



Planbureau voor de Leefomgeving

DE PRAKTIJK VAN VERNIEUWINGEN IN HET PROVINCIAAL NATUURBELEID

**Achtergronddocument lerende evaluatie van het
Natuurpact**

W. Kuindersma

R.J. Fontein

G. van Duinhoven

A.L. Gerritsen

D.A. Kamphorst

W. Nieuwenhuizen



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact

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

Den Haag, 2017

PBL-publicatienummer: 2768

Contact

Rob Folkert (rob.folkert@pbl.nl)

Auteurs

Wiebren Kuindersma (WUR), Robert Jan Fontein (WUR), Geert van Duinhoven (PYRRON), Alwin Gerritsen (WUR), Dana Kamphorst (WUR), Wim Nieuwenhuizen (WUR)

Met medewerking van

Josine Donders (WUR)

Met dank aan

Froukje Boonstra (WUR), Rob Folkert (PBL), Renze van Och (WUR)

Review

Ed Dammers (PBL), Paul Hinssen (WOT Natuur & Milieu)

Eindredactie

Uitgeverij PBL

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kuindersma, W. et al. (2017), *De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: PBL.

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

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	12
1.1 Inleiding	12
1.2 Decentralisatie van het natuurbeleid	12
1.3 Provinciale vernieuwingen	14
1.4 Vraagstelling	15
1.5 Methode van onderzoek	16
1.6 Leeswijzer	19
2 Natuur op uitnodiging	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Beschrijving en verwachtingen strategie	20
2.3 De praktijk in provincies	22
2.3.1 Algemeen	22
2.3.2 Ondernemen met Natuur en Water in Overijssel	22
2.3.3 Groene Ontwikkelingszone Gelderland	23
2.3.4 De Groene Contour in Utrecht	25
2.3.5 Programma Nieuwe Natuur in Flevoland	26
2.4 Reflectie op de verwachtingen	31
3 Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Beschrijving strategie en verwachtingen	35
3.3 De praktijk in provincies	37
3.3.1 Inleiding	37
3.3.2 Zelfrealisatie in Overijssel	37
3.3.3 Zelfrealisatie in Zuid-Holland	43
3.3.4 Het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant	46
3.4 Reflectie op de verwachtingen	50
4 Nieuwe uitvoerings-arrangementen	56
4.1 Inleiding	56
4.2 Beschrijving en verwachtingen strategie	56
4.3 De praktijk in provincies	58
4.3.1 Inleiding	58
4.3.2 Algemeen beeld	58
4.3.3 Samen werkt beter in Overijssel	60
4.3.4 Hernieuwd partnerschap Gelderland	61
4.3.5 Samenwerkingsovereenkomsten in Noord-Brabant	67
4.3.6 Partnercontracten in Limburg	71
4.4 Reflectie op de verwachtingen	76

5	Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer	82
5.1	Inleiding	82
5.2	Beschrijving strategie en verwachtingen	82
5.3	De praktijk in provincies	86
5.3.1	Algemeen	86
5.3.2	Agrarisch natuurbeheer in het provinciaal natuurbeleid	87
5.3.3	Verbreding agrarisch natuurbeheer	92
5.3.4	De agrarische collectieven	94
5.4	Reflectie op de verwachtingen	96
6	Procesbeheer natuur	98
6.1	Inleiding	98
6.2	Beschrijving strategie en verwachtingen	98
6.3	De praktijk in provincies	99
6.3.1	Algemeen beeld	99
6.3.2	Case Noord-Holland	100
6.3.3	Procesbeheer in Noord-Brabant	103
6.4	Reflectie op de verwachtingen	106
7	Conclusies	108
7.1	Inleiding	108
7.2	Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid	108
7.3	Verwachtingen en praktijkervaringen in provincies	109
7.3.1	Natuur op uitnodiging	109
7.3.2	Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk	110
7.3.3	Nieuwe uitvoeringsarrangementen	111
7.3.4	Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer	112
7.3.5	Procesbeheer natuur	113
7.4	Kansen voor vernieuwingen	114
7.5	Tot slot	117
	Bijlagen	121
1	Respondenten	121
2	Groepsgesprekken	123

Samenvatting

In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar *beleidsvernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid*. 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.

Achtergrondstudie lerende evaluatie Natuurpact

Vijf beleidsvernieuwingen centraal

In het onderzoek staan vijf beleidsvernieuwingen centraal. Deze zijn ontstaan na de decentralisatie van het natuurbeleid in 2011-2013. Beleidsvernieuwingen zijn nieuwe manieren om de doelen van het provinciaal natuurbeleid te realiseren. In de meeste gevallen gaat het om een vernieuwing binnen een bestaande beleidsstrategie, soms om een geheel nieuwe beleidsstrategie. De onderzochte beleidsvernieuwingen spelen in meerdere provincies een rol en worden in de praktijk al toegepast. De geselecteerde beleidsvernieuwingen zijn:

1. *Natuur op uitnodiging* – Provincies nodigen burgers en bedrijven uit om een bijdrage te leveren aan (extra) natuurrealisatie in hun provincie.
2. *Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk* – Nieuwe manieren om agrariërs in te schakelen bij de realisatie van het Natuurnetwerk.
3. *Nieuwe uitvoeringsarrangementen* – Nieuwe organisatievormen voor de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid waarin afspraken met externe partijen over gebiedsregie centraal staan.
4. *Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer* – Het realiseren van natuur buiten het Natuurnetwerk met agrarisch natuurbeheer via agrarische collectieven.
5. *Procesbeheer natuur* – Nieuwe vormen van extensief natuurbeheer gericht op het herstel van of het meebewegen met natuurlijke processen, omdat procesbeheer goedkoper is en bovendien leidt tot betere ecologische resultaten.

Vraagstelling en methode

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de vormgeving van, de ervaringen met en de effecten van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Daarbij horen de volgende onderzoeksvragen: (1) Wat zijn de verwachtingen van de vijf beleidsvernieuwingen? (2) Hoe geven provincies de beleidsvernieuwingen vorm in provinciaal beleid en in lokale praktijken? (3) In hoeverre en hoe worden deze verwachtingen in de praktijk waargemaakt? En (4) Wat zijn de belangrijkste kansen om deze verwachtingen in deze of andere provincies te realiseren?

In deze studie hebben we gekozen voor een combinatie van exploratief en toetsend onderzoek. Daarbij is gewerkt met verwachtingen van de vernieuwingen in termen van zowel de beoogde effecten als het verwachte proces van implementatie. Deze verwachtingen zijn in de loop van het onderzoek steeds bijgesteld op basis van nieuwe inzichten. Om de verwachtingen te toetsen hebben we gekozen voor een casestudyontwerp met per vernieuwing een analyse van de twee à drie meest vernieuwende provincies en daarbinnen de analyse van een ingebedde casus, ofwel een voorbeeld van deze vernieuwing. Hiermee geven we een behoorlijk compleet beeld van de toepassing van deze beleidsvernieuwingen in Nederland.

Voor de casestudy is gebruikgemaakt van interviews, documentenanalyse en een groepsge-sprek. Voor het groepsge-sprek zijn alle respondenten (van de betreffende case) uitgenodigd. In totaal zijn dertien groepsge-sprekken georganiseerd. Het doel van de groepsge-sprekken was: (1) toetsen en aanvullen van de eerste analyse van de verwachtingen, en (2) bijdragen aan het leerproces van de respondenten zelf. Hiermee is invulling gegeven aan het lerende karakter van deze achtergrondstudie.

Natuur op uitnodiging

Realiseren extra natuur staat centraal bij natuur op uitnodiging

De vernieuwing natuur op uitnodiging kenmerkt zich door een provincie die het initiatief, de verdere uitwerking en veelal ook de financiering van natuurprojecten overlaat aan private partijen (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties). In de praktijk is natuur op uitnodiging meestal een strategie om aanvullend aan de reguliere natuuropgave extra natuur te realiseren. Deze vernieuwing zien we in het natuurbeleid van de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Flevoland en Limburg. In de analyse is niet ingegaan op het uitnodigende beleid in Limburg. De provincie Overijssel biedt mogelijkheden voor initiatieven in de zone Ondernemen met Natuur en Water (precieze omvang onbekend). Gelderland heeft voor dergelijke initiatieven de Groene Ontwikkelingszone (ongeveer 25.000 hectare) en Utrecht de Groene Contour (ongeveer 3.000 hectare). De ambitie van deze provincies is om extra nieuwe natuur te realiseren aanvullend aan het herijkte Natuurnetwerk. De opgave is niet gekwantificeerd in hectares nieuwe natuur. Flevoland heeft een oproep gedaan voor initiatieven uit de hele provincie en de ambitie om deze 22 initiatieven te (laten) realiseren is onderdeel van het provinciaal natuurbeleid. Het doel in Flevoland is om extra natuur te realiseren en de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te versterken.

Nog weinig concrete initiatieven

De belangstelling van private partijen om in de specifieke zones te investeren in natuur is op dit moment nog beperkt. Dat blijkt ook uit het aantal initiatieven. Vooral in Overijssel en Utrecht zijn nog nauwelijks initiatieven. In Gelderland (circa 25 initiatieven per jaar) en Flevoland (22 initiatieven) zijn het er meer. De initiatieven die er zijn, dragen niet alleen bij aan biodiversiteit, maar ook aan de maatschappelijke en/of de economische betekenis van natuur. In de praktijk neemt de belangstelling voor natuur op uitnodiging toe naarmate provincies combinaties met andere economische en maatschappelijke functies mogelijk maken, initiatiefnemers actiever benaderen of initiatieven meer faciliteren. In principe staan alle provincies dergelijke functiecombinaties toe, maar in Gelderland en Flevoland zijn initiatieven wel in een veel ruimer gebied mogelijk dan in Overijssel en Utrecht. Daarnaast kiezen de provincies Overijssel, Gelderland en Utrecht voor een reactieve benadering waarin de provincie pas in actie komt wanneer initiatieven zich (vaak via de gemeenten) aandienen. Flevoland kent een veel actievere benadering door een openbare oproep om in een specifieke periode met voorstellen te komen. Ten slotte faciliteren de provincies Overijssel, Gelderland en Utrecht initiatiefnemers alleen met ruimtelijk beleid, terwijl Flevoland de initiatieven ook ondersteunt met geld, grond, kennis en menskracht.

Loslaten oorspronkelijke natuurdoelen en actieve ondersteuning bieden kansen

Kansen voor provincies om deze vernieuwing effectiever in te zetten in hun natuurbeleid liggen in het hanteren van een breed natuurbeeld met mogelijkheden voor functiecombinaties met natuur en minder nadruk op het realiseren van de oorspronkelijke natuurdoelen. Dit kan betekenen dat provincies de oorspronkelijke kwalitatieve natuurdoelen meer los gaan laten binnen deze strategie en dat natuur op uitnodiging ook in andere gebieden dan de voormalige zones van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) toepasbaar wordt. Daarnaast kunnen provincies de gemeentelijke betrokkenheid bij deze vernieuwing verbeteren, be-

staande initiatieven actiever ondersteunen, en de mogelijkheden voor exclusieve ruimtelijk-economische functies (in combinatie met nieuwe natuur) in het landelijk gebied verruimen. Ten slotte kunnen provincies hun ambities voor natuur op uitnodiging concretiseren in aantallen initiatieven of hectares, waardoor de vrijblijvendheid van doelrealisatie afneemt.

Agrarische zelfrealisatie

Agrarische zelfrealisatie manier om Natuurnetwerk te realiseren

Agrarische zelfrealisatie is een relatief nieuwe manier om het Natuurnetwerk te realiseren. Hierbij kan het gaan om bestaande vormen van particulier natuurbeheer door agrariërs, agrarisch natuurbeheer of nieuwe vormen. In deze beleidsvernieuwing staat realisatie van biodiversiteit door de bestaande agrarische grondeigenaren centraal, waarbij agrarisch (mede)gebruik van de grond mogelijk blijft. Met dit agrarisch medegebruik komt de verwachting dat agrarische zelfrealisatie niet alleen bijdraagt aan biodiversiteit, maar ook aan het versterken van de verbinding tussen natuur en economie. In de praktijk zien we deze vernieuwing in verschillende provincies. In dit onderzoek hebben we gekeken naar experimenten in Overijssel (PAS/Natura 2000), Zuid-Holland (Krimpenerwaard) en Noord-Brabant (Ondernemen Natuurnetwerk Brabant). Deze provincies hebben hoge verwachtingen van agrarische zelfrealisatie en hopen/verwachten hiermee elk ongeveer 1.500-2.000 hectare natuur te realiseren.

Bestaande regelingen voldoen niet altijd

De provincies Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant ontwikkelen nieuwe instrumenten voor agrarische zelfrealisatie omdat de bestaande regelingen voor agrarisch en particulier natuurbeheer niet altijd voldoen. Het bestaande agrarisch natuurbeheer biedt voor de agrariërs en de overheid voor het realiseren van het Natuurnetwerk te weinig zekerheid door de (maximaal) zesjarige contracten. De reguliere subsidies voor (particulier) natuurbeheer geven deze zekerheid wel, maar bieden in veel gevallen te weinig mogelijkheden voor agrarisch medegebruik. De nieuwe instrumenten voor agrarische zelfrealisatie zouden beide nadelen moeten opheffen met langetermijncontracten en mogelijkheden voor agrarisch medegebruik. Daarnaast blijken de mogelijkheden om de agrariërs te compenseren met extra grond (in plaats van subsidies) en de agrarische bestemming van de grond te behouden, in veel gevallen belangrijke randvoorwaarden voor succes.

Toepassing in de praktijk nog lastig

In de praktijk zijn nieuwe instrumenten voor agrarische zelfrealisatie door de provincie nog in ontwikkeling. Verder is de concrete belangstelling voor agrarische zelfrealisatie in de experimenten in Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant medio 2016 nog niet groot. Hierdoor zijn er in deze provincies ook nog geen gerealiseerde voorbeelden. De hoop en de verwachting is dat de belangstelling onder agrariërs stijgt wanneer de eerste initiatieven zijn gerealiseerd. In hoeverre agrarische zelfrealisatie goedkoper is dan natuurrealisatie via grondverwerving is nog niet te toetsen. Provincies schatten in dat zelfrealisatie goedkoper is dan realisatie via grondverwerving, vooral vanwege de lagere kosten van functieverandering (beperkte afwaardering grond) en lagere jaarlijkse beheerkosten. In de praktijk blijkt het echter moeilijk voor agrariërs om voldoende verdien capaciteit uit de grond te halen om daarmee een eigen bijdrage te financieren.

De verwachting is dat agrarische zelfrealisatie bijdraagt aan biodiversiteit en de economische betekenis van natuur. In de praktijk blijkt er vaak spanning te zijn tussen beide doelen. Een gevolg is dat bestaande biodiversiteitsdoelen soms moeten worden bijgesteld om agrarische zelfrealisatie in te kunnen passen in de agrarische bedrijfsvoering en daarmee mogelijk te maken.

Maatwerk per bedrijf biedt kansen

Kansen voor succesvolle agrarische zelfrealisatie voor het Natuurnetwerk liggen onder meer in maatwerk bieden per bedrijf. Daarbij is het belangrijk om te beginnen bij de individuele bedrijfsvoering en de mogelijke plaats van natuur hierin. Dit vraagt om voldoende flexibiliteit in het provinciaal instrumentarium om deze individuele plannen vervolgens ook mogelijk te maken. Succesfactoren voor agrarische zelfrealisatie voor het Natuurnetwerk zijn: het handhaven van de agrarische bestemming, het bieden van de mogelijkheid om de agrariër te compenseren met extra grond in plaats van met geld, en het presenteren van aansprekende en gerealiseerde voorbeelden.

Nieuwe uitvoeringsarrangementen

Provincies maken afspraken met externe partners over rol in uitvoering

Nieuwe uitvoeringsarrangementen zijn concrete afspraken van de provincie met externe partners om natuurdoelen te realiseren. Dit houdt meestal in dat de externe partner de regierol van de provincie overneemt in concrete gebiedsprocessen waarin de realisatie van nieuwe natuur een belangrijke rol speelt. In de praktijk zien we dat vooral de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg dit soort nieuwe uitvoeringsarrangementen ontwikkelen. Deze provincies doen dit om verschillende redenen. De belangrijkste motieven zijn: (1) externe partijen hebben lokaal meer draagvlak, (2) externe partijen hebben meer ondernemerschap waardoor doelen goedkoper kunnen worden gerealiseerd, en (3) externe partners beschikken over de personele capaciteit om provinciale doelen uit te voeren.

De provincies maken vooral afspraken met bestaande manifestpartners, zoals natuur- en landbouworganisaties, gemeenten en waterschappen. Het aantal echt nieuwe partners, bijvoorbeeld bedrijven of burgerinitiatieven, is nog beperkt. Wel nieuw is dat bestaande partners zoals landbouworganisaties en gemeenten nu ook verantwoordelijkheid willen nemen voor de uitvoering van het natuurbeleid, terwijl ze in het verleden vooral een rol speelden in de beleidsvorming. De belangrijkste motieven voor externe partners om deze taken op zich te willen nemen zijn: (1) verantwoordelijkheid willen nemen voor de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid, en (2) lokale zeggenschap willen hebben over de wijze van uitvoering in het eigen gebied.

Belangstelling voor nieuwe uitvoeringsarrangementen behoorlijk groot

In de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg is de belangstelling van externe partners om natuuropgaven te realiseren behoorlijk groot. In de gebieden waar geen belangstelling van externe partners is, neemt de provincie deze rol op zich of wacht de provincie voorlopig af.

Overijssel heeft inmiddels in 11 van de 24 Natura 2000/PAS-gebieden afspraken gemaakt met externe partners over de uitvoering van de provinciale natuurambities. De provincie Gelderland heeft afspraken met externe partners in 18 gebieden over 1.400 hectare functieverandering. Zuid-Holland heeft in de twee gebieden met de grootse natuuropgave (Krimpenwaard en Gouwe-Wiericke) afspraken gemaakt met gemeenten en waterschappen over de realisatie van natuurdoelen. De meeste van deze afspraken zijn vrij recent of gaan voortsnog alleen over de initiatieffase of de planvorming. In de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn al eerder afspraken gemaakt met externe partners en zijn dan ook al meer resultaten zichtbaar. De provincie Noord-Brabant heeft in 2013 drie samenwerkingsovereenkomsten gesloten met externe partijen over 380 hectare functieverandering. In Limburg zijn vanaf 2010 in zes partnercontracten afspraken gemaakt over 1.052 hectare functieverandering.

Provincies soms terughoudend om zeggenschap over te dragen

De zeggenschap van externe partners verschilt sterk per provincie en gebied. Daarbij kan het gaan om zeggenschap over de precieze natuurdoelen en begrenzing, de zeggenschap over grondverwerving en functieverandering en ook de mate waarin de afspraken met de provincie zijn opgedeeld in fasen. In sommige gevallen zijn provincies terughoudend om zeggenschap over grondverwerving en natuurdoelen en middelen over te dragen aan externe partners. Maar ook externe partners zijn soms terughoudend om zeggenschap met bijbehorende risico's op zich te nemen. Een voorbeeld daarvan is de grondverwerving, omdat deze grote financiële risico's met zich mee kan brengen.

Eerste resultaten positief

Provincies verwachten dat externe partners natuurdoelen sneller en/of goedkoper kunnen realiseren. Dit is momenteel vooral in Overijssel, Gelderland en Zuid-Holland nog niet te toetsen, omdat deze afspraken vaak nog maar heel recent zijn gemaakt. In Noord-Brabant en Limburg is eerder gestart en komt de realisatie van nieuwe natuur in nieuwe uitvoeringsarrangementen goed van de grond. Begin 2016 was in Noord-Brabant 44 procent van de opgave nieuwe natuur door externe regisseurs gerealiseerd en in Limburg 60 procent. Externe partijen blijken ook in staat om andere publieke en private geldstromen te koppelen aan de natuuropgave en om vastgelopen natuurrealisatie in moeilijke gebieden weer op gang te brengen.

Provincies verwachten dat uitvoering van provinciaal natuurbeleid door externe partijen ook de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur vergroot. Dit is niet uitgebreid onderzocht, maar het feit dat externe partijen zoals lokale verenigingen, landbouworganisaties en gemeenten natuuropgaven willen realiseren, kan een eerste stap zijn in deze richting.

Kansen voor meer zelfsturing in externe uitvoeringsarrangementen

Provincies kunnen het functioneren van nieuwe uitvoeringsarrangementen stimuleren door meer mogelijkheden voor zelfsturing aan externe partners te bieden, bijvoorbeeld door bestaande beleidskaders meer los te laten. Zij kunnen de belangstelling van externe partners om de regie van een natuuropgave op zich te nemen stimuleren door bijvoorbeeld duidelijk aan te geven dat de provincie anders voorlopig niets gaat doen of dat de provincie juist de natuuropgave anders zelf op eigen wijze op zal pakken. Ten slotte kunnen provincies externe partners ook stimuleren om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen.

Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer

Nieuw stelsel is inhoudelijke en organisatorische vernieuwing

Begin 2016 is het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer in alle provincies in werking getreden. Dit is een vernieuwing van een bestaande strategie in het natuurbeleid. Deze vernieuwing is landelijk afgestemd en speelt in alle provincies. Rijk en provincies beogen met het nieuwe stelsel betere ecologische resultaten te behalen en leggen daartoe meer focus op internationaal beschermde soorten en de aanwijzing van specifieke kerngebieden. Naast deze inhoudelijke vernieuwing is het nieuwe stelsel ook een organisatorische vernieuwing: agrarische collectieven krijgen een centrale rol bij de uitvoering en vormgeving van dit nieuwe stelsel in de praktijk. Provincies sluiten geen contracten meer met individuele agrariërs, maar met 41 agrarische collectieven.

Provincies selectiever in aanwijzen gebieden

De provincies zijn in hun natuurbeheerplannen selectiever geweest in het aanwijzen van geschikte leefgebieden voor agrarisch natuurbeheer dan in het verleden. In de selectie van leefgebieden stond de bijdrage aan internationale soorten centraal, maar speelden soms ook

andere overwegingen een rol, zoals de deelnamebereidheid van agrariërs en doelen als landschap en recreatie.

In de manier van begrenzen zijn wel verschillen tussen provincies. Sommige provincies hebben de leefgebieden strakker begrensd terwijl andere provincies iets ruimere begrenzingen hebben gehanteerd. Ruimere begrenzingen bieden meer mogelijkheden voor agrarische collectieven om eigen afwegingen te maken en flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden. Dit veronderstelt wel veel ecologische kennis en expertise bij het collectief. Juist op dat punt zijn er grote verschillen tussen de 41 collectieven in Nederland.

Ecologische effectiviteit en efficiëntie nog niet vast te stellen

De ecologische effectiviteit van het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer is op dit moment nog niet bekend. Wel zijn de eerste effecten van het nieuwe stelsel zichtbaar. Positieve effecten zijn de toegenomen focus op kerngebieden, de afname van het agrarisch natuurbeheer buiten ecologisch kansrijke gebieden en de toename van het aandeel zwaar weidevogelbeheer. Daarentegen is met een gelijkblijvend budget het aantal hectares agrarisch natuurbeheer in het nieuwe stelsel met 37 procent afgenomen. Dat komt vooral door: (1) een bijdrage van maximaal 20 procent aan de collectieven, (2) meer nadruk op zwaardere (en dus duurder) pakketten, en (3) een inflatiecorrectie op de beheervergoedingen. De verwachting dat het nieuwe stelsel de efficiency van het agrarisch natuurbeheer verhoogt, is in dit stadium nog niet te toetsen.

Agrarische collectieven nog geen brede uitvoeringsorganisaties

De verwachting is dat de collectieven uitgroeien tot brede externe uitvoeringsorganisaties en ook over de uitvoering van ander beleid afspraken gaan maken met provincies en andere overheden. Dit is in de praktijk nog niet heel zichtbaar. Collectieven zijn in het eerste jaar vooral bezig geweest met de uitvoering van het reguliere agrarisch natuurbeheer. Een aantal provincies en waterschappen heeft wel mogelijkheden voor het afsluiten van waterpakketten via de collectieven. Toch zijn de mogelijkheden voor waterpakketten in de praktijk nog beperkt vanwege een terughoudende opstelling van een aantal waterschappen. Een aantal provincies heeft ook extra subsidiemogelijkheden voor landschapsbeheer. Het landschapsbeheer wordt meestal echter buiten de collectieven om georganiseerd. Een goed voorbeeld van de inzet van een collectief bij de uitvoering van ander overheidsbeleid komt uit de provincie Limburg. Hier heeft het collectief Natuurrijk Limburg afspraken met de provincie gemaakt over de realisatie van een deel van het Natuurnetwerk.

Naast ambities om ander overheidsbeleid uit te voeren hebben veel collectieven ook ambities om burgerbetrokkenheid te vergroten en nieuwe verdienmodellen voor agrarisch natuurbeheer te ontwikkelen. Ook hier zijn ze in de praktijk vaak nog niet aan toegekomen. Daarnaast is de verwachting dat de agrarische collectieven ook intensief gaan samenwerken met andere beheerders in het landelijk gebied. Echter, in de praktijk verloopt de samenwerking met de traditionele terreinbeherende organisaties vaak nog moeizaam.

Lerend beheren als kans

Op basis van de analyse zien we verschillende kansen voor provincies om het functioneren van het nieuwe stelsel de komende jaren te versterken. Provincies kunnen bijvoorbeeld de collectieven faciliteren met ecologische kennis en ondersteuning (lerend beheren). Daarbij is het belangrijk dat provincies, collectieven, agrariërs en ecologen/deskundigen bereid zijn van elkaar te leren op het vlak van zowel het proces als de ecologie van agrarisch natuurbeheer. Daarnaast kunnen provincies de rol van de agrarische collectieven op andere beleidsterreinen versterken en overwegen om meer een maatwerkbenadering per collectief te hanteren in plaats van verschillende collectieven op dezelfde wijze te benaderen.

Procesbeheer natuur

Procesbeheer is bestaande praktijk van beheerders, maar nieuw voor provincies

Procesbeheer betekent dat het beheer van natuurgebieden meer aansluit op natuurlijke processen. Procesbeheer kan inhouden dat een natuurgebied helemaal niet meer wordt beheerd, maar omvat ook minder intensieve vormen van beheer. Het is een bestaande praktijk van terreinbeherende natuurorganisaties. In deze studie hebben we gekeken naar procesbeheer als een beleidsvernieuwing in provinciaal beleid om kosten te besparen en/of provinciale natuurdoelen te realiseren. We hebben gekeken naar concrete experimenten in de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant.

Beoogde kostenbesparingen vallen op korte termijn tegen

Provincies verwachten dat procesbeheer kosten bespaart omdat menselijk ingrijpen bij het beheer feitelijk ontbreekt. In de praktijk klopt dit en nemen de beheerkosten van de natuur inderdaad af. Toch blijken de kostenbesparingen door procesbeheer in de praktijk op de korte termijn vaak minder te zijn dan verwacht. In veel natuurgebieden zijn eerst flinke investeringen nodig, bijvoorbeeld in de omvang van het gebied en in milieu- en watercondities, voordat besparingen op de beheerkosten optreden.

Spanning met internationale natuurdoelen en maatschappelijke wensen

De verwachting is dat procesbeheer bijdraagt aan de realisatie van provinciale natuurdoelen zoals biodiversiteit of aan de relatie natuur en economie via bijvoorbeeld nieuwe vormen van toerisme en recreatie. Dit doelbereik is in dit prille stadium nog niet te toetsen. Procesbeheer kan echter ook spanning opleveren met provinciale natuurdoelen zoals internationale natuurambities (Natura 2000) en de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Spanning met Natura 2000-doelen kan optreden wanneer door procesbeheer internationaal beschermde natuurwaarden verloren gaan. Spanning met de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur kan optreden wanneer omwonenden zich verzetten tegen procesbeheer omdat ze de bestaande natuur willen behouden of bang zijn voor de mogelijke negatieve effecten van procesbeheer (bijvoorbeeld wildschade, effecten op volksgezondheid).

Kansen in integrale gebiedsontwikkeling

De kansen voor procesbeheer liggen vooral in meer integrale projecten waarin ook aandacht is voor verdienmodellen met procesbeheer (zoals recreatie en toerisme), een zorgvuldige communicatie met omwonenden en intensieve betrokkenheid van lokale actoren.

Leren als perspectief

In deze evaluatie geven we een voorlopig beeld van de implementatie van vernieuwingen in provinciaal natuurbeleid. Het gaat om zeer prille vernieuwingen, die vaak nog in de beginfase van hun ontwikkeling zijn. Het verdient dan ook aanbeveling dat de provincies leren van de eigen en elkaars ervaringen in de verdere uitwerking van deze (en andere) vernieuwingen om de mogelijkheden van deze vernieuwingen voor de realisatie van provinciale natuurdoelen te benutten.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar beleidsvernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. 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 van het provinciaal beleid aan de verbetering van 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. Ook worden bij de evaluatie handelingsperspectieven in beeld gebracht om het natuurbeleid verder te versterken. Opdrachtgevers van de lerende evaluatie Natuurpact zijn het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

In dit achtergrondrapport onderbouwen we de analyse van provinciale beleidsvernieuwingen in het hoofdrapport van de lerende evaluatie. Dit achtergrondrapport is bedoeld voor betrokkenen bij het natuurbeleid die meer willen weten over de precieze vormgeving van, de eerste ervaringen met en de effecten van provinciale beleidsvernieuwingen. De focus op provinciaal beleid is logisch omdat de provincies na de decentralisatie van het natuurbeleid in de periode 2010-2012 de meeste natuurtaken van het Rijk hebben overgenomen.

We schetsen in dit hoofdstuk eerst kort deze decentralisatie als context van dit onderzoek (paragraaf 1.2). Vervolgens beschrijven we de vernieuwingen die in dit rapport centraal staan (paragraaf 1.3). De vraagstelling komt aan de orde in paragraaf 1.4. Daarna gaan we in op de kwalitatieve methoden die we in deze studie hebben gebruikt met onder meer case-study's, interviews en groepsgesprekken (paragraaf 1.5). Ten slotte volgt nog een korte leeswijzer voor de rest van dit rapport (paragraaf 1.6).

1.2 Decentralisatie van het natuurbeleid

Het Natuurpact (2013) is het voorlopige sluitstuk van de decentralisatie van het natuurbeleid van Rijk naar provincies¹. Dit proces is feitelijk al begonnen met het decentralisatieakkoord (DI-impuls) van 1993 tussen Rijk en IPO. In de jaren 1993 – 2005 is dit stelsel verder uitgebouwd. Provincies nemen steeds meer taken over van het Rijk zoals het begrenzen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de regie op de landinrichting. Desondanks zijn in het natuurbeleid nog allerlei vormen van centrale sturing ingebouwd, zoals de subsidieregelingen voor agrarisch en particulier natuurbeheer en het stelsel van natuurdoeltypen. Ook de beleidsontwikkeling van het natuurbeleid wordt nog in hoge mate vanuit Den Haag bepaald, zoals de introductie van de robuuste verbindingzones in 2000 (LNV 2000).

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is eind 2006 de volgende stap in de decentralisatie van het natuurbeleid en het overige beleid voor het landelijk gebied. Het ILG omvat een bundeling van rijksmiddelen voor het landelijk gebied, waaronder die voor natuur, en

¹ Voor een uitgebreidere beschrijving van de decentralisatie in het natuurbeleid zie: Kuindersma et al. (2015: 19-24).

twalf bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies. In de bestuursovereenkomsten worden voor een periode van zeven jaar (2007-2013) afspraken gemaakt over beleidsprestaties van provincies en financiële bijdragen van het Rijk en de inzet van de uitvoeringsinstansie Dienst Landelijk Gebied (DLG). De bestuursovereenkomsten met individuele provincies zijn nieuw. Daarvóór maakte het Rijk decentralisatieafspraken met het IPO. Bovendien zijn in de nieuwe Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) bevoegdheden van het Rijk voor de gebiedsgerichte uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied overgedragen aan provincies.

Door de meerjarige bestuursovereenkomsten zouden de provincies meer flexibiliteit krijgen om de doelen voor het landelijk gebied te realiseren, te koppelen aan eigen doelen en met middelen te schuiven (Kuindersma & Selnes 2008). In de praktijk viel de beoogde flexibiliteit en beleidsvrijheid tegen. Het rijksgeuld werd niet in het algemene Provinciefonds gestort maar opnieuw in het Groenfonds. Het Rijk hield hierdoor controle over de uitgaven en bestedingen van provincies. Dit werd nog eens versterkt door de uiteindelijk toch vrij gedetailleerde prestatiecontracten, de voortgangscontroles en verantwoordingsverplichtingen van provincies richting het Rijk (Boonstra et al. 2012).

Eind 2010, ruim voordat de ILG-overeenkomsten met de provincies in 2013 zouden aflopen, kondigde het nieuwe kabinet-Rutte I een bezuiniging van 600 miljoen euro aan op het natuurbeleid en een verdere decentralisatie naar provincies. De Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het belangrijkste concept in het natuurbeleid, zou in herijkte vorm, dat wil zeggen afgeslankt, worden gerealiseerd en de robuuste verbindingzones zouden komen te vervallen. Het natuurbeleid moest goedkoper en efficiënter worden door de resterende middelen gericht in te zetten in de Natura 2000- en Kaderrichtlijn Water-gebieden. Natura 2000 is de ruimtelijke uitwerking van de Europese Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992) en omvat grote delen van de EHS. De provincies kregen in 2010 de opdracht om de ambities voor nieuwe natuur (in de EHS) te beperken tot de opgaven die direct bijdragen aan het realiseren van deze Europese natuurverplichtingen.

Naast financiële motieven heeft de decentralisatie ook een ideologische component. Doel van de huidige decentralisatie is ook om het natuurbeleid dicht bij de gebieden en de burger te brengen (Kuindersma et al. 2015). Voor de provincies op hun beurt is de decentralisatie een kans om hun profiel als onmisbaar middenbestuur te versterken. Dit laatste kan ook niet los worden gezien van de voortdurende discussie over het voortbestaan van de provincies.

De laatste stap in de decentralisatie van het natuurbeleid is vooralsnog het Natuurpact dat Rijk en provincies op 18 september 2013 hebben gesloten. Dit nieuwe akkoord vormt een plus bovenop de eerdere decentralisatieafspraken en maakt een deel van de eerdere bezuinigingen ongedaan door 200 miljoen euro extra rijksgeuld voor het natuurbeleid te storten in het Provinciefonds. De EHS is omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland en Rijk en provincies streven naar minimaal een verdubbeling van de ontwikkelopgave nieuwe natuur uit het Bestuursakkoord, inclusief realisatie van natuurlijke verbindingen. Ook sturen ze aan op verbetering van de kwaliteit van natuur door extra inspanningen in (herstel)beheer en water- en milieucondities, effectiever agrarisch natuurbeheer voor internationale verplichtingen, een impuls aan de natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland en aandacht voor soortenbescherming. Ook werden provincies verantwoordelijk voor het agrarisch natuurbeheer. Dit onderdeel was aanvankelijk buiten de decentralisatie gehouden. Daarnaast kwamen particuliere beheerders en terreinbeherende natuurorganisaties voortaan in dezelfde mate in aanmerking voor beheer van en verwerving voor het Natuurnetwerk. Gelijkberechtiging van al deze private partijen (inclusief Staatsbosbeheer) was hierbij het uitgangspunt (zie ook Fontein et al. 2017). Voortaan werd van alle natuurbeheerders en grondeigenaren een substantiële bijdrage gevraagd in de verwerving en inrichting van nieuwe natuur.

De decentralisatie van het natuurbeleid in 2011-2013 verschilt echter wel op belangrijke punten met het verleden. De belangrijkste verschillen zijn:

- Het rijksgeuld voor natuur werd voortaan in het Provinciefonds gestort, waardoor de directe verticale verantwoording van provincies aan het Rijk over de precieze besteding van dit geld kwam te vervallen.
- De centrale uitvoering van het natuurbeleid door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) kwam te vervallen door het opheffen van deze dienst en het (grotendeels) verdelen van de menskracht en de beschikbare grond over de provincies.
- Provincies kregen met deze decentralisatie niet alleen de mogelijkheid om het natuurbeleid op eigen wijze uit te voeren, maar ook om eigen natuurbeleid met eigen doelen en ambities te ontwikkelen.

1.3 Provinciale vernieuwingen

In dit hoofdstuk staan beleidsvernieuwingen in provinciaal natuurbeleid centraal die zijn ontstaan na de meest recente decentralisatie in 2011-2013. Deze vernieuwingen zijn nieuwe manieren om de doelen van het provinciaal natuurbeleid te realiseren. Daarbij kan het gaan om een vernieuwing binnen een bestaande beleidsstrategie uit het natuurbeleid of om de introductie van een geheel nieuwe beleidsstrategie in het natuurbeleid.

De selectie van beleidsvernieuwingen voor dit onderzoek is gebaseerd op een eerdere analyse van het nieuwe provinciaal natuurbeleid (Kuindersma et al. 2015). Belangrijkste criteria waren dat: (1) de beleidsvernieuwing in meerdere provincies is opgepakt, en (2) provincies zijn begonnen met de implementatie in de praktijk. Vernieuwingen die zich beperken tot één provincie of alleen nog op papier bestaan, zijn dus niet meegenomen.

Uiteindelijk zijn vijf vernieuwingen geselecteerd die in dit rapport centraal staan. Dit zijn:

1. *Natuur op uitnodiging* – Provincies nodigen burgers en bedrijven uit om een bijdrage te leveren aan natuurrealisatie in hun provincie. Vaak gaat dit onder de noemer van uitnodigingsplanologie, waarbij provincies medewerking willen verlenen aan initiatieven van burgers en bedrijven die een bijdrage leveren aan de realisatie van provinciale natuurdoelen. Een aantal provincies richten zich vooral op de voormalige EHS-zones, die afgevoerd zijn bij de herijking.
2. *Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk* – Nieuwe manieren om bestaande agrarische grondeigenaren in te schakelen bij de realisatie van het Natuurnetwerk. Hierbij ligt de nadruk op het concept zelfrealisatie. Hiermee benadrukken provincies dat bestaande grondeigenaren in staat worden gesteld om de provinciale natuurdoelen te realiseren.
3. *Nieuwe uitvoeringsarrangementen* – Dit zijn nieuwe organisatievormen voor de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid. De focus ligt op afspraken met externe partijen die de rol van gebiedsregisseur op zich nemen en daarmee de grondverwerving en inrichting van nieuwe natuurgebieden verzorgen.
4. *Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer* – Het realiseren van natuur (buiten het Natuurnetwerk) door agrarisch natuurbeheer. Deze vernieuwing speelt in alle provincies en is ook (als enige) nationaal en interprovinciaal afgestemd. De vernieuwing zit in de versterkte focus op de bescherming van internationaal beschermde soorten en in de belangrijke rol van agrarische collectieven. De provincie sluit nu een contract met een collectief en niet meer met individuele boeren.
5. *Procesbeheer natuur* – Hierbij gaat het om nieuwe vormen van extensief natuurbeheer gericht op het herstel van of het meebewegen met natuurlijke processen. Provincies stimuleren procesbeheer met de gedachte dat deze vorm van natuurbeheer goedkoper is dan bestaand beheer en leidt tot betere ecologische resultaten.

1.4 Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de vormgeving, de praktijkervaringen en de effecten van de vijf vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Hiermee willen we dat provincies meer gaan leren van de praktijkervaringen met de vernieuwingen in de eigen en in andere provincies. Bij deze doelstelling horen per beleidsvernieuwing de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de verwachtingen van deze beleidsvernieuwingen?
2. Hoe geven provincies de beleidsvernieuwingen vorm in provinciaal beleid en in lokale praktijken?
3. In hoeverre en hoe worden deze verwachtingen in de praktijk waargemaakt?
4. Wat zijn de belangrijkste kansen om deze verwachtingen in deze of andere provincies te realiseren?

De verwachtingen (onderzoeksvraag 1) zijn geformuleerd per strategie en kunnen gaan over de veronderstelde werking of implementatie van de strategie, maar ook over de uiteindelijke effecten. Gezien de prille fase van implementatie waarin de meeste provincies zich nog bevinden, ligt de nadruk op de manier waarop provincies samen met andere stakeholders de beleidsvernieuwingen implementeren. Bij de verwachte effecten hebben we speciale aandacht voor de bijdrage van de vernieuwingen aan de volgende drie algemene doelen van het provinciaal natuurbeleid:

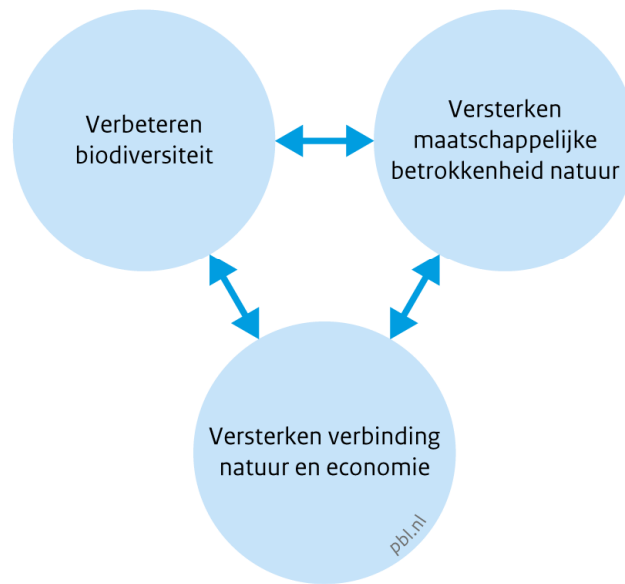
- het verbeteren van de biodiversiteit;
- het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur;
- het versterken van de relatie tussen natuur en economie.

Deze doelen staan centraal in de lerende evaluatie Natuurpact (zie figuur 1.1). Bij het verbeteren van de biodiversiteit gaat het om het behouden en verbeteren van de variatie in organismen en de levensgemeenschappen die ze vormen. De doelen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn een concrete uitwerking van de ambitie om de biodiversiteit te verbeteren. Het versterken van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur gaat om de wens van provincies en Rijk om de verantwoordelijkheid voor natuur meer met de samenleving te delen en de betekenis van natuur voor de samenleving te vergroten. En bij het versterken van de relatie tussen natuur en economie gaat het enerzijds om het vergroten van het belang van natuur voor economische ontwikkeling en anderzijds om het vergroten van de bijdrage van ondernemers aan de natuur.

Met onderzoeksvraag 2 benadrukken we de aandacht in deze studie voor concrete uitwerkingen en praktijkervaringen. Hierbij hebben we gekozen voor een casestudy-aanpak waarin we de meest vernieuwende provincies en praktijken hebben geselecteerd om te leren van de vernieuwende beleidsstrategie in de praktijk. In de volgende paragraaf lichten we deze methode verder toe.

De analyse van elke vernieuwing wordt besloten met een (algemene) reflectie op de verwachtingen aan de hand van de bestudeerde provincies en praktijken (onderzoeksvraag 3). De mede hierop gebaseerde analyse van kansen (onderzoeksvraag 4) is te vinden in paragraaf 7.3.

Hoofdambities van evaluatie



Bron: PBL

Figuur 1.1

1.5 Methode van onderzoek

In deze studie hebben we gekozen voor een combinatie van een exploratief en een evaluatief onderzoeksontwerp. De belangrijkste reden hiervoor is dat de geselecteerde provinciale beleidsvernieuwingen nog sterk in ontwikkeling zijn. Bovendien is de beleidstheorie over deze vernieuwingen nog niet uitgekristalliseerd. Voor een definitieve evaluatie van de effecten van deze vernieuwingen is het dan ook nog te vroeg. Om deze reden hebben we vooral gekeken naar procesverwachtingen, zoals de belangstelling van externe partners voor nieuwe uitvoeringsarrangementen. Deze verwachtingen zijn vaak wel te toetsen.

Onze aanpak is geïnspireerd op lerende en responsieve evaluaties waarin de verwachtingen van een breed scala aan betrokken stakeholders, en niet de doelen van één actor, het uitgangspunt vormen van evaluaties (Abma 1996 en 2000; Guba & Lincoln 1989). Daarbij lag in onze benadering wel iets meer de nadruk op de verwachtingen van provincies, maar zijn de verwachtingen van andere stakeholders wel meegenomen. Om de vergelijkbaarheid van de verschillende casussen binnen specifieke vernieuwingen te vergroten, hebben we per vernieuwing een uniforme set aan verwachtingen geformuleerd. Het nadeel is dat dit niet altijd recht doet aan de verschillen tussen provincies. Aan het begin van het onderzoek hebben we voorlopige verwachtingen geformuleerd op basis van een voorstudie (Kuindersma et al. 2015). Deze verwachtingen zijn in de loop van het onderzoek steeds bijgesteld op basis van nieuwe inzichten.

Om de verwachtingen te toetsen hebben we gekozen voor een casestudyontwerp op twee niveaus. Allereerst zijn per vernieuwing provincies geselecteerd voor een nadere analyse. Vervolgens is binnen de meeste van deze provincies een ingebedde casus geselecteerd. Meestal is dat een lokaal project of gebiedsproces waarin de provinciale vernieuwing in de praktijk wordt toegepast. De selectie van de ingebedde casus heeft plaatsgevonden op basis van de mate van vernieuwing. Met de analyse van verschillende provincies en concrete prak-

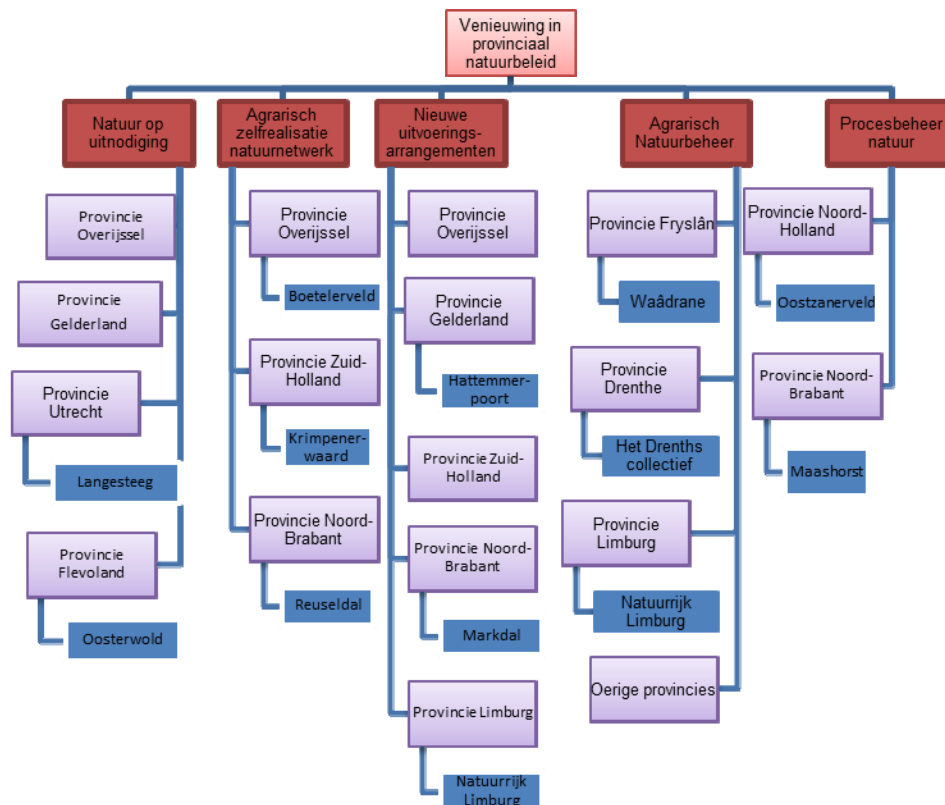
tijken geven we dus een behoorlijk nauwkeurig beeld van de toepassing van deze beleidsvernieuwingen in Nederland. Overigens kunnen de beleidsvernieuwingen ook in niet bestuurde provincies voorkomen. Onze focus lag op het selecteren van de meest vernieuwende provincies per vernieuwing op basis van onze informatie. Per vernieuwing is het beeld als volgt:

- *Natuur op uitnodiging* – Deze vernieuwing speelt alleen in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Flevoland en Limburg. Daarvan hebben we alleen Limburg niet meegenomen in de analyse vanwege onvoldoende informatie over de toepassing in de praktijk.
- *Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk* – Op basis van de analyse van provinciaal beleid komen de provincies Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant naar voren als de provincies met de meest expliciete ambities op dit terrein (Kuindersma et al. 2015). Dit sluit overigens niet uit dat andere provincies hier in de praktijk (bijvoorbeeld in gebiedsprocessen) ook mee bezig zijn.
- *Nieuwe uitvoeringsarrangementen* – Binnen deze vernieuwing hebben we ons gefocust op afspraken van provincies met externe partijen over gebiedsregie en realisatie van nieuwe natuur voor het Natuurnetwerk. Onze analyse laat zien dat de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg hier vooral aan werken. Andere provincies werken vooral met brede gebiedscommissies. Binnen deze aanpak kunnen ook vernieuwingen aan de orde zijn, maar daar zijn we in dit onderzoek niet op ingegaan.
- *Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer* – Vanwege het feit dat dit in alle provincies speelt, hebben we binnen deze vernieuwing aandacht besteed aan alle provincies. Hiervoor zijn de provincies Fryslân, Drenthe en Limburg geselecteerd voor een nadere analyse op basis van regionale spreiding en type beheer (weidevogels versus droge dooradering). Later is deze analyse aangevuld met een telefonische interviewronde langs alle provincies en enkele interviews.
- *Procesbeheer natuur* – Procesbeheer speelt als vernieuwing vooral bij natuurbeheerders. In deze studie zijn we echter ingegaan op provincies die procesbeheer als strategie hebben opgenomen in hun recente natuurbeleid. Uiteindelijk bleek dat alleen in Noord-Holland en Noord-Brabant ook voorbeelden waren van implementatie in de praktijk en zijn deze provincies nader geanalyseerd.

De ingebedde casussen (per provincie) hebben meer het karakter van een kritische casus (Flyvbjerg 2006), waarin het doel vooral is om te leren van de ervaringen. Daarmee geven deze ingebedde casussen geen representatief beeld van de implementatie van de betreffende vernieuwing in de betreffende provincie. We hebben ingebedde casussen veel meer geselecteerd op hun potentie om van te leren. Dat kan zijn omdat de casussen heel vernieuwend zijn omdat ze verder zijn in de implementatie dan andere voorbeelden. Dit verschilt per ingebedde casus. Een bijzonder voorbeeld is de ingebedde casus Langesteeg (natuur op uitnodiging Utrecht). Dit initiatief was wel concreet en vernieuwend, maar is uiteindelijk niet doorggegaan. Toch was dit een goede casus om van te leren.

In de casestudy's zijn verschillende vormen van dataverzameling gebruikt, namelijk:

- interviews met stakeholders op provinciaal niveau en op het niveau van de ingebedde casus;
- documentenanalyse;
- groepsgesprekken.



Figuur 1.2 Case study's vernieuwingen in provinciaal natuurbeleid

Binnen de casestudy's is een groot aantal semigestructureerde interviews afgenomen bij stakeholders die betrokken zijn bij de provinciale beleidsvernieuwing en bij de ingebede casus (zie bijlage 1). De meeste interviews zijn face to face afgenomen. Alleen voor het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer zijn naast deze interviews ook telefonische interviews afgenomen met contactpersonen van alle provincies. De mondelinge interviews waren semigestructureerd. Daartoe is een algemene vragenlijst opgesteld, die voor elk interview op basis van relevantie en beschikbare kennis is aangepast. In de gesprekken is de vragenlijst voornamelijk als een checklist gebruikt.

Alle interviews zijn opgenomen. De opnames zijn vervolgens gebruikt voor de verslaglegging. Van elk interview is een uitgebreid verslag gemaakt dat vervolgens ter commentaar aan de respondent is voorgelegd. Na eventuele aanpassingen zijn de verslagen definitief gemaakt en opgeslagen op een gemeenschappelijke schijf.

In de documentenanalyse zijn vooral provinciale documenten geanalyseerd waarin de nieuwe strategie is beschreven. Er is gekeken naar formele beleidsdocumenten, ambtelijke notities, briefwisselingen, contracten en intentieovereenkomsten met externe partijen, projectplannen en overige beschikbare documenten.

Na de interviews en de documentenanalyse is per provinciale beleidsvernieuwing een groepsgesprek georganiseerd waarvoor alle geïnterviewden zijn uitgenodigd. In totaal zijn dertien groepsgesprekken georganiseerd in alle provincies met een ingebede casus (zie bijlage 2). Het doel van de groepsgesprekken was: (1) toetsen en aanvullen van de eerste analyse van de verwachtingen, en (2) bijdragen aan het leerproces van de respondenten zelf. Dit laatste doel past ook goed bij het lerende karakter van de lerende evaluatie Natuurpact. In de praktijk bleken veel respondenten het vooral te waarderen om even los van de dagelijkse hectiek met elkaar te kunnen reflecteren op de uitgangspunten van de vernieu-

wingen. Daarnaast was de input van de betrokkenen ook heel nuttig voor de uiteindelijke analyse van de vernieuwingen. De groepsgesprekken leverden veelal aanscherpingen van de geformuleerde verwachtingen op, brachten soms nieuwe feiten naar voren en gaven ons meer inzicht in de verhoudingen en verschillen van inzicht tussen de verschillende partijen. Vrijwel alle groepsgesprekken hadden een zeer open karakter waarbij de aanwezigen bereid waren om te reflecteren op hun eigen handelen. Belangrijk daarbij was dat we in het groepsgesprek ook geen volledige conceptrapportage hebben voorgelegd, maar een voorlopige analyse. Hierdoor werd voorkomen dat de aanwezigen vooral gingen reageren op een concreet stuk en werden ze meer aangezet tot een actief gesprek over de voorlopige analyse en de gestelde vragen.

Van elk groepsgesprek is een verslag gemaakt. De concepten van deze verslagen zijn voorgelegd aan de aanwezigen en vervolgens vastgesteld. De definitieve verslagen zijn gebruikt voor de definitieve analyse.

Na de dataverzameling is een eerste versie van de hoofdstukken geschreven en voorgelegd aan alle respondenten per vernieuwing. Het commentaar op deze hoofdstukken is verwerkt in de definitieve hoofdstukken in dit rapport.

1.6 Leeswijzer

De opzet van het rapport is verder als volgt. In hoofdstuk 2 gaan we in op de vernieuwing natuur op uitnodiging. In hoofdstuk 3 behandelen we agrarische zelfrealisatie van het Natuurnetwerk. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 de provinciale experimenten met nieuwe uitvoeringsarrangementen. In hoofdstuk 5 gaan we in op het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer en in hoofdstuk 6 behandelen we het procesbeheer van natuur. Ten slotte trekken we in hoofdstuk 7 de belangrijkste conclusies van deze studie en noemen we enkele kansen voor het toepassen van de vernieuwingen in provinciaal natuurbeleid.

2 Natuur op uitnodiging

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de provinciale beleidsvernieuwing natuur op uitnodiging. We beginnen in paragraaf 2.2 met een korte beschrijving van de vernieuwing en de bijbehorende verwachtingen. Vervolgens behandelen we in paragraaf 2.3 de manieren waarop de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht en Flevoland invulling hebben gegeven aan deze strategie in hun natuurbeleid. Daarbij gaan we ook in op de praktijkervaringen van bouwbedrijf Heijmans met een initiatief bij Leusden (provincie Utrecht) en op ervaringen van de initiatiefnemers Staatsbosbeheer en Flevo-landschap/Stichting ERF in het Oosterwold (provincie Flevoland). We sluiten af met een aantal conclusies (paragraaf 2.4).



2.2 Beschrijving en verwachtingen strategie

De strategie natuur op uitnodiging gaat uit van een overheid die het initiatief, de verdere uitwerking, de uitvoering en veelal ook de financiering van natuurprojecten overlaat aan andere, veelal private, partijen. Dit is een vernieuwing voor het natuurbeleid, omdat hiervoor natuurprojecten meestal door de overheid werden geïnitieerd, al dan niet samen met anderen. De rol van de overheid bij natuur op uitnodiging is een beperkte. De overheid geeft de globale kaders aan van wat ze wil en faciliteert verder de initiatieven die passen binnen deze kaders. Dit faciliteren gaat vaak vooral om ruimtelijke toestemming voor het initiatief. Daarnaast kan de overheid initiatieven ondersteunen met geld, kennis, menskracht of andere hulpbronnen.

Soms ligt deze strategie in het verlengde van de vernieuwingen nieuwe uitvoeringsarrangementen of zelfrealisatie. Het belangrijkste verschil in onze definitie van natuur op uitnodiging is dat bij deze andere vernieuwingen de overheidsdoelen nog altijd centraal staan. De provincie vraagt bestaande grondeigenaren (zelfrealisatie) of andere externe partijen (nieuwe uitvoeringsarrangementen) om deze doelen in de praktijk te realiseren.

Tabel 2.1 Overzicht provinciale aanpak natuur op uitnodiging

Provincie	Toepassingsgebied	Provinciale financiering
Overijssel	Zone Ondernemen met Natuur en Water	0%
Gelderland	Groene Ontwikkelingszone	0%
Flevoland	Programma Nieuwe Natuur (hele provincie)	Provinciale financiering met eigen bijdrage
Utrecht	Groene Contour	0%
Limburg	Zilvergroene natuur	0% (tot 2016: 50%)

Bij natuur op uitnodiging staan de doelen van de initiatiefnemers centraal. De provincie faciliteert deze initiatieven als ze voldoen aan globale randvoorwaarden van de provincie. Dat hiermee ook provinciale doelen gerealiseerd kunnen worden, is dan secundair.

In het provinciaal natuurbeleid zien we dat provincies natuur op uitnodiging vooral toepassen in gebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die zijn afgevallen bij de herijking van 2010. We zien deze focus op de voormalige EHS-gebieden in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg (Kuindersma et al. 2015). Daarnaast heeft de provincie Flevoland een open oproep gedaan voor concrete natuurprojecten. Dit noemen we hier ook natuur op uitnodiging, al zullen we in paragraaf 4.3.4 zien dat de Flevolandse aanpak wel iets anders is, omdat de provincie nog steeds de grootste financier is van deze projecten.

Op basis van de strategieën in deze provincies en bestaande literatuur over uitnodigingsplanning (Fontein et al. 2012; Van Rooy 2011) hebben we de volgende verwachtingen geformuleerd:

1. Private partijen hebben interesse in het investeren in natuur en hebben de overheid nodig om hun natuurplannen te kunnen realiseren.
2. De provincie nodigt private partijen actief uit om met natuurinitiatieven te komen.
3. De provincie faciliteert de uitvoering van de initiatieven met onder andere flexibel ruimtelijk beleid.
4. De initiatieven dragen bij aan de realisatie van provinciale natuurambities.

De eerste verwachting gaat over de geadresseerden van de provinciale uitnodiging. Provincies verwachten dat bedrijven, maatschappelijke organisaties en/of burgers belangstelling hebben om natuur te realiseren. Hierbij zal het (zeker bij bedrijven) meestal gaan om initiatieven in combinatie met andere functies, zoals woningbouw, zorg of recreatie. Bovendien moeten de initiatiefnemers voor realisatie van hun projecten afhankelijk zijn van de medewerking en/of toestemming van overheden.

De tweede en de derde verwachting gaan over de provinciale rol die nodig is om van de strategie een succes te maken. We benadrukken met deze verwachtingen dat de provincie weliswaar het initiatief overlaat aan anderen, maar wel een belangrijke rol speelt bij de realisatie van deze initiatieven door potentiële initiatiefnemers actief uit te nodigen en door deze initiatieven te faciliteren. Bij dit laatste gaat het meestal om het verlenen van toestemming voor het initiatief in het ruimtelijk beleid, maar de provincie kan ook faciliteren met kennis, menskracht, expertise of geld.

Ten slotte is de verwachting dat de initiatieven bijdragen aan provinciale natuurambities. Daarbij gaat het meestal niet om de realisatie van de uitgewerkte provinciale natuurdoelen zoals de realisatie van het Natuurnetwerk of Natura 2000. Bij natuur op uitnodiging gaat het veel meer om aanvullende, vaak niet heel duidelijk omschreven natuurambities, zoals natuurwaarden buiten het Natuurnetwerk. Daarnaast kunnen de initiatieven ook bijdragen aan de maatschappelijke of economische betekenis van natuur.

2.3 De praktijk in provincies

2.3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk beschrijven we de toepassing van natuur op uitnodiging door de provincies Overijssel, Gelderland, Flevoland, Utrecht en Limburg. Het beleid in Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg vertoont sterke overeenkomsten. Het gaat om afgevalen EHS-zones en de provincie is geen medefinancier van de initiatieven. In Limburg bestond tot 2016 wel de mogelijkheid van provinciale financiering (maximaal 50 procent) in de zilvergroeene natuurzone. Inmiddels heeft het nieuwe Limburgse college van Gedeputeerde Staten (GS) besloten om de 50 procent provinciale financiering van deze zilvergroeene natuur stop te zetten vanwege provinciale bezuinigingen op het natuurbudget. De aanpak in Flevoland wijkt af van die in de andere provincies. In Flevoland gold de uitnodiging voor de hele provincie en niet voor een voormalige EHS-zone. Bovendien faciliteert Flevoland in tegenstelling tot de andere provincies de initiatieven ook met geld en grond.

De belangrijkste motieven van provincies voor natuur op uitnodiging zijn: (1) het alsnog realiseren en financieren van (een deel van) het herijkte Natuurnetwerk, (2) het versterken van de economische betekenis van natuur ofwel de synergie tussen ecologie en economie, en (3) het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. In de praktijk verschilt het belang van deze motieven per provincie.

We gaan nu achtereenvolgens in op het beleid, de motieven en de ervaringen in Overijssel, Gelderland, Utrecht en Flevoland. Vanwege een gebrek aan gegevens gaan we niet in op de ervaringen in Limburg.

2.3.2 Ondernemen met Natuur en Water in Overijssel

In 2013 heeft de provincie Overijssel samen met partners² het akkoord Samen werkt beter gesloten (Provincie Overijssel 2013). In dat akkoord geven de partijen aan zich gezamenlijk in te zetten om de economie en ecologie in Overijssel te versterken en nieuwe kansen te creëren door samenwerking en vernieuwing. Ook maken de partners afspraken over het realiseren van het Natuurnetwerk. De provincie wil zich vooral concentreren op de uitvoering van maatregelen uit het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in en om de 24 Natura 2000-gebieden in Overijssel (zie ook paragraaf 4.3.3). Ruim 3.400 hectare van de nieuw te ontwikkelen natuur wordt geschrapt (Kuindersma et al. 2015). Deze afgevalen Natuurnetwerkgebieden gaan deel uitmaken van de zone Ondernemen met Natuur en Water (ONW). In deze zone nodigt de provincie burgers, ondernemers en organisaties uit om bij te dragen aan de natuurkwaliteit door te investeren in combinaties van economische, ecologische, hydrologische en landschappelijke versterking en in het beheer van de omgeving (Provincie Overijssel 2014). Dit is een onderhandelingsresultaat tussen met name de landbouw en de natuursector. De natuurorganisaties willen de mogelijkheid behouden om in deze zone natuurdoelen te realiseren, terwijl de landbouworganisaties juist nieuwe beperkingen voor de landbouw willen voorkomen. Het compromis is dat de zone ONW geen belemmeringen opwerpt voor de landbouwsector, maar dat er wel mogelijkheden zijn om natuur te ontwikkelen. De provincie wil in deze zone vooral de synergie tussen economie en ecologie versterken en de betrokkenheid van de samenleving bij natuur vergroten.

De zone Ondernemen met Natuur en Water is opgenomen in de Provinciale Omgevingsvisie en bijbehorende verordening. Burgers en ondernemers krijgen hier de ruimte om bijvoor-

² Gemeenten, waterschappen, LTO Noord, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Landschap Overijssel, Natuur en Milieu Overijssel, Overijssels Particulier Grondbezit, Natuurlijk Platteland Oost, Overijsselse Agrarische Jongeren, toeristische sector en VNO-NCW.

beeld nieuwe landgoederen, groene recreatiebedrijven en natuurgebonden woon- en werklocaties te ontwikkelen. In ruil daarvoor dienen zij de natuur of de waterkwaliteit te versterken. Nieuw gerealiseerde natuur in de zone ONW zal niet aan het Natuurnetwerk worden toegevoegd en de provincie draagt ook niet bij aan de kosten van grondverwerving, inrichting of beheer.

Opmerkelijk is dat de provincie Overijssel al een ruimtelijk instrument had om nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied te koppelen aan een tegenprestatie, namelijk de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). Dit instrument geldt sinds 2009 voor het hele landelijk gebied van Overijssel. Kern van dit instrument is dat initiatieven gekoppeld worden aan een investering in ruimtelijke kwaliteit. De gemeenten bepalen wat deze tegenprestaties zijn door specifieke kernkwaliteiten te benoemen (Provincie Overijssel 2009). Het idee van de kwaliteitsimpuls is dus dat de initiatiefnemer in overleg met de gemeente bepaalt waar welke kwaliteiten worden gerealiseerd. De vrijheid van gemeenten om deze tegenprestaties nader in te vullen wordt in de zone ONW dus beperkt omdat de tegenprestaties specifiek moeten bijdragen aan water- en/of natuurdoelen.

In de praktijk blijken veel gemeenten in deze zone weinig te voelen voor het eisen van specifieke tegenprestaties in de vorm van water en natuur bij ruimtelijke ingrepen. Hierdoor zijn er ook nauwelijks voorbeelden van gerealiseerde natuur (of water) als gevolg van dit provinciaal beleid. Sommige gemeenten zijn bang voor de mogelijke nadelige gevolgen die de nieuwe natuur nu of in de toekomst kan hebben voor de ontwikkeling van de landbouw. Dus ondanks de formele afspraak dat deze nieuwe natuur geen beperkingen voor de landbouw met zich meebrengt, is er toch een zekere angst voor planologische schaduwwerking. Om deze reden stimuleren deze gemeenten initiatiefnemers wel om te investeren in ruimtelijke kwaliteit (instrument KGO), maar niet specifiek in natuur of water (zone ONW). In de praktijk gaat het bij tegenprestaties meestal om landschappelijke inpassing. Opvallend is dat een evaluatie van het KGO-beleid laat zien dat in deze ruimere zone wel degelijk voorbeelden van ruimtelijke ingrepen zijn met tegenprestaties in de vorm van natuur of water (Saxion 2012). Hoeveel natuur hiermee daadwerkelijk de laatste jaren is gerealiseerd, is niet bekend.

De introductie van Ondernemen met Natuur en Water binnen de KGO lijkt mislukt. Ondanks dat de zone ONW formeel nog steeds bestaat, lijkt de provincie het uitnodigende beleid in deze zone in de praktijk alweer te willen verlaten. De focus ligt nu veel meer op het combineren van ecologie en economie in het algemeen en dus niet specifiek in de zone Ondernemen met Natuur en Water. De provincie heeft Landschap Overijssel en VNO-NCW gevraagd om op zoek te gaan naar nieuwe ontwikkelingen/initiatieven die deze relatie leggen.

2.3.3 Groene Ontwikkelingszone Gelderland

De Groene Ontwikkelingszone in Gelderland is een zone van ongeveer 25.000 hectare. Deze zone omvat de bij de herijking van 2010 afgevalen nieuwe natuur, maar ook waardevolle weidevogelgebieden en ganzenfoerageergebieden. Zij vormt in feite een soort buffer om het Gelders Natuurnetwerk en omvat ook (voormalige) ecologische verbindingen en de uiterwaarden van de grote rivieren.

In de Omgevingsvisie (Provincie Gelderland 2014a) geeft de provincie aan dat voor deze zone een dubbele doelstelling geldt: er is ruimte voor economische ontwikkeling als deze ook bijdraagt aan de natuur. De provincie beschouwt de Groene Ontwikkelingszone als een roodvoor-groen-achtige constructie, waar economische ontwikkeling is toegestaan als daar natuurontwikkeling tegenover staat. Dit beleid wijkt af van het beleid voor het Gelders Natuurnetwerk, waarin eigenlijk geen nieuwe economische activiteiten mogelijk zijn. Behalve de bijdrage aan biodiversiteit levert de Groene Ontwikkelingszone ook een bijdrage aan de be-

trokkenheid van burgers en bedrijven bij natuur, zo is de gedachte. De provincie levert geen financiële bijdrage aan de realisatie van deze nieuwe natuur en initiatiefnemers kunnen ook geen beheersubsidie aanvragen.

Over de precieze tegenprestaties bij nieuwe activiteiten is de Omgevingsverordening niet heel expliciet. De verordening geeft alleen aan dat per saldo een bijdrage moet worden geleverd aan de kernkwaliteiten van het gebied. Deze kernkwaliteiten zijn Gelderland-breed beschreven voor 184 deelgebieden. In het algemeen moeten kleinschalige nieuwe initiatieven en grootschalige uitbreiding van bestaande functies een bijdrage leveren aan natuur, bijvoorbeeld door een verbindingszone te realiseren of het Natuurnetwerk te vergroten. Echt duidelijke richtlijnen voor de hoeveelheid verevening zijn niet vastgelegd. De toelichting op de Omgevingsverordening geeft alleen een voorbeeld van een landgoed waarbij de bouw van een woning wordt gecombineerd met 5 hectare nieuwe natuur.

De aanvragen voor projecten komen binnen bij de gemeente. Zodra de gemeente een plan ziet zitten, vraagt zij advies aan de provincie. Formeel is de provincie pas betrokken aan het einde van het proces bij een wijziging van het bestemmingsplan, maar in Gelderland is afgesproken dat de gemeenten de provincie al in een vroege fase om advies vragen. Jaarlijks komen er zo'n 25 projectinitiatieven bij de provincie binnen voor advies, zo blijkt uit een mondelinge mededeling van een provincieambtenaar. Niet al deze initiatieven worden gerealiseerd. De provincie houdt geen overzicht bij van de realisatie van deze initiatieven of van de hoeveelheid natuur die hiermee wordt gerealiseerd. Overigens kunnen gemeenten voor kleinschalige verevening ook besluiten om een fonds in te stellen waaruit bijvoorbeeld de realisatie van verbindingszones kan worden betaald. Ook van de inzet en resultaten van dit instrument is geen overzicht.

In de praktijk krijgt de provinciale advisering veelal het karakter van onderhandelingen met gemeente en initiatiefnemer, mede omdat de criteria voor de tegenprestaties niet erg duidelijk zijn. Daarbij hebben provincie en gemeente niet alleen het doel om zoveel mogelijk nieuwe natuur te realiseren, maar ook om de regionale economie te versterken. Op basis van mondelinge mededelingen lijken de verschillen tussen de initiatieven en de hoeveelheid gerealiseerde natuur van geval tot geval sterk te verschillen. In een enkel geval leggen initiatiefnemers zelf al meer natuur aan dan de provincie eigenlijk vraagt, zoals een nieuw landgoed waarbij een particulier op eigen initiatief 20 hectare natuur aanlegt. In een ander voorbeeld is uiteindelijk afgesproken dat een initiatiefnemer vijf extra huizen mocht bouwen in ruil voor 4-5 hectare natuur. En bij de aanleg van een recreatiepark is de provincie uiteindelijk akkoord gegaan met 30 recreatiewoningen op 10 hectare grond inclusief de nieuwe natuur. Een ander initiatief bestond uit een plan om 25 woningen te bouwen op een perceel van 2 hectare in combinatie met 8 hectare natuur met fruitteelt en eigen voedselvoorziening.

De provincie speelt dus een sterk adviserende en onderhandelende rol bij de toetsing van de initiatieven. Verder heeft de provincie de gemeenten actief bij de formulering van dit beleid betrokken. De provincie stimuleert niet actief nieuwe initiatieven. Volgens een provinciale medewerker is dat ook niet nodig, omdat er voldoende initiatieven zijn en mensen altijd wel belangstelling hebben voor wonen of werken op mooie plekken. Ook het actief faciliteren van initiatieven in de uitvoering rekent de provincie niet tot haar taak.

2.3.4 De Groene Contour in Utrecht

In 2011 heeft de provincie Utrecht samen met diverse partners³ het Natuurnetwerk in Utrecht herijkt. Dit heeft geresulteerd in het Akkoord van Utrecht, waarin is afgesproken dat partijen van de oorspronkelijke natuuropgave van 6.000 hectare nog 1.506 hectare nieuwe natuur gaan realiseren (Provincie Utrecht 2011). Daarmee is dus ongeveer 4.500 hectare nieuw te ontwikkelen natuur afgevallen. Van die 4.500 hectare hebben de partijen een gebied van 3.000 hectare aangewezen als Groene Contour. In de Groene Contour geeft de provincie meer mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen, op voorwaarde dat deze ontwikkelingen gecombineerd worden met investeringen in natuur. Overigens heeft de provincie geen specifieke ambities vastgelegd voor de hoeveelheid nieuwe natuur in de Groene Contour (Provincie Utrecht 2013a). Wel doet de provincie in haar beleid een oproep aan burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers om met initiatieven te komen. Voor deze initiatieven is overheidssubsidie voor grondverwerving of inrichting beschikbaar (Provincie Utrecht 2011). De provincie wil de nieuwe natuur – als deze eenmaal gerealiseerd is – wel toevoegen aan het Natuurnetwerk en op basis daarvan kunnen de initiatiefnemers wel een jaarlijkse beheersubsidie krijgen.

De Groene Contour is vooral ook een compromis tussen landbouw en natuur. De natuurorganisaties wilden de mogelijkheid openlaten om de oorspronkelijke natuurplannen te realiseren, omdat deze essentieel zijn voor het functioneren van het Natuurnetwerk. De landbouworganisaties wilden juist de landbouw in deze gebieden behouden zonder extra beperkingen. De huidige uitnodigingsstrategie in deze Groene Contour komt tegemoet aan beide wensen.

De provincie Utrecht heeft in 2013 de Groene Contour opgenomen in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en bijbehorende verordening. In de Groene Contour zijn meer mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling dan in het Natuurnetwerk. De provincie heeft echter niet precies uitgewerkt welke ruimtelijke ontwikkelingen er mogen plaatsvinden en hoe die gecombineerd zouden moeten worden met natuurinvesteringen. De verordening geeft alleen aan dat de rode ontwikkeling in redelijke verhouding moet staan tot de nieuwe natuur (Provincie Utrecht 2013b). Dit is bewust opengelaten om maatwerk per initiatief en locatie te kunnen leveren en ook ruimte te laten voor nieuwe verdienmodellen. Overigens is het type natuur dat gerealiseerd moet worden wel uitgewerkt en vastgelegd in het natuurbeheerplan (Provincie Utrecht 2013c).

De gemeenten spelen een cruciale rol in het uitvoeren van initiatieven. Ze zijn het eerste aanspreekpunt voor initiatiefnemers en bepalen samen met de provincie uiteindelijk of particuliere initiatieven met natuur toegestaan worden in de Groene Contour. Het voorbeeld Langesteeg (zie kader 2.1) laat zien dat een particulier initiatief met natuur in de Groene Contour misschien wenselijk is vanuit het provinciaal natuurbeleid, maar dat dit niet automatisch betekent dat de gemeente hier ook mee instemt.

Tot op heden is het aantal initiatieven in de Groene Contour beperkt. Daarnaast heeft de provincie geen compleet overzicht. In 2015 is wel 15 hectare nieuwe natuur gerealiseerd in de Groene Contour op het landgoed Den Treek-Henschoten, maar dit betrof voornamelijk natuurcompensatie. Daarnaast is de provincie in overleg met enkele initiatiefnemers. In de meeste gevallen gaat het daarbij om reguliere vormen van verplichte bos- of natuurcompensatie en niet om initiatieven waarin vrijwillige natuurrealisatie (met verdienmodel) centraal staat.

³ Natuurmonumenten, Utrechts Landschap, Staatsbosbeheer, LTO Noord, de agrarische natuurverenigingen, Landschap Erfgoed Utrecht, Natuur en Milieufederatie Utrecht, het Utrechts Particulier Grondbezit, de Reconstructiecommissie Gelderse Vallei / Utrecht-Oost en de provincie Utrecht.

Kader 2.1 Initiatief bouwbedrijf Heijmans voor ontwikkeling Langesteeg

Een concreet initiatief in de Groene Contour is de gebiedsontwikkeling Langesteeg. Langesteeg is een gebied van circa 200 hectare in het buitengebied nabij Leusden. In dit gebied wil bouwbedrijf Heijmans investeren in natuur en landschap in ruil voor het bouwen van woningen (Heijmans 2013a).

In 2000 kocht Heijmans samen met een particulier 42,8 hectare grond in het Langesteeggebied, dat sinds 1992 de EHS-status heeft en dat later ook viel in de robuuste verbindingzone Groene Valleilint. Heijmans wilde in het gebied 600 woningen bouwen. De aankoop had Heijmans gedaan, hoewel ook toen al in het provinciaal beleid was aangegeven dat het gebied natuur zou moeten worden.

In 2003 besloot de gemeenteraad van Leusden dat delen van het gebied landbouw en andere delen natuur zouden moeten worden en er geen plaats was voor woningbouw. Enkele jaren daarna werd duidelijk dat de provincie het gebied na de herijking van de EHS zou aanwijzen als Groene Contour. Heijmans zag hierin een kans om een deel van de oorspronkelijke ambities te realiseren. Daarop stelde het bedrijf samen met een aantal maatschappelijke partijen en natuurorganisaties het visiedocument Langesteeg een nieuw perspectief op de Groene Contour op. In het plan is plaats voor natuur, landschap, recreatie, horeca en duurzame landbouw. Om dit te financieren waren er zestig nieuwe (zorg)woningen in het gebied nodig die zowel landschappelijk als ecologisch ingepast konden worden.

Gekoppeld aan het plan is een convenant opgesteld en ondertekend door Natuur en Milieufederatie Utrecht, landgoed De Boom, Nationaal Groenfonds, agrarische natuurvereniging Vallei Horstee, Beweging 3.0, Centraal Zorg, Stichting Welzijn Leusden en de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (later gebiedscoöperatie O-gen) (Heijmans 2013b). Deze partijen fungeerden vervolgens als ambassadeurs van de visie. De landbouwsector ondersteunde het plan niet, omdat er te weinig ruimte voor hen overbleef en de sector een precedentwerking vreesde voor natuurplannen in de hele Utrechtse Groene Contour. De gemeente heeft het plan niet ondertekend, maar is wel betrokken geweest bij het opstellen van het plan. Vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 presenteerde Heijmans de visie aan de gemeenteraad. De nieuwe gemeenteraad en het college bleven echter bij het standpunt: geen 'rood voor groen' in het gebied. Het moest een overwegend open landbouwgebied blijven, met mogelijkheden voor ecologische ontwikkeling. Volgens betrokkenen heeft de landbouwsector deze opstelling in belangrijke mate beïnvloed. Het gebiedsproces ligt inmiddels al weer enige tijd stil.

2.3.5 Programma Nieuwe Natuur in Flevoland

De provincie Flevoland heeft in oktober 2013 het *Programma Nieuwe Natuur* vastgesteld (Provincie Flevoland 2013). Kern van dit programma is om niet van bovenaf provinciaal natuurbeleid te ontwikkelen, maar om ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en gemeenten uit te nodigen om met plannen voor de creatie van nieuwe natuur te komen (www.flevoland.nl, bekeken 12 januari 2015). Deze aanpak en de 22 geselecteerde initiatieven vormen het uiteindelijke programma Nieuwe Natuur. De provincie is verantwoordelijk voor het programma, maar de initiatiefnemers moeten de projecten zelf realiseren. Zij krijgen tot eind 2017 de gelegenheid om tot een planuitwerking en realisatieafspraken te komen. Mocht dat niet slagen dan zullen Provinciale Staten op dat moment besluiten of de projecten meer tijd krijgen of dat eerder afgefallen projecten een kans krijgen.

De achtergrond van het programma was het wegvallen van de robuuste verbindingzone Oostvaarderswold na de rijksbezuinigingen op natuur in 2010. Omdat een groot deel van de grond (899 hectare) voor dit project al was verworven, was het de vraag: wat te doen met deze grond? Provinciale Staten hebben in 2012 vervolgens opdracht gegeven om via een open planproces te komen tot een nieuw voorstel voor nieuwe natuur in Flevoland. De pro-

vincie wil de nieuwe natuur nadrukkelijk niet meer top-down invullen en de plannen van ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en gemeenten moesten dan ook vooral op draagvlak kunnen rekenen. Daarnaast moesten contractueel afgesproken compensatieverplichtingen⁴ een plek krijgen en moest natuur worden gerealiseerd met zowel recreatieve, als economische en ecologische waarde. Het leveren van een bijdrage aan maatschappelijk draagvlak, beleving, recreatie en economie waren volgens de Flevolandse politiek minstens net zo belangrijk als de bijdrage aan biodiversiteit. Mede daarom werd het programma opengesteld voor heel Flevoland en was stedelijke nabijheid een belangrijk criterium.

De provincie stelt 105 miljoen euro beschikbaar voor de geselecteerde projecten. Een groot deel van deze middelen bestaat uit de waarde van de reeds verworven 899 hectare grond voor het project Oostvaarderswold (ruim 90 miljoen euro). Daarnaast worden de resterende middelen voor dit project (5 miljoen), compensatiegelden (8 miljoen) en pachtinkomsten (1 miljoen) ingezet. Een complicerende factor was dat slechts een deel van de grond (274 hectare) in bezit was van de provincie. De overige grond was aangekocht door of overgedragen aan Staatsbosbeheer (171 hectare) en het Flevo-landschap (454 hectare). Beide partijen hebben vooraf ingestemd met het inbrengen van deze grond in dit programma. Hierdoor zijn Staatsbosbeheer en het Flevo-landschap ook mede-initiatiefnemers van het programma en bij de toedeling van projecten is dan ook rekening gehouden met hun grondposities.

De selectie van projecten begon met een oproep van gedeputeerde Jan-Nico Appelman aan iedereen met hart voor de natuur in Flevoland om, in het kader van het programma Nieuwe Natuur, met inspirerende ideeën te komen. Van oktober 2013 tot en met januari 2014 was de digitale postbus van de provincie open voor projecten uit heel Flevoland. Dit leverde uiteindelijk 74 kansrijke ideeën op (Provincie Flevoland 2014a). Vervolgens moesten de initiatiefnemers hun ideeën uitwerken tot projectvoorstellen, waarbij ze zoveel mogelijk moesten samenwerken en clusteren. Voor de uitwerking stelde de provincie ondersteuning beschikbaar (Antea en Dienst Landelijk Gebied (DLG)). Uiteindelijk zijn 33 projectvoorstellen ingediend door 29 partijen, op 22 locaties. De 33 voorstellen zijn vervolgens door de provincie beoordeeld aan de hand van een meetlat met vier clusters van criteria:

- ecologische waarde: bijdrage aan provinciaal natuurbeleid, internationale doelstellingen en invulling van de compensatieverplichtingen;
- belevingswaarde: bijdrage aan beleefbare, inpasbare of functionele natuur; kansen voor economische ontwikkelingen; ligging nabij stedelijk gebied;
- zekerheid: draagvlak, uitvoeringstermijn, fasering, juridische of financiële risico's;
- multiplier: versterking van andere beleidsterreinen, zoals landbouw, recreatie, water en cultuur (Provincie Flevoland 2014b).

Op basis hiervan zijn, na twee afgevalen voorstellen en verdere clustering, 22 voorstellen gehonoreerd. In de clustering is een aantal particuliere projecten ondergebracht bij een project van het Flevo-landschap, Staatsbosbeheer of een gemeente. Deze particuliere projecten kregen wel een eigen budget voor inrichting, maar werden op grond van een ander initiatief gerealiseerd. Hiermee heeft de provincie bespaard op de kosten en konden meer initiatieven worden gehonoreerd.

De goedgekeurde projecten zijn als volgt onder te verdelen: particulieren en organisaties (twaalf projecten), terreinbeherende natuurorganisaties (zeven projecten), gemeenten (drie projecten). De groep particulieren en organisaties bestaat uit agrarische bedrijven, (nieuwe) landgoedeigenaren, een agrarische natuurvereniging, agrarische bedrijven, natuur- en mili-

⁴ De compensatieverplichtingen zijn ontstaan als gevolg van ingrepen die in of rond het Natuurnetwerk plaatsvonden en waarbij de compensatieverplichting is overgenomen door de provincie. Deze compensatieverplichtingen komen bijvoorbeeld voort uit infrastructuurprojecten (A6 en Hanzelijn) en de uitbreiding van Almere.

euorganisaties, een theatergroep en enkele individuele initiatiefnemers. De zeven projecten van Staatsbosbeheer, het Flevo-landschap en Natuurmonumenten zijn in zowel geld (70 procent van het budget) als oppervlakte het grootst.

De provincie Flevoland heeft vooraf geen eisen gesteld aan een eigen financiële bijdrage van initiatiefnemers. De provincie wilde dat initiatiefnemers vooral maatschappelijk draagvlak en zelfwerkzaamheid in zouden brengen en niet zozeer geld. Wel hebben sommige projecten bij de selectie niet het hele aangevraagde budget gekregen. Hierdoor ontstaat de noodzaak voor het inbrengen van eigen middelen. Ook moeten de initiatiefnemers de beheerkosten (na de eerste tien jaar) zelf dragen. Alleen de compensatiehectares komen ook na deze periode in aanmerking voor een provinciale beheersubsidie en zullen aan het Natuurnetwerk worden toegevoegd.

De provincie faciliteert de initiatieven met grond en geld, maar ook met expertise. Zo heeft bureau Eelerwoude een raamcontract met de provincie voor het programma Nieuwe Natuur en kunnen de initiatiefnemers onder andere ontwerpcapaciteit inschakelen. Iedere initiatiefnemer kan, binnen de gestelde financiële kaders, aanspraak doen op deze capaciteit om studies uit te voeren of te helpen bij het plan. Bovendien ontvangen de initiatiefnemers een bijdrage in de voorbereidingskosten om hun projecten uit te werken. Ook heeft ieder project een provinciale accounthouder gekregen.

De uitvoering is sinds december 2014 in gang. Qua grootte, rijpheid en complexiteit verschillende de projectvoorstellen sterk van elkaar. De provincie heeft een generiek stappenplan opgesteld dat alle projecten moeten doorlopen: (1) projectvoorstel, (2) plan van aanpak, (3) intentieovereenkomst, (4) uitvoering voorbereidende werkzaamheden (vergunningen, definitief ontwerp sluitende businesscase) en (5) realisatie overeenkomst. Daarna kan een project de realisatiefase in. Medio 2016 hebben inmiddels drie projecten een realisatieovereenkomst afgesloten. Dit betekent dat deze initiatiefnemers met de uitvoering kunnen starten. Daarnaast is voor 14 van de 22 projecten inmiddels een intentieovereenkomst gesloten.

De realisatie van projecten kost meer tijd dan verwacht. Er zijn een paar voorlopers, zoals de Kop van het Hosterwold (Staatsbosbeheer), maar deze zijn relatief eenvoudig omdat het vooral gaat over grondruil tussen provincie, Staatsbosbeheer en het Flevo-landschap en daar waren al afspraken over gemaakt. De andere projecten zijn complexer omdat initiatiefnemers op zoek moeten naar cofinanciering, grond moeten kopen, vergunningen moeten aanvragen en werkzaamheden moeten laten uitvoeren en aanbesteden et cetera. Ook moeten de initiatiefnemers zelf zorgen voor draagvlak in de directe omgeving. Bij een aantal projecten is al sprake van verzet uit de omgeving.

Een specifieke uitdaging is om de indieners ook echt de rol van initiatiefnemer op zich te laten nemen. Dit geldt vooral voor de initiatieven van individuele burgers/agrariërs. Grote organisaties als Staatsbosbeheer en het Flevo-landschap zijn veel meer gewend aan deze rol en hebben daarvoor ook veel meer expertise in huis. Daarbij bleek ook dat een aantal initiatiefnemers bij de indiening van hun initiatief helemaal niet verwachtten dat ze het initiatief vervolgens zelf zouden gaan uitvoeren. Dit misverstand leidt in de praktijk tot allerlei grotere en kleinere uitdagingen. Zo moet een aantal particulieren nog een stichting oprichten om het project te kunnen uitvoeren en geld/grond van de provincie te kunnen ontvangen. Daarnaast is in een aantal projecten nog discussie over de precieze invulling van het project en over wat de provincie nu wel en niet financiert. Vooral projecten met een combinatie van natuur en economische activiteiten, zoals het begrazen van natuur door vee dat ook wordt ingezet voor melk- of kaasproductie, roepen vragen op over mogelijke staatssteun. De provincie beschouwt dit als geoorloofde staatssteun omdat de provinciale bijdrage ter beschikking is gesteld voor het algemene belang van natuurbeheer. Het gevolg is wel dat de provincie kri-

tisch is op de financiering van activiteiten die niet sec natuur zijn, terwijl het programma juist ook de economische en maatschappelijke betekenis van natuur wil versterken.

De provincie speelt een belangrijke faciliterende rol bij de uitvoering. Zo levert zij een bijdrage aan het kritisch beoordelen van businesscases, het voorbereiden van privaatrechtelijke overeenkomsten, het creëren van randvoorwaarden in het ruimtelijk beleid en aan de grondverwerving. Voor de actieve rol bij de grondverwerving zijn twee belangrijke redenen. De eerste reden betreft de provinciale rol als grondeigenaar. De provincie moet deze grond nog ruilen of verkopen om de initiatiefnemers de benodigde grond of geld te kunnen bezorgen. De tweede reden voor de actieve rol van de provincie betreft het grondeigendom (bijvoorbeeld in het Oosterwold) van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het RVB verkoopt deze grond in principe alleen aan het Rijk, maar in Flevoland loopt nu een pilot om ook grond te gaan verkopen aan decentrale overheden. Hierdoor moet de provincie soms een actieve rol spelen zodat de private initiatiefnemers de grond uiteindelijk kunnen kopen.

Bijna de helft van de projecten (9 van de 22) uit het programma Nieuwe Natuur bevindt zich in het Oosterwold, de nieuwe uitbreidinglocatie tussen Almere en Zeewolde. Dit was ook een wens van Provinciale Staten, vanwege de beoogde maatschappelijke functie van de nieuwe natuur. In dit project van 4.300 hectare staat organische gebiedsontwikkeling centraal. Het Oosterwold moet ruimte geven aan zo'n 15.000 woningen, bedrijven (20.000-30.000 arbeidsplaatsen), 1.800 hectare stadslandbouw en 450 hectare nieuwe groenstructuren (Gemeente Almere en gemeente Zeewolde 2013). De gemeente Almere streeft in dit gebied naar een rijke variatie aan woon- en werkmilieus en voorzieningen in lage dichtheden. Het is de bedoeling dat toekomstige bewoners en ondernemers in hoge mate zelf bepalen hoe hun leefomgeving eruit komt te zien. De gemeenten hebben dan ook geen detailplan voor Oosterwold gemaakt en vragen initiatiefnemers via uitnodigingsplanologie om het gebied zelf in te richten met rood, groen, landbouw en wegen. Initiatiefnemers zijn zelf verantwoordelijk voor het kopen van de grond. Een van de eisen aan de initiatiefnemers van rode ontwikkelingen zoals woningen is: maak ook landbouw en landschap. Er is daarom keuze uit verschillende kavels, zoals:

- standaardkavel: 25 procent bebouwing, 8 procent verharding, 7 procent publiek groen, 2 procent water en 58 procent (stads)landbouw;
- landbouwkavel: 7 procent bebouwing, 2 procent verharding, 1,5 procent publiek groen, 1,5 procent water en 88 procent (stads)landbouw;
- landschapskavel: 6 procent bebouwing, 2 procent verharding, 89,5 procent publiek groen en 2,5 procent water.

In het Oosterwold komt het uitnodigende beleid van gemeenten (woningbouw/bedrijven met natuur/landbouw) dus samen met dat van de provincie (nieuwe natuur). Vanuit het programma Nieuwe Natuur zijn in Oosterwold twee grote projecten van Staatsbosbeheer en Flevo-landschap gehonoreerd. In deze projecten zijn nog eens zeven kleinere private initiatieven uit het programma ondergebracht. De projecten van Staatsbosbeheer en Flevolandslchap sluiten ruimtelijk op elkaar aan rond de Eemgeul, de voormalige loop van de rivier de Eem. De Eemvallei is als toekomstige landschappelijke zone opgenomen in de gebiedsontwikkeling van Oosterwold. Met de Eemvallei ontstaat een groenblauw lint, dat dwars door het te ontwikkelen gebied Oosterwold slingert (Gemeente Almere en gemeente Zeewolde 2013). Het is aan initiatiefnemers om met vooral landschaps- en landbouwkavels invulling te geven aan de zone. In de praktijk bleek veel belangstelling bij particuliere initiatiefnemers te bestaan voor de landschapskavels, vooral in de bestaande bosranden. De initiatieven variëren in omvang en vorm: van minder dan 1 hectare tot meer dan 10 hectare en van een woning in de bosrand tot een natuurbegraafplaats. Alle initiatieven kennen particuliere financiering. Daarnaast geeft een aantal initiatieven uit het programma Nieuwe Natuur invulling aan de Eemvallei. In deze initiatieven speelt provinciale financiering een grote rol. Door de beperkte

beschikbaarheid van landschapskavels binnen de gebiedsontwikkeling van Oosterwold dreigde er concurrentie tussen particuliere initiatieven en de projecten uit het programma Nieuwe Natuur. Inmiddels hebben zowel de particuliere initiatiefnemers als de door de overheid gefinancierde initiatieven van Staatsbosbeheer en Flevolandschap overeenkomsten gesloten over locaties en kavels binnen Oosterwold. Daarmee is een grote claim gelegd op de beschikbare landschapskavels. Voor toekomstige particuliere initiatieven zijn hierdoor nog slechts in beperkte mate landschapskavels beschikbaar (zie ook kader 2.2).

Binnen het Oosterwold kiezen Staatsbosbeheer en het Flevo-landschap voor een heel verschillende aanpak. Staatsbosbeheer kiest voor een vrij sectorale aanpak gericht op (recreatie)natuur en wil de roodrechten op de kavels niet actief en risicodragend meeontwikkelen (kader 2.2). Het Flevo-landschap en Stichting ERF maken juist wel een koppeling tussen natuur, landbouw en rode functies (kader 2.3). Dit heeft ook te maken met de verschillen in grondposities. In de Eemvallei-Zuid (Staatsbosbeheer) is de grond grotendeels in handen van het RVB en in het Noorderwold (Flevo-landschap) hebben rode ontwikkelaars ook grondposities. Een ander verschil is dat de kleinere private initiatieven vanuit het programma Nieuwe Natuur goed zijn in te passen in het plan van Staatsbosbeheer, terwijl het Flevo-landschap hier meer moeite mee lijkt te hebben (zie kader 2.3).

Kader 2.2 Project Eemvallei-Zuid (Staatsbosbeheer)

Staatsbosbeheer wil in het kader van het programma Nieuwe Natuur in de woningbouwlocatie Oosterwold bij Almere 100 hectare toegankelijke natuur aanleggen (Staatsbosbeheer 2015). Voor dit project Eemvallei heeft de provincie 100 hectare toegewezen. Daarnaast hebben verschillende particulieren een projectinitiatief gehonoreerd gekregen vanuit het programma Nieuwe Natuur in hetzelfde gebied. Staatsbosbeheer heeft vier initiatieven ingepast in zijn voorstel (Provincie Flevoland 2014a):

- Het Voedselbos (Urgenda en Natuur en Milieufederatie Flevoland) is een bos waaruit groenten, fruit, noten, honing en kruiden gehaald kunnen worden.
- In de speelwildernis kunnen kinderen in wilde, ruige natuur spelen.
- In het Luierbos kunnen mensen een boom kopen en deze vernoemen naar een pasgeboren kind.
- Het Kroonbos is een nieuw te creëren bos, waarin gedecoreerden ter ere van hun onderscheiding (en tegen betaling) een boom kunnen planten.

Begin 2015 is Staatsbosbeheer gestart met een gezamenlijk en integraal ontwerp waarin ook de particuliere projecten een plek krijgen. Dit is in de praktijk soms nog lastig omdat de particuliere initiatiefnemers zich nog aan het organiseren zijn of omdat de plannen van particulieren en Staatsbosbeheer niet altijd goed bij elkaar passen. Zo zijn de plannen voor het Voedselbos en het Luierbos gebaseerd op de aanplant van exoten die minder goed passen in de natuurplannen (en natuurvisie) van Staatsbosbeheer. Overigens geeft Staatsbosbeheer zelf aan dat de inpassing van deze particuliere initiatieven een complexe uitdaging is die momenteel voortvarend wordt opgepakt.

Een andere uitdaging is de verwerving van de grond. De 100 hectares zijn grotendeels in handen van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Staatsbosbeheer overlegt nog met het RVB over de aankoop van de grond en/of een grondruil met grond in het voormalige Oostvaarderswold.

Ten slotte is het een uitdaging om te voldoen aan de spelregels van de gebiedsontwikkeling Oosterwold van de gemeenten Almere en Zeewolde. Deze gebiedsontwikkeling werkt met de uitgifte van landschapskavels waarop initiatiefnemers rood en groen moeten realiseren. Staatsbosbeheer geeft in zijn initiatief wel invulling aan de ontwikkeling van het publieke openbaar groen, maar niet aan het bijbehorende rood. Staatsbosbeheer wil, als overheidsorganisatie, ook niet optreden als ontwikkelaar van vastgoed. Wel benut het een deel van het

rood voor recreatieve voorzieningen. Het overige rood wordt gescheiden van het groen ontwikkeld door andere initiatiefnemers. Provincie en gemeenten hebben inmiddels afgesproken dat de meeropbrengst van deze roodrechten, onder aftrek van de exploitatiebijdrage, via de gebiedsregisseur Oosterveld beschikbaar komt voor het project Eemvallei-Zuid.

Kader 2.3 Project Noorderwold-Eemvallei (Flevo-landschap)

Het plan voor Noorderwold-Eemvallei (noordkant van de Eemvallei) omvat 250 hectare nieuwe natuur (natte natuur, kruidenrijk grasland, houtwallen bos) gecombineerd met 680 hectare biologische stadslandbouw. Dit initiatief is een samenwerking van Flevo-landschap en de Stichting ERF. ERF is het grootste biologische landbouwbedrijf van Nederland en teelt verschillende gewassen op circa 1.800 hectare (veelal tijdelijke) landbouwgrond in Flevoland. De provincie draagt bij aan de financiering van de natuur in het plan. De 680 hectare biologische (stads)landbouw moet duurzame productie voortbrengen met hoge natuurwaarden en toegankelijk zijn voor de inwoners. Daarnaast is er in het plan ruimte voor 50 hectare bebouwing en recreatie. De baten van deze rode ontwikkelingen moeten ook deels ten goede komen aan de ontwikkeling van natuur, landbouw en landschap in het plan.

In dit project is een groot deel van het grondeigendom al in handen van projectontwikkelaars, woningcoöperaties en het Flevo-landschap. Er is een aantal andere particuliere initiatieven uit het programma Nieuwe Natuur toegevoegd aan de opgave:

- Vierkante meter natuur: dit is een idee van een bos waarin iedereen een lapje natuur tot 1.000 vierkante meter kan beheren, zonder dat er een hek omheen staat.
- Pioniernatuur (agrarische natuurvereniging Akkerwaard). Een aantal boeren in het gebied wil met dynamische teelten het gebied optimaal inrichten voor vogels zoals de kiekendief.
- Natuurboerderij de Vliervelden. Initiatief van een stadsboer voor een tweede bedrijf in de Eemvallei met grasland, ruigteveld, biologische akkerbouw en struweel. Middenin moet een natuurboerderij komen met een koeienstal, een kaasmakerij en een horecagelegenheid waar mensen de natuur kunnen proeven.

Deze initiatiefnemers zijn lange tijd niet betrokken geweest bij de uitwerking van het plan, maar het Flevo-landschap is inmiddels wel in overleg met hen over de inpassing van hun plannen. Het initiatief Vierkante meter natuur is inmiddels als pilot gestart in een bestaand natuurgebied (Larserbos) van het Flevo-landschap. Met de overige twee initiatieven is het Flevo-landschap nog in overleg, maar inpassen van deze plannen is lastig omdat beide initiatieven nogal wat ruimte nodig hebben voor natuur en landbouw. Voor deze invulling heeft het Flevo-landschap al afspraken gemaakt met mede-initiatiefnemer Stichting ERF. Overigens is inmiddels afgesproken om de natuurboerderij niet binnen dit project te realiseren, maar aan het project van Staatsbosbeheer te koppelen.

Een kritische succesfactor is om de juiste kavels te pakken te krijgen. Daarbij is ook de medewerking van het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeenten Almere en Zeewolde heel belangrijk.

2.4 Reflectie op de verwachtingen

Natuur op uitnodiging is een nieuwe strategie in het provinciaal natuurbeleid. De kern van deze vernieuwing is dat provincies (extra) nieuwe natuur willen realiseren door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven uit te nodigen om dit te doen. De belangrijkste verwachtingen van deze nieuwe strategie zijn:

1. Private partijen hebben interesse in het investeren in natuur

De oorspronkelijke gedachte van het uitnodigende beleid in Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg was dat private partijen zoals natuurorganisaties, burgers en ondernemers belangstelling hebben om, al dan niet in combinatie met andere functies, natuur te gaan realiseren in de gebieden die zijn afgevallen bij de herijking van de EHS. De provincie stimuleert dit vooral met het bieden van ruimere planologische mogelijkheden voor ruimtelijk-economische functies onder voorwaarde dat de initiatiefnemers ook natuur realiseren.

In de praktijk blijkt er vooral belangstelling te zijn voor initiatieven waarin natuur wordt gecombineerd met een andere functie zoals woningbouw of recreatie. De private belangstelling voor pure, sectorale natuurprojecten zonder rode functies blijkt voorlopig zeer klein, behalve als de provincie hier fors meefinanciert. Als de provincie geen financiële bijdrage aan de realisatie van deze natuur betaalt, zoals het geval is in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht en sinds kort ook in Limburg, is het succes van het uitnodigende beleid dus vooral afhankelijk van de mogelijkheden om dergelijke functiecombinaties met natuur te ontwikkelen en/of van de omvang/aantrekkelijkheid van de zone waarin dit beleid geldt. In de praktijk blijkt dat de aangewezen zones meestal vooral vanuit ecologisch perspectief zijn aangewezen. Dit betekent niet dat dit altijd ook de meest aantrekkelijke locaties zijn voor rendabele functiecombinaties. Overigens laat het beleid in Flevoland zien dat er wel degelijk belangstelling is voor het realiseren van natuur door private partijen als de overheid voor een deel van de financiering zorgt.

De provincies Overijssel, Gelderland en Utrecht sturen dus vooral via ruimtelijk beleid. Provincies en gemeenten kunnen in dat geval tegenprestaties eisen, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe natuur. In de praktijk zien we dit ook in het ruimtelijk beleid van de provincies Overijssel en Gelderland, waarin vereveningsconstructies zijn opgenomen. Dat wil zeggen dat de provincie in de Omgevingsverordening heeft vastgelegd dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen alleen zijn toegestaan als initiatiefnemers ook investeren in natuur en landschap. Het toepassingsgebied is in de provincie Gelderland ook veel ruimer dan de afgevallen EHS. Uit de interviews ontstaat het beeld dat in Gelderland op deze manier jaarlijks op deze wijze tientallen initiatieven worden gerealiseerd. In Utrecht en Overijssel zijn de zones beperkt tot de voormalige EHS-gebieden en zijn er veel minder voorbeelden. Provincies hebben echter geen overzicht van de omvang van de nieuwe natuur die via dergelijk beleid jaarlijks wordt gerealiseerd.

Een ander voorbeeld is de woningbouwlocatie Oosterwold, waarin de gemeenten Almere en Zeewolde private woningbouwinitiatieven combineren met natuur of landbouw. De belangstelling voor de zogenaamde landschapskavels, waarin 10 procent rode functies wordt gecombineerd met 90 procent openbaar groen, is vooralsnog groot. Ook hier wordt dus, ditmaal op uitnodiging van gemeenten, openbaar groen/natuur gerealiseerd zonder overheidsfinanciering.

2. De provincie nodigt private partijen actief uit om met natuurinitiatieven te komen

De verwachting is dat provincies op een actieve manier private partijen uitnodigen om met initiatieven te komen. Dit zien we vooral in de provincie Flevoland. De provincie had een eenmalige periode vastgesteld waarbinnen initiatiefnemers hun ideeën konden indienen en deze konden uitwerken met ondersteuning van de provincie, waarna de provincie een selectie heeft gemaakt. De initiatieven vormen samen het programma Nieuwe Natuur van de provincie Flevoland.

De provincies Overijssel, Gelderland en Utrecht hebben natuur op uitnodiging niet heel actief uitgedragen naar mogelijke initiatiefnemers. Deze provincies kiezen voor een meer reactieve

rol en komen pas in actie als initiatieven zich aandienen. Anders dan Flevoland hebben zij ook geen termijn bepaald waarbinnen initiatiefnemers zich moeten melden. Verder hebben deze provincies geen concrete natuurdoelen (bijvoorbeeld in gerealiseerde hectares nieuwe natuur) geformuleerd. In de meeste gevallen is de capaciteit voor de toepassing van natuur op uitnodiging ook heel beperkt. Alle aandacht gaat uit naar de realisatie van Natura 2000/PAS en het overige Natuurnetwerk. In Flevoland is dit anders omdat in deze provincie de 22 projecten van het programma Nieuwe Natuur wel prioriteit hebben en deze provincie geen ontwikkelopgaven meer heeft voor het Natuurnetwerk of Natura 2000.

3. De provincie faciliteert de uitvoering van initiatieven

De kern van de vernieuwing natuur op uitnodiging is dat de provincie niet de initiatiefnemer is, maar private initiatieven met natuur faciliteert met ruimtelijk beleid, (co)financiering, grond en/of kennis. Het faciliteren met ruimtelijk beleid omvat ruimere mogelijkheden voor het realiseren van rode functies, als initiatiefnemers ook natuur realiseren.

De provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg faciliteren private initiatieven voor natuur vrijwel alleen met ruimtelijk beleid (zie ook onder 1). Tot voor kort droeg Limburg daarnaast nog 50 procent bij aan de financiering van natuurprojecten in de zone Zilvergroene natuur, maar dit is recent stopgezet vanwege bezuinigingen op het provinciaal natuurbudget. Overigens wil de provincie Utrecht de gerealiseerde natuur opnemen in het Natuurnetwerk en daarmee is een provinciale vergoeding voor het beheer van deze gebieden wel mogelijk. Overijssel en Gelderland doen dit niet.

De provincie Flevoland faciliteert de initiatieven met geld, grond, menskracht en kennis. Flevoland gaat, in vergelijking met de andere provincies uit dit hoofdstuk, vrij ver in de financiering van de projecten en faciliteert private projecten met grond en geld. De provincie draagt de eerste tien jaar ook bij aan de beheerkosten. De initiatiefnemers moeten hun projecten zelf uitvoeren, maar de provincie begeleidt hen wel actief richting realisatie. De aard en intensiteit van de begeleiding verschillen per project.

Bij natuur op uitnodiging is de rol van gemeenten cruciaal, vooral voor provincies die alleen faciliteren met ruimtelijk beleid. De provincie kan immers ruimte maken voor dergelijke initiatieven in het provinciaal omgevingsbeleid, maar de gemeenten moeten deze ruimte in de praktijk toekennen. Als de gemeenten dit beleid niet zien zitten, wordt het heel moeilijk om dit tot een succes te maken. Vooral in Utrecht en Overijssel voeren gemeenten het uitnodigende beleid van de provincie niet altijd uit. Het initiatief van bouwbedrijf Heijmans bij Leusden laat dit goed zien. Hier sneuvelde het private initiatief uiteindelijk omdat de gemeente de geplande combinatie van woningbouw met natuur niet wilde. In Overijssel passen gemeenten wel het uitnodigende ruimtelijk beleid (KGO) toe, maar stuit het beperken van de tegenprestaties tot natuur en water op weerstand. In Gelderland en Flevoland lijkt het uitnodigende ruimtelijk beleid van de provincie beter afgestemd te zijn met de gemeenten.

Daarnaast is met name in Utrecht (Groene Contour) en Overijssel (zone Ondernemen met Natuur en Water) dit concept vooral bij de landbouworganisaties nog omstreden en dit werkt door op gemeentelijk niveau. In beide provincies is deze zone het gevolg van een compromis bij de herijking van het Natuurnetwerk tussen met name provincie, natuurorganisaties en landbouworganisaties. Natuurorganisaties wilden de geschrapte natuur liefst alsnog realiseren, terwijl de landbouworganisaties de zone wilden behouden voor de landbouw. Deze belangentegenstellingen spelen ook een rol in de uitvoering op gemeentelijk niveau en zijn een faalfactor voor het succes van dit beleid, vanwege de invloed van landbouworganisaties op het beleid in sommige plattelandsgemeenten.

4. De initiatieven dragen bij aan de realisatie van provinciale natuurdoelen

De verwachting is dat de private initiatieven die op uitnodiging van de provincie worden gerealiseerd, een bijdrage leveren aan provinciale natuurdoelen. In deze provinciale natuurdoelen staat biodiversiteit meestal centraal. Meestal is deze nadruk op biodiversiteit vertaald in de wens om alsnog afgevallen/herijkte Natuurnetwerkhectares of verbindingszones te realiseren. Pas in tweede instantie gaat het ook om andere provinciale natuurdoelen zoals de verbinding tussen natuur en economie (nieuwe verdienmodellen) en de maatschappelijke betrokkenheid bij natuurbeleid. Een uitzondering is de provincie Flevoland, die heel bewust afstand heeft genomen van de oorspronkelijke natuurplannen en de focus op biodiversiteit (robuuste verbinding Oostvaarderswold), en nu veel meer de maatschappelijke betekenis van natuur centraal stelt. Dat betekent bijvoorbeeld meer aandacht voor natuur in en om de stad.

Het aantal initiatieven in Utrecht en Overijssel is vooralsnog zeer beperkt. In Gelderland zijn meer initiatieven. Dit is deels te verklaren uit de ruimere zones in Gelderland. In Flevoland zijn in korte tijd wel 79 private voorstellen ingediend en zijn er uiteindelijk 22 geselecteerd om (met provinciale financiering) uit te voeren. Dit levert niet alleen hectares nieuwe natuur op, maar levert ook een bijdrage aan de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur in Flevoland.

Overigens monitoren provincies zowel het aantal initiatieven als de effecten van deze initiatieven (ecologisch, maatschappelijk, economisch) niet of nauwelijks.

3 Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de beleidsvernieuwing agrarische zelfrealisatie. Daarmee bedoelen we de realisatie van het Natuurnetwerk door de huidige agrarische grondeigenaren. We starten met een beschrijving van de vernieuwing en de belangrijkste verwachtingen (paragraaf 3.2). Vervolgens gaan we in op de praktijkervaringen met zelfrealisatie in de provincies Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant (paragraaf 3.3). We sluiten af met een reflectie op de belangrijkste verwachtingen (paragraaf 3.4).



3.2 Beschrijving strategie en verwachtingen

In het Natuurnetwerk is zelfrealisatie een relatief nieuwe strategie. Voorheen was de realisatiestrategie vooral gericht op aankopen van grond (door de overheid) en overdracht aan terreinbeherende natuurorganisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale landschappen). Na introductie van het Programma Beheer (2000) kwamen er langzaam meer mogelijkheden voor particulieren om nieuwe natuur te realiseren en te beheren in het natuurbeleid.

Hierbij staat de laatste jaren steeds meer het principe van gelijkberechtiging centraal. Onderdeel van het Natuurpact is de overeenkomst tussen provincies en maatschappelijke organisaties (de manifestpartijen) over de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid. In deze overeenkomst is vastgelegd dat voor verwerving, inrichting en beheer van de natuur in Nederland een gelijk speelveld ontstaat voor alle partijen: terreinbeherende natuurorganisaties, landgoedeigenaren, agrariërs en andere private grondeigenaren (zie verder Fontein et al. 2017).

Zelfrealisatie is in veel provincies inmiddels de voorkeursstrategie voor het realiseren van het Natuurnetwerk. De kern van zelfrealisatie is dat grondeigenaren op eigen grond natuur realiseren en die grond niet doorgeleverd krijgen vanuit de overheid. Zelfrealisatie is enerzijds een manier om te zorgen voor een grotere diversiteit aan beheerders in het natuurbeleid en anderzijds een manier voor provincies om de realisatie van het Natuurnetwerk te vergemakkelijken, goedkoper te maken en procedures van gelijkberechtiging en open aanbesteding te vermijden. Het begrip zelfrealisatie omvat inmiddels een heel scala aan manieren voor de provincie om samen met andere partijen het Natuurnetwerk te realiseren. Dit kunnen ook private partijen of terreinbeherende natuurorganisaties zijn die zelf agrarische grond kopen en met provinciale subsidie deze grond omzetten in natuur.

Mede vanuit deze veelvormige praktijk van zelfrealisatie in het natuurbeleid beperken we ons in dit hoofdstuk tot zelfrealisatie van het Natuurnetwerk door agrariërs. Agrariërs zijn immers in de meeste gevallen de eigenaar en beheerder van de grond die aan het Natuurnetwerk moet worden toegevoegd. Deze strategie is er niet op gericht om deze grond aan te kopen, maar om via afspraken met de bestaande agrarische eigenaar de natuurdoelen te realiseren. De vernieuwing ten opzichte van eerdere vormen van particulier natuurbeheer zit in de intentie om natuurbeheer en landbouwproductie te combineren en zo de natuurdoelen in het Natuurnetwerk te realiseren. Dat wil overigens niet zeggen dat deze grond ook in het Natuurnetwerk ligt. Agrariërs kunnen het beheer van hun grond ook aanpassen zodat de doelen in het nabijgelegen Natuurnetwerk gerealiseerd kunnen worden.

In dit hoofdstuk gaan we in op provincies die niet alleen de mogelijkheid geven aan agrariërs om natuurplannen te realiseren, maar hier ook actief op sturen. Immers, na de discussie over gelijkberechtiging is natuurbeheer in principe nu overal opengesteld voor iedereen. Actief inzetten op (nieuwe vormen van) agrarisch beheer in het Natuurnetwerk is echter wel nieuw.

Voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk door agrariërs zijn twee bestaande instrumenten beschikbaar: agrarisch natuurbeheer en particulier natuurbeheer. Van oudsher is particulier natuurbeheer het instrument voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk door agrariërs en werd agrarisch natuurbeheer vooral toegepast in de zogenaamde beheergebieden buiten het Natuurnetwerk. Echter, ook agrarisch natuurbeheer is op verschillende plekken in Nederland ingezet als instrument om het Natuurnetwerk te realiseren.

In de praktijk blijken deze instrumenten elk belangrijke nadelen te hebben voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk door agrariërs. Agrarisch natuurbeheer biedt met een maximale contractduur van zes jaar te weinig zekerheid voor zowel agrariërs als provincie. Particulier natuurbeheer biedt voor sommige agrariërs juist te weinig flexibiliteit en mogelijkheden voor agrarisch medegebruik, omdat de grond een permanente natuurfunctie krijgt. De gedachte in sommige provincies is nu dat met nieuwe instrumenten deze nadelen kunnen worden overvragen en dat hierdoor de belangstelling van agrariërs voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk toe zal nemen. Deze nieuwe instrumenten zouden dus gericht moeten zijn op langdurige contracten en meer zekerheid voor de agrariërs en overheden dan de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (maximaal zes jaar), maar met meer mogelijkheden voor agrarisch medegebruik dan regulier natuurbeheer met functieverandering (Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)). Vanuit de analyses van provinciaal beleid (Kuindersma et al. 2015) zien we initiatieven voor een dergelijke strategie in Overijssel (uitwerking Natura 2000/PAS), Zuid-Holland (Krimpenerwaard) en Noord-Brabant (Ondernemend Natuurnetwerk Brabant).

De belangrijkste verwachtingen bij deze strategie zijn:

- De provincie faciliteert met passende instrumenten zelfrealisatie door agrariërs.
- Agrariërs in het Natuurnetwerk hebben voldoende belangstelling voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk.
- Zelfrealisatie door agrariërs is goedkoper (voor de provincie) dan grondverwerving.
- Met nieuwe vormen van zelfrealisatie door agrariërs wordt niet alleen het Natuurnetwerk gerealiseerd, maar worden ook nieuwe verbindingen gelegd tussen natuur en economie en wordt de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur vergroot.

De eerste verwachting is dat de provincie (nieuwe) instrumenten beschikbaar stelt of ontwikkelt om zelfrealisatie door agrariërs in of om het Natuurnetwerk mogelijk te maken. Deze instrumenten moeten ook dusdanig zijn vormgegeven dat agrariërs dit beheer ook willen en kunnen oppakken. Daarna volgt de tweede veronderstelling, namelijk dat de bestaande agrarische eigenaren van de grond (in of om het Natuurnetwerk), onder de juiste condities en met de nodige vergoedingen, bereid zijn om de provinciale natuurdoelen zelf te realiseren. Vervolgens is de verwachting dat zelfrealisatie goedkoper is (voor de provincie) dan traditioneel grond verwerven en overdragen aan een eindbeheerder. Dit is vooral gebaseerd op de gedachte dat de grond nog een agrarische waarde behoudt en daarmee de provinciale vergoeding voor afwaardering van de grond ook lager ligt dan bij regulier natuurbeheer. Daarnaast kunnen ook de jaarlijkse kosten voor beheer en realisatie lager liggen. Ten slotte zou agrarische zelfrealisatie niet alleen bijdragen aan het realiseren van het provinciaal Natuurnetwerk, maar ook nieuwe verbindingen leggen tussen natuur en economie en meer bijdragen aan maatschappelijke betrokkenheid bij natuur dan de gangbare strategieën voor realisatie van het Natuurnetwerk.

3.3 De praktijk in provincies

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de praktijkervaringen met agrarische zelfrealisatie in of om het Natuurnetwerk. Daarbij behandelen we het beleid en de ervaringen van Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant.

3.3.2 Zelfrealisatie in Overijssel

In 2013 heeft de provincie Overijssel samen met partners⁵ het akkoord Samen werkt beter gesloten (Provincie Overijssel 2013). In dat akkoord geven de partijen aan zich gezamenlijk in te zetten om de economie en ecologie in Overijssel te versterken. Een van de speerpunten in het akkoord is de realisatie van de Natura 2000/PAS-opgave. In Overijssel liggen 24 Natura 2000-gebieden⁶, waarvan een groot deel ook met een PAS-opgave. De provincie legt in het natuurbeleid sterk de nadruk op de realisatie van de Natura 2000-doelen. Zij doet dat mede vanuit de afspraken in het kader van het landelijk Programma Aanpak Stikstof (de PAS).

De PAS legt een link tussen herstelmaatregelen in en om Natura 2000-gebieden, vermindering van de uitstoot van stikstof en economische ontwikkeling (zie verder Fontein et al. 2017). De provincie Overijssel wil met het realiseren van de herstelmaatregelen in en rond-

⁵ Gemeenten, waterschappen, LTO Noord, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Landschap Overijssel, Natuur en Milieu Overijssel, Overijssels Particulier Grondbezit, Natuurlijk Platteland Oost, Overijsselse Agrarische Jongeren, toeristische sector en VNO-NCW.

⁶ Natura 2000 omvat alle gebieden die vanwege de Europese Habitatrichtlijn (1992) en de Vogelrichtlijn (1979) zijn aangewezen/aangemeld.

om de Natura 2000-gebieden ook een impuls geven aan de sociaaleconomische ontwikkeling van het landelijk gebied (Provincie Overijssel 2013, 2014).

De herstelmaatregelen zijn beschreven in gebiedsanalyses per Natura 2000-gebied. Het gaat om interne maatregelen in de Natura 2000-gebieden zelf en om externe maatregelen in het (landbouw)gebied rondom het natuurgebied. In totaal gaat het in Overijssel om ruim 4.200 hectare landbouwgrond, het zogenaamde 'gele gebied', met een ontwikkelopgave vanwege de PAS/Natura 2000. In deze gebieden moeten maatregelen worden getroffen om de doelstellingen van Natura 2000 te kunnen halen. Het gaat in Overijssel voornamelijk om vernatting en vermindering van de stikstof. De PAS zorgt ervoor dat ontwikkeling van de landbouw in een zone rondom deze gebieden mogelijk wordt. Dat was ook nodig, omdat omliggende landbouwbedrijven door de externe invloed op het nabijgelegen Natura 2000-gebied juridisch geheel op slot zaten. Daarbij stelt de PAS wel de harde voorwaarde dat de herstelmaatregelen uit de PAS-gebiedsanalyses ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. De PAS onderscheidt drie periodes van zes jaar, maar veel maatregelen moeten in Overijssel al in de eerste periode van zes jaar uitgevoerd worden (uiterlijk eind 2021). Dit zet dus druk op het proces om de natuurdoelen te realiseren.

Zelfrealisatie is in Overijssel onderdeel van de realisatiestrategie rondom de 24 Natura 2000/PAS-gebieden. In totaal gaat het om ruim 4.200 hectare landbouwgrond met een Natura 2000/PAS-ontwikkelopgave rondom deze gebieden. Zelfrealisatie heeft daarin de voorkeur van de provincie. Immers, als de huidige grondeigenaren (vooral agrariërs) de natuurmaatregelen willen integreren in hun bedrijfsvoering, dan hoeft de provincie deze grond niet meer te verwerven en door te leveren aan terreinbeheerders of particulieren. Als zelfrealisatie niet lukt, zal de provincie alsnog de grond moeten kopen of ruilen. Op dat moment heeft vrijwillige verwerving (tegen volledige schadeloosstelling) de voorkeur, maar de provincie is in het uiterste geval ook bereid om te gaan onteigenen. De huidige grondeigenaren kunnen dus kiezen voor zelfrealisatie, vrijwillige verkoop, grondruil of gedwongen verkoop. De provincie heeft voor die laatste mogelijkheid al het benodigde geld gereserveerd.

Een stimulans voor zelfrealisatie is dat de provincie Overijssel niet eist dat de grond rondom de PAS/Natura 2000-gebied ook daadwerkelijk een natuurbestemming krijgt of tot het Natuurnetwerk gaat behoren. De grond kan een landbouwbestemming behouden zolang de natuurdoelen in het nabijgelegen Natura 2000-gebied maar worden gehaald. Deze natuurdoelen zijn wel vrij precies vastgelegd in de 24 natuurgebiedsanalyses die voor deze gebieden zijn uitgevoerd. In veel gevallen gaat het voor de omliggende landbouwpercelen om het accepteren van vernatting en/of beperken van de stikstofuitspoeling naar het Natura 2000-gebied. Omdat de meeste maatregelen in de eerste periode van de PAS-uitvoering moeten worden genomen, is de tijdsdruk hoog. Volgens de provincie moet 60-70 procent van de opgave in 2021 zijn uitgevoerd (Provincie Overijssel 2014: 11).

Zelfrealisatie moet volgens dit provinciaal beleid vorm krijgen in een gebiedsgerichte aanpak per Natura 2000/PAS-gebied. Hierin staat de realisatie van de natuurdoelen centraal, zoals vastgelegd in de gebiedsanalyses. Over de uitvoering van deze aanpak zijn in november 2013 afspraken gemaakt met de partners in de uitvoeringsagenda Samen werkt beter. In deze afspraken zijn ook mogelijkheden opgenomen voor deze partners om deze processen te gaan trekken. De provincie heeft ook de voorkeur voor een externe trekker (zie ook paragraaf 4.2). De gebiedsgerichte aanpak kent de volgende fasen: 1) verkenning, 2) planvorming, 3) realisatie en 4) beheer. Per fase wordt een inhoudelijk en financieel kader uitgewerkt, waarin staat wie de gebiedstrekker is, welk doel er bereikt moet worden en welke processen er leidend zijn.

Begin 2016 zijn in de meeste van de 24 Natura 2000/PAS-gebieden de gebiedsverkenningen afgerond en zijn de gebiedspartijen onder leiding van een externe trekker of de provincie inmiddels bezig met de planuitwerking. In de gebieden Borkeld en Oldematen & Veerslootlanden is de uitvoering reeds gestart (realisatiefase). In de gebieden Aamsveen, Engbertsdijksvenen en Wierdense Veld zijn om verschillende redenen de verkenningen nog niet afgerond.

De complexiteit van de ontwikkelopgave verschilt sterk per gebied. Er zijn gebieden waar de ontwikkelopgave relatief eenvoudig is met geen of een heel klein uitwerkingsgebied, zoals Ketelmeer & Vossemeer, Oldematen & Veerslootlanden, Veluwerandmeren, en Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht. In de andere gebieden is de complexiteit groter met een veel groter uitwerkingsgebied met veel agrarische grond. Bovendien heeft een aantal gebieden al een lange historie van verzet tegen de Natura 2000-aanwijzing en bijbehorende natuurontwikkeling. Dit speelt in het bijzonder bij Engbertsdijksvenen en (op een heel andere manier) in het Wierdense Veld. Vooral in Engbertsdijksvenen is veel discussie over de hydrologische oplossingen zoals omschreven in de modellen en de bufferzones die rondom het natuurgebied nodig zouden zijn. Dit alles heeft vooral in het gebied Engbertsdijksvenen tot veel onrust en weerstand geleid. Inmiddels zijn voor beide gebieden wel de gebiedsanalyses vastgesteld inclusief de bijbehorende PAS-maatregelen. Voor beide gebieden heeft een commissie van deskundigen aangegeven welke bufferzones nodig zijn. Dit advies is inmiddels overgenomen door Gedeputeerde Staten (GS). Ook in andere gebieden is er weerstand, zoals in het gebied Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek of in het Haaksbergerveen. In dat gebied is recent een 25-jarige ruilverkaveling afgerond en krijgt een aantal boeren die in dat kader zijn verplaatst, nu weer te maken met beperkingen vanuit Natura 2000.

De provincie schat zelf in dat 60 procent van de ontwikkelopgave via zelfrealisatie plaats zal vinden en 40 procent via verwerving.⁷ Dit is nadrukkelijk geen doel, maar een zeer voorlopige inschatting. Uit de verkenningen blijkt echter dat de belangstelling onder grondeigenaren voor zelfrealisatie nog niet heel groot is. Rondom veel Natura 2000-gebieden bevinden zich vooral reguliere boerenbedrijven met een jong bedrijfshoofd of een opvolger, die gericht zijn op agrarische productie en bedrijfsuitbreiding ('plankgasboeren'). Deze groep heeft in eerste instantie vaak geen belangstelling voor zelfrealisatie. De belangstelling is groter onder de groep particulieren, hobbyboeren of verbrede boerderijen, maar deze groep is qua grondeigendom relatief klein. Toch verwachten betrokkenen dat de belangstelling binnen de groep reguliere boerenbedrijven zal toenemen. De gebiedsprocessen zijn in de meeste Natura 2000/PAS-gebieden nog maar net gestart en er is nog niet met alle grondeigenaren gesproken. Bovendien zijn veel maatregelen nog niet zo concreet dat precies kan worden bepaald wat nog de mogelijkheden zijn voor agrarisch gebruik.

Een mogelijke faalfactor voor zelfrealisatie is de beperkte participatie van grondeigenaren in het proces tot nu toe. Uit een aantal gebiedsverkenningen blijkt dat grondeigenaren niet of nauwelijks betrokken zijn geweest bij de gebiedsanalyses waarop de maatregelen en de begrenzing zijn gebaseerd. Een voorbeeld is het Buurserzand & Haaksbergerveen, waar bij de consultatie van de grondeigenaren voor de gebiedsverkenning duidelijk werd dat een groot deel van hen pas op dat moment op de hoogte werd gebracht van de geplande maatregelen (Gemeente Haaksbergen 2015: 20). Overigens geeft de provincie aan dat lokale kennis wel is ingebracht in werk en stuurgroepen rond de gebiedsanalyses en dat ook de waterschappen overleg hebben gevoerd met grondeigenaren. De mate waarin lokale kennis en inzichten zijn meegenomen in de PAS-gebiedsanalyses hebben we niet in detail onderzocht. Wel blijkt uit de interviews en de gebiedsverkenningen dat ecologische analyses en maatregelen uit de PAS-gebiedsanalyses in de gebiedsverkenningen soms nog ter discussie staan.

⁷ Bron: verslag groepsreview lerende evaluatie Natuurpact: Gelderland, Overijssel en Limburg, Arnhem, 21 juni 2016.

In een aantal gebiedsprocessen staat ook de benodigde omvang van het uitwerkingsgebied nog ter discussie, bijvoorbeeld in de drie gebiedsprocessen die getrokken worden door de gemeente Dinkelland (Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek, Bergvennen & Brecklenkampse Veld, en Lemselermaten). De gemeente Dinkelland heeft in haar aanpak van het gebiedsproces dan ook zelf hydrologisch en ecologisch onderzoek laten uitvoeren om te onderzoeken of er alternatieven mogelijk zijn voor de maatregelen uit de gebiedsanalyses. De provincie heeft de gemeente de ruimte en financiering geboden om deze onderzoeken te laten uitvoeren. Volgens de gemeente is dit cruciaal om uit de situatie van weerstand te komen te komen en vertrouwen in het gebied te herwinnen. Zolang bovendien de lokale grondeigenaren de begrenzing van het uitwerkingsgebied, de overige herstelmaatregelen, en de onderliggende ecologische en hydrologische analyses nog ter discussie stellen, is nadenken over zelfrealisatie nog een stap te ver.

Een stimulerende factor voor zelfrealisatie is de grote verwevenheid van natuur en landbouw in een aantal gebieden (vooral in Twente). Een duidelijk voorbeeld is het gebied Springendal en het dal van de Mosbeek. In dit gebied zitten 40 tot 50 bedrijven in het uitwerkingsgebied dat bestaat uit vijf beeksystemen met een Natura 2000-status, die vaak dwars over de bedrijven loopt. De grond rondom de beken is van oudsher in het bezit van de omliggende agrarische bedrijven. Dit zijn vooral reguliere agrarische bedrijven met weinig belangstelling voor natuurbeheer. Desondanks is de verwachting dat zij uiteindelijk toch hun grond niet willen afstaan en zullen kiezen voor zelfrealisatie.

De beschikbaarheid van ruilgrond is een cruciale succesfactor voor zelfrealisatie door reguliere landbouwbedrijven. Vrijwel alle agrariërs willen alleen meewerken aan zelfrealisatie als ze worden gecompenseerd met goede landbouwgrond, bij voorkeur aangrenzend aan het bedrijf. Alleen met compenserende grond kunnen ze immers hun agrarische productie op peil houden of zelfs uitbreiden. 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. Grondverwerving is dan juist noodzakelijk om zelfrealisatie door agrarische bedrijven mogelijk te maken.

De tijdsdruk vanuit de PAS wordt door geïnterviewden als een succesfactor, maar ook als een faalfactor voor zelfrealisatie ervaren. Het is een succesfactor omdat het grondeigenaren onder druk zet om mee te werken aan het gebiedsproces en zelfrealisatie. Een voorbeeld daarvan zien we in het proces in Boetelerveld (zie kader 3.1), waarin alle grondeigenaren vrijwillig en zonder vergoeding meedoen met de pilot evenwichtsbemesting. De pilot is bedoeld om te onderzoeken of met aangepaste landbouw de natuurdoelen in dit gebied kunnen worden gehaald. Als de agrariërs immers niet meewerken aan de realisatie van de natuurdoelen, zullen ze uiteindelijk worden uitgekocht of zelfs onteigend.

De tijdsdruk kan ook een faalfactor zijn voor een zorgvuldig gebiedsproces. Een zorgvuldig proces met veel participatie van grondeigenaren en andere lokale belanghebbenden verhoogt volgens betrokkenen de kans op zelfrealisatie en vermindert de noodzaak voor onteigening. De noodzaak voor een zorgvuldig proces is vooral belangrijk in gebieden met veel weerstand tegen de herstelmaatregelen en wantrouwen tegen de overheid. Keukentafelgesprekken met betrokkenen, nadere onderzoeken en het uitwerken van maatregelen kosten juist dan veel tijd, maar zijn ook nodig om wantrouwen en weerstand te overwinnen. Uiteindelijk is het de vraag of de strikte PAS-termijnen een zorgvuldig proces mogelijk maken.

Overigens heeft de tijdsdruk vanuit de PAS nu al effect: gemeenten moeten nu al starten met de procedure voor bestemmingsplanwijziging (of de provincie met een provinciaal inpassingsplan) om eventueel te kunnen onteigenen voor de natuur. Dergelijke procedures kun-

nen een versturende factor zijn voor een lopend gebiedsproces waarin concreet wordt gewerkt aan zelfrealisatie, zoals in Boetelerveld.

Ten slotte is zelfrealisatie natuurlijk ook afhankelijk van de beschikbaarheid van instrumenten om afspraken tussen grondeigenaren en provincie in de praktijk vast te leggen. De verwachting is dat het in de praktijk vaak zal gaan om maatwerk per gebied en per grondeigenaar. De provincie heeft hiervoor naast de reguliere subsidieregelingen voor agrarisch en particulier natuurbeheer (agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLB) en SNL) nog geen concrete instrumenten voor ontwikkeld. In het Boetelerveld wordt hiermee wel geëxperimenteerd in de pilot evenwichtsbemesting (zie kader 3.1). De provincie verwacht dat de gekozen oplossingen in deze pilot ook kunnen worden toegepast rondom andere Natura 2000-gebieden. In hoeverre dat gaat lukken, is vooralsnog onduidelijk. In de pilot evenwichtsbemesting wordt wel gestreefd naar enkele algemene principes en richtlijnen, maar tegelijkertijd is deze pilot volgens betrokkenen niet een-op-een overdraagbaar. Het gaat immers vooral om maatwerk per gebied en bedrijf, en bovendien wordt de kennis ook in Boetelerveld nog ontwikkeld. In andere gebiedsprocessen zal waarschijnlijk minder ruimte zijn voor experimenten, omdat veel maatregelen al in 2021 (eerste termijn PAS) klaar moeten zijn. Bovendien is het gebiedsproces in Boetelerveld een voorloper omdat de pilot evenwichtsbemesting al als maatregel is opgenomen in de PAS-gebiedsanalyse en de gebiedspartijen en grondeigenaren in een vroeg stadium actief betrokken zijn geweest bij de gebiedsanalyse.

Kader 3.1 Boetelerveld

Het Boetelerveld is een Natura 2000/PAS-gebied van 173 hectare tussen Raalte en Haarle en is in april 2013 definitief aangewezen als Natura 2000-gebied vanwege het voorkomen van natte heide en schrale graslanden (Gemeente Raalte 2014). Het gebied is in beheer bij Landschap Overijssel. In het natuurgebied zelf moeten maatregelen worden genomen, maar ook in de bufferzone van 120 hectare landbouwgebied daaromheen. De begrenzing van deze bufferzone is gebaseerd op een hydro-ecologische systeemanalyse en heeft later van de provincie de status van uitwerkingsgebied PAS/Natura 2000 (gele zone) gekregen. In deze zone liggen zestien agrarische bedrijven.

Het gebiedsproces in het Boetelerveld loopt voor op de andere Natura 2000/PAS-uitwerkingsgebieden in Overijssel, omdat al vanaf 2007 is gewerkt aan deze problematiek. In 2012 was de PAS-gebiedsanalyse opgesteld in samenspraak met werk- en stuurgroepen in het gebied (Provincie Overijssel 2015). Hierdoor kon de projectgroep Boetelerveld al in 2013 van start gaan na de bestuurlijke overeenkomst over de PAS-maatregelen. De gemeente Raalte is tot ieders tevredenheid bestuurlijke trekker van het proces en wordt gezien als een neutrale lokale partij, die acceptabel is voor alle partijen. In de praktijk geeft de gemeente veel vrijheid aan LTO Salland om de regie te voeren.

Alle maatregelen moeten worden uitgevoerd in de eerste PAS-periode van zes jaar. De interne maatregelen zijn grotendeels al uitgevoerd door Landschap Overijssel. De externe maatregelen zullen een voorjaarsvernatting tot gevolg hebben in de percelen rondom het Boetelerveld en daarmee de agrarische gebruiksmogelijkheden van de grond beïnvloeden (Gemeente Raalte 2014: 14). Daarnaast zou aan de zuidoostkant gestopt moeten worden met bemesting om de uitstoot van stikstof en andere schadelijke nutriënten via de grondwaterbaan naar het Boetelerveld tegen te gaan. In combinatie met de vernattingmaatregelen (demping van sloten) zou volgens de ecologische analyses in dit deel van het uitwerkingsgebied geen landbouw meer mogelijk zijn.

Om aan te tonen dat de natuurdoelen in dit gebied te combineren zijn met landbouw, zijn enkele gebiedspartijen (waaronder LTO Salland) samen met de zes grondeigenaren aan de zuidoostkant gestart met de pilot evenwichtsbemesting. Als alternatief voor het stoppen van bemesting stellen de partijen voor om evenwichtsbemesting toe te passen, waardoor landbouw mogelijk blijft en de uitspoeling van meststoffen naar het Boetelerveld minimaal moet

worden. Deze maatregel is ook opgenomen in de PAS-gebiedsanalyse als een mogelijke maatregel. Het is een pilot van in eerste instantie drie jaar, met financiering van de provincie en LTO Noord, die met een tweede termijn van drie jaar kan worden verlengd. Met evenwichtsbemesting krijgt een gewas op jaarbasis net zoveel meststof toegediend als het aan de bodem onttrekt (www.proeftuinnatura2000.nl).

De pilot evenwichtsbemesting is vooral een leerproces. De kennis voor de uitvoering van de maatregelen wordt gaandeweg ontwikkeld. Via het praktijknetwerk Meten is weten, een praktijknetwerk van agrariërs, loonwerkers, adviseurs en onderzoekers, experimenteren alle betrokkenen met praktische innovaties op bedrijfsniveau. Belangrijk in de pilot is het monitoren van het eigen handelen, bijvoorbeeld hoeveel mest breng je op, en kan dat nauwkeuriger? Er worden gaandeweg allerlei kennisvragen opgepakt, zoals onder welke weersomstandigheden leidt bemesten tot de minste uitspoeling, en welk effect heeft dat op de bodem? Ook technische innovaties worden onderzocht, zoals een machine die met infrarode straling bij het opbrengen van de mest meet wat de samenstelling ervan is. Daarnaast worden effecten op de bodem en het grondwater gemeten.

Alle zes bedrijven doen mee aan de pilot en krijgen hiervoor geen schadevergoeding of beheervergoeding. De agrariërs beseffen namelijk dat ze er zelf voor moeten zorgen dat hun bedrijven geen negatieve effecten meer hebben op het Boetelerveld. Anders is er voor hen hier geen toekomst meer en zal de provincie overgaan tot aankoop, desnoods via onteigening. De aanwijzing heeft nu al consequenties. Zo geeft de bank momenteel geen financiering meer aan bedrijven die geheel of gedeeltelijk in deze zone zitten vanwege de onzekerheid over hun toekomst. Het feit dat de pilot mogelijk werd, geeft weer toekomstperspectief en dat is de sfeer in het gebied ten goede gekomen.

Voor het vrijwillig realiseren van de natuurdoelen is het noodzakelijk om een breder gebiedsproces op te zetten. Het is onwaarschijnlijk dat alle boeren in de uitwerkingszone kunnen blijven en met zelfrealisatie de natuurdoelen gaan realiseren. Om de doelen te behalen is het ook nodig om bedrijven te verplaatsen en onderling grond te ruilen. Daarvoor is het belangrijk om een kavelruil op te zetten in een veel groter gebied dan de bufferzone van 120 hectare. Dit is niet alleen belangrijk voor het realiseren van de natuurdoelen, maar ook voor het draagvlak, omdat men met kavelruil de landbouw ook iets positiefs kan bieden in de vorm van structuurverbetering. Een knelpunt is wel dat volledige schadeloosstelling alleen mogelijk is binnen de uitwerkingszone en daarin liggen vaak niet gehele bedrijven. Dat maakt vooral bedrijfsverplaatsing lastig. Intussen heeft de provincie een bedrijfsverplaatsingssubsidie ingesteld, die het mogelijk maakt om een bedrijf dat gedeeltelijk in de zone ligt, te verplaatsen. Inmiddels zijn met twee bedrijven al overeenkomsten gesloten over verplaatsing.

Een ander knelpunt is dat de onteigeningsprocedure al moet starten terwijl het gebiedsproces met het experiment evenwichtsbemesting nog bezig is. Vanwege de duur van deze procedure (met bijbehorende bezwaar- en beroepsprocedures) en de dwingende PAS-termijn van 2021 heeft de provincie aan de gemeenten gevraagd om de procedure voor de bestemmingsplanwijziging waarop de onteigening gebaseerd moet worden, nu al op te starten. De gemeente wil de bestemming echter pas vastleggen nadat er afspraken zijn gemaakt met grondeigenaren over een inrichtingsplan. Vanwege de tijdsdruk van de PAS kan de procedure voor de bestemmingsplanwijziging niet wachten. Om deze reden hebben de gemeente Raalte en de provincie uiteindelijk besloten dat de provincie een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) gaat opstellen voor het gebied in plaats van een gemeenlijk bestemmingsplan. De belangrijkste reden is dat de gemeente wel verantwoordelijk wil zijn voor het vrijwillige spoor met het experiment evenwichtsbemesting, kavelruil en vrijwillige bedrijfsverplaatsing, maar niet voor het dwingende spoor met mogelijk onteigening als sluitstuk. Het feit dat deze twee processen door de tijdsdruk van de PAS door elkaar kunnen lopen, is lastig en kan schadelijk zijn voor het vrijwillige proces. Vooral ook omdat in het PIP de natuurbestemming centraal staat, terwijl in het gebiedsproces de focus juist op het behoud van de landbouwbestemming

ligt. In het vrijwillige gebiedsproces wordt ook gewerkt aan het vastleggen van de afspraken in een soort bestemming landbouw met beperkingen.



Het Boetelerveld (Foto: PBL)

De conclusie is dat zelfrealisatie rondom de Natura 2000-gebieden in Overijssel nog grotendeels vorm moet krijgen in de verschillende gestarte gebiedsprocessen. De komende jaren moet blijken in hoeverre deze gebiedsprocessen daadwerkelijk tot zelfrealisatie zullen leiden. Begin 2016 zijn er nog geen geslaagde voorbeelden van zelfrealisatie door bestaande agrarische grondeigenaren in deze gebieden. De PAS is een dominant kader in Overijssel. Het kan zelfrealisatie stimuleren als meest gewenste alternatief voor grondeigenaren boven uitkoop of onteigening, maar kan ook een belemmering voor zelfrealisatie zijn door de strakke termijnen en de beperkte flexibiliteit in doelen en maatregelen.

3.3.3 Zelfrealisatie in Zuid-Holland

Op 11 december 2013 heeft de provincie Zuid-Holland de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vastgesteld (Provincie Zuid-Holland 2014). Daarmee heeft de provincie invulling gegeven aan de bezuinigingen op het natuurbudget van het Rijk. De provincie heeft ervoor gekozen om in deze herijking alleen nieuwe natuur te begrenzen die bijdraagt aan het realiseren van de internationale verplichtingen (Natura 2000- en Kaderrichtlijn Water-gebieden). De provincie Zuid-Holland heeft voor de realisatie van het Natuurnetwerk nog een ontwikkelambitie van ongeveer 3.000 hectare nieuwe natuur, die voornamelijk wordt gerealiseerd in enkele grotere gebiedsprocessen, waarvan het grootste deel in de Krimpenerwaard (Provincie Zuid-Holland 2014).

Zelfrealisatie is een belangrijk uitgangspunt van het natuurbeleid van de provincie Zuid-Holland. Volgens de provincie houdt zelfrealisatie in dat de regio 30 procent van de kosten

zelf opbrengt. Dat kan zijn door goedkoper inrichten, andere vormen van beheer, maar ook door agrariërs bij het beheer te betrekken. Het motief voor deze zelfrealisatieopgave is in eerste instantie vooral financieel, omdat de provincie met de bestaande rijksmiddelen te weinig geld heeft om het herijkte Natuurnetwerk te realiseren. Daarnaast is het draagvlak in de gebieden een belangrijk argument: door agrariërs en andere grondeigenaren meer te betrekken bij de uitvoering van het beleid, hoopt de provincie dat er meer draagvlak voor het beleid ontstaat.

De provincie Zuid-Holland heeft in het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 vastgelegd om bij de realisatie van het Natuurnetwerk meer in te gaan zetten op particulier en agrarisch natuurbeheer (Provincie Zuid-Holland 2013). De provincie staat ook open voor agrarisch beheer in het Natuurnetwerk, terwijl zij voorheen het Natuurnetwerk grotendeels wilde realiseren door grondverwerving en doorlevering aan terreinbeheerders of particulieren. Hierdoor hoeft de nieuwe natuur in het Natuurnetwerk niet meer een natuurbestemming te krijgen en is ook een aangepast agrarisch gebruik met een agrarische bestemming mogelijk.

Bij de realisatie van nieuwe natuur zet de provincie in op een aantal gebiedsprocessen die worden getrokken door gemeenten en/of waterschappen. In de meeste gevallen zijn dit lopende gebiedsprocessen, zoals in de Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke. De provincie sluit met de bestuurlijke partners een gebiedsovereenkomst over de opgave, de middelen en de organisatie. Daarmee wordt de regio verantwoordelijk voor de opgave. De provincie is vervolgens vooral opdrachtgever en trekt zich terug. Het gebied is dan vrij om te bepalen hoe het precies de opgave wil uitvoeren, maar heeft wel een rapportageplicht naar de provincie.

Ook in gebiedsafspraken heeft de provincie de opgave van zelfrealisatie vastgelegd. Daarbij is de harde norm van 30 procent zelfrealisatie inmiddels verlaten, nadat in 2013 extra rijks-geld beschikbaar is gekomen vanuit het Natuurpact. De provincie blijft echter wel streven naar zelfrealisatie in gebiedsprocessen. Dat betekent dat de gebiedspartijen de natuurdoelen moeten realiseren met minder provinciaal geld dan via de reguliere weg van aankoop, inrichting en beheer. De gebiedspartijen zijn vrij om de natuurdoelen verder zelf in te vullen. In de Krimpenerwaard zetten de gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap sterk in op realisatie van natuurdoelen door de bestaande grondeigenaren (veelal agrariërs) en op nieuwe combinaties tussen natuurbeheer en een agrarische bedrijfsvoering (zie verder kader 3.2).

De ervaringen in de Krimpenerwaard laten zien dat de kaders uit het provinciaal natuur- of grondbeleid soms botsen met de gebiedswensen. Een voorbeeld is de open aanbesteding bij de verkoop van provinciale grond. Dit provinciale uitgangspunt wringt met de gebiedsaanpak in de Krimpenerwaard, waarin de gebiedspartijen deze grond juist strategisch willen inzetten om specifieke agrariërs met extra grond te verleiden om mee te werken aan zelfrealisatie. Een ander voorbeeld is de spelregel in het Zuid-Hollandse grondbeleid dat de provinciale grond moet worden verkocht. Dit botst met de wens van sommige boeren in de Krimpenerwaard om natuur te realiseren via langdurige pacht van provinciale grond. Een laatste voorbeeld is de lokale wens om afspraken met grondeigenaren te maken over een combinatie van natuurbeheer en agrarisch gebruik met een beperkte afwaardering van de grond. Dit vraagt om een aanpassing van de provinciale subsidieregeling natuurbeheer (SNL).

In de meeste gevallen lijkt de provincie Zuid-Holland wel bereid om bestaande beleidskaders aan te passen. Dit kan de provincie ook doen zolang dit niet raakt aan rijkskaders of Europese regels. Het aanpassen van kaders kost echter tijd, omdat provinciale beleidsnota's of regelingen moeten worden aangepast en door Provinciale Staten (PS) moeten worden vastgesteld. In de Krimpenerwaard is nu afgesproken dat de gebiedspartijen met een totaal gebiedsplan komen met concrete mogelijkheden voor zelfrealisatie en dit plan voor zullen

leggen aan de politiek, inclusief de benodigde bijstellingen of uitzonderingen op het provinciaal beleid. Op 5 juli 2016 hebben GS inderdaad een voorstel naar PS gestuurd, waarin zij de suggestie doen om het grondbeleid aan te passen en bijvoorbeeld pacht van provinciale grond mogelijk te maken, de subsidieregeling SNL aan te passen en het beheer van de provinciale grond over te dragen aan de regio.

Kader 3.2 Nieuwe natuur in de Krimpenerwaard

De Krimpenerwaard is een veenweidegebied van 10.000 hectare tussen de rivieren de Lek, de Vlist en de Hollandse IJssel. Sinds 1950 neemt de diversiteit aan natuur in de Krimpenerwaard af door intensivering van de landbouw en uitbreiding van bebouwing. Om deze achteruitgang tegen te gaan, sloten de provincie Zuid-Holland, waterschap, gemeenten en maatschappelijke organisaties op 22 december 2005 het pact Krimpenerwaard. Een belangrijk onderdeel van dit pact was de realisatie van 2.450 hectare nieuwe natuur, waaronder de robuuste verbindingzone Groene Ruggengraat. Vanaf dat moment heeft de Dienst Landelijk Gebied (DLG) in opdracht van de provincie veel grond aangekocht met volledige schadeloosstelling. In 2010 kwamen echter de bezuinigingen op het natuurbeleid onder staatssecretaris Bleker. De robuuste verbindingen werden geschrapt en het natuurbeleid werd gedecentraliseerd naar de provincies. Hierdoor kwam de uitvoering van het natuurplan in de Krimpenerwaard stil te liggen. Na een eerdere mislukte landinrichting in dit gebied was dit al het zoveelste plan dat half afgemaakt leek te sneuvelen. Belangrijk was dat een groot deel van de taakstelling al was verworven (1.700 hectare), maar nog niet was ingericht en overgedragen aan een beheerder of nog niet naar de juiste plek was geruild (900 hectare ruilgrond). De provincie besloot de kwantitatieve natuuropgave in de Krimpenerwaard grotendeels te handhaven vanwege de internationale verplichtingen vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW), maar wel de natuurdoelen bij te stellen. Het oorspronkelijke plan (otter en dotter) met veel moeras en andere natte natuurtypes werd omgevormd tot een nieuw plan (grutto en dotter) met vooral natuurdoelen als weidevogels en graslandbeheer. Dit plan is onder leiding van de voormalige gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist en het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard samen met gebiedspartijen opgesteld en in januari 2013 aangeboden aan de provincie (Gebiedspartners Krimpenerwaard 2013: 10). Hiermee gaf het gebied invulling aan zowel de bezuinigingsdoelstelling van de provincie (30 procent) als de wensen van de lokale bevolking. Deze zou veel meer zien in het behoud van het bestaande agrarische landschap dan in de plannen voor moeras en natte natuur. Verder staat zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren (veelal agrariërs) centraal in het plan. Dat zou ook goed zijn voor de economie en het verenigingsleven van de dorpen in het gebied.

De provincie Zuid-Holland heeft de uitwerking en de uitvoering van de plannen in de Krimpenerwaard nadrukkelijk bij het gebied neergelegd. Dit is een belangrijk verschil met het eerdere plan, dat vooral door de provincie en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) werd uitgevoerd. Nu is de nieuwe fusiegemeente Krimpenerwaard (samen met het waterschap) echt de trekker en uitvoerder van het nieuwe plan. Provincie, waterschap en gemeente hebben een gebiedsovereenkomst (augustus 2014) en een uitvoeringsovereenkomst (juni 2016) getekend met afspraken over de natuuropgave en de rolverdeling tussen opdrachtgever (provincie) en opdrachtnemer (gemeente en waterschap). In 2016 heeft het gebied ook zeggenschap gekregen over de provinciale grond (voormalige BBL-grond) in het gebied. Het kopen en verkopen van grond wordt wel uitgevoerd door het provinciaal grondbedrijf, maar onder regie van de gebiedspartijen. Dit heeft vooral praktische redenen: de (net gefuseerde) gemeente heeft nog geen afdeling grondzaken en kan dus beter gebruikmaken van de provinciale expertise op dit terrein. Verder detacheert de provincie een aantal medewerkers naar het programmabureau Krimpenerwaard, dat werkt onder regie van de stuurgroep Krimpenerwaard. De stuurgroep heeft een plan ontwikkeld met niet alleen aandacht voor natuurontwikkeling maar ook voor recreatie en landbouw.

De gemeente en het waterschap zetten in op zelfrealisatie door de bestaande agrarische ondernemers in het gebied. Dat is een belangrijke breuk met het verleden, waarin de grond meestal werd aangekocht en overgedragen aan het Zuid-Hollands Landschap. Zelfrealisatie past ook bij de nieuwe natuurdoelen omdat deze veel meer uitgaan van het bestaande agrarische landschap. In de nieuwe aanpak staan ook de wensen van de agrarische ondernemers meer centraal, zoals behoud van de agrarische bestemming, nieuwe vormen van particulier natuurbeheer met meer mogelijkheden voor agrarische bedrijfsvoering, en langere contracten voor agrarisch natuurbeheer met een langere contractduur dan zes jaar.

Gemeente en waterschap willen zoveel mogelijk aansluiten op de wensen van de agrariërs om de natuur- en waterdoelen te halen, maar ook een goede bedrijfsvoering mogelijk te maken. Deze dubbele doelstelling kan worden bereikt door natuurplannen in te passen in de huidige bedrijfsvoering of door de hele bedrijfsstrategie aan te passen aan de natuuropgave. In dat laatste geval kunnen zeer ingrijpende beslissingen noodzakelijk zijn, die kunnen vragen om andere stalsystemen, andere dierrassen, andere gewassen en andere machines. Het programmabureau denkt hierbij aan vormen van natuurboeren, boeren voor natuur en Ondernemend Natuurnetwerk.

Over de daadwerkelijke belangstelling voor zelfrealisatie is nog weinig te zeggen, omdat de gesprekken met de boeren nog lopen. In de gesprekken wordt gebruikgemaakt van de zogenaamde instrumentenkoffer en een streefbeeldboek met de belangrijkste natuurdoelen voor het gebied. De instrumentenkoffer bevat mogelijke instrumenten om deze doelen te realiseren, zoals grondpacht, vergoeden met extra grond, boeren voor natuur, Ondernemend Natuurnetwerk (zie paragraaf 3.3.4) of reguliere subsidies voor agrarisch of particulier natuurbeheer.

In de noordrand van het gebied lopen al concrete gesprekken met de 43 grondeigenaren. Ook hier is het doel om 'natuur en koeien' te combineren. Het gebied heeft vooral langgerekte percelen, waarbij de natuurdoelen op de huiskavels (voorin de kavels) niet hoog zijn en achterin veel zwaarder (natte natuur). Hierdoor zijn de natuurdoelen achterin te zwaar voor agrarisch natuurbeheer en voorin te licht voor particulier natuurbeheer. Nu wordt gezocht naar mogelijkheden om met agrariërs contracten te sluiten waarbij op een deel van het perceel de bestemming agrarisch kan blijven. De verwachting is dat de belangstelling voor zelfrealisatie in de noordrand groter zal zijn dan in het verleden, omdat de mogelijkheden hiervoor zijn verruimd. De gemeente heeft een voorkeur voor contracten met de bestaande boeren in het gebied om de vele verkeersbewegingen tegen te gaan die ontstaan wanneer eigenaren van elders deze percelen gaan beheren. Dit is ongewenst vanwege de verkeersveiligheid en de kwetsbaarheid van de wegen door bodemdaling.

Voordat de gemeente afspraken met agrariërs kan maken, willen de geïnteresseerde agrariërs zekerheid hebben over de inhoud van de pakketten, de duur van de nieuwe contracten, de status van de grond, en de vergoedingen. Vooral het mogelijke aanbod van extra grond en het behoud van de agrarische bestemming zijn cruciaal voor de bereidheid tot zelfrealisatie. De gevraagde duidelijkheid is er momenteel nog niet. Veel van de voorgestelde instrumenten zijn namelijk nog niet heel concreet uitgewerkt. Dit kost tijd en mogelijk aanpassing van provinciaal beleid, omdat de instrumenten niet passen in bestaande provinciale kaders of beleid. Zo past het verpachten van provinciale grond momenteel niet in het provinciaal grondbeleid en is het in een keer uitkeren van beheersubsidies nog niet mogelijk in de provinciale subsidieregelingen voor natuurbeheer.

3.3.4 Het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant

Het concept Ondernemend Natuurnetwerk is ontwikkeld door de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) als een manier om in Noord-Brabant alsnog het oorspronkelijk begrensde Natuurnetwerk te realiseren. Deze ambitie is door provincie en manifestpartners uitgesproken bij de herijking van het natuurbeleid in 2010-2011. De Manifestpartners in Noord-Brabant zijn de ZLTO, Noord-Brabants Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbe-

heer, de waterschappen, de Brabantse Milieufederatie, Toeristisch Ondernemers Platform (TOP) Brabant en Brabants Particulier Grondbezit.

De manifestpartners gaven voor de Provinciale Statenverkiezingen in 2011 aan het hele Natuurnetwerk te willen realiseren en zich ook aan deze opgave te willen verbinden. In 2014 is een samenwerkingsovereenkomst hierover gesloten met de provincie. De manifestpartners hebben een bod gedaan van 160 miljoen om daarmee het provinciaal Natuurnetwerk (3.000 hectare) te realiseren. Dit is het deel van het Natuurnetwerk Brabant dat niet valt onder de internationale verplichtingen (Natura 2000 of KRW). De provincie heeft dit aangevuld met 240 miljoen provinciaal geld. De provincie heeft dit geld en de beschikbare grond overgedragen aan het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB), waarin naast de provincie ook de andere manifestpartners participeren. Overigens zullen de manifestpartners de beloofde 160 miljoen niet in geld beschikbaar stellen, maar via efficiencywinst in de realisatie en door ondernemers te laten ondernemen in de nieuwe natuur.

De verwachting is dat het grootste deel van het provinciaal Natuurnetwerk gerealiseerd zal worden via het concept Ondernemend Natuurnetwerk. De ZLTO neemt hierin het voortouw. Volgens de ZLTO zijn er agrarische ondernemers die een rol willen spelen in de realisatie van het Natuurnetwerk. Met het Ondernemend Natuurnetwerk zou de realisatie van natuur 40 procent goedkoper kunnen en kan in tien jaar zo'n 2.000 hectare nieuwe natuur in het Natuurnetwerk Brabant aangelegd worden.

Het Ondernemend Natuurnetwerk zet in op een verwevingsmodel van natuur en landbouw. In een deel van het Brabantse Natuurnetwerk zullen agrariërs kunnen ondernemen op natuurgronden. De betreffende gronden behouden de agrarische functie en bestemming, maar met een verminderde agrarische waarde van maximaal 50 procent. Het idee is dat het Natuurnetwerk hiermee met minder provinciaal geld is te realiseren dan via de gebruikelijke weg van grondverwerving en inrichting. De verwachting is dat de mogelijkheden vooral liggen in het provinciaal Natuurnetwerk. De gedeeltelijke afwaardering wordt in één keer afbetaald (in geld of in compenserende landbouwgrond), waarbij vastgelegd wordt dat deze gronden niet in aanmerking komen voor beheersubsidie. Naar verwachting zal vooral via extra grond worden gecompenseerd, omdat hierdoor de bedrijfsstructuur van de agrarische bedrijven kan verbeteren. Sindsdien heeft de ZLTO samen met het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) het Ambitiekader uitgewerkt in beheertypen voor het Ondernemend Natuurnetwerk, die tot in detail het beheer regelen. Hiermee zou de ZLTO aan de ondernemers kunnen laten zien waar ze aan zouden beginnen en de provincie zekerheid kunnen geven over het beheer. Daarnaast zijn er pilots opgestart met agrariërs die interesse hadden in het concept Ondernemend Natuurnetwerk. Deze pilots lagen allemaal in het Rijksnatuurnetwerk. In de praktijk bleek het concept nog niet zo eenvoudig toepasbaar. In de pilots bleek bij de uitwerking van de beheertypen de waardedaling van de grond soms wel op te lopen tot 100 procent. Dit had vooral te maken met de internationale natuurdoelen in dit deel van het Natuurnetwerk Brabant en het feit dat het Rijksnatuurnetwerk meer natuurdoelen bevat dan het provinciaal Natuurnetwerk. In veel gevallen bleek er zoveel vernatting te moeten plaatsvinden dat landbouw feitelijk onmogelijk werd. Bovendien eist de provincie dat de deelnemers aan Ondernemend Natuurnetwerk meewerken aan toekomstige natuurontwikkelingen en kon het waterschap in deze pilots (zoals Sterkselse Aa) ook niet precies aangeven welke hydrologische maatregelen het wilde. Uiteindelijk is de ZLTO gestopt met de pilots in het Rijksnatuurnetwerk en is de conclusie getrokken dat Ondernemend Natuurnetwerk toch vooral een geschikt instrument is in het provinciaal Natuurnetwerk en op de drogere gronden. Ook is de systematiek van beheertypen Ondernemend Natuurnetwerk losgelaten. In de pilots was duidelijk geworden dat met deze systematiek de beoogde provinciale natuurdoelen niet gehaald zouden worden.

Het niet kunnen realiseren van de natuurdoelen heeft in 2015 geleid tot discussie met de provincie over de invulling en verwachtingen van het concept Ondernemend Natuurnetwerk. In deze discussie gaf de gedeputeerde aan niet akkoord te gaan met een Ondernemend Natuurnetwerk met lagere natuurdoelen. Hij verwachtte dat het provinciaal Natuurnetwerk niet alleen in hectares maar ook in natuurkwaliteit vergelijkbaar zou zijn met de oorspronkelijke opgave. Dit leidde tot een impasse in het verder uitwerken van het concept en het werven van deelnemers. Pas eind 2015 is deze impasse doorbroken. De provincie en de andere manifestpartners hebben geaccepteerd dat 100 procent doelbereik in natuurkwaliteit op perceelsniveau niet reëel is, maar wel op gebiedsniveau moet worden gehaald. Daarnaast is duidelijk afgesproken dat de vergoeding voor toepassing van het Ondernemend Natuurnetwerk niet meer dan 50 procent van de agrarische waarde van de grond mag bedragen.

Deze afspraken maken het mogelijk voor de ZLTO om de implementatie van Ondernemend Natuurnetwerk weer op te pakken. Daarbij blijft het de vraag of met dit concept 2.000 hectare provinciaal Natuurnetwerk met de beoogde natuurkwaliteit is te realiseren. Uiteindelijk had de provincie weinig keuze omdat ze nu eenmaal deels afhankelijk is van dit concept voor het realiseren van het provinciaal Natuurnetwerk. Het alternatief zou zijn om het provinciaal Natuurnetwerk alsnog te realiseren via de reguliere instrumenten, maar dan lopen de kosten sterk op (85 procent afwaardering en beheerkosten). Een andere mogelijkheid is om het concept Ondernemend Natuurnetwerk te verbreden naar andere economische activiteiten, maar dit biedt op de korte termijn niet veel mogelijkheden.

Begin 2016 hebben provincie en ZLTO besloten om het Ambitiekader definitief los te laten en om natuurdoelen op gebiedsniveau verder in te vullen. Dit kan betekenen dat de natuurdoelen op perceelsniveau worden verlaagd. De ZLTO wil veel meer uitgaan van de ideeën van de ondernemers dan van een keuzemenu met een aantal vooraf beschreven beheertypen. Wel zal de agrariër moeten werken binnen een aantal randvoorwaarden: geen kunstmest, geen drijfmest en geen bestrijdingsmiddelen. Dit wordt privaatrechtelijk vastgelegd in een eeuwigdurende kwalitatieve verplichting op de grond. Daarin wordt ook vastgelegd dat de agrariër een beheerplan moet opstellen met natuurdoelen die zijn afgestemd op gebiedsniveau. De handhaving van deze beheerdoelen is nog wel een uitdaging, omdat er geen subsidierelatie voor het beheer is met de provincie. De gedachte is nu dat de gebiedspartijen in de handhaving een belangrijke rol zullen spelen en de agrariër zullen aanspreken op zijn verplichtingen. Als een boer niet doet wat hij heeft beloofd, volgt uiteindelijk een gang naar de rechter via het privaatrecht.

Voorlopig is er één concrete pilot in het Reuseldal (zie kader 3.3). De strategie is om nu eerst een deal te maken met één agrariër en toestemming te krijgen van de provincie, en daarna te proberen het concept in andere gebieden toe te passen. De gebiedspartijen zijn overigens al akkoord met het voorstel en de eerste reacties bij de provincie zijn ook positief. Ook moet de ondernemer de financiering van de aankoopkosten door de Rabobank nog regelen. De beslissing van zowel GS als de Rabobank over dit eerste initiatief is cruciaal voor het slagen van het concept Ondernemend Natuurnetwerk in het Reuseldal. Immers, zodra dit eerste contract is gesloten, zullen naar verwachting ook de andere twee belangstellenden in het Reuseldal volgen. Uiteindelijk is het slagen van dit eerste initiatief ook cruciaal voor de toepassing in de hele provincie Noord-Brabant.

Om nieuwe initiatieven met Ondernemend Natuurnetwerk te realiseren, wil de ZLTO aansluiten bij bestaande gebiedsprocessen en mogelijk ook zelf gebiedsprocessen gaan trekken als hier zich kansen voordoen. De belangstelling voor Ondernemend Natuurnetwerk is nog beperkt, maar de ZLTO denkt dat er buiten het Reuseldal nog zes à zeven agrariërs belangstelling hebben, bijvoorbeeld vanuit een gebiedsproces bij Chaam. Zowel in het Reuseldal als bij Chaam loopt een beekdal met mogelijkheden voor Ondernemend Natuurnetwerk op de

hogere gronden. Zodra het eerste contract is gesloten, wil de ZLTO het concept breder gaan uitdragen onder agrariërs en verwacht de organisatie dat de belangstelling zal toenemen. Daarbij is het wel cruciaal dat er snel een concreet voorbeeld van Ondernemend Natuurnetwerk komt op een regulier landbouwbedrijf. Biologische boeren of natuurboeren zijn ook welkom, maar de ZLTO wil graag een voorbeeld op een regulier boerenbedrijf om anderen over de streep te kunnen trekken.

Belangrijke succesfactoren voor Ondernemend Natuurnetwerk zijn een goed verdienmodel voor de agrariër en compenserende grond. Een goed verdienmodel is cruciaal omdat een agrariër met een contract Ondernemend Natuurnetwerk maximaal 50 procent van de grondwaarde vergoed krijgt en het jaarlijkse beheer moet financieren zonder beheersubsidie. In zo'n verdienmodel kan het gaan om begrazing door jongvee, het telen van eiwitgewassen zoals lupine, combinaties met verbrede landbouw (recreatie, zorg), maar ook een koppeling met vergroeningsmaatregelen (vanggewassen) in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is mogelijk.

In de praktijk blijkt het ook met de nieuwe aanpak nog moeilijk om een goed verdienmodel te vinden (zie kader 3.3). De beschikbaarheid van compenserende landbouwgrond is een succesfactor omdat de ZLTO verwacht dat de meeste boeren in extra grond gecompenseerd willen worden. De provincie kan hiervoor 3.000 hectare eigen grond inzetten, maar in veel gevallen ligt deze grond niet op de juiste plek. Hierdoor is het alsnog nodig om grond te kopen of te ruilen om het Ondernemend Natuurnetwerk te realiseren.

Over de precieze natuurresultaten valt vanwege het ontbreken van concrete contracten nog weinig te zeggen. De verwachting is dat Ondernemend Natuurnetwerk heel goed een milieubuffer rondom natuurgebieden kan vormen. Tegelijkertijd zal het ook zichtbaar andere natuurwaarden opleveren doordat er andere grassoorten komen met bloemen en kruiden en doordat kleine landschapselementen worden aangelegd zoals houtwallen, poelen en bloemrijke randen. Volgens een respondent van het Brabants Landschap zal een groot deel van de kwaliteit komen door deze groenblauwe dooradering. Gezien de (vooralsnog) beperkte belangstelling is het echter nog maar de vraag welk deel van het provinciaal Natuurnetwerk met het Ondernemend Natuurnetwerk is te realiseren. Daarnaast hopen provincie en ZLTO dat Ondernemend Natuurnetwerk ook de verduurzaming van hele boerenbedrijven, ook buiten het Natuurnetwerk, zal stimuleren.

De conclusie is dat het concept Ondernemend Natuurnetwerk anno 2016 nog in een experimentele fase zit en nog erg kwetsbaar is. De kwetsbaarheid van het concept zit zowel in de belangstelling van agrariërs als in de politieke en economische haalbaarheid. De politieke haalbaarheid is sterk afhankelijk van de politieke acceptatie dat met maximaal 50 procent provinciale vergoeding geen 100 procent realisatie van de oorspronkelijke natuurdoelen op perceelsniveau kan worden verwacht. De economische haalbaarheid is afhankelijk van de mate waarin agrarische ondernemers erin slagen voldoende verdien capaciteit te halen uit de grond om de kosten te dekken.

Kader 3.3 Reuseldal

In het Reuseldal in de gemeente Reusel-De Mierden wordt 200 hectare provinciaal Natuurnetwerk gerealiseerd. De gemeente Reusel-De Mierden trekt dit gebiedsproces, waarin de Reusel weer moet gaan meanderen en twee Natte Natuurparels (Beleven en landgoed Welenseind) met elkaar worden verbonden. De gronden direct grenzend aan de Reusel komen in bezit van het Brabants Landschap. In deze zone zou de natschade voor reguliere landbouw te veel beperkingen opwerpen. Drie agrariërs hebben belangstelling om op ongeveer 20 hectare op de hogergelegen gronden van het beekdal met het concept Ondernemend Natuurnetwerk te gaan werken. De ZLTO en het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) werken dit in overleg met deze agrariërs verder uit.

De meest concrete belangstelling komt van een regulier, vrij intensief landbouwbedrijf (ruim 200 melkkoeien) maar met veel aandacht voor duurzaamheid en milieudoelstellingen. Het bedrijf zelf ligt niet in het Natuurnetwerk, maar is bereid om 10 hectare grond aan te kopen en via het concept Ondernemend Natuurnetwerk te beheren. De provincie vergoedt echter maximaal 50 procent afwaardering op deze grond en betaalt geen jaarlijkse beheervergoeding. De resterende investering moet de ondernemer dus weer terugverdienen via agrarische productie op deze grond. Het is nog maar de vraag of dat in de praktijk helemaal gaat lukken.

Overigens spelen bij deze ondernemer ook meer ideële motieven een rol, zoals een bijdrage leveren aan de verduurzaming van de landbouw en een bijdrage leveren aan de omgeving. Bovendien is de agrariër bestuurslid van de lokale ZLTO-afdeling en daarmee bestuurlijk betrokken bij het project Reuseldal.

Het huidige plan van deze ondernemer gaat over twee percelen van elk 5 hectare. Deze zullen alleen nog extensief bemest worden met stalmest. Eén perceel wordt een bloem- en kruidenrijk grasland, waarop ook houtwallen en flauwe slootoevers aangelegd worden. Hierbij wordt een geleidelijke overgang gemaakt met de aangrenzende hooilanden van het Brabants Landschap. Op het tweede perceel zullen granen en eiwitgewassen als luzerne en veldbonen gepland worden. Dit zou moeten leiden tot een betere bodemkwaliteit. In hoeverre dit ook gebeurt, moet worden onderzocht. De eiwitgewassen worden in principe gebruikt als veevoer, maar het nog de vraag of dit veevoer genoeg oplevert voor de koeien op het bedrijf. Er komt ook een wandelpad, omdat de betreffende ondernemer het belangrijk vindt dat ook de omgeving baat heeft bij dit plan.

3.4 Reflectie op de verwachtingen

Agrarische zelfrealisatie van het Natuurnetwerk is een vernieuwing binnen de provinciale strategie om het Natuurnetwerk Nederland te realiseren. De vernieuwing omvat nieuwe manieren om agrariërs in te zetten bij de realisatie van het Natuurnetwerk en mogelijkheden om natuur en landbouw met elkaar te combineren. De belangrijkste verwachtingen daarbij zijn:

1. De provincie faciliteert zelfrealisatie door agrariërs met nieuwe instrumenten

De provincies Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant willen zelfrealisatie voor het Natuurnetwerk door agrariërs mogelijk maken. In Overijssel heeft zelfrealisatie de voorkeur van de provincie binnen de realisatiestrategie van Natura 2000. De provincie verwacht voorlopig dat 60 procent van het uitwerkingsgebied Natura 2000 (totale opgave 4.200 hectare) via zelfrealisatie gerealiseerd kan worden. In de Krimpenerwaard staat zelfrealisatie centraal in de strategie om de resterende 2.250 hectare Natuurnetwerk te realiseren. In Noord-Brabant

is Ondernemend Natuurnetwerk het belangrijkste instrument om een groot deel van het provinciaal Natuurnetwerk (opgave 3.000 hectare) te realiseren.

In de provincies Overijssel en Zuid-Holland kan het bestaande subsidie-instrumentarium van agrarisch natuurbeheer (ANLB) en particulier natuurbeheer (SNL) een rol spelen. Agrarisch natuurbeheer heeft als nadeel dat de contracten maximaal zes jaar duren en dat de continuïteit van het natuurbeheer (voor de overheid) en het inkomen (voor de agrariër) dus niet is gegarandeerd. Particulier natuurbeheer heeft vooral voor de landbouw als nadeel dat landbouwkundig (mede)gebruik van de grond vrijwel onmogelijk is. Alle drie de provincies zoeken de oplossing in nieuwe of bestaande instrumenten met langdurige afspraken over natuurbeheer én mogelijkheden voor landbouwkundig (mede)gebruik. Het concept Ondernemend Natuurnetwerk (Noord-Brabant) is een voorbeeld.

De drie provincies vullen de zelfrealisatieambitie heel anders in. In Noord-Brabant is het concept Ondernemend Natuurnetwerk het meest uitgewerkt. Bij dit concept hoort 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 geld of compenserende grond. De agrariër krijgt geen jaarlijkse beheervergoeding. In Zuid-Holland en Overijssel is het instrumentarium minder ver uitgewerkt. In de Krimpenerwaard is een instrumentenkoffer ontwikkeld met daarin allerlei mogelijke regelingen en voorbeelden, zoals de reguliere instrumenten van agrarisch en particulier natuurbeheer, maar ook Ondernemend Natuurnetwerk of boeren voor natuur. In overleg met de grondeigenaren wordt bepaald welk instrument toegepast gaat worden. Waar hun keus op valt, is momenteel dus nog niet bekend. Hetzelfde geldt voor Overijssel, waar in de meeste gebieden de gesprekken met grondeigenaren over zelfrealisatie ook nog moeten starten.

Uit de analyse komen drie belangrijke randvoorwaarden naar voren voor succesvolle zelfrealisatie door agrariërs, namelijk:

- *Compensatie in landbouwgrond in plaats van in geld* – Agrariërs hebben voor het overgrote deel een voorkeur voor compensatie in landbouwgrond. Daarmee kunnen zij immers hun agrarische productiecapaciteit op peil houden.
- *Agrarische bestemming voor de natuurgrond* – Een natuurbestemming zou extra nadelen hebben voor de landbouwfunctie (nu of in de toekomst) zoals planologische schaduwwerking, en negatieve gevolgen voor landbouwsubsidies, de mestboekhouding of de financierbaarheid van het bedrijf.
- *Tijd en flexibiliteit in beleid* – Tijd is nodig door de ingrijpende gevolgen voor de agrarische bedrijfsvoering en soms ook de benodigde besluitvorming in provinciaal beleid over nieuwe instrumenten of aan te passen beleidskaders. Zelfrealisatie door agrariërs vraagt soms ook om flexibele toepassing of aanpassing van provinciaal beleid of landelijke kaders zoals de provinciale subsidieregelingen voor agrarisch of particulier natuurbeheer, provinciale natuurdoelen, het provinciaal grondbeleid, en de termijnen of maatregelen uit de PAS (nationaal kader).

In het algemeen voldoen de drie provincies aan deze randvoorwaarden of zijn ze van plan om hieraan binnenkort te voldoen. Compensatie in grond en het behouden van de landbouwbestemming in het Natuurnetwerk zijn meestal al mogelijk. De provincies willen meestal ook wel de eigen kaders ter discussie stellen, maar het aanpassen van de nationale of internationale kaders, zoals de PAS of Natura 2000, is veel moeilijker: deze kaders worden eerder als een gegeven beschouwd.

Tabel 3.1 Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk in drie provincies

	Beleid voor zelfrealisatie	Doel zelfrealisatie	Natuurdoelen	Vergoeding (in % agrarische waarde grond)	Beheervergoeding
Overijssel	Uitwerkingsgebied rondom 24 Natura 2000-gebieden	2.500 ha (schatting, geen doel)	Realisatie Natura 2000-doelen	Tot 85%	Ja
Zuid-Holland	Realisatie Natuurnetwerk in de Krimpenerwaard	2.250 ha	Realisatie Natuurnetwerk en Kaderrichtlijn Water	Gemiddeld 70%	Ja
Noord-Brabant	Ondernemend Natuurnetwerk	1.500-2.000 ha	Realisatie provinciaal Natuurnetwerk	Maximaal 50%	Nee

De conclusie is dat de provincies Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant veel belang hechten aan agrarische zelfrealisatie voor het Natuurnetwerk en deze ook faciliteren met geld en grond, nieuwe beheerinstrumenten, ruimtelijk beleid en aanpassing van de provinciale beleidskaders. De provincies verschillen in de mate van provinciale financiering, en dus ook in de mate waarin zij een verdienmodel voor de nieuwe natuur van de agrarische ondernemers verwachten. In de praktijk zijn er nog weinig gerealiseerde voorbeelden van nieuwe combinaties tussen natuur en landbouw. De komende jaren moeten uitwijzen of deze zelfrealisatie in de provincies Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant inderdaad van de grond komt.

2. Agrariërs hebben voldoende belangstelling voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk

De provincies Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant experimenteren met nieuwe vormen van zelfrealisatie van het Natuurnetwerk door agrariërs. In Overijssel gaat het om het uitwerkingsgebied (4.200 hectare) rondom de 24 Natura 2000-gebieden. In deze zone heeft zelfrealisatie van de herstelmaatregelen uit de PAS-gebiedsanalyse door de huidige grondeigenaren (veelal agrariërs) de voorkeur, maar is de provincie ook bereid om deze grond aan te kopen of te onteigenen. In Zuid-Holland is zelfrealisatie aan de orde bij de realisatie van het Natuurnetwerk en de KRW-doelen in de Krimpenerwaard (2.250 hectare). In Noord-Brabant gaat het ten slotte om de realisatie van het concept Ondernemend Natuurnetwerk, waarmee de provincie en de ZLTO 1.500 tot 2.000 hectare Natuurnetwerk willen realiseren op bestaande boerenbedrijven. Het moet uitgroeien tot het belangrijkste instrument voor realisatie van het provinciaal Natuurnetwerk (geen internationale doelen).

De belangstelling van boeren voor zelfrealisatie is in de onderzochte experimenten in deze provincies medio 2016 nog niet groot. Bovendien zijn in het kader van deze experimenten nog geen contracten met agrariërs over zelfrealisatie afgesloten. Dit komt mede doordat de nieuwe instrumenten voor zelfrealisatie nog in ontwikkeling zijn. Betrokkenen verwachten dat er meer belangstelling ontstaat zodra er meer duidelijkheid komt over de precieze gevolgen van de natuurdoelen voor de landbouwproductie en de precieze vormgeving van de provinciale instrumenten (voorwaarden, hoogte van vergoedingen). Ook gerealiseerde voorbeelden kunnen hierbij goed werken.

De natuurdoelen waarvoor zelfrealisatie wordt ingezet, verschillen tussen de drie provincies en dit kan gevolgen hebben voor de belangstelling voor zelfrealisatie. Naarmate de doelen meer vastliggen in strikte (inter)nationale kaders, zijn ze minder makkelijk te wijzigen en in te passen in een agrarische bedrijfsvoering. In Overijssel staan internationale natuurdoelen (Natura 2000) en een nationaal kader (PAS) centraal, waarin doelen en realisatietermijnen tot in detail zijn beschreven en vastliggen in gebiedsanalyses. Voor het uitwerkingsgebied zelf zijn geen natuurdoelen vastgesteld, maar gelden beperkingen voor de landbouw vooral

in termen van het accepteren van vernatting en het beperken van stikstofdepositie om de natuurdoelen in het aangrenzende Natura 2000-gebied te kunnen halen. In de Krimpenerwaard staat de realisatie van 2.250 hectare Natuurnetwerk en de Europese Kaderrichtlijn Water centraal. De specifieke natuurdoelen zijn in overleg met de provincie aangepast van natte natuur/moeras (plan otter en dotter) met een functie als robuuste verbinding, naar meer agrarische natuurtypen die beter te combineren zijn met een aangepaste agrarische bedrijfsvoering (plan grutto en dotter). Hiermee zijn de kosten voor natuurontwikkeling afgenomen en zijn de natuurdoelen beter in te passen in een agrarische bedrijfsvoering, zo is de gedachte. In Noord-Brabant staan provinciale kaders centraal, omdat het concept Ondernemend Natuurnetwerk hoofdzakelijk wordt ingezet voor het realiseren van het provinciale deel van het Natuurnetwerk. Daar bleek het handhaven van de oorspronkelijke natuurdoelen op perceelsniveau niet haalbaar. De provincie heeft vervolgens de provinciale natuurdoelen op perceelsniveau naar beneden bijgesteld, om toepassing van het Ondernemend Natuurnetwerk in de praktijk mogelijk te maken.

De verwachting is dat de belangstelling van agrariërs voor zelfrealisatie zal toenemen als er concrete voorbeelden zijn. In Noord-Brabant zet de ZLTO sterk in op deze beoogde olievlekwerking door eerst één initiatief te realiseren. Hierdoor kunnen andere belangstellende boeren dit bedrijf bezoeken en zou de belangstelling moeten toenemen. In Overijssel verwachten provincie en manifestpartijen dat de belangstelling voor zelfrealisatie zal toenemen door de dreigende inzet van onteigening vanwege de harde PAS-verplichtingen. Een dreigende onteigening kan een reden zijn om mee te werken aan zelfrealisatie om te voorkomen dat de grond wordt ontnomen en het grondeigendom bij een natuurorganisatie komt te liggen. Met onteigening zet de provincie de agrariërs in feite voor het blok: óf de grond verkopen óf meewerken aan het realiseren van de natuurdoelen. Dit kan stimulerend werken voor zelfrealisatie, maar kan ook leiden tot verzet en weigering om mee te werken aan het proces.

3. Zelfrealisatie door agrariërs is goedkoper (voor de provincie) dan grondverwerving

De verwachting is dat zelfrealisatie van het Natuurnetwerk door agrariërs goedkoper is dan realisatie door natuurorganisaties. De agrariërs kunnen het natuurbeheer immers combineren met een aangepaste agrarische bedrijfsvoering en dus met private inkomsten. Hierdoor zou de provincie niet altijd de volledige afwaardering van de grond (85 procent van de agrarische waarde) hoeven te betalen. Bovendien hoeft de provincie bij zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren geen grond aan te kopen en de bijbehorende uitvoeringskosten niet te betalen.

In geen van de drie provinciale casussen zijn tot najaar 2016 voorbeelden van zelfrealisatie door agrariërs gerealiseerd. Hierdoor is het onmogelijk om de daadwerkelijke kosten van zelfrealisatie te vergelijken met grondverwerving en beheer door bijvoorbeeld natuurorganisaties. Wel kunnen we de mogelijke kosten voor (1) functieverandering en beheer, en (2) de realisatie vergelijken aan de hand van de drie provinciale voorbeelden.

Ten eerste verschilt de aanpak en de financiering van functieverandering en beheer per provincie. In het concept Ondernemend Natuurnetwerk (Noord-Brabant) vergoedt de provincie maximaal 50 procent van de waarde van de agrarische grond en vergoedt zij geen jaarlijkse beheerkosten. Dat is dus een aanzienlijke besparing ten opzichte van reguliere verwerving (85 procent waardevermindering) met jaarlijkse beheerkosten. In de Krimpenerwaard heeft de provincie bepaald dat de gemiddelde overheidskosten op 70 procent van reguliere verwerving mogen liggen. Als dit in de praktijk lukt, zijn hier de overheidskosten voor functieverandering iets lager dan bij grondverwerving. In Overijssel is de overheidsbijdrage voor de

functieverandering maatwerk en bedraagt zij net als bij aankoop maximaal 85 procent. In Overijssel zal besparing dus heel erg van de afspraken per gebied afhangen.

Ten tweede zou zelfrealisatie ook in de uitvoering goedkoper zijn, bijvoorbeeld omdat de provincie geen grond meer hoeft te kopen of ingewikkelde en soms kostbare kavelruilprojecten hoeft te organiseren. Immers, zo is de gedachte, de huidige grondeigenaar kan de natuur op zijn eigen grond realiseren. In de praktijk is dit ingewikkelder. De reden is dat de meeste agrarische ondernemers liever gecompenseerd worden in extra agrarische grond dan in geld. Deze agrarische grond moet in veel gevallen ook weer worden aangekocht en/of naar de goede plek worden geruild, zodat zelfrealisatie en grondverwerving en kavelruilprocessen in veel gevallen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

De conclusie is dat agrarische zelfrealisatie van het Natuurnetwerk in theorie goedkoper is voor de provincie dan traditioneel aankopen en beheer door een natuurorganisatie. De provincie bespaart vooral op de kosten van functieverandering en in Noord-Brabant ook op de jaarlijkse beheerkosten. Wel blijft grondverwerving en ruil ook bij agrarische zelfrealisatie noodzakelijk, omdat de bedrijven liever worden gecompenseerd in grond dan in geld.

4. *Zelfrealisatie heeft positieve effecten op biodiversiteit en op de maatschappelijke betrokkenheid bij en de economische betekenis van natuur*

Hoewel er nog geen gerealiseerde voorbeelden zijn, laat de huidige zoektocht zien dat zelfrealisatie door agrariërs moeilijk te combineren is met sommige, vooral nattere, natuurtypen. Zelfrealisatie vraagt in de meeste gevallen om natuurtypen die nog te combineren zijn met een zekere agrarische bedrijfsvoering. In Zuid-Holland en Noord-Brabant zijn de provinciale natuurdoelen dan ook aangepast. De ervaringen in Noord-Brabant met Ondernemend Natuurnetwerk laten zien dat agrarische zelfrealisatie kansrijker is op drogere gronden en als buffering van (natte) natuurgebieden. Gezien de provinciale wens om de natuurdoelen op gebiedsniveau te handhaven, is het waarschijnlijk dat Ondernemend Natuurnetwerk vaak in combinatie met andere vormen van natuurrealisatie moet worden toegepast.

De provincies verwachten dat de betrokkenheid van agrarische ondernemers bij natuur toeneemt bij succesvolle agrarische zelfrealisatie. Deze verwachting is moeilijk toetsbaar omdat de deelname van agrariërs aan zelfrealisatie in de drie provincies nog beperkt is. Positief is wel dat in het gebiedsproces in Boetelerveld alle betrokken boeren meedoen met de pilot evenwichtsbemesting. Bovendien verwachten de provincies dat de belangstelling onder agrariërs voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk de komende jaren nog zal groeien. Daarbij zou het niet alleen moeten gaan om de agrarische bedrijven in en om het Natuurnetwerk, maar in z'n algemeenheid om meer aandacht voor natuur en duurzaamheid in de hele agrarische sector. De ZLTO verwacht dit ook als effect van het concept Ondernemend Natuurnetwerk. Voor het vergroten van de betrokkenheid van andere groepen in de samenleving (bijvoorbeeld burgers) bij agrarische zelfrealisatie is nog weinig aandacht. Wel blijkt dat de natuurtypen die goed passen bij een agrarische bedrijfsvoering in de praktijk soms ook het type natuur/landschap zijn waar veel lokaal draagvlak voor is (bijvoorbeeld in de Krimpenerwaard).

Ten slotte is de gedachte dat agrarische zelfrealisatie meerwaarde heeft voor de economie doordat de provinciale natuurdoelen worden gerealiseerd en er economische (agrarische) verdien capaciteit behouden blijft. Vooral het concept Ondernemend Natuurnetwerk ging uit van deze veronderstelling met de verwachting dat dezelfde provinciale natuurdoelen (100 procent) met minder provinciale kosten (50 procent) gerealiseerd konden worden. Dit bleek in de praktijk niet te lukken en daarop heeft de provincie de oorspronkelijke natuurdoelen op perceelsniveau naar beneden bijgesteld. Zelfs in dat geval blijkt het lastig om voldoende

verdiencapaciteit te halen uit de grond om de overige 50 procent te financieren. In Overijssel en Zuid-Holland zijn de plannen nog onvoldoende concreet om hier echt iets over te zeggen. Voorlopig lijken natuurwaarden en economische waarden bij agrarische zelfrealisatie elkaar nog steeds uit te sluiten. Daar komt nog bij dat de wijze van subsidieverlening voor natuur ook sterk gebaseerd is op afname van de landbouweconomische waarde van de grond of inkomensverlies als gevolg van natuurbeheer. Daarmee zijn natuurwaarden en economische verdiencapaciteit ook vooral gedefinieerd als elkaar uitsluitende functies.

4 Nieuwe uitvoeringsarrangementen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op nieuwe uitvoeringsarrangementen van provincies voor het natuurbeleid. We beginnen met een beschrijving van deze beleidsvernieuwing en de belangrijkste verwachtingen (paragraaf 4.2). Vervolgens gaan we in op de ervaringen met deze vernieuwing in de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg (paragraaf 4.3) en ten slotte reflecteren we op de verwachtingen vanuit de ervaringen uit de praktijk (paragraaf 4.4).



4.2 Beschrijving en verwachtingen strategie

Nieuwe uitvoeringsarrangementen omschrijven we in deze studie als externe organisaties die als gebiedsregisseur provinciaal natuurbeleid uitvoeren en daarover afspraken hebben vastgelegd met de provincie. Daarbij beperken we ons in dit hoofdstuk tot het Natuurnetwerk. In het agrarisch natuurbeheer (buiten het Natuurnetwerk) staan de agrarische collectieven centraal (zie verder hoofdstuk 6).

De afspraken van externe partijen met de provincie bevatten meestal vrij concrete prestaties, zoals hectares nieuwe natuur, met concrete realisatietermijnen. Daarnaast gaat het om afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en over de inzet van provinciale middelen als ruilgrond, menskracht en geld. De rol van gebiedsregisseur of gebiedstrekker houdt in dat de externe partij in een bepaald gebied (groter dan zijn eigendom) verantwoordelijk is voor het realiseren van provinciale natuurdoelen, waarbij hij afhankelijk is van de medewerking van andere stakeholders, zoals grondeigenaren. De belangrijkste argumenten voor provincies om gebruik te maken van externe uitvoerders zijn:

- *Draagvlak* – Externe partijen hebben meer draagvlak bij lokale actoren dan de provincie.
- *Ondernemerschap* – Externe partijen kunnen de provinciale doelen sneller en tegen minder provinciale kosten realiseren en zijn soms in staat om andere financieringsmogelijkheden te benutten.
- *Capaciteit* – Externe partijen hebben de capaciteit om natuurdoelen te realiseren (en de provincie niet).

De provincies besteden op deze manier de uitvoering van hun natuurdoelen uit aan andere organisaties. Het verschil met de ILG-periode (2007-2010) is dat de externe partijen inder tijd betrokken waren via brede gebiedscommissies die bestonden uit verschillende maatschappelijke organisaties en regionale overheden. Deze commissies mochten meepraten (en soms meebeslissen) over de uitvoering van het provinciaal beleid en hadden meestal de status van provinciale adviescommissie. Ze speelden een centrale rol in de uitvoering van het integrale gebiedsgerichte beleid van provincies, waar het natuurbeleid deel van uitmaakte. Overigens spelen dit soort brede en integrale gebiedscommissies in een aantal provincies (bijvoorbeeld Utrecht) nog steeds een centrale rol in de uitvoering van het natuurbeleid. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de provincies die hebben gekozen voor nieuwe uitvoeringsarrangementen.

Na de decentralisatie zien we in een aantal provincies de wens om tot een meer zakelijke opstelling te komen ten opzichte van de uitvoering van het natuurbeleid door externe partners. Maatschappelijke partijen, gemeenten en waterschappen worden gevraagd om echt verantwoordelijkheid te nemen in de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid en soms ook om mee te betalen aan de uitvoering. Provincies willen hier heldere, afrekenbare prestatieafspraken over maken en deze vastleggen in contracten met meestal één contractpartner. Deze afspraken zijn harder en sectoraler dan in de ILG-periode. Ook gaat het meestal om afspraken in een tamelijk beperkt gebied of natuurontwikkelingsproject (bijvoorbeeld Markdal of Kempen-Broek), terwijl de brede ILG-gebiedscommissies actief waren in een veel groter gebied (bijvoorbeeld Gelderse Vallei of Noordoost Twente).

Nieuwe uitvoeringsarrangementen zien we het meest duidelijk in het natuurbeleid van de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. Daarbij heeft elke provincie haar eigen aanpak. De verschillen zitten bijvoorbeeld in het type partners waarmee de provincie afspraken wil maken. Zuid-Holland richt zich vooral op gemeenten en waterschappen. Noord-Brabant en Limburg zijn veel meer gericht op private partijen. In Gelderland en Overijssel zien we een mengvorm. Daarnaast richten de meeste provincies zich op afspraken per gebied, terwijl Limburg dit met haar partnercontracten juist niet doet. Ook zien we verschillen in het type opgave. In Overijssel staat de uitvoering van Natura 2000/PAS centraal, terwijl Noord-Brabant zich vooral richt op de natuurdoelen buiten de Natura 2000-gebieden. In Gelderland, Zuid-Holland en Limburg ligt het accent op beide.

Toch vertonen de verwachtingen van nieuwe uitvoeringsarrangementen in deze provincies grote overeenkomsten. Op grond van deze verwachtingen hebben we de volgende verwachtingen geformuleerd:

1. Externe partijen hebben belangstelling voor de rol van gebiedsregisseur om daarmee provinciale natuuropgaven te realiseren.
2. De provincie faciliteert de externe partners met geld, menskracht, instrumenten en beleidsruimte om de provinciale natuuropgave te realiseren.
3. Externe partijen kunnen sneller en met minder provinciale kosten provinciale natuurdoelen realiseren.
4. De externe partner kan beter dan de provincie lokale partijen betrekken bij de natuuropgave.

De eerste verwachting, namelijk dat externe partijen belangstelling hebben voor de rol van gebiedsregisseur, is meestal niet alleen gebaseerd op een provinciale wens: de provinciale partners (manifestpartijen) willen dat zelf ook graag. In de meeste provincies zijn in de aanloop naar de nieuwe provinciale natuurplannen na de decentralisatie van 2010-2011 manifesten opgesteld door de maatschappelijke en bestuurlijke partners bij het natuurbeleid. Daarin geven deze partners zelf aan een actieve rol in het uitvoeren van het natuurbeleid te willen spelen.

De tweede verwachting is dat de provincie externe partners voldoende faciliteert in deze nieuwe rol. Dit kan zijn met procesgeld, met menskracht of met specifieke instrumenten, zoals subsidieregelingen voor zelfrealisatie of de inzet van kavelruil. Afhankelijk van de eigen doelen en ambities van deze partijen, kan dit ook enige beleidsruimte van de provincie inhouden, bijvoorbeeld bij het uitwerken van de natuuropgaven en het toepassen van de beleidsinstrumenten.

De derde verwachting is dat externe partners in staat zijn om de provinciale natuurdoelen sneller en efficiënter te realiseren. Externe partners zouden flexibeler en sneller kunnen reageren op lokale kansen en mogelijkheden, bijvoorbeeld om grond te verwerven of contracten voor zelfrealisatie af te sluiten. Dit heeft met de kennis van de lokale omstandigheden te maken, maar vooral met het feit dat private partijen minder bureaucratisch werken dan de provincie. Dat het dan ook goedkoper kan, is niet overal de verwachting en heeft vooral met een provinciaal perspectief te maken. In Zuid-Holland is het nadrukkelijk de verwachting dat de gemeenten/waterschappen de natuurplannen via zelfrealisatie 30 procent goedkoper kunnen uitvoeren dan de provincie, terwijl het argument kostenbesparing in Overijssel geen rol speelt. Externe partners zouden de uitvoering efficiënter kunnen organiseren, eigen geld kunnen inbrengen, meer financiële risico's willen nemen of andere financieringsbronnen weten te vinden.

De laatste verwachting is dat een externe partner beter in staat is om lokale partijen te betrekken bij het realiseren van de natuuropgave, ofwel het 'draagvlakargument'. Lokale partners zouden gemakkelijker toegang hebben tot lokale organisaties en grondeigenaren, omdat deze de externe gebiedsregisseur meer vertrouwen dan de provincie. Hierdoor zou niet alleen de uitvoering sneller gaan, maar ook met meer lokaal draagvlak.

4.3 De praktijk in provincies

4.3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste ervaringen met de nieuwe uitvoeringsarrangementen in Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg.

4.3.2 Algemeen beeld

De ontwikkeling van nieuwe uitvoeringsarrangementen zien we vooral in de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg (Kuindersma et al. 2015). In Overijssel ligt in het natuurbeleid de nadruk op de uitvoering van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en dus op de 24 Natura 2000/PAS-gebieden (zie ook paragraaf 3.2.2). De provincie heeft in het kader van het akkoord Samen werkt beter met de manifestpartners afgesproken dat zij verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van deze 24 gebiedsopgaven. Hierbij staat voor de provincie vooral het draagvlakargument centraal. De ervaringen met deze aanpak werken we kort uit in paragraaf 4.3.3.

In Gelderland hebben de manifestpartijen aangeboden om een actievere rol in de uitvoering van het natuurbeleid op zich te nemen. Daarop is de provincie gekomen met een open uitnodiging aan deze manifestpartners en andere partijen om de regie van natuurrealisatie in specifieke gebiedsprocessen op zich te nemen. De provincie wil meer dan in het verleden bottom-up beginnen en gebieden selecteren waar energie op zit. Uiteindelijk heeft de provincie 29 gebieden geselecteerd waarin zij nu concrete afspraken wil maken met een externe partij over de gebiedsregie. Hierover meer in paragraaf 4.3.4.

De provincie Zuid-Holland richt zich vooral op gemeenten en waterschappen voor de regiefunctie bij realisatie van het Natuurnetwerk.⁸ De provincie krijgt hier de rol van opdrachtgever en de gemeente(n) en het waterschap de rol van opdrachtnemer. De provincie richt zich (voor natuur) momenteel vooral op afspraken in de gebieden Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke. Hier bevindt zich het grootste deel van de resterende opgave nieuwe natuur. De gemeente Krimpenerwaard en het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard hebben met de provincie afspraken gemaakt over de uitvoering van de natuurplannen in het gebied. Het staat hen vrij om bij de uitvoering andere partijen te betrekken en de natuuropgave te koppelen aan andere doelen zoals landbouw en recreatie. De ervaringen in de Krimpenerwaard zijn beschreven in paragraaf 3.3.3.

In Noord-Brabant heeft de provincie met de manifestpartners afgesproken om gezamenlijk het provinciaal Natuurnetwerk te gaan realiseren. Dat is het deel van het Natuurnetwerk Brabant dat niet valt onder internationale verplichtingen. De gedachte is dat de provincie 50 procent financiert en de manifestpartners ook 50 procent. Voor de uitvoering is het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) opgericht, waarmee de zeggenschap over het provinciaal geld ook op afstand is geplaatst van de provinciale politiek. De Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) heeft in dit kader het concept Ondernemende Natuurnetwerk ontwikkeld (zie hoofdstuk 5). De provincie nodigt ook andere partijen uit om initiatieven te nemen om een deel van het Natuurnetwerk te realiseren. Daarbij is de verwachting dat deze partijen de uitvoering effectiever en met meer draagvlak kunnen realiseren dan de provincie. Als andere partijen niet bereid zijn om deze natuuropgave te realiseren, kan de provincie het initiatief nemen. Dit doet de provincie eigenlijk alleen in het rijksdeel van het Brabants Natuurnetwerk ten behoeve van de PAS. De realisatie van een groot deel van het Noord-Brabants Natuurnetwerk is dus afhankelijk van initiatieven van derden. In een soort pilot zijn eerst drie partijen geselecteerd waarmee concrete afspraken zijn gemaakt over realisatie van het Natuurnetwerk: Vereniging Markdal, Brabants Landschap (Groene Woud) en Stichting ARK (Maashorst). De ervaringen met deze drie contracten bespreken we in paragraaf 4.3.5.

In Limburg sluit de provincie partnercontracten met maatschappelijke partners die een deel van de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid op zich willen nemen. De provincie breekt hiermee radicaal met het verleden waarin brede samengestelde gebiedscommissies werkten aan integrale gebiedsopgaven. Over de ervaringen in Limburg met deze partnercontracten meer in paragraaf 4.3.6.

⁸ Voor de voormalige 'recreatie om de stad'-projecten gaat Zuid-Holland nog een stapje verder. Deze worden geheel gedecentraliseerd naar de gemeenten, inclusief een afkoop van de totale kosten voor beheer en inrichting. Deze recreatieprojecten vallen echter buiten het bereik van dit onderzoek.

Tabel 4.1 Overzicht nieuwe uitvoeringsarrangementen in vijf provincies

Provincie	Aanpak	Aantal afspraken met partners	Partners
Overijssel	Samen werkt beter (PAS/ Natura 2000)	11	Gemeenten, waterschappen, Landschap Overijssel, Natuurmonumenten, LTO Noord
Gelderland	Hernieuwd partnerschap	18	Gemeenten, waterschappen, Geldersch Landschap & Kasteelen, Natuurmonumenten, Gelderse Natuur en Milieufederatie, O-gen, Vereniging Mooi Wageningen/agrarische natuurvereniging Het Binnenveld/Staatsbosbeheer, Bosgroep Gelderland
Zuid-Holland	Gebiedsovereenkomsten	2	Gemeenten en waterschappen
Noord-Brabant	Samenwerkingsovereenkomsten	3	Brabants Landschap, Vereniging Markdal, Stichting ARK
Limburg	Partnercontracten	6 ¹	Natuurrijk Limburg, Limburgs Landschap, Staatsbosbeheer, Stichting ARK, Bosgroep Limburg, Natuurmonumenten

1 In totaal heeft de provincie met tien partijen afspraken gemaakt. In deze studie kijken we alleen naar de partnercontracten waarin functieverandering een rol speelt.

4.3.3 Samen werkt beter in Overijssel

In Overijssel staat de realisatie van de PAS/Natura 2000-doelen in en om 24 specifieke natuurgebieden centraal (zie ook paragraaf 3.3.2). De gedachte is dat externe partners deze opgave beter en met meer lokaal draagvlak kunnen uitvoeren dan de provincie. Per gebied is gezocht naar een trekker die zich verantwoordelijk voelt voor de opgave in het gebied. De provincie trekt alleen de gebiedsprocessen waar geen externe trekker voor is gevonden of waarbij de gebiedspartijen de voorkeur hebben voor een provinciale trekkersrol. De meerderheid (11) van de uitgevoerde 19 verkenningen is bestuurlijk getrokken door een externe partner. Het gaat om gemeenten (5), LTO Noord (1), Landschap Overijssel (1), Staatsbosbeheer (1), waterschappen (4) en Rijkswaterstaat (1). Uiteindelijk heeft de provincie zelf de overige 8 verkenningen getrokken. Uit deze verkenningen blijkt dat vrijwel alle externe trekkers ook de planuitwerking en waarschijnlijk ook de planuitvoering op zich willen nemen.

Het trekkerschap door de externe Samen werkt beter-partners is belangrijk voor de provincie. Niet alleen vanwege het draagvlak dat deze partijen hebben in het gebied, maar ook omdat het aantoont dat de partners verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van het akkoord. Een goed voorbeeld daarvan is LTO Noord, die aanvankelijk ageerde tegen de Natura 2000-plannen, maar nu verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering van de Natura 2000-opgave in het Springendal en het dal van de Mosbeek. De LTO-afdeling Tubbergen heeft deze regierol opgepakt vanuit de filosofie: als het dan toch moet, dan kunnen we het maar beter zelf doen. De Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) gaat uit van de wensen van de boeren en probeert zo landbouwontwikkeling te combineren met natuur. Dezelfde argumentatie zien we bij de gemeente Dinkelland, die trekker is van drie gebiedsprocessen.

De verkenningen laten zien dat de meeste gebiedsprocessen weliswaar sectoraal zijn begonnen om Natura 2000-doelen te realiseren, maar uiteindelijk een meer integraal karakter hebben gekregen met aandacht voor kavelruil, structuurversterking van de landbouw, recreatie et cetera. Dit komt vooral omdat een integrale aanpak de uitvoerbaarheid van de na-

tuurdoelen bevordert. Bovendien is een meer integrale aanpak veelal gewenst vanuit de lokale stakeholders.

4.3.4 Hernieuwd partnerschap Gelderland

In het coalitieakkoord Uitdagend Gelderland uit 2011 geeft de provincie Gelderland aan de ontwikkeling en het beheer van natuur anders te willen gaan aanpakken. De provincie wil meer aansluiten bij de energie van andere partijen om het Gelders Natuurnetwerk te realiseren (Provincie Gelderland 2011). De provincie wil niet meer boven de partijen staan, maar ernaast en met de andere partijen aan het roer. De gedachte van de provincie is dat op deze manier projecten meer gedragen worden door de omgeving, omdat ze worden uitgevoerd door partijen die het gebied beter kennen. Hierdoor kunnen deze opgaven beter en sneller worden uitgevoerd. Dit alles komt voort uit de nieuwe koers van het college van Gedeputeerde Staten (GS) na 2011 en uit de ervaringen met de manifestpartners in Gelderland⁹ die gezamenlijk de herijking van het Natuurnetwerk hebben gedaan. De manifestpartners hebben bij de herijking aangegeven dat ze verantwoordelijkheid willen nemen voor de realisatie van de natuuropgave.

Deze nieuwe aanpak heeft de provincie Gelderland samen met de betrokken manifestpartners uitgewerkt onder de noemer Hernieuwd partnerschap gebiedsafspraken Gelders Natuurnetwerk (Provincie Gelderland 2014b). Dit houdt in dat externe partners in specifieke gebieden de provinciale natuuropgave gaan realiseren en in deze gebieden dus de regierol overnemen van de provincie. De aanpak is ontstaan na het advies van een 'impulsteam' met daarin provincieambtenaren en manifestpartners.

De provincie heeft vervolgens in oktober 2013 een brede uitnodiging gestuurd aan manifestpartners en andere partijen om bij te dragen aan de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk. Daarbij is ook gevraagd naar interesse voor de regie van een gebiedsproces. Daarop kwam een flink aantal reacties. Uiteindelijk is een selectie van 29 gebieden gemaakt. In deze gebieden is voldaan aan twee of drie van de volgende criteria:

- Partners hebben aangegeven initiatief te willen nemen.
- Er is een (urgente) internationale verplichting (Natura 2000, PAS, Kaderrichtlijn Water (KRW)).
- Op korte termijn bestaan kansen voor realisatie van een forse hoeveelheid natuur, namelijk meer dan 40 hectare (Provincie Gelderland 2014b).

In al deze gebieden is een gebiedsaanpak nodig om de ontwikkelopgave te realiseren, omdat sprake is van een complexe ontwikkelopgave en meerdere grondeigenaren. In de meeste gebieden gaat het om functieverandering, inrichting en op orde brengen van water- en milieucriteria met soms ook nog een Natura 2000/PAS-opgave. In de 29 gebieden bevindt zich een groot deel van de resterende provinciale opgave voor realisatie van het Natuurnetwerk, namelijk 86 procent (1.855 hectare) van de resterende opgave functieverandering (via aankoop of particulier natuurbeheer) en 68 procent (3.147 hectare) van de resterende inrichtingsopgave. In veel gebieden is al eerder een poging gedaan om deze natuurdoelen te realiseren met vaak wisselend succes.

De provincie wil per gebied afspraken maken met een externe partner. Deze afspraken zullen gaan over rolverdeling, taakverdeling, financiering en aanpak. Hierbij staat maatwerk per gebied, partner en opgave centraal. Voordat de provincie afspraken kan maken met een externe partner, stelt ze eerst een gebiedslogboek op met de opgave per gebied, betrokken actoren en stand van zaken in het gebiedsproces.

⁹ Deze groep Gelderse manifestpartners bestaat uit Staatsbosbeheer, Geldersch Landschap & Kasteelen, Stichting Landschapsbeheer Gelderland, IVN Gelderland, de Gelderse Natuur en Milieufederatie, Natuurmonumenten, LTO Noord, Natuurlijk Platteland Oost, Federatie Particulier Grondbezit, waterschappen en gemeenten.



Excursie in nieuwe natuur Hattemerpoort (foto: GNMF)

Daarna volgt meestal een gefaseerde aanpak volgens de aanpak Gelderse gebiedsontwikkeling. De provincie beveelt deze aanpak aan als hulpmiddel voor het proces en in de meeste gevallen wordt deze aanpak ook gevolgd. De aanpak houdt in dat de provincie Gelderland specifieke afspraken maakt met de externe partner over de gebiedsregie per fase (verkenning, planontwikkeling, realisatie en beheer). Binnen elke fase wordt een plan ontwikkeld en een overeenkomst gesloten met de lokale partijen die een rol spelen in het project. De gebiedsregisseur begint met een gebiedsverkenning samen met (andere) lokale actoren, waardoor een gedeeld beeld van de opgave ontstaat. De volgende stap is de planontwikkeling en vervolgens de realisatiefase, waarin de gemaakte afspraken worden uitgevoerd. Na elke fase volgt een beslismoment waarin zowel de externe partner als de provincie ervoor kan kiezen om de regisseursrol aan een ander over te dragen.

In de zomer van 2016 hadden 18 gebieden een externe gebiedsregisseur (zie tabel 4.2). De meeste daarvan verkeren formeel nog in de verkenningsfase, maar in de praktijk is in een aantal gebieden ook al sprake van uitvoering omdat het gaat om lopende gebiedsprocessen. Hiermee heeft ongeveer de helft van de oorspronkelijke lijst van 29 gebieden te maken met een externe gebiedsregisseur.

De belangstelling van manifestpartners voor de gebiedsregie bleek wat beperkter dan de provincie aanvankelijk had verwacht. Een eerste reden hiervoor is dat de meeste manifestpartners toch wat terughoudend zijn, omdat ze weinig ervaring hebben met de nieuwe rol van regisseur. Daarnaast vertegenwoordigen sommige partners een bepaald belang zoals natuur of landbouw. In de rol van gebiedsregisseur moeten zij echter over de verschillende belangen heen kijken en pragmatisch naar oplossingen zoeken. Dit kan spanning opleveren met hun sectorale belang en met de eigen achterban. Bovendien zijn de traditionele terreinbeheerders (Staatsbosbeheer, Geldersch Landschap & Kasteelen, en Natuurmonumenten) terughoudender in het aangaan van dergelijke verplichtingen dan in het verleden, omdat zij door de bezuinigingen op beheer en de eigen bijdrage bij grondverwerving andere prioriteiten hebben. In een aantal gevallen is voor een provinciale regie gekozen omdat er geen breed gedragen gebiedspartij voor de regierol was of omdat er veel provinciaal grondeigendom was in het gebied.

Tabel 4.2 Gebiedsprocessen met externe regie in Gelderland

Gebied	Externe regisseur	Fase	Rest opgave functieverandering ¹
Arkemheen	O-gen	Realisatie	52 ha
Aaltense Goor	Waterschap Rijn en IJssel	Verkenning	Onbekend
Baakse Beek	Waterschap Rijn en IJssel	Realisatie	115 ha
Berkel/Almen	Waterschap Rijn en IJssel	Beheerfase	0 ha
Binnenveldse Hooilanden	Vereniging Mooi Wageningen, agrarische natuurvereniging Het Binnenveld en Staatsbosbeheer	Verkenning	70 ha
Bloemkampen	Natuurmonumenten	Verkenning	57 ha
Empese en Tondense heide	Natuurmonumenten	Verkenning	26 ha
Hattermerpoort	Gelderse Natuur en Milieufederatie	Planontwikkeling	218 ha
Korenburgerveen	Natuurmonumenten	Verkenning	34 ha
Soerense Poort	Natuurmonumenten	Verkenning	103 ha
Vaassense beken	Geldersch Landschap & Kasteelen	Verkenning	80 ha
Valleilint	O-gen/SLG	Verkenning	442 ha
Voorstonden/Leusveld-Oekense beek	Waterschap Vallei en Veluwe	Verkenning	93 ha
Wamelse, Dreumel, Heerewaarden	Rijkswaterstaat	Verkenning	24 ha
Winterswijk Bekendelle	Bosgroep Gelderland	Verkenning	Onbekend ²
Winterswijk Oost/Boven Slinge,	Waterschap Rijn en IJssel	Verkenning	Onbekend
Wooldse veen	Natuurmonumenten	Verkenning	2 ha
Zumpe	Gemeente Doetinchem	Verkenning/planontwikkeling	60 ha

1 Het gaat hier om de resterende opgave functieverandering per september 2015.

2 De gezamenlijke opgave Winterswijk Bekendelle en Winterswijk Oost/Boven Slinge bedraagt 47 hectare.

Bron: provincie Gelderland, schriftelijke mededeling (2016)

Bij het ontbreken van een externe gebiedsregisseur staat de provincie voor de keuze om zelf de gebiedsregie op te pakken dan wel af te wachten of er alsnog een externe regisseur opstaat. De provincie heeft inmiddels voor 9 gebieden (van de 29) besloten om (voorlopig) de gebiedsregie zelf op te pakken. In een aantal gevallen is voor een provinciale regie gekozen omdat er geen breed gedragen externe partij was of vanwege het provinciaal grondeigendom in het gebied. In 5 gebieden (met minder prioriteit) wacht de provincie voorlopig af. Overigens kan ook uit de verkenningen van de gebieden met een externe regisseur blijken dat provinciale regie in de planvorming of uitvoering nodig is.

De groep externe gebiedsregisseurs bestaat vooral uit manifestpartners (zie tabel 4.2). Vooral Natuurmomenten (3) en het waterschap Rijn en IJssel (4) zijn erg actief. De gebiedscoöperatie O-gen, die de opgaven in de Valleilint en in Arkemheen trekt, is weliswaar geen manifestpartner, maar was al eerder verantwoordelijk voor de uitvoering van provinciale projecten en trekt er nu twee als gebiedsregisseur. De rol van gebiedsregisseur in het provinciaal natuurbeleid is echt nieuw voor partijen als de Gelderse Natuur en Milieufederatie (GNMF), de gemeente Doetinchem, de Bosgroep Gelderland en de combinatie van Vereniging Mooi Wageningen, de agrarische natuurvereniging Het Binnenveld (ondersteund door LTO Noord) en Staatsbosbeheer. Voor de GNMF geldt dat ze met de regisseursrol van het gebied Hattemerpoort een nieuwe rol op heeft gepakt (zie verder kader 4.1). In het verleden was de GNMF vooral als manifestpartner actief betrokken bij de beleidsontwikkeling en soms als protestpartij tegen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Een ander voorbeeld van een bestaande partij met een nieuwe rol is de gemeente Doetinchem, die de regie heeft gekregen over het gebied de Zumpe. Voor de gemeente Doetinchem is het regisseren van gebiedsontwikkeling in de Zumpe niet nieuw, maar wel dat ze nu een rol heeft in het provinciaal natuurbeleid.

De regie van het gebied de Binnenveldse Hooilanden (tussen Ede en Wageningen) heeft een bijzondere voorgeschiedenis. Aanvankelijk stond vooral Staatsbosbeheer, als eigenaar van de bestaande natuur in dit gebied, aan de lat voor de realisatie. Staatsbosbeheer heeft, vooral door capaciteitsgebrek en bezuinigingen, ervoor gekozen om deze rol niet op te pakken. Vervolgens zijn zowel de Vereniging Mooi Wageningen als de agrarische natuurvereniging Het Binnenveld (ondersteund door LTO Noord) elk met een eigen initiatief gekomen voor invulling van de natuuropgave in dit gebied. De Gelderse gedeputeerde heeft vervolgens beide initiatiefnemers en Staatsbosbeheer uitgedaagd om gezamenlijk met een plan te komen. In de verkenningsfase heeft de provincie de projectgroep, bestaande uit deze drie partijen, ambtelijk ondersteund. Uiteindelijk is hier een door de initiatiefnemers gedragen inrichtingsschets voor het gebied uitgekomen. Nadat de provincie Gelderland heeft ingestemd met het schetsontwerp, zal het plan verder worden uitgewerkt. Inmiddels is besloten dat het waterschap Vallei en Veluwe de planuitwerking en realisatie wil gaan trekken. Na de inrichting is het de bedoeling dat de provinciale gronden in het gebied (circa 100 hectare) aan Mooi Wageningen en de agrarische natuurvereniging worden verkocht.

Overigens had de provincie Gelderland ook de hoop dat er belangstelling zou zijn voor gebiedsregie van buiten de groep manifestpartners, zoals marktpartijen. De belangstelling vanuit deze groep viel echter tegen. Uiteindelijk heeft de provincie wel gesproken met bijvoorbeeld de Stichting ARK, maar zonder succes. Stichting ARK vond de beleidsvrijheid om deze rol in te vullen te beperkt. Dit laatste had zeker iets te maken met de ervaringen met deze rol in Noord-Brabant en Limburg, waar deze vrijheid volgens ARK veel groter was (zie ook paragraaf 4.3.5 en 4.2.6).

De eerste ervaringen laten zien dat zeggenschap van de externe gebiedsregisseurs in een aantal gebiedsprocessen toch beperkt is. Overigens kan de precieze zeggenschap per gebied en partner sterk verschillen door het provinciaal maatwerk in gebiedsafspraken. In dit rapport hebben we niet alle gebiedsafspraken in detail bestudeerd.

De beperkte zeggenschap van externe gebiedsregisseurs komt vooral tot uiting bij de grondverwerving en de gefaseerde aanpak Gelderse gebiedsontwikkeling. In de meeste gebiedsprocessen is afgesproken dat grondverwerving via het provinciaal Cluster Grond blijft lopen en dan is de zeggenschap van externe gebiedsregisseurs beperkt omdat de provincie het eigen grondprotocol hanteert. Hiermee kan de provincie ook garanderen dat zij voldoet aan kaders zoals gelijkberechtiging en staatssteunregels. Voor de externe partners betekent dit dat ze ook de procedures en werkwijze van de provinciale grondverwerving moeten blij-

ven volgen. Deze procedures kosten extra tijd, waardoor in de praktijk bepaalde lokale deals soms moeilijker tot stand komen. De provincie is overigens wel bereid om de grondverwerving (met uitzondering van de PAS-opgave) over te dragen aan externe gebiedsregisseurs. In de afspraken met waterschappen, Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten is dit ook gebeurd. De meeste externe gebiedsregisseurs hebben echter moeite met de voorwaarden voor eigen grondverwerving, namelijk het dragen van de bijbehorende financiële risico's en de bereidheid om een eigen bijdrage te leveren. Externe gebiedsregisseurs zoals Geldersch Landschap & Kasteelen en de Gelderse Natuur en Milieufederatie (zie kader 4.1) hebben vooral vanwege de bijbehorende financiële risico's (prijsdalingen, vervuilde grond) besloten de grondverwerving niet over te nemen van de provincie.

Verder biedt de gefaseerde aanpak van de provincie mogelijkheden om na elke fase bij te sturen of zelfs te kiezen voor een andere gebiedsregisseur. Voor de gebiedsregisseurs zijn deze formele stappen met provinciale goedkeuring en gebiedsafspraken met stakeholders soms een vertragende factor. Het voorbeeld uit de Hattemerpoort (kader 4.1) laat zien dat de gefaseerde aanpak tot vertraging leidt, omdat kansen voor realisatie en grondverwerving niet (direct) kunnen worden benut doordat het proces zich nog in de verkenningsfase bevindt. Overigens laat dit voorbeeld verder zien dat belemmeringen ook in andere provinciale kaders kunnen zitten, zoals de begrenzing van het Natuurnetwerk en vastgelegde natuurdoelen in het natuurbeheerplan en de beperkte vrijheid bij de gebiedsregisseur om hiervan af te wijken. Overigens is de provincie, naar eigen zeggen, best bereid om bijvoorbeeld de begrenzing van het Natuurnetwerk op verzoek van de externe regisseur aan te passen. Recent is dit ook gebeurd in de Hattemerpoort.

Opvallend is dat een aantal externe regisseurs zelf vraagt om een actieve provinciale rol in het gebiedsproces. Dat kan gaan over grondverwerving (zie hiervoor), boerderijverplaatsingen, kavelruil en het uitdragen van lastige boodschappen. Een ander voorbeeld komt uit het eerdergenoemde gebiedsproces Binnenveldse Hooilanden, waar provinciale ambtenaren op verzoek van de externe trekker het conceptinrichtingsplan hebben geschreven. Het gevolg is dat de provincie in elk proces een andere rol speelt. In de processen waar de externe gebiedsregisseur veel taken op zich neemt, beperkt deze rol zich tot die van opdrachtgever. In andere processen neemt de provincie, vaak op verzoek van de externe gebiedsregisseur, een veel actievere rol in het gebiedsproces op zich.

De provincie is nog erg op zoek naar de beste manier om deze nieuwe aanpak juridisch vorm te geven. Zo vraagt de provincie zich af of de externe regierol in een opdracht of in een subsidie weggezet moet worden. Uiteindelijk heeft de provincie gekozen voor een opdracht omdat daarin veel gemakkelijker maatwerkafspraken worden vastgelegd dan in een subsidieregeling. De geïnterviewde gebiedsregisseurs zijn tevreden met deze constructie, omdat een opdracht minder verantwoording vraagt dan een subsidieregeling.

Over de bijdrage van de gebiedsprocessen aan het realiseren van het Gelderse Natuurnetwerk is nog weinig te zeggen. De meeste externe gebiedsregisseurs zijn nog bezig met de verkenning. Toch zijn er in sommige gebieden al wel concrete resultaten geboekt. De gemeente Doetinchem heeft voor natuurgebied de Zumpe al 73 van de 100 hectare kunnen aankopen. Hoewel de grondverwerving formeel via de provincie loopt is het volgens de projectleider van de gemeente Doetinchem mogelijk om sneller grond te verwerven, omdat de gemeente veel sneller kan inspelen op kansen doordat gemeenteambtenaren in het gebied rondlopen en veel gemakkelijker deals kunnen sluiten met grondeigenaren. Bovendien is de gemeente in het gebied zelf bezig met de aanleg van een rondweg en kunnen beide projecten zo beter op elkaar worden afgestemd.

Kader 4.1 Hattemerpoort

Voor de Hattemerpoort heeft de Gelderse Natuur en Milieufederatie (GNMF) zich bij de provincie als gebiedsregisseur gemeld. De Hattemerpoort is een belangrijke ecologische verbinding tussen Veluwe en IJssel met aansluiting op Salland. Er ligt een Natura 2000-opgave in de IJsseluiterwaarden van 232 hectare nieuwe natuur bestaande uit ooibos, moeras en stroomdalgraslanden.

De Hattemerpoort is een gebied met economische, recreatieve, natuur- en landschap- en infrastructurele opgaven. Daarom heeft de Dienst Landelijk Gebied (DLG) in opdracht van de provincie Gelderland en de stuurgroep Hattemerpoort¹⁰ al in 2010 een uitvoeringsprogramma voor het gebied opgesteld (Dienst Landelijk Gebied 2010). Het was de bedoeling dat de meeste van de 27 deelprojecten tussen 2010 en 2013 uitgevoerd zouden worden. Als gevolg van de bezuinigingen en de herijking van het natuurbeleid lag het gebiedsproces vanaf 2011 stil en zijn er slechts enkele projecten uitgevoerd.

Als belangenbehartiger voor natuur en milieu was het niet vanzelfsprekend dat de GNMF de regierol voor dit gebiedsproces op zich zou nemen. Zo procedeerde de organisatie in 2008 tegen het gemeentelijk plan om de Hattemerhaven uit te breiden in het Ecologische Hoofdstructuur- (EHS-) en Natura 2000-gebied en is ze altijd een uitgesproken voorstander geweest van het realiseren van de natuurdoelen in het gebied. Toch wilde de GNMF deze rol op zich nemen omdat ze had getekend voor de afspraken met de provincie over de herijking (manifest) en omdat de terreinbeheerders de kat uit de boom keken.

De GNMF wilde de regierol overigens alleen vervullen als de lokale gebiedspartijen hiermee in zouden stemmen. Daarom heeft zij gesprekken gevoerd met de afzonderlijke gebiedspartijen en onder meer gevraagd of ze voldoende vertrouwen hebben in de GNMF als regisseur van dit gebiedsproces. Op 4 september 2014 stemde de stuurgroep Veluwekroon in met de aanpak onder regie van de GNMF. De eerste opgave was om een gebiedsverkenning op te leveren. De belangrijkste opgaven waren: (1) een ecologische verbinding tussen het Veluwemassief en de IJssel, (2) 200 hectare nieuwe natuur in de Hoenwaard, en (3) recreatieve voorzieningen en het oplossen van de knelpunten met twee campings. Verder werkt de GNMF in de Hattemerpoort samen met het Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid (IVN) aan manieren om burgers en ondernemers actief uit te nodigen om met initiatieven te komen die aansluiten bij de opgave in het gebied. Het IVN richt zich hierbij op drie groepen: (groene) vrijwilligersgroepen, horeca- en recreatieondernemers (in voorbereiding) en jongeren.

In de praktijk blijkt de zeggenschap van de nieuwe gebiedsregisseur heel beperkt te zijn. Zo zag de GNMF al tijdens de verkenning kansen om een stuk van de opgave te realiseren, maar kon ze dit aanvankelijk niet doen omdat de provincie eerst toestemming moet geven. Provinciale toestemming is ook nodig als de begrenzing van het Gelders Natuurnetwerk moet worden aangepast omdat de beschikbare grond daar net buiten ligt. Of als er ruilgrond gekocht moet worden om een grondruil mogelijk te maken. In de praktijk is de provincie terughoudend om dergelijke bevoegdheden bij de GNMF neer te leggen, en is de GNMF op haar beurt terughoudend om dergelijke verantwoordelijkheden op zich te nemen. De GNMF wil liever niet zelf grond kopen met de bijbehorende financiële risico's. Ook is het soms lastig dat de provincie wil dat de GNMF het format voor Gelderse gebiedsontwikkeling volgt waardoor zij na elke fase afspraken bestuurlijk moet vastleggen. Dit werkt vertragend omdat er zich tegelijkertijd in de praktijk kansen voordoen om opgaven te realiseren.

Begin 2016 is deze verkenning afgerond. De GNMF wil nu verdergaan als gebiedsregisseur van de planvorming, maar wacht nog op provinciale goedkeuring. Intussen heeft de provincie toestemming gegeven voor een herbegrenzing van het Natuurnetwerk en is inmiddels voor 100 hectare functieverandering aangevraagd.

¹⁰ Sinds 2012 is de naam veranderd in stuurgroep Veluwekroon. In die stuurgroep zitten bestuurders van gemeente Heerde, gemeente Hattem, Geldersch Landschap & Kasteelen, LTO Noord, waterschap Veluwe, Rijkswaterstaat, Veluws bureau voor Toerisme en de provincie Gelderland.

De conclusie is dat in Gelderland er een behoorlijke belangstelling is van vooral manifest-partners voor de rol van gebiedsregisseur, maar niet in alle processen waar de provincie dit graag wil. De provincie wil weliswaar veel zeggenschap bij de externe partners neerleggen, maar in de praktijk kiezen veel externe partners hier niet voor. Hierdoor ontstaan uiteenlopende uitvoeringsarrangementen met een grote variatie aan zeggenschap voor externe gebiedsregisseurs en verschillen in provinciale betrokkenheid.

4.3.5 Samenwerkingsovereenkomsten in Noord-Brabant

In het Koersdocument Stad en Platteland (Provincie Noord-Brabant 2011) stelt de provincie Noord-Brabant dat zij op een vernieuwende wijze haar natuurbeleid wil vormgeven. De provincie wil de doelen op een gelijkwaardig niveau met andere partijen realiseren (Provincie Noord-Brabant 2013a). Deze nieuwe manier van werken moet géén provinciaal kader zijn dat vervolgens met provinciale medewerkers en middelen door de streek in detail wordt uitgevoerd. De provincie streeft naar een uitvoeringsprogramma 'nieuwe stijl', waarin de streek een aantal activiteiten aandraagt waarin het provinciaal belang wordt meegenomen.

De provincie stelt dus een bottom-upaanpak voor, waarin allerlei gebiedspartijen en coalities initiatieven kunnen nemen. Dit krijgt niet zoals in het verleden (reconstructie en ILG) de vorm van een provinciedekkende aanpak met vooraf door de provincie begrensde gebieden en breed samengestelde gebiedscommissies. In de nota *Uitnodigend Groen* uit 2013 doet de provincie een open uitnodiging aan externe partijen om de gebiedsregie voor het realiseren van het Natuurnetwerk op te pakken. Noord-Brabant heeft nog een forse natuuropgave omdat de provincie de hele oorspronkelijke natuuropgave overeind heeft gehouden (Provincie Noord-Brabant 2013a). Op deze uitnodiging zijn in eerste instantie drie partijen ingegaan:

1. Stichting ARK voor de natuuropgave in de Maashorst;
2. Brabants Landschap voor de natuuropgave in het Groene Woud (De Scheeken en de Mortelen);
3. Vereniging Markdal voor de natuuropgave in het Markdal, het gebied zuidelijk van Breda tot aan de Belgische grens.

Het belangrijkste argument voor gebiedspartijen om een overeenkomst te sluiten is dat zij zelf kansen zien om de natuuropgave in hun gebied op eigen wijze te realiseren. Daar komt bij dat de provincie niet de capaciteit of de ambitie heeft om de realisatie van de natuuropgave in alle gebieden (meteen) op te pakken. In deze gebieden zou dus zonder lokaal initiatief de natuurrealisatie voorlopig niet van de grond komen.

De drie partijen hebben een bidboek gemaakt waarin zij ambities, doelen en aanpak hebben uitgewerkt. Op basis hiervan heeft de provincie met deze partijen samenwerkingsovereenkomsten (SOK's) voor een periode van zes jaar (2013-2018) afgesloten, gekoppeld aan een subsidiebeschikking. Deze overeenkomsten zijn per gebied verschillend maar bevatten vooral afspraken over de natuuropgave (verwerving en inrichting). Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over verdrogingsbestrijding, soortenbescherming en ontsnipperingsmaatregelen (zie tabel 4.3).

In totaal bevatten de drie SOK's een natuuropgave van 600 hectare (ruim 6 procent van de totale ontwikkelingsopgave in Noord-Brabant), waarmee een bedrag gemoeid is van 30 miljoen euro. De drie partijen verwerven de grond zelf en op eigen risico. De provincie heeft voor zowel de verwerving als de inrichting een normbedrag¹¹ afgesproken en daarnaast capaciteit ter beschikking gesteld voor het proces. De gebiedspartijen nemen dus het risico dat ze meer geld kwijt zijn aan grondverwerving of inrichting en de provincie accepteert dat bij

¹¹ De provincie stelt geen extra budget ter beschikking voor de proceskosten. Deze kosten zijn verdisconteerd in het normbedrag.

Tabel 4.3 Afspraken en realisatie van de drie samenwerkingsovereenkomsten in Noord-Brabant

Gebiedsregisseur	Gebied	Afspraken	Realisatie (1-4-2016)
Vereniging Markdal	Markdal	100 ha verwerving/ functie-verandering 102,2 ha inrichting soortenmaatregelen	46 ha verworven 11 ha ruilgrond
Stichting ARK	Maashorst	180 ha verwerving 238 ha inrichting ontsnippering, soortenmaatregelen	34 ha verworven 18 ha ruilgrond
Brabants Landschap	Groene Woud	100 ha verwerving 250 ha inrichting soortenmaatregelen	87 ha verworven

Bron: GOB, schriftelijke mededeling (2016) en Brabants Landschap (2016: 12)

goedkopere realisatie de winst ten goede komt aan het gebied. De drie gebiedsregisseurs spreken daarbij wel af dat ze maximaal 5 procent meer dan de taxatiewaarde betalen en bij doorlevering van grond de provinciale procedure volgen.

De samenwerkingsovereenkomsten fungeren als pilots voor de provincie Noord-Brabant. Het zijn voorlopers van de overeenkomsten die in het kader van het Groen Ontwikkefonds Brabant (GOB) gemaakt worden. In dit fonds werken provincie en manifestpartners samen aan de realisatie van de natuuropgave. De provincie maakt een sterk onderscheid tussen het Rijksnatuurnetwerk (Natura 2000- en Kaderrichtlijn Water-doelen) en het provinciaal Natuurnetwerk, waarin provinciale doelen centraal staan. De provincie heeft het provinciaal geld voor het realiseren van deze doelen en 2.000 hectare ruilgrond ingebracht in het GOB. De manifestpartners hebben afgesproken om gezamenlijk 50 procent van het provinciaal Natuurnetwerk te financieren.

De ervaringen met de drie uitvoeringsovereenkomsten zijn heel verschillend. Het algemene beeld is dat de realisatie van verwerving en inrichting in de Maashorst achterblijft bij de voortgang in het Markdal en het Groene Woud. Een verklaring hiervoor is dat in de Maashorst de focus erg ligt op het uitkopen van een aantal boeren in een landbouwenclave in het natuurgebied (zie ook paragraaf 6.3). Vooral in de verwerving van deze enclave zit weinig beweging, terwijl in de schil rondom de natuurkern wel voortgang wordt geboekt. Hierdoor is er in de Maashorst weinig flexibiliteit om te schuiven met de begrenzing van de nieuwe natuur zoals in het Markdal wel kan. Ook de natuurdoelen (procesnatuur) zijn voor de Maashorst veel strakker vastgelegd dan voor het Markdal. Mede hierdoor is doelrealisatie in de Maashorst erg afhankelijk van vrijwillige grondverwerving van een landbouwenclave door Stichting ARK, terwijl de Vereniging Markdal meer mogelijkheden heeft om de doelen te realiseren via flexibele begrenzing, particulier natuurbeheer en specifieke deals met grondeigenaren (zie kader 4.2). Een andere factor zou het verschil in lokaal draagvlak zijn. De Vereniging Markdal is een echt lokale partij met binding in het gebied, terwijl Stichting ARK vooral een uitvoeringsorganisatie is van natuurprojecten zonder specifieke binding met de Maashorst.

Kader 4.2 Markdal

De gebiedsregisseur voor het gebied Markdal (bij Breda) is de Vereniging Markdal. Als gevolg van de bezuinigingen op natuur besloten in 2010 zes lokale natuurverenigingen samen met Staatsbosbeheer een visie op te stellen voor een duurzaam en vitaal Markdal. In 2011 sloten zich hier bewoners, agrariërs, grondeigenaren, vertegenwoordigers van dorpsraden, wijk- en buurtverenigingen, het waterschap, natuur- en landbouworganisaties, betrokkenen en overige ondernemers en beheerders in het Markdal en directe omgeving bij aan. Uit dit platform zijn in 2013 de Vereniging Markdal en de bijbehorende uitvoerende Stichting Markdal voortgekomen. De vereniging stuurt de Stichting formeel aan.



De Vereniging Markdal werkt van binnenuit (Foto: Vereniging Markdal)

De ambities van de Vereniging Markdal gaan veel verder dan realisatie van de provinciale natuurdoelen. Ze wil een sterkere sociale samenhang, een duurzame land- en tuinbouw, meer landschappelijke kwaliteit, stille recreatie, realisatie van Kaderrichtlijn Water-doelen en een passende verkeersstructuur. De vereniging wil daarbij van binnenuit bouwen aan een vitaal en duurzaam Markdal met mogelijkheden voor alle bewoners om actief of passief deel te nemen. Om de plannen te realiseren is de vereniging ook bereid risicodragend te participeren in projecten (Stichting Markdal 2013).

De Vereniging Markdal heeft een met het waterschap een intentieverklaring getekend om de KRW-opgave te realiseren. Ook heeft de vereniging een afspraak gemaakt met de gemeenten Alphen-Chaam en Breda. In totaal dragen de gemeenten en het waterschap bijna 5 miljoen euro bij aan de proceskosten en de realisatie van onder meer wateropgaven, recreatiedoelen, landbouw en natuurcompensatie. Daarnaast hebben de terreinbeherende organisaties in het gebied hun steun uitgesproken. Voor de uitvoering van de plannen heeft de stichting een procesmanager in dienst. Deze werkt in de stichting samen met gedetacheerde medewerkers van provincie, gemeenten en waterschap. Overigens drijft de uitvoering ook sterk op vrijwilligers. In 2015 ging het naar eigen zeggen om ongeveer 6.000 uur vrijwilligerswerk.

De Vereniging Markdal heeft met de provincie Noord-Brabant in 2013 een samenwerkingsovereenkomst (Provincie Noord-Brabant 2013b) afgesloten over 100 hectare grondvererving/functieverandering en 102 hectare inrichting. Het gaat om rijks-EHS die gerelateerd is aan de KRW-opgave. Het doel is om een meanderende Mark te realiseren. De totale natuur-opgave (250 hectare) is groter. Inmiddels is de Vereniging Markdal in onderhandeling met de provincie over de realisatie van de resterende opgave. De Vereniging Markdal ontvangt voor de eerdere afspraken ruim 6 miljoen euro subsidie voor aankoop en inrichting van gronden (Provincie Noord-Brabant 2013b).

Opvallend is de beleidsvrijheid die in de overeenkomst met de provincie is afgesproken bij het begrenzen van het Natuurnetwerk en het bepalen van de natuurdoelen. Zo heeft de Vereniging Markdal met de provincie Noord-Brabant afgesproken dat zij de definitieve begrenzing van het Natuurnetwerk aangeeft, wat de stichting ruimte geeft om deze begrenzing (na goedkeuring van de provincie) aan te passen. Ook de natuurdoelen uit het provinciaal natuurbeheerplan zijn leidend maar kunnen in overleg met de provincie worden aangepast. Daarnaast heeft de Vereniging Markdal de ruimte gekregen om eigen keuzes te maken in de realisatie via grondvererving, kavelruil of functieverandering. Ook de grondvererving is volledig in eigen handen. In de overeenkomst is wel een normbedrag opgenomen voor het verwerven van agrarische grond (64.200 euro per hectare). De stichting moet grondvererving wel baseren op een taxatie en mag maximaal 5 procent meer betalen. Daarbij moet taxatie wel aan de provincie voorgelegd worden.

Kenmerkend voor de aanpak in het Markdal is de veelzijdige strategie om natuurdoelen te realiseren. Bij de werkwijze 'van binnenuit', zoals de Vereniging dit zelf noemt, is het meedenken door alle betrokkenen essentieel. Belangrijk bij deze werkwijze is een actieve benadering van grondeigenaren en kennis van de lokale omstandigheden. In deze strategie past naast grondvererving en zelfrealisatie door particulieren ook het maken van specifieke deals met grondeigenaren. In het algemeen gaat het hier om bestemmingsverruiming in ruil voor het meewerken aan natuurrealisatie. Zo wil een grondeigenaar wel meewerken aan natuurrealisatie als hij toestemming krijgt voor permanente bewoning van een recreatiewoning. Of iemand wil een woonbestemming voor een monumentale Vlaamse schuur in ruil voor nieuwe natuur.

Deze aanpak past niet altijd in het provinciale en gemeentelijke ruimtelijk en/of milieubeleid. Daarom heeft de vereniging een plan ingediend voor een provinciaal Meerwaardetraject. Dit is een provinciaal initiatief om plannen met veel meerwaarde voor de maatschappij mogelijk te maken ondanks dat deze volgens bestaande ruimtelijke plannen en/of milieuregels eigenlijk niet mogen. De provincie kan vanuit dit initiatief door het opstellen van nadere regels afwijken van de ruimtelijke verordening als een plan of project voor een gebied van meerwaarde is. Het plan van de Vereniging Markdal bevat 38 voorstellen en met 9 daarvan wordt 20 hectare nieuwe natuur gerealiseerd. De provincie is positief over het voorstel. Wel is er nog discussie met de gemeente over een aantal specifieke oplossingen en spelregels en met de natuurorganisaties over een grenswijziging van het Natuurnetwerk.

De eerste resultaten bij het realiseren van de natuuropgave zijn positief. In het voorjaar van 2016 had de stichting goede hoop dat zij de beoogde 102 hectare nieuwe natuur op korte termijn zou kunnen realiseren. Op dat moment was er al circa 46 hectare gerealiseerd en 11 hectare ruilgrond aangekocht. De rest van de opgave zou gerealiseerd moeten worden via functiewijziging (15 hectare), kavelruil (20 hectare) en bestemmingsverruiming (20 hectare). Het tempo van realisatie ligt duidelijk hoger dan in de tijd dat de Dienst Landelijk Gebied (DLG) hier grond probeerde te kopen. Overigens is er ook kritiek, vooral vanuit de lokale natuur- en milieu belangengroepen. Zij stellen vraagtekens bij een aantal van de deals die worden gemaakt en vragen zich af of al deze ruimtelijke ontwikkelingen wel wenselijk zijn voor de natuur.

De SOK's zijn voorlopers van het GOB. In feite functioneert de Vereniging Markdal voor dit gebied ook, net als het GOB, als een loket voor concrete natuurinitiatieven. Inmiddels worden er naast de SOK's ook overeenkomsten via het GOB gesloten. Deze overeenkomsten zijn veel concreter dan de SOK's en bieden in de praktijk minder zeggenschap voor externe gebiedsregisseurs. Voor een subsidie van het GOB moest de aanvrager verwerving en inrichting aanvankelijk samen aanvragen. Bovendien dient er bij de subsidieaanvraag al een inrichtingsplan te liggen dat gekoppeld is aan een begroting voor de grondaankoop en inrichting en afspraken met partners die gaan meefinancieren. Daarnaast is de doorlooptijd van de GOB-contracten slechts drie jaar (met een mogelijkheid tot verlenging), terwijl de SOK's zesjarige contracten zijn. De externe partijen met een samenwerkingsovereenkomst kunnen dus veel flexibeler werken en afspraken maken met grondeigenaren. Het GOB geeft ook aan dat de drie partners in de SOK's veel grotere risico's zijn aangegaan dan de nieuwe contractpartners via het GOB. Overigens geeft het GOB aan binnenkort meer flexibiliteit, bijvoorbeeld in het ambitieniveau en de begrenzing, te bieden om de drempel voor externe initiatiefnemers zo laag mogelijk te maken.

De conclusie is dat de samenwerkingsovereenkomsten in Noord-Brabant behoorlijk veel zeggenschap neerleggen bij de externe partners, inclusief de volledige grondverwerving. De eerste resultaten lijken vooral in het Markdal en het Groene Woud positief. In de Maashorst loopt de realisatie wat moeizaam door lokale discussie over de procesnatuur en moeizame grondverwerving van een landbouwenclave. Overigens bestaat vooral in het Markdal de neiging om de lokale zeggenschap (bijvoorbeeld over ruimtelijk beleid) verder uit te bouwen om daarmee lokale ambities en provinciale natuurdoelen te kunnen realiseren.

4.3.6 Partnercontracten in Limburg

Sinds 2010 werkt de provincie Limburg met partnercontracten waarin zij met externe partners zoals het Limburgs Landschap of Stichting ARK afspraken maakt over de uitvoering van het natuurbeleid. Het gaat hierbij om een (meerjarige) subsidie gekoppeld aan een uitvoeringsovereenkomst waarin de partner zich verplicht tot doelrealisatie. De afspraken die in de contracten worden gemaakt, kunnen gaan over bijvoorbeeld functieverandering, inrichting, soortenmaatregelen en hydrologische maatregelen (Provincie Limburg 2013). Overigens sluit de provincie ook aparte lumpsumovereenkomsten met terreinbeheerders over beheer en zesjarige overeenkomsten met gemeenten, waterschappen en terreinbeheerders over de uitvoering van de PAS. Op deze overeenkomsten gaan we verder niet in.

De provincie Limburg startte met partnercontracten naar aanleiding van een advies van Twynstra Gudde, die suggesties deed om de uitvoering van het Limburgse natuurbeleid te versnellen (Twynstra Gudde 2010). In de ILG-periode waren er in Limburg veel maatregelen geprogrammeerd, maar bleef de uitvoering vooral achter vanwege de ingewikkelde organisatiestructuur en onduidelijke subsidiekaders. Daarnaast liepen de integrale gebiedsuitwerkingen niet altijd even soepel en verzandden vaak in veel overleg.

De provincie besloot daarop om meer met individuele partners te werken. De insteek daarbij was 'sectoraal waar het kan, integraal waar het moet'. Met het afsluiten van partnercontracten wil de provincie meer snelheid in de uitvoering van de natuuropgave brengen. De verwachting is dat door flexibelere inzet van middelen per thema en meerjarige voorschotten, partners in staat zijn sneller de opgave te realiseren. Daar komt bij dat partners dichterbij grondeigenaren staan, waardoor ze sneller kunnen inspelen op mogelijke kansen voor aankoop of functieverandering. De sectorale aanpak zou er ook voor zorgen dat partners zich meer concentreren op de natuuropgave, waardoor sneller resultaten geboekt kunnen worden. Het verwachte voordeel is ook dat partners projecten beter kunnen plannen, doordat ze vooraf een beschikking krijgen met mogelijk een meerjarige doorkijk. Daarnaast zouden de partners tegen lagere kosten dan de provincie de opgave kunnen realiseren door minder

administratieve rompslomp of de inzet van andere financieringsbronnen. Daarnaast moet met deze aanpak ook de commitment voor de uitvoering toenemen.

Net op het moment dat de provincie Limburg de aanpak met partnercontracten wilde uitrollen (2010), kondigde het Rijk bezuinigingen aan op het natuurbeleid met een decentralisatie naar de provincie. Naar aanleiding daarvan herijkte de provincie niet alleen de omvang van het Natuurnetwerk, maar ook de bijbehorende realisatiestrategie. De provincie wilde doorgaan met de partnercontracten, maar had veel minder geld ter beschikking en wilde daarom afstappen van het oorspronkelijke idee van hoge en langjarige voorschotten aan partners. Daarnaast was inmiddels landelijk afgesproken dat partners bij grondverwerving 15 procent eigen bijdrage moesten leveren. De provincie bleef wel bij de intentie om af te stappen van de grootschalige integrale gebiedsaanpak uit de ILG-periode. De noodzaak om in grote delen van Limburg via integrale gebiedsontwikkeling tot uitvoering te komen van het plattelandsbeleid in brede zin was verminderd door het wegvallen van de financiering van een aantal doelen en het gereedkomen van een aantal integrale gebiedsuitwerkingen (IGU's). Alleen waar echt integrale ingewikkelde opgaven liggen, wil de provincie nog zelf de regie in het gebied hebben. De ontwikkelopgave natuur en water dient daarmee meer sectoraal op lokaal niveau uitgevoerd te worden.

Door de bezuinigingen en decentralisatie is de oorspronkelijke aanpak van de partnercontracten dus nooit volledig uitgevoerd. De uitzondering is de afspraak met de Stichting ARK die al eerder is gemaakt (zie kader 4.3). Formeel is met ARK geen partnercontract gesloten. GS hebben wel ingestemd met het meerjarenuitvoeringsprogramma van ARK voor Kempen-Broek en het Drielandenpark. ARK heeft in de periode 2010-2014 jaarlijks een voorschot ontvangen van de gevraagde subsidie, zonder hierbij heel precies aan te hoeven geven wat de stichting in dat jaar precies wilde gaan doen. Voor de andere contracten besloot de provincie om vanaf 2013 per jaar (in plaats van meerjarig) een subsidiebeschikking af te geven en concrete afspraken te maken via jaarschijven (Provincie Limburg 2013).

Eind 2016 heeft de provincie tien partnercontracten (inclusief de afspraken met ARK) met externe partners. De meeste bevatten jaarlijkse afspraken over de ontwikkelopgave nieuwe natuur in de goudgroene natuurzone, aanpak verdroging, beekherstel, landschap en soortenmaatregelen (zie tabel 4.4). Voor deze partners zijn de partnercontracten aantrekkelijk omdat het sneller werkt dan in het verleden, toen de organisatie per project een beschikking moest aanvragen. Met de partnercontracten kunnen partners jaarlijks afspraken maken met de provincie over verschillende opgaven. Overigens is het van belang dat de provincie Limburg zelf vrijwel geen grond meer aankoopt voor het Natuurnetwerk. Hierdoor moeten de partners per definitie alle grond zelf aankopen of een contract sluiten met de huidige eigenaar. Het partnercontract maakt het voor hen iets gemakkelijker omdat ze hierdoor sneller en met minder administratieve rompslomp (jaarlijkse subsidie) financiering krijgen voor de functieverandering van de grond die ze (meestal) zelf al hebben gekocht.

De provincie Limburg heeft met zes van de tien partners afspraken gemaakt over realisatie van in totaal 1.052 hectare nieuwe (goudgroene) natuur. Dit is 40 procent van de Limburgse opgave. In de meeste gevallen gaan deze afspraken niet over specifieke gebieden. Bij de realisatiecijfers valt op dat Staatsbosbeheer nauwelijks nieuwe natuur heeft gerealiseerd omdat het sinds een paar jaar 15 procent eigen bijdrage moet betalen bij de aankoop van grond en deze bijdrage niet of nauwelijks kan opbrengen. De overige partners hebben inmiddels een groot deel van de afgesproken nieuwe natuur gerealiseerd.

Tabel 4.4 Afspraken per partner in de provincie Limburg

Partner	Afspraken
Natuurrijk Limburg	Ontwikkelopgave nieuwe natuur (via functieverandering), soortenmaatregelen
Bosgroep Limburg	Ontwikkelopgave nieuwe natuur (via functieverandering), soortenmaatregelen
Limburgs Particulier Grondbezit	PM
Stichting ARK	Ontwikkelopgave nieuwe natuur, soortenmaatregelen
Stichting IKL	Landschap en beheer
Staatsbosbeheer	Ontwikkelopgave nieuwe natuur, soortenmaatregelen
Waterschap Roer en Overmaas	Beekherstel, verdrogingsbestrijding
Waterschap Peel en Maasvallei	Beekherstel, verdrogingsbestrijding
Natuurmonumenten	Ontwikkelopgave nieuwe natuur, soortenmaatregelen
Limburgs Landschap	Ontwikkelopgave nieuwe natuur, soortenmaatregelen

Tabel 4.5 Afspraken en realisatie nieuwe natuur in de provincie Limburg, per partner

	Afspraken nieuwe natuur in partnercontracten (2010-2015)	Gerealiseerd (1-1-2016) ¹
Stichting ARK	365 ha	331 ha (per 1 april 2016)
Bosgroep Limburg	57 ha	25 ha
Limburgs Landschap	140 ha	110 ha
Natuurmonumenten	153 ha	95 ha
Natuurrijk Limburg	187 ha	67 ha
Staatsbosbeheer	150 ha	3 ha
Totaal	1.052 ha	631 ha

1 De provincie beschouwt een hectare als gerealiseerd als de kwalitatieve verplichting is getekend. Hierdoor is de realisatie van sommige natuurprojecten nog niet meegenomen. Bij Natuurrijk Limburg gaat het om 76 hectare en bij Bosgroep Limburg om 47 hectare, bovenop de getallen in tabel 4.5.

Bron: provincie Limburg, schriftelijke mededeling (2016)

Een lastig punt, ook voor de provincie, is de spanning tussen enerzijds de wens om meer zeggenschap neer te leggen bij de partners en anderzijds de wens om provinciale kaders te handhaven. Daar komt bij dat de zeggenschap niet voor alle partners hetzelfde is. Vooral ARK krijgt meer zeggenschap dan de andere provinciale partners, maar hierbij is het voor de provincie lastig om de eigen beleidskaders overeind te houden. De meeste andere partners zouden ook graag meer zeggenschap willen hebben, meerjarige financiële afspraken kunnen maken en bijvoorbeeld net als ARK kunnen schuiven met budgetten tussen thema's als functieverandering en inrichting. De huidige werkwijze met jaarschijven is in de praktijk voor de partners soms lastig omdat zij niet altijd weten wat ze kunnen afspreken met de provincie en omdat het afgeven van een beschikking vaak enige tijd kost. Zo was de jaarschijf voor 2015 in het najaar van dat jaar nog niet afgegeven, door onduidelijkheid over provinciale financiering en de plannen van het nieuwe college van GS. De provincie geeft hierbij aan dat 2015 een uitzonderlijk jaar was vanwege het nieuwe college, maar dat de provincie in het algemeen heel goed van tevoren kan aangeven hoeveel geld er beschikbaar is. Ook hebben de partners in de praktijk te maken met vergunningsaanvragen, publieke weerstand en administratieve doorloop (bijvoorbeeld rond grondverwerving of taxaties) die vaak over de jaargrenzen heen lopen en dus niet altijd goed passen bij jaarafspraken.

Kader 4.3 Partnercontract Stichting ARK

De Stichting ARK was de eerste partij die een partnercontract met de provincie afsloot. Dit contract is net voor de bezuinigingen in 2010 afgesloten en de beschikking die ARK ontvangt is sindsdien niet aangepast. Stichting ARK heeft een meerjarige beschikking (2010-2015) van ruim 26 miljoen euro over de realisatie van 365 hectare nieuwe natuur in Kempen-Broek en het Drielandenpark. Inmiddels is deze beschikking verlengd tot 2017, omdat de complete opgave nog niet was gerealiseerd. ARK koopt zelf de grond en richt deze ook in. Daarbij kan de stichting, na overleg met de provincie, ook schuiven met budgetten tussen verschillende thema's en kan zij ruilgrond verwerven om de opgave te realiseren. ARK krijgt een normbedrag voor elke hectare verwerving en inrichting. Als ARK erin slaagt de verwerving en inrichting goedkoper te doen, mag zij het geld aan andere doelen in deze gebieden besteden. Als het duurder uitpakt, is dit voor rekening van ARK. Jaarlijks krijgt ARK een deel van het bedrag van de provincie in de vorm van voorschotten. Zo bleek dat de ruilgrond die ARK enkele jaren in bezit had gehad, uiteindelijk 20 procent in waarde was gestegen. Mede hierdoor heeft ARK ook de mogelijkheden om elders tegenvallers op te vangen of extra dingen te doen. Als de begrenzing van het Natuurnetwerk wat moet worden aangepast, vraagt ARK de provincie om toestemming. Volgens ARK lukt dit meestal wel omdat de keuze goed is onderbouwd met ecologische en praktische argumenten. De procedure kost vaak wel extra tijd. De Stichting ARK ervaart het partnercontract als flexibel. Zij kan zelf grond kopen, ruilen en inrichten zonder daarvoor toestemming te vragen aan de provincie. Wel legt ARK regelmatig verantwoording af aan de provincie, maar dat vindt de stichting geen probleem. Begin 2016 is in de twee projecten 300 hectare gerealiseerd (en dus ingericht), vooral in Kempen-Broek. Een deel van deze grond is inmiddels al doorgeleverd aan Natuurmonumenten. ARK heeft naast de 26 miljoen van de provincie ook geld ontvangen uit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) (voor kavelruil), van de Postcodeloterij, door natuurcompensatie et cetera. Ook heeft ARK de natuuropgave gekoppeld aan de realisatie van onder andere landbouwdoelen, waterdoelen, recreatieprojecten en soortenbeleid. Hierdoor kregen de sectorale opgave en afspraken in het partnercontract in het gebiedsproces toch een meer integrale invulling. Deze integrale aanpak was nodig om de natuurdoelen te kunnen realiseren.

Een andere ervaring is dat de provincie weliswaar veel zeggenschap heeft neergelegd bij de partners bij functieverandering, maar nog wel een bepalende stem heeft in de procedure. De waardebepaling van de grond moeten de partners laten uitvoeren door de provincie, die hiervoor een taxateur inschakelt. De partner kan dus wel de 85 procent vergoeding voor de waardevermindering van de grond zelf uitbetalen, maar voordat dit kan plaatsvinden moet de provincie eerst zelf de waarde bepalen. Dit kan in de praktijk lastig zijn, als men het niet eens is met deze taxatie of als de verwachte grondprijs hoger lag. De provincie wil hiermee de kaders van gelijkberechtiging en voorkomen ongeoorloofde staatssteun handhaven. Partners zouden in sommige gevallen wel iets meer willen bieden, maar zitten dus vast aan de provinciale procedure. Bovendien zou een aantal partners de taxatie graag zelf willen laten uitvoeren omdat dit sneller gaat dan de werkwijze via de provincie. Daarnaast ligt de zeggenschap over de precieze begrenzing van de beoogde natuur (goudgroene natuur) of bijbehorende natuurdoelen bij de provincie. Zodra een partner dit uit praktische overwegingen wil aanpassen, moet de provincie hier eerst een besluit over nemen. Ook dat kost enige tijd. Overigens wordt in de praktijk meestal wel een oplossing gevonden voor dit soort knelpunten.

Kader 4.4 Partnercontract Natuurrijk Limburg

Een van de partners van de provincie Limburg is Stichting Natuurrijk Limburg. Deze stichting bestaat sinds 2013 en bundelt de krachten van boeren en particulieren in Limburg op het gebied van natuur- en landschapsbeheer door agrariërs. De stichting komt voort uit de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB). Het streven is om zowel economische als ecologische resultaten te behalen. De aanleiding voor het oprichten was de behoefte om de samenwerking in particuliere beheervormen te professionaliseren.

Natuurrijk Limburg fungeert als het agrarisch collectief in Limburg voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (zie hoofdstuk 5 over stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer) en heeft daarnaast ook een partnercontract met de provincie over de ontwikkelopgave. In het partnercontract richt Natuurrijk Limburg zich vooral op realisatie van nieuwe natuur in de zone Goudgroene natuur (Limburgs Natuurnetwerk) en dus niet in de zones Zilvergroene en Bronsgroene natuur. Dit heeft met de financieringsmogelijkheden te maken, maar ook met het feit dat deze goudgroene natuur niet meer ter discussie staat bij de landbouw en de andere zones wel.

Voor 2014 en 2015 heeft Natuurrijk Limburg met de provincie afgesproken om 187 hectare functieverandering en een aantal soortenmaatregelen te realiseren. Aanvankelijk was het partnercontract gekoppeld aan specifieke gebieden, maar dat is op verzoek van Natuurrijk Limburg voor het contract in 2015 losgelaten omdat de stichting ook mogelijkheden in andere gebieden wilde benutten. Natuurrijk Limburg koopt geen grond, maar fungeert als gebiedsontwikkelaar die agrariërs en particulieren ondersteunt bij natuurrealisatie. Zij benadert en begeleidt geïnteresseerde particulieren en agrariërs bij de aanvraag voor functieverandering. Natuurrijk Limburg heeft zelf de beschikking over het geld voor de afwaardering, maar voordat zij hierover afspraken kan maken met de particulier, moet zij de provincie vragen om een taxatie uit te laten voeren om de precieze waardevermindering te bepalen. Dit is soms een knelpunt omdat het lang duurt of omdat er discussie is over de uitkomst. Daarna besluit de grondeigenaar of hij daadwerkelijk functieverandering wil en wordt er een kwalitatieve verplichting afgesproken bij de notaris en een inrichtingsplan gemaakt op basis van de natuurdoelen uit het provinciaal natuurbeheerplan. De kwalitatieve verplichting gaat over het voor onbepaalde tijd als natuur beheren, het niet bemesten en het niet gebruiken van chemische bestrijdingsmiddelen. Op basis van dat plan kan er ook een inrichtingssubsidie worden vastgesteld. Natuurrijk Limburg kan vervolgens zowel de afwaardering als de inrichtingssubsidie uitbetalen aan de grondeigenaar zonder verdere tussenkomst van de provincie. Natuurrijk Limburg ontvangt een financiële bijdrage van de aanvrager voor de dienst. Daarbij is een grondeigenaar overigens niet verplicht om de aanvraag voor functieverandering via Natuurrijk Limburg te laten lopen. Hij of zij kan dit altijd ook nog rechtstreeks via de provincie doen of via een andere partner.

In 2014 was Natuurrijk Limburg vooral actief in het Roerdal, maar in 2015 ook in andere gebieden. In het Roerdal lag de realisatie van de EHS jarenlang stil door ruzie tussen de DLG, de provincie en boeren. Daar heeft Natuurrijk Limburg het proces losgetrokken en realiseert zij nu natuur. In dit gebied is de gehechtheid aan de grond groot en komt een agrarische organisatie als Natuurrijk Limburg heel anders binnen dan een terreinbeherende organisatie of de provincie. Natuurrijk Limburg is ook veel meer gericht op zelfrealisatie waarbij de eigenaar ook nog een stukje economische winst uit de nieuwe natuur kan halen. De jaarlijkse afspraken in het partnercontract worden vooral bepaald door de beschikbare provinciale financiën. Natuurrijk Limburg wil graag meer hectares realiseren en denkt dat hiervoor voldoende mogelijkheden bestaan, omdat de stichting tot nu toe nog niet eens heel actief op zoek is gegaan naar nieuwe belangstellenden. In de periode 2014-2015 heeft Natuurrijk Limburg in totaal 143 hectare nieuwe natuur aangevraagd. Hiervan heeft 67 hectare inmiddels al een kwalitatieve verplichting (zie tabel 4.5) en is deze voor 76 hectare nog in voorbereiding.

Mogelijke concurrentie tussen partners is een potentieel probleem in deze aanpak, omdat de meeste partnercontracten (met uitzondering van ARK) niet gekoppeld zijn aan specifieke gebieden. Om te voorkomen dat grondeigenaren door verschillende partners worden benaderd en eventueel tegen elkaar worden uitgespeeld, heeft de provincie een partneroverleg in het leven geroepen. Hierin worden dit soort situaties besproken en worden hierover (informeel) afspraken gemaakt tussen de partners en de provincie.

De provincie verwacht dat de partnercontracten leiden tot provinciale kostenbesparingen. Dat is wel aannemelijk, maar hard bewijs is er niet. Wel hoeft de provincie veel minder concrete beschikkingen voor functieverandering af te geven. Natuurrijk Limburg neemt bijvoorbeeld de provincie werk uit handen door gesprekken te voeren met grondeigenaren (over functiewijziging) en door hun betrokkenheid bij de bijbehorende inrichtingsplannen. Daarvoor krijgt het ook geen provinciale vergoeding voor het proceswerk. De kosten worden via een adviesvergoeding verhaald op de betrokken grondeigenaar (zie kader 4.4). Een heel ander voorbeeld is de Stichting ARK, die beter dan de provincie in staat is om ook andere (private) financieringsbronnen aan te boren en te gebruiken voor het realiseren van de natuuropgave (zie kader 4.3).

In het algemeen zijn de partners en de provincie redelijk tevreden over deze aanpak. Toch staat de huidige aanpak met partnercontracten ter discussie. Dit heeft te maken met het nieuwe college van GS in Limburg, dat de extra provinciale gelden voor realisatie van nieuwe natuur heeft geschraapt.¹² Mede daarom was Limburg begin 2016 bezig met een herziening van het beleid. Dit is nog in ontwikkeling, maar de provincie overweegt wel een herziening van de aanpak met partnercontracten. In de nieuwe aanpak wil de provincie weer terug naar een bredere gebiedsaanpak met afspraken over meerdere provinciale natuur- en waterdoelen. Daarbij wil zij wel weer met één partner afspraken maken over de uitvoering, maar dan per gebied. Daarbij kan voor een specifiek gebied gekozen worden voor een van de tien bestaande partners, maar ook bijvoorbeeld voor een gemeente of een waterschap.

De conclusie is dat de provincie Limburg via partnercontracten de uitvoering van 40 procent van de resterende provinciale natuuropgave bij externe partners heeft neergelegd. Inmiddels is een groot deel van deze afspraken gerealiseerd. Het voordeel voor de partners is dat de administratieve rompsloep afneemt door jaarlijkse afspraken met de provincie. De partners hebben daarbij redelijk veel zeggenschap, maar zouden wel graag nog meer zeggenschap willen met meerjarige afspraken. Opvallend is dat de provincie in het verleden (met ARK) wel meerjarige verplichtingen is aangegaan met meer zeggenschap voor de externe partner. Overigens heeft het nieuwe college van GS van de provincie Limburg in 2016 besloten om de werkwijze via partnercontracten opnieuw te wijzigen. Daarin zal de nadruk meer liggen op gebieden en kunnen ook gemeenten en waterschappen afspraken gaan maken met de provincie.

4.4 Reflectie op de verwachtingen

Nieuwe uitvoeringsarrangementen zijn nieuwe organisatievormen voor de uitvoering van provinciaal natuurbeleid waarin afspraken met externe partijen over gebiedsregie centraal staan. In dit hoofdstuk hebben we ons gericht op uitvoeringsarrangementen die vooral bedoeld zijn om delen van het Natuurnetwerk te realiseren. De belangrijkste verwachtingen van deze vernieuwing zijn:

¹² In de collegeperiode 2011-2015 hadden GS in totaal 28 miljoen euro aan extra middelen ter beschikking gesteld voor het natuurbeleid (Kuindersma et al. 2015: 35-36).

1. Externe partijen hebben belangstelling om provinciale natuuropgaven te realiseren

De provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg werken met nieuwe uitvoeringsarrangementen waarin via afspraken met externe partijen de regiefunctie verschuift van de provincie naar externe partners. Deze provincies verwachten dat externe partijen de rol van gebiedsregisseur opnemen om daarmee een deel van het Natuurnetwerk te realiseren. Meestal is deze verwachting gebaseerd op een aanbod van manifestpartijen om deze rol op zich te nemen. In de vijf provincies is ook daadwerkelijk belangstelling van externe partijen voor deze regisseursrol en zijn hierover afspraken gemaakt met de provincie.

De groep nieuwe gebiedsregisseurs is behoorlijk divers. Meestal zijn het manifestpartijen die van oudsher betrokken zijn bij de uitwerking van het provinciaal natuurbeleid, maar soms zijn ook heel nieuwe partijen opgestaan zoals Stichting ARK of Vereniging Markdal. Uit ons onderzoek in de vijf provincies komen de volgende groepen van externe gebiedsregisseurs naar voren:

- gemeenten en waterschappen (Overijssel, Gelderland en Zuid-Holland);
- terreinbeherende natuurorganisaties (Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg);
- landbouworganisaties: LTO Noord (Overijssel, Gelderland) en Natuurrijk Limburg/LLTB (Limburg)
- burgerinitiatieven: Vereniging Mooi Wageningen (Gelderland) en Vereniging Markdal (Noord-Brabant);
- overige organisaties: Stichting ARK (Noord-Brabant en Limburg), Bosgroepen (Gelderland en Limburg), de Gelderse Natuur en Milieufederatie (Gelderland) en gebiedscoöperatie O-gen (Gelderland).

Voor de meeste van deze partijen is de rol van gebiedsregisseur in het provinciaal natuurbeleid nieuw. Voorheen lag deze rol meestal bij de provincie of de DLG. De nieuwe gebiedsregisseurs waren in het verleden wel betrokken bij de uitvoering van het natuurbeleid, maar meestal in een adviserende rol als lid van een gebiedscommissie of als uitvoerder van maatregelen op de eigen grond. Het meest opvallend zijn de regisseursrollen voor organisaties die zich voorheen profileerden als belangenvertegenwoordigers voor natuur (Gelderse Natuur en Milieufederatie) of landbouw (LTO Noord in Overijssel) en het nieuwe burgerinitiatief in het Markdal.

De belangrijkste motieven voor provincies om gebruik te maken van externe gebiedsregisseurs verschillen per provincie, maar omvatten meestal wel de volgende motieven:

- *Draagvlak* – Externe partijen hebben meer draagvlak bij lokale actoren dan de provincie.
- *Ondernemerschap* – Externe partijen kunnen de provinciale doelen sneller en tegen minder provinciale kosten realiseren en zijn in staat om andere financieringsmogelijkheden te benutten.
- *Capaciteit* – Externe partijen hebben de capaciteit om natuurdoelen te realiseren en de provincie niet.

De motieven van externe organisaties om deze rol op te pakken verschillen sterk per organisatie. De belangrijkste motieven zijn:

- verantwoordelijkheid voor het realiseren van nieuwe natuur of het uitvoeren van het provinciaal natuurbeleid;
- lokale zeggenschap over de wijze van uitvoering van het natuurbeleid in het eigen gebied.

Overigens blijkt dat niet in alle gebieden externe gebiedsregisseurs opstaan om de provinciale natuurdoelen te realiseren. Provincies gaan in de praktijk verschillend om met de situatie dat er voor de regiefunctie in een bepaald gebied geen externe belangstelling is. Overijssel en Gelderland nemen in de meeste gebieden in dat geval de regierol zelf op zich, terwijl Noord-Brabant en Limburg in de meeste gebieden afwachten. Het voordeel van deze strategie kan zijn dat gebiedspartijen alsnog deze rol oppakken omdat er anders helemaal niets gebeurt. Dwingende termijnen, zoals de PAS die met zich meebrengt, zijn een belangrijke reden voor Overijssel om de gebiedsregie bij onvoldoende externe belangstelling zelf op te pakken.

Motieven voor externe partijen om de gebiedsregie niet op te pakken zijn heel verschillend. Soms is er gebrek aan draagvlak bij de eigen achterban of een gebrek aan vertrouwen van de andere gebiedsorganisaties; soms biedt de provincie te weinig zeggenschap of zijn de financiële risico's te groot. Deze laatste twee punten raken aan de volgende verwachting.

2. De provincie geeft de externe partner genoeg zeggenschap en middelen om de provinciale natuuropgave te realiseren

De verwachting is dat een externe partner het provinciaal natuurbeleid alleen kan uitvoeren als de provincie voldoende zeggenschap en middelen (geld, kennis, menskracht, grond et cetera) ter beschikking stelt om de provinciale doelen te realiseren.

Een eerste vergelijking tussen de uitvoeringsarrangementen in Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg laat zien dat de zeggenschap over de externe gebiedsregie sterk verschilt per gebied en provincie. Daarbij is het niet eenvoudig om te bepalen wat de zeggenschap van de externe partner precies is. Dit komt mede omdat veel gebiedsafspraken, vooral in Gelderland en Overijssel, nog in ontwikkeling zijn en soms ook nog sterk verschillen per partner en gebied. In deze studie hebben we ook niet alle afspraken per gebied kunnen analyseren.

Toch kunnen we op basis van dit onderzoek een eerste voorlopige overzicht geven van de verschillen tussen provincies op basis van:

- zeggenschap over natuurdoelen;
- zeggenschap over grondverwerving en functieverandering;
- fasering in de contracten en de financiering (zie tabel 4.5).

De zeggenschap over natuurdoelen kan gaan over zowel de precieze natuurdoelen (kwalitatief), als de omvang van de opgave in hectares (kwantitatief) en de precieze ligging van deze hectares (begrenzing). Formeel ligt deze zeggenschap overal bij de provincie. In de praktijk ligt de kwantitatieve opgave (in hectares) meestal vast, maar zijn er ook verschillen tussen provincies en gebieden. In Overijssel zijn de mogelijkheden tot het aanpassen van natuurdoelen en begrenzing zeer beperkt. Dat komt doordat de natuurdoelen en begrenzing formeel vastliggen in de PAS-gebiedsanalyses en deze zijn moeilijk te wijzigen. In Noord-Brabant en Zuid-Holland zijn de begrenzing van het Natuurnetwerk en de precieze natuurdoelen tussentijds bij te stellen of sterk in onderling overleg vastgelegd. Ook in Gelderland en Limburg kunnen partners (na overleg met de provincie) de begrenzing van het Natuurnetwerk en soms ook de precieze natuurdoelen aanpassen.

Ook de afspraken over zeggenschap bij grondverwerving en functieverandering verschillen sterk per provincie en soms zelfs binnen provincies per gebied. Daarbij spelen verschillende factoren een rol: (1) de mate van bereidheid van de provincie om de grondverwerving uit handen te geven, (2) de mate waarin de externe gebiedsregisseur bereid is om de grondverwerving/functieverandering met de bijbehorende risico's op zich te nemen, en (3) de aard van de beleidsopgave (Natura 2000/PAS of overig Natuurnetwerk).

Tabel 4.6 Vergelijking zeggenschap van externe partners per provincie

	Overijssel	Gelderland	Zuid-Holland	Noord-Brabant	Limburg
Zeggenschap natuurdoelen bij externe partner	Zeer beperkt	Deels	Deels	Deels	Deels
Zeggenschap grondverwerving/functieverandering bij externe partner	Nee	In een deel van de gebieden	Ja	Ja	Ja, m.u.v. taxaties
Fasering afspraken	Afspraken per fase	Afspraken per fase	Nee	Nee	Jaarlijks

In Zuid-Holland en Noord-Brabant ligt de zeggenschap (en het risico) voor de grondverwerving of functieverandering geheel bij de gebiedsregisseur. De provincie bepaalt een afgesproken prijs per hectare en de gebiedsregisseur kan vervolgens zelfstandig afspraken met grondeigenaren maken over grondverwerving, functieverandering en/of kavelruil. Dit geldt ook voor het partnercontract van de provincie Limburg met ARK. De overige partnercontracten in Limburg gaan alleen om functieverandering. Hierbij kan de externe partner zelfstandig handelen, maar houdt de provincie wel de zeggenschap bij de taxatie van de grond. In de provincie Gelderland heeft de externe gebiedsregisseur de keuze om de grondverwerving (met bijbehorende risico's) zelf ter hand te nemen of deze over te laten aan de provincie. Tot nu toe kiezen de meeste externe gebiedsregisseurs ervoor om de grondverwerving door de provincie te laten uitvoeren. Uitzonderingen zijn Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat en enkele waterschappen. In Overijssel zijn in de meeste (PAS-)gebieden nog geen afspraken gemaakt over grondverwerving en functieverandering, maar lijkt dit voorlopig nog door de provincie te worden gedaan.

Een ander verschil tussen provincies is de mate waarin de afspraken met de externe partners in één keer voor meerdere jaren worden vastgelegd of juist worden opgesplitst in fasen of per jaar. Grofweg vallen de gebiedsafspraken in Noord-Brabant (Markdal, Maashorst en Groene Woud) en Zuid-Holland (Krimpenerwaard) en het contract van de Stichting ARK in Limburg onder de categorie meerjarige afspraken voor het gehele gebiedsproces. In Overijssel en Gelderland kiest de provincie (al dan niet in overleg met de partners) voor afspraken per fase (voorbereiding, planvorming, uitvoering en beheer). De provincie Limburg heeft voor de overige partnercontracten besloten om per jaar afspraken over te realiseren hectares te maken op basis van de beschikbare financiële middelen. Het voordeel van de gefaseerde aanpak is dat de provincie en de externe partner tussentijds kunnen bijsturen en per fase kunnen bepalen wie de meest geschikte regisseur is. Het belangrijkste nadeel is dat elke tussenstap weer proceduretijd kost en er weer nieuwe afspraken moeten worden vastgelegd.

Ook hebben sommige gebiedsprocessen te maken met andere beleidskaders zoals het waterbeleid, het ruimtelijk beleid of het milieubeleid. Sommige gebiedsregisseurs, zoals Vereniging Markdal, slagen erin om ook zeggenschap in andere beleidsvelden, zoals de ruimtelijke ordening of het waterbeleid, te krijgen. Deze integrale aanpak blijkt vaak cruciaal voor het realiseren van natuurdoelen. In de praktijk blijkt de behoefte aan meer zeggenschap op aanpalende beleidsterreinen en een meer integrale aanpak vaak pas tijdens de uitvoering, omdat dan blijkt dat deze zeggenschap nodig is voor de uitvoering van de natuuropgaven. Dit laat zien dat de behoefte aan zeggenschap bij externe partners ook tijdens het proces kan toenemen.

Opvallend is dat de beleidsvrijheid voor externe gebiedsregisseurs de laatste jaren lijkt af te nemen. Een sprekend voorbeeld komt uit de provincie Limburg, waar de Stichting ARK in 2010 een partnercontract met veel meer zeggenschap afsloot dan de later afgesloten partnercontracten met Limburgs Landschap en Natuurrijk Limburg. Een verklaring hiervoor is de groeiende invloed van steeds meer uitgewerkte en gedetailleerde provinciale kaders vanuit bijvoorbeeld het grondbeleid, Europese kaders (staatssteun, open aanbesteding) en nationale kaders zoals de PAS en afspraken over gelijkberechtiging (zie verder Fontein et al. 2017).

3.Externe partijen kunnen sneller en goedkoper provinciale natuurdoelen realiseren

De verwachting is dat externe partijen de natuurdoelen sneller en goedkoper kunnen realiseren dan de provincie zelf. Over deze veronderstelling is op basis van dit onderzoek en in deze fase van de uitvoering geen finaal oordeel te geven. Wel zijn in de meeste gebieden met externe gebiedsregie al eerder pogingen gedaan om de natuurdoelen te realiseren, met weinig succes. De meeste provincies vinden de externe gebiedsregie vaak al geslaagd als de externe trekker überhaupt voortgang boekt, los van vraag of hij dit nu ook sneller en goedkoper kan dan de provincie.

In de meeste gebieden hebben de externe gebiedsregisseurs naar eigen zeggen een duidelijk andere strategie dan de provincie en de DLG. Meestal staan hierin de provinciale (beleids)kaders minder en de wensen en belangen van lokale grondeigenaren juist meer centraal. In de voorbeelden uit Noord-Brabant (Markdal) en Limburg (Natuurrijk Limburg en ARK) zien we ook al de eerste successen. De komende jaren moet blijken of dit ook in andere gebieden met nieuwe uitvoeringsarrangementen gaat lukken. Daarbij is de zeggenschap van externe gebiedsregisseurs om op eigen wijze natuurdoelen te realiseren een belangrijke succesfactor. Hetzelfde geldt voor het lokale draagvlak van de externe trekker in het betreffende gebied.

In sommige provincies is de verwachting dat externe partijen provinciale natuurdoelen niet alleen sneller maar ook goedkoper kunnen realiseren dan de provincie. Dit kan op verschillende manieren:

- aanboren van andere (private) financieringsbronnen;
- koppelen van de provinciale natuurdoelen aan de doelen van huidige grondeigenaren;
- minder uitvoeringskosten.

Andere financieringsbronnen zien we in het voorbeeld van de Stichting ARK (Kempens-Broek), die erin slaagt om financiering uit private bronnen (Postcodeloterij, compensatieverplichtingen) te koppelen aan de provinciale subsidies. Het koppelen aan de (economische) doelen van andere grondeigenaren zien we in de Krimpenerwaard (afspraken met boeren) en in het Markdal (deals maken met boeren, recreatiebedrijven et cetera). In hoeverre de nieuwe uitvoeringsarrangementen minder uitvoeringskosten met zich meebrengen dan reguliere vormen, is niet onderzocht. Wel interessant is in dit verband dat de provincie Limburg geen uitvoeringskosten vergoedt aan de partners. Zo brengt Natuurrijk Limburg uitvoeringskosten in rekening bij de particulieren die via de stichting een aanvraag voor functieverandering doen.

Hieruit kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat sommige externe gebiedsregisseurs natuurdoelen goedkoper kunnen realiseren dan de provincie. Dit roept meteen de vraag op waar de besparingen dan terecht komen. Sommige provincies hebben afgesproken dat externe gebiedsregisseurs de winst van goedkopere realisatie zelf kunnen besteden als ze deze investeren in het betreffende gebied. Dit speelt bijvoorbeeld in Kempens-Broek (Stichting ARK) en in Markdal (Vereniging Markdal). Dit is een stimulans voor externe gebiedsregis-

seurs om efficiënter te werken, maar leidt niet automatisch tot een kostenbesparing voor de provincie.

4. Uitvoering van provinciaal natuurbeleid door externe partijen vergroot de maatschappelijke betrokkenheid bij natuurbeleid.

De externe gebiedsregisseurs hebben met het oppakken van deze rol verantwoordelijkheid genomen voor de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid. Daarmee is de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid toegenomen. Vooral de actieve rol van gemeenten, landbouworganisaties en burgerinitiatieven is een winst. Voorheen stonden vooral gemeenten vaak aan de zijlijn bij de uitvoering van het natuurbeleid. Het feit dat nu gemeenten in Overijssel, Gelderland en Zuid-Holland zelf verantwoordelijkheid willen nemen voor de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid is een belangrijke ontwikkeling. Dit kan mogelijk bijdragen aan het dichterbij de burger brengen van het natuurbeleid. Deze link is veel directer als groepen burgers zelf het initiatief nemen om de regierol op te pakken. Overigens geldt voor zowel gemeenten als maatschappelijke organisaties dat het oppakken van de regisseursrol niet automatisch ook brede steun voor het natuurbeleid betekent. Het motief voor het oppakken van deze rol is namelijk soms veel pragmatischer. Zo geven enkele gemeenten en landbouworganisaties aan dat ze de regierol vooral op zich nemen omdat de natuurdoelen toch gerealiseerd moeten worden en ze de realisatie dan liever zelf doen dan dat ze deze overlaten aan de provincie.

De stap om actief mee te werken aan het uitvoeren van natuurbeleid is voor landbouworganisaties misschien wel het grootst omdat deze tot voor kort vrijwel altijd in de kritische of zelfs protestrol zaten als het ging om natuurbeleid. Deze kritische houding is misschien niet helemaal weg, maar de voorbeelden uit Overijssel, Gelderland en Limburg laten zien dat landbouworganisaties nu actief een rol willen spelen in de uitvoering van het natuurbeleid. Ten slotte is het een winst voor de maatschappelijke betrokkenheid dat groepen burgers in sommige gebieden bereid zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van het natuurbeleid. Voorbeelden uit dit onderzoek zijn de Vereniging Markdal (Noord-Brabant) en de Vereniging Mooi Wageningen (Gelderland). Vooral bij de Vereniging Markdal zien we dat het hier gaat om een breed verankerd burgerinitiatief dat de betrokkenheid van burgers al heeft ingebouwd in de eigen organisatiestructuur (een vereniging met leden) en interactieve werkwijze.

De verwachting is dat externe gebiedsregisseurs beter dan de provincie in staat zijn om andere maatschappelijke organisaties en burgers actief bij de uitvoering van het beleid te betrekken. Dit is op basis van dit onderzoek niet te bewijzen. Waarschijnlijk hangt dit sterk af van het belang dat de externe gebiedsregisseurs hieraan hechten, de relatie met de eigen achterban, de worteling in het gebied en de gekozen werkwijze. Overigens is wel opvallend dat de meeste provincies in de afspraken met externe partijen wel vastleggen dat ze burgers en maatschappelijke organisaties actief moeten betrekken bij de uitvoering, maar dat ze hier meestal geen concrete prestatieafspraken over vastleggen.

5 Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het nieuwe stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLB) centraal. Dit stelsel is formeel op 1 januari 2016 van start gegaan en bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer en een werkwijze waarin agrarische collectieven centraal staan. In paragraaf 5.2 gaan we in op de belangrijkste kenmerken en verwachtingen van deze beleidsvernieuwing. Vervolgens behandelen we in paragraaf 5.3 de eerste ervaringen met dit nieuwe stelsel en in paragraaf 5.4 besluiten we met een eerste voorlopige toetsing van de belangrijkste verwachtingen.



5.2 Beschrijving strategie en verwachtingen

Agrarisch natuurbeheer in het Natuurpact

In het Natuurpact staat de ambitie verwoord dat het agrarisch natuurbeheer doelgerichter, effectiever en eenvoudiger moet worden, met minder uitvoeringskosten. Hiervoor hebben de provincies samen met het Rijk een nieuw stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer ontwikkeld, dat op 1 januari 2016 formeel in werking is getreden. Met de ondertekening van het Natuurpact (2013) is ook het agrarisch natuurbeheer (buiten het Natuurnetwerk) overgegaan naar de provincies. In 2010-2011 was dit onderdeel van het natuurbeleid nog buiten de decentralisatie gehouden. Het grote verschil met de overige vernieuwingen in dit rapport is dat deze vernieuwing landelijk is afgestemd en ook in alle provincies is geïntroduceerd. Binnen dit algemene stelsel kunnen provincies wel verschillende keuzes maken.

Internationale verplichtingen soortenbescherming

De stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer is een vernieuwing van de bestaande strategie van natuurbeleid, namelijk het behoud van biodiversiteit (buiten het Natuurnetwerk) door

agrarisch natuurbeheer. Het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer bestaat uit twaalf subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer (één per provincie) en een (nieuwe) werkwijze waarin agrarische collectieven een centrale rol spelen. Het doel van dit stelsel is om een bijdrage te leveren aan de internationale natuurverplichtingen (Vogel- en Habitatrichtlijn) en een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied (EZ 2013b; EZ & IPO 2013). Een belangrijke randvoorwaarde was daarbij dat het stelsel wel doelgerichter en efficiënter ingericht en uitgevoerd moest worden dan in voorgaande jaren. Kritiek op de effectiviteit van het oude stelsel was een belangrijke aanleiding voor het nieuwe stelsel. Zo constateerde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in 2013 dat *'het instrument agrarisch natuurbeheer en de daarvoor ingezette middelen beperkt effectief zijn voor de instandhouding van kwetsbare soorten'* (Rli 2013: 17).

Agrarisch natuurbeheer is ook het belangrijkste beleidsinstrument dat provincies inzetten voor instandhouding van internationale doelsoorten vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn buiten het Natuurnetwerk. Het nieuwe stelsel richt zich op de bescherming van 67 kwetsbare soorten die sterk afhankelijk zijn van het landelijk gebied. Het gaat hier dus vooral om beschermde soorten (vertaald in leefgebieden) waar Nederland een verplichting voor heeft onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. In de praktijk ligt veel nadruk op weidevogels en akkervogels. Om de bescherming van deze soorten effectiever te maken, is per type leefgebied (open grasland, open akkerland, droge dooradering en natte dooradering) bepaald welke soorten afhankelijk zijn van deze leefgebieden en welke ecologische condities nodig zijn om ze duurzaam in stand te houden (Melman et al. 2014). Rijk en provincies hebben afgesproken om bestaande beheerpakketten die ecologisch minder effectief zijn niet meer af te sluiten, tenzij de provincies zwaarwegende redenen hebben om dit toch te doen. Het belangrijkste afgevalen pakket is vlakdekkend botanisch beheer. Ook het beheer van landschapselementen valt buiten het stelsel, tenzij deze landschapselementen bijdragen aan de geselecteerde soorten.

De verwachting is dat provincies de gebieden waarin agrarisch natuurbeheer plaats kan vinden nauwkeuriger dan in het verleden vastleggen in natuurbeheerplannen op basis van ecologische condities, zoals het voorkomen van internationale soorten, a-biotische condities, omvang en samenhang van deze gebieden. In de praktijk betekent deze benadering dat provincies ervoor moeten zorgen dat agrarisch natuurbeheer vooral ingezet wordt op die plekken waar nu al kansrijke populaties van soorten aanwezig zijn of binnen afzienbare tijd te verwachten zijn: de kerngebieden. Kleinere, meer versnipperde plekken met minder optimale omstandigheden zouden moeten afvallen. Hierdoor moeten de ecologische resultaten van het agrarisch natuurbeheer toenemen.

Financiering agrarisch natuurbeheer

De financiering van het stelsel is momenteel gebaseerd op twee geldstromen. De eerste geldstroom is het bestaande rijksbudget voor agrarisch natuurbeheer (30 miljoen euro per jaar), dat met het Natuurpact (2013) is overgegaan naar de provincies. Provincies en Rijk hebben vervolgens afgesproken om dit budget aan te vullen met een tweede geldstroom van ongeveer 30 miljoen Europees geld voor natuur. Natuurbeleid wordt vanuit de EU gefinancierd door het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het GLB bestaat uit twee pijlers. De tweede pijler is in Nederland uitgewerkt in het derde Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) en vanuit deze pijler is Europese cofinanciering beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer. Het agrarisch natuurbeheer moet in zowel de voorwaarden van subsidieverlening als de werkwijze voldoen aan Europese regels.

Tabel 5.1 Verdeling middelen agrarisch natuurbeheer (30 miljoen Provinciefonds en 30 miljoen POP3) over provincies

Provincie	Verdeling
Groningen	8,78%
Fryslân	23,32%
Drenthe	4,31%
Overijssel	6,35%
Gelderland	14,58%
Utrecht	7,19%
Noord-Holland	9,74%
Flevoland	0,46%
Zuid-Holland	10,44%
Zeeland	2,67%
Noord-Brabant	4,36%
Limburg	7,8%
Totaal	100%

Bron: Commissie Jansen2 (2013)

Vervolgens hebben Rijk en provincies de beschikbare 60 miljoen euro over de provincies verdeeld op basis van de bestaande contracten (zie tabel 5.1). Belangrijk hierbij is dat het Rijk met de provincies heeft afgesproken dat zowel het rijksgeld als het Europese geld alleen bedoeld is voor de genoemde internationale verplichtingen op het gebied van soorten. Als provincies andere doelen, zoals landschap, recreatie of water, met het stelsel (subsidieregeling en/of collectieven) willen realiseren, dan zullen ze hiervoor andere financieringsbronnen moeten zoeken.¹³

Agrarische collectieven

Het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer betekent ook een nieuwe manier van werken. Daarin staat centraal dat provincies geen contracten meer afsluiten met individuele agrariers, maar met agrarische collectieven. Een agrarisch collectief is 'een gecertificeerd samenwerkingsverband (een (coöperatieve) vereniging) in een (zelfgekozen) begremsd gebied dat bestaat uit agrariërs en andere grondgebruikers (beheerders met gebruiksrecht van de grond) in een gebied die zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer'.¹⁴ De provincies leggen in hun natuurbeheerplannen vast welke leefgebieden men waar wil, op welke doelsoorten men zich richt en onder welke voorwaarden. Vervolgens stellen de collectieven een gebiedsaanpak op waarin ze dit nader invullen. De collectieven maken op hun beurt beheerafspraken met individuele agrariërs en kunnen hier ook eigen keuzes in maken, bijvoorbeeld door nieuwe beheerpakketten te ontwikkelen of eenjarige contracten af te sluiten in plaats van zesjarige.

Verwachtingen van het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer

De verwachtingen van het nieuwe stelsel zijn groot en verschillen soms per provincie en betrokken actor. Grofweg kunnen we de volgende verwachtingen onderscheiden:

1. Provincies wijzen alleen de ecologisch meest kansrijke leefgebieden aan en verhogen daarmee de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer.

¹³ Een deel van de watermaatregelen (bijvoorbeeld bufferstroken) kan wel door POP3 worden gefinancierd. Weliswaar niet van de POP3-gelden voor het agrarisch natuurbeheer, maar via POP3-waterbeheer. Landelijk is afgesproken om het POP3-waterbeheer te laten lopen via de collectieven en het provinciaal natuurbeheerplan. Hiervoor hebben sommige provincies in het Natuurbeheerplan een aparte categorie water opgenomen.

¹⁴ www.portaalnatuurenlanschap.nl/themas/vernieuwd-stelsel-agrarisch-natuurbeheer/professionalisering-collectieven/.

2. De efficiency van het agrarisch natuurbeheer neemt in vergelijking met het oude stelsel toe.
3. De agrarische collectieven groeien uit tot brede uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid.
4. De agrarische collectieven vergroten de samenwerking met andere maatschappelijke organisaties rond agrarisch natuurbeheer en ontwikkelen nieuwe verdienmodellen voor agrarisch natuurbeheer.

In de eerste verwachting heeft effectiviteit alleen betrekking op de bijdrage aan de internationale verplichtingen op het gebied van soorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Concreet betekent dit dat de provincies volgens ecologische criteria de beste leefgebieden (voor deze internationaal beschermde soorten) aanwijzen in hun natuurbeheerplannen. Collectieven kunnen hier vervolgens op vrijwillige basis beheerpakketten afsluiten met agrariërs. Daarbij is ook de verwachting dat de collectieven binnen deze gebieden zwaardere pakketten met meer beperkingen voor de landbouw afsluiten dan in het verleden om de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer te vergroten.

De tweede verwachting over de efficiency impliceert dat de uitvoering goedkoper wordt. Ook bij deze verwachting gaat het om de internationale verplichtingen voor soorten en de besteding van het geld dat hiervoor beschikbaar is vanuit het Provinciefonds en het POP3. Vooral Rijk en provincies maken zich zorgen over de uitvoeringskosten van het agrarisch natuurbeheer. Deze zouden volgens provincies onder het oude stelsel zijn opgelopen tot wel 40 procent van het totale budget voor agrarisch natuurbeheer. In het nieuwe stelsel mogen de collectieven maximaal 20 procent van hun budget besteden aan uitvoering. Daarnaast nemen de uitvoeringskosten (inclusief controle) voor de overheid naar verwachting af doordat de provincie niet meer individuele contracten met alle deelnemende boeren (ruim 14.000 in 2010) hoeft af te sluiten en te controleren, maar slechts één contract sluit per collectief (41 in 2016).

De derde verwachting is dat collectieven zullen uitgroeien tot brede externe uitvoeringsorganisaties, die afspraken kunnen maken over de uitvoering van ander overheidsbeleid. De agrarische collectieven zijn (en blijven) externe organisaties die dit alleen op vrijwillige basis kunnen doen. De verwachting houdt in dat provincies maar ook waterschappen en gemeenten afspraken kunnen maken met de collectieven om ook andere beleidsdoelen te realiseren. Dit impliceert ook een verbreding van het agrarisch natuurbeheer naar andere sectoren. Rijk en provincies zien bijvoorbeeld mogelijkheden in het waterbeheer, het landschapsbeheer, recreatiedoelen of milieudoelen (SCAN 2013). Voor de realisatie van waterdoelen kunnen provincies ook het leefgebied water opnemen in hun natuurbeheerplannen. Met agrarisch beheer via de collectieven kunnen zo ook Kaderrichtlijn Water-doelen worden gerealiseerd. Als provincies of andere overheden de collectieven willen inzetten voor de realisatie van deze of andere overheidsdoelen, dan moeten zij daar wel extra financiële middelen voor ter beschikking stellen. Het bestaande budget voor agrarisch natuurbeheer is namelijk alleen bedoeld voor het realiseren van internationale natuurdoelen. Daarnaast bestaat de hoop bij sommige provincies en collectieven dat de collectieven, al dan niet samen met overheden, ook andere verdienmodellen voor agrarisch beheer ontwikkelen.

Ten slotte is de verwachting dat de agrarische collectieven de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers bij het agrarisch natuurbeheer vergroten. Daarnaast is de verwachting (bij sommigen) dat de collectieven nieuwe verdienmodellen voor agrarisch natuurbeheer zullen ontwikkelen. Betrokkenheid omvat ook de samenwerking met terreinbeheerende natuurorganisaties of landschapsbeheer om bijvoorbeeld het natuurbeheer (binnen het Natuurnetwerk) en agrarisch natuurbeheer (buiten het Natuurnetwerk) op elkaar af te stemmen en kennis uit te wisselen. In dit verband is wel gesproken van een bredere gebied-

scoalitie om het agrarisch collectief heen. Dit zou het brede platform in het gebied moeten zijn voor afstemming over de doelrealisatie van het agrarisch natuurbeheer en (particulier) natuurbeheer tussen terreinbeheerders, vrijwilligersorganisaties en andere belanghebbenden (SCAN 2013: 18). Daarnaast gaat het om de betrokkenheid van burgers bij het agrarisch natuurbeheer.

5.3 De praktijk in provincies

5.3.1 Algemeen

In deze paragraaf beschrijven we de eerste ervaringen met de implementatie van het nieuwe stelsel. Het nieuwe stelsel is op 1 januari 2016 van start gegaan. Op deze datum gingen de contracten in die de collectieven met de provincies hebben afgesloten. Deze contracten zijn gebaseerd op de gebiedsaanvragen die de collectieven in 2015 hebben neergelegd bij de provincie. De gebiedsaanvragen zijn weer gebaseerd op de provinciale natuurbeheerplannen. Provincies hebben na het afsluiten van een gebiedsaanvraag nog weinig sturingsmogelijkheden voor de collectieven. In de praktijk kan de provincie wel jaarlijks bijsturen omdat het stelsel stapsgewijs wordt ingevoerd. Oude individuele contracten agrarisch natuurbeheer kunnen nog maximaal zes jaar doorlopen. Hierdoor komt er jaarlijks budget vrij, waarvoor provincies jaarlijks nieuwe afspraken met de agrarische collectieven kunnen maken.

We beschrijven de eerste ervaringen met het nieuwe stelsel aan de hand van de volgende thema's: (1) agrarisch natuurbeheer in provinciaal natuurbeleid (5.3.2), (2) verbreding van het agrarisch natuurbeheer (paragraaf 5.3.3), en (3) de agrarische collectieven (paragraaf 5.3.4). Aan de hand van deze thema's kunnen we de geformuleerde verwachtingen analyseren.

Kader 5.1 Contracten agrarisch natuurbeheer (2016)

Per 1 januari 2016 is het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer in werking getreden. In tabel 5.2 geven we de beheerde oppervlaktes (in hectare) per type leefgebied weer. In 2016 is in totaal 90.098 hectare agrarisch natuurbeheer afgesloten. Dit waren voor een deel nieuw afgesloten overeenkomsten (door de collectieven) en voor een deel doorlopende individuele contracten uit het verleden. De aflopende contracten zullen in de komende jaren worden beëindigd en/of via de collectieven omgezet worden in nieuwe contracten.

Tabel 5.2 Afgesloten contracten agrarisch natuurbeheer op 1 januari 2016

Leefgebied/type beheer	Nieuw beheer	Doorloop	Totaal beheer	Totaal beheer
	2016	2015	2016	2010
Botanisch beheer	2.035 ha	6.366 ha	8.401 ha	18.643 ha
Open grasland (licht beheer/legselbeheer)	39.951 ha	11.210 ha	51.161 ha	95.103 ha
Open grasland (zwaar beheer)	18.497 ha	4.470 ha	22.967 ha	25.191 ha
Open akkerland	4.008 ha	659 ha	4.667 ha	1.650 ha
Droge dooradering	1.239 ha	402 ha	1.641 ha	2.440 ha
Natte dooradering	1.253 ha	8 ha	1.261 ha	55 ha
Totaal	66.982 ha	23.116 ha	90.098 ha	143.182 ha

Bron: Melman et al. (2016)

Opvallend zijn:

- de relatief grote afname (37 procent) van de oppervlakte agrarisch natuurbeheer;
- het grote aandeel weidevogelbeheer (82 procent);
- de grote afname van het botanisch beheer (deze is conform de afspraken om hier in principe mee te stoppen, maar desondanks hebben de collectieven 2.000 hectare botanisch beheer afgesloten; overigens geven de collectieven zelf aan slechts 255 hectare aan nieuwe botanische contracten te hebben afgesloten omdat een groot deel van het botanisch beheer in feite bijdraagt aan andere leefgebieden zoals weidevogelbeheer (Melman et al. 2016) of droge dooradering in de vorm van kruidenrijke randen);
- de grote afname van het lichte weidevogelbeheer (bijna 43.000 hectare minder);
- de relatieve toename van het zware weidevogelbeheer van 21 procent van het totale weidevogelbeheer naar 31 procent.

5.3.2 Agrarisch natuurbeheer in het provinciaal natuurbeleid

Het nieuwe agrarisch natuurbeheer is landsbreed geïntroduceerd, maar de provincies kunnen binnen dit stelsel verschillende keuzes maken. In dit rapport maken we onderscheid tussen: (1) de strategische keuze van de provincie om in te zetten op bepaalde natuurdoelen zoals behoud van weidevogels of akkervogels (met bijbehorende leefgebieden) en andere doelen juist te schrappen, (2) de keuzes van provincies voor de ligging van de leefgebieden waarbinnen de collectieven contracten met agrariërs kunnen afsluiten, (3) de mate waarin provincies ruimte laten aan de collectieven om deze leefgebieden lokaal verder in te vullen, en (4) de provinciale toetsing van de gebiedsaanvragen van de collectieven en de keuze om deze goed of af te keuren. De manier waarop provincies met deze keuzes om zijn gegaan, lichten we nu toe.

Provinciale keuze voor natuurdoelen

Ten eerste kunnen provincies kiezen voor specifieke natuurdoelen met het eigen agrarisch natuurbeheer. Dit zijn: (1) behoud van weidevogels (leefgebied open grasland), (2) behoud van akkervogels (leefgebied open akkers), (3) versterking van ecologische verbindingen (leefgebieden natte en droge dooradering) en (4) buffering van het Natuurnetwerk (geen specifiek leefgebied). Daarnaast hebben provincies en Rijk gezamenlijk de keuze gemaakt om het botanisch beheer¹⁵ en het (botanische) akkerrandbeheer te laten vervallen vanwege onvoldoende ecologische resultaten in het verleden.

De provincies Fryslân, Overijssel, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland richten zich vooral op behoud van weidevogels, terwijl Groningen, Drenthe, Flevoland en Zeeland zich juist op akkervogels richten. Drenthe focust daarnaast ook op ecologische verbindingen via natte en droge dooradering en minder (dan in het verleden) op weidevogels (zie kader 5.2). Opvallend is dat alleen Overijssel en Gelderland in hun plannen buffering van het Natuurnetwerk expliciet noemen als (neven)doel van agrarisch natuurbeheer. Provincies richten zich vooral op de plekken waar de belangrijke beschermde soorten zitten. In de praktijk kunnen deze gebieden dan wel tegen bestaande natuurgebieden aan liggen en dus een bufferfunctie hebben voor het Natuurnetwerk, maar dat staat dan niet centraal in de aanpak.

Een bijkomend argument voor provincies om keuzes te maken voor bepaalde natuurdoelen en de bijbehorende leefgebieden, was het beperkte budget voor agrarisch natuurbeheer. Dit bedrag is ten opzichte van 2010 weliswaar gelijk gebleven, maar in de praktijk kan de provincie hier minder hectares agrarisch natuurbeheer mee realiseren. Dit komt door: (1) het feit dat de organisatiekosten van de collectieven (maximaal 20 procent) uit dit budget moeten worden betaald, terwijl de besparingen van de provincie op de uitvoeringskosten niet

¹⁵ Exclusief het botanisch beheer dat in het kader van de weidevogelbescherming is afgesloten.

Kader 5.2 Agrarisch natuurbeheer in Drenthe

De provincie Drenthe heeft, ook gezien het beperkte budget van deze provincie, gekozen voor een selectieve begrenzing van kerngebieden. Een belangrijke strategische keuze is om een groot deel van het geld in te zetten op akkervogelbeheer (45 procent) en daarnaast op droge en natte dooradering. De provincie zet minder dan in het verleden in op weidevogelbeheer en botanisch beheer.

De droge en natte dooradering zijn vooral bedoeld om bestaande natuurgebieden (Natuurnetwerk) met elkaar te verbinden. Om tot effectieve verbindingen te komen heeft de provincie het leefgebied voor droge en natte dooradering strak begrensd in het natuurbeheerplan en overal gekoppeld aan bestaande (landschaps)elementen als houtwallen, singels of sloten. Door de strakke begrenzing is slechts een beperkt deel van het ecologisch geschikte gebied geselecteerd. Hierdoor is een groot deel van de bestaande droge dooradering/landschapselementen in Drenthe buiten de begrenzing gebleven en kan het Drents collectief hier dus geen beheercontracten afsluiten. Mogelijk gaat dit ten koste van het landschap met bijbehorende ecologische- en belevingswaarden. Een ruimere begrenzing, zo redeneert de provincie, zou tot een versnippering van budget leiden en daarmee tot een versnipperd en weinig effectief beheer.

De keuze voor akkervogels en droge/natte dooradering gaat vooral ten koste van het botanisch beheer en het weidevogelbeheer. Het botanische beheer wordt in lijn met landelijke afspraken geheel afgebouwd. Het weidevogelbeheer is beperkt tot één ecologisch kansrijk gebied met veel bestaande weidevogelcontracten. Hiermee valt een aantal ecologisch minder succesvolle weidevogelgebieden af en kan het Drents collectief de bestaande contracten in deze gebieden niet verlengen. Overigens is er recent, mede in het kader van de nieuwe Wet natuurbescherming, weer discussie ontstaan over het weidevogel- en akkervogelbeleid van de provincie. In een motie van Provinciale Staten (PS) van 9 maart 2016 roepen verschillende politieke partijen juist weer op tot meer aandacht voor weide- en akkervogelbeheer.

terugvloeien naar het budget voor agrarisch natuurbeheer, (2) de toepassing van een inflatiecorrectie op de beheervergoedingen, en (3) meer nadruk op zwaardere en dus duurdere pakketten. Provincies schatten in dat met het huidige budget ongeveer 30-40 procent minder hectares agrarisch natuurbeheer kunnen worden afgesloten dan in het verleden. Uit de cijfers blijkt dit ook. Het aantal hectares agrarisch natuurbeheer is met 37 procent afgenomen van 143.000 hectare in 2010 naar 90.000 hectare in 2016 (Melman et al. 2016). Deze afname kan zich (bij gelijke budgetten) verder voortzetten, omdat in 2016 nog op 23.000 hectare oude contracten doorlopen.

In sommige provincies zien we ook andere argumenten voor de keuze van leefgebieden dan de bijdrage aan internationale soorten. Deze argumenten hebben meestal te maken met de bestaande belangstelling en vaak jarenlange ervaringen van agrariërs met bepaalde typen agrarisch natuurbeheer. Daarnaast kan de bijdrage aan andere ecologische doelen of landschap en recreatie een rol spelen in de besluitvorming van provincies en collectieven om bestaande contracten te continueren en de keuze van leefgebieden hierop aan te passen. Een eerste voorbeeld is het botanisch beheer in Overijssel. Ondanks de landelijke afspraken om het botanisch beheer vanwege de beperkte bijdrage aan internationaal beschermde soorten te beëindigen, heeft de provincie Overijssel besloten een deel van het bestaande botanisch beheer te handhaven. Het belangrijkste argument is de lange historie van het botanisch beheer in Twente, tot soms wel twintig jaar. Beëindigen van deze contracten schaadt niet alleen het draagvlak voor natuurbeheer bij de betrokken agrariërs, maar kan ook de behaalde natuurresultaten tenietdoen. Bovendien hebben deze bloemrijke graslanden ook een belevingswaarde en betekenis voor de recreatie. Na een ecologische beoordeling is uiteindelijk twee derde van de bestaande contracten toch overgesloten. Daarbij was wel de

Kader 5.3 Weidevogelbeheer in Fryslân en Waadrâne

De provincie Fryslân heeft de leefgebieden eerst zelf grof begrensd op basis van ecologische criteria en daardoor relatief veel leefgebied aangewezen. Vervolgens moesten de collectieven zelf bepalen waar het beheer zowel ecologisch als qua deelname het meest kansrijk was om daar vervolgens contracten met agrariërs af te sluiten. Het beschikbare budget was op voorhand al verdeeld over de zeven collectieven en dus moesten de collectieven keuzes maken omdat niet op alle hectares in de zoekgebieden een contract kon worden afgesloten. De provincie ziet de collectieven als de professionelere opvolgers van de agrarische natuurverenigingen met meer bestuurlijke verantwoordelijkheid en op een hoger schaalniveau. Het collectief Waadrâne is positief over deze ruime begrenzing. Een praktisch voordeel van de ruime begrenzing is dat het collectief de mogelijkheid heeft om tussentijds de precieze percelen met weidevogelbeheer te wijzigen. Zolang de nieuwe percelen binnen de ruime begrenzing van het leefgebied liggen, is voor een tussentijdse wijziging geen toestemming van de provincie voor nodig. In de praktijk blijken weidevogels van jaar tot jaar op verschillende percelen te nestelen en op deze manier ligt het beheer dus niet onnodig vast op percelen waar de weidevogels toch niet meer zitten.



Agrarisch natuurbeheer bij Holwerd (Foto: B.Sinia/Collectief Waadrâne)

voorwaarde dat ze ook een bijdrage leveren aan andere leefgebieden zoals droge dooradering. Een tweede voorbeeld komt uit de provincie Zeeland. Deze provincie heeft het akkerlandenbeheer gehandhaafd ondanks de beperkte bijdrage aan internationale soorten. De provincie Zeeland heeft akkerlanden in gebieden met veel bestaande contracten, zoals in Noord-Beveland, na intensieve discussies met het collectief, niet geschrapt maar besloten om dit beheer twee jaar te monitoren om hier later over te besluiten. Het Zeeuwse collectief Poldernatuur heeft hiervoor eenjarige contracten afgesloten met de deelnemers. Voor de provincie zijn het draagvlak bij de deelnemende agrariërs en de waarde voor de landschaps-

beleving van inwoners en recreanten argumenten om voorlopig met het akkerrandenbeheer door te gaan.

Provinciale keuze voor ligging leefgebieden

Provincies moeten in hun natuurbeheerplannen niet alleen hun keuze voor specifieke doelen en leefgebieden vastleggen, maar ook aangeven op welke plekken de collectieven beheercontracten kunnen afsluiten met agrariërs. Hierbij is het belangrijk dat provincies ook de ecologisch meest geschikte leefgebieden aanwijzen om de ecologische effectiviteit van het nieuwe stelsel daadwerkelijk te vergroten. Veel provincies hebben de begrenzing van de leefgebieden uiteindelijk in overleg met de collectieven vastgesteld.

Overigens blijkt uit een eerste landelijke analyse van de ruimtelijke ligging en de kwaliteit van de afgesloten beheercontracten dat een deel van deze contracten niet in de ecologisch meest geschikte gebieden ligt (Melman et al. 2016). In totaal is anno 2016 ruim 74.000 hectare aan weidevogelbeheercontracten afgesloten. Van de nieuw afgesloten contracten (58.000 hectare) ligt volgens deze analyse 53 procent van het lichte weidevogelbeheer en 62-64 procent van het zware beheer binnen kansrijk gebied. Deze percentages zijn ten opzichte van 2010 licht gestegen. In 2010 was dit nog 40 procent voor licht beheer en 58 procent voor zwaar beheer (zie verder kader 5.1). Toch is het opvallend dat een flink deel van de contracten (en leefgebieden) dus nog buiten ecologisch geschikt gebied liggen. Daarvoor zijn verschillende verklaringen: (1) om praktische redenen zijn agrarische beheercontracten afgesloten voor hele percelen, terwijl een deel van deze percelen ecologisch niet geschikt zou zijn (Melman et al. 2016), (2) provincies en collectieven hebben andere argumenten, zoals deelnamebereidheid, mee laten wegen bij de begrenzing van leefgebieden en bij het afsluiten van beheercontracten, en (3) er is discussie over de ecologische geschiktheid van specifieke leefgebieden. Een aantal provincies, zoals Zuid-Holland, bleek niet goed uit de voeten te kunnen met de landelijke gegevens over ecologische geschiktheid van gebieden van onder meer Alterra en SOVON, omdat die afweken van lokale kennis over de aanwezigheid van bepaalde soorten zoals weidevogels. Hierdoor lijken sommige gebieden op basis van landelijke gegevens en analyses ecologisch niet geschikt voor weidevogels, terwijl lokale ecologische analyses aangeven dat deze vogels hier wel broeden en jongen grootbrengen. Ook het omgekeerde komt volgens provincies en collectieven voor: gebieden die ecologisch wel geschikt zijn, maar waar desondanks geen weidevogels broeden.

Keuzevrijheid collectieven

Provincies kunnen ook keuzes maken in de manier van begrenzing van leefgebieden en de keuzevrijheid voor de collectieven daarin. Ook op dit punt zijn er verschillen tussen provincies. Provincies zijn op twee manieren te werk gegaan om de leefgebieden te begrenzen: via een strakke begrenzing met weinig keuzevrijheid en flexibiliteit voor collectieven (bijvoorbeeld Drenthe en Zuid-Holland) of juist via een ruime begrenzing met meer keuzemogelijkheden en flexibiliteit voor het collectief (bijvoorbeeld Fryslân en Limburg). De precieze gevolgen van een strakke of ruime begrenzing door provincies voor de effectiviteit van het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer zijn nog niet bekend. De verwachting is dat een ruime begrenzing goed kan werken als het collectief de kennis en expertise in huis heeft om ecologisch goede keuzes te maken (en deze ook maakt). Een strakke begrenzing kan juist goed werken als de provincie deze kennis heeft en het collectief niet of als de provincie vermoedt dat het collectief andere, niet-ecologische, overwegingen centraal stelt bij het afsluiten van contracten.

Het voorbeeld van Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (kader 5.4) laat zien dat de strakke begrenzing van weidevogelgebieden nadelen heeft voor de flexibiliteit van het collectief. In dit geval hanteert het collectief een systeem van resultaatbeloning (vergoeding per nest) waarmee wordt voorkomen dat agrariërs zonder nesten worden beloond. De provincie Zuid-

Holland heeft toch gekozen voor een strakke begrenzing om te voorkomen dat vooral minder ontwikkelde collectieven weidevogelcontracten zouden gaan afsluiten buiten geschikte gebieden. Het voorbeeld van het collectief Waadrâne (kader 5.3) laat zien dat een ruimere begrenzing door de provincie Fryslân juist mogelijkheden biedt voor dit collectief om met lokale kennis flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden.

Kader 5.4 Weidevogelbeheer in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

De provincie Zuid-Holland hanteert een strakke begrenzing van weidevogelgebieden (leefgebied open grasland), omdat PS vreesde dat de collectieven het geld zouden besteden aan plekken waar geen weidevogels (meer) zaten. De provincie wilde de aanwijzing van leefgebieden open grasland bovendien vooral baseren op kaarten met ecologisch kansrijke gebieden (voor weidevogels) die ontleend zijn aan onderzoek van Alterra en SOVON (Melman et al. 2014). Op deze kaarten lag het meest geschikte leefgebied vooral in de Alblasserwaard. Volgens het collectief waren bij deze kaart niet de meest recente vogeltellingen gebruikt. In 2006 en 2009 waren er nog tellingen gehouden door een gecertificeerd bureau. Deze informatie was door Stichting Subsiestelsel Natuur en Landschap Benschop niet gedeeld met SOVON. Vervolgens is het collectief in gesprek gegaan met de provincie over de cijfers en de begrenzing van leefgebieden.



Agrarische natuur in de Alblasserwaard (Foto: Collectief Alblasserwaard-Vijfheerenlanden)

De provincie heeft toen de conclusie getrokken dat de begrenzing veel meer gebaseerd moet worden op de lokale kennis over aanwezigheid van weidevogels. Het collectief zou dus meer ruimte moeten krijgen om, in overleg met de provincie, geschikte gebieden te selecteren. Dit was een omslag in de provinciale aanpak bij de begrenzing van leefgebieden in de hele provincie. Hierbij kwam gebiedskennis veel meer centraal te staan en mochten de collectieven zelf een voorstel doen voor de leefgebieden. De provincie stelde twee voorwaarden aan de begrenzing door de collectieven. Ten eerste moest het collectief overeenstemming bereiken over de begrenzing met terreinbeheerders en vrijwilligersorganisaties. Ten tweede wilde de provincie wel een strakke begrenzing op kavelniveau.

Hierna heeft het collectief Alblasserwaard-Vijfheerenlanden nieuwe tellingen laten uitvoeren door SOVON om een actueel beeld te krijgen van de percelen waar weidevogels voorkomen. In de praktijk blijft dit lastig, omdat weidevogels niet elk jaar terugkomen op dezelfde plek en ook niet altijd broeden op plekken waar je ze, op grond van ecologische kennis, zou verwachten.

Daarnaast past het collectief ook collectief legselbeheer toe voor het lichtere weidevogelbeheer. De deelnemer krijgt dan alleen een vergoeding als er een nest aangetroffen wordt. De strakke begrenzing van het leefgebied door de provincie maakt de uitvoering van het weidevogelbeheer in de praktijk soms ingewikkeld. Als het collectief een contract wil afsluiten voor

andere percelen met veel weidevogels, moet het eerst een zienswijze op het natuurbeheerplan indienen bij de provincie Zuid-Holland om de begrenzing van het leefgebied aan te passen. De provincie doet dit meestal wel, maar hierdoor kan in de praktijk pas een jaar later betaald worden.

Provinciale toetsing gebiedsaanvragen

Ten slotte moesten de provincies de concrete gebiedsaanvragen van de collectieven toetsen aan de doelen van het provinciaal natuurbeheerplan. In de praktijk was van een harde toetsing van de gebiedsaanvragen meestal geen sprake, omdat de gebiedsaanvragen doorgaans in een intensieve samenwerking tussen provincies en collectieven zijn vastgesteld en de meeste knelpunten vooraf al waren besproken. De provinciale toetsing van deze gebiedsaanvragen was hierdoor meestal een formaliteit. Bovendien mogen de provincies de gebiedsaanvragen alleen afkeuren op basis van strijdigheid met het natuurbeheerplan.

Deze werkwijze was ook mogelijk doordat concurrentie tussen verschillende gebiedsaanvragen ontbrak. Een uitzondering is het Maasheggengebied in Noord-Brabant. Dit is het enige gebied in Nederland waar een provincie te maken had met twee concurrerende gebiedsaanvragen: één van het reguliere collectief Oost-Brabant en één van het landelijk collectief Deltaplan Landschap. Hierdoor was de provincie gedwongen om een keuze te maken op basis van een vergelijking op kwaliteit. Uiteindelijk viel de keuze op Deltaplan Landschap, mede vanwege de vernieuwende aanpak waarin het beheer grotendeels wordt uitbesteed aan derden en de beheervergoeding dus slechts gedeeltelijk bij de deelnemende grondeigenaren terechtkomt. Overigens had deze concurrentie wel als nadeel dat zij veel onrust in het gebied heeft veroorzaakt.

5.3.3 Verbreding agrarisch natuurbeheer

Provincies kunnen het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer ook inzetten voor de realisatie van landschapsbeleid, waterbeleid of ander provinciaal beleid. Op deze manier kunnen zij ook een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de collectieven tot brede uitvoeringsorganisatie in het landelijk gebied. De provincies moeten dan wel bereid zijn om over de uitvoering van dit verbrede agrarisch natuurbeheer afspraken te maken met de collectieven.

Landschap heeft een bijzondere positie in het nieuwe stelsel. In principe kunnen bestaande landschapselementen in aanmerking komen voor een vergoeding agrarisch natuurbeheer, maar alleen op basis van ecologische criteria (lees: de aanwezigheid van bepaalde internationaal beschermde soorten). Onder het oude stelsel kwamen deze landschapselementen in aanmerking voor zogenaamde landschapspakketten, waarin ook criteria als landschapsbeleving, recreatie of cultuurhistorie een rol konden spelen. In de praktijk zien we dat provincies op verschillende manieren omgaan met deze landschapselementen. Een compleet overzicht daarvan ontbreekt op dit moment. Wel kunnen we grofweg drie manieren onderscheiden:

1. *Geen subsidie* – Een deel van de landschapselementen met beheersubsidie komt onder het nieuwe stelsel niet meer in aanmerking voor een subsidie agrarisch natuurbeheer. Dit komt bijvoorbeeld doordat provincies scherpere keuzes hebben gemaakt en kiezen voor andere natuurdoelen (bijvoorbeeld Zuid-Holland) of voor specifieke gebieden waar deze pakketten kunnen worden afgesloten (bijvoorbeeld Drenthe).
2. *Een aanvullende provinciale regeling voor landschapsbeheer* – De meeste provincies zijn terughoudend in eigen subsidies voor landschapsbeheer.¹⁶ Groningen hecht bijvoorbeeld wel veel belang aan het beheer van cultuurhistorisch erfgoed zoals wierden en oude dijken, maar vindt het te ver gaan om hiervoor extra structurele uitgaven te

¹⁶ Overigens hebben veel provincies wel een subsidieregeling voor de aanleg van nieuwe landschapselementen.

doen. Uitzonderingen¹⁷ zijn Overijssel, Noord-Brabant en recent ook Drenthe. Overijssel heeft samen met de gemeenten de regeling groenblauwe diensten voor landschapsbeheer, en Noord-Brabant heeft samen met gemeenten en waterschappen een eigen regeling voor onder meer landschapsbeheer (Groen Blauw Stimuleringskader) met bijvoorbeeld beheerpakketten voor elzensingels en hoogstamboomgaarden. Drenthe legt bewust de verantwoordelijkheid bij de gemeenten neer, maar ondersteunt wel een pilot. Deze pilot regeling agrarisch landschapsbeheer (RAL) is opgezet door vijf gemeenten en Landschapsbeheer Drenthe en wordt gefinancierd door deze gemeenten en de provincie. In al deze voorbeelden spelen de collectieven vooralsnog geen belangrijke rol.

3. *Het koppelen van landschapsdoelen aan ecologische doelen (met name droge dooradering)* – Dit zien we in de meeste provincies en het vraagt om een andere onderbouwing van dit beheer dan in het verleden. Voorbeelden zijn de hoogstamboomgaarden in Limburg (zie kader 5.5) en de elzensingels in de Noordelijke Friese Wouden (Fryslân). Overigens geven provincies aan dat de ecologische kennis over de soorten van droge en natte dooradering beperkt is, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld het weildevogelbeheer. Ook voor monitoring is minder aandacht.

Waterbeheergebied is een apart leefgebied in het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer. Provincies kunnen dit leefgebied aanwijzen in hun natuurbeheerplannen. Het agrarisch beheer in deze gebieden moet vervolgens bijdragen aan het halen van de waterkwaliteits- en -kwantiteitsdoelstellingen (klimaatadaptatie, Kaderrichtlijn Water (KRW), Nitraatrichtlijn). Waterbeheer is het beheer langs waardevolle wateren op agrarische gronden en is gericht op de verbetering van de waterkwaliteit of het verhogen van het waterbergend vermogen. Deze waterpakketten worden niet betaald uit het beschikbare budget voor agrarisch natuurbeheer. Provincies en waterschappen kunnen hiervoor wel extra geld ter beschikking stellen en bovendien is cofinanciering mogelijk vanuit het POP3 (Bremner et al. 2016).

Kader 5.5 Landschapspakketten in Limburg

De provincie Limburg legt in het natuurbeheerplan (Provincie Limburg 2015) sterk de nadruk op ontwikkeling en behoud van het Limburgse landschap. Deze verantwoordelijkheid komt volgens de provincie mede voort uit de Europese Landschapsconventie. De provincie legt een koppeling tussen haar landschapsdoelen en het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer. De natuur- en watermaatregelen zorgen er volgens de provincie dus ook voor dat de landschapsdoelen worden bereikt (Provincie Limburg 2015).

De provincie heeft veel voormalige landschapspakketten, zoals hoogstamboomgaarden, ondergebracht bij het leefgebied droge dooradering. Deze pakketten zijn nu meer vanuit een ecologische insteek (voorkomen van soorten) dan vanuit de bestaande landschappelijke insteek (onder andere cultuurhistorie en beleving) beschreven. Bij de hoogstamboomgaarden gaat het nu bijvoorbeeld om ecologisch beheer van het gras onder de bomen en om nestgelegenheid voor bijvoorbeeld steenuilen.

Overigens besloten Gedeputeerde Staten (GS) (na een motie uit PS) in 2015 dat alle lopende contracten (dus inclusief de landschapscontracten) uit het oude stelsel overgesloten mochten worden. Dit betekende dat van een selectie van deelnemers op basis van ecologische criteria nauwelijks nog sprake kon zijn. In plaats daarvan heeft de provincie met het collectief afgesproken dat ze actief gaat inzetten op een verhoging van de ecologische kwaliteit van dit voortgezette beheer tijdens de contractperiode.

¹⁷ Een compleet overzicht van de provinciale regelingen voor landschapsbeheer en -onderhoud ontbreekt.

De waterdoelen zijn in 2016 nog beperkt uitgewerkt in de provinciale natuurbeheerplannen. De provincies Groningen, Fryslân, Overijssel, Zeeland en Limburg hebben dit voor het beheerjaar 2016 nog niet gedaan.¹⁸ Andere provincies hebben dit wel gedaan, soms voor een specifiek waterschap. In de meeste gevallen zien provincies wel een rol voor deze waterpakketten via collectieven, maar ligt de terughoudendheid vooral bij de waterschappen. Belangrijke redenen daarvoor zijn dat waterschappen: (1) het waterbeheer liever zelf uitvoeren of uitbesteden, (2) meer garanties voor continuïteit willen dan de zesjarige contracten in het agrarisch natuurbeheer, en (3) nog onvoldoende bekend zijn met het stelsel en de collectieven. Overigens denken de meeste waterschappen inmiddels wel na over deze manier van agrarisch waterbeheer.

Initiatieven om met het agrarisch natuurbeheer andere provinciale doelen zoals recreatie of milieu te realiseren zijn er nog nauwelijks. Wel heeft het Limburgse collectief Natuurrijk Limburg een partnercontract met de provincie over de realisatie van een deel van het Limburgs Natuurnetwerk (zie paragraaf 4.3.6).

5.3.4 De agrarische collectieven

De belangrijkste organisaties in de uitvoering van het agrarisch natuurbeheer zijn de 41 agrarische collectieven (figuur 5.1). In de praktijk zien we grote verschillen in het aantal collectieven per provincie, hun ontstaansgeschiedenis en aanwezige kennis en ervaring met agrarisch natuurbeheer. De verwachting is dat de manier van werken van de collectieven uiteindelijk grote invloed zal hebben op de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer. Daarover kunnen we echter in dit prille stadium nog geen uitspraken doen.

In de meeste provincies zijn meerdere collectieven gevormd. Koploper is de provincie Zuid-Holland met tien collectieven, gevolgd door Utrecht en Fryslân met zeven collectieven. De provincies Drenthe, Flevoland, Zeeland en Limburg hebben met slechts één collectief te maken. De meeste collectieven liggen binnen één provincie zonder elkaar te overlappen in werkgebied. Alleen op de grenzen van Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland liggen een aantal collectieven binnen twee provincies. Het collectief Deltaplan Landschap (een initiatief van het Louis Bolk Instituut, Werkgroep Grauwe Kiekendief en Vereniging Nederlands Cultuurlandschap) is landelijk actief en heeft in 2016 alleen in Noord-Brabant (Maasheggengebied) met succes een concurrerende gebiedsaanvraag voor agrarisch natuurgebied ingediend.

De collectieven zijn meestal opgericht door: (1) bestaande agrarische natuurverenigingen (met name in de weidevogelprovincies Fryslân, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland) of (2) reguliere landbouworganisaties zoals het Drents Collectief (opgericht door LTO Noord), de Noord-Brabantse collectieven (opgericht door de ZLTO) en Natuurrijk Limburg (opgericht door de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB)). Veel provincies hadden vanwege de benodigde professionalisering en efficiëntie van het agrarisch natuurbeheer wel een voorkeur voor één enkel provinciaal collectief, maar hebben hier nauwelijks op kunnen (of willen) sturen. De achterliggende gedachte was oorspronkelijk dat een collectief minstens een jaaromzet van 1 miljoen euro moest draaien om efficiënt te kunnen werken. Lang niet alle collectieven halen dit momenteel. De collectieven die zijn opgericht door (een of meerdere) agrarische natuurverenigingen hebben als voordeel dat de binding met de agrariërs en burgers in het gebied vaak al goed is. Deze collectievenorganisaties kunnen voortbouwen op de kennis en organisatie van de bestaande agrarische natuurverenigingen.

¹⁸ Overijssel heeft in 2016 wel incidenteel subsidie verleend aan collectieven om met pilots te oefenen in het waterbeheer.



Figuur 5.1

Bron: Portaalnatuurenlanschap.nl (2015)

Vooraf de provincies Fryslân, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben een aantal goed georganiseerde agrarische natuurverenigingen met vaak een lange historie. Overigens geven de provincies aan dat de huidige collectieven in deze provincies ook grote verschillen vertonen in professionaliteit en kennis.

Een effect van het nieuwe stelsel is dus dat er nu een landsdekkende structuur is van agrarische collectieven. De verschillen in professionaliteit, omvang en lokale verankering zijn echter groot. Dit heeft volgens de provincies gevolgen gehad voor de kwaliteit van de gebiedsaanvragen. Sommige provincies maken zich zorgen over de professionaliteit (inclusief ecologische kennis) van bepaalde kleinere collectieven, meestal in gebieden met een zeer beperkte historie van agrarisch natuurbeheer.

De verwachting bij provincies is dat de agrarische collectieven zich niet alleen richten op de deelnemende agrariërs, maar ook andere partijen zoals de terreinbeherende natuurorganisaties en burgers bij hun werkzaamheden betrekken. Sommige provincies verwachten ook dat de collectieven nieuwe verdienmodellen voor agrarisch natuurbeheer gaan ontwikkelen. Voor de participatie van burgers en nieuwe verdienmodellen is in de meeste collectieven nog weinig aandacht geweest, vooral door de tijdsdruk van de introductie van het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer de laatste jaren. Opvallend is dat sommige provincie-medewerkers en collectieven veel verwachten van nieuwe verdienmodellen, terwijl andere zeer sceptisch zijn over de mogelijkheden.

Opmerkelijk is dat ook de samenwerking met de terreinbeherende natuurorganisaties en organisaties voor landschapsbeheer in veel provincies nog moeizaam verloopt. Deze samenwerking is wel van belang, omdat het agrarisch natuurbeheer en de gebieden van de terreinbeheerders soms aan elkaar grenzen met veelal vergelijkbare natuurdoelen (bijvoorbeeld weidevogelbeheer). Door het gebrek aan samenwerking wordt ook de aanwezige kennis bij zowel terreinbeheerders als landschapsbeheerorganisaties, niet altijd optimaal gebruikt. Dit gebrek aan samenwerking heeft in het algemeen te maken met onderling wantrouwen en conflicterende belangen. Het collectief is een nieuwe gebiedspartij die deels ook taken van bestaande partijen overneemt of nog wil overnemen. Zowel de collectieven als de meeste terreinbeheerders geven aan momenteel andere prioriteiten te hebben. Provincies zouden echter graag zien dat de samenwerking tussen collectieven en terreinbeheerders verbetert om het agrarisch natuurbeheer door de collectieven en het natuurbeheer door de terreinbeheerders beter op elkaar af te stemmen en de aanwezige kennis beter uit te wisselen.

5.4 Reflectie op de verwachtingen

In dit hoofdstuk staat een vernieuwing van de bestaande strategie agrarisch natuurbeheer centraal. Het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer is per 1 januari 2016 in werking getreden in alle provincies. Het omvat zowel een inhoudelijke vernieuwing (meer focus op internationaal beschermde soorten) als een organisatorische vernieuwing (uitvoering via agrarische collectieven). De belangrijkste verwachtingen van dit nieuwe stelsel zijn:

1. Provincies wijzen alleen de ecologisch beste leefgebieden aan en verhogen daarmee de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer

De provincies zijn selectiever geweest in het aanwijzen van geschikte leefgebieden voor agrarisch natuurbeheer dan in het verleden. Hierbij heeft de bijdrage aan internationaal beschermde soorten centraal gestaan, maar speelden soms ook andere overwegingen een rol, zoals de aanwezigheid van bestaande contracten, de deelnamebereidheid van agrariërs en de bijdrage aan andere ecologische waarden en andere doelen zoals landschap en recreatie.

Bij de begrenzing van leefgebieden hebben provincies twee modellen gehanteerd: een ruime of een strakke begrenzing. Een ruimere begrenzing biedt mogelijkheden voor collectieven om eigen afwegingen te maken en flexibeler in te spelen op veranderende omstandigheden, maar veronderstelt ook veel ecologische kennis en expertise van het collectief. Daarin zijn grote verschillen tussen de agrarische collectieven. Sommige bouwen voort op vele tientallen jaren ervaring met agrarisch natuurbeheer van agrarische natuurverenigingen, terwijl andere relatief nieuw zijn. Een strakke begrenzing biedt meer mogelijkheden voor provinciale sturing, maar beperkt de mogelijkheden voor sturing door het collectief.

De gevolgen van het nieuwe stelsel voor de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer zijn op dit moment nog niet bekend. Wel hebben provincies meer focus aangebracht in de te beheren gebieden, is het agrarisch natuurbeheer buiten ecologisch kansrijke

gebieden afgenomen, en zijn binnen het weidevogelbeheer veel lichtere pakketten beëindigd en is het aandeel zwaar beheer toegenomen. Daarentegen is het aantal hectares agrarisch natuurbeheer in het nieuwe stelsel afgenomen.

2. De efficiency van het agrarisch natuurbeheer neemt in vergelijking met het oude stelsel toe

Over deze verwachting is op basis van dit onderzoek nog geen uitspraak te doen. In de eerste plaats zijn er nog geen gegevens over de precieze uitvoeringskosten van het nieuwe stelsel ten opzichte van het verleden. Ten tweede is voor het bepalen van de efficiency ook inzicht nodig in de effectiviteit van het nieuwe stelsel (zie verwachting 1).

3. De agrarische collectieven groeien uit tot brede uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid

De veronderstelling dat de agrarische collectieven ook afspraken met de provincie kunnen maken over de realisatie van andere overheidsdoelen dan de ecologische doelen, gaat in de praktijk anno 2016 maar zeer beperkt op.

Provincies hebben in 2016 vooral mogelijkheden voor verbreding van agrarisch natuurbeheer met water- en landschapsdoelen. Een aantal provincies en waterschappen heeft het leefgebied water uitgewerkt en opengesteld voor agrarische collectieven. Toch is het aantal waterpakketten in de praktijk nog beperkt vanwege de terughoudendheid van waterschappen om hiermee aan de slag te gaan. De meeste provincies hebben landschap gekoppeld aan de ecologische doelen vanuit het leefgebied droge dooradering en hebben geen eigen, aanvullende regeling voor (agrarisch) landschapsbeheer. Uitzonderingen zijn de provincies Noord-Brabant en Overijssel, maar deze provinciale landschapsregelingen bestonden al en de uitvoering hiervan loopt niet via de collectieven. Noord-Brabant overweegt dit wel als de collectieven goed blijken te functioneren. De uitvoering van ander provinciaal beleid door collectieven is nog nauwelijks van de grond gekomen. Een uitzondering is het partnercontract van de provincie Limburg met het collectief Natuurrijk Limburg over realisatie van een deel van het Limburgs Natuurnetwerk (zie ook paragraaf 4.3.6).

Een belangrijke verklarende factor voor de beperkte verbreding is dat de collectieven en provincies de laatste jaren alle beschikbare capaciteit hebben moeten inzetten om het agrarisch natuurbeheer te kunnen starten in 2016. Hiermee zitten de twee doelstellingen van het stelsel, namelijk realisatie van internationale soortenverplichtingen en verbreding van collectieven, elkaar in de weg. In de komende jaren moet blijken in hoeverre dit structureel is of een kenmerk is van de opstartfase.

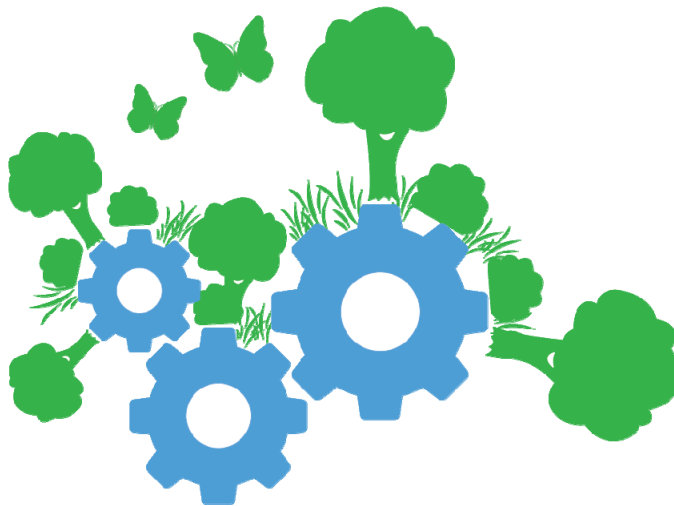
4. De agrarische collectieven vergroten de samenwerking met andere maatschappelijke organisaties rond agrarisch natuurbeheer en ontwikkelen nieuwe verdienmodellen voor agrarisch natuurbeheer

Agrarische collectieven zijn nog nauwelijks toegekomen aan het vergroten van de betrokkenheid van terreinbeheerders, burgers en andere belanghebbenden en het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen voor agrarisch natuurbeheer. In de meeste gevallen zijn de ambities er wel. Concrete voorbeelden van bredere samenwerking met bijvoorbeeld terreinbeheerders en burgers zijn er wel, maar deze bouwen meestal voort initiatieven van agrarische natuurverenigingen. Hetzelfde geldt voor initiatieven om te komen tot nieuwe verdienmodellen. Opvallend is dat de samenwerking tussen agrarische collectieven en terreinbeheerders vaak nog moeilijk op gang komt, vooral gezien de verwevenheid van het agrarisch natuurbeheer en het beheer van het Natuurnetwerk in bepaalde gebieden.

6 Procesbeheer natuur

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de provinciale vernieuwing procesbeheer natuur. In paragraaf 6.2 beginnen we met een korte beschrijving van de vernieuwing en de bijbehorende verwachtingen. Vervolgens behandelen we in paragraaf 6.3 de manieren waarop de provincies invulling geven aan deze vernieuwing. Daarbij gaan we specifiek in op de praktijkervaringen in de gebieden Oostzanerveld (Noord-Holland) en de Maashorst (Noord-Brabant). We sluiten af met een reflectie op de verwachtingen (paragraaf 6.4).



6.2 Beschrijving strategie en verwachtingen

Onder procesbeheer wordt meestal een vorm van natuurbeheer verstaan die aansluit bij natuurlijke processen. De discussie hierover is verweven met ideologische discussies over de vraag welke natuur het meest nastrevenswaardig is en de verschillen tussen enerzijds het sturen op condities voor natuurlijke processen en anderzijds het streven naar behoud en ontwikkeling van specifieke soorten en habitats. In de *Rijksnatuurvisie* (EZ 2014a) staat het streven om meer aan te sluiten bij natuurlijke processen centraal. Het Rijk stelt dat het denken in natuurlijke processen op grotere schaal nu mogelijk is na een periode waarin de nadruk lag op het beschermen en uitbreiden van specifieke natuurgebieden. Een illustratie van dit gedachtegoed zien we terug in het inspiratiedocument *Natuurambitie Grote Wateren* (EZ 2014b), dat gericht is op natuur die maximaal aansluit bij natuurlijke processen. Overigens laten we de discussie over natuurlijke processen in de grote wateren buiten beschouwing vanwege de focus van het Natuurpact (2013) op natuur op het land.

De discussie over procesbeheer speelt ook bij het beheer van specifieke natuurgebieden. Bij procesbeheer is het doel dan het zoveel mogelijk ongestuurd laten verlopen van natuurlijke processen in een natuurgebied. De tegenhanger is patroonbeheer, waarin juist het handhaven van de aanwezige natuur centraal staat (De Snoo 2016: 4). Deze discussies spelen een rol bij natuurbeheerders en de besluitvorming over het beheer van hun natuurgebieden. Zo werkt Staatsbosbeheer in gebieden als de Biesbosch, de Gelderse Poort, Oostvaardersplassen en Lauwersmeer al aan procesbeheer. Provincies spelen hierin een rol omdat zij via hun natuurbeheerplannen (en bijbehorende beheersubsidies) het natuurbeheer van de natuurorganisaties en andere eigenaren aansturen.

Een heel andere reden voor provincies en terreinbeheerders om te kiezen voor procesbeheer is kostenbesparing. De gedachte is dat procesbeheer veel minder geld kost, omdat menselijk ingrijpen bij het beheer feitelijk ontbreekt. Het moge duidelijk zijn dat het argument van kostenbesparingen in tijden van bezuinigingen op natuurbeleid, politiek zeer interessant kan zijn. Hierbij kunnen we onderscheid maken tussen de directe en de indirecte beheerkosten van de natuur. De directe beheerkosten nemen af doordat er minder of geen beheermaatregelen in de natuurgebieden plaatsvinden. Ook de indirecte beheerkosten kunnen afnemen met procesbeheer. Zo worden de kosten voor het waterbeheer mogelijk geringer doordat waterpeilen niet meer kunstmatig laag of hoog gehouden worden.

Naast geld en ecologie biedt procesbeheer volgens provincies de mogelijkheid voor toeristische branding van het gebied. Dat zou een impuls moeten zijn voor het toerisme en daarmee voor de lokale economie. Deze redenering zien we ook in het plan Maashorst, waar we later in dit hoofdstuk uitgebreid op ingaan. De gedachte is dat grootschalig procesbeheer van een natuurgebied tot dusdanig bijzondere natuur en natuurbeleving leidt dat hierdoor nieuwe verdienmodellen voor recreatie en toerisme ontstaan.

In deze studie hebben we ons gericht op provincies die procesbeheer (of beheerarme natuur) zien als een nieuwe strategie om vorm te geven aan de doelen van het provinciaal natuurbeleid. Bij procesbeheer gaat het dan om het toepassen van andere vormen van natuurbeheer, waarbij minder beheer wordt uitgevoerd en het beheer meer aansluit op natuurlijke processen. Procesbeheer kan inhouden dat een natuurgebied helemaal niet meer wordt beheerd, maar omvat ook minder intensieve vormen van beheer.

Samenvattend kunnen we drie algemene verwachtingen van de strategie procesbeheer in het provinciaal natuurbeleid formuleren. Dit zijn:

1. Procesbeheer van natuurgebieden is goedkoper dan regulier beheer.
2. Procesbeheer van natuurgebieden draagt bij aan de realisatie van provinciale natuurdoelen.
3. Grootschalige procesnatuur biedt mogelijkheden voor nieuwe vormen van recreatie en toerisme.

Het belang van de afzonderlijke verwachtingen kan per provincie verschillen. De toepassing van deze strategie in het provinciaal natuurbeleid en de ervaringen in de praktijk bespreken we in de volgende paragraaf.

6.3 De praktijk in provincies

6.3.1 Algemeen beeld

Uit de analyse van het provinciaal natuurbeleid (Kuindersma et al. 2015) blijkt dat de strategie procesbeheer of procesnatuur in recente natuurnota's expliciet is genoemd door de provincies Utrecht, Noord-Holland en Noord-Brabant. Dat betekent niet dat procesbeheer als strategie in andere provincies niet speelt. Zo is het voor sommige provincies een mogelijke

strategie voor de toekomst en in veel natuurgebieden, zoals de Oostvaardersplassen, ook de bestaande praktijk van het natuurbeheer.

De provincie Utrecht heeft gekozen voor de 'systeembenadering' als een van de pijlers van het natuurbeleid (Provincie Utrecht 2013a). Dat betekent dat natuurlijke processen meer ruimte krijgen dan voorheen en dat kan leiden tot efficiënter en effectiever beheer. De provincie kiest voor een natuurdoel op hoofdlijnen dat past bij het bodem- en watersysteem om daarna de natuurlijke processen zoveel mogelijk hun gang te laten gaan. Dit betekent dat de provincie in het natuurbeheerplan niet meer per perceel natuurdoelen vastlegt, maar met beheerders natuurdoelen afspreekt voor veel grotere gebieden. Dit kan leiden tot beheerarme natuur, maar ook tot intensief beheer. Beheerarme natuur is geen doel op zichzelf. De natuurlijke processen (bijvoorbeeld het watersysteem) zijn leidend, maar deze processen kunnen ook om intensief beheer vragen.

De provincie Noord-Holland heeft in de *Agenda Groen* (Provincie Noord-Holland 2013) geen algemene ambities met betrekking tot procesbeheer of procesnatuur opgenomen. Wel is de provincie in 2015 naar aanleiding van een motie uit PS gestart met een pilot beheerarme natuur in het Oostzanerveld, om te onderzoeken of het beheer van het veenweidegebied goedkoper kan. Dit past in het provinciaal beleid om niet te tornen aan de oorspronkelijke ambities van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en in te zetten op pilots met private financiering voor groen en goedkoper beheer.

In de provincie Noord-Brabant is procesnatuur een expliciet doel in het natuurbeheerplan (Provincie Noord-Brabant 2012). De provincie geeft aan dat een Natuurnetwerk beter kan functioneren als meer gebruik wordt gemaakt van natuurlijke processen zoals predatie, begrazing en het herstellen van kringlopen door bijvoorbeeld het toestaan van successie. De provincie noemt dit procesbeheer en verwacht structureel kosten te besparen door meer procesbeheer toe te passen in plaats van patroonbeheer (Provincie Noord-Brabant 2012: 26-27).

We zoomen nu in op de toepassing van de strategie procesbeheer in Noord-Holland en Noord-Brabant vanwege ervaringen die in deze provincies met deze vernieuwing zijn opgedaan.

6.3.2 Case Noord-Holland

Het natuurbeleid van de provincie Noord-Holland staat in de *Agenda Groen* (Provincie Noord-Holland 2013). De provincie heeft daarin vastgelegd dat zij niet tornt aan de omvang van de Ecologische Hoofdstructuur (nu: Natuurnetwerk). In het kader van deze ambitie start de provincie een aantal pilots om private financiering van groen aan te boren en om het beheer goedkoper uit te voeren.

Om de bescherming van de voormalige Nationale Landschappen (zoals Laag Holland en het Groene Hart) te garanderen, hebben Provinciale Staten in 2011 een motie aangenomen om te onderzoeken of het beheer van het veenweidegebied goedkoper kan. Eerder had gedeputeerde Jaap Bont ook al gesuggereerd dat het beheer van deze gebieden goedkoper zou moeten kunnen. In de *Agenda Groen* wordt de komst van een pilot beheerarme natuur aangekondigd. Over het doel van de pilot staat in de *Agenda* het volgende: '*te onderzoeken in hoeverre beheerarme natuur een bijdrage kan leveren aan efficiënter beheer, hogere ecologische waarden en de natuurbeleving van bewoners*' (Provincie Noord-Holland 2013: 19). Later heeft de provincie het Oostzanerveld in Laag Holland als pilot geselecteerd.

De pilot beheerarme natuur is nadrukkelijk verbonden met de discussie over de toekomst van het veenweidegebied. Meer specifiek gaat deze discussie over de bodemdaling en de

toekomst van het waterbeheer en de landbouw in het gebied. Het algemene beleid is gericht op veenbehoud en het tegengaan van bodemdaling. Dit vraagt om duidelijke keuzes per deelgebied. Voor het Oostzanerveld staat het volgende beleid centraal: *'In gebieden met een marginale landbouwfunctie staat veenbehoud en verbetering van de waterkwaliteit voorop. Eventueel worden delen van het gebied passief vernat en/of worden bestaande onderbemaalingen opgeheven'* (Provincie Noord-Holland 2013: 18). Voor de uitvoering zou een werkgroep worden opgericht onder leiding van de gemeente Oostzaan. Later is het initiatief voor beheerarme natuur hieraan gekoppeld.

In Noord-Holland wordt momenteel alleen in de pilot in het Oostzanerveld ervaring opgedaan met de nieuwe beleidsstrategie (zie kader 6.1). Uit de ervaringen met deze pilot moet vervolgens een advies komen over de wenselijkheid om deze strategie uit te breiden naar andere gebieden in Noord-Holland. Omdat het nog niet zover is, kunnen we beheerarme natuur nog geen provinciebrede strategie noemen. De pilot kan wel het startpunt zijn voor zo'n strategie.

De pilot Oostzanerveld laat vooral zien dat de implementatie van procesbeheer in de praktijk zeer moeilijk kan zijn. De lokale weerstand tegen procesbeheer zorgde in dit gebied er ook voor dat de pilot inmiddels heel anders, en minder vernieuwend, is vormgegeven dan aanvankelijk de bedoeling was.

Kader 6.1 Beheerarme natuur in het Oostzanerveld

Oostzanerveld is een veenweidegebied dat ligt binnen de gemeente Oostzaan en het voormalige nationaal landschap Laag Holland. Het karakteristieke open veenweidelandschap is een belangrijke broedplaats voor weide- en moerasvogels en het gebied is dan ook aangegeven als Natura 2000-gebied. Het veenweidelandschap staat echter onder druk. Het veen verdwijnt langzaam, met name doordat het ontwaterd wordt voor de landbouw. Tegelijkertijd gaat de positie van de landbouw in het gebied achteruit. Volgens de provincie zou de landbouw zelfs al vrijwel verdwenen zijn uit het gebied. Er zijn volgens betrokkenen nog twee à drie boeren actief, naast enkele hobbyboeren. Bovendien is deze groep behoorlijk vergrijsd en hebben de boeren vaak geen opvolger. Overigens is Staatbosbeheer eigenaar van een groot deel van dit gebied en wordt een deel van het beheer uitbesteed aan boeren.

De provincie Noord-Holland was aanvankelijk (2011) van plan om in de pilot Oostzanerveld het beheer vrij ingrijpend te beperken en ook waterstanden omhoog te brengen. De gedeputeerde liet in een bijeenkomst zelfs een keer de term moeras vallen. Dit veroorzaakte al snel veel onrust onder de lokale bevolking. De plannen van de provincie werden gezien als een overval en bovendien wilden de boeren en andere bewoners juist graag het bestaande open landschap behouden. Zonder beheer zou dit in rap tempo dichtgroeien met bomen of veranderen in een moeras, zo was de gedachte. In de gemeenteraad werden verschillende moties aangenomen tegen de plannen van de provincie. Hierop trok de provincie de aanvankelijke plannen in.

Toch heeft de provincie uiteindelijk in 2014-2015 een pilot beheerarme natuur opgezet in Oostzanerveld. De ambities hiervan zijn echter wel aangepast ten opzichte van de eerdere plannen om waterpeilen omhoog te brengen en het beheer vrijwel helemaal te stoppen. Uit de pilot moet nu blijken of het beheer efficiënter kan, zonder dat dit ten koste gaat van de natuur. In de pilot staat beheerarme natuur centraal en dus niet natuur die volledig haar gang kan gaan. Zonder beheer zouden de veenweidegebieden in rap tempo dichtgroeien met riet, bomen en struiken. Geen beheer verhoudt zich ook moeilijk tot sommige Natura 2000-doelen in het gebied en tot de beheermaatregelen vanuit de PAS-gebiedsanalyse, bijvoorbeeld om verbossing te voorkomen. Dit betekent dat in de pilot minder maatregelen worden genomen dan bij de huidige vorm van beheer. Er is sprake van minimale beweiding, waarbij wordt afgezien van bemesting en mechanische handelingen, zoals het rollen, slepen en

maaieren van de grasmatten. Het vee blijft het hele seizoen op het land en wordt niet verplaatst naar andere percelen.

De uitvoering van de pilot is opgepakt door de agrarische natuurvereniging Water, Land & Dijken. Deze vereniging wil graag het open agrarische landschap behouden inclusief de bijbehorende weidevogels. Vanuit dit belang heeft zij aangeboden om de pilot uit te voeren. De uitvoering wordt begeleid door de werkgroep Oostzanerveld, die bestaat uit de gemeente Oostzaan (voorzitter), Staatsbosbeheer, de provincie Noord-Holland, Vogelbeschermingswacht "Zaanstreek", Stichting Vrienden van het Oostzanerveld, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de agrarische natuurvereniging Water, Land & Dijken. Het animo bij de boeren is niet zo groot als vooraf was verwacht. Deels komt dit doordat boeren liever gewoon boeren zonder al te veel beperkingen. Bovendien zijn er niet veel actieve boeren meer in het gebied. Uiteindelijk deden er drie boeren mee aan de pilot en is in 2015 gestart met een driejarige proef op 12 hectare van Staatsbosbeheer. De pilot houdt in dat de koeien van half juni tot eind september in het gebied zullen lopen zonder dat ze nog zoals gebruikelijk tussendoor verplaatst worden. Daarnaast zal er niet meer gemaaid en bemest worden. Overigens werd er in dit gebied al weinig gemaaid omdat het arbeidsintensief is en weinig opbrengt. Het idee is dat met dit beheer het gebied wel open blijft en meer natuurresultaten oplevert. Bovendien nemen de kosten af door het verminderen van het aantal vaarbewegingen. Volgens de agrarische natuurvereniging levert het beheer Staatsbosbeheer jaarlijks ongeveer 450 euro op via het beheerpakket weidevogelgrasland. In de pilot krijgen de boeren nu 150 euro per hectare voor het beheer. Aan de hand van de resultaten gaat de provincie kijken of deze methode van beheer ook in andere gebieden kan worden toegepast. De provincie heeft 25.000 euro uitgetrokken voor de pilot.

In de streek is er nog steeds veel discussie over het beheer van het Oostzanerveld. Deels gaat die over de kans van slagen van de pilot en betwijfelen mensen of het wel mogelijk is om beheerarm te gaan werken. Er is nu al weinig beheer omdat de landbouw nog maar weinig kan verdienen in dit gebied: kun je hier nog geld verdienen als je het land nog minder beheert? Voor een ander deel gaat deze discussie over de toekomst van het Oostzanerveld en dus over de wenselijkheid van nieuwe ontwikkelingen. In het algemeen lijkt de lokale bevolking gekant te zijn tegen grote veranderingen als verruiging en verbossing van het gebied en wil zij de cultuurhistorische waarden (openheid) behouden.

In de pilot worden niet alleen de effecten op de natuur (weidevogels en vegetatie) onderzocht, maar is de provincie ook een belevingswaardenonderzoek gestart. De provincie wil weten of de protesten tegen grote veranderingen in het landschap nu vooral komen uit een kleine groep mensen of dat dit geluid breed gedragen wordt onder de bevolking.

Pas in 2018 zullen de eerste resultaten bekend zijn, maar de agrarische natuurvereniging heeft berekend dat het beheerarm werken een besparing van jaarlijks ongeveer 150 euro per hectare aan beheerkosten (voor Staatsbosbeheer) zal opleveren. Met de huidige vorm van beheer is ruim 500 euro per hectare per jaar gemoeid.

Overigens zijn de verwachtingen over de pilot inmiddels bijgesteld. Voor de betrokkenen is nu wel duidelijk dat deze pilot geen oplossing biedt voor de veenweideproblematiek. De bodemdaling wordt er niet mee aangepakt en ook het watersysteem niet. De provincie blijft bodemdaling en hoge beheerkosten overigens als probleem ervaren, terwijl de inwoners van het gebied zelf hier geen probleem in zien. Ook Staatsbosbeheer is kritisch op de pilot, omdat dit soort vormen van beheer elders in Laag Holland al uitgeprobeerd zijn en de effecten volgens Staatsbosbeheer dus ook al lang bekend zijn. Staatsbosbeheer verwacht daarnaast dat het besparingen in beheerkosten meteen weer kwijt zal zijn aan communicatie ('gedoe') met de omgeving. Dit omgevingsmanagement zal naar verwachting wel tijdelijk zijn, omdat mensen aan de veranderingen zullen gaan wennen. Maar hoe lang dat gaat duren, is niet bekend.

6.3.3 Procesbeheer in Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant schrijft in de natuurnota *Brabant Uitnodigend Groen* dat de provincie streeft naar meer procesbeheer. De verwachting is dat het Natuurnetwerk beter kan functioneren als meer gebruik wordt gemaakt van natuurlijke processen zoals predatie, begrazing en het herstellen van kringlopen door bijvoorbeeld het toestaan van successie (Provincie Noord-Brabant 2012: 17). De provincie werkt deze beleidsambitie uit in het natuurbeheerplan met bijbehorende beheersubsidies en door procesbeheer in specifieke gebieden te ondersteunen.

In het provinciaal natuurbeheerplan geeft de provincie in de toelichting op de ambitiekaart aan dat het totale areaal procesbeheer mag groeien van circa 19.000 hectare naar circa 20.800 hectare binnen de natuurtypen 'kalk- en zandlandschap' en 'rivier- en moeraslandschap'. Deze natuurgebieden moeten dan wel een oppervlakte van ten minste 500 hectare hebben, omdat procesbeheer alleen op deze schaal goed tot zijn recht komt, meent de provincie. Natuurbeheerders kunnen in deze gebieden dus kiezen voor procesbeheer en hiermee bespaart de provincie op de eigen beheerkosten omdat de beheersubsidies lager zijn dan bij intensiever beheer (Provincie Noord-Brabant 2012: 5). De index natuur en landschap gaat voor dit beheertype in 2015 uit van een standaardkostprijs van ruim 85 euro per hectare per jaar.¹⁹ Het tarief voor natuurbeheer van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) is een percentage (75 procent) van de standaardkostprijs.²⁰

Daarnaast wil de provincie procesbeheer actief stimuleren in specifieke gebieden. Al vanaf 2002, dus ruim voor de huidige decentralisatie, heeft de provincie in haar natuurbeleid een ambitie geformuleerd voor begeleid natuurlijke eenheden. In deze eenheden moesten natuurlijke processen in een aaneengesloten natuurgebied van meer dan 500 hectare centraal staan. Aanvankelijk waren hiervoor dertien gebieden geselecteerd. In dit beleid speelde mogelijke kostenbesparingen helemaal geen rol. Het ging toen nog puur om het streven naar natuurlijkheid.

Dit beleid voor de begeleid natuurlijke eenheden is nauwelijks van de grond gekomen. In de praktijk bleek procesbeheer vaak op bezwaren te stuiten vanuit de beheerders en vanuit de omgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Chaamse bossen. Staatsbosbeheer vond dit gebied landschap-ecologisch en qua schaal (te klein) niet geschikt voor procesbeheer (type natuurlijk zandlandschap). In andere gebieden waren er bezwaren tegen procesbeheer vanuit het natuurbeheer of het behoud van cultuurhistorische waarden. Het gaat dan bijvoorbeeld om heideterrainen of stuifzand, die bij volledig procesbeheer dicht zouden groeien, terwijl terreinbeheerders, bevolking en provincie het erover eens zijn dat de heide en het stuifzand juist behouden moeten worden. Bovendien gaan met procesbeheer ook karakteristieke, en soms ook beschermd, soorten verloren.

Uiteindelijk is alleen in de Maashorst op initiatief van lokale partijen een gebiedsproces opgestart met als hoofddoel het streven naar een begeleid natuurlijke eenheid ofwel procesnatuur (zie kader 6.2). In de andere gebieden passen terreinbeheerders soms in deelgebieden wel procesbeheer toe, maar is geen sprake van procesnatuur voor het hele gebied.

¹⁹ www.portaalnatuurenlanschap.nl/themas/overzicht-typen-natuur-en-landschap/standaard-kostprijzen/

²⁰ Ter vergelijking is de standaardkostprijs van een hectare trilveen becijferd op 2.452 euro per jaar en een hectare droge heide op 243 euro per jaar. De kosten van multifunctioneel bos met productiefunctie zijn soms nog lager dan die van procesbeheer.

Kader 6.2 Procesnatuur in de Maashorst

De Maashorst is het grootste aaneengesloten natuurgebied van Noord-Brabant en ligt in de gemeenten Bernheze, Uden, Landerd en Oss. Staatsbosbeheer en deze vier gemeenten zijn de grootste grondeigenaren. Het is een natuur- en cultuurlandschap met bossen, heidevelden, stuifduinen, vennen, weiden en kronkelbeekjes. Het initiatief voor procesnatuur in de Maashorst komt uit het gebied zelf. De stuurgroep Maashorst nam hierin vanaf het begin het initiatief. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeenten Bernheze, Landerd, Oss en Uden, de provincie Noord-Brabant, waterschap Aa en Maas, Staatsbosbeheer, Recron, Natuurcentrum Maashorst, agrarische natuurvereniging De Maashorstboeren, ZLTO-afdelingen, regionale natuur- en milieuorganisaties en VVV Noordoost-Brabant. In 2009 legde deze stuurgroep haar visie vast in het Maashorst Manifest. Specifiek voor de natuur werd ook in 2009 het Natuurplan De Maashorst opgesteld met een toekomstperspectief voor 2050. Het doel is om het natuurgebied verder te ontwikkelen met een harmonieuze afwisseling van steden en dorpen, natuur, gastvrijheid, zorg en leefbaarheid. Het Natuurplan schetst voor het jaar 2050 een 3.500 hectare groot natuurgebied met bos, heide, grazige vegetaties, vennen en stromende beekjes. Het meest controversieel is het plan voor het uitkopen van de landbouwbedrijven uit de natuurkern en de natuurschil. Deze aankopen zijn cruciaal voor het realiseren van procesbeheer in de Maashorst. Als alle landbouwgrond in de natuurkern is aangekocht, kan de verdroging van het gebied beter worden bestreden.



Wisenten in de Maashorst (foto: Leo Linnartz/ARK Natuurontwikkeling)

Voor de uitvoering van dit plan in de eerste vijf jaar is de Stichting ARK benaderd. ARK is een organisatie zonder winstoogmerk, die zich richt op het tot stand brengen van robuuste natuurgebieden waar veel ruimte is voor natuurlijke processen. Sinds een paar jaar verwerft de organisatie ook gronden. De stuurgroep Maashorst verwachtte dat ARK slagvaardiger en daardoor goedkoper kan werken dan de provincie.

In oktober 2013 zijn er samenwerkingsovereenkomsten tussen de provincie en gemeenten, en ARK getekend. In de overeenkomst met de provincie staat de opdracht aan de Stichting ARK om 180 hectare landbouwgrond aan te kopen en in te richten als natuur en 58 hectare reeds verworven landbouwgrond in te richten als natuur. In de natuurschil bestaat de mogelijkheid om 54 hectare landbouwgrond niet aan te kopen, maar om afspraken te maken met

agrariërs volgens het concept Ondernemend Natuurnetwerk (zie ook paragraaf 3.3.4.). ARK heeft verder vrijheid van handelen om de prestaties voor het gebied op eigen wijze binnen vijf jaar te realiseren en wordt in 2018 afgerekend op het resultaat (zie ook paragraaf 4.3.5). In 2014 en 2015 heeft ARK samen met de betrokken beheerders gewerkt aan het integraal beheer- en inrichtingsplan (IBeP). In dit plan staan de maatregelen voor de korte termijn (2015-2019). Vooral het beheer van de grote eigenaren (Staatsbosbeheer en de vier gemeenten) moet beter worden afgestemd. Voor de natuurontwikkeling verlegt het IBeP de focus van inrichting en beheer naar het op gang brengen van natuurlijke processen met maatregelen zoals begrazing, bosontwikkeling, herstel van het watersysteem, faunabeheer en ontsnippering. Voor de begrazing wordt vanaf 2016 een combinatie van wisenten, taurossen en exmoorpony's uitgezet als wilde grazers. Verder is het plan gericht op een natuurlijker bosbeheer. Op de korte termijn (2016-2025) zullen er in de natuurkern bomen worden gekapt en andere (inheemse) soorten aangeplant. Pas na dit aanloopbeheer is er echt procesbeheer van het bos in de natuurkern mogelijk. Dat is dus na 2025. Dan zal daar ook geen houtoogst meer plaatsvinden. Het herstel van het watersysteem betreft maatregelen als het herstellen van vennen en beken, het dempen van sloten en het aanleggen van stuwen om water vast te houden. Het faunabeheer omvat vooral het stoppen van de jacht in de natuurkern en bij ontsnippering gaat het om maatregelen rond lokale wegen en het openstellen van bestaande natuurbruggen voor groot wild.

Een belangrijk onderdeel van het beheerplan is de communicatie met de omgeving. Deze wordt sinds het vaststellen van het beheerplan opgepakt door ARK en het programmabureau. Draagvlak bij de omwonenden is immers een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van het natuurplan. Na de discussies over het Maashorstplan in 2009 is er weinig aandacht geweest voor het debat in de streek. Dit debat wordt na de vaststelling van het IBeP weer actief opgepakt. Overigens ervaren sommige agrariërs en omwonenden het beheerplan wel als een soort overval. Het plan lijkt als in beton gegoten. Een complicerende factor is dat ARK geen gebiedspartij is en geen binding heeft met het gebied en de inwoners. Vanuit de landbouw is in ieder geval weerstand tegen de plannen voor procesnatuur. Zo is er angst voor de uitbraak van dierziekten door de aanwezigheid van de grote grazers, angst voor wildschade en discussie over de noodzaak van het uitkopen van boeren uit de natuurkern en -schil. Toch biedt het plan ook mogelijkheden voor boeren voor initiatieven met streekproducten, agrarisch natuurbeheer, recreatie en andere vormen van verbrede- en natuurinclusieve landbouw. Deze mogelijkheden gelden alleen voor de natuurschil. In de natuurkern is geen ruimte meer voor de landbouw.

Overigens staat voor de stuurgroep (en aangesloten Maashorstpartijen) het uiteindelijke natuurdoel van procesnatuur niet meer ter discussie. De ruimte voor flexibiliteit zit nog vooral in de snelheid waarmee maatregelen worden genomen. Het einddoel van het natuurplan ligt in 2050 zodat er nog wel ruimte is om bepaalde maatregelen uit te stellen of juist eerder te nemen. Daarnaast kan er geschoven worden met de plekken waar procesnatuur wordt geïntroduceerd: meer in de kern van het gebied of tot de grenzen van de natuurschil. Cruciaal blijft wel de aankoop van de grond, vooral in de natuurkern. Dit moet op vrijwillige basis gebeuren. Als het niet lukt om alle grond in de natuurkern aan te kopen, zullen de natuurdoelen moeten worden bijgesteld.

De aankoop van grond is al in volle gang. Tot 1 april 2016 heeft ARK 52 hectare aangekocht waaronder 18 hectare ruilgrond. De aankoop van de cruciale landbouwgrond in de natuurkern verloopt echter zeer moeizaam. De lokale agrarische natuurvereniging de Maashorstboeren verwacht niet dat ARK dit uiteindelijk voor elkaar krijgt. Dit is immers in de afgelopen dertig jaar ook niet gelukt, zo is de redenering. Bovendien stijgen de prijzen van landbouwgrond en kunnen zelfs gestopte of gepensioneerde boeren nog goed geld verdienen door de grond te verhuren aan vollegrondstelers en telers van aardbeien- en aspergeplanten. De agrarische natuurvereniging heeft wel een alternatief, namelijk een vorm van agrarisch natuurbeheer of Ondernemend Natuurnetwerk. Dit zal wel een bijstelling van de natuurplannen betekenen, namelijk meer agrarisch cultuurlandschap in plaats van procesnatuur.

Ook in Noord-Brabant is de implementatie van procesnatuur dus nog niet eenvoudig. Uit het voorbeeld van de Maashorst blijkt dat het succes van procesbeheer in dit gebied afhankelijk is van de vrijwillige aankoop van landbouwgrond. Als dit niet lukt is het realiseren van procesbeheer buiten bereik.

Een succesfactor voor het proces tot nu toe is het ontbreken van de Natura 2000-status. Met een Natura 2000-status zou het toepassen van procesbeheer volgens betrokkenen moeilijker zijn geweest, omdat Natura 2000 vooral gericht is op het behouden van bestaande natuurwaarden. Een andere succesfactor is het lokale initiatief van de stuurgroep Maashorst en het feit dat deze erin geslaagd is om haar natuurinitiatief uit te bouwen en te koppelen aan ander provinciaal beleid en andere maatschappelijke doelen (zoals recreatie). Zo heeft de provincie de Maashorst aangewezen als provinciaal Natuurnetwerk, 'Landschap van Allure' en provinciaal landschap. Hierdoor was het vrij makkelijk om aan provinciaal geld te komen voor nieuwe projecten en initiatieven, bijvoorbeeld rond zorg, streekproducten en recreatie. De beschikbaarheid van dit geld en de integrale benadering versterkten ook de bestaande samenwerking tussen gebiedspartijen. Het natuurplan Maashorst is ingepast in een integraal gebiedsplan dat ook sterk gericht is op economische ontwikkeling. Door het gebied natuurlijker in te richten en bijvoorbeeld de wisent terug te brengen, zien de gemeenten mogelijkheden de natuur te koppelen aan nieuwe economische dragers. Dan gaat het bijvoorbeeld om recreatie en horeca, maar ook om de ontwikkeling van streekproducten door de Maashorstboeren. Procesnatuur wordt dus ook gezien als economische drager en moet ook voor werkgelegenheid zorgen.

6.4 Reflectie op de verwachtingen

Procesbeheer natuur is een vernieuwing binnen de strategie beheer van het Natuurnetwerk. De vernieuwing omvat nieuwe vormen van extensief natuurbeheer gericht op het herstel van of meebewegen met natuurlijke processen. Provincies kunnen procesbeheer stimuleren vanuit de behoefte aan kostenbesparingen of betere ecologische resultaten. De belangrijkste verwachtingen van deze vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid zijn:

1. *Procesbeheer van natuurgebieden is goedkoper dan regulier beheer (of patroonbeheer)*

De kosten van beheerders en de provincie voor natuurbeheer nemen vaak af als gekozen wordt voor procesbeheer in natuurgebieden. De kostenbesparing hangt overigens wel sterk af van de kosten van het oorspronkelijke beheer. Desondanks zijn de directe beheerkosten bij procesbeheer meestal lager. De reden hiervoor is dat dit beheer veel minder ingrepen of helemaal geen ingrepen vraagt van natuurbeheerders en daardoor kan de provinciale beheersubsidie (Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)) omlaag.

Toch is de praktijk weerbarstiger. Immers, het mogelijk maken van procesbeheer blijkt vaak lastig. Voordat procesbeheer kan worden toegepast, moet zijn voldaan aan ecologische en maatschappelijke randvoorwaarden met bijbehorende kosten. Ecologische randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld de inrichting van het gebied of het op orde brengen van milieucondities zodat de gewenste natuur zich kan gaan ontwikkelen. Dit zijn soms ingrijpende en kostbare maatregelen zoals het aankopen en inrichten van landbouwgronden, het kappen van bomen, het uitzetten van wilde dieren of maatregelen om het watersysteem op orde te brengen. De kosten hiervan zullen per gebied verschillen. Deze kosten zijn ook mede afhankelijk van de termijn waarop de gewenste natuurdoelen moeten zijn gerealiseerd.

Bij de maatschappelijke randvoorwaarden gaat het vooral om de steun van de omwonenden voor de plannen. Vooral het voorbeeld Oostzanerveld laat zien dat de gehechtheid van de bevolking aan bestaande natuur- of landschapswaarden groot kan zijn. Daardoor kan verzet ontstaan tegen procesnatuur. In sommige gevallen kan de communicatie over procesnatuur een flinke kostenpost gaan vormen. Om draagvlak te verkrijgen kan het soms nodig zijn om de natuurplannen aan te passen of uit te stellen of wellicht te compenseren met andere maatregelen. Naarmate de weerstand tegen de plannen groter is, zullen deze maatschappelijke kosten toenemen.

De conclusie is dat de introductie van procesbeheer in veel gevallen misschien een besparing oplevert in de directe beheerkosten voor de natuurbeheerder en de provincie, maar dat de introductie van procesbeheer ook vraagt om investeringen om te voldoen aan de ecologische en maatschappelijke randvoorwaarden. Deze aanloopkosten zijn vaak onzeker en afhankelijk van de precieze lokale situatie en ambities.

2. *Procesbeheer van natuurgebieden draagt bij aan de realisatie van provinciale natuurdoelen*

Gezien de prille ervaringen in de onderzochte gebieden is het niet mogelijk om hier een harde conclusie over te trekken. Of deze doelen worden gehaald, is afhankelijk van de manier waarop de provinciale natuurdoelen zijn geformuleerd. Duidelijk is dat procesbeheer op gespannen voet kan staan met beleid waarin behoud en herstel van specifieke soorten centraal staat, zoals in de Natura 2000-gebieden. Mede hierdoor wordt de aanwijzing als Natura 2000-gebied in de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant soms als een belemmering gezien voor de introductie van procesbeheer. In de Maashorst wordt het ontbreken van een Natura 2000-status zelfs als succesfactor voor het ontwikkelen van procesnatuur gezien. In de praktijk ontstaat vaak spanning bij het invoeren van procesbeheer met lokale inwoners en boeren. Deze gaan uit van andere natuurbeelden en wensen, waarbij procesbeheer niet altijd goed past. In zowel de Maashorst als Oostzanerveld zien we weerstand vanuit de bevolking tegen de voorstellen om procesbeheer te introduceren, omdat de bevolking zich verzet tegen veranderingen in natuur en natuurbeheer. Bij dit verzet spelen ook angst voor wildschade en voor de mogelijke effecten van procesbeheer op de volksgezondheid soms een rol.

3. *Grootschalige procesnatuur biedt mogelijkheden voor nieuwe vormen van recreatie en toerisme*

Deze veronderstelling is op dit moment nog moeilijk te toetsen. Bovendien zien we deze veronderstelling vooralsnog alleen in de case Maashorst terugkomen. Het beeld van ongerepte natuur in de Maashorst met als icoon de wisent fungeert daarbij als 'branding' van het gebied. De verwachting is dat procesbeheer nieuwe vormen van recreatie en toerisme zal opleveren en daarmee een impuls kan zijn voor de lokale economie. In het voorbeeld uit Noord-Holland wordt de verbinding met economie helemaal niet gemaakt. Hier gaat het vooral om besparingen op de beheerkosten en is lokaal helemaal nog geen sprake van nieuwe verdienmodellen gekoppeld aan procesbeheer.

7 Conclusies

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we eerst een korte reflectie op de vernieuwingen en hun plaats in het provinciaal natuurbeleid (paragraaf 7.2). Vervolgens vatten we de verwachtingen en de belangrijkste bevindingen per vernieuwing nog eens kort samen (paragraaf 7.3). Ten slotte volgt per vernieuwing nog een overzicht van de belangrijkste kansen voor provincies om deze vernieuwing toe te passen in de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid (paragraaf 7.4). Hierbij richten we ons niet alleen op de provincies die al experimenteren met deze vernieuwingen, maar ook op de provincie die dit in de toekomst willen gaan doen.

7.2 Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid

In deze studie zijn we ingegaan op beleidsvernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid die zijn ontstaan na de decentralisatie in de periode 2011-2013. Deze vernieuwingen zijn nieuwe manieren om de doelen van het provinciaal natuurbeleid te realiseren. Daarbij kan het gaan om een vernieuwing binnen een bestaande beleidsstrategie uit het natuurbeleid (realisatie Natuurnetwerk, verbeteren milieu- en watercondities, natuurbeheer) of om de introductie van een geheel nieuwe beleidsstrategie in het natuurbeleid. We hebben vernieuwingen geselecteerd die in meerdere provincies spelen en al in de praktijk worden toegepast.

In dit rapport staan de volgende vijf vernieuwingen centraal:

1. *Natuur op uitnodiging* – Verschillende provincies nodigen burgers en bedrijven uit om een bijdrage te leveren aan natuurrealisatie in hun provincie. Vaak gebeurt dit onder de noemer van uitnodigingsplanologie, waarbij provincies medewerking willen verlenen aan initiatieven van burgers en bedrijven die een bijdrage leveren aan de realisatie van provinciale natuurdoelen. Dit is een nieuwe beleidsstrategie in het natuurbeleid, waarin provincies proberen nieuwe natuur te realiseren naast de bestaande of geplande natuur van het Natuurnetwerk.
2. *Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk* – Dit is een vernieuwing van de bestaande beleidsstrategie realisatie Natuurnetwerk. De vernieuwing bestaat uit nieuwe manieren om bestaande grondeigenaren (met name agrariërs) in te schakelen bij de realisatie van het Natuurnetwerk. Met het concept zelfrealisatie benadrukken provincies dat bestaande grondeigenaren in staat worden gesteld om de provinciale natuurdoelen te realiseren, meestal als alternatief voor vrijwillige grondverwerving of onteigening.
3. *Nieuwe uitvoeringsarrangementen* – Een aantal provincies zoekt nadrukkelijk naar nieuwe organisatievormen voor de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid. Nieuwe uitvoeringsarrangementen zijn afspraken van de provincie met externe partijen die de rol van gebiedsregisseur op zich nemen of de grondverwerving en inrichting van nieuwe natuurgebieden gaan verzorgen. Daarbij kan het gaan om nieuwe partners, maar ook om afspraken of samenwerking met traditionele partners in het natuurbeleid die nieuwe rollen op zich nemen. Ook dit is een vernieuwing binnen de bestaande strategie realisatie Natuurnetwerk.
4. *Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer* – Dit is een heel duidelijke vernieuwing van de bestaande strategie agrarisch natuurbeheer, die vooral bedoeld is om natuur buiten het Natuurnetwerk te realiseren. Deze vernieuwing speelt in alle provincies en is als eni-

ge beleidsvernieuwing ook nationaal en interprovinciaal afgestemd. De vernieuwing houdt in dat agrarisch natuurbeheer alleen nog wordt toegepast in kerngebieden. Hierin zouden de condities voor het bereiken van ecologische resultaten optimaal zijn. Een ander nieuw element is dat de provincies nu contracten sluiten met agrarische collectieven en niet meer met individuele boeren.

5. *Procesbeheer natuur* – Procesbeheer omvat nieuwe vormen van extensief natuurbeheer gericht op het herstel van of het meebewegen met natuurlijke processen. De gedachte is dat deze vorm van natuurbeheer goedkoper is dan het bestaande beheer en bovendien leidt tot betere ecologische resultaten. Dit is een vernieuwing binnen de bestaande strategie van natuurbeheer.

Een vergelijking van deze beleidsvernieuwingen laat de volgende verschillen zien:

1. *Nieuwe strategie of vernieuwing binnen bestaande strategie* – De meeste beleidsvernieuwingen zijn vernieuwingen binnen een bestaande strategie van het natuurbeleid. Agrarische zelfrealisatie en nieuwe uitvoeringsarrangementen dragen bij aan de hoofdstrategie realisatie Natuurnetwerk en het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer en procesbeheer zijn vernieuwingen binnen de hoofdstrategie beheer. Alleen de beleidsvernieuwing natuur op uitnodiging is een echt nieuwe beleidsstrategie binnen het natuurbeleid.
2. *Procesvernieuwing of inhoudelijke vernieuwing* – In de beleidsvernieuwingen natuur op uitnodiging, agrarische zelfrealisatie en nieuwe uitvoeringsarrangementen staat een procesvernieuwing centraal, namelijk het actief en op nieuwe manieren betrekken van maatschappelijke en bestuurlijke partijen bij de realisatie van provinciale natuurdoelen. Dit kan gaan om agrarische grondeigenaren (agrarische zelfrealisatie), bestaande en nieuwe partners in het natuurbeleid (nieuwe uitvoeringsarrangementen) of burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven (natuur op uitnodiging). Procesbeheer is juist vooral een inhoudelijke vernieuwing, namelijk een nieuwe vorm van natuurbeheer. In het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer zien we een combinatie van een inhoudelijke vernieuwing (sterke focus op internationale soorten) en een procesvernieuwing (centrale rol van de agrarische collectieven).

7.3 Verwachtingen en praktijkervaringen in provincies

In deze paragraaf geven we per beleidsvernieuwing een kort overzicht van de geformuleerde verwachtingen (onderzoeksvraag 1) en de ervaringen tot nu toe (onderzoeksvraag 3). Daarbij gaan we eerst kort in op de manier waarop de provincies deze vernieuwingen in de praktijk toepassen (onderzoeksvraag 2). Voor de precieze ervaringen met lokale praktijken verwijzen we naar de betreffende hoofdstukken.

7.3.1 Natuur op uitnodiging

De vernieuwing natuur op uitnodiging kenmerkt zich doordat een provincie het initiatief, de verdere uitwerking en veelal ook de financiering van natuurprojecten overlaat aan private partijen. Deze vernieuwing zien we in het natuurbeleid van de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Flevoland en Limburg. De provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg richten zich vooral op de voormalige EHS-gebieden, die zijn afgefallen bij de herijking van 2011-2012 en bieden vooral planologische ruimte en geen financiële ondersteuning van initiatieven. Overijssel biedt mogelijkheden voor initiatieven in de zone Ondernemen met Natuur en Water (precieze omvang onbekend). Gelderland heeft voor dergelijke initiatieven de Groene Ontwikkelingszone (ongeveer 25.000 hectare) en Utrecht de Groene Contour (ongeveer 3.000 hectare). In Limburg gaat het om de zone Zilvergroene natuur (precieze omvang onbekend). Flevoland heeft in het kader van het programma Nieuwe natuur een oproep gedaan voor initiatieven uit de hele provincie en richt zich momenteel op de 22 geselecteer-

de initiatieven. Bovendien draagt Flevoland substantieel bij aan de financiering van initiatieven. In tabel 7.1 geven we een overzicht van de belangrijkste verwachtingen en de ervaringen uit de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht en Flevoland tot nu toe.²¹

Tabel 7.1 Verwachtingen en ervaringen met natuur op uitnodiging

Verwachtingen	Ervaringen
Private partijen hebben interesse in het investeren in natuur.	Belangstelling is beperkt en vooral afhankelijk van de mate waarin provincies combinaties met andere (economische) functies mogelijk maken.
De provincies nodigen private partijen actief uit om met natuurinitiatieven te komen.	De provincies Overijssel, Gelderland en Utrecht kiezen voor een reactieve benadering waarin de provincie pas in actie komt als initiatieven zich aandienen. Flevoland kent een veel actievere ondersteuning van initiatieven.
De provincies faciliteren de uitvoering van initiatieven.	De provincies Overijssel, Gelderland en Utrecht faciliteren initiatiefnemers vooral met ruimtelijk beleid. Flevoland kiest voor een actievere ondersteuning met geld, grond en kennis/menskracht.
De initiatieven dragen bij aan de realisatie van provinciale natuurdoelen.	Het aantal initiatieven in Overijssel en Utrecht is nog zeer beperkt. In Gelderland (circa 25 initiatieven per jaar) en Flevoland (22 initiatieven) zijn het er meer. De initiatieven die er zijn, dragen niet alleen bij aan biodiversiteit, maar ook aan de maatschappelijke en economische betekenis van natuur.

7.3.2 Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk

Agrarische zelfrealisatie is een vernieuwing binnen de bestaande strategie realisatie Natuurnetwerk. In deze beleidsvernieuwing staat realisatie van natuurwaarden door de bestaande (agrarische) grondeigenaren centraal, waarbij agrarisch (mede)gebruik van de grond mogelijk blijft. In de praktijk zien we deze strategie in verschillende provincies. In dit onderzoek hebben we ons gericht op experimenten met agrarische zelfrealisatie in Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant. In Overijssel ligt de nadruk op realisatie van de Natura 2000/PAS-opgave (PAS = Programma Aanpak Stikstof) en vooral op de 4.200 hectare landbouwgrond rondom de 24 Natura 2000-gebieden. De provincie verwacht een deel, bijvoorbeeld 60 procent (voorlopige inschatting provincie) van deze opgave via (agrarische) zelfrealisatie te realiseren. In Zuid-Holland (Krimpenerwaard) spelen realisatie van 2.250 hectare Natuurnetwerk en de Kaderrichtlijn Water-doelen (KRW-doelen) een belangrijke rol. Een groot deel hiervan willen de gemeente Krimpenerwaard en het waterschap via agrarische zelfrealisatie realiseren. In Noord-Brabant (Ondernemend Natuurnetwerk) gaat het vooral om het provinciaal Natuurnetwerk (zonder internationale doelen). De Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) en de provincie zetten in op 1.500-2.000 hectare Ondernemend Natuurnetwerk. In tabel 7.2 geven we een overzicht van de belangrijkste verwachtingen en ervaringen tot nu toe.

²¹ Limburg is in de analyse niet meegenomen omdat onvoldoende informatie beschikbaar is over initiatieven in de zone Zilvergroene natuur.

Tabel 7.2 Verwachtingen en ervaringen met agrarische zelfrealisatie van het Natuurnetwerk

Verwachtingen	Ervaringen
De provincie faciliteert agrarische zelfrealisatie met nieuwe instrumenten.	Nieuwe instrumenten, naast de bestaande regelingen voor agrarisch en particulier natuurbeheer zijn nodig om agrarische zelfrealisatie mogelijk te maken. Deze instrumenten zijn in de praktijk nog niet geheel uitgewerkt, maar cruciaal zijn compensatie in grond (in plaats van in geld) en behoud van een agrarische bestemming.
Agrariërs hebben belangstelling voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk.	De concrete belangstelling voor agrarische zelfrealisatie is in de onderzochte experimenten in Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant medio 2016 nog niet groot en gerealiseerde voorbeelden ontbreken nog. Naar verwachting stijgt de belangstelling als de eerste initiatieven zijn gerealiseerd.
Zelfrealisatie is goedkoper dan grondverwerving.	Of deze verwachting klopt is op dit moment nog niet te toetsen omdat er nog geen gerealiseerde voorbeelden zijn. Provincies schatten in dat zelfrealisatie goedkoper is dan realisatie via grondverwerving, vooral vanwege de lagere kosten van functieverandering (beperkte afwaardering grond) en de lagere jaarlijkse beheerkosten.
Zelfrealisatie heeft positieve effecten op biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid bij en economische betekenis van natuur.	Bestaande natuurdoelen worden soms bijgesteld om agrarische zelfrealisatie mogelijk te maken. De effecten op maatschappelijke betrokkenheid zijn nog klein vanwege de beperkte belangstelling onder agrariërs en de beperkte aandacht voor het betrekken van andere groepen in de samenleving (bijvoorbeeld burgers) bij agrarische zelfrealisatie. In de praktijk blijkt het voor agrariërs moeilijk om voldoende verdiencapaciteit uit de grond te halen om eigen bijdragen te financieren.

7.3.3 Nieuwe uitvoeringsarrangementen

Nieuwe uitvoeringsarrangementen zijn concrete afspraken van de provincie met externe partners om natuurdoelen te realiseren. Dit houdt meestal in dat de externe partner de regierol van de provincie overneemt in specifieke gebiedsprocessen. In de praktijk zien we dat de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg dit soort nieuwe uitvoeringsarrangementen ontwikkelen.

In Overijssel heeft de provincie inmiddels in 11 van de 24 Natura 2000/PAS-gebieden afspraken gemaakt met externe partners over de uitvoering van de provinciale natuurambities. De provincie Gelderland heeft afspraken met externe partners in 18 gebieden. De totale opgave in deze gebieden bedraagt ongeveer 1.400 hectare functieverandering. Dat is ongeveer 65 procent van de totale provinciale opgave. Zuid-Holland heeft twee gebiedsafspraken met gemeenten en waterschappen in de Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke. In deze gebieden ligt het overgrote deel van de resterende provinciale opgave nieuwe natuur. In de drie samenwerkingsovereenkomsten in Noord-Brabant zijn in 2013 afspraken gemaakt over 380 hectare functieverandering (ongeveer 4 procent van de totale provinciale opgave), waarvan begin 2016 ongeveer 44 procent is gerealiseerd. In Limburg zijn in tien partnercontracten

afspraken gemaakt over 1.052 hectare functieverandering (40 procent van de totale provinciale opgave), waarvan begin 2016 zo'n 60 procent is gerealiseerd. In tabel 7.3 geven we een overzicht van de belangrijkste verwachtingen en ervaringen tot nu toe.

Tabel 7.3 Verwachtingen en ervaringen met nieuwe uitvoeringsarrangementen

Verwachtingen	Ervaringen
Externe partijen hebben belangstelling om provinciale natuuropgaven te realiseren.	In de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg is de belangstelling van externe partners om natuuropgaven te realiseren behoorlijk groot. De belangstelling is vooral aanwezig bij bestaande manifestpartners, zoals natuur- en landbouworganisaties, en bij gemeenten en waterschappen. Het aantal nieuwe partners, bijvoorbeeld bedrijven of burgerinitiatieven, is echter nog beperkt.
De provincie geeft de externe partner genoeg zeggenschap en middelen op de provinciale natuuropgave te realiseren.	De bereidheid om zeggenschap en middelen over te dragen aan externe partners verschilt per provincie. Belangrijke issues zijn de overdracht van de grondverwerving en de zeggenschap over natuurdoelen. Verder zijn externe partners soms terughoudend om zeggenschap met bijbehorende risico's op zich te nemen.
Externe partijen kunnen sneller en goedkoper provinciale natuurdoelen realiseren.	Of deze verwachting klopt is op dit moment nog niet te toetsen omdat de meeste uitvoeringsarrangementen nog maar net zijn opgestart. In Noord-Brabant en Limburg is eerder gestart en komt de realisatie van nieuwe natuur goed van de grond. Externe partijen blijken in staat om andere publieke en private geldstromen te koppelen aan de natuuropgave en om vastgelopen natuurrealisatie in specifieke gebieden los te trekken.
Uitvoering van provinciaal natuurbeleid door externe partijen vergroot de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.	Of deze verwachting klopt is op dit moment nog niet te toetsen. Het feit dat externe partijen zoals lokale verenigingen, landbouworganisaties en gemeenten natuuropgaven willen realiseren, kan een eerste stap zijn op weg naar meer maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.

7.3.4 Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer

Begin 2016 is het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer in alle provincies in werking getreden. De centrale rol van agrarische collectieven bij de uitvoering en vormgeving van dit nieuwe stelsel is nieuw. Daarnaast beogen Rijk en provincies met het nieuwe stelsel betere ecologische resultaten en meer focus op internationaal beschermde soorten. Provincies moeten de leefgebieden aanwijzen, en vervolgens zijn de agrarische collectieven verantwoordelijk voor het afsluiten van individuele beheerovereenkomsten met agrariërs. In tabel 7.4 geven we een overzicht van de belangrijkste verwachtingen en ervaringen tot nu toe.

Tabel 7.4 Verwachtingen en ervaringen met het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer

Verwachtingen	Ervaringen
De provincies wijzen alleen de ecologisch beste leefgebieden aan en verhogen daarmee de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer.	De provincies zijn selectiever geweest in het aanwijzen van leefgebieden dan in het verleden. De bijdrage aan internationale soorten stond hierin centraal, maar soms speelden andere overwegingen ook een rol, zoals de deelnamebereidheid van agrariërs en andere doelen zoals landschap en recreatie. De ecologische effectiviteit van het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer is op dit moment nog niet bekend. Positieve effecten zijn de toegenomen focus op kerngebieden, de afname van het agrarisch natuurbeheer buiten ecologisch kansrijke gebieden en de toename van het aandeel zwaar weidevogelbeheer. Daarentegen is het aantal hectares agrarisch natuurbeheer in het nieuwe stelsel afgenomen.
De efficiency van het agrarisch natuurbeheer neemt in vergelijking met het oude stelsel toe.	Of deze verwachting klopt is op dit moment nog niet te toetsen vanwege de prille implementatie van het nieuwe stelsel in 2016.
De agrarische collectieven groeien uit tot brede uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid.	Deze verwachting is nog niet heel zichtbaar. Collectieven zijn in het eerste jaar vooral bezig geweest met het uitvoeren van agrarisch natuurbeheer. Een aantal provincies en waterschappen heeft wel mogelijkheden voor het afsluiten van waterpakketten via de collectieven. Provincies met extra mogelijkheden voor landschapsbeheer organiseren dat meestal buiten de collectieven om.
De agrarische collectieven vergroten de samenwerking met andere maatschappelijke organisaties en ontwikkelen nieuwe verdienmodellen.	Veel collectieven hebben wel ambities maar zijn nog nauwelijks toegekomen aan burgerbetrokkenheid en het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen. De samenwerking met de traditionele terreinbeherende organisaties verloopt vaak nog moeizaam.

7.3.5 Procesbeheer natuur

Procesbeheer is het toepassen van andere vormen van natuurbeheer, waarbij minder beheer wordt uitgevoerd en het beheer meer aansluit op natuurlijke processen. Procesbeheer kan inhouden dat een natuurgebied helemaal niet meer wordt beheerd, maar omvat ook minder intensieve vormen van beheer. Procesbeheer is een bestaande strategie in het natuurbeheer van terreinbeherende natuurorganisaties. In deze studie hebben we gekeken naar procesbeheer als een beleidsvernieuwing in provinciaal beleid om kosten te besparen en/of provinciale natuurdoelen te realiseren. Deze vernieuwing zien we in meerdere provincies terug. De focus in deze studie lag op de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant, omdat zij met concrete experimenten zijn gestart. Ook in deze provincies is de omvang beperkt tot experimenten in het Noord-Hollandse Oostzanerveld (12 hectare) en de Noord-Brabantse Maashorst (ongeveer 3.500 hectare). In tabel 7.5 geven we een overzicht van de belangrijkste verwachtingen en ervaringen tot nu toe.

Tabel 7.5 Verwachtingen en ervaringen met procesbeheer

Verwachtingen	Ervaringen
Procesbeheer van natuurgebieden is goedkoper dan regulier beheer (of patroonbeheer).	Kostenbesparingen door procesbeheer blijken in de praktijk vaak minder dan verwacht. In veel natuurgebieden zijn eerst flinke investeringen nodig, bijvoorbeeld in de omvang van het gebied en in milieu- en watercondities, voordat besparingen op de beheerkosten optreden. Daarnaast kan lokale maatschappelijke weerstand tegen procesbeheer vragen om extra investeringen in communicatie.
Procesbeheer van natuurgebieden draagt bij aan de realisatie van provinciale natuurdoelen.	Of deze verwachting klopt is op dit moment nog niet te toetsen. Procesbeheer kan spanning opleveren met andere provinciale doelen zoals internationale natuurdoelen (Vogel- en Habitatrichtlijn) en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Deze laatste spanning kan optreden als omwonenden zich verzetten tegen procesbeheer omdat ze de bestaande natuur willen behouden of bang zijn voor de mogelijke negatieve effecten van procesbeheer (wildschade, effecten op volksgezondheid).
Procesbeheer biedt mogelijkheden voor nieuwe vormen van recreatie en toerisme.	Of deze verwachting klopt is op dit moment nog niet te toetsen op basis van de voorbeelden uit deze studie. In het natuurplan Maashorst wordt procesbeheer (en vooral de bijbehorende grote zoogdieren) wel als 'branding' van het gebied gebruikt met als doel de recreatie in het gebied te versterken.

7.4 Kansen voor vernieuwingen

In deze paragraaf geven we nog een aantal kansen per beleidsvernieuwing voor succesvolle implementatie door provincies. Deze kansen zijn gebaseerd op de geïnventariseerde ervaringen tot nu toe en zijn bedoeld voor zowel provincies die al werken met de betreffende vernieuwingen, als provincies die dit nog overwegen.

Natuur op uitnodiging

De beleidsvernieuwing natuur op uitnodiging wordt in vijf provincies toegepast, namelijk Overijssel, Gelderland, Utrecht, Flevoland en Limburg. In de meeste van deze provincies is het succes tot nu toe beperkt. Dit kan natuurlijk liggen aan de beperkte belangstelling bij bedrijven en particulieren om natuur te realiseren, maar wij denken dat provincies nog veel kunnen doen om de aanwezige belangstelling te vergroten of beter te benutten. Deze verwachting is vooral gebaseerd op de leerervaringen van de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht en Flevoland die in dit onderzoek zijn geanalyseerd. Deze en andere provincies hebben dus nog voldoende kansen om met de strategie natuur op uitnodiging invulling te geven aan meer betrokkenheid bij natuur, de economische betekenis van natuur en biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk.

De kansen voor provincies om met natuur op uitnodiging meer natuur te realiseren, zijn volgens deze studie:

- *Een breed natuurbeeld hanteren* – Natuur op uitnodiging is in de meeste provincies vooral gericht op realisatie van eerder afgevalen hectares Natuurnetwerk. Mede daar-

door ligt de nadruk meestal op de provinciale biodiversiteitsdoelen. Dit beperkt de mogelijkheden voor initiatieven van burgers en bedrijven, omdat de natuurdoelen vaak strak zijn omschreven en weinig ruimte bieden voor combinaties met andere functies zoals wonen en werken. Ook zijn de zones vaak beperkt tot de gebieden met veel ecologische kansen en dat zijn niet automatisch ook de aantrekkelijkste plekken voor andere functie zoals wonen of werken. Een bredere provinciale natuurvisie (voor deze zones) met een focus op het bevorderen van beleefbare natuur of functionele natuur kan meer mogelijkheden bieden voor deze vernieuwing. Dat geldt ook voor het mogelijk maken van natuur op uitnodiging in grotere gebieden of in gebieden met veel kansen voor functiecombinaties.

- *Gemeentelijke betrokkenheid* – De gemeente is meestal het loket voor initiatieven vanwege de centrale rol in de ruimtelijke ordening en de verlening van vergunningen. Het succes van de vernieuwing natuur op uitnodiging hangt dan ook af van de medewerking van gemeenten aan dit provinciaal beleid. Het is cruciaal dat de gemeente het provinciaal uitnodigingsbeleid kent en ook actief uitdraagt en ondersteunt. Provincies doen er dan ook verstandig aan om hun uitnodigende natuurbeleid vooraf goed te bespreken met gemeenten en wellicht ook mogelijkheden te geven aan gemeenten om dit op een eigen manier in te vullen.
- *Actieve ondersteuning van de initiatieven door de provincie* – Provincies kunnen initiatieven ondersteunen met de inzet van provinciale capaciteit maar ook door het inschakelen van externe inhoudelijke of procesexpertise bij de uitvoering van de initiatieven. Ook kunnen provincies kiezen voor cofinanciering van initiatieven.
- *Exclusiviteit* – In de meeste gevallen staat voor initiatiefnemers (particulieren of bedrijven) niet de bijdrage aan natuur centraal, maar het realiseren van een specifieke maatschappelijke of ruimtelijk-economische functie. Natuur is dan de tegenprestatie die nodig is voor provinciale medewerking. Provincies kunnen hierop aansluiten door meer exclusieve vormen van bijvoorbeeld wonen of werken, die elders niet mogelijk zijn, wel mogelijk te maken als ook concrete investeringen in natuur worden gedaan. Een voorbeeld is de mogelijkheden voor nieuwe vormen van bouwen, wonen en werken in combinatie met openbaar groen in het Oosterveld (Almere) op de, beperkt beschikbare, landschapskavels. Ook de tijdelijke openstelling van het programma Nieuwe natuur van de provincie Flevoland voor private initiatieven is een voorbeeld van meer exclusiviteit in beleid.
- *Natuur op uitnodiging als concrete beleidsambitie* – De meeste provincies die natuur op uitnodiging toepassen, hebben (met uitzondering van Flevoland) hiervoor geen concrete beleidsambitie opgenomen in hun beleidsplannen. Hiermee benadrukken de provincies dat de initiatieven van anderen moeten komen. Het gevolg is wel dat het uitnodigende beleid, zeker ten opzichte van het reguliere natuurbeleid, een zekere vrijblijvendheid krijgt. Provincies monitoren de behaalde resultaten vaak ook niet. Een concrete beleidsambitie, bijvoorbeeld in hectares nieuwe natuur of aantal initiatieven per jaar, maakt de opgave voor de provincie minder vrijblijvend. Het voordeel is dat Gedeputeerde Staten (GS) dan ook over de realisatie moeten rapporteren aan Provinciale Staten (PS) en het thema meer prioriteit zal krijgen in het ambtelijk apparaat.

Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk

Agrarische zelfrealisatie gaat uit van realisatie van het Natuurnetwerk (of PAS-doelen) door de bestaande agrarische grondeigenaren. De succesfactoren zijn gebaseerd op de ervaringen uit Overijssel (PAS/Natura 2000-opgave), Zuid-Holland (Krimpenerwaard) en Noord-Brabant (Ondernemend Natuurnetwerk). Ook andere provincies zijn hiermee bezig. De kansen voor succesvolle agrarische zelfrealisatie die uit de analyse naar voren komen, zijn:

- *Maatwerk per bedrijf* – Agrarische zelfrealisatie voor het Natuurnetwerk vraagt om verstreckende keuzes in de bedrijfsvoering. Daarin kunnen lokale omstandigheden en de voorkeuren van individuele ondernemers vaak sterk uiteenlopen. Een aanpak die

gericht is op maatwerk en begint bij de individuele bedrijfsvoering en de mogelijke plaats van natuur hierin, is noodzakelijk. Dit vraagt om voldoende flexibiliteit in het provinciaal instrumentarium om deze individuele plannen mogelijk te maken. Het opstellen van individuele bedrijfsnatuurplannen en het samenstellen van een brede instrumentenkoffer met mogelijkheden voor zelfrealisatie (zoals in de Krimpenerwaard), kunnen hierbij helpen.

- *Handhaven van de agrarische bestemming* – Voor veel agrariërs is het belangrijk om de natuurwaarden die ze realiseren te combineren met hun agrarische bedrijfsvoering. Het handhaven van een agrarische bestemming drukt dit ook uit en blijkt vaak een cruciale randvoorwaarde voor deelname.
- *Compenseren met grond in plaats van met geld* – Provincies kunnen agrarische zelfrealisatie stimuleren door bij de compensatie van agrariërs niet zozeer de nadruk te leggen op geld, maar op compenserende grond. Hierdoor kunnen de bedrijven hun productiecapaciteit op peil houden.
- *Aansprekende voorbeelden* – Een laatste succesfactor is de aanwezigheid van geslaagde voorbeelden, zodat belangstellende agrariërs zelf kunnen zien en ervaren wat agrarische zelfrealisatie in de praktijk betekent.

Nieuwe uitvoeringsarrangementen

Bij nieuwe uitvoeringsarrangementen neemt een externe partij de uitvoering van natuurdoelen en de bijbehorende regiefunctie voor een bepaald gebied over van de provincie. Dergelijke uitvoeringsarrangementen zien we in de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. We richten we ons op kansen voor nieuwe en meer succesvolle uitvoeringsarrangementen, waarin externe partners daadwerkelijk de belangrijkste taken van de provincie overnemen en uiteindelijk de afgesproken natuurdoelen realiseren. De kansen voor provinciaal beleid zijn:

- *Meer mogelijkheden voor zelfsturing* – De reden voor externe partners om provinciale natuurdoelen te gaan realiseren is vaak dat zij de mogelijkheid krijgen om dit op geheel eigen wijze te doen. De mogelijkheden hiervoor hangen mede af van de ruimte die de provincie hiervoor geeft. Immers, als externe partners het provinciaal natuurbeleid helemaal volgens de gebruikelijke provinciale werkwijzen en spelregels moeten uitvoeren, gaan veel voordelen van de externe regie zoals ruimte voor een eigen aanpak met meer lokaal draagvlak en andere financieringsvormen, ook weer verloren. De provincie kan dit voorkomen door: (1) zoveel mogelijk zeggenschap neer te leggen bij externe trekkers, en (2) combinaties met andere gebiedsdoelen mogelijk te maken. De zeggenschap kan gaan over de precieze begrenzing van het Natuurnetwerk, de natuurdoelen, de manier van grondverwerving, de precieze lokale afspraken over functieverandering of over de besteding van de beschikbare budgetten.
- *Zorgen voor externe partners met lokaal draagvlak* – Cruciaal voor realisatie van de provinciale opgaven door een externe partner is dat deze partner ook lokaal voldoende draagvlak heeft. Vooral als de externe partner meer lokale steun heeft dan de provincie, neemt de kans op realisatie van de doelen toe.
- *Een alternatieve strategie schetsen* – Provincies kunnen externe gebiedsregie ook stimuleren door een minder aantrekkelijk alternatief te schetsen in het geval dat geen van de externe partners de gebiedsregie wil oppakken. Het kan zijn dat de provincie vervolgens de gebiedsregie zelf op gaat pakken (maar dan wel op geheel eigen wijze), of dat de provincie voorlopig niets gaat doen aan de natuuropgave in het betreffende gebied.
- *Externe partners stimuleren om zelf ook risico te nemen* – De mate waarin externe partijen provinciale natuurdoelen willen realiseren en bijbehorende zeggenschap willen overnemen van de provincie, hangt niet alleen af van de provincie, maar ook van de mate waarin deze externe partijen bereid zijn om zelf risico te nemen. Dit blijkt in de praktijk niet altijd het geval.

Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer

In het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer staan twee heel verschillende doelstellingen centraal. Het eerste doel is het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van het agrarisch natuurbeheer voor het behoud van internationaal beschermde soorten zoals de grutto. Het tweede doel is dat de agrarische collectieven niet alleen dit agrarisch natuurbeheer goed uitvoeren, maar ook uitgroeien tot brede uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid op het gebied van natuur, landschap, verbrede landbouw, recreatie en milieu in het landelijk gebied.

Op basis van de analyse uit dit rapport zien we vooral de volgende kansen voor provincies om via de nieuwe agrarische collectieven het functioneren van het nieuwe stelsel te versterken. Dat kan bijvoorbeeld door:

- *Samen lerend beheren* – Collectieven faciliteren met kennis en ondersteuning om de effectiviteit en organisatie van het agrarisch natuurbeheer te versterken, bijvoorbeeld via lerend beheren (zie ook Melman et al. 2016). Daarbij is het belangrijk dat zowel provincies, als agrarische collectieven, agrariërs en verschillende deskundigen/ecologen overeenstemming bereiken over de onderliggende argumenten over de aanwijzing van leefgebieden en bereid zijn van elkaar te leren.
- *De rol van collectieven versterken op andere beleidsterreinen* – De grote discrepantie tussen de beperkte doelstelling van het huidige subsidiestelsel (bijdrage internationaal beschermde soorten) en de brede beleidsambities met de collectieven (uitvoeringsorganisatie van beleid landelijk gebied) kan alleen worden gedicht als provincies en andere overheden bereid zijn de collectieven in te schakelen voor de uitvoering van deze doelen, zoals waterbeheer, recreatie en landschapsbeheer.
- *Maatwerk per collectief bieden* – De grote verschillen tussen de huidige agrarische collectieven in professionaliteit en expertise vragen bij provincies met meerdere collectieven om maatwerk in de aansturing per collectief. Zo kan een provincie sommige collectieven meer ruimte geven voor een eigen aanpak, terwijl ze andere collectieven strakker aanstuurt.

Procesbeheer natuur

Het stimuleren van procesbeheer in provinciaal natuurbeleid is beperkt. Op basis van de analyse uit dit rapport is ook weinig te zeggen over mogelijke kansen voor provincies. De algemene constatering is dat procesbeheer in de praktijk lastiger te implementeren is dan gedacht omdat het procesbeheer soms op gespannen voet staat met natuurbehoudsdoelen zoals vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn of stuit op weerstand van omwonenden tegen procesbeheer. Daarnaast vallen de verwachte kostenbesparingen, zeker op de korte termijn, vaak tegen. De kansen voor procesbeheer liggen vooral in meer integrale projecten waarin ook aandacht is voor verdienmodellen met procesbeheer, communicatie met omwonenden en maatschappelijke betrokkenheid.

7.5 Tot slot

De geselecteerde vernieuwingen uit deze studie verkeren nog in een beginfase van hun ontwikkeling. Voor de meeste vernieuwingen geldt dat er vaak pas een of twee jaar ervaring is opgedaan met implementatie. Daarmee geven we in dit rapport een momentopname en geen definitief oordeel. De komende jaren moeten laten zien hoe deze beleidsvernieuwingen zich verder ontwikkelen en welke andere vernieuwingen nog worden ontwikkeld. De decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies is een aanjager van deze vernieuwingen met als mogelijk effect dat de verschillen in het natuurbeleid tussen provincies alleen maar zullen toenemen. Dit impliceert ook dat provincies veel kunnen leren van elkaars vernieuwingen en de ervaringen hiermee in de praktijk.

Literatuur

- Abma, T.A. (1996), *Responsief evalueren. Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*.
- Abma, T.A. (2000), 'Onderhandelend evalueren. 'Fourth Generation Evaluation' van Egon Guba en Yvonna Lincoln', *Bestuurskunde* 9 (8): 393-403.
- Boonstra, F.G. et al. (2012), *Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*, Alterra-rapport 2371, Wageningen.
- Brabants landschap (2016), *Jaarverslag 2015*, Haaren.
- Breman, B., V. Linderhof en G-J. Noij (2016). *Succes- en faalfactoren agrarisch waterbeheer*. Alterra-rapport 2718, Wageningen: Alterra.
- Commissie Jansen2 (2013), *Provincies natuurlijk... Doen!* Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdeling van financiële middelen uit het regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland.
- Dienst Landelijk Gebied (2010), *Uitvoeringsprogramma Hattemerpoort 2010-2018*.
- EZ (2013a), *Natuurpact. Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland. Notitie ministerie van Economische Zaken*, Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- EZ (2013b), *Nieuwe stelsel Agrarisch Natuurbeheer*. Brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer, TK 33 576 nr. 3, Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- EZ (2014a), *Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014*, Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- EZ (2014b), *Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder*, Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- EZ & IPO (2013), *Internationale doelen biodiversiteit Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer (ANLB)*. Notitie van Interprovinciaal Overleg & Provincies, Den Haag ministerie van Economische Zaken/Interprovinciaal Overleg.
- Flyvbjerg, B. (2006), 'Five misunderstandings about case-study research', *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219-245.
- Fontein, R.J., B.C. Breman, W. Kuindersma, J. Westerink & J. Petersen (2012), 'Gemeenten en krimp, uitnodigingsplanologie als perspectief', *ROM Magazine* 30 (7/8): 33-36.
- Fontein, R.J. van, S. van Broekhoven, D. Kamphorst, A. Gerritsen, A. de Blaeij & R. Arnouts (2017), *Het provinciale natuurbeleid ingekaderd*. Achtergrondrapport bij lerende evaluatie Natuurpact, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gebiedspartners Krimpenerwaard (2013), *Gebiedsvoorstel Ecologische Hoofd Structuur Krimpenerwaard. Gebiedsbod*.
- Gemeente Almere en gemeente Zeewolde (2013), *Intergemeentelijke structuurvisie Oostervold*.
- Gemeente Haaksbergen (2015), *Verkenning Gebiedsontwikkeling Buurserzand & Haaksbergerveen*.
- Gemeente Raalte (2014), *Programma van Eisen gebiedsontwikkeling Boetelerveld*.
- Guba, E.G. & Y.S. Lincoln (1989), *Fourth generation evaluation*, Beverly Hills: Sage Publ.
- Heijmans (2013a), *Langesteeg, een nieuw perspectief op de Groene Contour*.
- Heijmans (2013b), *Convenant Integrale Gebiedsontwikkeling Langesteeg*.
- Kuindersma, W. & T.A. Selnes (2008), *De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit Rijk en provincies*. Alterra-rapport 1688, Wageningen: Alterra.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. Van Hinsberg & D. Kamphorst (2015), *Vernieuwingen in provinciaal beleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. WOT technical report 35, Wageningen: WOT.

- Melman, T.C.P., R. Buij, M. Hammers, R.C.M. Verdonshot & M.C. van Riel (2014), *Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer. Criteria voor leefgebieden en beheertypen*. Alterra-rapport 2585, Wageningen: Alterra.
- Melman T.C.P., A.G.M. Schotman, H.A.M. Meeuwssen, 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*. Alterra-rapport 2752, Wageningen: Alterra.
- PBL (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Flevoland (2013), *Programma Nieuwe Natuur*, Lelystad.
- Provincie Flevoland (2014a), *Projectvoorstellen nieuwe natuur*, Lelystad.
- Provincie Flevoland (2014b), *Toewijzingsvoorstel 33 projectvoorstellen nieuwe natuur*, Lelystad.
- Provincie Flevoland (2016), *Reservering kavels Oosterwold ten behoeve van het programma Nieuwe Natuur*. Mededeling aan PS, 29 juni 2016.
- Provincie Gelderland (2011), *Coalitieakkoord Uitdagend Gelderland 2011-2015*, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2012), *Beleidsuitwerking natuur en landschap*. PS012-401, juni 2012, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2013), *Realisatiestrategie Natuur en Landschap*. PS2012-021286, mei 2013, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2014a), *Omgevingsvisie Gelderland*, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2014b), *Statenbrief Hernieuwd partnerschap gebiedsafspraken Gelders Natuurnetwerk*. PS2014-435, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2015a), *Omgevingsverordening Gelderland*, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2015b), *Tussenrapportage Hernieuwd Partnerschap Gebiedsafspraken, stand van zaken*, september 2015, Arnhem.
- Provincie Limburg (2013), *Natuurbeleid: eenvoudig natuurlijk*, Maastricht.
- Provincie Limburg (2015), *Natuurbeheerplan*, Maastricht.
- Provincie Noord-Brabant (2011), *De transitie van stad en platteland, een nieuwe koers, 's-Hertogenbosch*.
- Provincie Noord-Brabant (2012), *Natuurbeheerplan, 's-Hertogenbosch*.
- Provincie Noord-Brabant (2013a), *Brabant: uitnodigend groen*. Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2013b), *Samenwerkingsovereenkomst realisatie uitvoeringsprogramma Markdal behorende bij de subsidiebeschikking (reg nr. 3480689) van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant d.d. 29 oktober 2013*.
- Provincie Noord-Holland (2013), *Agenda Groen*, Haarlem.
- Provincie Overijssel (2009), *Provinciale Omgevingsverordening*, Zwolle.
- Provincie Overijssel (2013), *Akkoord Samen werkt beter*, Zwolle.
- Provincie Overijssel (2014), *Omgevingsvisie*, Zwolle: Provinciale Staten.
- Provincie Overijssel (2015), *Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Buurserzand en Haaksbergerveen*.
- Provincie Utrecht (2011), *Akkoord van Utrecht*, Utrecht.
- Provincie Utrecht (2013a), *Natuurbeleid 2.0*, Utrecht.
- Provincie Utrecht (2013b), *Provinciale Ruimtelijke Verordening*, Utrecht.
- Provincie Utrecht (2013c), *Natuurbeheerplan Utrecht*, Utrecht.
- Provincie Zuid-Holland (2013), *Nota beheer EHS Spelregels voor het overdragen van gronden aan beheerders van natuur*. 10 december 2013.
- Provincie Zuid-Holland (2014). *Nota natuurbeheer*. Den Haag.
- Rli (2013), *Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rooy, P. van (2011), 'Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief', *Building Business*, 2011: 38-40.

- Saxion (2012), *Evaluatie Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving*, Deventer.
- Scan (2013), *Plan van Aanpak professionalisering collectieven*, Zwolle.
- Snoo, G.R. de (2016), *Succesvol natuur beschermen*. Diesoratie uitgesproken tijdens de 441ste dies natalis op maandag 8 februari 2016 in de Pieterskerk, Leiden: Universiteit Leiden.
- Staatsbosbeheer (2015), *Flevolandnatuur met een Plus. Nadere uitwerking voorstellen van Staatsbosbeheer voor het Programma Nieuwe Natuur van de provincie Flevoland*.
- Stichting Markdal (2013), *Visie en aanpak 'Markdal Duurzaam en Vitaal'*.
- Twynstra Gudde (2010), *Adviesrapport uitvoeringsstrategie en structuur PMJP Limburg*.

Bijlagen

1 Respondenten

Hoofdstuk 2 Natuur op uitnodiging

Janine van den Bos	Provincie Flevoland
Susan Bonekamp	Staatsbosbeheer
Gerke Brouwer	Landschap Overijssel
Maarten Buruma	Provincie Utrecht
Frans van Diepen	Provincie Utrecht
Gert-Jan Hanekamp	Heijmans
Dick van Hoffen	Provincie Gelderland
Hester Kersten	Gemeente Almere
Jandirk Kievit	Provincie Utrecht
Rob Messelink	Provincie Overijssel
Riet Rijs	Flevo-landschap
Ron Stapel	Provincie Flevoland
Detlef Stolker	Gemeente Leusden
Jeroen van Vlokhoven	Provincie Limburg
Max Zevenbergen	Natuur en Milieufederatie Utrecht

Hoofdstuk 3 Agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk

Piet Blanken	Agrariër Krimpenerwaard
Carlo Braat	Brabants Landschap
Jan Buys	Provincie Noord-Brabant
Harke Dijksterhuis	Provincie Overijssel
Tjeerd Elzinga	LTO Noord
Ernst-Jan van Haaften	Brabants Landschap
Inge Hageman	LTO Noord
Gerko Hopster	Gemeente Raalte
Henny de Jong	Gemeente Krimpenerwaard
Jan de Jong	Provincie Zuid-Holland
Eric Kleissen	Gemeente Dinkelland
Debbie Kluin	Gemeente Dinkelland
Martin Knigge	Landschap Overijssel
Annette ter Kuile	Provincie Zuid-Holland
Rob Ligtenberg	Provincie Zuid-Holland
Herman Litjens	ZLTO
Rob Messelink	Provincie Overijssel
Wil Meulenbroeks	ZLTO; agrariër
Jos Roemaat	Natuurlijk Platteland Oost
Hennie Schuman	Provincie Overijssel
Henk van der Smit	Adviesraad Natuur en Landbouw Krimpenerwaard
Judith Snepvangers	Landschap Overijssel
Iris Steenvoorden	Gemeente Krimpenerwaard
Gerrit Tuten	LTO Salland

Cees van de Ven	Gemeente Reusel-De Mierden
Gerard van Weerd	Provincie Overijssel
Ed Weidema	Provincie Zuid-Holland
Stijn van Wely	Provincie Overijssel
Anja de Wit	Waterschap De Dommel

Hoofdstuk 4 Nieuwe uitvoeringsarrangementen

Selçuk Akinci	Gemeente Breda
Johan Arts	Bosgroep Zuid Nederland
Martin van Bavel	Provincie Noord-Brabant
Anja van den Bogert	Provincie Noord-Brabant
Marius Bolck	Provincie Gelderland
Bram Derikx	Natuurrijk Limburg
Rombout van Eekelen	Gemeente Breda
Rene Gerats	Limburgs Landschap
Ad van de Heijning	Gemeente Alphen-Chaam
Peter Hurks	Gemeente Breda
Hein Kicken	Provincie Limburg
Ronald Langendoen	Gemeente Doetinchem
Sjef Langeveld	Vereniging Markdal Duurzaam & Vitaal
Patrick Martens	Provincie Noord-Brabant
Torben Mulder	Provincie Limburg
Ger van de Oetelaar	Stichting ARK
Fred Panjer	Provincie Noord-Brabant
Jettie Rattink	Vereniging Markdal Duurzaam & Vitaal
Joost Reijnen	Gelderse Natuur en Milieufederatie
Rene Rijken	Brabantse Delta
Jan-Peter Ruitenbergh	Provincie Limburg
Hans Schep	Brabants Landschap
Gerard Slag	Provincie Gelderland
Jacob Spronk	Gemeente Heerde
Bart van Strien	Gemeente Alphen-Chaam
Albert Thijssen	Provincie Gelderland
Volkert Vintgens	Gelderse Natuur en Milieufederatie
Ed Weidema	Provincie Zuid-Holland
Gert Jan van der Westen	Provincie Limburg

Hoofdstuk 5 Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer

Wendy Ates	Provincie Noord-Holland
Johan Benschop	Collectief Alblasserwaard-Vijfheerenlanden
Frans Blezer	IKL
Jeanet Bok	Provincie Utrecht
Bram Derikx	Natuurrijk Limburg
Menko Groeneweg	Provincie Fryslân
Jan Grotenhuis	Provincie Drenthe
Erik de Gruijter	Landschapsbeheer Drenthe
Dirk Janssen	Provincie Overijssel
Cees de Jong	Staatsbosbeheer
Ilka Kerssies	Provincie Fryslân
Alco van Klinken	Provincie Groningen
Harm Kossen	ANLB Limburg; LLTB
Hans Kroodsmâ	Agrarisch collectief Waadrâne

Joost van Kuijk	Provincie Gelderland
Sylvia van Lieshout	Provincie Fryslân
Mark Luijten	IKL
Wilma Maljaars	Provincie Zeeland
Jacco Maissan	Provincie Flevoland
Erik Meijs	Provincie Limburg
Bert Mens	Provincie Zuid-Holland
Gerrit Meutstege	Collectief Midden Overijssel
Auke Postma	Provincie Drenthe
Arno Teunissen	Provincie Noord-Brabant
Karel van der Vegt	Waterschap Hunze en Aa's
Auke Vogelzang	Wetterskip Fryslân
Bert Wiekema	Het Drents Collectief

Hoofdstuk 6 Procesbeheer natuur

Peter van Boekel	Gemeente Bernheze
Gert Dral	Vrienden van het Oostzanerveld
Anke Dielissen	Stichting ARK
Ernest de Groot	Waterschap Aa en Maas
Joos van Hees	Agrarische natuurvereniging Maashorstboeren
Harrie Hekhuis	Staatsbosbeheer
Franke Hoekstra	Staatsbosbeheer
Sjaak Hogendoorn	Agrarische natuurvereniging Water, Land & Dijken
Peter Hoogervorst	Provincie Noord-Holland
Klaas van der Laan	Staatsbosbeheer
Heine van Maar	Provincie Noord-Brabant
Jan Ottens	Agrarische natuurvereniging Maashorstboeren
Wiel Poelmans	Provincie Noord-Brabant
Alfred Warmenhoven	Gemeente Oostzaan
Jos van der Wijst	Natuurorganisaties Maashorst
Marc de Wit	Staatsbosbeheer

2 Groepsgesprekken

Groepsgesprek natuur op uitnodiging Flevoland, 18 april 2016, Lelystad.

Deelnemers: Susan Bonekamp (Staatsbosbeheer), Janine van de Bos (Provincie Flevoland), Ron Stapel (Provincie Flevoland), Hester Kersten (Gemeente Almere), Dana Kamp-horst (Wageningen University & Research) en Wiebren Kuindersma (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek natuur op uitnodiging Utrecht, 13 oktober 2015, Utrecht.

Deelnemers: Maarten Buruma (Provincie Utrecht), Gert-Jan Hanekamp (Heijmans), Arjen Roek (Heijmans), Detlef Stolker (Gemeente Leusden), Max Zevenbergen (Natuur en Milieufederatie Utrecht), Robert Jan Fontein (Wageningen University & Research) en Wiebren Kuindersma (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer Limburg, 28 oktober 2015, Roermond.

Deelnemers: Frans Blezer (IKL), Bram Derikx (Natuurrijk Limburg), Erik Meijs (Provincie Limburg), Wiebren Kuindersma (Wageningen University & Research) en Wim Nieuwenhuizen (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer Drenthe, 5 november 2015, Assen.

Deelnemers: Jan Grotenhuis (Provincie Drenthe), Erik de Gruijter (Landschapsbeheer Drenthe), Auke Postma (Provincie Drenthe), Karel van der Vegt (Waterschap Hunze en Aa's), Bert Wiekema (Het Drents Collectief), Wiebren Kuindersma (Wageningen University & Research) en Wim Nieuwenhuizen (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer Fryslân, 14 december 2015, Leeuwarden.

Deelnemers: Femke van Akker (Provincie Fryslân), Menko Groeneweg (Provincie Fryslân), Ilka Kerssies (Provincie Fryslân), Hans Kroodsma (collectief Waadrâne), Daan Smit (Wetterskip Fryslân), René Verhagen (Provincie Fryslân), Auke Vogelzang (Wetterskip Fryslân) en Wim Nieuwenhuizen (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek procesbeheer natuur Noord-Brabant, 20 oktober 2015, Oventje.

Deelnemers: Anja van den Boogert (Provincie Noord-Brabant), Anke Dielissen (Stichting ARK), Ernest de Groot (Waterschap Aa en Maas), Heine van Maar (Provincie Noord-Brabant), Jan Ottens (agrarische natuurvereniging Maashorstboeren), Marc de Wit (Staatsbosbeheer), Geert van Duinhoven (Wageningen University & Research) en Wiebren Kuindersma (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek procesbeheer natuur Noord-Holland, 7 oktober 2015, Amsterdam.

Deelnemers: Gert Dral (Vrienden van het Oostzanerveld), Franke Hoekstra (Staatsbosbeheer), Sjaak Hogendoorn (agrarische natuurvereniging Water, Land & Dijken), Peter Hoo-gervorst (Provincie Noord-Holland), Froukje Boonstra (Wageningen University & Research) en Geert van Duinhoven (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk Overijssel, 14 oktober 2015, Zwolle.

Deelnemers: Dirk Janssen (Provincie Overijssel), Freerk Dommershuizen (Provincie Overijssel), Mark Ooms (Provincie Overijssel), Martin Knigge (Landschap Overijssel), Gerrit Tuten (LTO Salland), Dana Kamphorst (Wageningen University & Research) en Wiebren Kuindersma (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk Zuid-Holland, 5 november 2015, Den Haag.

Deelnemers: Piet Blanken (agrariër Krimpenerwaard), Mirjam van Brouwershaven (Gemeente Krimpenerwaard), Ed Weidema (Provincie Zuid-Holland), Dana Kamphorst (Wageningen University & Research), Wiebren Kuindersma (Wageningen University & Research) en Pim Vugteveen (Planbureau voor de Leefomgeving).

Groepsgesprek agrarische zelfrealisatie Natuurnetwerk Noord-Brabant, 19 april 2016, 's-Hertogenbosch.

Deelnemers: Jan Buys (Provincie Noord-Brabant), Ernst-Jan van Haften (Brabants Landschap), Karin van de Hoeven (Waterschap De Dommel), Herman Litjens (ZLTO), Alwin Gerritsen (Wageningen University & Research) en Wiebren Kuindersma (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek nieuwe uitvoeringsarrangementen Noord-Brabant, 8 oktober 2015, Ulvenhout.

Deelnemers: Anja van den Bogert (Provincie Noord-Brabant), Sjef Langeveld (Vereniging Markdal), Fred Panjer (Provincie Noord-Brabant), Jettie Rattink (Vereniging Markdal), Hans Schep (Brabants Landschap), Froukje Boonstra (Wageningen University & Research) en Robert Jan Fontein (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek nieuwe uitvoeringsarrangementen Limburg, 12 oktober 2015, Maastricht.

Deelnemers: Johan Arts (Bosgroep Zuid Nederland), Frank Baselmans (Natuurmonumenten), Léon Jongen (IKL), Marc Niessen (Natuurrijk Limburg), Torben Mulder (Provincie Limburg), Geert Roozendaal (Provincie Limburg), Robert Jan Fontein (Wageningen University & Research) en Wim Nieuwenhuizen (Wageningen University & Research).

Groepsgesprek nieuwe uitvoeringsarrangementen Gelderland, 7 oktober 2015, Arnhem.

Deelnemers: Ernst Boere (Provincie Gelderland), Marius Bolck (Provincie Gelderland), Joost Reijnen (Gelderse Natuur en Milieufederatie), Josine Donders (Wageningen University & Research) en Robert Jan Fontein (Wageningen University & Research).