgrond

Voor provincies met klei/veengrond



Bron: Deltares; bewerking PBL

Figuur 5.13.2

Ook voor fosfor is de toename in doelbereik richting 2027 in de zand- en lössgronden groter dan in de klei- en veengronden. Meer dan stikstof hoopt fosfor zich op in de bodem. Dit gebeurt in de vorm van fosfaat. Door bemesting in de afgelopen decennia is de bodemvoorraad van fosfaat onder de meeste landbouwgronden groot, wat leidt tot een constante uitspoeling naar het oppervlakte- en grondwater. Op delen van de klei- en veengronden is er via kwel en natuurlijke mineralisatie van veen een grotere achtergrondbelasting van fosfaat. In gebieden met een hoge natuurlijke achtergrondbelasting mogen minder strenge KRW-normen worden gehanteerd. Niet alle waterbeheerders hebben dit ook daadwerkelijk gedaan. Dit kan de reden zijn voor het lagere doelbereik voor fosfor in de klei- en veengebieden.

5.13.2 Biologische kwaliteit

In figuur 5.13.2 is de beoordeling van de biologische kwaliteit volgens de KRW weergegeven voor dezelfde indeling van provincies als hierboven. De verschillen in nutriënten laten zich niet één op één doorvertalen naar verschillen in biologische kwaliteit. Zo scoren, anders dan bij nutriënten, veel biologische maatlaten in de provincies met zand- en lössgronden juist hoog. Deels komt dit doordat in de zand- en lössgebieden veel stromende wateren voorko-

men (beken) en in de klei- en veengebieden meer stilstaande of langzamer stromende wateren, zoals meren en sloten. Hoe meer stroming, hoe minder gevoelig wateren zijn voor nutriënten omdat deze kunnen wegstromen. In stilstaande of minder stromende wateren kunnen de nutriënten zich juist ophopen.

Richting 2027 laten twee soortgroepen een grote vooruitgang zien, zeker in provincies met zand- en lössgronden. Dit zijn de macrofauna en de waterplanten. Deze soortgroepen zijn vooral afhankelijk van een goede inrichting en beheer (zie tabel 4.1). Deze soorten profiteren van natuurgerichte inrichtings- en beheermaatregelen. In de zand- en lössgebieden van hoog-Nederland is de verwachte toename van deze soorten het grootst en worden relatief ook meer inrichtingsmaatregelen genomen dan in de klei- en veengebieden van laag-Nederland. Zo zal na het uitvoeren van alle plannen voor de KRW in 2027 40 procent van alle beken in hoog-Nederland zijn hersteld (dat wil zeggen: weer meanderen met een natuurvriendelijke oever), terwijl 25 procent van de oevers van meren, kanalen en sloten, die vooral in laag-Nederland voorkomen, natuurvriendelijk zullen zijn ingericht.

Dat de provincies met zand- en lössgronden op de meeste biologische maatlatten een hoger doelbereik hebben, komt uiteindelijk ook tot uiting in de eindscore voor biologie volgens de KRW: deze zal in die provincies volgens de berekeningen in 2027 aanzienlijk hoger zijn dan in de provincies met klei- en veengronden.

6 Conclusies

In dit achtergrondrapport staat de vraag centraal wat de potentiële bijdrage is van de provinciale beleidsstrategieën aan de realisatie van de Europese biodiversiteitsdoelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Provincies en Rijk geven in het Natuurpact aan dat ze een 'forse extra stap' willen zetten op weg naar deze doelen. Daarnaast kijken we welke bijdrage dit beleid kan leveren aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De potentie voor het realiseren van deze forse extra stap is aanwezig, zo blijkt uit deze achtergrondstudie. In dit slothoofdstuk presenteren we eerst de belangrijkste conclusies over de potentiële bijdrage die het provinciaal natuurbeleid en het overig beleid aan de VHR-doelen kan leveren. Daarbij bespreken we het planpotentieel en het uitvoeringspotentieel. Vervolgens gaan we in op de mogelijkheden die er zijn om het VHR-doelbereik te vergroten. In paragraaf 6.2 beschrijven we de samenhang met het doelbereik van de KRW. In de laatste paragraaf presenteren we de methodische lessen die tijdens het werkproces zijn geleerd en geven we op basis daarvan aanbevelingen voor de volgende evaluatie, die over drie jaar zal plaatsvinden.

6.1 Potentiële bijdrage beleid aan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn

Door beleid neemt VHR-doelbereik op land toe naar circa 65 procent

De beoogde inspanningen van de provincies en hun partners leveren samen met het KRW-beleid en het (inter)nationaal stikstofbronbeleid naar verwachting een bijdrage aan het realiseren van de doelen van de VHR voor landnatuur. Met het provinciaal natuurbeleid, het KRW-beleid en het stikstofbronbeleid neemt het percentage VHR-soorten waarvoor de condities geschikt zijn voor landelijk duurzaam voortbestaan (VHR-doelbereik), volgens planpotentieel naar verwachting toe van circa 55 procent in 2015 tot circa 65 procent in 2027. Ter vergelijking: het VHR-doelbereik is tussen 2001 en 2012 ongeveer gelijk gebleven. Experts schatten in dat in 2015 het VHR-doelbereik ligt tussen 50 en 56 procent en in 2027 tussen 58 en 69 procent. De inschatting van de verwachte toename in doelbereik is robuust, omdat de toename hiervoor groter is dan de onzekerheidsmarge. Provincies zorgen met het realiseren van het Natuurnetwerk en het verbeteren van de milieu- en watercondities voor de grootste bijdrage (ruim 80 procent) aan de toename in het VHR-doelbereik.

Winst voor VHR-soorten vooral in en rondom Natura 2000-gebieden

In het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact is afgesproken dat de provincies hun Natuurnetwerk en het agrarisch natuurbeheer richten op de Europese biodiversiteitsverplichtingen. In lijn met deze afspraken hebben de meeste provincies hun Natuurnetwerk herijkt en richten zij hun inzet, instrumenten en middelen vooral op deze opgave. De Natura 2000- en PAS-gebieden, als onderdeel van het Natuurnetwerk, krijgen de meeste aandacht vanwege de directe juridische verplichtingen die hieraan zijn verbonden. De provincies richten zich daarbij op het verbeteren van de condities van deze beschermde natuur met maatregelen in en rondom deze gebieden. Hierdoor is de bijdrage aan de verwachte winst voor VHR-soorten in de Natura 2000-gebieden ook het grootst (60 procent). Bijna 40 procent van de winst voor de condities voor VHR-soorten boeken de provincies echter buiten de Natura 2000-gebieden, in de rest van het Natuurnetwerk. Het geconcentreerd inzetten op Natura 2000-gebieden vergroot de ecologische effectiviteit omdat in die gebieden de kern van de populaties van de meeste VHR-soorten voorkomt.

Natuurbeheer zorgt voor behoud en voorkomt achteruitgang populaties

Het natuurbeheer zorgt ervoor dat de bestaande natuur blijft behouden. Zonder natuurbeheer zullen de benodigde condities voor twee derde van de VHR-soorten fors achteruitgaan. Dit komt omdat de meeste VHR-soorten voor een klein of groot deel van hun populatie afhankelijk zijn van natuurbeheer. Eveneens is het van belang dat het beheer ecologisch optimaal wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld dat plagen of maaien plaatsvindt in het goede seizoen, met de juiste frequentie en op de juiste ruimtelijke schaal.

Verbeteren van de milieu- en watercondities levert het grootste effect

De verwachte winst voor het VHR-doelbereik komt voor het grootste deel (circa 60 procent) doordat de milieu- en watercondities verbeteren als gevolg van de gezamenlijke beleidsinzet van provincies en Rijk. Hierbij levert de aanpak van de verdroging de grootste winst op. Verder ontstaat de verwachte winst doordat de provincies hun Natuurnetwerk realiseren. Dit leidt tot betere ruimtelijke condities voor natuur en levert een bijdrage aan de verbetering van het VHR-doelbereik van circa 40 procent. Niet alle winst die de provincies naar verwachting boeken door de milieucondities te verbeteren, is blijvend. Zo is een deel van de verbetering van de milieucondities door tijdelijke herstelmaatregelen slechts tijdelijk. Het gaat hierbij om fysieke maatregelen als maaien en plagen om stikstof uit de bodem te verwijderen.

Bijdrage aan landelijke winst voor VHR verschilt per provincie

De verwachte bijdrage van individuele provincies aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen verschilt sterk. De verschillen blijken vooral samen te hangen met de omvang van hun voorgenomen beleidsinspanningen gemeten in aantal hectares uitbreiding van het Natuurnetwerk en in verbetering van de milieu- en watercondities. Hoe meer provincies beogen te doen, hoe groter hun bijdrage aan de realisatie van de VHR-doelen in Nederland. De provincies met de grootste voorgenomen beleidsinspanningen, zoals Noord-Brabant, Overijssel en Drenthe, dragen daarom naar verwachting het meest bij aan de realisatie van de VHR-doelen. Het mogelijke effect hangt natuurlijk sterk af van de opgave die de provincies nog hebben (als het Natuurnetwerk bijvoorbeeld al grotendeels is gerealiseerd, is de nog te behalen winst kleiner). De opgave voor de VHR-doelen is echter nog zo groot dat er in elke provincie nog winst is te boeken.

Meerdere strategieën zijn effectief

De verwachte bijdrage die de verschillende aanpakken in de provincies zullen leveren aan de realisatie van de VHR-doelen, hangt vooral samen met de omvang van het areaal aan maatregelen, maar verschilt in de effectiviteit per hectare maatregelen. Vooral de aanpak in Drenthe lijkt effectief, omdat deze provincie maatregelen neemt in grootschalige natuurgebieden met een goede ruimtelijke samenhang. Daarnaast zet Drenthe, evenals Noord-Brabant, in op grootschalige omvorming van bestaande natuur, zoals het omvormen van dennenbos tot heide. Hiermee verbetert Drenthe de ruimtelijke condities door de versnippering van leefgebieden binnen het Natuurnetwerk op te lossen. Deze maatregel is naar verwachting bijzonder effectief. Opvallend is verder dat meerdere verschillende combinaties van beleidsstrategieën effectief zijn om de condities voor VHR-soorten te verbeteren. Zo kunnen zowel het relatief sterk inzetten op het verbeteren van de milieucondities binnen de Natura 2000-gebieden (provincie Overijssel) als het inzetten op maatregelen in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden (provincie Noord-Brabant) effectief zijn.

6.1.1 Verwezenlijken plannen vergt aanpak risico's in de uitvoering

Om het VHR-doelbereik op het land van circa 65 procent daadwerkelijk te kunnen verzilveren is het vooral nodig dat de provincies samen met maatschappelijke partijen de voorgenomen plannen volledig realiseren. Dit gaat niet vanzelf. De uitvoering kent een groot aantal risico's, die in alle of sommige provincies waarneembaar zijn.

Inzet grondinstrumentarium van groot belang

In veel gevallen is het beschikbaar krijgen van grond de bepalende factor voor het realiseren van het Natuurnetwerk en het verbeteren van de milieu- en watercondities. Vooral het beschikbaar krijgen van de laatste stukken grond vormt daarbij een risico. Volledige beschikbaarheid van gronden is vaak noodzakelijk of wenselijk om de beoogde condities voor natuur te kunnen realiseren, en om geen nadelige effecten meer te hebben op ander – veelal agrarisch – grondgebruik. Hiervoor is in veel gevallen de medewerking van (agrarische) grondeigenaren noodzakelijk. Deze ontbreekt vaak. Om alle gronden beschikbaar te krijgen is het noodzakelijk een breed grondinstrumentarium in te zetten. Hoewel veel provincies inmiddels ook onteigening beschikbaar stellen, sluiten enkele provincies dwingende instrumenten, zoals onteigening en wettelijke herverkaveling, uit voor het beschikbaar maken van grond. Dit vormt een risico, omdat het de vraag is of ze de gewenste gronden zonder deze maatregelen beschikbaar kunnen maken voor natuur. Een ander instrument waar provincies steeds meer op inzetten om gronden beschikbaar te maken voor natuur is zelfrealisatie. Provincies hebben hier hoge verwachtingen van. Tegelijk is hiervoor vooralsnog een geringe belangstelling. De uitvoerbaarheid van deze en andere nieuwe instrumenten – zoals gebiedsprocessen en natuur op uitnodiging – die de provincies inzetten om het beleid uit te voeren, is nog omgeven met onzekerheden (zie Kuindersma et al. 2017) en het doelbereik van het beleid is sterk afhankelijk van het succes van deze nieuwe instrumenten.

De focus op het realiseren van de PAS- en Natura 2000-opgave is een succesfactor voor deze opgaven, maar heeft ook een keerzijde. Door middelen en instrumenten te concentreren op deze opgave bestaat het risico dat het realiseren van de overige opgave achter blijft. Verder ontwikkelen provincies nieuwe werkwijzen om te leren omgaan met staatssteunregels en gelijkberechtiging, wat kan leiden tot vertraging in de uitvoering (Fontein et al. 2017).

Kansen voor verzilvering

Tegenover deze risico's staan ook kansen om de winst te verzilveren. De beleidsopgave is duidelijker, er is meer medewerking van maatschappelijke partijen en de ambities komen beter overeen met de beschikbare middelen. Daarnaast hebben de provincies meer mogelijkheden dan het Rijk om gebiedsspecifieke afwegingen te maken. Hierdoor kunnen zij beter inspelen op maatschappelijke initiatieven en wensen. Denk hierbij aan de flexibele begrenzing van het Natuurnetwerk en de gebiedsspecifieke uitwerking van de PAS-maatregelen.

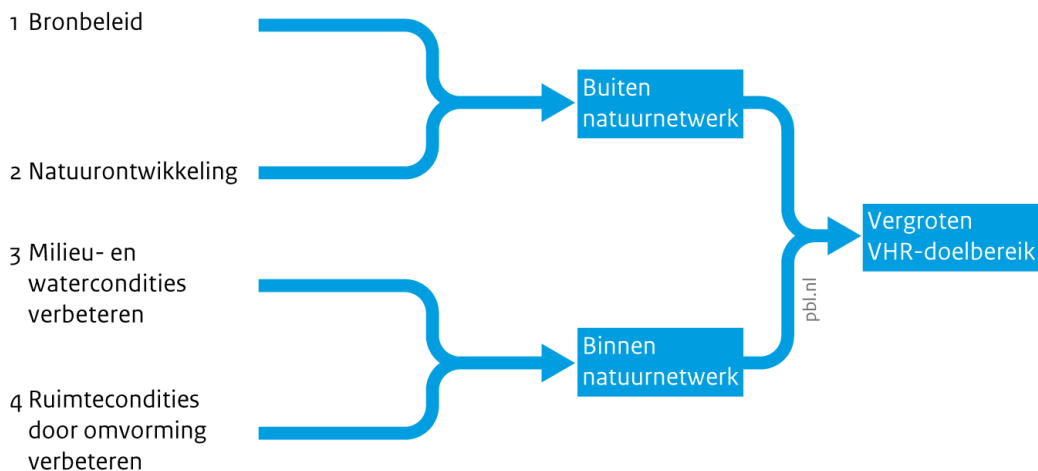
6.1.2 Kansen voor vergroten VHR-doelbereik

De daadwerkelijke bijdrage van de provinciale beleidsstrategieën aan de VHR-doelen kan worden vergroot tot circa 65 procent (het planpotentieel) door de uitvoerbaarheid van deze plannen in de praktijk te vergroten. Daarmee resteert nog een opgave voor circa 35 procent van de VHR-soorten. Om tot een volledig doelbereik te komen zijn aanvullende inspanningen nodig. Er zijn verschillende oplossingsrichtingen om deze opgave aan te pakken (zie figuur 6.1). Met name door de milieu- en watercondities en de ruimtelijke condities binnen het Natuurnetwerk gebiedsgericht te verbeteren kunnen provincies nog veel winst boeken voor de VHR-doelen.

Meeste winst te behalen met verbetering milieu- en watercondities in huidige gebieden

Met het voorgenomen beleid kan het VHR-doelbereik voor landnatuur toenemen tot circa 65 procent. Daarmee resteert nog een opgave voor circa 35 procent van de VHR-soorten. Nog een aanzienlijk deel van de landnatuur blijft namelijk verdroogd, verzuurd en/of vermist. Door deze problemen aan te pakken, zijn er in elke provincie mogelijkheden om de bijdrage aan de realisatie van de landelijke VHR-doelen verder te vergroten. Als alle milieu- en water-

Vier beleidsopties om doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn verder te vergroten



Bron: PBL

Figuur 6.1

condities in het Natuurnetwerk en overige natuur duurzaam zijn, dan neemt het VHR-doelbereik naar verwachting toe tot ruim 75 procent. De grootste winst (circa 50 procent) is naar verwachting te behalen als de provincies de verdroging aanpakken. Het oplossen van vermessing en verzuring kan ook zorgen voor elk een kwart van de potentiële winst.

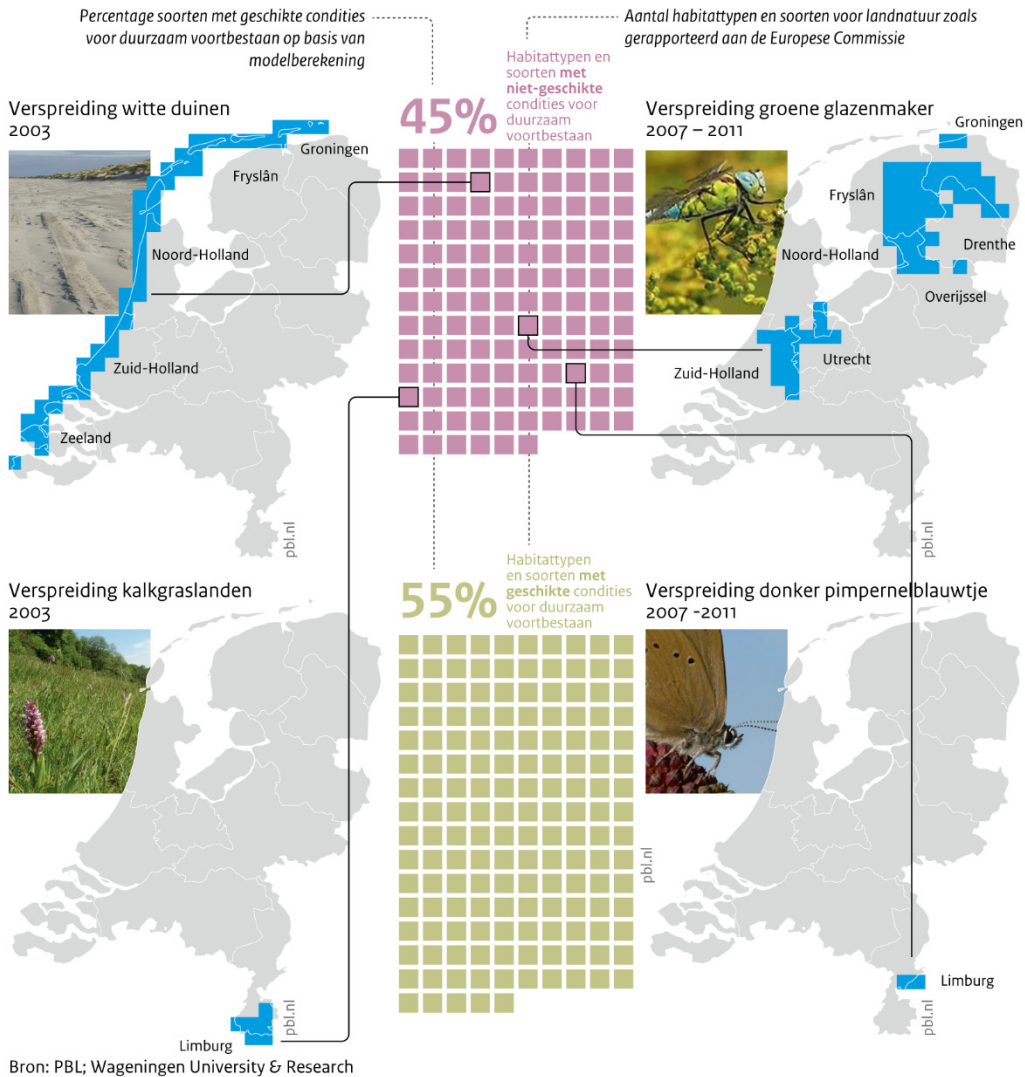
Milieu- en watercondities kunnen worden verbeterd met extra bronmaatregelen en/of gebiedsgerichte inzet van herstelmaatregelen, herinrichting, antiverdrogingsmaatregelen en zonerings. De grootste winst voor VHR-soorten is daarbij te realiseren als de provincies inzetten op de Natura 2000-gebieden waar knelpunten spelen en waar tot 2027 nog weinig maatregelen zijn voorgenomen (zoals duingebieden, Lauwersmeer, oostelijke deel van Peelgebieden en dergelijke) of op gebieden van het overige netwerk waar kansen liggen voor VHR-natuur (zoals Utrechtse Heuvelrug). Binnen deze gebieden is het inzetten op verbetering in grote aaneengesloten gebieden het meest effectief. Ten slotte kunnen provincies het agrarisch natuurbeheer effectiever inzetten door het meer te richten op het verbeteren van de milieu- en watercondities voor de VHR-soorten.

Voor volledig doelbereik is meer leefgebied nodig, ook buiten het huidige Natuurnetwerk

De verbetering van de milieu- en watercondities alleen is echter niet voldoende om VHR-soorten duurzaam te kunnen behouden. Voor een deel van die soorten is het aanwezige leefgebied in het Natuurnetwerk in principe wel groot genoeg, maar door versnippering is het vaak nog opgedeeld in kleine eenheden die ongeschikt zijn voor duurzaam behoud. Wanneer naast de milieu- en watercondities ook de versnippering binnen de beoogde natuur wordt opgelost, dan neemt het VHR-doelbereik naar verwachting toe tot maximaal 80 procent.

Het beoogde Natuurnetwerk en overige natuur is te klein om alle VHR-soorten duurzaam te laten voorkomen. Om tot volledig doelbereik te komen is er nieuw geschikt leefgebied nodig buiten het netwerk. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door uitbreiding van bestaande gebieden met nieuwe natuur, door natuur in de stad of voor een aantal soorten in het agrarisch gebied.

Voorbeelden van verspreiding van habitattypen en soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn



Figuur 6.2

Volledige realisatie VHR-doelen vergt gezamenlijke aanpak

De VHR-doelen zijn op landelijk niveau geformuleerd. Het bereiken van een landelijke gunstige staat van instandhouding voor alle VHR-soorten en habitattypen vergt echter meer dan het realiseren van de doelen in de Natura 2000-gebieden. Om de landelijke VHR-doelen te realiseren is een gezamenlijke inzet van alle provincies en het Rijk nodig (figuur 6.2). De VHR-soorten en hun leefgebieden zijn immers verspreid over alle provincies en natuurgebieden en populaties van soorten overschrijden vaak provinciegrenzen. Wat nodig is om te komen tot volledig doelbereik, is niet bekend en vergt een verkennende analyse.

Ook bronbeleid blijft nodig

Naast gebiedsgericht beleid kan het stikstofbronbeleid nog veel bijdragen aan het VHR-doelbereik. Dit is nodig omdat een deel van het gebiedsgerichte beleid gericht op de bestrijding van de effecten van stikstofbelasting slechts een tijdelijk effect heeft. Noord-Brabant en Limburg zetten juist in op stikstofbronbeleid voor de veeteelt. Dit kan ook in andere provin-

cies worden opgepakt. Ook het Rijk kan daaraan een bijdrage leveren. Voor duurzame niveaus van stikstof binnen de natuurgebieden is een gecoördineerd bronbeleid nodig op Europees, nationaal en regionaal niveau.

6.2 Potentiële bijdrage aan KRW-doelbereik

Vooral rond KRW-wateren draagt natuurbeleid bij aan KRW-doelen

Rijk en provincies willen met het Natuurpact zo veel mogelijk synergie bereiken tussen het realiseren van natuur- en waterdoelen. In en rond de regionale KRW-oppervlaktewateren bestaat een grote synergie tussen het voorgenomen water- en natuurbeleid. Een groot deel (circa 85 procent) van de fysieke maatregelen voor de natuur in en rond deze wateren is ook opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen (KRW-plannen). De bijdrage van het natuurbeleid is hierbij niet apart te onderscheiden, doordat provincies het natuur- en waterbeleid in veel gebieden met elkaar combineren. De inrichtingsmaatregelen, gefinancierd via KRW-middelen en/of provinciale natuurmiddelen, dragen voor een groot deel (circa 90 procent) bij aan de in 2027 verwachte kwaliteitsverhoging van waterplanten, macrofauna en vissen, die een onderdeel zijn van de overkoepelende biologische KRW-doelstelling.

In beïnvloedingsgebieden van KRW-wateren kansen voor vergroten synergie

Er is meer synergie mogelijk buiten de regionale KRW-wateren in gebieden (beïnvloedingsgebieden) die effect hebben op deze wateren. Circa 30 procent van de voorgenomen maatregelen vanuit het provinciaal natuurbeleid is ook opgenomen in het KRW-beleid en draagt zo bij aan de waterkwaliteit van KRW-wateren. Als provincies in hun natuurbeleid meer rekening houden met de KRW-doelen, dan kan de bijdrage aan de KRW-doelen worden vergroot. Er is ook potentieel voor bijdragen aan de KRW vanuit het agrarisch natuurbeheer, door meer in te zetten op het verbeteren van de milieucondities. Zo kan een beperking van mest en gewasbeschermingsmiddelen bij ecologisch waardevolle graslanden bijdragen aan KRW-doelen.

6.3 Conclusies ten aanzien van de methode

Deze paragraaf behandelt, in het kader van het lerend evalueren, een aantal verbeteropties voor de methodiek. Dit op basis van de ervaringen uit dit onderzoek.

Vervolgonderzoek naar verbetering ex-antemodellering

Tijdens verschillende consultatierondes met provincies en Rijk zijn de modelresultaten van de ex-anteanalyse besproken. Daarbij werd duidelijk dat provincies en Rijk behoefte hebben aan een duiding van de beleidsmatige betekenis van de modeluitkomsten. In de voorliggende rapportage is daarom steeds aangegeven op welke doelen en welke type natuur de modeluitkomsten betrekking hebben. Deze duiding kan verder worden verbeterd door de samenhang tussen landnatuur en waternatuur scherper in beeld te brengen en te modelleren. Ten behoeve van de duiding van het modelwerk is in deze rapportage ook aandacht geschonken aan onzekerheden. Zo is in dit rapport de onzekerheid ingeschat van de indicator 'percentage VHR-soorten met condities voor duurzaam voortbestaan'. Daarbij is ook de beleidsmatige betekenis van die onzekerheid beschreven. Zo is aangegeven wat de relatief grote onzekerheid in het uitvoeringspotentieel beleidsmatig kan betekenen. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op het meer modelmatig berekenen van de onzekerheid, waarbij ook de onzekerheid op provinciaal niveau in beeld wordt gebracht. Dit kan helpen bij het identificeren van de oorzaken van onzekerheden, hetgeen aanleiding kan geven tot gerichte bijstelling van het beleid.

Onzekerheidsanalyses hebben duidelijk gemaakt dat een aanzienlijk deel van de onzekerheid in de inschatting voor het planpotentieel, wordt veroorzaakt door onzekere invoergegevens. Met name gegevens over de milieu- en watercondities blijken een bron van onzekerheid. Provincies zijn bezig om gegevens te verzamelen over de natuurkwaliteit in natuurgebieden. Daarbij wordt ook informatie verzameld over de milieu- en watercondities. In de provinciale werkwijze van die monitoring is aangegeven dat gegevens worden gepresenteerd op het niveau van gemiddelden per gebied. De provinciale informatie, mits ook beschikbaar op een gedetailleerder niveau, biedt kansen om modellen en indicatoren te verbeteren. In vervolgonderzoek zou, samen met de provincies en de provinciale uitvoeringsorganisatie Bij12, kunnen worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn om datastromen te optimaliseren en beschikbaar te maken. Belangrijk daarbij is ook te kijken naar de beschikbaarheid van informatie over maatregelen. In de huidige analyse is gewerkt met beperkte informatie. Zo blijkt dat slechts een kwart van de PAS-maatregelen die zijn vastgelegd in de Aerius-monitor, een nauwkeurige locatieduiding heeft. Ook veel van de KRW-maatregelen zijn niet nauwkeurig aangeduid in, voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) beschikbare, databases. Voor betrouwbare schattingen van het doelbereik zou het wenselijk zijn dat de informatie over genomen en voorgenomen maatregelen wordt vastgelegd en beschikbaar komt met een aanduiding van de locatie en de omvang (aantal hectares).

Vervolgonderzoek ter voorbereiding op ex-postanalyses

Het PBL heeft in deze evaluatie van het Natuurpact vooral ingezet op een ex-anteanalyse van de provinciale plannen. We kijken dus vooral vooruit naar mogelijke effecten (ex ante) en slechts beperkt naar resultaten en waargenomen effecten (ex post). Dit omdat het nog te vroeg is om in het veld meetbare resultaten te zien. In de volgende beleidsevaluaties zullen de waargenomen resultaten en effecten van het gevoerde beleid steeds meer centraal staan. Om veranderingen in de KRW- en VHR-doelen te kunnen volgen zijn dan indicatoren nodig die, op basis van monitoringdata, laten zien hoe de natuur buiten verandert. Trends van gemeten biodiversiteitsindicatoren zijn slechts beperkt opgenomen in dit rapport. Ook is in de presentaties bij de provincies geoefend met de eerste aanzetten daarvoor (De Knegt et al. in voorbereiding; Verweij et al. 2016). Mede op basis van de ervaring tijdens dit onderzoek blijkt dat het ontwikkelen van goede provinciale indicatoren niet eenvoudig is en een goed voorbereidingstraject behoeft. Een belangrijk punt van aandacht in het onderzoek is hoe deze gegevens antwoord kunnen geven op beleidsvragen van de provincies en kunnen bijdragen aan inzichten om het beleid te versterken en bij te sturen. Dit vergt een gezamenlijk traject met de provincies om te komen tot de benodigde informatie.

Een analyse van de efficiëntie van het natuurbeleid komt niet aan bod in deze rapportage. Rijk en provincies vonden het te vroeg om deze vraag te beantwoorden. Bovendien ontbrak hiervoor het inzicht in de kosten van de verschillende beleidsstrategieën, zoals het realiseren van het Natuurnetwerk en het natuurbeheer. Dit komt doordat de provincies in hun financiële verslagen onvoldoende onderscheid maken in kostencategorieën en dit bovendien allemaal op een verschillende manier doen. We kunnen hier in een volgende rapportage nader op ingaan, mits de provincies de kosten van hun beleid voldoende kunnen uitsplitsen.

Definities

AERIUS-monitor

AERIUS is het rekeninstrument van de PAS. In de AERIUS-monitor worden de uitvoering en het resultaat van de PAS gevolgd en vastgelegd.

Agrarisch natuurbeheer

Het doel van agrarisch natuurbeheer is het verhogen van de natuurkwaliteit van het landelijk gebied door de agrarische bedrijfsvoering aan te passen. De gronden zijn nu veelal in agrarisch gebruik en blijven de hoofdfunctie landbouw houden. Een beperkt deel ligt in het Natuurnetwerk Nederland.

Ambitiekaart

Kaart met daarin per locatie aangegeven welk beheertype wordt nagestreefd.

Beheertype

Een beheertype is een specifiek type natuur (zoals droge heide) met een vergelijkbaar beheer en vergelijkbare kosten. Het is een onderdeel uit de natuurtypologie van de Index Natuur en Landschap (Index NL), die de natuur categoriseert in een 17-tal natuurtypen en onderliggend 47 beheertypen.

Beheertypenkaart

Kaart per provincie met per locatie de actuele natuursituatie voor het (agrarisch) natuurbeheer, aangeduid als beheertypen. Subsidie is alleen mogelijk voor de beheertypen van de Index Natuur en Landschap die in het Natuurbeheerplan zijn begrensd en vastgesteld.

BIJ12

BIJ12 is de uitvoeringsorganisatie voor de samenwerkende provincies, die zich naast uitvoering richt op informatievoorziening en kennisontwikkeling. BIJ12 werkt behalve voor de provincies ook voor het Rijk en andere ketenpartners.

Biodiversiteit

De variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken. Biodiversiteit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen en omvat vaak ook de processen en functies binnen een ecosysteem.

Biologische kwaliteit Kaderrichtlijn Water

De biologische kwaliteit beoordeelt het voorkomen van planten- en diersoorten in oppervlaktewater ten opzichte van de daarvoor gestelde KRW-doelen.

Collectieven

Een agrarisch collectief is een samenwerkingsverband in een bepaald gebied. Het bestaat uit agrariërs en andere grondgebruikers in dat gebied die zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De collectieven sluiten zelf de contracten met de agrarische natuurbeheerders (boeren) af.

Commissie-Jansen 1, 2, 3

Commissies die in opdracht van IPO advies opgesteld hebben over (I) de verdeling van de middelen behorende bij het decentralisatieakkoord, (II) over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland en (III) over het verdeelmodel van het provinciefonds.

DLG

Dienst Landelijk Gebied. De dienst was tot begin 2015 het grondbedrijf van de overheid in het landelijk gebied. De taken zijn

overgegaan naar de provincies en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

Ecosystemen

Verzameling van organismen in een gebied die een relatie hebben met elkaar en met het fysische en chemische milieu waarin zij voorkomen. Ecosystemen bestaan meestal in functionele geografische eenheden, zoals een bos of een meer.

Europese biodiversiteitsverplichtingen

Doelen die voortkomen uit de Vogel- of Habitatrichtlijn of Kaderrichtlijn Water. Deze verwijzen in dit rapport naar het doel om soorten en habitattypen landelijk in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

Ex-ante KRW

Ex-ante-evaluatie van het PBL naar de effecten van de voorgenomen KRW-plannen.

EZ

Ministerie van Economische Zaken.

Functieverandering

Grond die voor een ander doel in gebruik is, veranderen naar natuur. Het gaat dan veelal om het veranderen van landbouwgrond in natuur.

Fysieke condities

Het totaal van condities op een bepaalde locatie, zoals grondwaterstand en bodem-pH.

Fysieke maatregelen

Maatregelen (zoals plaggen, bekalken, inrichting) die ingrijpen op de fysieke condities, zoals grondwaterstand, bodem-pH.

GDN

Grootschalige Depositiekaarten Nederland. Het RIVM stelt deze jaarlijks vast.

Gebiedsgericht Kaderrichtlijn Water beleid

Beleid voor de KRW gericht op maatregelen voor specifieke wateren en in specifieke gebieden, in tegenstelling tot generiek beleid dat algemeen geldend is.

Gelijkberechtiging (natuurbeheer)

Term waarmee wordt aangeduid dat terreinbeherende natuurorganisaties (TBO's) en andere private natuurbeheerders gelijke kansen en gelijke behandeling krijgen bij natuurbeheer.

Generiek stikstofbronbeleid

Nationaal of Europees beleid, gericht op het terugdringen van emissies. Generiek beleid is doorgaans bronbeleid. Milieubeleid dat is gericht op de bronnen van milieuvervuiling (in tegenstelling tot effectbeleid, dat is gericht op het effect van milieuvervuiling).

GEP

Goed Ecologisch Potentieel: het ecologisch doel van de KRW voor kunstmatige en sterk veranderde wateren.

GET

Goede Ecologische Toestand: het ecologisch doel van de KRW voor natuurlijke wateren.

Grondmobiliteit

Grondmobiliteit is de hoeveelheid grond die in een bepaalde tijd van eigenaar of pachter wisselt.

Grondverwerving

Aankoop van grond.

Grootschalig beheertype

Specifieke groep van beheertypen, waarin beheer grootschalig of meer op landshapsniveau wordt uitgevoerd.

GS

Gedeputeerde Staten.

Habitat

De natuurlijke of halfnatuurlijke leefomgeving van planten- of diersoorten.

Habitatrichtlijnsoorten

Soorten genoemd in de Habitatrichtlijn, exclusief de typische soorten van beschermde habitattypen.

Habitattype

In dit rapport verwijzend naar de in Nederland voorkomende typen habitats die beschermd zijn via de Habitatrichtlijn.

Herijking EHS

Proces waarin de oorspronkelijke hectare-doelstelling van de Ecologische Hoofdstructuur naar beneden is bijgesteld.

Herstelmaatregelen

Totaal van maatregelen die in een natuurgebied worden genomen ten behoeve van herstel van soorten, levensgemeenschappen, habitats of ecosystemen, veelal door ingrijpen in de milieu- en watercondities die daarvoor nodig zijn.

ILG

Investeringsbudget Landelijk Gebied: een subsidieregeling van het Rijk (2007-2012) bedoeld om het landelijk gebied mooi en leefbaar te houden.

Kerngebied

Verwijst in dit rapport naar de gebieden met hoge dichtheden aan weidevogels en andere soorten die baat hebben bij agrarisch natuurbeheer.

Kritische depositie

Het stikstofniveau waaronder geen noemenswaardige schade aan de natuur optreedt.

KRW

Kaderrichtlijn Water: Europese richtlijn voor bescherming en duurzaam gebruik van oppervlaktewater en grondwater.

KRW-verkenner

Rekenmodel voor het doorrekenen van effecten van maatregelen op de doelen van de KRW in oppervlaktewater.

Landnatuur

Verwijst in dit rapport naar het totaal aan natuur op het land, zoals weergegeven op beheer- en/of ambitiekaarten aangevuld met gebieden met agrarisch natuurbeheer, met uitzondering van gebieden die onder water staan.

Leefgebied

Synoniem voor habitat.

LTO

Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland.

Macrofauna

Macrofauna is een verzamelnaam voor ongewervelde dieren die met het 'blote' oog te zien zijn, de zogenoemde macro-invertebraten.

Manifestpartijen

Maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij planvorming en/of uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid.

Metanatuurplanner

Rekenmodel gebruikt voor het inschatten van de ecologische effecten van de provinciale natuurplannen op het percentage VHR-soorten dat duurzaam kan voortbestaan in Nederland.

Milieuconditie stikstof

Geeft aan of de hoogte van de stikstofdepositie voldoet aan de randvoorwaarden die een beheertype of soort stelt. Wanneer deze voldoet, dan zijn de fysieke condities geschikt voor het voorkomen van het beheertype of de soort. Bij te hoge stikstofdepositie is sprake van vermessing.

Milieuconditie zuurgraad

Geeft aan of de zuurgraad van de bodem voldoet aan de randvoorwaarden of geschikte condities die een beheertype of soort stelt. Wanneer deze voldoet, dan zijn de fysieke condities geschikt voor het voorkomen van het beheertype of de soort. Wanneer de bodem te zuur is, is sprake van verzuring.

Natura 2000-gebieden

Een Europees stelsel van natuurgebieden, bedoeld om internationaal belangrijke leefgebieden en soorten te beschermen.

Natuurbeheer

Het geheel aan maatregelen in en rond natuurgebieden dat is gericht op instandhouding (regulier natuurbeheer) of herstel/ontwikkeling van soorten, levensgemeenschappen, habitats en ecosystemen.

Natuurkwaliteit

De kwaliteit van de natuur wordt bepaald door de aanwezigheid van de oorspronkelijke soorten van het ecosysteem. De kwaliteit wordt bepaald ten opzichte van een natuurlijke of historische referentie.

Natuurnetwerk Nederland

Het samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke natuurgebieden. Voorheen ook wel aangeduid met de naam Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Natuurtype

Onderdeel uit de natuurtypologie van de Index Natuur en Landschap (Index NL), die de natuur categoriseert in een 17-tal natuurtypen en onderliggende beheertypen.

Omvorming

Verandering van het ene beheertype in het andere, waarbij er ingrijpende beheerveranderingen plaatsvinden (zoals het kappen van bos voor de realisatie van heide).

Onteigening

Verwijst in dit rapport naar het verplichten van eigenaren om hun grond te verkopen aan de overheid.

Ontwikkelopgave

De totale opgave voor het areaal dat wordt verworven (areaaluitbreiding) en wordt ingericht, inclusief het areaal dat al is verworven maar nog moet worden ingericht (restant inrichting).

Optimale condities

De condities voor soorten of beheertypen zijn optimaal wanneer de fysieke condities geschikt zijn voor het voorkomen van soorten of beheertypen.

Overige natuur

Natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland.

PAS

Programma Aanpak Stikstof: een landelijk programma voor het verminderen van de stikstofdepositie en het bestrijden van de effecten van stikstofbelasting op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

PBL

Planbureau voor de Leefomgeving.

Planpotentieel

Het te verwachten effect in 2027 als het voorgenomen beleid volledig wordt gerealiseerd. In deze studie gaat het om potentieel van het provinciaal natuurbeleid, het KRW-beleid en het (inter)nationale stikstofbronbeleid.

POP3

Het derde Europese subsidieprogramma voor het ontwikkelen, verduurzamen en innoveren van de agrarische sector in Nederland. Dit Plattelandsontwikkelingsprogramma loopt van 2014 tot 2020.

PS

Provinciale Staten.

Procesbeheer

Procesbeheer gaat om het toepassen van vormen van natuurbeheer, waarbij minder beheer wordt uitgevoerd en het beheer meer aansluit op natuurlijke processen zoals predatie, begrazing en het herstellen van kringlopen.

Regulier natuurbeheer

Beheer van natuur door TBO's en particulieren.

RIVM

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Robuuste verbindingen

Ecologische verbindingzones via welke dier- en plantensoorten zich tussen natuurgebieden kunnen verspreiden. Onderdeel van de oorspronkelijke EHS.

Ruimtelijke conditie

Geeft aan of een locatie met een beheertype voldoende groot en samenhangend is voor het voorkomen van 50 procent van de daaraan toegewezen soorten. Indien dit onvoldoende is, is sprake van versnippering en/of tekort aan leefgebied.

RWZI-maatregel

Maatregelen ten aanzien van rioolwaterzuiveringsinstallaties.

SKNL

Subsidie(regeling) Kwaliteitsimpuls natuur en landschap. Onder deze regeling valt zowel de investeringssubsidie voor inrichtingsmaatregelen als de subsidie voor functieverandering.

Sleutelpopulatie

Een populatie organismen die groot genoeg is (stabiel en levensvatbaar) om voort te kunnen bestaan binnen een natuurnetwerk als het Natuurnetwerk Nederland (Pouwels et al. 2016; Verboom et al. 2001). Een sleutelpopulatie kan voorkomen wanneer het leefgebied van de soort

voldoende groot en samenhangend is en ook van goede kwaliteit.

SNL

Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer. Via dit stelsel verlenen de provincies subsidie voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen, in het kader van de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden, het (agrarisch) natuurbeheer en het soortenbeleid.

Staat van instandhouding

Term uit de Europese Habitatrichtlijn. De beoordeling van de staat van instandhouding van een habitatype of soort gebeurt landelijk op basis van vier aspecten, zoals verandering in geografische verspreiding, hoeveelheid (populatieomvang of oppervlakte), kwaliteit van een leefgebied/habitatype en perspectieven voor duurzaam behoud. De stand van instandhouding kan onbekend, gunstig, matig ongunstig of zeer ongunstig zijn.

Systeeminterventies landbouwproductiesysteem

Hierbij wordt een complex aan maatregelen genomen ten aanzien van het landbouwproductiesysteem, zoals de vergroening van het gemeenschappelijke landbouwbeleid of het stellen van milieueisen aan de landbouwproductie.

TBO

Terreinbeherende organisaties zijn organisaties die natuurterreinen bezitten of in beheer hebben.

Tijdelijk herstelbeheer

Herstelmaatregelen die maar een tijdelijk herstel veroorzaken, zoals plaggen.

TOP-gebieden

Door de provincies ingediende gebieden die in het kader van het verdrogingsbeleid met voorrang worden aangepakt.

Trend

Verandering over de tijd.

Typische soorten

Selectie van soorten uit de Habitatrichtlijn die wordt gebruikt om de staat van instandhouding van een Habitatrichtlijntype te bepalen.

Uitnodigingsplanologie

Uitnodigingsplanologie is een vorm van grondbeleid waarin de overheid de maatschappij (particulieren, projectontwikkelaars en andere maatschappelijke actoren) uitnodigt om een gebied te (her)ontwikkelen.

Uitvoerbaarheid

Hiermee wordt aangegeven of de uitvoering van het beleid reëel is, als we kijken naar de kansen en risico's voor de uitvoering.

Uitvoeringspotentieel

Het verwachte effect van het beleid in de praktijk, waarbij rekening wordt gehouden met te verwachten faal- of succesfactoren, kansen en risico's. In deze studie gaat het alleen om het uitvoeringspotentieel van het provinciaal natuurbeleid.

Vastgesteld beleid

Beleid waarvoor instrumentering, financiering en bevoegdheden zijn vastgesteld, bijvoorbeeld door Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten.

Verdroging

In dit rapport wordt een gebied beschouwd als verdroogd als de grondwaterstand (GVG) afwijkt van de grondwaterstand die nodig is voor aanwezige of nagestreefde beheertypen. In het beleid wordt een natuurgebied als verdroogd beschouwd als de grondwaterstand te laag is, als er te weinig kwelwater is of als het ingelaten water van onvoldoende kwaliteit is om karakteristieke ecologische waarden van dat gebied te garanderen.

Vermesting

Toename van de voedselrijkdom van bodem of water. In landnatuur wordt dit veelal veroorzaakt doordat de hoeveelheid atmosferische stikstofdepositie hoger is dan gewenst voor aanwezige of nagestreefde beheertype. In waternatuur wordt dit veelal veroorzaakt door de toename van hoeveelheden fosfaat of stikstof in het water.

Versnippering

Leefgebieden zijn onvoldoende verbonden.

Verzuring

Afname van de zuurgraad van bodem of water.

VHR

Vogel- en Habitatrichtlijn: De Vogelrichtlijn (1979, in werking sinds 1981) betreft de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten – inclusief eieren, nesten en leefgebieden – op het grondgebied van de EU-lidstaten. De lidstaten zijn verplicht alle benodigde maatregelen (aangaande bescherming, beheer en regulering) te nemen om de leefgebieden van vogelsoorten te beschermen, zodanig te herstellen en in stand te houden. De Habitatrichtlijn (1992, in werking sinds 1994) betreft de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit op het grondgebied van de EU-lidstaten. De Habitatrichtlijn is de Europese implementatie van het Verdrag van Bern (1979).

VHR-doelbereik

Het percentage soorten en habitattypen wat landelijk een gunstige staat van instandhouding heeft. In deze rapportage is dit ingeschat voor landnatuur op basis van het percentage beschouwde VHR-soorten waarvoor de condities landelijk duurzaam voortbestaan mogelijk maken.

VHR-soorten

Direct of indirect zijn geen termen die hier passen. Soorten van bijlage II, IV en V van de Habitatrichtlijn inclusief typische soorten van Habitattypen en alle in het wild levende vogels. In de modelberekeningen gaat het om een selectie van vogels, vlinders en planten die op landnatuur voorkomen.

Vogelrichtlijnsorten

Vogelsoorten die zijn beschermd via de Vogelrichtlijn. In dit rapport gaat het vooral om de broedvogels.

Voorgenomen beleid

Beleid dat door het kabinet aan de Tweede Kamer of door Provinciale Staten is aangekondigd, maar waarbij instrumentering, financiering of bevoegdheden (nog) niet aanwezig zijn, en waarvoor de besluitvorming nog niet is afgerond.

Voortgangsrapportage Natuur

Vanaf 2015 zijn de provincies verantwoordelijk voor de monitoring van natuurgegevens en rapportages over de verwerving, inrichting, beheer van natuurgronden en de natuurkwaliteit. De rapportage wordt uitgevoerd door BIJ12.

Waterconditie

Geeft aan of de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand op een locatie, als maat voor de vochttoestand van de bodem, voldoet aan de randvoorwaarden of geschikte condities die een beheertype of soort stelt. Wanneer deze voldoet, dan zijn de fysieke condities geschikt voor het voorkomen van het beheertype of de soort. Bij te droge situaties is er sprake van verdroging.

Waterlichaam

Binnen de KRW: een oppervlaktewater met een redelijke omvang en een redelijk

uniforme toestand, waarover wordt gerapporteerd aan de Europese Commissie.

Werkwijze 'Natuurkwaliteit en monitoring'

Een handleiding ontwikkeld door het Rijk, de provincies en de beheerders om de evaluatie van natuurbeleid en -beheer te ondersteunen. Hierin zijn voor alle beheertypen vereisten opgenomen met kwaliteitsklassen voor goed, matig of slecht voor de verschillende fysieke condities.

WUR

Wageningen University & Research centre.

Zelfrealisatie

Functiewijziging naar natuur realiseren zonder eigendomswijziging. Dus door de bestaande eigenaar van het betreffende gebied in tegenstelling tot het verwerven en inrichten van gebieden als natuur door de overheid.

Literatuur

Bal, D., H.M. Beije, M. Felliger, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2001), *Handboek natuurdoeltypen*, Wageningen: Rapport Expertisecentrum LNV 2001/020.

Beek, J.G van, R.F. van Rosmalen, B.F. van Tooren & P.C. van der Molen (2014), *Werkwijze Monitoring en Beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS*, Utrecht: BIJ12

Boonstra, F.G., D.W. Bruil, R.J. Fontein & W. de Haas (2014), *Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*, Alterra-rapport 2595, Wageningen: Alterra Wageningen University & Research centre.

Bijlsma, R.J., J.A.M. Janssen, E.J. Weeda & J.H.J. Schaminée (2014), *Habitattypen in Nederland. Referentiewaarden voor area en range*, WOt-rapport 125, Wageningen: Wageningen University & Research centre.

CBD (2012), *Strategic plan for biodiversity 2011-2020 and the Aichi biodiversity targets. 'Living in harmony with nature'*, COP 10 decision X/2, Montreal, Canada: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.

CBS, PBL & Wageningen UR (2016), *www.compendiumvoordeleefomgeving.nl*. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.

Delft, S.P.J. van, T. Hoogland, G.J. Roerink & W.M.L. Meijninger (2017), *Verdrogingsinformatie voor de Nederlandse natuur. Een vergelijking tussen de actuele en gewenste grondwatersituatie*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

EEA (2015), *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007-2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EC (2011), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Our life as assurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*, COM(2011) 244 final, Brussels: European Commission.

ETC-BD (2011), *Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive – explanatory notes and guidelines for the period 2007-2012*, European Topic Centre on Biological Diversity.

ETC-BDa (website accessed Aug 2016), *Reference Portal for reporting under the Article 17 of the Habitats Directive*, European Topic Centre on Biological Diversity.

ETC-BDb (website accessed Aug 2016), *Reference Portal for reporting under the Article 12 of the Birds Directive*, European Topic Centre on Biological Diversity.

EZ en provincies (2013), *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Folkert, Rob, Rikke Arnouts, Chris Backes, Jan van Dam, Dirk-Jan van der Hoek & Marian van Schijndel (2014), *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Fontein, R.J., S. van Broekhoven, D. Kamphorst, A. Gerritsen, A. de Blaeij & R. Arnouts (2017), *Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergrondrapport bij evaluatie Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Gaalen, Frank van, Aaldrik Tiktak, Ron Franken, Erwin van Boekel, Peter van Puijenbroek & Hanneke Muilwijk (2016), *Waterkwaliteit nu en in de toekomst*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Greft-van Rossum, J.G.M. van der, B. de Knecht, G.W.W. Wamelink, J. Clement, J.Y. Frissel, R. Pouwels, P. van Puijenbroek, M.E. Sanders, L.B. Sparrius, C.A.M. van Swaay & R.M.A. Wegman (2014), *Biodiversiteitsgraadmeters Noord-Holland; Status en trend van ecosystemen en soorten*, Alterra-rapport 2543, Wageningen: Alterra Wageningen University & Research centre.

IPO (2009), *Natuurmeting op Kaart*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO (2014), *Natuurmeting op Kaart*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO (2015a), *Natuurmeting op Kaart*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO (2015b), *Natuur in de provincie. Eén jaar Natuurpact in uitvoering*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

Kleunen A. van, H.F. van Dobben & A.M. Schmidt (2007), *Habitataspecten en drukfactoren voor soorten*. Alterra-rapport 1584, Wageningen: Alterra.

Kleunen, A. van, M. Roomen, E. van Winden, D. Zoetebier, A. Boele, H. Sierdsema, C. van Turnhout, M. Hornman & F. Hustings (2013), *Toelichting op geleverde vogelinformatie voor de Vogelrichtlijnrapportage 2008-2012*, Sovon-notitie 2013-110, Nijmegen: Sovon Vogelonderzoek Nederland.

Knecht, B. de, D.C.J. van der Hoek, M. van Adrichem & P. Schippers (in voorbereiding), *Naar ecologische indicatoren voor provincies en Rijk*.

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*, WOt-technical report 35, Wageningen: Wageningen University & Research centre.

Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen (2017), *De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergrondrapport bij evaluatie Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Lahr, Joost, Dennis Lammertsma, Rienk-Jan Bijlsma, Eddy Weeda, Ralph Buij & Robbert Snep (2014), 'Nederlandse biodiversiteit. Hoe belangrijk is het stedelijk gebied?', *Landschap* 31(4): 195-203.

Meer, F.B.L. van der & J. Edelenbos (2006), 'Evaluation of multi-actor policy processes: accountability, learning and cooperation', *Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice*, 12(2): 201-208.

Melman, Th.C.P., A.G.M.Schotman, H.A.M. Meeuwsen, R.A. Smidt, B. Vanmeulebrouk & H. Sierdsema (2016), *Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer: een eerste blik op de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Ottburg, F.G.W.A. & C.A.M. van Swaay (2014), *Gunstige referentiewaarden voor populatie-omvang en verspreidingsgebied van soorten van bijlage II, IV en V van de Habitatrictlijn*, WOt-rapport 12, WOT Natuur & Milieu, Wageningen: Wageningen University & Research centre.

PBL (2011), *Beoordeling Natuurakkoord Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

PBL (2013), *QuickScan Hoofdlijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland' Globale toetsing van effectiviteit en doelmatigheid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2014), *Balans van de Leefomgeving 2014. De toekomst is nú*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2016), *Balans van de Leefomgeving 2016. Richting geven – Ruimte maken*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Pouwels, R., R. Reijnen, M. Wallis de Vries, A. van Kleunen, H. Kuipers & J.G.M. Van der Gref (2009), *Water-, milieu- en ruimtecondities fauna: implementatie in LARCH*, WOt-rapport 98, Wageningen: Wageningen University & Research centre.

Pouwels, R., M. van Eupen, M.H.C. van Adrichem, B. de Knecht & J.G.M. van der Gref (2016), *MetaNatuurplanner v2.0; Status A*, WOt-technical report 64, Wageningen: Wageningen University & Research centre.

Pouwels, R., P. Giesen, D.C.J. van der Hoek, H. Meeuwsen, G.W.W. Wamelink, B. de Knecht & A. van Hinsberg (in voorbereiding a), *Toepassing MNP voor Evaluatie Natuurpact. Beschrijving realisatie van invoerbesteden voor huidige en toekomstige situatie*. WOt-interne notitie, Wageningen: Wageningen University & Research centre.

Pouwels, R., G.W.W. Wamelink, M.H.C. van Adrichem, R. Jochem, R.M.A. Wegman & B. de Knecht (in voorbereiding b), *MNP v4.0; Status A; toepassing voor Evaluatie Natuurpact*. WOt technical report, Wageningen: Wageningen University & Research centre.

Roovaart, J. van den, E. Meijers, R. Smit, P. Cleij, F. Van Gaalen & S. Witteveen (2012), *Landelijke pilot KRW-Verkenner 2.0; Effecten van beleidsscenario's op de nutriëntenkwaliteit*, Rapport 1205716-000, Utrecht: Deltares.

RIVM (2015), *Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland. Rapportage 2015*, RIVM Rapport 2015-0119, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Schmidt, A.M. & A.S. Adams (2015), *Documentatie Habitatrichtlijn-rapportage artikel 17, 2007-2012*, WOt technical report nr. 55, Wageningen: Wageningen University & Research centre.

Steen, Martijn van der, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong, Froukje Boonstra & Rikke Arnouts (2016), *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*, Wageningen/Den Haag: Alterra/NSOB.

Turnhout, C. van, E. Brouwer, M. Nijssen, S. Stuijzand, J. Vogels, H. Siepel & H. Esselink (2008), *Herstelmaatregelen in heideterreinen; invloed op de fauna - Samenvatting OBN onderzoek en richtlijnen met betrekking tot de fauna*, Rapport DK nr. 2008/042-O, Ede: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Veen, Saskia C. van, Lisa Verword & Barbara J. Regeer (2016), *Karakteristieken van een lerende evaluatie: een literatuur onderzoek uitgevoerd in de context van het Natuurpact (2014-2027). Nederlandstalige samenvatting*, Amsterdam: Athena Instituut.

Verboom, J., R. Foppen, P. Chardon, P. Opdam & P. Luttikhuisen (2001), 'Introducing the key patch approach for habitat networks with persistent populations: an example for marshland birds', *Biological conservation* 100: 89-101

Verweij, R., L. Soldaat & T. van der Meij (2016), *Provinciale natuurindicatoren*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Wamelink, G.W.W., P.W. Goedhart, A.H. Malinowska, J.Y. Frissel, R.J.M. Wegman, P.A. Slim & H.F. van Dobben (2011), 'Ecological ranges for the pH and NO₃ of syntaxa: a new basis for the estimation of critical loads for acid and nitrogen deposition', *Journal of vegetation science* 22: 741-749.

Bijlagen

b1 Classificatie PAS-maatregelen

<i>Categorie_1</i>	<i>Categorie_2</i>	<i>Categorie_3</i>
inrichting	inrichting algemeen	algemeen
inrichting	inrichting algemeen	grondverzet
inrichting	inrichting algemeen	kap
inrichting	inrichting algemeen	plaggen
hydrologie	inrichting hydrologie	algemeen
hydrologie	inrichting hydrologie	baggeren
hydrologie	inrichting hydrologie	bufferzone
hydrologie	inrichting hydrologie	kap
hydrologie	inrichting hydrologie	vernatten
inrichting	inrichting nutriëntenhuishouding	bekalking
inrichting	inrichting nutriëntenhuishouding	bufferzone
tijdelijk herstelbeheer	tijdelijk herstelbeheer	begrazen
tijdelijk herstelbeheer	tijdelijk herstelbeheer	hakhout
tijdelijk herstelbeheer	tijdelijk herstelbeheer	kap
tijdelijk herstelbeheer	tijdelijk herstelbeheer	maaien
tijdelijk herstelbeheer	tijdelijk herstelbeheer	plaggen

b2 Arealen inrichting en verwerving (areaaluitbreiding) per provincie (ha)

Provincie	Type	Oppervlakte op de kaart ⁵	Oppervlakte volgens de provincies	Gebruikt in de kostenberekening	Peildatum kaart	
Drenthe		inrichting	7.592	8.592	8.592	1 januari 2015
	Ontwikkel-opgave	verwerving	2.641	3.642	3.642	
		restant inrichting	4.951	4.950	4.950	
Flevoland		inrichting	846 ⁶	845	846	onbekend
	Ontwikkel-opgave	verwerving	846	845	846	
		restant inrichting	0	0	0	
Fryslân		inrichting	6.601	6.400	6.601	1 januari 2015
	Ontwikkel-opgave	verwerving	2.243	2.369	2.243	
		restant inrichting	4.358	4.031	4.358	
Gelderland		inrichting	7.977	10.500	7.977	1 januari 2015
	Ontwikkel-opgave	verwerving	5.644	5.300	5.644	
		restant inrichting	2.333	5.200	2.333	
Groningen		inrichting	4.824	4.750	4.824	1 januari 2015
	Ontwikkel-opgave	verwerving	1.832	1.833	1.832	
		restant inrichting	2.992	2.917	2.992	
Limburg		inrichting	4.625	3.500	3.500	1 januari 2015
	Ontwikkel-opgave	verwerving	3.008	3.500	3.008	
		restant inrichting	1.617	0	492	
Noord-Brabant		inrichting	13.210	15.200	13.210	1 januari 2015
	Ontwikkel-opgave	verwerving	9.757	7.600	9.757	
		restant inrichting	3.453	7.600	3.453	

⁵ Voor een verdiepende technische toelichting van de methode waarmee de arealen zijn bepaald, zie Pouwels et al. (in voorbereiding a).

⁶ Hiervan is 283 hectare uitbreiding van het Natuurnetwerk, de rest is uitbreiding buiten het Natuurnetwerk.

Noord-Holland		inrichting	7.288	6.822	7.288	1 juni 2015
	Ontwikkel- opgave	verwerving	4.556	4.919	4.556	
		restant inrichting	2.732	1.903	2.732	
Overijssel		inrichting	4.520	4.700	4.700	1 oktober 2014
	Ontwikkel- opgave	verwerving	2.318	4.700	4.700	
		restant inrichting	2.202	0	0	
Utrecht		inrichting	1.110	4.206	1.110	1 januari 2015
	Ontwikkel- opgave	verwerving	1.095	1.506	1.095	
		restant inrichting	15	2.700	15	
Zeeland		inrichting	1.172	1.170	1.172	1 januari 2016
	Ontwikkel- opgave	verwerving	1.144	1.070	1.144	
		restant inrichting	28	100	28	
Zuid-Holland		inrichting	4.634	5.135	4.634	1 januari 2016
	Ontwikkel- opgave	verwerving	1.559	1.560	1.559	
		restant inrichting	3.075	3.575	3.075	

b3 Inschatting van arealen PAS-maatregelen volgens de plannen en volgens de kaarten⁷.

In de plannen												
	Drenthe	Flevo-land	Fryslân	Gelder-land	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijs-sel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
inrichting algemeen	1.200	0	1.900	800	0,00	700	1.700	1.300	5.100	100	2.200	1.300
inrichting hydrologie	1.500	0	1.300	100	<100	600	12.700	300	8.100	100	100	800
inrichting nutriëntenhuis-houding	2.200	0	100	100	0,00	900	1.100	100	3.000	<100	0	<100
tijdelijk herstelbeheer	1.200	0	3.100	800	<100	2.200	3.600	1.900	6.500	500	800	2.600
overig	0	0	0	0	0	100	100	0	0	0	0	<100

Op de kaart												
	Drenthe	Flevo-land	Fryslân	Gelderland	Gronin-gen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijs-sel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
inrichting algemeen	750	0	<100	500	0	300	900	600	2.400	100	1.400	500
inrichting hydrologie	1.200	0	700	100	<100	300	7.100	200	5.900	100	100	600
inrichting nutriëntenhuis-houding	1.200	0	100	100	0	800	1.000	100	2.600	<100	0	<100
tijdelijk herstelbeheer	800	0	22.00	400	<100	1.200	1.800	1.300	3.800	300	500	1.600

⁷ Voor een verdiepende technische toelichting van de methode waarmee de arealen zijn bepaald, zie Pouwels et al. (in voorbereiding a).

b4 Extra provinciale middelen per provincie

Provincie	Omvang extra provinciale middelen	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 Natuurnetwerk
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

Bron: interviews met provincies, coalitieakkoorden en beleidsnota's.

b5 Aggregatieniveaus beheertypen

Beheertype code	Beheertype naam	Natuurtype, aggregatieniveau 3
A01.01	Weidevogelgebied	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A01.02	Akkerfaunagebied	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A01.03	Ganzenfoerageergebied	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A01.04	Insectenrijke graslanden	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A01.05	Foerageerrand bever	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A02.01	Botanisch waardevol grasland	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A02.02	Botanisch waardevol akkerland	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A11.01	Weidevogelgrasland in open landschap	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A11.02	Weidevogelland met riet of opgaande begroeiing	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A11.03	Open grasland voor overwinterende vogels	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A12.01	Open akkerland voor broedende akkervogels	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A12.02	Open akkerland voor overwinterende akkervogels	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A12.03	Akkerland met hamsters	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A13.01	Bomenrij en singel	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A13.02	Struweel en ruigte	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A14.01	Watergang	Gebied met agrarisch natuurbeheer
A14.02	Poel	Gebied met agrarisch natuurbeheer
N01.01	Zee en wad	Grootschalig beheertype
N01.02	Duin- en kwelderlandschap	Grootschalig beheertype
N01.03	Rivier- en moeraslandschap	Grootschalig beheertype
N01.04	Zand- en kalklandschap	Grootschalig beheertype
N02.01	Rivier	Zoete wateren
N03.01	Beek en bron	Zoete wateren
N04.01	Kranswierwater	Zoete wateren

N04.02	Zoete plas	Zoete wateren
N04.03	Brak water	Zoete wateren
N04.04	Afgesloten zeearm	Zoete wateren
N05.01	Moeras	Moeras
N05.02	Gemaaid rietland	Moeras
N06.01	Veenmosrietland en moerasheide	Moeras
N06.02	Trilveen	Moeras
N06.03	Hoogveen	Heide
N06.04	Vochtige heide	Heide
N06.05	Zwakgebufferd ven	Heide
N06.06	Zuur ven of hoogveenven	Heide
N07.01	Droge heide	Heide
N07.02	Zandverstuiving	Heide
N08.01	Strand en embryonaal duin	Open duin
N08.02	Open duin	Open duin
N08.03	Vochtige duinvallei	Open duin
N08.04	Duinheide	Open duin
N09.01	Schor of kwelder	(Half)natuurlijk grasland
N10.01	Nat schraalland	(Half)natuurlijk grasland
N10.02	Vochtig hooiland	(Half)natuurlijk grasland
N11.01	Droog schraalland	(Half)natuurlijk grasland
N12.01	Bloemdijk	(Half)natuurlijk grasland
N12.02	Kruiden- en faunarijk grasland	(Half)natuurlijk grasland
N12.03	Glanshaverhooiland	(Half)natuurlijk grasland
N12.04	Zilt- en overstromingsgrasland	(Half)natuurlijk grasland
N12.05	Kruiden- en faunarijke akker	(Half)natuurlijk grasland
N12.06	Ruigteveld	(Half)natuurlijk grasland

N13.01	Vochtig weidevogelgrasland	(Half)natuurlijk grasland
N13.02	Wintergastenweide	(Half)natuurlijk grasland
N14.01	Rivier- en beekbegeleidend bos	Bos
N14.02	Hoog- en laagveenbos	Bos
N14.03	Haagbeuken- en essenbos	Bos
N15.01	Duinbos	Bos
N15.02	Dennen-, eiken- en beukenbos	Bos
N16.01	Droog bos met productie	Bos
N16.02	Vochtig bos met productie	Bos
N17.01	Vochtig hakhout en middenbos	Bos
N17.02	Droog hakhout	Bos
N17.03	Park- en stinzenbos	Bos
N17.04	Eendenkooi	Bos

Bijlage 6 Gebruikte normkosten om de kosten per hectare te berekenen

Voor de berekening van de kosten per hectare zijn de volgende normkosten gebruikt:

- **Verwerven:** De gemiddelde aankoop prijs van landbouwgrond op provinciaal niveau in de periode 2012-2015 (bron: <https://www.kadaster.nl/web/Nieuws/Nieuwsberichten/Bericht/Agrarische-grondprijs-57.000-euro-per-hectare-in-2e-kwartaal-2016.htm>).
- **Inrichting:** Voor het verdelen van de middelen in het advies over de verdeling van de beschikbaar gekomen middelen op basis van het regeerakkoord van Rutte II (advies van de commissie-Jansen 2) is gebruik gemaakt van een bedrag van 13.000 euro per hectare. Dit bedrag ligt in de meeste provincies boven de maximale vergoeding in het kader van de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) die de provincies voor inrichting geven. Enkel in Noord-Holland is deze vergoeding hoger, namelijk 15.000 euro per hectare.
- **Hydrologische maatregelen en nutriëntenhuishouding:** Dezelfde normkosten als voor inrichting.
- **Tijdelijk herstelbeheer:** De gemiddelde SNL-vergoeding op basis van de verschillende natuurtypen in een provincie.
- **Beheer:** SNL-vergoedingen per natuurbeheertype (in 2016), inclusief de recreatietoeslag. In de overeenkomst tussen de provincies en de manifestpartners is afgesproken dat de beheervergoeding in alle provincies 75 procent van de normkosten SNL zal bedragen. Doordat het areaal in beheer tussen 2016 en 2027 toeneemt en doordat de beheertypen ook zullen wijzigen in de tijd, zijn in de berekening de gemiddelde kosten van areaal en type beheer in 2016 en areaal en type beheer bij realiseren van de ambitie in 2027 genomen.

Bijlage 7 Toelichting op de aannames bij de inschatting van de beschikbare middelen

- Rijksmiddelen die beschikbaar gekomen zijn voor het Natuurpact, worden door de provincie ook ingezet voor het Natuurpact, en dus niet voor andere kerntaken van de provincie, tenzij de provincie zelf een andere verdeling aangeeft.
- De beleidsstrategie verwerven is inclusief functiewijziging en verbinden.
- De provincies zetten de provinciale middelen in zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Natuur en zoals verdeeld over de strategieën door de commissie-Jansen 1. Dit betekent dat de toegezegde provinciale middelen worden ingezet voor beheer, extra/tijdelijk herstelbeheer en voor het Faunafonds. Voor de verdeling van de toegezegde provinciale middelen is de aanname gemaakt dat deze is verdeeld over de strategieën op basis van de aandelen zoals aangegeven in tabel 17 in het advies van de commissie-Jansen 1.
- De waarde van grond wordt ingeschat als de waarde van de gemiddelde landbouwgrond. Als de grond niet wordt ingezet voor natuur, is dit de eerst voor de hand liggende inzet van de grond. Grond met een andere functie zal vaak een hogere waarde hebben dan de waarde van landbouwgrond.
- De inzet van de toegezegde middelen per beleidsstrategie onder het huidige beleid blijft gelijk tot en met 2027. De jaarlijkse inzet van middelen is ook de jaarlijkse inzet in de jaren tot en met 2027, tenzij expliciet anders aangegeven in stukken van de provincies of tijdens de interviews met de provincies.

- Er zijn provincies die eenmalig een bedrag aan extra middelen reserveren voor de ontwikkelopgave. Indien onbekend is welk gedeelte op 1 januari 2016 al is ingezet, is aangenomen dat het hele bedrag nog beschikbaar is.
- Extra jaarlijkse provinciale middelen kunnen incidenteel en structureel beschikbaar worden gesteld. Voor een structurele extra bijdrage is aangenomen dat deze tot en met 2027 beschikbaar zal komen.
- De beschikbare middelen zijn uitgedrukt in reële bedragen. Zowel de inkomsten als de uitgaven stijgen met gelijke percentages. Voor de aanvullende middelen uit het Provinciefonds is dit een aanname, omdat deze uitkering de trap-of-trap-af-systematiek volgt, waarbij de groei of krimp van het fonds gelijke tred houdt met de groei of krimp van netto rijksuitgaven.
- Voor beheer laten we ook zien wat indexeren van de SNL-vergoeding voor effect heeft op de kosten.

b8 Vogels

Wetenschappelijke naam	Nederlandse naam
Podiceps nigricollis	Geoorde fuut
Nycticorax nycticorax	Kwak
Tadorna tadorna	Bergeend
Anas crecca	Wintertaling
Somateria mollissima	Eider
Pernis apivorus	Wespendief
Recurvirostra avosetta	Kluut
Charadrius alexandrinus	Strandplevier
Gallinago gallinago	Watersnip
Numenius arquata	Wulp
Tringa totanus	Tureluur
Asio flammeus	Velduil
Dryocopus martius	Zwarte specht
Dendrocopos major	Grote bonte specht
Lullula arborea	Boomleeuwerik
Alauda arvensis	Veldleeuwerik
Anthus campestris	Duinpieper
Anthus pratensis	Graspieper
Luscinia megarhynchos	Nachtegaal
Luscinia svecica	Blauwborst
Saxicola rubicola	Roodborsttapuit
Oenanthe oenanthe	Tapuit
Locustella naevia	Sprinkhaanzanger
Phylloscopus sibilatrix	Fluiter
Parus montanus	Matkop
Sitta europaea	Boomklever
Oriolus oriolus	Wielewaal
Lanius excubitor	Klapekster
Pyrrhula pyrrhula ssp. europaea	Midden-Europese goudvink
Coccothraustes coccothraustes	Appelvink
Emberiza citrinella	Geelgors

b9 Vlinders

Wetenschappelijke naam	Nederlandse naam
Thymelicus sylvestris	Geelsprietdikkopje
Hesperia comma	Kommavlinder
Erynnis tages	Bruin dikkopje
Pyrgus malvae	Aardbeivlinder
Callophrys rubi	Groentje
Lycaena dispar	Grote vuurvlinder
Plebeius argus	Heideblauwtje
Plebeius optilete	Veenbesblauwtje
Aricia agestis	Bruin blauwtje
Maculineaalcon	Gentiaanblauwtje
Limenitis camilla	Kleine ijsvogelvlinder
Limenitis populi	Grote ijsvogelvlinder
Apatura iris	Grote weerschijnvlinder
Boloria aquilonaris	Veenbesparelmoervlinder
Boloria selene	Zilveren maan
Brenthis ino	Purperstreepparelmoervlinder
Issoria lathonia	Kleine parelmoervlinder
Argynnis niobe	Duinparelmoervlinder
Argynnis aglaja	Grote parelmoervlinder
Coenonympha arcania	Tweekleurig hooibeestje
Coenonympha tullia ssp. tullia	Veenhooibeestje
Hipparchia semele	Heivlinder
Hipparchia statilinus	Kleine heivlinder

b10 Planten

Wetenschappelijke naam	Nederlandse naam
Actaea spicata	Christoffelkruid
Allium ursinum	Daslook
Alopecurus bulbosus	Knolvossenstaart
Althaea officinalis	Heemst
Anagallis tenella	Teer guichelheil
Andromeda polifolia	Lavendelhei
Apium graveolens	Selderij
Armeria maritima	Engels gras
Arnica montana	Valkruid
Seriphidium maritimum	Zeealsem
Asparagus officinalis subsp. prostratus	Liggende asperge
Botrychium lunaria	Gelobde maanvaren
Bromopsis erecta	Bergdravik
Bupleurum tenuissimum	Fijn goudscherm
Campanula rapunculus	Rapunzelklokje
Carex buxbaumii	Knots zegge
Carex diandra	Ronde zegge
Carex ericetorum	Heidezegge
Carex extensa	Kwelderzegge
Carex hostiana	Blonde zegge
Carex pulcaris	Vlozegge
Carex trinervis	Driennervige zegge
Carum carvi	Karwij
Centaurea scabiosa	Grote centaurie
Cephalanthera damasonium	Bleek bosvogeltje
Cicendia filiformis	Draadgentiaan
Cirsium dissectum	Spaanse ruiter
Cochlearia officinalis subsp. anglica	Engels lepelblad
Cochlearia officinalis subsp. officinalis	Echt lepelblad
Daphne mezereum	Rood peperboompje
Drosera longifolia	Lange zonnedauw
Drosera rotundifolia	Ronde zonnedauw
Elatine hexandra	Gesteeld glaskroos
Eleocharis quinqueflora	Armbloemige waterbies
Epipactis palustris	Moeraswespenorchis
Equisetum variegatum	Bonte paardenstaart
Erica cinerea	Rode dophei
Eriophorum gracile	Slank wollegras
Eriophorum vaginatum	Eenarig wollegras
Erodium lebelii	Kleverige reigersbek
Eryngium maritimum	Blauwe zeedistel
Euphorbia amygdaloides	Amandelwolfsmelk
Euphorbia cyparissias	Cipreswolfsmelk

Euphorbia palustris	Moeraswolfsmelk
Euphorbia paralias	Zeewolfsmelk
Fritillaria meleagris	Wilde kievitsbloem
Genista anglica	Stekelbrem
Genista pilosa	Kruipbrem
Gentianella amarella	Slanke gentiaan
Gentiana cruciata	Kruisbladgentiaan
Gentiana pneumonanthe	Klokjesgentiaan
Atriplex pedunculata	Gesteelde zoutmelde
Hammarbya paludosa	Veenmosorchis
Hordeum marinum	Zeegerst
Isoetes echinospora	Kleine biesvaren
Knautia arvensis	Beemdkroon
Lathyrus nissolia	Graslathyrus
Limonium vulgare	Lamsoor
Liparis loeselii	Groenknolorchis
Lobelia dortmanna	Waterlobelia
Lycopodium clavatum	Grote wolfsklauw
Lycopodium tristachyum	Kleine wolfsklauw
Lycopodiella inundata	Moeraswolfsklauw
Milium vernale	Ruw gierstgras
Ophrys insectifera	Vliegenorchis
Orchis purpurea	Purperorchis
Orobanche picridis	Bitterkruidbremraap
Vaccinium oxycoccos	Kleine veenbes
Parapholis strigosa	Dunstaart
Pedicularis sylvatica	Heidekartelblad
Plantago maritima	Zeeweegbree
Platanthera bifolia	Welriekende nachtorchis
Polygala serpyllifolia	Liggende vleugeltjesbloem
Polygala vulgaris	Gewone vleugeltjesbloem
Potentilla sterilis	Aardbeiganzerik
Pyrola rotundifolia	Rond wintergroen
Radiola linoides	Dwergglas
Sagina maritima	Zeevetmuur
Sagina nodosa	Sierlijke vetmuur
Salvia pratensis	Veldsalie
Sanicula europaea	Heelkruid
Schoenus nigricans	Knopbies
Blysmus rufus	Rode bies
Sedum sexangulare	Zacht vetkruid
Silene otites	Oorsilene
Succisa pratensis	Blauwe knoop
Thymus pulegioides	Grote tijm
Trisetum flavescens	Goudhaver

Valeriana dioica	Kleine valeriaan
Veronica austriaca subsp. teucrium	Brede ereprijs
Viola canina	Hondsviooltje
Thalictrum minus	Kleine ruit

b11 Respondenten

Organisatie	Naam
Provincie Zeeland	Antwerpen, van, Marco
Provincie Drenthe	Arkema, Gerko
LTO Noord-Overijssel	Back, Erik
Provincie Groningen	Bakker, Mirjam
It Fryske Gea	Bakker, Chris
Provincie Fryslân	Bakker, Ettienke
Provincie Utrecht	Berg-de Boer, van den, Ilse
Provincie Noord-Holland	Bernhardi, Lilian
Provincie Zeeland	Berrevoets, Mariëtte
Provincie Noord-Holland	Biermann, Gerben
Provincie Gelderland	Boere, de, Ernst
Provincie Gelderland	Bolck, Marius
Provincie Noord-Holland	Bond, Jaap
Zeeuws Particulier Grondbezit	Bont, de, René
Provincie Flevoland	Bos, van den, Janine
Landschap Noord-Holland	Briët, Ernest
Provincie Limburg	Broeck, van der, Patrick
Provincie Noord-Holland	Brussel, van, Jos
Provincie Zeeland	Buuron, Maurice
Provincie Limburg	Clerx, Maarten
Utrechts Landschap	Dockum, van, Saskia
Provincie Overijssel	Dommershuijzen, Freerk
Provincie Noord-Holland	Don, Anneke
Provincie Groningen	Drenth, Wibo
Reest en Wieden	Esenkbrink, Jacques
Provincie Gelderland	Feijter, de, Gert Jan
Provincie Groningen	Galen, van, Leendert
Utrechts Landschap	Geessink, Hendrike
Provincie Limburg	Geraedts, Gerard
Provincie Flevoland	Gijsbert, Bert
Provincie Limburg	Gorissen, Hilde
Provincie Flevoland	Graaff, de, Albert
Provincie Fryslân	Grijpstra, Johan
Provincie Fryslân	Groeneweg, Menko
Provincie Utrecht	Groothuismink, Jeroen
Provincie Utrecht	Groothuismink, Jeroen
Brabants Landschap	Haaften, van, Ernst Jan
Provincie Fryslân	Hartman, Hilbert
Natuurmonumenten	Hellevoort, Willem
Zeeuws Landschap	Hemminga, Marten
Provincie Zuid-Holland	Hillen, Paul
Staatsbosbeheer	Hoekstra, Franke
Provincie Overijssel	Hofs, Thea
Provincie Noord-Brabant	Hout, van den, Johan
Zuid-Hollands Landschap	Houtzagers, Michiel
Bosgroep Zuid-Nederland	Huisman, Ben
Staatsbosbeheer	Ijzerman, Yolt
Flevolandschap	Jansen, Martin
Provincie Overijssel	Janssen, Dirk

Provincie Limburg	Janssen, Leon
Staatsbosbeheer	Jenster, Bernie
Provincie Utrecht	Jorritsma, Johan
Provincie Utrecht	Kievit, Jan Dirk
LTO Noord	Kingma, Jurjen
Provincie Flevoland	Klepper, Christoffel
Provincie Groningen	Klinken, van, Alco
Provincie Zuid-Holland	Kooijman, Joop
Provincie Zuid-Holland	Koop, Olaf
Provincie Fryslân	Kramer, Johannes
Provincie Utrecht	Krol, Bart
Provincie Fryslân	Kuiken, Janine
Provincie Zuid-Holland	Kuile, ter, Annette
Provincie Noord-Holland	Kuiper, Frank
Provincie Limburg	Kusters, Machtelt
Provincie Noord-Brabant	Lankveld, van, Wil
Staatsbosbeheer	Leerdam, van, Allard
Provincie Noord-Holland	Louwman, Ronald
Provincie Drenthe	Lumkes, Meino
Provincie Noord-Brabant	Maar, van, Heine
Provincie Overijssel	Maij, Hester
Staatsbosbeheer	Maris, Marnix
Provincie Fryslân	Medemblik, Johan
Provincie Limburg	Meer, van der, Marinda
Provincie Fryslân	Meijer, Marije
Provincie Overijssel	Messelink, Rob
Provincie Zeeland	Mijnsbergen, Ronald
Provincie Limburg	Mulder, Torben
Provincie Noord-Brabant	Nieuwstraten, Eddy
Landschap Overijssel	Olst, van, Jacob
Provincie Overijssel	Ooms, Marc
Provincie Gelderland	Poolman, Margot
Provincie Groningen	Post, Mark
Provincie Zeeland	Pross, Marion
Provincie Zeeland	Reest, van de, Piet
Provincie Drenthe	Ronda, Mark
Provincie Zuid-Holland	Rooij, de, Mariëlle
Provincie Overijssel	Rouwelaar, ten, Remco
Provincie Limburg	Rozendaal, Geert
Provincie Limburg	Ruitenbergh, Jan-Peter
Provincie Noord-Brabant	Sanbeek, van, Wouter
Provincie Overijssel	Sanders, Peter
Provincie Zeeland	Schönknecht, Carla
Provincie Overijssel	Schuuman, Hennie
LTO	Sinnema, Hilbrand
Provincie Noord-Holland	Smit, André
Provincie Zeeland	Smits, Petra
Staatsbosbeheer	Snoo, de, Nick
Provincie Gelderland	Spek, Teun
Provincie Limburg	Spoormakers, Leo
Provincie Noord-Brabant	Staaij, van der, Jos

Provincie Groningen	Staghouwer, Henk
Provincie Zeeland	Steijn, Rene
Provincie Fryslân	Talsma, Hinko
Provincie Noord-Brabant	Teunissen, Arno
Provincie Gelderland	Thijssen, Albert
Provincie Zuid-Holland	Thomassen, Eric
Staatsbosbeheer	Tienkamp, Riena
Provincie Overijssel	Valkeman, Gerrit
Provincie Gelderland	Veen, van der, Marianne
Provincie Overijssel	Vegte, van der, Fenneke
Provincie Flevoland	Vleeming, Saskia
Provincie Flevoland	Vogelaar, Niels
Provincie Fryslân	Vriens, Gabriel
Staatsbosbeheer	Wal, van der, Rieks
Provincie Zuid-Holland	Weber, Han
Provincie Zuid-Holland	Weijdemma, Eddy