



Planbureau voor de Leefomgeving

LESSEN UIT 10 JAAR NATUURPACT

DERDELERENDE EVALUATIE VAN HET NATUURPACT



Colofon

Lessen uit 10 jaar Natuurpact. Derde lerende evaluatie van het Natuurpact

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2023

PBL-publicatienummer: 5072

Contact

Frank.vandam@pbl.nl

Projectteam

Irene Bouwma (WUR), Frank van Dam (PBL), Arlette van den Berg (PBL), Mies van Aar (WUR), Alwin Gerritsen (WUR), Marcel Pleijte (WUR), Pia Nabielek (PBL), Peter Roebeling (WUR)

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan diverse leden van het onderzoeksteam: Petra van Egmond, Didi van Doren, Esther de Wit-de Vries, Joep Frissel, Paul Giesen, Lian Grabijn, Allard Jellema, Meike Josesmans, Dana Kamphorst, Fransje Langers, Rolf Michels, Nienke Nuessink, Rogier Pouwels, Irini Salverda, Raymond Schrijver en Charlotte Walther. In het bijzonder dank aan de verzoekers Renée Bekker en John Visbeen namens de provincies, Ernestine Meijer en Henk Raven van het Ministerie van LNV en aan alle leden van de IPO Werkgroep Natuurbeleid, speciaal Jacco Maissan en Alco van Klinken. En aan de voorzitter en leden van de maatschappelijke klankbordgroep Hilde Blank, Evelien Verbij, Sander Turnhout, Titia Wolterbeek, Patrick Nuvelstijn en Marije Storteboom.

Stuurgroep

Marc Hanou, Olav-Jan van Gerwen, Jeannette Beck, Bram Bregman.

Wetenschappelijke review

Sido Mylius (PBL), Raoul Beunen (Open Universiteit)

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL & WUR (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact- Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	5
1 Natuurpact: beleidscontext en evaluatie	8
1.1 Natuurpact in het kort	8
1.2 Nieuwe uitvoeringsprogramma's voor het natuurbeleid	9
1.3 Inzet van de middelen	11
1.4 Veranderende bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies	12
1.5 Eerdere evaluaties van het Natuurpact	14
2 Tien lessen uit tien jaar uitvoering van het Natuurpact	19
2.1 Les 1: Verwerving en inrichting van nieuwe natuur kosten veel meer tijd en geld dan voorzien	21
2.2 Les 2: Herstelbeheer werkt niet altijd, en voor langdurig effect is systeemherstel nodig	24
2.3 Les 3: In overgangsgebieden staat een aanpak met alleen focus op natuurherstel op gespannen voet met een integrale gebiedsaanpak	28
2.4 Les 4: Realisatie van verbindingzones en overgangsgebieden is gebaat bij flexibiliteit in begrenzing	33
2.5 Les 5: Natuurmaatregelen op landbouwgrond bij het NNN vergen duidelijkheid over de natuuropgaven en ondersteuning van agrariërs	37
2.6 Les 6: Er zijn onderbenutte kansen voor natuur in heel het agrarisch gebied, maar die vergen gerichte ondersteuning en betrokkenheid van overheden	40
2.7 Les 7: Realisatie van een natuurinclusieve gebouwde omgeving vergt duidelijke kaders en lokaal maatwerk	44
2.8 Les 8: Facilitering van burgerinitiatieven en ondersteuning van vrijwilligers vergt een proactieve houding van provincies	47
2.9 Les 9: Opereren als één overheid in gebiedsprocessen vergt een gedeeld toekomstbeeld	49
2.10 Les 10: Natuurbeleid vereist continu navigeren tussen top-downdoelen en bottom-upgebiedsprocessen	51
3 Reflectie op tien jaar Natuurpact en de lerende evaluaties	54
Verantwoording	58
Referenties	60

Voorwoord

Het natuurbeleid is momenteel volop in beweging. Het stikstofvraagstuk bevindt zich in het centrum van het maatschappelijke en politieke debat. Eén van de vragen daarbij is de afstemming tussen het beleid van het Rijk en dat van de provincies. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) lijkt het Rijk weer zijn systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van water, natuur en milieu te nemen. Tien jaar geleden zag de wereld er anders uit. Toen werden de provincies hoofdverantwoordelijk voor de uitvoering van een groot deel van het natuurbeleid. In het Natuurpact maakten Rijk en provincies destijds afspraken over de financiering en de ambities van het natuurbeleid, zoals het uitbreiden van het Natuurnetwerk Nederland, het verbeteren van de biodiversiteit en het verbinden van natuur aan economie en maatschappij. Dit samen werken aan natuur was voor de provincies een leerproces. In deze inmiddels derde lerende evaluatie van het Natuurpact (LEN) bespreken Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University Research (WUR) de geleerde lessen uit tien jaar uitvoering van het Natuurpact.

Voor provincies was de nieuwe verantwoordelijkheid een zoektocht, maar niet zonder resultaat. Terugkijkend kunnen we concluderen dat er onder lastige omstandigheden weliswaar vele stappen zijn gezet, maar dat er nog een lange weg te gaan is. In de afgelopen tien jaar hebben de provincies zich met name gericht op het vergroten van de biodiversiteit door nieuw natuurareaal voor het Natuurnetwerk Nederland te verwerven en in te richten. Dit is in deze periode met ruim 40.000 hectare uitgebreid. Hier ligt nog een flinke opgave.

De ambities uit het Natuurpact om de relatie tussen natuur, economie en maatschappij te versterken is door de provincies op verschillende wijzen ingevuld. Deze ambities zijn minder meetbaar omdat hier vaak geen concrete doelen en kaders voor zijn geformuleerd. Desondanks zijn ook hier successen te melden rondom de vergroening van bedrijventerreinen, de aanleg van groene schoolpleinen, de ondersteuning van burgerinitiatieven en subsidieregelingen voor bedrijven om meer natuurinclusief te worden.

We zijn nu tien jaar verder en de wereld om ons heen is inmiddels ingrijpend veranderd. Na de uitspraak van de Raad van State met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof kreeg het natuurbeleid een zeer hoge beleidsurgentie. Door een te hoge stikstofneerslag staat de natuur onder druk en economische ontwikkelingen kunnen alleen doorgang vinden als ze niet leiden tot een verslechtering van de natuurkwaliteit. Hierdoor kwam beleidsmatig het accent te liggen op het terugdringen van stikstofemissies en versneld natuurherstel. Tegelijkertijd moeten ook maatregelen genomen worden voor klimaatmitigatie en -adaptatie en voor herstel van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Deze grote en ingewikkelde beleidsopgaven hebben onder andere geresulteerd in een Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Hoewel dit programma nog volop in ontwikkeling is, zijn de lessen die in deze derde lerende evaluatie van het Natuurpact worden getrokken én die uit de twee eerdere publicaties voor dit programma bijzonder relevant.

Prof. Dr. Marko Hekkert, directeur PBL

Samenvatting

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in samenwerking met de Wageningen University & Research (WUR) op verzoek van het Rijk en de provincies een lerende evaluatie uitgevoerd van tien jaar Natuurpact. Het Rijk en de provincies hebben in 2013 in het Natuurpact afgesproken het Natuurnetwerk Nederland (NNN) te gaan vergroten door 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten om de biodiversiteit te verbeteren en daarnaast de natuur meer te verbinden met de economie en de maatschappij. Met het Natuurpact ging ook het agrarisch natuur- en landschapsbeheer over naar de provincies. Het Natuurpact betekende dus een verregaande decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies.

Sinds 2020 is de uitvoering van het Nederlandse natuurbeleid opnieuw sterk in beweging, dit door de lancering van twee nieuwe beleidsprogramma's: het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) waar het Uitvoeringsprogramma Natuur onderdeel van is en, vanaf 2022, de ontwikkeling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Deze twee nieuwe programma's hebben geleid tot complexere bestuurlijke verhoudingen in het natuurbeleid en complexiteit in de uitvoering – door verschillende rollen, verschillende visies, verschillende instrumenten en verschillen in het tempo van de beleidsuitvoering.

In dit rapport vatten we de lessen samen uit de ervaringen die de provincies en het Rijk de afgelopen tien jaar hebben opgedaan bij de uitvoering van het Natuurpact. Daarbij hebben we niet alleen geëvalueerd in hoeverre zij beleidsdoelen hebben gerealiseerd, maar ook gekeken naar het lerend vermogen van de provincies en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Deze (tien) lessen zijn ook relevant voor de twee nieuwe beleidsprogramma's. We benoemen ze hieronder kort.

Biodiversiteitsherstel in Natuurnetwerk Nederland

1. **Gebiedsprocessen voor de verwerving en inrichting van nieuwe natuur kosten veel meer tijd en geld dan voorzien.** In een deel van de provincies zal het daarom niet mogelijk zijn de afgesproken hectares voor het Natuurnetwerk op tijd en/of binnen budget te realiseren. Het is zaak een realistisch tijdpad te bepalen voor de afronding van het Natuurnetwerk, en daarbij in te zetten op extra versnellingsmogelijkheden, zoals een hogere prioriteit voor natuur bij provinciale grondaankopen, versneld ontpachten, een bredere toepassing van volledige schade-loosstelling en additionele financieringsbronnen, bijvoorbeeld vanuit het NPLG.
2. **Herstelbeheer werkt niet altijd, en voor een langdurig effect is systeemherstel nodig.** Herstel van natuur vergt een grotere inzet op systeemherstel. Hierbij is het essentieel de kennis te vergroten over het effect van herstelmaatregelen op de langere termijn. Dit vergt duidelijkere afspraken over wie verantwoordelijk is voor gegevensverzameling en uitwisseling van informatie en analyse.

Overgangsgebieden

3. **Een aanpak voor natuurherstel in de overgangsgebieden staat op gespannen voet met een integrale gebiedsaanpak.** Natuur realiseren in de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden vraagt om een helder verwachtingenmanagement. Daarbij kan er enerzijds voor worden gekozen te handelen vanuit de Natura 2000-doelen, met inzet van de bijbehorende (dwingende) instrumenten, en anderzijds kan worden gekozen voor een integrale benadering vanuit het NPLG met het risico dat het natuurherstel vertraagt, maar ook met een grotere kans dat

verschillende NPLG-doelen gerealiseerd worden en er meer ruimte komt voor dialoog tussen betrokkenen.

4. **Realisatie van verbindingzones en overgangsgebieden is gebaat bij flexibiliteit in de begrenzing.** Hiermee wordt de kans op het realiseren van ecologische verbindingzones en overgangsgebieden vergroot en versneld. Bovendien kan zo beter worden ingespeeld op de kansen die zich in een gebied voordoen.

Verbinding natuur, economie en maatschappij

5. **Natuurmaatregelen op landbouwgrond bij het NNN vergen duidelijkheid over de natuuropgaven en verregaande ondersteuning van agrariërs.** Natuurmaatregelen op landbouwgrond bij het NNN zijn enerzijds bedoeld om de milieudruk te verlagen en anderzijds om natuur te integreren in het agrarisch bedrijf. Dit laatste vergt een verregaande verandering van de bedrijfsvoering naar een extensievere vorm van landbouw en vergt duidelijkheid over wat er van boeren wordt gevraagd, evenals tijd, scholing en investeringen. Om de natuurinclusieve landbouw te ondersteunen is het nodig landelijke en provinciale beleidsinstrumenten uit te breiden en nieuwe te ontwikkelen. Natuurbeleid en landbouwbeleid zijn aan elkaar verbonden.
6. **Er liggen onderbenutte kansen voor natuur in heel het agrarisch gebied, maar die vergen gerichte ondersteuning en betrokkenheid van overheden**
Ook buiten de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden willen landbouwbedrijven maatregelen nemen voor natuurherstel om de basiskwaliteit van natuur te ondersteunen. Hier zijn natuurdoelen minder sturend dan dichterbij een Natura 2000-gebied. Dit maakt het mogelijk om meer vanuit de bedrijfsvoering te redeneren en een verdienmodel te realiseren via bijvoorbeeld groene diensten of korte ketens.
7. **Realisatie van een natuurinclusieve gebouwde omgeving vergt duidelijke kaders en lokaal maatwerk.** Een richtlijn op nationaal niveau voor natuurinclusief bouwen kan het makkelijker maken om die ambitie in gebiedsprocessen mee te nemen en gelijkwaardig af te wegen met andere belangen en doelen. Daarnaast zijn lokaal maatwerk en een goede afstemming binnen provincies en tussen provincie en gemeenten essentieel.
8. **Facilitering van burgerinitiatieven en ondersteuning van vrijwilligers vereist een proactieve houding van provincies.** Provincies kunnen verder investeren in meer diversiteit en gelijkheid bij burgerinitiatieven en vrijwilligers zodat hierbij een betere afspiegeling ontstaat van de samenleving. Daarnaast kunnen zij investeren in het verder ontwikkelen van bestaande en nieuwe netwerken.

Interbestuurlijke samenwerking

9. **Opereren als één overheid in gebiedsprocessen vergt een gedeeld toekomstbeeld.** De uitvoering van het natuurbeleid vindt plaats in gebiedsprocessen. Om succesvol als één overheid te werken aan de natuurdoelen is evenwel een gedeeld gebiedsgericht toekomstbeeld nodig en een afgestemd tijdspad om die doelen te bereiken. In veel gebieden moeten beide nog ontwikkeld worden.
10. **Natuurbeleid vereist een continu navigeren tussen top-downdoelen en bottom-upgebiedsprocessen.** Bottom-upgebiedsprocessen en top-down geformuleerde beleidsdoelen sluiten echter niet automatisch op elkaar aan. De provincie opereert hierbij bovendien vanuit twee rollen: als doelbewaker en als gebiedspartner. Om te kunnen navigeren tussen top-down doelen en bottom-up gebiedsprocessen is het essentieel dat deze rollen geëxpliciteerd worden, en dat structurele overlegorganen ervoor zorgen dat betrokkenen elkaar regelmatig ontmoeten om het beleid af te stemmen.

Lerende evaluaties

Tien jaar uitvoering van het Natuurpact laat zien dat de provincies vooral hebben ingezet op de ambitie om de biodiversiteit te verbeteren door het Natuurnetwerk uit te breiden en de natuur daar te herstellen. Binnen de gestelde kaders, en uitgaande van vrijwillige verwerving, hebben zij het beleid uitgevoerd en daarbij nieuwe oplossingen verkend binnen de bestaande strategieën ('doen we de dingen goed?'). Bij het verbinden van natuur en economie en natuur en maatschappij hebben diverse provincies nieuwe beleidsstrategieën ontwikkeld waarbij ze de samenwerking met andere partijen hebben gezocht en gevonden. Ondanks de gepleegde inspanning zal dit er niet toe leiden dat in 2027 de afgesproken 80.000 hectares extra natuur of het gewenste landelijke natuurherstel zijn gerealiseerd. Dat het nodig was een Uitvoeringsprogramma Natuur en het NPLG op te stellen, laat bovendien zien dat voor dit landelijke natuurherstel een veel grotere verandering in landgebruik vereist is en dat hiervoor de bestaande aanpak via de strategieën van het Natuurpact onvoldoende is.

Uit de lerende evaluaties blijkt dat er vooral eerste-orde-lessen zijn geleerd, zoals het introduceren van een subsidieregeling, het aanpassen van de voorwaarden van een bestaande regeling of het anders organiseren van verantwoordelijkheden in de gebiedsprocessen. Dit sloot in 2013 aan bij de behoefte van provincies om ervaringen onderling uit te wisselen en zo hun nieuwe rol in de beleidsontwikkeling te kunnen oppakken. De lerende evaluaties vervulden hierin een belangrijke rol.

In veel minder mate zijn er tweede-orde-lessen geleerd, die grote wijzigingen in beleidsstrategieën vergen. Een verklaring voor dit beperkte tweede-orde-leren ligt in het mandaat van het Natuurpact zelf. Deze is beperkt tot het natuurbeleid en behelst geen transitie van de landbouw of structurele verandering van de maatschappij. In het NPLG is een transitie van het landelijk gebied wel voorzien. Uit de evaluatie van het Natuurpact blijkt dat de toegenomen politieke druk op het natuurbeleidsdossier en de hoge tijdsdruk waaronder het beleid uitgevoerd wordt, weinig ruimte bieden voor reflectie op de gekozen strategieën en doelstellingen (het tweede-orde-leren).

1 Natuurpact: beleidscontext en evaluatie

Het Rijk en de provincies hebben in 2013 in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het natuurbeleid. Ze hebben daarbij afgesproken het netwerk van natuurgebieden – het Natuurnetwerk Nederland (NNN) – in 2027 af te ronden, de biodiversiteit te verbeteren, en de natuur meer te verbinden met de economie en de maatschappij. Deze afspraken gelden niet voor het natuurbeleid voor de rijkswateren; dat blijft de verantwoording van het Rijk.

In deze derde lerende evaluatie van het Natuurpact vatten het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research (WUR) de afgelopen tien jaar samen: wat zijn de ervaringen van de provincies bij de uitvoering van het Natuurpact en welke lessen zijn daaruit te trekken? (zie kader 1). Deze evaluatie verschijnt in een periode waarin nieuw beleid net in uitvoering is (het Uitvoeringsprogramma Natuur van Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, PSN) of nog volop in ontwikkeling het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De ervaringen en lessen uit het Natuurpact zijn voor deze nieuwe beleidsprogramma's bijzonder relevant.

Kader 1. De derde lerende evaluatie van het Natuurpact

Voor de derde lerende evaluatie hebben PBL en WUR, in overleg met provincies en Rijk, drie centrale vragen geformuleerd:

1. Wat hebben de beleidsstrategieën van de provincies en het Rijk bijgedragen aan de drie hoofdambities uit het Natuurpact en hoe is deze bijdrage te duiden?
2. Hoe is de interbestuurlijke samenwerking vormgegeven en wat zijn faal- en slaagfactoren hierbij?
3. Welke handelingsperspectieven of handelingsopties zijn er waarmee het Rijk en de provincies het natuurbeleid kunnen versterken?

Deze vragen hebben we beantwoord in diverse deelonderzoeken naar de beleidsinzet en de beschikbaarheid van middelen voor natuuropgaven, natuurherstel in het Natuurnetwerk, het bevorderen van natuur buiten het Natuurnetwerk, natuurinclusieve landbouw, natuurinclusief verstedelijken en natuurinclusief ondernemen en interbestuurlijke samenwerking. Voor meer informatie over de gevolgte aanpak van de evaluatie verwijzen we naar het hoofdstuk Verantwoording.

1.1 Natuurpact in het kort

Rijk en provincies sloten in 2013 het Natuurpact. Taken en bevoegdheden in het natuurbeleid werden daarmee grotendeels bij de provincies belegd. Ook het stelsel van agrarisch natuur- en landschapsbeheer ging over naar de provincies (Boonstra et al. 2021). Het Natuurpact betekende zo een sterke decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies, dit na een periode (tijdens het Investeringsprogramma Landelijk Gebied) waarin de provincies overwegend medebewind hadden. De drie hoofdambities die Rijk en provincies in het Natuurpact overeenkwamen, waren: 1) het verbeteren van de biodiversiteit, 2) het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en 3) het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Om de eerste ambitie na te

streven spraken Rijk en provincies onder andere af om in 2027 een netwerk van natuurgebieden af te ronden: het Natuurnetwerk Nederland (NNN) – voorheen de Ecologische Hoofdstructuur. Provincies dienden daarvoor het bestaande netwerk te vergroten door 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten en maatregelen te treffen om de natuurkwaliteit in dit netwerk te behouden en te verbeteren. Doelstelling was een robuust natuurnetwerk te realiseren; een netwerk dat tegen een stootje kan. De provincies beoogden hiermee ook het doelbereik voor de Europese natuurdoelen ‘met een forse extra stap’ dichterbij te brengen (Ministerie van EZ & IPO 2013). Die ‘stap’ wordt echter niet nader geconcretiseerd in het Natuurpact.

Voor de twee andere ambities – het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de relatie tussen natuur en economie – werden in het Natuurpact geen duidelijke doelen geformuleerd. De provincies ontwikkelden diverse activiteiten onder deze noemer, maar het bleef enigszins onduidelijk wat hiermee werd beoogd (PBL & WUR 2020).

De provincies zijn verantwoordelijk voor de beleidsinvulling van het Natuurpact en voor de uitvoering van dat beleid. Het Rijk zorgt voor de financiële en wettelijke kaders, voor het nationale water- en milieubeleid en legt verantwoording af aan de Europese Commissie over het voldoen aan de Europese verplichtingen voor biodiversiteit. Daarnaast heeft het Rijk een eigen verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en natuurbeheer in de rijkswateren.

1.2 Nieuwe uitvoeringsprogramma's voor het natuurbeleid

Het natuurbeleid staat volop in de schijnwerpers. Het wereldwijde biodiversiteitsverlies was in 2020 aanleiding voor nieuwe mondiale en Europese beleidsafspraken¹ om natuur te herstellen – afspraken om het beschermde areaal natuur te gaan vergroten en een tijdspad voor wanneer de natuur hersteld dient te zijn. In Nederland krijgen natuur en natuurbeleid de laatste jaren veel aandacht door de stikstofcrisis. Voor het oplossen van de stikstofcrisis is zowel natuurherstel nodig als brongericht beleid.

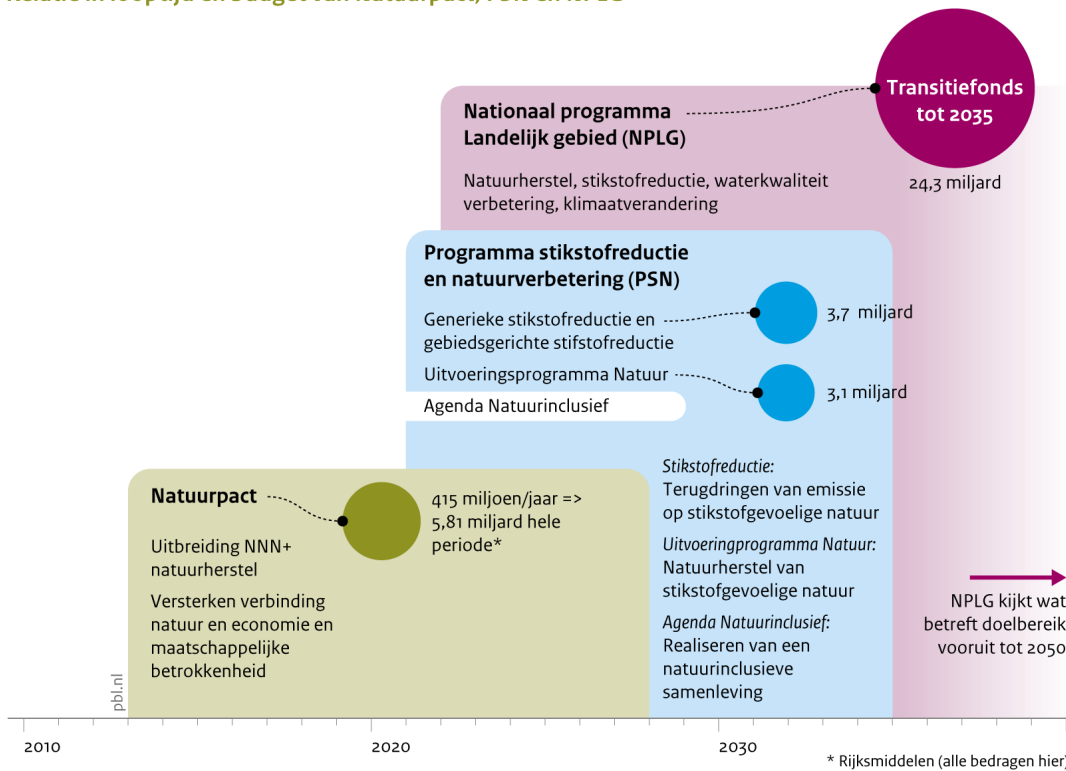
Maar niet alleen de aanpak van de stikstofproblematiek zal veel effect hebben op de natuur, ook de aanpak van het klimaatprobleem (klimaatadaptatie en -mitigatie, energietransitie), de aanpak om de waterkwaliteit te verbeteren en de omschakeling naar een kringlooplandbouw hebben gevolgen voor de natuur en het natuurbeleid. Het Rijk en de provincies hebben tijdens de Natuurtop van 2019 en 2022 dan ook afgesproken het natuurbeleid te verbinden met deze nieuwe opgaven op het gebied van klimaat, water en kringlooplandbouw, maar ook met opgaven op het gebied van infrastructuurprojecten en verstedelijking. Deze opgaven pakken Rijk en provincies gezamenlijk op.

Sinds 2020 is de uitvoering van het Nederlandse natuurbeleid sterk in beweging door de lancering van twee nieuwe beleidsprogramma's: het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) met het Uitvoeringsprogramma Natuur en, sinds 2022, de ontwikkeling van het Nationaal

¹ 15^{de} vergadering van de partijen van het Biodiversiteitsverdrag (CBD) en de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 ‘De natuur terug in ons leven brengen’ COM (2020)380.

Programma Landelijk Gebied (NPLG). Daardoor lopen er in Nederland op dit moment naast het Natuurpact nog twee programma's die samen de uitvoering van het natuurbeleid beïnvloeden, elk met een eigen focus, looptijd, ruimtelijke afbakening en budget (zie figuur 1).

Figuur 1
Relatie in looptijd en budget van Natuurpact, PSN en NPLG



De twee nieuwe programma's leiden tot een flinke toename in het budget dat beschikbaar is voor natuurherstel en kennen elk een eigen looptijd en budget.

Door de stikstofcrisis, die in 2019 begon, zijn de beleidsurgentie en de maatschappelijke urgentie om het noodzakelijke natuurherstel te realiseren zeer groot geworden. Daarom kondigde het kabinet in de Kamerbrief van 24 april 2020 aan tot en met 2030 jaarlijks een substantieel bedrag, oplopend naar 300 miljoen euro, beschikbaar te stellen voor natuurherstel en natuurontwikkeling. De maatregelen voor het herstel van de natuur zijn in eerste instantie uitgewerkt in het Programma Natuur (2021), dat is opgesteld door Rijk en provincies. Het Programma Natuur bestaat uit twee sporen, het Uitvoeringsprogramma Natuur, dat is gericht op de natuur in en rond beschermde natuurgebieden en later is opgenomen in het PSN, en de Agenda Natuurinclusief, die is gericht op de basiskwaliteit van de natuur in ruimere zin, in een 'natuurinclusieve' samenleving.

In 2022 is het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN; 2022-2035) vastgesteld. Met dit programma wil het kabinet de stikstofreductiedoelen behalen en maatregelen nemen zodat de stikstofgevoelige natuur zich herstelt. De eerste prioriteit van dit programma ligt bij het op orde brengen van de condities voor stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden. Daarnaast is de bredere ambitie dat in 2030 voor 70 procent van de soorten en habitats uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) de condities voor een gunstige staat van instandhouding gerealiseerd zijn.

Het Uitvoeringsprogramma Natuur, dat is opgesteld in 2021, is onderdeel geworden van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. De Wet stikstofreductie en natuurverbetering, die op 1 juli 2021 van kracht werd, vormt de wettelijke basis voor dit programma. Het beleid uit het uitvoeringsprogramma bouwt voort op de afspraak in het Natuurpact om een forse extra stap te zetten bij het realiseren van de doelen van de VHR en de Kader Richtlijn Water (KRW) door het NNN te realiseren. Of de gestelde doelen uit het Uitvoeringsprogramma Natuur gerealiseerd worden, is mede afhankelijk van de volledige uitvoering van het Natuurpact.

Tegelijkertijd verbreedde de stikstofaanpak zich tot het NPLG, waarmee natuurherstel, stikstofreductie, verbetering van de waterkwaliteit en klimaatverandering gerealiseerd moeten worden. In totaal is hiervoor vanuit het Transitiefonds 24,3 miljard euro beschikbaar tot 2035. De startnotitie van het NPLG (Ministerie van LNV, IenW en BZK 2022) stelt dat de eerste provinciale gebiedsprogramma's, op basis van de door het Rijk geformuleerde doelen, uiterlijk 1 juli 2023 gereed dienen te zijn.

1.3 Inzet van de middelen

De drie beleidsprogramma's hebben een verschillende focus en eigen beschikbare middelen (zie figuur 1 en 2). De middelen van het Natuurpact zijn met name bedoeld voor de uitbreiding, de inrichting en het beheer van het Natuurnetwerk, waar het overgrote deel van de Natura 2000-gebieden onderdeel van is. Een veel kleiner deel van de middelen gebruiken de provincies om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten, bijvoorbeeld voor landschapsbeheer of de vergroening van schoolpleinen, woonwijken en zorginstellingen (PBL & WUR 2020)².

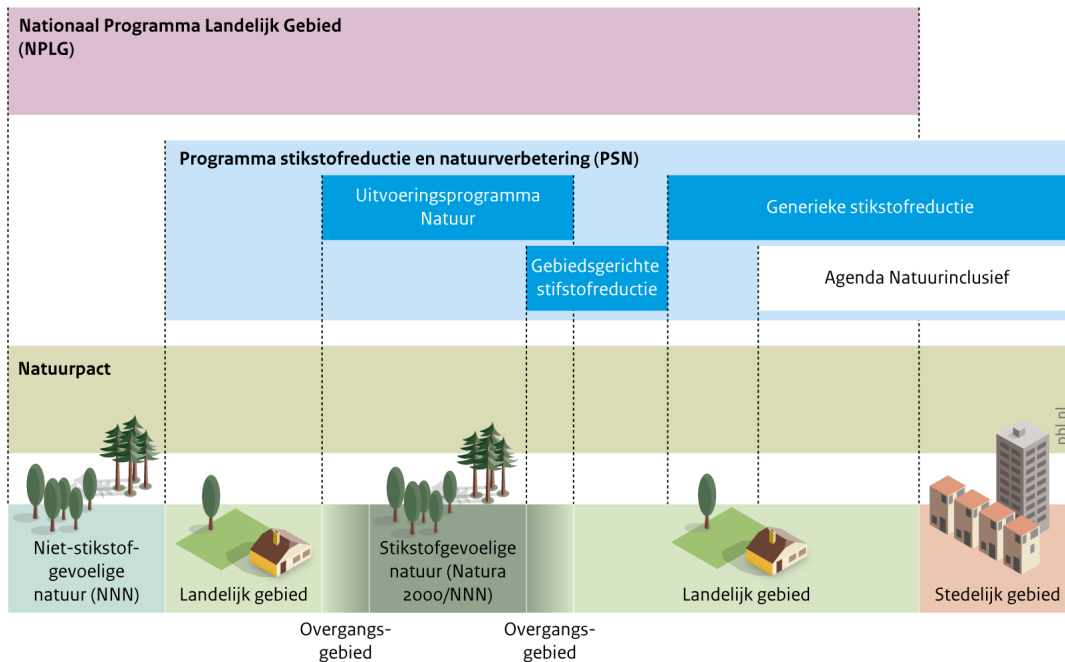
De middelen van het Uitvoeringsprogramma Natuur zijn alleen inzetbaar in gebieden met stikstofgevoelige natuur. Daarbij gaat het primair om de Natura 2000-gebieden en op de overgangsgebieden daaromheen. Sommige provincies gebruiken deze middelen ook voor andere gebieden met stikstofgevoelige natuur. In de eerste tranche van de provinciale uitvoeringprogramma's van het Uitvoeringsprogramma Natuur (2021-2023) bestemden provincies het merendeel van het budget van bijna 660 miljoen euro voor maatregelen in de Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige natuur en hun overgangsgebieden (Bouwma & Frissel 2023).

Het NPLG zal gefinancierd worden uit het Transitiefonds landelijk gebied en natuur. Provincies maken gebiedsprogramma's, waarmee ze een beroep kunnen doen op het Transitiefonds. Hoe de middelen precies worden ingezet en onder welke voorwaarden, wordt in de loop van 2023 nader uitgewerkt, maar de verwachting is dat de nadruk zal liggen op maatregelen voor de transitie van de landbouw en het omschakelen of beëindigen van landbouwbedrijven, met name rondom Natura 2000-gebieden. Hierbij zal een gebiedsgerichte aanpak centraal staan. In zo'n aanpak werken overheden en lokale partijen in een bepaald gebied samen aan de opgaven die daar spelen. De plannen die zij daarvoor maken, leggen de provincies vast in een gebiedsplan.

² Voor het realiseren van het NNN is 415 miljoen euro beschikbaar (exclusief aanvullende middelen van provincies, voor beleid rondom maatschappelijke betrokkenheid was in 2018 tussen de 11-13 miljoen euro beschikbaar (PBL & WUR 2020).

Figuur 2

Ruimtelijke relatie tussen Natuurpact, PSN en NPLG



Bron: PBL

De middelen uit de programma's worden deels ruimtelijk gealloceerd. Door de regels voor financiering kennen de diverse programma's vaak een bepaalde focus. De middelen uit het Uitvoeringsprogramma Natuur richten zich op herstel van de stikstofgevoelige natuur die vaak voorkomt in de Natura 2000-gebieden en hun overgangsgebieden. Het NPLG beslaat alles behalve het stedelijk gebied en het Natuurpact is niet ruimtelijk gealloceerd omdat provincies hier eigen middelen met eigen voorwaarden voor gebruiken. De Agenda Natuurinclusief richt zich op de transitie naar een natuurinclusieve samenleving met een focus op het stedelijke en deels het landelijke gebied. De Agenda kent daarnaast een aantal algemene thema's, zoals de financiële sector, gezondheid, onderwijs & bewustwording en vrijetijdseconomie.

1.4 Veranderende bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies

Sinds de drie Groene Nota's (de Nota relatie landbouw en natuur, de nota Nationale Parken en de Nota Landelijke gebieden) uit de jaren zeventig van de vorige eeuw is in het natuurbeleid altijd sprake geweest van wisselende verhoudingen tussen de provincies en het Rijk. Het Nederlandse natuurbeleid is nooit volledig gecentraliseerd of gedecentraliseerd geweest. In de praktijk waren er meestal tussenvormen (zie figuur 3). Dat momenteel meerdere programma's gericht zijn op natuurherstel – het Natuurpact, het PSN en het NPLG – maakt de bestuurlijke verhoudingen complexer. Er is een grotere dynamiek, met enerzijds meer capaciteit en geld en anderzijds ook (en voornamelijk) meer onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en taken. Daarbij hebben de Provinciale Statenverkiezingen in 2023 in verschillende provincies voor een politieke verandering gezorgd, waarbij de BoerBurgerBeweging mogelijk als coalitiepartij haar intrede doet.

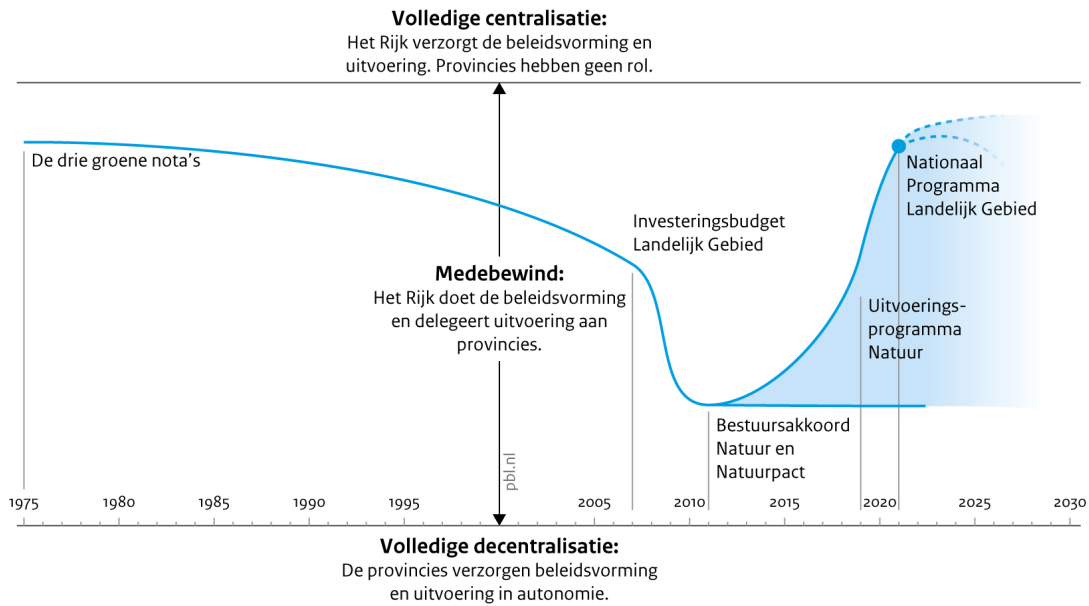
De start van het Natuurpact in 2013 leidde tot een verregaande decentralisatie van het natuurbeleid. In de periode 2012–2019 waren de provincies volop bezig met beleidsvorming en uitvoering en stond het Rijk meer op afstand. Het Rijk verstreekte de middelen voor het Natuurpact via het Provinciefonds aan de provincies, die over de besteding van die middelen geen verantwoording hoefden

af te leggen aan het Rijk. Het beleidsmotto 'je gaat erover of je gaat er niet over' was dominant tijdens deze periode. Dit vertaalde zich in de praktijk in weinig interactie tussen Rijk en provincies. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vond dat het Rijk niet meer over het natuurbeleid en de toegewezen middelen ging en dat de provincies zelf aan de slag moesten. Formeel was LNV systeemverantwoordelijk voor de implementatie van het Europese natuurbeleid en specifiek voor de VHR en het beleid voor de rijkswateren, maar in de praktijk stelde het ministerie zich terughoudend op. Terugkijkend op de periode voor 2020 concludeerden betrokkenen van de provincies en LNV dat de beperkte interactie niet passend was voor de vraagstukken die speelden. Zo was er bijvoorbeeld meer focus op de uitvoering dan op een gezamenlijke strategische beleidsontwikkeling. Ook was er beperkte coördinatie op het behalen van de VHR-doelen, waarbij provincies en andere partijen met name de bijdrage van het Rijk misten (Van den Berg 2023). Met de toenemende politieke druk op het natuurdossier werd de urgentie (onder andere door de stikstofuitspraak van de Raad van State in 2019, maar ook door de Europese Biodiversiteitsstrategie en de aankondiging van de Europese Natuurherstelwet) te groot voor het Rijk om zich langer afzijdig te houden.

In aanloop naar en sinds de start van het Uitvoeringsprogramma Natuur is er meer toenadering gekomen tussen LNV en de provincies, met het besef dat zij 'het samen moeten doen'. Deze insteek wordt in de nieuwe programma's op verschillende manieren uitgewerkt en leidt zodoende tot een waaier aan interbestuurlijke verhoudingen (figuur 3). Zo hebben Rijk en provincies het Uitvoeringsprogramma Natuur in samenspraak opgesteld, waardoor er meer medebewind voor de provincies is. Tegelijkertijd leggen de kaders van het Uitvoeringsprogramma Natuur wel meer verantwoordingsverplichtingen richting het Rijk op aan de provincies dan onder het Natuurpact het geval is, wat duidt op een meer gecentraliseerde sturing. In het kader van de Specifieke Uitkering Programma Natuur (SPUK) hebben de provincies een gedetailleerde verantwoordings- en resultaatverplichting naar het Rijk toe. In het kader van het NPLG werken de provincies gebiedsplannen uit op basis van door het Rijk opgestelde richtinggevende kaders voor stikstofreductie en natuur, water en klimaat. Hierdoor hebben het Uitvoeringsprogramma Natuur en het NPLG ieder andere regels en een andere sturingsfilosofie. In het NPLG formuleert het Rijk de kaderstellende doelen en stellen de provincies de gebiedsplannen op. Hier lijkt dus meer centrale sturing te zijn dan in het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur, al is het NPLG nog in wording en zijn de verhoudingen nog niet definitief bepaald.

Figuur 3

Relatie Rijk en provincie in natuurbeleid



Bron: PBL

De interbestuurlijke verhouding tussen Rijk en provincies is altijd aan verandering onderhevig geweest. Momenteel lopen er drie programma's tegelijkertijd die andere bestuurlijke relaties kennen (het blauw gearceerde oppervlak in de figuur). Het natuurbeleid en de uitvoering daarvan in de rijkswateren zijn altijd de verantwoordelijkheid geweest van het ministerie van IenW. De drie Groene Nota's zijn de Nota relatie landbouw en natuur-en landschapsbehoud, de nota Nationale Parken en de Nota Landelijke gebieden (op basis van Kuindersma et al. 2020a; Van den Berg et al. 2023).

1.5 Eerdere evaluaties van het Natuurpact

Het ministerie van LNV en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben het PBL gevraagd het beleid dat voortkomt uit het Natuurpact driejaarlijks te evalueren. Het PBL heeft, samen met WUR en met bijdragen van de Vrije Universiteit (VU), de evaluaties steeds uitgevoerd als een 'lerende evaluatie' (zie kader 2).

Deze derde lerende evaluatie van het Natuurpact is beknopter dan de eerdere twee (PBL & WUR 2017; PBL & WUR 2020); hierin vatten we de lessen samen die getrokken kunnen worden uit tien jaar uitvoering van het Natuurpact. Gezien de dynamische beleidscontext van het huidige natuurbeleid is het voor Rijk en provincies gunstig nu te reflecteren op de ervaringen bij de uitvoering van het natuurbeleid van de afgelopen tien jaar.

Kader 2. Lerend evalueren

Een lerende evaluatie levert kennis en lessen op over de wijze waarop het beleid de doelen dichterbij brengt. Bij een lerende evaluatie ligt het accent dus op de werking van de beleidsprocessen. Leren en verantwoorden vullen elkaar aan tijdens lerend evalueren. Verantwoorden krijgt daarbij een andere (aanvullende) betekenis, en is gericht op de verbetering van het beleidsproces in het licht van de opgave. Er wordt dan verantwoording afgelegd over wat er tijdens het beleidsproces is geleerd en hoe dat is geland in beleidsaanpassingen. Lerend evalueren betekent ook dat de onderzoekers samen met provincies, Rijk en hun partners de vragen hebben geformuleerd, gegevens hebben verzameld, de analyse en interpretatie hiervan hebben besproken en handelingsopties

hebben geformuleerd.

We hebben voor deze evaluatieaanpak gekozen omdat, mede door de decentralisatie, de betrokken partijen een grote wens hadden om te reflecteren op de eigen aanpak, op de gevolgen van de nieuwe taakverdelingen en uitvoeringsstrategieën en op de successen en knelpunten die zij hierbij ervaren.

In de tweede en derde lerende evaluatie is bij 'leren' onderscheid gemaakt tussen 'eerste- en tweede-orde-leren'. 'Eerste-orde-leren' is gericht op de optimalisatie van de huidige aanpak van de problemen ('doen we de dingen goed?'). 'Tweede-orde-leren' betreft een reflectie op de beoogde ambities, doelen en onderliggende veronderstellingen ('doen we de goede dingen?'), die kan leiden tot een aangepaste integrale beleidsstrategie.

Lerend evalueren kent drie belangrijke randvoorwaarden. Beleidsbetrokkenen moeten ten eerste gecommitteerd zijn om te leren en actief deel te nemen aan het evaluatieonderzoek. Daarnaast is er openheid en transparantie nodig om met elkaar ervaringen te delen en te reflecteren op deze ervaringen. Ten slotte moeten beleidsonderzoekers kunnen schakelen tussen verschillende rollen van enerzijds kritische betrokkene en anderzijds onafhankelijk beoordelaar (Brouwers et al. 2021; Verwoerd et al. 2022).

In de eerste lerende evaluatie van het Natuurpact (PBL & WUR 2017) was de conclusie dat de provincies en het Rijk hun ambities voor natuur hebben verbreed; ze willen niet alleen de biodiversiteit verbeteren maar ook de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de relatie tussen natuur en economie versterken. Daarbij zetten zij minder dan voorheen in op verwerving en inrichting van nieuw natuurgebied en meer op nieuwe beleidsstrategieën, met name gericht op het door grondbezitters zelf laten creëren en beheren van natuur (zelfrealisatie). Ondanks de bredere ambities richtten de provincies hun beleid vooral op de VHR-doelen, vanwege het wettelijk verplichtende karakter hiervan en de afspraken in het Natuurpact. Geconcludeerd werd dat met de toenmalige beleidsinzet het doelbereik van de VHR weliswaar vergroot zou kunnen worden naar 65 procent, maar dat de doelen in 2027 niet gehaald zouden worden. Tevens werd geconcludeerd dat daarvoor ook een verduurzaming van de landbouw nodig is via een omslag naar een natuurinclusieve landbouw. Sinds 2020 is de inzet op het behalen van de VHR-doelen sterk vergroot door aanvullende maatregelen die worden gefinancierd vanuit het PSN en het in ontwikkeling zijnde NPLG (zie figuur 1).

Ondanks de inspanningen van de provincies zou het Natuurnetwerk niet in 2027 gereed komen omdat het tempo van de toename van de oppervlakte aan nieuwe natuur vertraagde, was de bevinding in de tweede lerende evaluatie van het Natuurpact (PBL & WUR 2020). De kans op het halen van de afgesproken uitbreiding van het Natuurnetwerk in 2027 (80.000 hectare) kon worden vergroot als provincies de benodigde grond zouden verwerven door grondeigenaren – en in het bijzonder agrariërs – vaker volledige schadeloosstelling aan te bieden, of in het uiterste geval te onteigenen.

Bij het beheer van het NNN legden provincies de nadruk op (tijdelijke) herstelmaatregelen binnen de Natura 2000-gebieden, die leiden tot enig natuurherstel op de korte termijn. Op de langere termijn (meer dan tien jaar) zagen provincies het als een kansrijkere strategie om meer in te zetten op systeemherstel door overgangszones of overgangsgebieden te creëren. In het Uitvoeringsprogramma Natuur is nu een deel van de provincies aan de slag om dit soort overgangsgebieden te realiseren en worden middelen daar al actief op ingezet. In deze gebieden die grenzen aan het Natuurnetwerk, kunnen opgaven voor natuur, klimaat en landbouw gelijktijdig worden aangepakt. Een dergelijke integrale aanpak vormt ook de kern van het NPLG, hoewel de invulling daarvan nog

in ontwikkeling is. De verantwoordelijkheid voor het stikstofbronbeleid dat nodig is om natuurherstel te realiseren, ligt primair bij het Rijk.

In de tweede lerende evaluatie werd daarnaast geconstateerd dat het niet eenvoudig zou worden dergelijke overgangsgebieden te realiseren, omdat veel agrarische bedrijven niet makkelijk kunnen extensiveren of anderszins natuurinclusiever kunnen worden, laat staan in een mate die van betekenis is voor de doelstellingen van het Natuurpact. Lokaal en aan de randen van bedrijven is dat soms wel mogelijk, in het bijzonder als een boer grond pacht vlak bij het eigen bedrijf (zie ook Bouma et al. 2020; Boonstra et al. 2021). Om meer te bereiken achten PBL & WUR (2020) een integrale benadering met aandacht voor het verdienmodel en het omschakelingsproces noodzakelijk. Het nut van instrumenten zoals een actiever grondbeleid en gerichte innovatieondersteuning kwamen daarbij ook aan de orde.

In de tweede lerende evaluatie was de conclusie ook dat de provincies meer burgers en maatschappelijke partijen bij natuur weten te betrekken, zij het nog kleinschalig. Verder bleek het voor provincies moeilijk om natuur en economie met elkaar te verbinden omdat landbouw- en recreatiebedrijven daar maar beperkt in geïnteresseerd zijn, of omdat middelen voor natuurinvesteringen ontbreken. PBL en WUR (2020) adviseerden om de betrokkenheid van de samenleving te versterken door explicietere doelen voor dit beleid te formuleren en middelen voor te bestemmen om zo de ambities uit het Natuurpact te realiseren. De Agenda Natuurinclusief bouwt hierop voort.

In deze derde lerende evaluatie nemen we de ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar mee en beschrijven we de lessen uit tien jaar implementatie van het Natuurpact. Een samenvatting van de voortgang die wordt gemaakt met de afgesproken ambities en doelen staat in tabel 1. In diverse andere publicaties die in 2023 verschijnen, zoals de Balans van de Leefomgeving, de negende Voortgangsrapportage Natuur en de Monitoring en Evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, zal de huidige staat van de natuur en het doelbereik vanuit de nieuwe programma's voor natuur verder schetsen.

In de evaluaties van het Natuurpact is ook gekeken in hoeverre provincies leren tijdens de uitvoering van hun natuurbeleid. Over dit leren constateerden PBL en WUR twee zaken in de eerdere evaluaties. Ten eerste dat provincies en Rijk hun 'lerend vermogen' kunnen vergroten door leren en reflectie structureel in te bouwen in gebiedsprocessen en in hun organisaties. Dit kan door de vaardigheden van medewerkers te versterken, bijvoorbeeld leren feedback te geven en te ontvangen, in groepen feedback te organiseren via intervisie of door kenniscoördinatoren te introduceren. Sinds de eerste lerende evaluatie is een Lerend Netwerk Vernieuwing Natuurbeleid gestart dat is gericht op kennisuitwisseling tussen provincies op specifieke onderwerpen en tussen betrokken provincie-medewerkers.³

Tabel 1
De doelen en ambities van het Natuurpact

Ambitie	Doel/ Taakstelling	Voortgang
Verbeteren biodiversiteit	Verwerven en inrichten van 80.000 extra hectares in 2027	Eind 2021 is 25.043 ha nieuwe natuur verworven; tot en met

³ Zie: [de website Lerend Netwerk Vernieuwing Natuurbeleid](#).

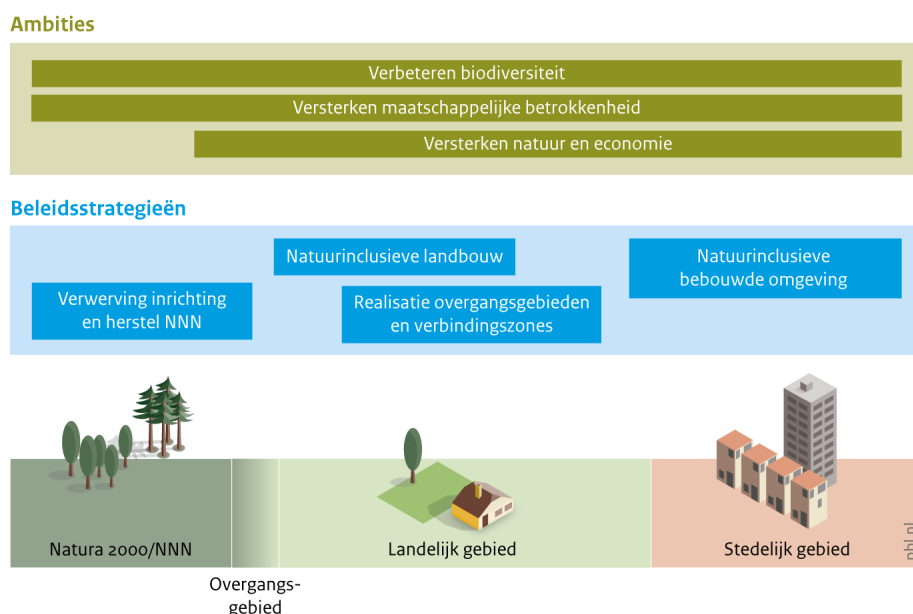
	door verwerving of functiewijziging van particuliere gronden.	2027 dient nog 23.223 ha verworven te worden. De overige hectares waren reeds in eigendom of van functie gewijzigd. ¹ Eind 2021 is 45.568 ha nieuwe natuur ingericht; tot 2027 dient nog 34.432 ha ingericht te worden. ¹ Aanvullend op de afspraak in het Natuurpact hebben provincies nog provinciale doelen gesteld om 6.139 ha in te richten.
Verbeteren biodiversiteit	Beheer Natuurnetwerk.	In 2021 verstrekten de provincies voor 494.657 ha (ongeveer 70% van het NNN) een natuurbeheersubsidie (IPO & LNV 2022).
Verbeteren biodiversiteit	Agrarisch natuurbeheer buiten Natuurnetwerk.	Het areaal agrarisch natuurbeheer bedraagt ca. 103.000 ha (CBS et al. 2022 op basis van RVO-data).
Vergroten maatschappelijke betrokkenheid	Geen kwantitatief doel voor gesteld in Natuurpact; enkele provincies hebben dit wel gedaan in hun eigen beleidsdocumenten.	Diverse provincies hebben programma's en subsidies lopen voor onder meer de aanleg van groene schoolpleinen, ondersteuning van vrijwilligers in landschapsbeheer, ondersteuning van burgerinitiatieven en de ondersteuning van de aanleg van <i>tiny forests</i> . Ook zetten provincies in op het ontwikkelen van netwerken tussen betrokken partijen.
Versterken relatie natuur en economie	Geen kwantitatief doel voor gesteld in Natuurpact. In het Natuurpact wordt wel verwezen naar de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) als een manier om economie en natuur met elkaar te verbinden.	Diverse provinciale programma's vaak in samenwerking met andere partijen voor natuurinclusief verstedelijken, natuurinclusieve recreatieterreinen en natuurinclusieve landbouw. Provincies richten zich onder deze noemer vooral op bovenwettelijke maatregelen van bedrijven.

¹ Deze getallen zijn aan verandering onderhevig als gevolg van datacorrecties. Dit kan leiden tot een bijstelling van de gerealiseerde arealen en restambities.

Ten tweede werd geconstateerd dat provincies vooral leren hoe ze hun beleidsstrategieën goed kunnen uitvoeren en hoe de uitvoering beter zou kunnen. Dit is een vorm van ‘eerste-orde-leren’, gericht op de optimalisatie van de huidige aanpak van de problemen (‘doen we de dingen goed?’). Een reflectie op de beoogde ambities, doelen en onderliggende veronderstellingen, die kan leiden tot een aangepaste integrale beleidsstrategie, het zogenoemde ‘tweede-orde-leren’, (‘doen we de goede dingen?’), vond nauwelijks plaats. Door de beperkte afwegingsruimte die de Europese doelen (VHR) bieden, de focus op de eigen natuurdoelen in het Natuurnetwerk en de beperkte tijd vanwege deadlines, was en is hier nauwelijks ruimte voor. Alleen bij de ontwikkeling van beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk rond het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en rond natuur en economie vond op beperkte schaal tweede-orde-leren plaats. Juist het tweede-orde-leren, dat is gericht op het reflecteren op en aanpassen van de (integrale) aanpak van de meervoudige problematiek, zal nodig zijn in het NPLG.

Het onderzoek in de derde lerende evaluatie focust op de ervaringen en lessen die de provincies hebben opgedaan bij: het uitvoeren van beleidsstrategieën gericht op het realiseren van het Natuurnetwerk; het realiseren van natuur buiten het Natuurnetwerk in de overgangsgebieden en verbindingzones; het stimuleren van natuurinclusieve landbouw en een natuurinclusieve stedelijke ontwikkeling; en van de interbestuurlijke samenwerking (zie figuur 4). Hierbij betrekken we ook de lessen uit de twee eerdere lerende evaluaties.

Figuur 4
Onderzochte beleidsstrategieën van provincies



Bron: PBL

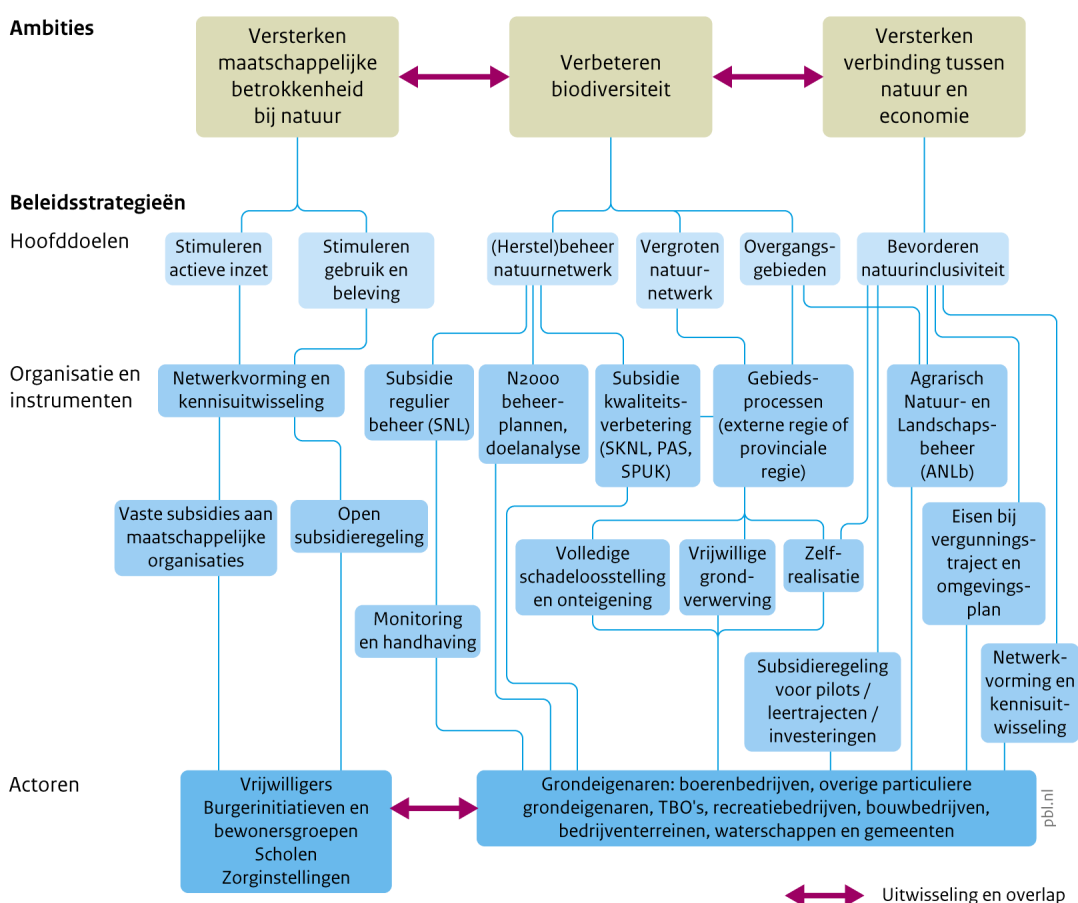
De onderzochte beleidsstrategieën in de derde lerende evaluatie van het Natuurpact.

2 Tien lessen uit tien jaar uitvoering van het Natuurpact

Tien jaar uitvoering van het Natuurpact levert verschillende lessen op. In dit hoofdstuk beschrijven we de tien belangrijkste lessen. Deze gaan vooral over de beleidsstrategieën die de provincies hanteren om de ambities van het Natuurpact te realiseren (zie figuur 5) en over de daarvoor nodige interbestuurlijke samenwerking. De ambities betreffen met name het verbeteren van de biodiversiteit door de verwerving en inrichting van het Natuurnetwerk, en het beheer van dit Natuurnetwerk, de overgangsgebieden en verbindingszones. Daarnaast is het de ambitie van het Natuurpact om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten en natuur en economie met elkaar te verbinden. Bij elke les geven we aan welke ervaringen provincies hebben opgedaan bij de uitvoering van het Natuurpact.

Figuur 5

Uitwerking van ambities uit het Natuurpact provinciale beleidsstrategieën



Bron: PBL

Uitwerking van de Natuurpactambities in provinciale beleidsstrategieën. Een beleidsstrategie bestaat uit een combinatie van instrumenten, de organisatievorm en de actoren betrokken bij het beleid.

De ambitie uit het Natuurpact om de relatie tussen natuur en economie te versterken vullen provincies op verschillende manieren in. In het Natuurpact wordt niet aangegeven wat onder het versterken van de relatie tussen natuur en economie wordt verstaan en in het verlengde daarvan ook niet wat wordt beoogd. Dit biedt provincies weinig houvast. Hoewel dit hen enerzijds ruimte biedt om het eigen beleid in te vullen, bemoeilijkt het anderzijds de beleidsvorming en het realiseren van de ambitie. Het heeft tevens geleid tot verschillende provinciale interpretaties en beleidsprogramma's om deze ambitie te realiseren.

Het verbinden van natuur met economie betekent voor een aantal provincies het vergroten van de synergie tussen natuur en economie en het formuleren van beleidsprogramma's over natuurinclusief werken in andere sectoren, zoals recreatie, landbouw en infrastructuur, en in de bedrijven die deel uitmaken van deze sectoren. In andere provincies staat de relatie tussen natuur en economie vooral voor de levering van ecosysteemdiensten: natuur als gezonde leefomgeving voor wonen en werken. Bij deze derde lerende evaluatie hebben we specifiek aandacht geschonken aan het provinciale beleid op het gebied van een natuurinclusieve landbouw en een natuurinclusieve stedelijke inrichting.

Bij hun beleidsstrategieën hebben provincies een breed scala aan instrumenten ingezet en werken ze samen met veel verschillende partijen (zie figuur 5). Hierbij starten ze ook gebiedsprocessen op of sluiten ze aan bij lopende gebiedsprocessen; hoe een dergelijk gebiedsproces vormgegeven is, kan echter zeer verschillen (zie kader 3).

Kader 3. Gebiedsproces: één woord – vele invullingen

De term 'gebiedsproces' heeft betrekking op een proces dat loopt in een specifiek gebied. Het wordt in de praktijk gebruikt voor een breed scala aan processen waar met betrokkenen in een gebied gesproken wordt over de gewenste ontwikkelingen in het gebied. De rol van de provincie, de doelen die centraal staan en de instrumenten die worden ingezet, verschillen echter aanzienlijk in de gebiedsprocessen (Kuindersma et al. 2022; PBL & VU Athena Instituut 2021). Het kan hierbij gaan om bottom-upprocessen waarbij gebiedspartners zelf het voortouw nemen en in overleg met alle partijen de doelen bepalen. Het kan ook gaan om een door de overheid gestart proces waarbij sectorale doelen op het gebied van natuur- of waterkwaliteit vooropstaan. De overheid kan daarbij als trekker optreden of dit proces delegeren aan een adviesbureau of gebiedspartner. In de stedelijke omgeving gaat het vaak om gemeenten die in samenspraak met de bewoners een proces opstarten over de aanleg van nieuwe woonwijken. Ook de grootte van het gebied waarin het gebiedsproces speelt, kan zeer variëren (PBL & VU Athena Instituut 2021). Sommige gebiedsprocessen beslaan een stadswijk of een kleine polder, maar ook een veel groter gebied zoals het Van Gogh Nationaal Park, dat 50.000 hectare omvat.

Gebiedsprocessen zet de overheid vaak in omdat voor de uitvoering van beleid en het realiseren van doelen en ambities de medewerking van betrokkenen in het gebied nodig is. Ze worden gezien als manier om inspraak van betrokkenen vorm te geven of specifiek voor een gebied maatwerk te leveren (Rijksoverheid 2022; BII12 2022).

2.1 Les 1: Verwerving en inrichting van nieuwe natuur kosten veel meer tijd en geld dan voorzien

De verwerving en inrichting van de 80.000 hectares voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) zoals afgesproken in het Natuurpact, is een langdurig en tijdrovend proces. Uit de analyse van een aantal gebiedsprocessen die provincies sinds 2013 zijn gestart, blijkt dat de doorlooptijd lang is (variërend van minimaal vijf tot tien jaar). Een groot aantal stappen moet worden doorlopen, van de start van het gebiedsproces tot de uiteindelijke inrichting (zie figuur 6) (Boonstra et al. 2022; Wubs et al. 2022). Tevens zijn sinds de start van het Natuurpact de kosten van verwerving en inrichting van de resterende hectares gestegen, gemiddeld met bijna 6.900 euro per hectare per jaar voor verwerving en 6.400 euro per hectare per jaar voor inrichting – ter vergelijking, de respectievelijke normkosten waren 64.400 euro per hectare voor verwerving en 13.000 euro per hectare voor inrichting (Commissie Jansen II 2013). Als de verwervings- en inrichtingskosten blijven stijgen volgens deze trend, dan zijn er landelijk niet voldoende middelen om de opgaven in 2027 te realiseren; het tekort zou dan, potentieel, kunnen oplopen tot ruim 850 miljoen euro.

Er zijn echter grote verschillen tussen de provincies. Afhankelijk van de inschatting van de verwachte stijging van de verwervings- en inrichtingskosten, hebben sommige provincies wel en andere provincies niet voldoende middelen uit het Natuurpact om de opgaven te realiseren (Roebeling et al. 2023). Doordat de middelen van het Uitvoeringsprogramma Natuur bedoeld zijn voor extra opgaven, is het meestal niet mogelijk om hiervoor de financiering van dit programma te gebruiken⁴, hoewel het doelbereik van 70 procent zoals geformuleerd in het Uitvoeringsprogramma Natuur wel afhankelijk is van de realisatie van de 'Natuurpacthectares'.

Ervaringen, kansen en knelpunten

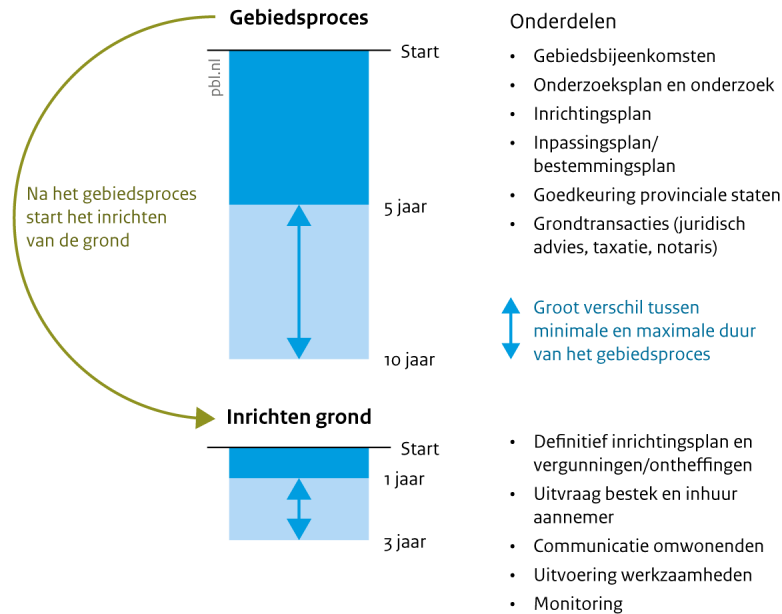
Bij de start van het Natuurpact hebben veel provincies ingezet op vrijwillige verwerving, waarbij gronden die veelal in agrarisch gebruik waren vrijwillig door de eigenaar werden verkocht. Daarnaast, en ook door de bezuinigingen bij de decentralisatie, proberen diverse provincies sinds 2013 het Natuurnetwerk te realiseren door grondeigenaren te stimuleren zelf natuur te ontwikkelen op hun eigen grond of door hen via pacht de grond natuurinclusief te laten beheren (zelfrealisatie). Bij de start van het gebiedsproces is veelal niet bekend welke strategie een provincie zal hanteren. Via een interventieladder – met verschillende uitvoeringsopties en voorkeuren voor opties – kiest ze in de loop van het proces welke strategie en instrumenten het meest passend zijn.

Provincies hebben op verschillende manieren geprobeerd de verwerving van gronden voor het Natuurnetwerk te versnellen. Diverse provincies (Gelderland, Groningen, Overijssel, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland) doen dit op zeer beperkte schaal door grondeigenaren volledig schadeloos te stellen via provinciale inpassingsplannen, met onteigening als stok achter de deur, om met name de sleutelhectares te kunnen verwerven.

⁴ In de eerste fase van het Uitvoeringsprogramma Natuur is hierop een uitzondering gemaakt: voor het verwerven van sleutelhectares kan wel een beroep worden gedaan op het budget van het Uitvoeringsprogramma Natuur.

Figuur 6

Proces voor verwerving en inrichting/ functieverandering



Bron: PBL

Stappen in het proces van verwerving en inrichting van het Natuurnetwerk en de daarvoor benodigde tijd (Kuindersma et al. 2020b; Gerritsen et al. 2023, diverse internet bronnen).

De bijbehorende procedures kosten echter veel tijd (drie tot zes jaar) vanaf het moment dat dat proces daadwerkelijk in gang wordt gezet. Het proces van volledige schadeloosstelling of gedwongen onteigening geeft weliswaar zekerheid dat de nodige hectares verworven worden maar gaat dus niet per definitie sneller dan vrijwillige verwerving. In de overige provincies ontbreekt het bestuurlijk draagvlak voor onteigening en wordt alleen de weg van vrijwillige verwerving bewandeld (Kuindersma et al. 2020b). Bij vrijwillige verwerving zijn de mogelijkheid van herbegrenzing, voldoende beschikbaarheid van ruilgronden en pachtinstrumenten belangrijke succesfactoren voor verwerving. Provincies veranderen hun beleidsinstrumenten om de provinciale grondpositie te verbeteren, verruimen de voorwaarden voor provinciale grondaankoop zodat deze gronden indien wenselijk gebruikt kunnen worden voor natuurdoeleinden en maken afkoop van reguliere pacht mogelijk. Ook zoeken ze de samenwerking met terreinbeherende organisaties (TBO's), waterschappen, gemeenten en particulieren en ondersteunen ze hen indien nodig met middelen en capaciteit. Enkele provincies richten een strategische grondbank op (Utrecht) of een grondruilfonds (Noord-Brabant) om zo de voorraad ruilgronden te vergroten en dit proces te ondersteunen. Provincies verkennen ook manieren om de gronden versneld te kunnen inrichten, zoals binnen de bestaande pacht werken naar natuurbescherming of het instrument van onvrijwillige inrichting (zoals vernatting).

De 'Taskforce Versnelling inrichting restopgave 80.000 hectare extra natuur' ('Taskforce Versnelling') heeft in november 2022 op basis van de ervaringen van provincies een advies gegeven over de mogelijkheden voor versnelling (zie kader 4). De Taskforce adviseerde provincies om hiervoor realisatiestrategieën op te stellen. Begin 2023 hebben tien provincies deze realisatiestrategieën opgesteld of een update van hun reeds bestaande strategie gemaakt waarin zij aangeven hoe ze de

gewenste versnelling gaan realiseren. Ze zetten hierbij met name in op het verbeteren van de interne en externe samenwerking alsmede het beschikbaar stellen van meer capaciteit en subsidie-mogelijkheden. Enkele provincies ontwikkelen ook echt nieuw beleid of nieuwe instrumenten (bijvoorbeeld rondom grondbanken). Twee provincies (Gelderland en Flevoland) hebben de realisatiestrategie niet opgesteld of aangepast omdat zij op basis van de voortgang verwachten het doel in 2027 te halen en de huidige voortgang in de provinciale taakstelling dit ook bevestigt.

Kader 4. Advies van de Taskforce Versnelling

In november 2022 bracht de Taskforce Versnelling advies uit over hoe provincies de inrichtingsopgave kunnen versnellen. Centraal in dat advies stond het opstellen van provinciale realisatiestrategieën en, indien passend, het opnemen hierin van de volgende elementen om binnen de huidige strategie te kunnen versnellen en eventueel van strategie en speelveld te kunnen veranderen:

- Verandering binnen strategie:
 - ✓ Versterken van de samenwerking met derden (TBO's, waterschappen, gemeenten en particulieren) en hen mede-eigenaar maken van de opgave ('partners');
 - ✓ Ondersteunen van partners door geld of capaciteit beschikbaar te stellen (bijvoorbeeld ter vergoeding van kosten in gebiedsprocessen, schadeloosstelling);
 - ✓ Faciliteren van zelfrealisatie door derden via subsidieregelingen;
 - ✓ Beter benutten van het pachtinstrumentarium, zoals ontpachten en binnen pacht afspraken maken over het toewerken naar bestemming natuur;
 - ✓ Herbegrenzen van het NNN;
 - ✓ Sneller administratief gereed melden (notaris) en starten met inrichting.

- Verandering van strategie:
 - ✓ Inzetten op dwingend instrumentarium, zoals Provinciale Inpassingsplannen (PIP's), volledige schadeloosstelling, onteigening, onvrijwillige vernatting;
 - ✓ Inzetten op waar kansen zich voordoen (natuurkwantiteit) in plaats van waar ecologisch de meeste winst te halen is (natuurkwaliteit) bij begrenzen en herbegrenzen van het NNN;
 - ✓ Verbeteren van de interne afstemming over de grondpositie van de provincie, met hogere prioriteit voor de natuuropgave en via inzet van semi-dwingend instrumentarium (bijvoorbeeld eerste recht op aankoop gronden met een natuuropgave);
 - ✓ Ontwikkelen van fondsen ter realisatie van de 80.000 hectare extra NNN.

- Verbeteren speelveld:
 - ✓ Stroomlijnen, afstemmen en prioriteren van programma's en looptijden (zoals NNN, NPLG, Uitvoeringsprogramma Natuur, Landelijke Bossenstrategie, Groen-blauwe dooradering en KRW);
 - ✓ Opzetten en ontwikkelen van een provinciale grondbank en kavelruilbureau, specifiek toegelegd op het faciliteren van de natuuropgave;
 - ✓ Opzetten van een provinciaal coördinatieteam of aanspreekpunt om uitvoering van bovenstaande adviezen voor versnelling en verandering af te stemmen.

In de periode 2011 tot 2021 hebben de provincies ruim 45.000 hectare nieuwe natuur ingericht als onderdeel van de ambitie van het Natuurpact om het Natuurnetwerk met 80.000 hectare uit te breiden. De inrichting van deze gronden is vaak in fasen uitgevoerd om vertraging bij de inrichting

te voorkomen, mede omdat nog niet alle benodigde gronden in het gebied verworven zijn. Vanuit kostenefficiëntie is dit vaak niet optimaal maar wel vanuit de noodzaak om tijdig gestelde doelen te halen en bijbehorende gereserveerde middelen te besteden.

De resultaten voor de biodiversiteit in de gebieden die al zijn ingericht, zijn positief. De uitbreiding van het Natuurnetwerk met landbouwgrond leidt in verschillende gebieden tot een hogere biodiversiteit (Wallis de Vries & Bult 2020; Fouw et al. 2021). De inrichting van nieuwe natuur leidt er in gebieden als Westerwolde, Nieuwkoopse Plassen, Alde Faenen, Eexterveld en Bakkeveense Duinen, en De Onlanden toe dat planten, vlinders en broedvogels die horen bij de gewenste natuurtypen, zich er hebben gevestigd. Ook rodelijstsoorten, een paar Habitatrichtlijnsoorten en broedvogels beschermd onder de Vogelrichtlijn vestigden zich in de nieuwe gebieden.

Handelingsopties

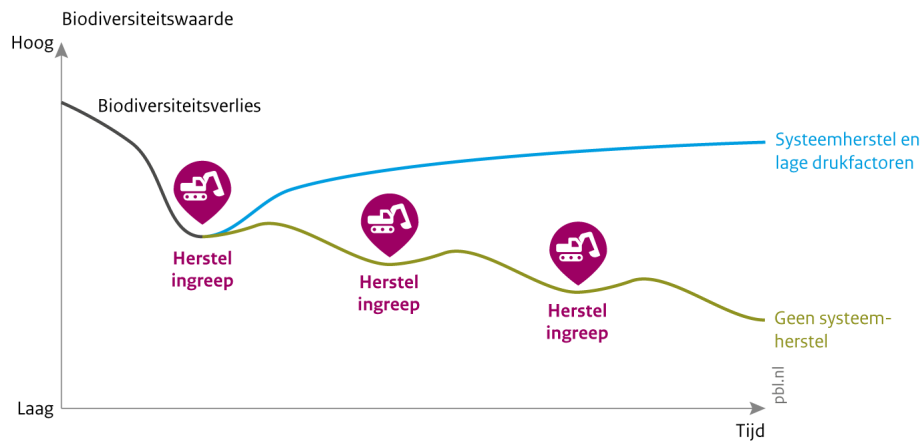
Diverse provincies zetten zich sinds 2020 meer in om gronden te verwerven en in te richten. Gezien het langdurige proces en de voorkeur voor vrijwillige verwerving zullen, ondanks deze extra inspanning, de resterende opgaven in een aantal provincies niet binnen de afgesproken termijn gerealiseerd kunnen worden. Nu al geven enkele provincies (Overijssel, Drenthe, Friesland, Zuid-Holland) in hun (concept-)realisatiestrategie aan dat zij ondanks hun inspanningen niet verwachten alle resterende hectares op tijd te zullen realiseren, onder andere omdat de doorlooptijd van het gebiedsproces langer is of omdat beschikbare middelen niet voorhanden zijn. Ook voor de overige provincies is het aan te bevelen deze inschatting te maken op basis van scenario's die uitgaan van een eenvoudige of langzame realisatie, zodat ze hiermee de gestelde opgaven aan een realistisch tijdpad kunnen koppelen. Hierbij dient dan ook de bredere toepassing van volledige schadeloosstelling of onteigening overwogen te worden, hoewel deze instrumenten meer middelen vergen. Gezien de verwachting dat de middelen uit het Natuurpact in een aantal provincies tekort zullen schieten voor de financiering van de resterende hectares, is het een optie om een beroep te doen op de middelen van het Uitvoeringsprogramma Natuur en het NPLG.

2.2 Les 2: Herstelbeheer werkt niet altijd, en voor langdurig effect is systeemherstel nodig

Sinds de jaren negentig worden in bestaande natuurgebieden van het Natuurnetwerk herstelmaatregelen uitgevoerd. In Laag-Nederland, met name in de vochtige ecosystemen – denk aan vochtige heide, voedselrijk moeras, vochtig natuurlijk bos – maar ook de duinen, leiden deze herstelmaatregelen tot een (lokaal) herstel van soorten van de beheertypen van het Natuurnetwerk (Van der Hoek et al. 2020; Bouwma et al. 2023) en tot herstel van een deel van de Natura 2000-habitattypen (Smits et al. 2012) en -soorten. In de drogere ecosystemen, die veelal in Hoog-Nederland liggen, zijn de resultaten van herstelmaatregelen veel minder gunstig, mede omdat de natuur hier gevoeliger is voor stikstof en verdroging. In een deel van de gebieden doet zich een beperkt herstel voor of gaat de biodiversiteit na verloop van tijd toch weer achteruit doordat drukfactoren, zoals verdroging, stikstofdepositie of invasieve exoten, aanwezig blijven en systeemherstel niet plaatsvindt. Met name het abiotische herstel waarbij het watersysteem (kwel, grondwaterpeil), de bodemcondities (stikstof, zuurgraad, fosfaat) of de waterkwaliteit worden aangepakt, is vaak onvoldoende effectief, zowel in Hoog- als in Laag-Nederland (zie figuur 7). Mede hierdoor is voor een vijfde van de Natura 2000-habitattypen het perspectief op herstel zeer ongunstig (Bijlsma et al. 2022).

Figuur 7

Theoretische trend van het langetermijneffect van herstelbeheer



Bron: PBL

Theoretische trend van het langetermijneffect van herstelbeheer. Het effect varieert, afhankelijk van het optreden van systeemherstel. De tijd waarop herstel optreedt, is afhankelijk van het bekeken habitat- of ecosysteemtype.

Ervaringen, kansen en knelpunten

Provincies en Rijk financierden herstelmaatregelen in bestaande natuurgebieden uit de Programmatische Aanpak Stikstof (2015-2019) en meer recentelijk via het Uitvoeringsprogramma Natuur en de landelijke regelingen voor versneld natuurbeheer en provinciale versnellingsplannen. Sinds 2011 is de inzet op herstelbeheer van bestaande natuur sterk toegenomen in vergelijking met de twintig jaar daarvoor. Er wordt relatief meer herstelbeheer uitgevoerd in de natte ecosystemen dan in de droge ecosystemen (Van der Hoek 2020). De uitgevoerde herstelmaatregelen richtten zich met name op Natura 2000-gebieden, met veel voorkomende maatregelen als plaggen, chopperen, herstellen van het grondwaterpeil of kwel, toevoegen van mineralen, verwijderen van struiken en bomen en verwijderen van exoten. Ook in de komende periode zetten provincies veelal in op herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden, met name in de gebieden met stikstofgevoelige natuur. Dit gezien de beleidsurgentie om juist hier op korte termijn de stikstofgevoelige natuur te herstellen en de financiële middelen die hiervoor beschikbaar zijn, te benutten.

Diverse provincies geven aan dat ze nog geen maatregelen in de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden kunnen nemen omdat de gebiedsprocessen hiervoor nog moeten starten en vaak onduidelijk is wat precies de (begrenzings van die) overgangsgebieden zijn. Enkele provincies zetten ook bewust in op delen van het Natuurnetwerk die niet tot de Natura 2000-gebieden behoren omdat hier kansen liggen voor herstel van stikstofgevoelige VHR-soorten en -typen. De meeste provincies geven aan dat zij in de volgende periode van het Uitvoeringsprogramma Natuur in willen zetten op een robuust (ecologisch) systeemherstel (Bouwma & Frissel 2023).

Sinds 1989 wordt subsidie verleend voor herstelmaatregelen en onderzoekt het Kennisnetwerk Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) welke effecten de inrichting en het herstelbeheer hebben op de biodiversiteit: wat zijn bijvoorbeeld de effecten van maatregelen zoals plaggen, ontgronden, baggeren en het graven van petgaten, op het herstel van de gewenste natuurtypen en rodelijstsoorten? Terreinbeheerders, provincies, onderzoekers en waterschappen bestuderen gezamenlijk de effecten van deze herstelmaatregelen en delen de beschikbare kennis hierover. Een belangrijk

inzicht is dat het effect van herstelmaatregelen afhankelijk is van gebiedsafhankelijke factoren zoals het optreden van kwel, de aanwezigheid van soorten in de zaadbank, bronpopulaties in de omgeving en de situatie voordat de herstelmaatregel genomen werd. Voor de uitvoering van de inrichtings- en herstelprojecten is vaak aanvullend onderzoek nodig om ervoor te zorgen dat de maatregelen op de juiste plek en de juiste manier worden uitgevoerd. Ondanks deze gebiedsafhankelijkheid bestaat wel een algemeen beeld van de maatregelen en de combinaties van maatregelen die in bepaalde ecosystemen succesvol zijn geweest. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen beheertypen van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) en habitattypen van de Habitatrichtlijn (zie kader 5 voor uitleg over de relatie tussen SNL- en Natura 2000-habitattypen).

Langs de kust en in de duinen zijn de resultaten waarneembaar van herstelmaatregelen die inzetten op meer dynamische natuurlijke processen, zoals stuifkuilontwikkeling en duinvorming. De soorten van veel SNL-beheertypen en van Natura 2000-habitattypen nemen hier toe in aantal of er vestigen zich nieuwe soorten. Een voorbeeld van een gebied waar de natuur na het nemen van herstelmaatregelen lokaal vooruitging, zijn de Duinen van Voorne. Om dit herstel op langere termijn te bestendigen is vervolgens wel beheer belangrijk, bijvoorbeeld beweiding, de frequentie van maaien of het verwijderen van exoten. In de laagveengebieden hebben maatregelen zoals het verbeteren van de waterkwaliteit door waterzuivering, minder nutriënten en bestrijdingsmiddelen en de inrichting van natuurvriendelijke oevers, positieve effecten op de soorten van een aantal SNL-beheertypen en habitattypen. In De Wieden en delen van de Oostelijke Vechtplassen hebben deze maatregelen geleid tot gedeeltelijk natuurherstel. Tegelijkertijd is gebleken dat voor een aantal SNL-beheertypen en Natura 2000-habitattypen herstel moeilijk is door de aanwezigheid van exoten (zoals de Amerikaanse rivierkreeft), omdat grondwaterpeil of kwel niet herstellen of omdat de gewenste successie niet optreedt doordat de waterkwaliteit niet voldoende is verbeterd.

In de heidegebieden op de drogere zandgronden zijn de resultaten van de herstelmaatregelen vaak geringer dan in de kust- en duingebieden. Ook zijn deze bovendien vaak tijdelijk van aard. In veel van deze gebieden waren kenmerkende soorten al verdwenen in de periode voorafgaand aan de herstelmaatregelen, als gevolg van drukfactoren zoals stikstofdepositie of verdroging. Hoewel de maatregelen hier wel tot herstel hebben geleid van met name plantensoorten, komen andere soorten, zoals vlinders, vaak niet terug. Ook is gebleken dat de negatieve effecten van deze maatregelen gaan overheersen wanneer herstelmaatregelen herhaaldelijk worden genomen. Bijvoorbeeld dat de zaadbank en essentiële nutriënten verdwijnen door veelvuldig plaggen, dat de bodemfauna verdwijnt of dat drogere terreindelen vernatten.

Een belangrijke constatering is dat het merendeel van het onderzoek naar uitgevoerde maatregelen gaat over de effecten in een periode direct nadat de maatregel genomen is (binnen één tot vijf jaar). Slechts enkele studies kijken naar de effecten van herstelmaatregelen op langere termijn, bijvoorbeeld na twintig jaar. Juist de langetermijnmonitoring kan laten zien of alle soorten terugkomen en of natuurherstel blijvend is. Tevens blijkt het complex te zijn om het effect vast te stellen van herstelmaatregelen in gebieden waar geen specifiek onderzoek of monitoring is uitgevoerd. Ook op basis van de beschikbare gegevens over genomen maatregelen en omgevingscondities is het vaak moeilijk om eenduidig vast te stellen wat de effecten van herstelmaatregelen in bestaande natuurgebieden zijn, mede omdat ook het reguliere beheer in de afgelopen jaren is veranderd. Vaak ontbreekt informatie over de precieze locaties waar dergelijke maatregelen de afgelopen vijftien jaar zijn uitgevoerd of ontbreken monitoringsgegevens over omgevingscondities en het voorkomen van soorten op basis waarvan het effect kan worden bepaald (Bouwma et al. 2023).

Ondanks de successen met herstelmaatregelen in bepaalde gebieden waarbij verdere achteruitgang van natuur is gestopt en licht herstel daarvan optreedt, leidt het gevoerde herstelbeheer landelijk nog niet tot een positieve trend in de biodiversiteit en tot blijvend natuurherstel. Daarvoor zijn structurelere en fundamenteelere maatregelen nodig.

Kader 5. Relatie tussen SNL-beheertypen en habitattypen van de Europese VHR

In Nederland verlenen de provincies subsidie voor natuurbeheer via het Subsidie Stelsel Natuur en Landschap (SNL). Deze subsidie verlenen zij op basis van het voorkomen van bepaalde beheertypen in een gebied. De huidige kwaliteit van het beheertype wordt bepaald op basis van de aanwezigheid van kwalificerende flora- en faunasoorten, het voorkomen van rodelijstsoorten, structuurkenmerken, standplaatsfactoren, ruimtelijke condities en natuurlijkheid zoals beschreven in de Index NL. Op basis van de huidige kwaliteit wordt het beheer bepaald en de daaraan verbonden subsidie verleend. Het subsidiesysteem is ontwikkeld om ervoor te zorgen dat natuur in Nederland beheerd kan worden, ook die gebieden die nu een mindere kwaliteit hebben maar zich in de loop van jaren weer positief kunnen ontwikkelen. De kwalificerende flora- en faunasoorten zijn zo gekozen dat deze niet te zeldzaam zijn en goede indicatoren zijn voor de gewenste kwaliteit. Vanuit de Europese VHR zijn gebieden aangewezen omdat er bepaalde habitattypen en soorten voorkomen. Vaak gaat het om daarbij om habitattypen en soorten die binnen een natuurgebied op specifieke locaties voorkomen, in de beste delen van het gebied. Een deel van de soorten en habitattypen komt echter ook buiten de Natura 2000-gebieden voor. Hoewel er een zekere overlap bestaat tussen de kwalificerende soorten van de SNL-beheertypen en de kenmerkende soorten van habitattypen, zijn er ook verschillen. Hierdoor is het complex om een eenduidige vertaling te maken tussen deze beheer- en habitattypen, en is het moeilijk om de beschikbare informatie die is verzameld met de verplichte monitoring van het SNL-subsidiesysteem, te gebruiken om de habitattypen te beoordelen.

Handelingsopties

Provincies en terreinbeherende organisaties realiseren zich dat systeemherstel op landschapsschaal noodzakelijk is. Steeds meer provincies laten daarom Landschapsecologische Systemanalyses voor gebieden uitvoeren om zo te bepalen welke inrichtings- en herstelmaatregelen nodig zijn, maar dit gebeurt nog niet overal. Bij dergelijke analyses wordt gekeken naar de landschapsecologische relaties tussen het gebied en zijn omgeving. Zo wordt inzichtelijk wat nodig is voor systeemherstel en wat de gevolgen van een dergelijk systeemherstel zijn op de gebruiksfuncties in de omgeving, en kan in beeld worden gebracht waar de natuuropgave groot is – niet alleen in relatie tot de stikstofdepositie maar ook in relatie tot andere drukfactoren. Een goed overzicht van de gebieden waar herstelbeheer het meest kansrijk is, is echter niet bij alle provincies voorhanden, deels door een gebrek aan capaciteit bij ervaren ecologen en deels doordat de kennis er niet is. Natuurherstel vergt een grotere inzet op systeemherstel. Hierbij is het essentieel dat er meer kennis komt over het effect van herstelmaatregelen. In het kader van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zet het Rijk in op een betere monitoring van het effect van herstelmaatregelen. Het is belangrijk om enerzijds informatie te verzamelen over de nu uitgevoerde maatregelen en de effecten daarvan op de abiotiek en biotiek, en anderzijds te kijken naar de huidige situatie in gebieden waar in het verleden maatregelen zijn uitgevoerd en zo de langetermijneffecten van maatregelen te bepalen. Op deze manier is het beter te beoordelen of de goede maatregelen zijn genomen en welke het meest effectief zijn. Het verzamelen van dergelijke informatie vergt wel duidelijke afspraken tussen terreinbeheerders, provincies en Rijk over de verantwoordelijkheden ten aanzien van ge-

vensverzameling en daarnaast uitwisseling van informatie met onderzoeksinstituten en bespreking van de resultaten met terreinbeheerders, overheden en onderzoeksinstituten. Daarnaast is meer duidelijkheid nodig over hoe resultaten op het gebied van het herstel van abiotische condities en natuurlijke dynamiek gerelateerd kunnen worden aan het juridische toetsingskader van de VHR die gebaseerd is op een beoordeling van soorten- en habitatherstel.

2.3 Les 3: In overgangsgebieden staat een aanpak met alleen focus op natuurherstel op gespannen voet met een integrale gebiedsaanpak

Vanuit het NPLG gezien is een integrale gebiedsaanpak nodig, maar deze staat op gespannen voet met een snelle realisatie van het Natuurpact en natuurherstelmaatregelen uit het Uitvoeringsprogramma Natuur. Het NPLG is ontwikkeld omdat het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur ontoereikend zijn om de natuurdoelen te halen, terwijl de introductie van het NPLG momenteel de uitvoering van het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur bemoeilijkt, omdat agrariërs afwachten hoe de gebiedsprocessen voor het NPLG verder gaan. Natuur realiseren in overgangsgebieden rond het Natuurnetwerk vraagt om een zekere mate van integraliteit: de doelen van natuur dienen gecombineerd te worden met andere beleidsdoelen en de ontwikkeling van het gebied zelf. In gebiedsprocessen uit het Uitvoeringsprogramma Natuur voor de overgangsgebieden zijn de natuurdoelen en de te nemen maatregelen vaak veel concreter, zeker in relatie tot minder duidelijk vastgestelde doelen en maatregelen rondom klimaatmitigatie en landbouwtransitie. Dit leidt ertoe dat de natuurdoelen meer sturend worden in het proces, wat kan verhinderen dat opgaven gezamenlijk worden aangepakt (Kuindersma et al. 2022). Of een integrale aanpak op de lange termijn leidt tot vertraging in de realisatie van natuurherstelmaatregelen, valt nog te bezien.

Ervaringen, kansen en knelpunten

In overgangsgebieden krijgt de natuur momenteel vanuit twee verschillende richtingen invulling en daarmee betekenis. Enerzijds zijn natuurmaatregelen in deze gebieden gericht op het herstellen en versterken van aangrenzende kwetsbare natuurgebieden. In het Uitvoeringsprogramma Natuur ligt hierbij tot 2030 de focus op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit wordt ook wel gedeut als donkergroene natuur. Anderzijds is er in overgangsgebieden ook sprake van een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting en ruimtegebruik. Hierbij gaat het vooral om een bijdrage aan de basiskwaliteit van de natuur in het overgangsgebied zelf, ook wel aangeduid als lichtgroene natuur.

Welke natuurdoelen in deelgebieden binnen een overgangsgebied worden nagestreefd, staat niet op voorhand vast, maar deze volgen vaak uit vooronderzoek (bijvoorbeeld door adviesbureaus) en het gebiedsproces waar het overgangsgebied deel van uit maakt. Een complicerende factor daarbij is dat momenteel twee beleidsprogramma's over elkaar heen buitelen: het Uitvoeringsprogramma Natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) dat aanleiding vormt voor de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG). Blijven het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur naast het NPLG bestaan, dan betekent dit dat verschillende frames, verschillende rollen, verschillende focuspunten, verschillende instrumenten, en verschillen in tijdpad en tempo naast elkaar blijven bestaan. Die verschillen kunnen voor spanningen zorgen in de praktijk.



Foto 1. De ruimtelijke scheiding tussen landbouw en natuur is duidelijk zichtbaar

Een voordeel van een focus alleen op natuur is dat deze volgens sommigen tot een sneller en zuiverder resultaat leidt. Een bezwaar tegen integrale processen is dat deze compromisnatuur opleveren, terwijl specialistische soorten het moeilijk hebben. Dit bezwaar is wel alleen gezien vanuit een natuurvisie waarbij er vanuit wordt gegaan dat de beleidsinstrumenten voor realisatie aanwezig zijn en er sprake is van politieke en maatschappelijke acceptatie van natuurmaatregelen op alle schaalniveaus. Een aanpak waarin ook aandacht uitgaat naar agrarische ondernemers, is overigens niet hetzelfde als een integrale aanpak (Kuidersma et al. 2023). Waar het Uitvoeringsprogramma Natuur zich vooral richt op natuur en stikstof, zijn de opgaven bij het NPLG breder; daarin worden ook doelen voor water, klimaat en energie meegenomen. Daarnaast zijn vanuit de Nationale Omgevingsvisie zogenoemde NOVEX-gebieden aangewezen waarbinnen ook potentiële overgangsgedebieden kunnen liggen. De woningbouwopgave, de realisatie van infrastructuur en de transitie van de landbouw worden dan ook meegenomen.

In het kader van het NPLG vraagt het realiseren van natuurmaatregelen in overgangsgedebieden om een integrale gebiedsgerichte aanpak. Er zijn ook andere gebruiksfuncties in de gebieden dan natuur met andere gebruikers zoals agrariërs, waarvan de Europese en nationale politiek aangeven dat ook deze gebruiksfuncties belangrijk zijn. De doelen voor natuur worden gecombineerd met andere beleidsdoelen en met de ontwikkeling van het gebied zelf. In gebiedsprocessen waar overgangsgedebieden deel van uitmaken, dienen de natuurdoelen en -maatregelen nog nader te worden geconcretiseerd. Vanuit het Uitvoeringsprogramma Natuur zijn de natuurdoelen en de daarvoor te nemen maatregelen vaak al concreter dan de doelen en maatregelen voor klimaatmitigatie en landbouwtransitie. Adviesbureaus krijgen bijvoorbeeld van een provincie een opdracht om de benodigde natuurmaatregelen in overgangsgedebieden te concretiseren, maar niet om een perspectief

voor agrariërs op te stellen. Dit leidt ertoe dat de beoogde natuurmaatregelen in de overgangsgebieden zeer sturend worden in het proces. Dit kan verhinderen dat opgaven in samenhang worden aangepakt (Kuindersma et al. 2022). Desondanks kan dit in gebieden waar een aanpak om natuur te herstellen al ver gevorderd is, zoals in Overijssel, wel leiden tot snelle realisatie van natuurherstelmaatregelen. Gebiedsprocessen waar de aanpak van natuurherstel nog niet concreet is uitgewerkt, kunnen beter insteken op integrale planvorming (zie kader 6). Daarnaast is een natuurpositief perspectief voor de landbouw nodig voor gebiedsprocessen (zoals de tweede lerende evaluatie Natuurpact ook al uitwees).

Kader 6. Enkele voorbeelden van de beleidsuitvoering in overgangsgebieden

Het succes van een sectorale insteek op alleen natuurmaatregelen in overgangsgebieden vanuit het Uitvoeringsprogramma Natuur blijkt deels afhankelijk te zijn van hoe ver de gebiedsprocessen in die gebieden gevorderd waren. De provincie Overijssel had bijvoorbeeld in overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden al gebiedsprocessen gevoerd en kon hierdoor natuur(herstel)maatregelen in die gebieden nemen, en deze financieren uit het Uitvoeringsprogramma. Een sectorale gebiedsinsteek werkt daar omdat de gebiedsprocessen in de overgangsgebieden al op gang waren (Kuindersma et al. 2022).

In provincies waar in de beoogde overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden nog geen gebiedsprocessen liepen, blijken natuurmaatregelen vaak veel moeilijker te nemen. Dan kunnen alleen natuurmaatregelen worden genomen op met name agrarische gronden die deze bestemming behouden. De casus Winterswijk in de provincie Gelderland illustreert dit. Bij de uitwerking van natuurmaatregelen in overgangsgebieden rondom vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk bestaan twee verschillende visies en bijbehorende benaderingen. Eén sectorale visie en benadering is ingegeven vanuit het Uitvoeringsprogramma Natuur, waarbij een overgangsgebied vooral wordt gezien als mogelijkheid voor natuurherstel in en rondom Natura 2000-gebieden. De andere visie gaat uit van een integrale benadering waarbij in een gebiedsproces meerdere doelen afgewogen worden ten opzichte van elkaar (Pleijte et al. 2023; Kamphorst et al. 2023). Vanuit de sectorale insteek liet de provincie Gelderland onderzoeken welke natuur(herstel)maatregelen in de overgangsgebieden mogelijk zijn. Deze aanpak riep veel weerstand op bij agrariërs, die de genoemde maatregelen zagen als extra natuurmaatregelen boven op de vele maatregelen die zij al voor de natuur nemen of nog gaan nemen. De presentatie van de stikstofkaart door minister Van der Wal in juni 2022 en de aankondiging van het NPLG maakten dat agrariërs niet meer op het pad van alleen natuurherstelmaatregelen wilden doorgaan. Agrariërs en boerenorganisaties in en rondom Winterswijk gaven aan dat de overheid niet voldoende duidelijk was over het perspectief dat agrariërs in de overgangsgebieden hebben. Volgens de provincie Gelderland heeft de uitwerking van de natuurherstelmaatregelen het wantrouwen van de boeren daar onbedoeld gevoed.

Met de boerenorganisaties rondom Winterswijk is toen afgesproken dat voor het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk alsnog een bouwsteen voor de landbouw zou worden ontwikkeld, vanuit een bredere insteek. Naast natuur komen er ook bouwstenen voor andere opgaven, zoals landbouw, stikstof, droogte, klimaat, energie en woningbouw (Pleijte et al. 2023). Het natuurherstel binnen Natura 2000-gebieden vanuit deze insteek kan suboptimaler zijn dan bij een sectorale insteek in de overgangsgebieden, maar de kans op realisatie wordt hoger ingeschat. De verwachting is dat sectorale doelen vanuit de KRW en de VHR met harde deadlines de gebiedsprocessen van het NPLG onder druk gaan zetten. Sectorale wetten krijgen vanwege de harde deadlines vaak ad hoc prioriteit en werken daarmee versturend voor het langetermijnperspectief van de integrale gebiedsprocessen.

Als tegelijkertijd voor het buitengebied van Winterswijk ook een bouwsteen voor het perspectief voor agrariërs was ontwikkeld (naast de bouwsteen voor natuurmaatregelen), dan hadden deze de

mogelijke natuurmaatregelen wellicht als minder bedreigend ervaren. Dit is in feite wat rondom het Natura 2000-gebied Landgoederen Brummen in Gelderland wel gebeurt via het zogenoemde gebiedsproces natuurinclusief Brummen (Gerritsen et al. 2023). Voordat wordt vastgesteld welk type natuursysteemherstel hier nodig is, krijgen agrariërs uit het gebied middels bedrijfsnatuurplannen (die dit jaar voor ongeveer dertig bedrijven gereedkomen) de vraag wat zij willen doen. In Brummen is hierdoor een proces met de landbouwsector gestart: niet tegelijk met de inzet op natuurherstelmaatregelen maar iets later. Wel hadden betrokken partijen weerstand tegen de natuurplannen voor het gebied, maar die kwam uit de hoek van bewoners.

Handelingsopties

Handelingsopties voor overgangsgebieden zijn nog enigszins onduidelijk omdat niet helder is hoe de doelen voor overgangsgebieden vanuit het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur enerzijds en het NPLG anderzijds samenhangen. Enerzijds kan een provincie besluiten door te gaan met de sectorale aanpak vanuit het Natuurpact en het uitvoeringsprogramma Natuur en nagaan hoe die zich dan verhouden tot het NPLG, anderzijds kan het besluit zijn om deze aanpak op te laten gaan binnen de integrale aanpak van het NPLG. Vervolgens zijn het verwachtingenmanagement en een tijdpad belangrijk. Het gaat erom duidelijkheid te bieden en perspectief te geven aan grondeigenaren in een overgangsgebied: wat kan er nog wel en wat kan er niet meer op de lange termijn? Vrijwilligheid moet niet neigen naar vrijblijvendheid.

Voor een integrale benadering in overgangsgebieden is het belangrijk om in het gebiedsproces alle doelen en opgaven te concretiseren, maatregelen hiervoor uit te werken en de instrumentenkoffer op orde te brengen om de maatregelen ook integraal te kunnen uitvoeren. Maak daarvoor eerst duidelijk wat en hoe overgangsgebieden kunnen bijdragen aan natuurherstel, want dat kan verschillen per type natuur. In overgangsgebieden gaat het overigens niet alleen om landbouw, maar ook om andere functies, bijvoorbeeld woningbouw en recreatie. Ook die functies kunnen effect hebben op de natuurkwaliteit, en op dat effect worden aangesproken of afgerekend. Overgangsgebieden kunnen ook andere functies vervullen, bijvoorbeeld om recreatiedruk op te vangen of als overloopgebied om overbegrazing te voorkomen.

Ook de verwachte toekomstige ontwikkelingen in het gebied dienen in beeld te worden gebracht zodat de knelpunten en kansen voor gebiedspartijen duidelijk zijn. Op deze wijze is het beter mogelijk om knelpunten tussen diverse beleidsdoelen en tussen de doelen en het ontwikkelingsperspectief van het overgangsgebied vast te stellen. Gevolg is wel dat de realisatie van natuurherstel in overgangsgebieden vertraging oploopt en dat beschikbare middelen vanuit het Uitvoeringsprogramma Natuur mogelijk pas later uitgegeven kunnen worden.

Naast inzicht in doelen en opgaven, maatregelen en instrumentenkoffer is het ook van belang om aandacht te hebben voor sociale en culturele aspecten (bijvoorbeeld culturele waarden, identiteiten, wereldbeelden). Zet dus ook in op een integrale benadering als sociale praktijk. Daarmee is een integrale benadering dus niet alleen iets instrumenteels of technocratisch om doelen en middelen op elkaar af te stemmen, maar ook een ware sociale ontmoetingsplaats voor de betrokkenen in het gebied, met ruimte voor dialoog en wederzijds begrip.

Mogelijk zijn er lopende projecten die niet hoeven te wachten op de integrale gebiedsprocessen of no-regretmaatregelen die provincies al kunnen formuleren. Daarnaast kan het faseren in de tijd van de gewenste ontwikkeling, bijvoorbeeld door deze te koppelen aan aflopende vergunningen en/of

bedrijfsbeëindiging door pensionering, ruimte bieden aan de gewenste natuurinclusieve landbouw. Ook ideeën over landschapsgronden (zie kader 7) en het vergoeden van de waardedaling van agrarische gronden zijn interessante opties. De vraag die hieraan vooraf blijft gaan, is: is er zicht op realisatie van doelen van actoren die in een gebiedsproces deelnemen? Bij eenzijdige doelen en als betrokkenen in het gebied alleen mogen meepraten over hoe deze gerealiseerd worden (terwijl het hun doelen niet zijn), is dat lastig. Uit een evaluatie van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) blijkt deze spanning tussen beleidsdoelen en gebiedswensen ook al (Boonstra et al. 2014).

Wat de in te zetten instrumenten betreft, zouden regelingen eigenlijk bekend dienen te zijn voordat het gesprek met bijvoorbeeld agrariërs in het betreffende gebied wordt aangegaan. Denk aan nieuwe subsidieregelingen aanvullend op het huidige Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) als extra beperkingen in overgangszones nodig zijn. Verder valt te denken aan het inzetten van landschapsgronden met bijbehorende financiële middelen (zie kader 7). Om grondposities te veranderen is ruilverkaveling een optie, evenals een grondbank en de WILG. De provincie Zeeland gaat in een aantal pilots landgebruik eerst aanpassen op de eigen gronden via pachtvoorwaarden. Met een pilot kan draagvlak worden gecreëerd en een pilot is bedoeld om te verleiden. Aan de andere kant worden veel pilots nooit opgeschaald. Het te kiezen instrumentarium moet bovendien niet tijdelijk zijn omdat boeren langetermijnkeuzes dienen te maken (20-30 jaar). Aan de andere kant willen boeren soms juist geen definitieve situatie: hun opvolger wil het misschien anders doen. Verder wordt gesuggereerd om in te zetten op communicatie door een natuur-inclusiviteitsverhaal per overgangsgebied te maken.

Kader 7. Landschapsgronden

Het concept landschapsgronden is opgenomen in de Startnotitie NPLG (Ministerie van LNV, IenW en BZK 2022). Landschapsgrond moet volgens Derk Boswijk (CDA) worden gezien als een tussenvorm van landbouwgrond en natuurgrond. Het idee is dat het concept een uitkomst kan bieden voor boeren in de omgeving van Natura 2000-gebieden. Zij zouden hiermee een buffer hebben tussen hun landbouwgrond en een Natura 2000-gebied. Het idee is dat de grond in agrarisch eigendom blijft en ook zo kan blijven worden gebruikt, mits extensief. Opkoop van grond is niet het plan. Bij het bestaande concept van een randzone wordt een zone aan een natuurgebied toegevoegd, waardoor agrarische grond dus verdwijnt. Bij landschapsgrond is dat niet het geval, omdat de grond in eigendom of pacht blijft van de boer. Ook mag de ruimte worden meegenomen in de mestplaatsingsruimte en moet het mogelijk zijn om contracten voor agrarisch natuurbeheer aan te gaan. Daarnaast is het idee dat boeren op landschapsgrond inkomsten kunnen halen uit bijvoorbeeld recreatiemogelijkheden, waterberging of andere 'groene diensten'. Bovendien is het idee om de afwaardering van de grond in een keer te compenseren, waardoor boeren liquiditeit en ademruimte krijgen op de korte termijn (Hallema 2022). Het concept landschapsgrond is opgenomen in het coalitieakkoord en medio 2021 nam de Tweede Kamer al een motie aan waarin wordt opgeroepen om landschapsgrond als tussenvorm te onderzoeken.

Sommigen vinden echter dat er keuzes moeten worden gemaakt tussen landbouw en natuur en dat compromissen zoals landschapsgronden niet werken. Een waterpeil is ofwel landbouwgericht (laag) ofwel natuurgericht (hoog) en tussenvormen zouden voor zowel landbouw als natuur frustrerend zijn. De hedendaagse praktijk toont echter wel degelijk voorbeelden waar natuur en landbouw elkaar niet uitsluiten, al zijn er uiteraard ook voorbeelden waar landbouw heeft moeten wijken voor natuur.

2.4 Les 4: Realisatie van verbindingzones en overgangsgebieden is gebaat bij flexibiliteit in begrenzing

De realisatie van verbindingzones en overgangsgebieden blijft achter bij wat de natuur nodig heeft. De huidige situatie voldoet niet aan de gewenste ecologische verbindingzones in de provinciale natuurplannen voor het Natuurnetwerk (NNN) en voor de voorziene overgangsgebieden en groen-blauwe dooradering zoals voorgesteld in het NPLG. De kans dat ecologische verbindingzones en overgangsgebieden worden gerealiseerd, neemt toe en de realisatie wordt versneld als enige flexibiliteit in de begrenzing mogelijk is (Pleijte et al. 2023). Denk bijvoorbeeld aan een ruimer initieel zoekgebied voor die zones en gebieden in plaats van strak van tevoren bepaalde ruimtelijke begrenzingen. Hierdoor kan beter worden ingespeeld op de kansen die zich in een gebied voordoen en kan die 'puzzel' makkelijker worden gelegd. Het kan hierbij gaan om gronden die vrijkomen door verkoop, maar ook om gronden die partijen ter beschikking stellen voor natuur(maatregelen) terwijl deze wel hun eigendom blijft.



Foto 2. Ecologische verbindingzones worden ingericht, zoals hier in het Renkums Beekdal waar de orchideeën uitbundig bloeien.

Ervaringen, kansen en knelpunten

Groen-blauwe dooradering en ecologische verbindingzones (EVZ) zijn al veel langer onderdeel van het natuurbeleid van provincies, maar niet altijd even hard en concreet. De huidige provinciale NNN-plannen bieden veel minder ruimte voor verbindingzones dan de Ecologisch Hoofdstructuur voor decentralisatie. Deze herbegrenzing van het NNN is één van de beleidsveranderingen geweest die een hoge impact heeft op (mogelijkheden voor) natuurherstel. Groen-blauwe dooradering is recent met het NPLG opnieuw in de aandacht gekomen, en overgangsgebieden zijn geïntroduceerd met de stikstofdiscussie in 2020 (zie kader 8). Na de bezuinigingen in 2013 hebben de provincies in eerste instantie door gebrek aan middelen de inzet van provincies op ecologische verbindingen verminderd, maar zijn ze op zoek gegaan naar nieuwe manieren om de doelen voor ecologische verbindingen te realiseren door een uitnodigend beleid naar andere partijen. Bij de realisatie van de ecologische verbindingen spelen ook partijen zoals waterschappen en gemeenten een belangrijke rol (Boonstra et al. 2018; Pleijte et al. 2023). Bij groen-blauwe dooradering gaat het vaak om smalere verbindingen, soms tijdelijk (denk aan bloemrijke akkerranden), in het landschap. Overigens gaat het daarbij met percentages van 5-10 procent wel om een significant deel van het oppervlak aan agrarische grond. Bij ecologische verbindingzones en overgangsgebieden moeten de natuurmaatregelen echter op nog veel grotere oppervlakken getroffen worden. Over de grootte en ligging van overgangsgebieden bestaat in de meeste provincies nog veel onduidelijkheid. In de provincie Gelderland noemen beleidsmedewerkers zones van 3-5 kilometer, hoewel ze later aangaven uit te zijn gegaan van 1 kilometer, maar dat dit afhankelijk is van hoe robuust ecologisch systeemherstel wordt opgevat (Salverda & Pleijte 2022). Zones van 1 kilometer zaten eerder in de zogenoemde structurerende keuzes van het NPLG. In de stikstofdiscussie worden buffers van 500 meter genoemd (Erisman et al. 2023). De grootte van de overgangsgebieden staat dus nog steeds ter discussie.

Groen-blauwe dooradering komt (in vergelijking met ecologische verbindingzones en overgangsgebieden) vaak voor in die landbouwgebieden waar zij eerder ook door overheden waren bedacht en waar ze eerder onderdeel van het landschap vormden maar vaak door ruilverkaveling en schaalvergroting van de landbouw zijn verdwenen. Voor agrariërs en andere particuliere landeigenaren is groen-blauwe dooradering in vergelijking met ecologische verbindingzones of overgangsgebieden eenvoudiger in hun bedrijfsvoering in te passen en is financiering uit diverse provinciale regelingen beschikbaar voor de aanleg hiervan en voor het beheer ervan is er financiering uit het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Hierbij geldt wel dat de regelingen vaak tijdelijk van aard zijn (Ministerie van LNV 2022), dat regelingen nu vaak beperkt zijn, of dat de nadelen van het verlies van productief land dan wel mestplaatsingsruimte niet opwegen tegen de voordelen van blauwgroene dooradering of ecologische verbindingzones.

Flexibele begrenzings strategisch te werken om de ecologische verbindingzones te kunnen realiseren. Grond is cruciaal om dergelijke zones aan te leggen, omdat grondverwerving (aankoop en inrichting als natuur) het voornaamste instrument is. Een knelpunt voor de realisatie van ecologische verbindingzones, die vaak in primair agrarisch gebied liggen, is dat in de lange aanloopfase de grondverwerving op vrijwillige basis bij agrariërs stagneert.

Bij een flexibele begrenzing dient een afweging te worden gemaakt tussen de gewenste natuurkwaliteit en de mate waarin het mogelijk is deze te realiseren. Vanuit de natuurkwaliteit bezien is een belangrijke randvoorwaarde dat de gekozen locaties bijdragen aan het herstel van ecologische verbindingen of aan de totstandkoming van betere milieuumstandigheden in de Natura 2000-ge-

bieden en dat de mate waarin dit gebeurt, kwantificeerbaar is. Vanuit het perspectief van realiseerbaarheid komen andere locaties in beeld, die wellicht suboptimaal zijn voor de natuurdoelen maar waar deze doelen wel te realiseren zijn. Kwalitatief suboptimale natuur op alternatieve locaties zal hoogstwaarschijnlijk sneller en goedkoper kunnen worden gerealiseerd en is daarmee van waarde voor de natuur. Worden verbindingzones en overgangsgebieden niet gerealiseerd omdat wordt vastgehouden aan een specifieke locatie, dan schiet de natuur daar immers weinig mee op. Tevens kunnen verbindingzones en overgangsgebieden op alternatieve locaties kwalitatief gelijkwaardig zijn (zie kader 9). Het kan daarmee een keuze zijn om te gaan voor haalbaarheid in plaats van voor maximaal beoogde natuurkwaliteit. Dus ook in het laatste geval verdient het dan de aandacht om alternatieve locaties te onderzoeken.

Kader 8. Groen-blauwe dooradering, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden.

Overgangsgebieden en groen-blauwe dooradering worden expliciet genoemd in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). **Overgangsgebieden** grenzen aan natuurgebieden (zowel Natura 2000 als Natuurnetwerk Nederland). De harde grens tussen deze natuur en andere gebruiksfuncties wordt hier verzacht doordat de aard en intensiteit van het ruimtegebruik in deze gebieden verandert, met de bedoeling om natuurdoelen en soms ook andere beleidsdoelen te realiseren (Salverda & Pleijte 2022). **Groen-blauwe dooradering** is te zien als een netwerk van 'groene en blauwe elementen' (singels, sloten, beken, wettingen, houtwallen en bomenrijen) en vormt de verbinding tussen natuurgebieden in veelal het agrarisch cultuurlandschap. Een ecologische verbindingzone is een verbinding tussen natuurgebieden (met nieuwe of herstelde natuur) die deel uitmaken van het NNN. Ecologische verbindingzones worden aangelegd om dieren en planten in staat te stellen tussen natuurgebieden te verplaatsen. In het landelijk gebied geldt dat zo'n verbindingzone een gemiddelde breedte heeft van 25 meter (Provincie Noord-Brabant 2012). Vaak vormt het bestaande netwerk van watergangen en oevers de basis voor die verbindingzones. Ecologische verbindingzones maakten voorheen deel uit van de EHS (nu NNN). Feitelijk liggen de definities van groen-blauwe dooradering en ecologische verbindingzones daarmee dicht bij elkaar. Een verschil is dat voor ecologische verbindingzones een minimale breedte is afgesproken en voor groen-blauwe dooradering een minimaal te realiseren percentage van het aantal hectares buitengebied in een provincie, namelijk 10 procent. Hieronder vatten we groen-blauwe dooradering op als verbindingzone.

De meeste provincies hebben nog geen beleid voor overgangsgebieden ontwikkeld. In het NPLG is expliciet aan hen gevraagd om overgangsgebieden te realiseren of aan te geven waarom ze dit niet doen (dus 'comply or explain', ofwel 'pas toe of leg uit'). De provincie Gelderland heeft overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden indicatief op een kaart aangegeven. De grootte en ligging van de gebieden staat nog niet vast, de uiteindelijke begrenzingen zullen een onderdeel zijn van een gebiedsgerichte aanpak. Overgangsgebieden kunnen als resultante van gebiedsprocessen op andere locaties komen dan de provincie eerder beoogde. Alternatieve locaties zijn uiteraard niet zomaar voorhanden, deze vergen onderzoek en een afweging tussen vasthouden aan suboptimale snelle realisatie of blijven wachten op realisatie op de eerdere bedachte locaties. Een nadeel van deze aanpak is wel dat boerenorganisaties de zoekgebieden als heel groot kunnen ervaren. Zo zijn de zoekgebieden voor natuurherstelmaatregelen bij Winterswijk zeer groot in verhouding tot de vier relatief kleine Natura 2000-gebieden. Uiteindelijk is het de bedoeling om de begrenzingen in gebiedsprocessen concreter vast te leggen om zo ook de mogelijkheden voor financiering van maatregelen te kunnen regelen.

Kader 9: Verlegging van de ecologische verbindingzone voor de boomkikker in Gilze Rijen

Een flexibele begrenzing bij ecologische verbindingzones helpt, zo zagen we bij de boomkikker rond de vliegbasis in Gilze Rijen (Noord-Brabant). Flexibiliteit was een succesfactor voor realisatie van de EVZ. De begrenzing is in deze casus meerdere keren aangepast om grondmobiliteit te benutten, onder de voorwaarde dat een alternatief traject voor de boomkikker ook kan werken. Het beschikbaar komen van grond heeft eraan bijgedragen dat de realisatie van deze verbindingzone een doorstart kreeg, en dat verschillende partijen die zich aan de realisatie hebben gecommitteerd, bij elkaar kwamen. Zo brachten de gemeente Breda, Golfbaan Toxandria, Defensie en Staatsbosbeheer grond in om de verbinding te realiseren.

Handelingsopties

Er zijn twee handelingsopties om verbindingzones en overgangsgebieden versneld te kunnen realiseren, en die momenteel nauwelijks worden gebruikt. Een eerste optie is volledige schadeloosstelling met onteigening als stok achter de deur, maar daar staan vaak hoge kosten en rechtszaken tegenover omdat verbindingzones en overgangsgebieden vaak op landbouwgronden zijn geprojecteerd. Een tweede optie is om te zoeken naar alternatieve locaties. Uiteindelijk is het aan de politiek om te kiezen; een keuze waarbij naast ecologische argumenten zeker ook het tijdsaspect en financiële overwegingen dienen te worden meegenomen.

Ecologische verbindingzones (of overgangsgebieden) op de kaart zetten heeft een aantal voordelen. In de eerste plaats maakt dit het mogelijk planologische bescherming te bieden tegen ongewenste ontwikkelingen (zoals bebouwing). Daarnaast kunnen de zones gebruikt worden als legitimatie om extra beleidsinstrumenten in te zetten voor bijvoorbeeld natuurmaatregelen en om de landbouwbedrijven vergoedingen te geven die niet als staatssteun worden aangemerkt. Een nadeel is dat agrariërs in een lastige positie worden gebracht als hun grond in een begreemd gebied ligt. Er treedt dan planologische schade op en daarmee een waardevermindering van hun grond door natuur. De waarde van de grond is het kapitaal onder het agrarische bedrijf. Vanaf het moment dat ambtenaren een ecologische verbindingzone op een kaart hebben gezet, gaan banken moeilijk doen. Agrariërs zien graag dat het gebiedsproces niet wordt gestart met een 'vlekkenkaart' maar dat deze het resultaat is van een interactief proces met hen.

Voor het realiseren van de ecologische verbindingzones kunnen provincies, voor zover mogelijk, alternatieve locaties voor verbindingzones in beeld brengen en de kansen in deze gebieden verkennen. Voor de overgangsgebieden is een aanpak met flexibele zoekgebieden wenselijk. Daarbij is het zaak dit proces goed te communiceren naar de betrokken partijen en, wanneer maatregelen in begrensde overgangsgebieden worden afgesproken, dienen de verschillende belangen tegen elkaar af gewogen te worden. Om bredere zoekgebieden succesvol te laten zijn is een bonussysteem nodig. Er is nu wel een malussysteem in het natuurbeleid maar geen bonussysteem. Agrariërs krijgen nu wel de lasten maar niet de lusten. Maatschappelijke diensten worden immers niet of maar zeer beperkt vergoed.

Bij de keuze van de uiteindelijke begrenzing voor de verbindingzone geldt het uitgangspunt dat de maatregelen in het gebied een bijdrage leveren aan de milieumomstandigheden in en rondom het Natura 2000-gebied. Overigens worden overgangsgebieden niet altijd begrensd. De provincie Drenthe kiest er bewust voor dit niet te doen en ziet de hele provincie als één groot overgangsgebied.

2.5 Les 5: Natuurmaatregelen op landbouwgrond bij het NNN vergen duidelijkheid over de natuuropgaven en verregaande ondersteuning van agrariërs

Natuurbeleid kan niet zonder landbouwbeleid. Betrokkenheid van de landbouwsector is nodig om het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en het systeemherstel van de natuur in Natura 2000-gebieden te realiseren (PBL & WUR 2017). Deze betrokkenheid gaat meestal over het verlagen van de milieudruk (nutriënten, water, bestrijdingsmiddelen, enzovoort) en over het integreren van natuur in het agrarisch bedrijf, met name in overgangsgebieden of in ecologische verbindingszones tussen natuurgebieden. Dergelijke maatregelen vragen om een verregaande verandering van de agrarische bedrijfsvoering, die soms extensiever zal zijn en meestal vormen van natuurinclusieve landbouw omvat (zie kader 10), al dan niet in combinatie met technologische maatregelen. Extensivering heeft consequenties voor het verdienmodel en de bestendigheid van het bedrijf. Natuurmaatregelen leiden meestal tot een lagere productie en omzetverlies. Ook kan extensivering van de bedrijfsvoering betekenen dat landbouwbedrijven meer grond nodig hebben om de productie en mestplaatsingsruimte van het bedrijf op peil te houden. Dat vergt investeringen die, in combinatie met maatregelen voor de natuur, niet of slechts gedeeltelijk terugverdiend kunnen worden uit de agrarische activiteit (Silvis et al. 2022; Schrijver et al. 2022). Dit is ook relevant voor een deel van de agrarische natuurbeheergebieden die zich richten op doelsoorten die in een slechte staat van instandhouding verkeren (zoals veel weidevogels) en die hoge eisen stellen aan het beheer. Deze beheergebieden liggen deels buiten de invloedssfeer van Natura 2000 en het NNN. Verbredingsactiviteiten, zoals recreatie, zorg, energie en afzet via korte ketens, kunnen dit verlies op bedrijfsniveau deels goed maken, maar de overgang hierheen is maatwerk per bedrijf en betekent veelal dat de bedrijfsvoering ingrijpend moet worden gewijzigd. Dat vergt tijd, scholing en investeringen voor ondernemers. Het is daarbij belangrijk om (een deel van) de bijbehorende risico's weg te nemen en groene diensten te vergoeden.

Ervaringen, kansen en knelpunten

In de tweede lerende evaluatie van het Natuurpact is geconstateerd dat zelfrealisatie van natuur door agrariërs (als realisatie van het NNN) sterk achterbleef bij wat de provincies beoogden (PBL & WUR 2020). Er stond tijdsdruk op de grondverwerving, en zelfs bij natuurdoelen die dicht op het agrarisch gebruik zaten, zoals natuurgraslanden, bleken weinig bedrijven de sprong echt te wagen. Diegenen die dit wel deden, bleken veelal reeds een verbrede of biologische bedrijfsvoering te hebben. Dit wil echter niet zeggen dat agrarische ondernemers geen interesse hebben om natuurmaatregelen te nemen. Die interesse is er wel degelijk (Bouma et al. 2020; Gerritsen et al. 2020). Veel ondernemers doen dit al via het subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, ook al gaat het hierbij vaak om de minder zware vormen van natuurinclusiviteit (zie kader 10) en om de randen van de agrarische percelen.



Foto 3. Natuurmaatregelen op landbouwgrond vragen om een gezamenlijke verkenning op gebieds- en bedrijfsniveau.

Kader 10. Definities van natuurinclusieve landbouw

Natuurinclusieve landbouw kan worden omschreven als *“een economisch rendabel landbouwsysteem, dat optimaal beheer van natuurlijke hulpbronnen duurzaam integreert in bedrijfsvoering, inclusief zorg voor ecologische functies en de biodiversiteit op en om het bedrijf”* (Van Doorn et al. 2016). Natuurinclusiviteit is een kenmerk dat een landbouwbedrijf in mindere of meerdere mate kan bezitten. Erisman et al. (2017) onderscheiden vier niveaus van natuurinclusiviteit:

Niveau 0: Er wordt alleen aan wettelijke verplichtingen voldaan. In de bedrijfsvoering is geen sprake van natuurinclusiviteit.

Niveau 1: Door op een deel van het land maatregelen te treffen voor specifieke soorten wordt biodiversiteit bevorderd, bijvoorbeeld door maatregelen in het kader van het collectieve agrarisch natuur- en landschapsbeheer, maar ook door nestkastjes op te hangen of door erfbeplanting. Ook biologische plaagbestrijding in kassen hoort bij dit niveau.

Niveau 2: Er wordt op verbetering van de functionele biodiversiteit gestuurd door optimalisering van kringlopen op het bedrijf, meer ruimte voor het natuurlijk gedrag van dieren, naast beheer van landschapselementen als ondersteuning voor de functionele agrobiodiversiteit en maatregelen ten aanzien van specifieke soorten.

Niveau 3: Een adaptief systeem, waarbij kringlopen geoptimaliseerd zijn en de geteelde gewassen en gehouden veeërassen passen bij de kenmerken en (on)mogelijkheden van de omgeving. Aanleg en onderhoud van landschapselementen en maatregelen voor specifieke soorten zijn integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Het bedrijf vormt één systeem met het omliggende landschap en bedrijven in de buurt.

Voor Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland zijn in het bijzonder de hogere niveaus relevant. Daarbij gaat het niet alleen om het type maatregelen dat een bedrijf neemt, maar

ook waar deze genomen worden. Dit geldt in het bijzonder voor natuurbeheer op landbouwpercelen en voor de aanwezigheid van landschapselementen, zoals houtwallen en singels. Waar het nog relatief veel voorkomt dat bedrijven op 10 tot 20% van het land natuurmaatregelen nemen (zeker als landbouwbedrijven deelnemen aan agrarisch natuurbeheer), is het ingrijpender om dit op 50 of zelfs 100 procent van de percelen te doen (Bouma et al. 2020).

In die tweede lerende evaluatie (PBL & WUR 2020) kwam naar voren dat verdergaande natuurmaatregelen wat makkelijker te realiseren zijn op pachtgronden – bijvoorbeeld van natuurterrein behorende organisaties – en via volledige schadeloosstelling in het geval van zelfrealisatie van het NNN. Veel grondverpachters vragen als voorwaarde bij de verpachting van gronden ook al aan agrariërs om maatregelen voor biodiversiteit, water en bodem te nemen. Redenen waarom agrariërs maar beperkt omschakelen naar verdergaande vormen van natuurinclusieve landbouw die het hele bedrijf raken (zie kader 10), zijn de complexiteit en de risico's van de omschakeling en het via de bestaande op onkostenvergoeding gerichte regelingen niet kunnen realiseren van een verdienmodel (PBL & WUR 2020). Daarnaast wordt betwijfeld of maatregelen voor natuur wel uit de markt bekostigd kunnen worden (Silvis et al. 2022). Bovendien zijn rondom het NNN niet per se veel bedrijven gevestigd die relatief makkelijk natuurmaatregelen kunnen integreren in hun agrarische bedrijfsvoering (Gerritsen et al. 2023). Het omschakelen is daarmee geen eenvoudige opgave.

Om de interesse in natuurinclusieve landbouw die er in principe wel is te verzilveren, is het ten eerste nodig dat agrarische ondernemers die voor een beslissing staan om natuurmaatregelen te nemen, weten welke bijdrage aan de natuur van hen gevraagd wordt (Gerritsen et al. 2023). In Gelderland heeft de provincie bijvoorbeeld een strategische keuze gemaakt om de grondgebonden landbouw meer natuurinclusief te laten worden, waarbij ze verschillende typen natuurinclusiviteit onderscheidt (Gerritsen et al. 2023; Pleijte et al. 2023). Zo wil de provincie dat in 2027 10 procent van de bedrijven op het hoogste niveau van natuurinclusiviteit zit. Hoewel dit enige helderheid biedt over wat van de agrariërs wordt verwacht, is het zaak om voor een individueel bedrijf te concretiseren wat dit inhoudt. Dit vraagt om kennisuitwisseling en een dialoog tussen provincie en ondernemer over de doelen, de mogelijke maatregelen en de betekenis daarvan voor het bedrijf (Gerritsen et al. 2023, 2020). De (vermeende) onduidelijkheid over wat het NPLG gaat brengen, blijkt echter een rem op dergelijke processen te zetten (Gerritsen et al. 2023).

Ten tweede hebben boeren specifieke ondersteuning nodig. Zo hebben en hadden verschillende provincies budgetten om grond beschikbaar te stellen voor extensivering en bieden ze boeren de mogelijkheid om gebruik te maken van adviseurs en specialistische kennis. Er zijn ook initiatieven uit de landbouw om via coöperaties en externe beleggers gronden beschikbaar te krijgen voor extensivering, zoals het Markemodel en Grondcoöperatie Rijkdom. Gelderland is van plan een fonds voor natuurinclusieve landbouw op te zetten, waarbij de gelden van het Uitvoeringsprogramma Natuur over een langere tijd besteed kunnen worden. Deze aanpak is echter nog in ontwikkeling. Het is nog niet duidelijk of de Rijksoverheid realisatie van dit fonds zal toestaan. Provincies, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen werken wel aan systemen om (natuur)prestaties van de boer te kunnen belonen, door kritische prestatie indicatoren (KPI's) te ontwikkelen (Baayen et al. 2022). Via deze KPI-aanpak willen provincies, samen met ketenbedrijven en het ministerie van LNV, specifieke natuurprestaties belonen. Ook worden er korte voedselketens opgezet, maar voor het verdienmodel van de meeste landbouwbedrijven zijn de (reguliere) lange ketens belangrijker en daar is nog geen verdienmodel aan het ontstaan (Kuindersma et al. 2022; Gerritsen & Nieuwenhuizen 2018). Deze ketens vallen grotendeels buiten de invloedssfeer van gebiedsnetwerken en provincies. Kritiek op de genoemde activiteiten kan zijn dat het ambitieniveau van de

natuurmaatregelen veelal niet heel hoog is. Provincies en andere betrokkenen hanteren hierbij een ingroeimodel, waarbij men beoogt dat het aantal bedrijven dat verdergaande maatregelen wil nemen, op termijn zal toenemen.

Handelingsopties

Voor het beoogde systeemherstel van natuurgebieden is het nodig maatregelen te nemen op landbouwgrond. Dit vergt veelal een aanzienlijke aanpassing van de bedrijfsvoering die meestal niet of niet vanzelf van de grond komt. Het is moeilijk een verdienmodel te realiseren voor een natuurinclusieve bedrijfsvoering, en zelfs als dat haalbaar is, dan nog is het riskant voor de ondernemer om de bedrijfsstrategie te veranderen. Om de gewenste transitie wel te realiseren is nauwe samenwerking nodig tussen overheden, agrarische bedrijven en andere gebieds- en ketenpartijen. In deze samenwerking worden gebiedsdoelen voor natuur geconcretiseerd op bedrijfs- en perceelsniveau en wordt bepaald wat agrariërs kunnen doen en wat dit vraagt van de agrarische bedrijfsvoering. Hiertoe kunnen de provincies samen met agrariërs, hun adviseurs, agrarische collectieven en andere gebiedspartners verkenningen uitvoeren van wat nodig is en hier gezamenlijk overeenstemming over bereiken, ook als doelen als onontkoombaar gezien worden. Het lijkt voor de hand te liggen om dit in de provinciale uitwerkingen voor het NPLG te doen en hierbij nadrukkelijk de relatie te leggen met wat er in gebieden al loopt aan processen en projecten. In dit kader is ook een ondersteuningsstructuur nodig, waarbij boeren individueel begeleid worden bij het verkennen van welke maatregelen ze willen en kunnen nemen en welke bedrijfsvoering hierbij past. De ondersteuningsstructuur moet concreter zijn dan de typologieën van natuurinclusiviteit die nu vaak worden gebruikt, al zijn er betere systemen voorhanden, zoals die van KPI's.

Niet alleen is het nodig om duidelijkheid op gebiedsniveau te creëren maar ook om agrariërs gericht te ondersteunen. Hiervoor is het nodig dat provincies een keuzepalet aan ondersteuningsinstrumenten aanbieden die toegespitst zijn op te onderscheiden sectoren en bedrijfsstijlen. Een deel van de instrumenten is al beschikbaar voor de transitie; een ander deel moet nog verder ontwikkeld worden. Het gaat daarbij om langjarige beloningen voor prestaties, aanvullende maatregelen voor overgangsgebieden, korte ketens en het onder voorwaarden verpachten van grond. Daarnaast gaat het om nieuwe instrumenten voor landschapsgrond, landschapsfondsen en actief grondbeleid (met voorkeur voor natuurinclusieve bedrijven). Het is hierbij wel van belang om de toepassing van deze instrumenten zorgvuldig uit te werken en ideeën hierover concreet te maken. Bovendien is het een optie om ondersteuningsinstrumenten van ketenpartijen (banken, voedselproducenten, korte ketenorganisaties) in dit keuzepakket te integreren.

2.6 Les 6: Er liggen onderbenutte kansen voor natuur in heel het agrarisch gebied, maar die vergen gerichte ondersteuning en betrokkenheid van overheden

Ook buiten de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden zijn er agrarische ondernemers die maatregelen voor natuurherstel willen nemen (Bouma et al. 2020; Gerritsen & Nieuwenhuizen 2013). In die gebieden zijn de natuurdoelen minder sturend dan dichterbij een Natura 2000-gebied. Daardoor kan meer vanuit de bedrijfsvoering geredeneerd worden en van daaruit een verdienmo-

del gerealiseerd worden, bijvoorbeeld via verbrede landbouw of korte ketens. Deze benaderingswijze ondersteunt meer algemeen voorkomende soorten maar ook enkele VHR-soorten kunnen hiervan profiteren, evenals diverse ecosystemendiensten zoals een aantrekkelijk landschap en natuurlijke waterzuivering, bestuiving en plaagbestrijding (Breman et al. 2022). Ook kan het een manier zijn om, in combinatie met agrarische bedrijfsontwikkeling, het maatschappelijk draagvlak voor en de beleving van natuur te bevorderen. Door relatief veel voorkomende maatregelen zoals groen-blauwe dooradering, ondiepe ontwatering en het minder gebruiken van externe hulpbronnen – al dan niet gecombineerd met andere duurzame teeltmethoden als strokenteelt – neemt het aantal natuurinclusieve boerenbedrijven toe of blijft het gelijk. Hierdoor neemt de kans af dat er in de toekomst buiten de directe omgeving van het NNN uitsluitend grootschalige en hoogproductieve bedrijven over zijn die in de bedrijfsvoering weinig natuurmaatregelen hanteren.



Foto 4. Akkerrand langs een perceel aangelegd in het kader van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer.

Ervaringen, kansen en knelpunten

Sinds de start van het Natuurpact is er in de beleidscontext veel veranderd. De veranderingen in het stikstofbeleid, het einde van de derogatie en het addendum bij het 7^e Actieprogramma Nitraat zijn hier in het oog springende voorbeelden van. Bij een deel van de agrariërs leidt dit tot onzekerheid en een afwachtende houding, ook voor maatregelen die niet direct aan de VHR raken. Op enige afstand van Natura 2000-gebieden spelen de kaders van het natuurbeleid meestal minder, maar ook hier doen zich onzekerheid en onduidelijkheid voor. Tegelijkertijd hebben provincies hier minder houvast over de prestaties die centraal zouden moeten staan. Omdat de Europese natuurdoelen in die gebieden minder sterk spelen, is het zoeken naar houvast, vanuit de overheid, de maatschappij en de economie. In Drenthe heeft de provincie bij landbouw en natuur niet alleen aandacht voor overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden, maar ze stimuleert natuurinclusieve landbouw ook in hierbuiten gelegen agrarische gebieden. Daar staan de verhoudingen tussen landbouw en natuur vaak wat minder op scherp en hebben ondernemers minder last van onzekerheid over

wat er vanuit het natuurbeleid op hun bedrijf afkomt (Gerritsen et al. 2023). Daardoor kunnen ondernemers meer werken vanuit wat in het bedrijf mogelijk en wenselijk is. De provincie richt zich daarbij niet uitsluitend op biodiversiteit, maar ook op het bevorderen van duurzaamheid in algemene zin, bijvoorbeeld door tot meer gesloten nutriëntenkringlopen te komen.

Op dit moment worden de beleidskaders vooral gesteld vanuit het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie (GLB), met doelgerichte stimulerende betalingen voor natuur- en milieumaatregelen die verdergaan dan de wettelijke eisen (zie kader 11), al bleven de kaders van deze ecoregeling lang onduidelijk. De provincies hebben, ondanks dat natuurinclusiviteit veelal in hun landbouwplannen opgenomen is (Gerritsen et al. 2023), zelf niet veel middelen en bevoegdheden voor landbouwbeleid – anders dan innovatiestimulering – en wel voor natuurbeleid. De gelden van het Uitvoeringsprogramma Natuur (SPUK's) mogen echter alleen worden besteed aan stikstofgevoelige natuur die onder de VHR valt. Daarmee dreigen kansen buiten de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden te worden gemist. Vooralsnog financieren ketenpartijen de inzet die boeren plegen bovenop de wettelijke eisen, nog niet of zeer beperkt. Slechts enkele ketenpartijen in de zuivel- en akkerbouwsector betalen boeren extra voor hun inspanningen op het gebied van natuur.

Kader 11. Het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

Oorspronkelijk ging het er in het GLB om het inkomen van de boer te steunen (eerst via de productie, later via hectares). In het nieuwe GLB komt de nadruk meer te liggen op het steunen van maatschappelijke (groen-blauwe) diensten en inspanningen (gericht op het verhogen van de biodiversiteit en het verbeteren, van waterkwaliteit, klimaat en leefomgeving). Het nieuwe stelsel kent de volgende elementen.

Basispremie

De basisbetalingsregeling (BBR) van het oude GLB wordt de basispremie. De hoogte van de basispremie wordt lager dan het oude bedrag. Een boer ontvangt de basispremie per hectare subsidiabele grond. Er zijn geen betalingsrechten meer. Landschapselementen worden subsidiabel.

Conditionaliteit

Een nieuw element in het GLB is de verhoogde conditionaliteit, de optelsom van onder meer de oude vergroeningseisen en de normen voor een goede landbouw- en milieupraktijk (GLMC). Boeren die niet voldoen aan de verschillende wettelijke eisen, worden gekort op grondgebonden betalingen (toeslagen) en komen ook niet in aanmerking voor doelgerichte stimulerende betalingen voor praktijken die verdergaan dan die eisen (ecoregeling).

Meer prioriteit aan gebieden

Het nieuwe GLB wil meer rekening houden met de uitdagingen in bepaalde gebieden (denk aan veenweidegebieden) door bedrijven in deze gebieden te ondersteunen. Zo komen er subsidies voor het maken van integrale gebiedsplannen, innovaties en voor de gebiedsprocessen waarbij het waterpeil wordt verhoogd en de bedrijven gaan extensiveren. Hetzelfde geldt voor bedrijven die stikstof uitstoten nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden.

Ecoregeling

Het nieuwe GLB ondersteunt boeren door ze te belonen voor publieke diensten aan klimaat en leefomgeving. Dit gebeurt voornamelijk via de nieuwe ecoregeling en de subsidierегeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Door middel van de ecoregeling kan een boer uit een lijst

ecoactiviteiten kiezen wat bij haar of zijn bedrijfsvoering en interesses past. Hoe meer een boer zich inspant, hoe hoger de vergoeding. Door de ecoregeling kunnen boeren bijdragen aan doelen, zoals het verbeteren van biodiversiteit, bodem, water, lucht en landschap.

Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

Het ANLb is een subsidie voor agrarische collectieven van provincies, waterschappen en het GLB. Met deze subsidie beschermen en verbeteren agrariërs de omgeving van dieren, werken ze aan de waterkwaliteit en dragen ze bij aan klimaatdoelen. Dit doen ze bijvoorbeeld door graslanden minder te bemesten en laat te maaien, zodat vogels er kunnen broeden. Het collectief let erop dat het beheer van deelnemers in verschillende gebieden op elkaar aansluit. Er bestaat enige overlap tussen het ANLb en de ecoregeling. Vanaf 2023 breidt het ANLb uit. Het aantal hectares voor ANLb kan toenemen van 100.000 naar 130.000 hectare.

Handelingsopties

Ook natuurmaatregelen buiten de directe invloedssfeer van Natura 2000-gebieden kunnen een bijdrage leveren aan de basiskwaliteit natuur, zeker in het geval dat de landbouw een sterke relatie heeft met de consument en de samenleving. Dit gebeurt in de praktijk vooral nog kleinschalig en de kansen voor de natuur in heel het agrarisch gebied blijven daarbij onderbenut. De belangrijkste handelingsoptie hierbij is om in samenspraak met agrariërs te concretiseren welke kansen voor natuur er zijn op specifieke plekken die niet in de directe nabijheid van het NNN en van Natura 2000-gebieden liggen. Agrarische ondernemers zullen enerzijds zelf willen bepalen wat voor natuurmaatregelen zij willen nemen, maar hebben anderzijds wel een gesprekspartner nodig om na te gaan waar ze aan bij kunnen dragen en welke maatregelen ze daarvoor het best kunnen nemen. Die duidelijkheid zal mogelijk ook ontstaan door de goede landbouw- en milieupraktijk in te vullen (zie kader 11), maar ook daarbovenop zijn er kansen. Overheden kunnen die kansen duiden en laten zien. Naast provincies en ondernemers kunnen ook gemeenten, burgers en consumenten hierbij een rol spelen, bijvoorbeeld door een korte voedselketen op te richten en een dialoog te organiseren tussen boeren en burgers.

Overheden hebben niet alleen een rol om de te verzilveren kansen voor natuur te concretiseren, zij kunnen ook meer instrumenteel een actieve rol spelen. Publieke gronden kunnen in combinatie met gronden van burgers en andere grondbezitters gebruikt worden om een groen-blauwe dooradering in het landschap te realiseren. Het GLB bevat ook mogelijkheden voor agrarische maatregelen voor natuur die bijdragen aan de groen-blauwe dooradering (zie kader 11). De bijdrage van agrariërs kan bovendien worden versterkt als er ook langjarige afspraken mogelijk worden in aanvulling op de éénjarige contracten van de ecoregeling. Wanneer hierbij ook overheden met grondposities (Rijkswaterstaat, Defensie, waterschappen, gemeenten) en waar mogelijk ketenbedrijven worden betrokken, kunnen er waardevolle samenwerkingsrelaties en synergiemogelijkheden ontstaan. Hiermee wordt een basis gelegd voor eventuele verdergaande vervolgstappen.

2.7 Les 7: Realisatie van een natuurinclusieve gebouwde omgeving vergt duidelijke kaders en lokaal maatwerk

Het bevorderen van een natuurinclusieve gebouwde omgeving is een van de manieren waarop provincies invulling geven aan de ambitie uit het Natuurpact om de relatie tussen natuur en economie te versterken (Van Aar et al. 2023). Provincies zetten in op natuurinclusief bouwen – waarbij bewust ruimte voor natuur wordt gecreëerd op, aan of in het gebouw of de publieke ruimte daaromheen – en op vergroening van bedrijventerreinen. Dit levert een aantal voordelen op voor ecologie én economie. Zo kan het leefgebied van algemene soorten (basiskwaliteit natuur) zich uitbreiden, en ontstaan een aantrekkelijke en gezonde woon- en werkomgeving voor burgers en een goed vestigingsklimaat voor bedrijven. Provincies zijn weliswaar niet het bevoegde gezag om een natuurinclusieve gebouwde omgeving te realiseren (met uitzondering van situaties waarin beschermde soorten in het geding zijn), maar kunnen toch een belangrijke rol spelen door bedrijven (waaronder projectontwikkelaars, bouwbedrijven, woningcorporaties, parkmanagementorganisaties én bedrijven op bedrijventerreinen) op weg te helpen, bijvoorbeeld door relevante netwerken op te zetten en te faciliteren, kennis te delen of kennisdeling te stimuleren en betrokkenen te helpen wegwijs te worden in regelgeving en (subsidie)regelingen (Van Aar et al. 2023). Er is bij provincies, gemeenten en betrokken ondernemers behoefte aan duidelijke kaders en richtlijnen voor het vergroenen van de bebouwde omgeving, met ruimte voor lokaal maatwerk (Van Aar et al. 2023).



Foto 5. Groene daken in de steden bieden ruimte aan natuur

Ervaringen, kansen en knelpunten

De ambitie uit het Natuurpact om de relatie tussen natuur en economie te versterken vullen provincies op verschillende manieren in. Zij passen strategieën toe op het gebied van de natuurinclusieve gebouwde omgeving, groene verdienmodellen, impactreductie en circulaire economie. Daarbij zien zij een vorm van natuurinclusieve inrichting van de gebouwde omgeving vaak als een belangrijke manier om de relatie tussen natuur en economie te versterken (Van Aar et al. 2023).

Het is mogelijk de bebouwde omgeving natuurinclusief in te richten door bijvoorbeeld natuurinclusief te bouwen, ofwel: bij bouw en gebiedsontwikkeling de natuur mee te nemen. Hierbij gaat het om het vergroenen van zowel nieuwbouwgebieden als bestaand stedelijk gebied. Ook het vergroenen van bedrijventerreinen valt hieronder. Mogelijkheden voor natuurinclusief bouwen bevinden zich in, aan, op of om de gebouwen en de omliggende ruimte. Denk aan groene daken, verblijfplaatsen voor gebouwbewonende soorten (zoals huismus, gierzwaluw, gewone dwergvleermuis) en een natuurlijke inrichting van de buitenruimte: de openbare ruimte en private percelen (bij woningen en bedrijven).

Vanuit hun kerntaak op het gebied van ruimtelijk beleid en natuur zien provincies een rol voor zichzelf weggelegd bij het natuurinclusief bouwen in het algemeen en de vergroening van bedrijventerreinen in het bijzonder. De rol die zij hierbij aannemen, is over het algemeen netwerkend en/of responsief. In veel provincies vraagt de procesaanpak tijd en zijn er ‘buiten’ nog slechts beperkte resultaten geboekt. Dit heeft onder andere te maken met een beperkte capaciteit en prioriteit (zowel bij provincies als bij andere betrokken partijen, zoals gemeenten, parkmanagers en bedrijven op bedrijventerreinen), beperkte budgetten en een gebrek aan (landelijke) kaders. Wel zijn in een aantal provincies waardevolle netwerken opgebouwd voor specifieke gebieden (Eemdelta – Groningen) of rondom specifieke onderwerpen (groene bedrijventerreinen – Overijssel en Zuid-Holland, Groen Kapitaal – Noord-Holland) die kansen bieden voor een toekomstige opschaling van het beleid (Van Aar et al. 2023).

Het verbinden van natuur en economie leent zich voor een integrale benadering. Het verbeteren van de biodiversiteit en het vergroenen van steden sluit aan bij andere prioritaire beleidsopgaven waar de provincies voor staan: gezondheid, klimaatadaptatie (verkoeling, waterberging), milieu (CO₂, stikstofreductie) en duurzaamheid. Binnen de provincies wordt het onderwerp vergroening dan ook vanuit meerdere programma's en aanpakken aangevlogen. Zo kennen Overijssel en Zuid-Holland (casussen Groene bedrijventerreinen) naast de (sectorale) ‘aanpak programma vergroening bedrijventerreinen’ ook een ‘integraal programma toekomstbestendige bedrijventerreinen’, waarin vergroening één van de pijlers is (Van Aar et al. 2023). De combinatie van een sectorale en integrale benadering helpt de praktijk verder, maar vraagt ook om interne afstemming binnen de provincie.

Het gebrek aan (landelijke) kaders maakt het voor de provincies lastig om eisen te stellen aan natuurinclusief bouwen en een natuurinclusieve ruimtelijke ontwikkeling; alleen de compensatie in het kader van de Wet natuurbescherming bij vergunningverlening is daarop een uitzondering. Provincies zijn niet het bevoegde gezag bij de vergroening van de stedelijke omgeving; het Rijk en de gemeenten hebben hierbij wel een formele verantwoordelijkheid (denk aan het Bouwbesluit en het uitgiftebeleid bedrijfskavels). Wel hebben de provincies vanuit hun taken rond de ruimtelijke ordening een formele rol bij het vergroenen van bedrijventerreinen, maar ook daar is afstemming met gemeenten nodig. Gemeenten zijn immers sleutelspelers bij het realiseren van groen in de stad vanwege hun verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening, ruimtelijke inrichting, groenbeheer en een gezonde leefomgeving. Beperkte budgetten en capaciteit voor dit onderwerp bij met name

kleine gemeenten vormt evenwel een knelpunt in de samenwerking tussen provincie en gemeenten. Op rijksniveau raakt het vergroenen van steden opgaven van verschillende ministeries. De provinciale verantwoordelijkheid richt zich op de inrichting van de omgeving van de steden. Het ontbreken van een rechtmatige rol maakt dat provincies vooral een faciliterende rol aannemen waar het gaat om strategieën die focussen op de natuurinclusieve gebouwde omgeving (Van Aar et al. 2023). Dat verklaart mogelijk deels de responsieve en netwerkende rol die provincies op zich nemen, waarbij zij inhaken op de energie in de samenleving. Provincies reageren daarmee op maatschappelijke zelforganisatie en faciliteren waar mogelijk om deze beweging verder te brengen. De netwerkende, responsieve rol maakt dat provincies met name communicatieve instrumenten – zoals informatieve brochures voor gemeenten en bedrijven – en samenwerkende instrumenten – zoals het faciliteren van een netwerk van gemeenten of bedrijven – inzetten (Van Aar et al. 2023). In beperkte mate worden ook financiële instrumenten in de vorm van subsidies gebruikt (Van Aar et al. 2023).

Door het vrijblijvende karakter van natuurinclusief bouwen is het onduidelijk wat van bouwbedrijven, projectontwikkelaars en woningcorporaties wordt verwacht. Sommige gemeenten en provincies proberen dit zelf op te lossen met bijvoorbeeld lokale natuurpuntensystemen bij aanbestedingen en via het bestemmingsplan, maar vragen zich af of zij hier wel de juiste overheidslaag voor zijn en of het niet beter zou zijn om bijvoorbeeld een nationaal puntensysteem in te voeren. Lokale puntensystemen waarborgen weliswaar een gebiedsgerichte aanpak en lokaal maatwerk, maar zorgen er ook voor dat (bouw)bedrijven en projectontwikkelaars elke keer met andere systemen te maken krijgen.

Handelingsopties

Het realiseren van een natuurinclusieve gebouwde omgeving kan door provincies – in samenwerking met Rijk en gemeenten – verder gestimuleerd worden via verschillende acties op het gebied van communicatie, financiering en regelgeving. Zo kunnen zij aansprekende voorbeelden op het gebied van natuurinclusief bouwen op verschillende manieren onder de aandacht brengen. Denk aan het gebruik van ambassadeurs en storytelling om ondernemers te inspireren voor de vergroening van bedrijventerreinen. Wanneer zij de positieve verhalen hierover van collega's of parkmanagers horen, komt dit eerder aan dan een boodschap vanuit de provincie of gemeente. Ook communicatie over icoonprojecten van natuurinclusief bouwen is belangrijk; deze projecten laten zien wat mogelijk is. Naast meer communicatie over de mogelijkheden is ondersteuning van welwillende ondernemers via een ambassadeur of communitymanager behulpzaam. Deze kunnen vragen uit de praktijk over het onderwerp natuurinclusiviteit verder brengen binnen de provinciale afdelingen. Daarnaast kunnen overheidssubsidies een belangrijke stimulans zijn om het gesprek aan te gaan en gaande te houden. Ondernemers op bedrijventerreinen die welwillend staan tegenover vergroening, zijn vaak nog zoekende en zorgen rondom de kosten kunnen het proces al snel doodslaan.

Diverse partijen geven aan dat een richtlijn op nationaal niveau (zoals natuurinclusief bouwen opnemen in het Bouwbesluit, een nationaal puntensysteem voor natuurinclusief bouwen of een nationale groennorm; zie ook Ministerie van LNV et al. 2022 en Veerkamp et al. 2023) het makkelijker maakt om natuurinclusief bouwen mee te nemen in gebiedsprocessen en dit gelijkwaardig af te wegen met andere belangen en doelen (betaalbaarheid, duurzaamheid, enzovoort). Bij de toepassing van een dergelijke richtlijn op nationaal niveau blijven lokaal maatwerk en een goede afstemming tussen provinciale afdelingen en provincie en gemeenten essentieel.

2.8 Les 8: Facilitering van burgerinitiatieven en ondersteuning van vrijwilligers vergt een proactieve houding van provincies

Om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten richten de provincies zich op het ondersteunen van vrijwilligers en burgerinitiatieven. Zij hebben geleerd dat een actief wervend en uitnodigend beleid tot goede resultaten leidt (De Boer et al. 2022). Daarbij kiezen ze verschillende manieren van ondersteuning; denk aan kennisuitwisseling via netwerken, één-op-één advies van medewerkers van provincies of maatschappelijke organisaties en financiële ondersteuning voor activiteiten, maar ook advies over voorstelontwikkeling of het regelen van cofinanciering. Deze ondersteuning wordt geboden door de provinciale medewerkers zelf of door de maatschappelijke partners waarmee de provincies samenwerkt. Door de samenwerking op te zoeken met maatschappelijke initiatieven kunnen zij gezamenlijk méér realiseren dan alleen.



Foto 6. Vrijwilligers aan de slag in de duinen.

Ervaringen, kansen en knelpunten

Met het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid willen de provincies in het algemeen zorgen voor een grotere beleving en een groter gebruik van en een grotere actieve inzet voor de natuur. Waar het beleid een aantal jaren terug nog zoekende was ten aanzien van maatschappelijke betrokkenheid, is het onderwerp nu uitgekristalliseerd in concrete programma's met regelingen waarbij ervaren beleidsmedewerkers betrokken zijn. De doelen voor dit beleid zijn niet alleen gericht op het verbeteren van de biodiversiteit maar ook op welzijn, gezondheid, beleving en bewustwording. Het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid is hierbij een expliciet op zichzelf staand doel los van de mogelijke bijdrage van dit beleid aan het verbeteren van de biodiversiteit. In de praktijk werken overheden hier vaak samen met intermediairs (zoals de Natuur en Milieufederatie, IVN Natuureducatie, LandschappenNL) omdat deze over een lokaal netwerk beschikken (De Boer et al. 2022). Uit de ervaringen van provincies en hun maatschappelijke partners blijkt dat het

succes van het beleid in sterke mate afhankelijk is van structurele ondersteuning door de provincie bij de begeleiding van nieuwe initiatieven (direct of via intermediairs), van structurele financiering voor activiteiten en van het bestuurlijk draagvlak voor de programma's. De samenwerking in netwerken tussen de provincie en (lokale) partijen zoals gemeenten, maatschappelijke partners en natuurbeheerders is bepalend voor het succes van dit beleid en de continuïteit van de vrijwilligers die daarbij betrokken zijn (Bouwma et al. 2020). Om de kans te vergroten dat nieuwe initiatieven worden gerealiseerd, ondersteunen de provincies deze actief. Uit voorbeelden, zoals 'Groen aan de Buurt' in de provincie Utrecht, blijkt dat provincies, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, een belangrijke rol kunnen spelen bij het begeleiden en opschalen van bewonersinitiatieven door hen daarbij actief ondersteuning aan te bieden (De Boer et al. 2022). Ook het programma Streekbeheer in de provincie Drenthe laat zien dat de samenwerking tussen provincies, gemeente en Landschapsbeheer Drenthe vrijwilligersgroepen samenbrengt die aan de slag willen met landschaps- en natuurbeheer (Bouwma et al. 2020). Naast een open dialoog zijn groene initiatieven geholpen met ondersteuning bij fondsenwerving en het beschikbaar stellen van grond, netwerken en kennis. Zo hebben sommige gemeenten en provincies ecologen in dienst die de plannen van een burgerinitiatief 'ecologisch verrijken' door advies te geven over inrichting en beheer. Ecologische doelen die provincies willen bereiken via maatschappelijke betrokkenheid, zijn een bijdrage aan het natuur- en landschapsbeheer, en aan de realisatie van natuur en landschap. Echter, provincies realiseren zich dat de meerwaarde van veel initiatieven om maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten is gelegen in de bijdrage aan sociale doelen – zoals sociale cohesie, arbeidsintegratie, gedeelde verantwoordelijkheid, het gebruik van lokale kennis, gezondheid, welzijn en leefbaarheid, en toegankelijkheid van natuur. Het is belangrijk dat burgers en ambtenaren met elkaar verkennen wat voor het betreffende initiatief de wensen en mogelijkheden zijn, en daarbij kijken voorbij de beleidsgrenzen van sectoren (bijvoorbeeld zorg, onderwijs) en perspectieven op natuur. Om de betrokkenheid van vrijwilligers op langere termijn te bevorderen investeren provincies en maatschappelijke partijen in de opleiding van vrijwilligers en in de ontwikkeling van netwerken. In deze netwerken staat de onderlinge kennisuitwisseling van bewoners en burgerinitiatieven centraal, zodat mensen elkaar kunnen inspireren en van elkaar kunnen leren.

Deelnemers aan groene burgerinitiatieven en vrijwilligers die actief zijn bij diverse maatschappelijke organisaties zijn vooralsnog geen representatieve afspiegeling van de maatschappij. Dat roept de vraag op in hoeverre burgerinitiatieven ook de beoogde legitimiteit van het natuurbeleid versterken en in hoeverre sprake is van gelijkheid als het gaat om de beschikbaarheid van groen in de directe leefomgeving (Bredenoord et al. 2020).

Daarnaast is het belangrijk dat provincies bij het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid niet alleen kijken naar de positieve kant hiervan maar ook leren omgaan met de negatieve kant. Maatschappelijke betrokkenheid gaat ook over het proactief omgaan met de mogelijke weerstand die natuurmaatregelen (genomen of voorgenomen) opwekken. Diverse provincies hebben de afgelopen jaren ervaring opgedaan met weerstand tegen nieuwe natuurplannen of natuurbeheer, bijvoorbeeld bij de Hedwigepolder of de Oostvaardersplassen. Veel provincies zien participatie van alle betrokken partijen in gebiedsprocessen dan ook als een belangrijke manier om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten. Het serieus nemen van weerstand vraagt erom tegenstrijdige belangen te erkennen en niet te schermen met metingen, toetsing aan normen of risicoberekeningen die laten zien dat het allemaal wel meevalt of acceptabel is (PBL 2023). Bij de uitvoering van natuurplannen zal het plan op verschillende momenten opnieuw aan de orde moeten worden gesteld. Zeker bij een meerjarige uitvoering blijkt dat veel mensen toch niet op de

hoogte zijn en zich wel betrokken voelen. Goede communicatie – met persoonlijk contact – met alle betrokkenen is hierbij belangrijk, al kost dit veel tijd en energie van betrokkenen (Haas et al. 2019).

Handelingsopties

Voor een actieve betrokkenheid is het belangrijk dat de provincies gezamenlijk met andere partijen blijven investeren in het verder ontwikkelen van bestaande en nieuwe netwerken. Provincies kunnen het makkelijker maken om een ingang te vinden bij de overheid (bijvoorbeeld door één loket te bieden of een goede netwerkstructuur op te zetten). Verder kunnen ze gericht proberen doelgroepen te bereiken die nu nog niet deelnemen aan burgerinitiatieven of betrokken zijn als vrijwilligers van intermediaire organisaties zoals IVN, LandschappenNL, Staatsbosbeheer of Natuumentumenten. Het is belangrijk om te zorgen voor meer diversiteit en gelijkheid in burgerinitiatieven en vrijwilligers die betrokken zijn bij natuur.

2.9 Les 9: Opereren als één overheid in gebiedsprocessen vergt een gedeeld toekomstbeeld

De uitvoering van natuurbeleid in gebiedsprocessen laat zien wat werken als ‘één overheid’ betekent. De éénoverheidsgedachte houdt in dat de vier overheden – Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen – in de regio strategisch samenwerken aan de uitvoering van natuurdoelen in combinatie met andere publieke opgaven in het gebied. Die samenwerking kan de vorm hebben van intentieovereenkomsten, convenanten en overlegstructuren die de afweging tussen verschillende belangen die samenkomen in het gebied mogelijk maken, en die zo een sterke betrokkenheid van individuele ambtenaren bevorderen en waardoor uiteenlopende (sectorale) doelen en taakopvattingen overbrugd worden. Samenwerken in gebiedsprocessen vereist echter niet alleen een goede organisatie; het ‘gebeurt’ óók rondom de inhoud (Van der Steen et al. 2019: 47; zie ook PBL & VU Athena Instituut 2021). Uitgangspunt is dat betrokken partijen vanuit een gedeeld toekomstbeeld opereren en op basis daarvan een eenduidige aanpak vaststellen. Uit de onderzochte gebiedsprocessen (Van den Berg et al. 2023) blijkt dat provinciale natuurafdelingen moeite hebben om met gebiedspartners integraal aan de slag te gaan.

Een bottom-up gerichte benadering waarbij overheden en gebiedspartners gezamenlijke besluiten nemen, blijft voor alle partijen een uitdaging. Werken aan een gedeeld toekomstbeeld verhoudt zich immers lastig tot een gefragmenteerde politieke realiteit en uiteenlopende deelbelangen. Doordat samenwerkingsstructuren die het gerichte werken aan dat toekomstbeeld mogelijk maken vaak ontbreken, vallen overheidspartijen terug op sectorale oplossingen.

Ervaringen, kansen en knelpunten

In de bestudeerde gebieden (zie Van den Berg et al. 2023) steken de provincies en andere overheden veel energie in strategische samenwerking. Zowel binnen natuurgebieden (Natura 2000, NNN), als in gebieden daarbuiten (verbindingszones, overgangsgebieden en gebouwde omgeving) hebben zij pogingen ondernomen om het beleid van verschillende overheidsniveaus op elkaar af te stemmen. In de uitvoering van dat beleid hebben ze de intentie om gezamenlijke, richtinggevende doelen te formuleren en deze als gelijkwaardige partners op te pakken.



Foto 7. Werkbezoek van de Minister Christianne van der Wal aan het Natura 2000-gebied Van Oordt's Mersken.

Toch lijkt er in de praktijk een behoorlijk verschil te zijn tussen wat de in de gebiedsprocessen betrokken partijen belangrijk en wenselijk vinden en hoe overheden in die gebieden daadwerkelijk samenwerken. Samenwerking zit meer in het betrekken van partijen bij de beleidsuitvoering (bij wie is de uitvoering belegd; zie PBL & WUR 2017) en niet zozeer in het betrekken van partijen die de (deel)belangen van anderen inbrengen. Een overkoepelende visie op de samenhang tussen verschillende beleidsopgaven dan wel belangen van de verschillende overheden, is er niet altijd. Ook komt een gezamenlijke richtinggevende aanpak niet van de grond als er bij het Rijk nog veel onzekerheden zijn over de overkoepelende doelen en de beschikbare middelen en instrumenten. Welke middelen worden bijvoorbeeld vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied beschikbaar gesteld? Het cement van de samenwerking – een gedeelde agenda van het ministerie van LNV en de provincies – is nog in de maak.

Hoewel er hard gewerkt wordt aan Rijkskaders, werpt het huidige proces in gebieden het vraagstuk op welke inhoudelijke keuzes in de toekomst leidend zijn, en hoe bestaande samenwerkingen binnen het natuurbeleid zich daartoe verhouden. Nu lijkt iedereen op elkaar te wachten – de provincies op een concreet toekomstplan van het Rijk, en het Rijk op gebiedsplannen van de provincies. Wanneer er vanuit het Rijk nieuwe verplichtingen afkomen op de provincies, moeten netwerken en samenwerkingsarrangementen veranderen. Dat zorgt voor onrust; bestaande samenwerkingen binnen het Natuurpact staan onder hoge politieke druk en zijn immers ook padafhankelijk. Bestuurlijke afspraken zijn een kansrijk instrument om de natuuropgaven op landelijk niveau in samenhang op te pakken, zoals intentieovereenkomsten tussen het ministerie van LNV en koepelorganisaties (zie bijvoorbeeld de gebouwde omgeving – Agenda Natuurinclusief).

Handelingsopties

Voor het werken als één overheid in gebiedsprocessen is niet alleen aandacht nodig voor het proces en de relaties maar ook voor een activerend, *richtinggevend* en gebiedsgericht toekomstbeeld dat werkende weg tot stand komt. Het gaat er niet om een set van sectoraal gedefinieerde Rijksdoelen na te streven, maar om te zien wat in het gebied nodig is om de natuuropgave en andere opgaven dichterbij te brengen. Het opereren als één overheid in gebiedsprocessen voor natuur wordt tot nu toe sterk instrumenteel ingestoken, eerder vanuit het idee van een procesopgave en minder vanuit een gezamenlijke toekomstvisie. Hoewel een goede werkstructuur belangrijk is, missen betrokkenen een gedeeld referentiepunt waar zij hun energie op kunnen richten. Handelingsopties liggen in het creëren van rust en duidelijkheid over het landelijke toekomstbeeld. Het interbestuurlijke gesprek over stapeling van beleid en wat een bredere kijk op natuurbeleid betekent voor het afgesproken tijdpad en bestaande samenwerkingen in een gebied, wordt nog onvoldoende gevoerd. Hier is met name een rol weggelegd voor het Rijk, het IPO en de provincies. De provincies kunnen proactief inzetten op ruimtelijke visievorming – een integrale, ruimtelijke ontwikkeling ten aanzien van natuur die kortetermijn-, ad-hocactie kan doorstaan. Hiervoor is het onder meer belangrijk om ‘meetrekkers’ aan te wijzen: gemeenten en waterschappen die een positie hebben in het gebied en die zich eraan committeren te werken aan het gezamenlijke en ruimtelijke toekomstbeeld. Gunstige randvoorwaarden voor het uitvoeren van de trekkersrol zijn vertrouwen, capaciteit en flexibiliteit.

2.10 Les 10: Natuurbeleid vereist continu navigeren tussen top-downdoelen en bottom-upgebiedsprocessen

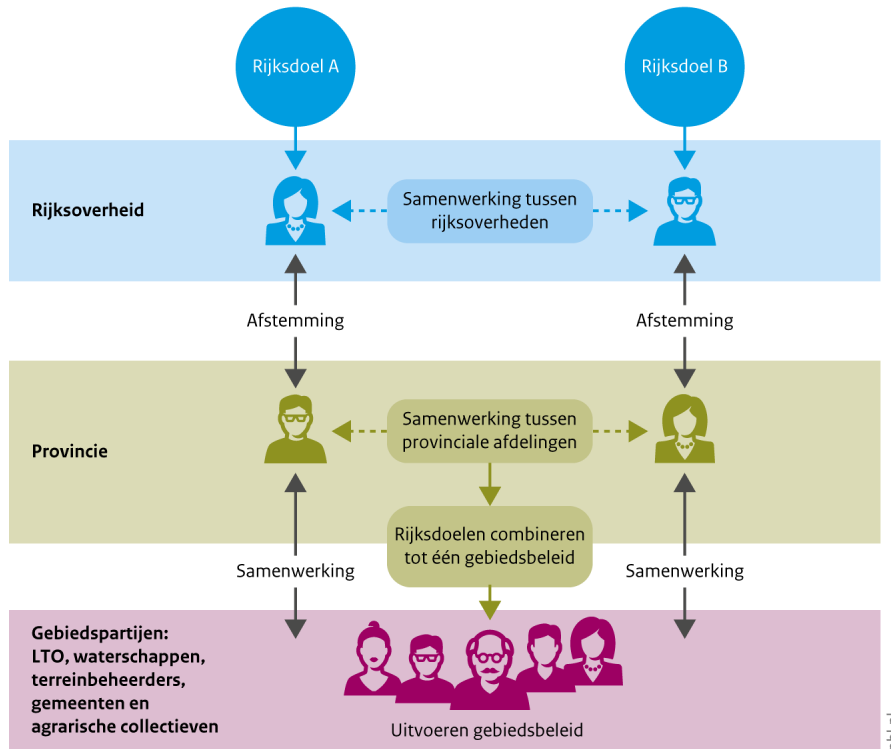
Natuurbeleid wordt geformuleerd en vormgegeven door verschillende actoren (overheid en niet-overheid) en op verschillende schaalniveaus (van EU en Rijk tot specifieke gebieden; zie figuur 8). Het op elkaar laten aansluiten van bottom-up gebiedsprocessen enerzijds en top-down geformuleerde beleidsdoelen anderzijds, gebeurt niet automatisch. Ze verschillen van elkaar in focus (integraal/sectoraal), sturing (top-down/bottom-up) en tijdpad, schaalniveau en middelen (zie ook kader 3). De provincie, maar ook het Rijk, opereert daarbij vanuit twee rollen: die van gebiedspartner en die van doelbewaker. Het creëren van synergie – effectief beleid en vertrouwen – vergt een actieve navigatie tussen de twee processen en daarmee tussen de twee rollen. Onder andere als gevolg van de sectorale organisatie van het beleid lijkt hiervan in de praktijk nog onvoldoende sprake te zijn (Van den Berg et al. 2023; Kuindersma et al. 2020a).

Ervaringen, kansen & knelpunten

In bottom-upgebiedsprocessen komen verschillende sectorale overheidsdoelen samen, zoals recreatie, woningbouw en herstel van biodiversiteit. Op gebiedsniveau blijkt vaak dat het behalen van één doel niet los gezien kan worden van (doelen in) andere beleidsdomeinen: extra woningen – zeker zonder de aanleg van extra groen – betekenen meer recreatiedruk in natuurgebieden, wat nadelig kan zijn voor biodiversiteitsherstel. Hier zit echter een hiaat in het beleid, aangezien doelen veelal sectoraal worden geformuleerd. Waar in gebieden verschillende belangen in samenhang met elkaar worden afgewogen om te komen tot een gezamenlijk beeld over in wat voor gebied burgers willen wonen, werken en recreëren, hebben de overheden ook de verplichting te zoeken naar efficiënte manieren om elk afzonderlijk sectoraal doel te behalen.

Figuur 8

Samenwerking tussen Rijk, provincies en gebiedspartijen



Bron: PBL

Schematische weergave van de samenwerking tussen Rijk, provincies en gebiedspartijen.

Als schakel tussen top-downdoelen en bottom-upgebiedsprocessen, speelt de provincie twee rollen. Enerzijds treedt zij op als doelbewaker, al dan niet met de inzet van dwingend instrumentarium. Anderzijds is zij ook gebiedspartner, die op basis van vertrouwen in samenwerking zoekt naar gebiedspecifieke oplossingen (zie kader 12). Dit vergt veel capaciteit en een breed repertoire aan kennis en vaardigheden. Bovendien kan de combinatie van twee rollen tot onduidelijkheid en wantrouwen leiden over waar de provincie voor staat. De mogelijke inzet van deze gebiedsprocessen in het kader van het NPLG zou de balans tussen deze twee rollen nog complexer kunnen maken, doordat de nadruk op top-downdoelen – in een politiek gevoelige context – zwaarder wordt. Tegelijkertijd zien veel (gebieds)partijen het NPLG ook als kans om beleid beter bij de integrale gebiedspraktijk te laten aansluiten.

Kader 12. Omgaan met twee rollen in de praktijk

In de praktijk zijn er verschillende voorbeelden van gebiedsprocessen waar de provincie weliswaar één van de bestuurlijk partners is, maar de rol van trekker of facilitator bij een andere partner ligt. Onder het initiatief ‘Samen werkt beter’ in de provincie Overijssel, bijvoorbeeld, liepen in 2020 26 gebiedsprocessen. De provincie is bestuurlijk trekker van drie van deze processen. Bij de overige 23 zijn andere partners aan zet en wordt de provincie vooral betrokken om vragen te beantwoorden en kaders aan te geven. Op deze manier kan de provincie zich richten op haar rol als kadersteller en doelbewaker (Kuindersma et al. 2020b). Om vergelijkbare redenen heeft de provincie Utrecht de procesbegeleiding van en advisering over het gebiedsproces rondom Natura 2000-gebied Botshol uitbesteed aan de Gebiedscommissie Utrecht-West (Van den Berg et al. 2023).

Hoewel het over het algemeen op meer afstand staat van gebiedsprocessen, speelt ook het Rijk hier een rol. Gebiedsprocessen worden van belang geacht bij de implementatie en uitvoering van Rijksdoelen. Top-downaanpassingen of aanscherpingen van Rijksbeleid kunnen grote gevolgen hebben voor de voortgang in de gebiedsprocessen. Zo schaadde de introductie van de ‘stikstofkaart’ het vertrouwen van lokale actoren in verschillende lopende gebiedsprocessen. Ook voor het Rijk is het zodoende van belang om goed te communiceren met de gebiedspartners. Hieronder vallen overigens ook gemeenten, die een belangrijke rol spelen in het natuurbeleid (bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van overgangsgebieden). Deze rol wordt echter nog niet altijd door iedereen voldoende onderkend (inclusief de gemeenten zelf, al zijn er grote verschillen).

Bij het afwegen van welke rol de overheid op welk moment voorrang geeft, spelen diverse dilemma’s (Hendrikx et al. 2022). Eén dilemma raakt aan de vrijheid die actoren in gebiedsprocessen hebben om de uitwerking van nationale doelen zelf in te vullen versus het bijdragen aan de ‘nationale optelsom’. In de praktijk blijkt het niet altijd duidelijk waar de verantwoordelijkheden van de overheden eindigen en die van gebiedspartners beginnen.

Handelingsopties

Het gezamenlijk vertalen van nationale doelen of kaders naar gebiedspecifiek beleid en hierover tussentijds leren en zo nodig bijstellen, vergt structurele en continue interactie tussen overheden en gebiedspartners en tussen overheden onderling. Dit ‘navigeren’ is integraal onderdeel van de beleidsvorming, maar gaat niet automatisch. Bewustzijn van de eigen rol en positie en elkaar kennen en weten te vinden zijn hierbij van groot belang – samenwerking vergt immers dat er relaties worden opgebouwd. Om hierbij het niveau van individuele contacten te ontstijgen, kan deelname aan regionale platforms of gebiedsprocessen een optie zijn. Ook juridische instrumenten zijn een optie, bijvoorbeeld om gemeenten te betrekken. Het navigeren tussen top-downdoelen en bottom-up gebiedsprocessen vraagt ook om enig aanpassingsvermogen van Rijk en provincies (zie ook de Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland; PBL & VU Athena Instituut 2021). Gefragmenteerde sturing betekent immers ook expliciet ruimte geven aan anderen om (op maat) te werken aan overheidsdoelen. Een manier om dit te doen is middels het *right to challenge*. Dit ‘uitdaagrecht’ is in Friesland benut door het collectief Natuer mei de Mienskip om bij te dragen aan de Friese NNN-opgave (Kuindersma et al. 2020b). Deze casus is daarmee een goed voorbeeld van actieve navigatie tussen het werken ‘van buiten naar binnen’ en het werken ‘van binnen naar buiten’.

3 Reflectie op tien jaar Natuurpact en de lerende evaluaties

Het Natuurpact bestaat tien jaar, evenals de lerende evaluaties daarvan. Zowel het Natuurpact zelf als het lerend evalueren vormen een nieuwe aanpak van het natuurbeleid respectievelijk het evalueren ervan. Het Natuurpact stelt expliciet dat het natuurbeleid meer verankerd moet worden in de samenleving. Het lerend evalueren is even duidelijk een aanpak die de provincies en het Rijk in staat moet stellen om gaandeweg en over en weer te leren, zodat ze het beleid tussentijds kunnen bijstellen. In deze reflectie kijken we terug op zowel de voortgang van de uitvoering van het Natuurpact als de ervaring die met de lerende evaluaties is opgedaan.

De provincies en het Rijk voeren nu tien jaar het Natuurpact uit. In de lerende evaluaties daarvan zijn de provinciale beleidsstrategieën geëvalueerd die zijn gericht op het realiseren van de drie ambities van het Natuurpact: het verbeteren van de biodiversiteit, het versterken van de relatie tussen natuur en economie en het versterken van de relatie tussen natuur en maatschappij.

Beleid gebaseerd op vrijwilligheid en subsidies

De beleidsstrategieën die de provincies hanteren bij het realiseren van de ambities van het Natuurpact, draaien in de kern om vrijwilligheid en bereidwilligheid. Voor de ambitie ten aanzien van het verbeteren van de biodiversiteit door het Natuurnetwerk te realiseren staan zelfrealisatie en vrijwillige verkoop centraal. Bij de ambities ten aanzien van het versterken van de relatie tussen natuur en economie en het versterken van de relatie tussen natuur en maatschappij draait het om stimulerend beleid via subsidies en samenwerking, al zijn er rond deze ambities geen concrete afspraken gemaakt.

Het verbeteren van de biodiversiteit

Met name bij de verwerving van de voor het Natuurnetwerk benodigde hectares kiezen overheden hoofdzakelijk voor zelfrealisatie en vrijwillige verkoop. Uit de tweede en derde evaluatie van het Natuurpact blijkt dat het doel om eind 2027 80.000 hectare extra natuur te hebben gerealiseerd, niet gehaald zal worden, ondanks de toegenomen inspanning om de afgesproken hectares te verwerven. Daarnaast gaf de eerste lerende evaluatie van het Natuurpact al aan dat er om de gewenste natuurkwaliteit van het Natuurnetwerk en het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen dichterbij te brengen, meer nodig is dan de voorziene uitbreiding van het Natuurnetwerk. Zo bleek uit de tweede evaluatie van het Natuurpact dat het nodig is de overgangsgebieden aan te pakken om het benodigde systeemherstel mogelijk te maken. Ook kwam uit deze twee lerende evaluaties naar voren dat het mogelijk is de afronding van het NNN te versnellen langs de weg van volledige schadeloosheidstelling. Een dergelijke nieuwe beleidsstrategie gericht op overgangsgebieden is opgenomen in twee nieuwe beleidsprogramma's: het Uitvoeringsprogramma Natuur en het voorziene Nationaal Programma Landelijk gebied. Uit de huidige, derde lerende evaluatie Natuurpact komt naar voren dat enkele provincies die overgangsgebieden inderdaad oppakken, terwijl de andere dergelijk beleid pas voorzien voor de volgende fase van het Uitvoeringsprogramma Natuur (2024-2030) (Bouwma et al. 2023; Pleijte et al. 2023). Dit levert een reëel risico op vertraging in de uitvoering – mede door de inzet op vrijwilligheid en de samenloop met het NPLG.

De ambitie om de biodiversiteit te verbeteren wordt niet gehaald. De inzet van een meer dwingend instrumentarium voor de realisatie van het Natuurnetwerk biedt een mogelijke oplossing daarvoor, maar is politiek-bestuurlijk in een aantal provincies niet haalbaar. De noodzakelijke aanpak van de overgangszones rond natuurgebieden en de daaraan gekoppelde extensivering van de landbouw komt aarzelend uit de startblokken. Een belangrijke factor daarbij is dat het benodigde instrumentarium voor de overgangszones provinciaal en nationaal grotendeels ontbreekt. Dit compliceert en vertraagt systeemherstel in het Natuurnetwerk.

Relatie natuur met economie en maatschappij versterken

Bij de beleidsstrategieën gericht op het versterken van de relatie tussen natuur, economie en maatschappij is er met name sprake van stimulerend beleid via subsidieregelingen, samenwerking met maatschappelijke partners en andere overheden. Provincies en Rijk zetten niet of zeer beperkt in op normering en handhaving om de relatie tussen natuur en economie te versterken.

Doordat concrete afspraken in het Natuurpact ontbreken, is een evaluatie op doelbereik voor deze ambities niet mogelijk. Wel kan geconstateerd worden dat er grote verschillen zijn tussen de inspanningen van provincies om deze ambities uit te werken en te realiseren, waarbij enkele provincies uitgebreide programma's hebben gericht op diverse doelgroepen. Hierbij geldt wel dat zij zich vooral richten op die partijen die gemotiveerd zijn om zich in te zetten voor de natuur ('de bereidwilligen').

De waarde van lerend evalueren voor het Natuurpact

Bij de lerende evaluaties van het Natuurpact is gekeken naar de waarde van deze evaluatiemethode voor de beleidspraktijk van de betrokkenen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke, instrumentele, affectieve, netwerk- en strategische waarde van de lerende evaluatie Natuurpact (Verwoerd et al. 2017; Brouwers et al. 2021) (zie kader 13). Door de interactieve en bespiegelende aanpak heeft de lerende evaluatie een positief effect op het beleidsnetwerk (netwerk en affectieve waarde). Met elkaar reflecteren en leren is daarbij een opmaat voor de lessen die voortvloeien uit de evaluatie. Wanneer deze lessen ook toegepast worden in de beleidspraktijk, spreken we van de instrumentele waarde van een evaluatie. Het gaat dan om de vertaling van lessen uit het evaluatieonderzoek naar concrete (beleids)acties. Daarnaast stelt de methode van lerend evalueren de betrokkenen in staat om te reflecteren op het beleid en daarmee nieuwe inzichten te verwerven op vragen waarbij een hoge mate van verdeeldheid bestaat over hoe dergelijke 'problemen' aan te pakken. Deze lessen betreffen vaak de strategische/inhoudelijke waarde van de evaluatie. Tegelijkertijd is de constatering ook dat het belangrijk is om de geleerde lessen toe te passen, bijvoorbeeld door bestaande strategieën aan te passen en nieuwe strategieën te ontwikkelen.

Een andere manier om naar deze waarden van lerend evalueren te kijken is door de bril van reflexiviteit en leren. Reflexiviteit – het in kritische beschouwing kunnen nemen van het eigen handelen en van vanzelfsprekendheden, en de effecten daarvan op de omgeving – is de sleutel voor de capaciteit om te veranderen. Reflexiviteit is onder te verdelen in eerste- en tweede-orde-leren (Kunseler et al. 2020). Eerste-orde-leren gaat over vragen als 'doen we de dingen goed?' en 'hoe kunnen die beter?' (en verhoudt zich tot instrumentele waarde). Tweede-orde-leren is ingewikkelder, want hierbij gaat het over vragen als 'doen we de juiste dingen?' (en verhoudt zich tot de inhoudelijke en strategische waarde). Voor beleidsverbetering is zowel eerste- als tweede-orde-leren nodig, en voor transitie minimaal tweede-orde-leren. Om dit naar beleid te vertalen: bij eerste-orde-leren draait het om het verbeteren van bestaand beleid (bijvoorbeeld: 'hoe verwerven we sneller de be-

nodigde hectares voor het NNN?') en bij tweede-orde-leren gaat het erom na te denken of de beleidsmijlpalen wel bijdragen aan het beleidsdoel (bijvoorbeeld: 'is hectares NNN inrichten de manier om biodiversiteit te verbeteren?').

Kader 13. De waarde van lerend evalueren

Als het gaat om de vraag waar lerend evalueren aan bijdraagt, zijn vijf waarden te onderscheiden (Verwoerd et al. 2017). *Inhoudelijke waarde* ontstaat als de evaluatie van invloed is op de manier waarop mensen over een bepaald gebied of een beleidsprogramma denken of dat gebied op programma begrijpen, ook als dit niet direct leidt tot nieuwe beslissingen. *Instrumentele waarde* ontstaat als de inhoudelijke waarde zich vertaalt in concrete acties, beleidsaanpassingen, projecten of beslissingen. *Affectieve waarde* ontstaat als betrokkenen een gevoel van gezamenlijkheid ervaren. Bij de *netwerkwaarde* worden professionele netwerken uitgebreid en raken betrokkenen bekend met andere partijen die actief zijn in en rond het natuurbeleid. De *strategische waarde* van onderzoek kan meerdere vormen aannemen, maar betreft bijvoorbeeld de rol bij het behartigen van belangen of politieke debatten. Soms is strategische waarde meer 'symbolisch' van aard, bijvoorbeeld als de evaluatie wordt gebruikt om reeds genomen besluiten te rechtvaardigen, om besluiten uit te stellen, of om 'overtuigend' van aard te zijn, bijvoorbeeld als de evaluatie wordt gebruikt om anderen ervan te overtuigen dat ze een besluit moeten steunen. Strategische waarde kan ook verwijzen naar het gebruik van de evaluatie om de aandacht te vestigen op bepaalde problemen of om het discours te verleggen (Verwoerd et al. 2020). De eerste en tweede evaluaties hebben in meer of mindere mate bijdragen aan deze vijf waarden (Verwoerd et al. 2020; Brouwers et al. 2021).

We benadrukken hier dat de waarde van de lerende evaluatie Natuurpact voor beleidsbetrokkenen meer behelst dan de vraag of de geleerde lessen direct toepasbaar zijn in de beleidspraktijk. De lerende evaluatie probeert juist ook de reflectie op het beleid te ondersteunen, en inzichten hierin te creëren. Bij de lerende evaluatie van het Natuurpact blijkt dat het eenvoudiger is de evaluatielessen door te voeren als inpassing van de lessen binnen het mandaat van de provinciale medewerkers of natuurafdeling valt, beperkte middelen vraagt en weinig maatschappelijke of politieke weerstand kent.

Kijken we met deze bril naar het Natuurpact en de lerende evaluaties, dan kunnen we concluderen dat er vooral eerste-orde-lessen geleerd zijn, zoals het introduceren van een subsidieregeling, het aanpassen van de voorwaarden van een bestaande regeling of het anders organiseren van verantwoordelijkheden in gebiedsprocessen. De leersessies die tijdens de evaluaties zijn uitgevoerd, laten zien dat de lessen op dergelijke manieren worden toegepast – zowel binnen provincies zelf als tussen provincies ('replicatie' van goede praktijken). Dit sloot in 2013 aan bij de behoefte van provincies om ervaringen onderling uit te wisselen en zo hun nieuwe rol in de beleidsontwikkeling te kunnen oppakken. De lerende evaluaties vervulden hierbij een belangrijke rol. Deze rol krijgt via het eigen leernetwerk van de provincies overigens ook steeds meer vorm.

Moeten er grote wijzigingen in beleidsstrategieën doorgevoerd worden of gaat het niet om aanpassingen van de eigen werkwijze maar om aanpassingen van de fundamentele aannames en ideeën over problemen en oplossingsrichtingen – kortom, tweede-orde-lessen –, dan is het een ander verhaal. Een verklaring voor dit beperkte tweede-orde-leren ligt in het mandaat van het Natuurpact zelf. Dit is beperkt tot het natuurbeleid en behelst geen transitie van de landbouw of structurele veranderingen in de maatschappij. Tweede-orde-leren betreft vaak verregaande wijzigingen in de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd en vergt daarmee een wijziging van bestaande rol- en

taakverdelingen, machtsverhoudingen en/of budgetten. Hierbij valt de toepassing van de lessen uit de evaluatie vaak buiten het mandaat van een uitvoeringsprogramma, de provinciale medewerkers of natuurafdeling en is daardoor afhankelijk van de medewerking van andere provinciale afdelingen (landbouw, klimaat), en andere betrokken overheden, zoals het Rijk. Is er dan ook nog aanzienlijke maatschappelijke of politieke weerstand tegen het toepassen van de les, dan wordt de situatie nog ingewikkelder. Het is belangrijk dat beleidsactoren weten welke partijen en organisaties (buiten hun eigen kring) wél in staat zijn om structurele veranderingen in gang te zetten, wat deze nodig hebben en hoe dit te regelen.

De toegenomen politieke druk op het natuurbeleidsdossier en de hoge tijdsdruk waaronder het beleid uitgevoerd dient te worden, bieden weinig ruimte voor reflectie op de gekozen strategieën en doelstellingen (het tweede-orde-leren). Dit vormt een uitdaging voor toekomstig beleid aangezien het voorziene NPLG een transformatieve verandering nastreeft, die vraagt om tweede-orde-leren, bij zowel provincies als Rijk.

Verantwoording

De derde evaluatie van het Natuurpact is net als de twee eerdere evaluaties vormgegeven als een lerende evaluatie. Lerend evalueren is “een participatieve evaluatiemethode waarbij beleidsonderzoekers en beleidsbetrokkenen gezamenlijk optrekken tijdens het evaluatieonderzoek om die inzichten te ontsluiten die nodig zijn om de kwaliteit van het beleid te verbeteren. Het doel van een lerende evaluatie is het versterken van het lerend vermogen van beleidsactoren – strategen, makers, uitvoerders – zodat zij beter in staat zijn om complexe maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden” (Verwoerd et al. 2022).

Het conceptuele raamwerk van de lerende evaluaties van het Natuurpact wordt gevormd door de provinciale beleidsstrategieën. Een beleidsstrategie bestaat uit een (concreet) doel met daarbij een combinatie van instrumenten, de organisatievorm en de betrokken actoren waar het beleid zich op richt. Deze beleidsstrategieën zijn in de eerste en tweede evaluatie van het Natuurpact in beeld gebracht met behulp van een documentanalyse van het provinciale beleid en interviews met provinciale medewerkers. Op basis van het onderzoek voor de derde lerende evaluatie zijn deze strategieën geactualiseerd en verder aangevuld.

De onderwerpen die in deze derde lerende evaluatie centraal staan, zijn besproken in een workshop in 2021 met provincies en maatschappelijke partners en vastgelegd in een Plan van Aanpak. De onderzochte onderwerpen zijn: interbestuurlijke samenwerking, het Natuurnetwerk Nederland (uitbreiden van het netwerk, herstelmaatregelen en effecten), het provinciale beleid voor natuur buiten het Natuurnetwerk (overgangsgebieden, verbindingszones, groen-blauwe dooradering, landschapsbeleid, bosbeleid), beleid rond de relatie tussen landbouw en natuur en de relatie tussen natuur en economie – met een focus op de stedelijke omgeving –, het waterbeleid van de provincies en de kosten en kosteneffectiviteit van het Natuurnetwerk. Voor deze onderwerpen zijn aparte achtergrondrapportages verschenen waarnaar we in deze publicatie verwijzen. In het onderbouwde onderzoek voor de derde lerende evaluatie hebben we diverse onderzoeksmethoden gehanteerd, waaronder documentanalyse, systematische literatuurreview, interviews, focusgroepen, workshops, data-analyse en GIS-analyse. Naast het specifiek voor deze evaluatie uitgevoerde onderzoek hebben we gebruikgemaakt van diverse andere gepubliceerde studies over de gekozen onderwerpen. Op basis hiervan zijn de tien lessen geformuleerd en handelingsopties opgesteld. Om de lessen te kunnen herleiden hebben we de referenties per les weergegeven.

In de lessen in deze evaluatie is geen of beperkt aandacht besteed aan water en het provinciale waterbeleid. Een groot deel van het waterbeleid is namelijk belegd bij de waterschappen en Rijkswaterstaat; het provinciale waterbeleid zelf is vooral gericht op de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrictlijnen en de Kaderrichtlijn Water.

Tijdens het traject van de derde lerende evaluatie zijn er vijftien bijeenkomsten geweest. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de aanpak en voorlopige resultaten besproken met beleidsuitvoerders en andere betrokken partijen, zoals gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De geformuleerde lessen zijn voor commentaar voorgelegd, intern bij onderzoekers van het PBL en de WUR en extern bij de IPO-werkgroep Natuurbeleid, het ministerie van LNV en de maatschappelijke klankbordgroep van deze evaluatie (Boeren natuur, Staatsbosbeheer, SoortenNL, Unie van Bosgroepen, Natuurmonumenten). De geformuleerde lessen en handelingsopties zijn daarnaast getoetst tijdens een workshop op 16 mei 2023, waar ongeveer 60 mensen aanwezig waren. Daarnaast

hebben Dr. Sido Mylius (Bureau Chief Scientist van het PBL) en Dr. Raoul Beunen (Open Universiteit) een wetenschappelijke review van deze evaluatie uitgevoerd.

Referenties

Les 1

- Boonstra, F., F. Gerbrich & R. Folkert (2022), *Methode-ontwikkeling kosteneffectiviteit natuurbeleid: lessen voor de Lerende Evaluatie Natuurpact*. No. 221. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Fouw, J.D., R.M.G van der Hut, E.S. Bakker, A.J.P. Smolders & P.J. Westendorp (2021), *Inrichting, ontwikkeling en beheer van moerassen op voormalige landbouwgrond: Een eerste verkenning van de ontwikkeling van eutrofe moerassen*. Ontwikkeling+ beheer natuurkwaliteit. OBN249-LZ.
- Gerritsen, A.L., R.A.M Schrijver, C.M. Walther & H. Agricola (2023 in voorbereiding), *Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kuindersma, W. et al. (2020b), *Realisatie Natuurnetwerk door provincies: Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. No. 174. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Roebeling P.C., R. Michels, N. Polman & H. Chouchane (2023, in voorbereiding), *Derde lerende evaluatie natuurpact: Reflectie en projectie voortgang ontwikkelingsopgaven natuur. Lessen voor de Derde Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN3)*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Wallis de Vries, M. & R. Bult (2020), 'Effecten van ontgronden op vegetatie en dagvlinders'. *De Levende Natuur*, 121(01), 23-29.
- Wubs, H., P. Sanders, L. van Heeswijk & Y. Buitenhuis (2022), *Concept Overijsselse realisatiestrategie Natuur Netwerk Nederland. Voor de afronding van het Overijsselse NNN*. Zwolle: Provincie Overijssel.

Les 2

- Bijlsma, R.J., M.E. Sanders, A.J.M Jansen, R. Pouwels & A. van Hinsberg (2022), 'Mooi maar stil: Hoe ver kunnen we komen met herstelbeheer?' *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 39(4), 210-219.
- Bouwma, I.M., M. Josemans, R. Pouwels, L. Sparrius, H. Sierdsema, G. Bos, L. van Bussel, J. Schild, P.C. Roebeling & R. Michels (2023, in voorbereiding), *Het effect van natuurherstelmaatregelen op planten, vlinders, broedvogels. Een systematische literatuuranalyse en analyse in 4 gebieden op basis SNL monitoring*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Bouwma, I.M. & J.Y. Frissel (2023, in voorbereiding), *Analyse van 1ste tranche provinciale programma's van Uitvoeringsprogramma Natuur*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Hoek, D. J. van der, B. de Knecht, P. Giesen, P.W. Goedhart, A.J. van Strien, R. Folkert & I.M. Bouwma (2020), *Bijdrage van herstelmaatregelen aan verbeteren biodiversiteit in het Natuurnetwerk: Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Smits, N. A. C. & D. Bal (2012), *Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats Deel 1: Algemene inleiding herstelstrategieën: beleid, kennis en maatregelen*. No. deel 1 april-versie. Inclusief bijlagen en latere updates. Wageningen: Alterra Wageningen UR & Programmadirectie Natura 2000.

Les 3

- Boonstra, F.G., W. Bruil, R.J. Fontein & W. de Haas (2014), *Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*. No. 2595. Wageningen: Alterra, Wageningen-UR.
- Gerritsen, A.L., R.A.M Schrijver, C.M. Walther & H. Agricola (2023, in voorbereiding), *Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Hallema, T. (2022), 'Vijf vragen over het concept landschapsgrond'. Nieuwe Oogst. Zie: <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2022/02/15/5-vragen-over-het-concept-landschapsgrond>.

Kamphorst D., C. Walther, M. Pleijte, I. Salverda, J. Frissel & E. de Wit -de Vries (2023), *Provinciale beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk voor het bevorderen van biodiversiteit*. WOt-special 13. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Kuindersma, W., D. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-de Vries, T. de Boer & M. Visscher (2022), *Duurzame landbouw in gebiedsprocessen: barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog*. WOt-rapport; No. 149. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden. Het gebied Aldeboarn-De Deelen. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Pleijte, M., D.A. Kamphorst, I.E. Salverda, C.M. Walther & N. Nuesink. (2023, in voorbereiding), *Provinciaal beleid buiten het Natuurnetwerk voor biodiversiteit. Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Les 4

Boonstra, F.G., H.B. Winter, M. Beukers, A.E. Buijs, C.M. van der Heide, D.A. Kamphorst & F.F. van der Zee (2018), *Evaluatie programma Nieuwe Natuur: Provincie Flevoland*. Groningen: Pro Facto.

Erisman, J.W., C. Backes & W. de Vries (2023), *Van depositie- naar emissiebeleid. Voorstel over hoe om te gaan met de KDW in wetgeving, vergunningverlening en beleid*. Wageningen: WUR.

Ministerie van LNV (2022), *Uitvoeringsregeling, GLB, Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 1 november 2022, nr. WJZ/22031065, houdende de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor wat betreft de rechtstreekse betalingen en de conditionaliteiten*. Den Haag: Ministerie van LNV.

Pleijte, M., D.A. Kamphorst, I.E. Salverda, C.M. Walther & N. Nuesink. (2023, in voorbereiding), *Provinciaal beleid buiten het Natuurnetwerk voor biodiversiteit. Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Provincie Brabant (2012), *Verordening Ruimte 2012 Toelichting*. Den Bosch: Provincie Brabant.

Salverda, I.E. & M. Pleijte (2022), *Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur: leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak*. No. 143. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Les 5

Baayen, R.P., A.M. van Doorn, J. Reijs, T. Kisters & O. van Hal (2022), *Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren*. No. 3179. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Bouma, J., M. Koetse & J. Brandsma (2020), *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Doorn, A. van, Th.C.P. Melman, J. Westerink, N. Polman & T. Vogelzang (2016), *Food for thought: natuurinclusieve landbouw*. Wageningen: Wageningen University & Research.

- Erismans, J.W., N. van Eekeren, A. van Doorn, W. Geertsema & N. Polman (2017), *Maatregelen natuurinclusieve landbouw*. Bunnik/Wageningen: Louis Bolk Instituut en Wageningen University & Research.
- Gerritsen, A.L. & W. Nieuwenhuizen (2018), 'Natuurinclusieve landbouw'. In: J.M.J. Farjon et al., *Conditie voor natuurinclusief handelen. Analyse van 4 cases van natuurinclusief ondernemen*. WOt-technical report 121: 27-42. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers & J. van Os (2020), *Natuur en landbouw verbinden. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. WOt-technical report 176. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Gerritsen, A.L., R.A.M. Schrijver & C.M. Walther (2023, in voorbereiding), *Landbouw en natuur. Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kuindersma, W., D. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-de Vries, T. de Boer & M. Visscher (2022), *Duurzame landbouw in gebiedsprocessen: barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog*. WOt-rapport; No. 149. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- PBL & WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2020), *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pleijte, M. et al. (2023, in voorbereiding), *Provinciaal beleid buiten het Natuurnetwerk voor biodiversiteit. Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Schrijver, R., J. Westerink, K. de Jong, B. Smit, R. van der Meer & M. Dijkshoorn (2022), *Verdienmodellen voor extensieve landbouwbedrijven: pijlers, principes en perspectieven*. Wageningen Environmental Research; No. 3166. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Silvis, H., R. Schrijver & A. Jellema (2022), *Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw: Een lonkend perspectief?* Wageningen Economic Research; No. 2022-059. Den Haag: Wageningen Economic Research.

Les 6

- Bouma, J., M. Koetse & J. Brandsma (2020), *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirx, R. Pouwels, B. de Knecht, E. de Wit-de Vries, H.D. Roelofsen, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond & G.J. Maas (2022), *Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief*. WOt-rapport 136. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Gerritsen, A.L. & W. Nieuwenhuizen (2013), 'Multifunctionele landbouw heeft potentie voor zelfsturend natuurbeleid'. *Landschap: tijdschrift voor Landschapsecologie en Milieukunde* 29 (4): 189-194.
- Gerritsen, A.L., R.A.M. Schrijver & C.M. Walther (2023, in voorbereiding), *Landbouw en natuur. Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Les 7

Aar, M.C.A. van, A. Jellema, F. Langers & D. van Doren (2023, in voorbereiding), *Provinciaal beleid voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie; Een inventarisatie van provinciale invullingen van de ambitie Natuur en economie uit het Natuurpact*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Ministerie van LNV, IPO, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten & Landschappen NL (2022), *De eerste agenda Natuurinclusief; Versie 1.0*. Den Haag. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-2df6c6e65871a235088ff1e519b3faf2e399448a/pdf>.

Veerkamp, C., M. Schoolenberg, F. van Rijn & T. Dassen (2023), *Natuur in en om de stad – van een groene ambitie naar het realiseren van een gezonde, klimaatadaptieve, biodiverse en economisch aantrekkelijke leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Les 8

Boer, T. de, D. van Doren, D. Kamphorst & I. Bouwma (2022), 'De veranderende rol van provincies bij de uitvoering van hun beleid bij maatschappelijke betrokkenheid bij natuur'. *Beleid en Maatschappij*, (49)3: 196-219.

Bouwma, I., D. Kamphorst, D. van Doren, T. de Boer, A. Buijs, M. Goossen, J. Donders, J. Frissel, & S. van Broekhoven (2020). *Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Bredenoord, H., S. van Broekhoven, D. van Doren, M. Goossen, M. van Oorschoot & P. Vugteveen (2020), *Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk: verkennende studie onder burgers en bedrijven*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Haas, W. de, J.L.M. Donders & T.K.M. Mattijssen (2019), *Natuur in conflict: botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer*. No. 163. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

PBL (2023), *Betrokken burgers: Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Signalenrapport. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Les 9

Berg, A. van den, D. van Doren & P. Nabielek (2023, in voorbereiding), *Interbestuurlijke samenwerking binnen het Natuurbeleid. Achtergrondrapport bij de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2023*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

Steen, M. van der, M. van Delden & P. Ophoff (2019), *Leren van Doen. Ervaringen met Samenwerken in het IBP*. Den Haag: NSOB.

Les 10

Berg, A. van den, D. van Doren & P. Nabielek (2023, in voorbereiding), *Interbestuurlijke samenwerking binnen het Natuurbeleid. Achtergrondrapport bij de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2023*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hendriks, W., M. Huiting, C. van den Berg & M. van Twist (2022), *Maatwerk als standaard? Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Kuindersma, W., E. de Wit-de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte & D.A. Kamphorst (2020a), *Het Nederlandse natuurbelief in zijn institutionele context: Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeliefsarrangement in relatie tot landbouwbelief, waterbelief (voor de grote rivieren) en recreatiebelief (1975-2018)*. No. 187. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink & E. de Wit-de Vries (2020b), *Realisatie Natuurnetwerk door provincies: Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. No. 174. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en VU Athena Instituut.

Overige verwijzingen (Inleiding, Reflectie en Verantwoording)

- Berg, A. van den, D. van Doren & P. Nabielek (2023, in voorbereiding), *Interbestuurlijke samenwerking binnen het Natuurbelief. Achtergrondrapport bij de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2023*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bij12 (2022), *Gebiedsgerichte aanpak stikstof. Geraadpleegd mei 2022*, <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/natuur-monitoring-en-gebiedsgerichte-aanpak/gebiedsgerichte-aanpak-stikstof/>
- Boonstra, F.G., W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F.F. van der Zee, R.A. Smidt & N. Polman (2021), *Stelselvernieuwing in uitvoering: tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Bouwma, I.M. & J.Y. Frissel (2023 in voorbereiding), *Analyse van 1ste tranche provinciale programma's van Programma Natuur*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Brouwers, H., L. Verwoerd & P. Klaassen (2021), *Op weg naar verantwoord en waardevol leren: impactstudie van de lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*. Amsterdam: Athena Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam.
- CBS, PBL, RIVM & WUR (2022), *'Agrarisch natuurbeheer, 1981-2021'* (indicator 1317, versie 11, 7 december 2022). Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- Commissie-Jansen II (2013), *Provincies, natuurlijk... doen!* Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland.
- PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en VU Athena Instituut.
- IPO & LNV (2022), *Achtste Voortgangsrapportage Natuur*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg & Ministerie van LNV.
- Kuindersma, W., D. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-de Vries, T. de Boer & M. Visscher (2022), *Duurzame landbouw in gebiedsprocessen: barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog*. WOt-rapport; No. 149. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kunseler, E., L. Verwoerd, R.I. van Dam, P. Klaassen & I.S. Salverda (2020), *Lerend vermogen van provincies voor natuurbelief in transitie. Achtergrondstudie bij de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*. Den Haag: PBL, in samenwerking met WUR en VU.

- Ministerie van EZ & IPO (2013), *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*. Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. Publicatie nummer 22102620. Den Haag.
- Ministerie van LNV, Ministerie van IenW & Ministerie van BZK (2022), *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Publicatie-nr. 22102620. Den Haag: Ministerie van LNV, Ministerie van IenW & Ministerie van BZK.
- PBL & WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2020), *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij: tweede rapportage*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pleijte, M., D.A. Kamphorst, I.E. Salverda, C.M. Walther & N. Nuesink. (2023, in voorbereiding), *Provinciaal beleid buiten het Natuurnetwerk voor biodiversiteit. Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Rijksoverheid, (2022), *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied, 25 november 2022*. Den Haag: rijksoverheid.
- Verwoerd, L., H. Brouwers & E. de Hoop (2022), *Professionaliseren van lerend evalueren: lessen uit de praktijk van het Planbureau voor de Leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verwoerd, L., R. de Wildt-Liesveld & B.J. Regeer (2017), *The value of reflexive evaluation: A review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*. Amsterdam: Athena Institute.

Fotoverantwoording

- Omslagfoto: Irene Bouwma
Foto 1: Ruud Morijn/ANP
Foto 2: Wim Braakhekke/Shutterstock
Foto 3: Jakub Zak/Shutterstock
Foto 4: Eric van der Eijk/ANP
Foto 5: R. de Bruijn/Shutterstock
Foto 6: Koen Suyk/ANP
Foto 7: Jilmer Postma /ANP

Postadres:
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
@leefomgeving

2023