



Planbureau voor de Leefomgeving

LERENDE EVALUATIE VAN HET NATUURPACT 2020

Gezamenlijk de puzzel leggen
voor natuur, economie en
maatschappij



Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020

Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur,
economie en maatschappij

Tweede rapportage

**PBL in samenwerking met WUR,
met bijdragen van de VU**

Colofon

Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2020
PBL-publicatienummer: 3852

Contact

rob.folkert@pbl.nl

Auteurs

Rob Folkert (PBL), Irene Bouwma (WUR), Wiebren Kuindersma (WUR), Dirk-Jan van der Hoek (PBL), Alwin Gerritsen (WUR) en Eva Kunseler (PBL)

Met medewerking van

Arjen Buijs (WUR), Saskia van Broekhoven (PBL), Bart de Knegt (WUR), Carmen Aalbers (WUR), Dana Kamphorst (WUR), Didi van Doren (PBL), Pim Klaassen (VU), Esther de Wit-de Vries (WUR), Hans Roelofsen (WUR), Herman Agricola (WUR), Jaap van Os (WUR), Joep Frissel (WUR), Josine Donders (WUR), Lisa Verwoerd (VU), Paul Giesen (PBL), Marlies Sanders (WUR), Martin Goossen (WUR), Nienke Nuesink (WUR), Rikke Arnouts (Arnouts Advies), Tineke de Boer (WUR), Rosalie van Dam (WUR).

Met dank aan

Ron Franken (PBL), Barbara Regeer (VU), Martijn Vink (PBL)

Supervisie

Femke Verwest (PBL)

Stuurgroep PBL

Jeannette Beck, Marc Hanou, Hans Mommaas, Femke Verwest (allen PBL)

Projectsecretariaat

Anja Meerbeek

Review

Jeannette Beck (PBL), Olav-Jan van Gerwen (PBL), Duncan Liefferink (RU), Hens Runhaar (WUR/UU)

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL & WUR (2020), Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL

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

Inhoud

| | |
|------------------|----------|
| Voorwoord | 7 |
|------------------|----------|

BEVINDINGEN

| | |
|-----------------------------|-----------|
| Beleidsaanbevelingen | 10 |
|-----------------------------|-----------|

| | |
|---|-----------|
| Lerende evaluatie van het Natuurpact in het kort | 20 |
|---|-----------|

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Inleiding | 20 |
| 2 | Voortgang drie hoofdambities | 22 |
| 3 | Leren en lerend vermogen bij provincies | 34 |
| 4 | Samenhang natuur-, landbouw- en klimaatbeleid | 35 |
| 5 | Handelingsopties | 38 |

VERDIEPING

| | |
|--------------------|-----------|
| 1 Inleiding | 50 |
|--------------------|-----------|

| | | |
|-------|---|----|
| 1.1 | Recente ontwikkelingen | 50 |
| 1.2 | De aanleiding voor dit onderzoek | 51 |
| 1.3 | Onderzoeksonderwerp, vragen en methoden | 52 |
| 1.3.1 | Onderzoeksonderwerp | 52 |
| 1.3.2 | Onderzoeksvragen en toetsingscriteria | 53 |
| 1.3.3 | Onderzoeksmethoden | 54 |
| 1.4 | Leeswijzer | 60 |

| | |
|--|-----------|
| 2 Natuurbeleid Natuurpact en verwant beleid | 61 |
|--|-----------|

| | | |
|-------|---|----|
| 2.1 | Ambities, opgaven en financiën Natuurpact | 61 |
| 2.1.1 | Verbeteren van de biodiversiteit | 61 |
| 2.1.2 | Versterken van de maatschappelijke betrokkenheid | 66 |
| 2.1.3 | Versterken van de relatie tussen natuur en economie | 67 |
| 2.2 | Ontwikkeling van het provinciale natuurbeleid | 70 |
| 2.1.4 | Financiering natuurbeleid Natuurpact | 70 |
| 2.3 | Ontwikkelingen in andere relevante beleidsvelden | 74 |
| 2.3.1 | Nieuw natuurbeleid | 74 |
| 2.3.2 | Nieuw beleid rondom stikstof | 74 |
| 2.3.3 | Landbouwbeleid | 75 |
| 2.3.4 | Klimaataakkoord en adaptatiebeleid | 76 |
| 2.3.5 | Kaderrichtlijn Water en waterbeleid | 80 |

3 Verbeteren biodiversiteit in het Natuurnetwerk 82

| | |
|---|-----|
| 3.1 Bijdrage beleidsstrategieën aan biodiversiteit | 84 |
| 3.1.1 Verbeteren van biodiversiteit door herstelmaatregelen | 84 |
| 3.2 Vergroten Natuurnetwerk | 96 |
| 3.2.1 Ontwikkelopgave Natuurnetwerk | 96 |
| 3.2.2 Ontwikkeling natuur door (agrarische) grondeigenaren | 97 |
| 3.2.3 Inzet volledige schadeloosstelling en onteigening | 99 |
| 3.2.4 Ontwikkelingen in gebiedsprocessen | 107 |
| 3.2.5 Lessen en lerend vermogen in gebiedsprocessen | 111 |
| 3.3 Beheer bestaande natuur | 115 |
| 3.3.1 Monitoring en handhaving | 115 |
| 3.4 Handelingsopties voor verbeteren biodiversiteit | 118 |
| 3.4.1 Systeemherstel boven op de afspraken uit het Natuurpact | 119 |
| 3.4.2 Natuurherstel binnen Natuurnetwerk intensiveren en versnellen | 120 |
| 3.4.3 Meer tijdelijke herstelmaatregelen en regulier natuurbeheer | 121 |

4 Versterken maatschappelijke betrokkenheid 122

| | |
|--|-----|
| 4.1 Bijdrage beleidsstrategieën aan vergroten maatschappelijke betrokkenheid | 124 |
| 4.1.1 Versterken van maatschappelijke betrokkenheid door provinciale programma's | 124 |
| 4.1.2 Verklaring bijdrage provinciale beleidsstrategieën aan resultaten | 129 |
| 4.1.3 Lessen provincies rondom beleid maatschappelijke betrokkenheid | 136 |
| 4.1.4 Lerend vermogen provincies rondom ondersteunen maatschappelijk initiatief | 138 |
| 4.2 Bijdrage beleidsstrategieën voor gebiedsprocessen aan maatschappelijke betrokkenheid | 143 |
| 4.3 Handelingsopties maatschappelijke betrokkenheid | 144 |

5 Verbinden natuur met landbouw en recreatie 148

| | |
|--|-----|
| 5.1 Landbouw en natuur | 149 |
| 5.1.1 Bijdrage landbouw aan de uitbreiding van het Natuurnetwerk | 150 |
| 5.1.2 Verklaring bijdrage landbouw aan het Natuurnetwerk | 156 |
| 5.1.3 Handelingsopties landbouw en natuur | 161 |
| 5.2 Recreatie, recreatiebedrijven en natuur | 164 |
| 5.2.1 Beleidsstrategieën voor versterken relatie recreatie en natuur | 164 |
| 5.2.3 Handelingsopties recreatie en natuur | 171 |

Literatuur 174

Fotoverantwoording 183

Voorwoord

Deze tweede evaluatie van de voortgang van het Natuurpact verschijnt in een roerige tijd. Nederland is in de greep van het corona-virus en de ingrijpende maatregelen om deze crisis te bestrijden. Te midden van deze bizarre situatie is een nieuwe rol weggelegd voor de natuur. We lijken massaal de natuur te herontdekken. Als plek om een frisse neus te halen, te wandelen of te sporten of even de zinnen te verzetten.

De natuur speelt een hoofdrol in die andere crisis, de stikstofcrisis. Stikstof belast de natuur. Met het Programma Aanpak Stikstof heeft Nederland jarenlang geprobeerd die belasting in goede banen te leiden. Onvoldoende, zo oordeelt de Raad van State in 2019. De aanpak schiet tekort. De stikstofuitstoot moet omlaag en talloze stikstofuitstotende activiteiten komen stil te liggen of moeten op de schop: bouwprojecten, het vervoer en de ontwikkeling van de landbouw. Met veel maatschappelijke onrust tot gevolg. Het kabinet lanceerde in april 2020 een breed pakket maatregelen om de stikstofuitstoot te beperken, de natuur in de komende 10 jaar te herstellen, en zo de economische activiteiten weer ruimte te geven. De afspraken over natuurherstel gaan Rijk en provincies vastleggen in een nieuw Natuurpact.

Tijdens deze tweede lerende evaluatie van het huidige Natuurpact zijn lessen en handelingsopties opgesteld die kunnen bijdragen aan de aanpak van natuurherstel en de stikstofproblematiek. Centraal hierbij staat ook het verbinden van natuur met de economie en maatschappij. Natuur is meer dan beschermde dieren en planten alleen. Natuur is van betekenis bij het bestrijden van de effecten van klimaatverandering, bij de verduurzaming van de voedselproductie, en, wat menigeen in deze tijd ervaart, voor een aantrekkelijke woonomgeving en als plek om te recreëren en ontspannen. Deze bredere betekenis van natuur is van belang in ons drukbevolkte land, waar ruimte schaars is en maatschappelijk draagvlak noodzakelijk om te kunnen werken aan het benodigde natuurherstel.

Om de plannen uit het Natuurpact uit te voeren en de uiteenlopende vraagstukken aan te pakken is de inzet nodig van velen. Alleen gezamenlijk kunnen Rijk, provincies, gemeentes, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers de puzzel voor de verschillende opgaven leggen. Ook dit onderzoek is daarom gedaan samen met de verschillende betrokkenen bij het natuurbeleid, om zo te leren van elkaars ervaringen en resultaten. Met dank dus aan allen die aan deze evaluatie hebben meegewerkt: Rijk, provincies en maatschappelijke partijen. Zonder die brede inzet was deze 'lerende evaluatie' niet mogelijk geweest.

Hans Mommaas
Directeur PBL

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Beleidsaanbevelingen

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 een netwerk van natuurgebieden (Natuurnetwerk Nederland) af te ronden in 2027, de biodiversiteit te verbeteren, en de natuur meer te verbinden met de economie en de maatschappij. In deze tweede lerende evaluatie van het Natuurpact kijken PBL en Wageningen University & Research naar de voortgang die de provincies de afgelopen jaren met hun natuurbeleid hebben geboekt. De aankondiging in april 2020 van een structurele aanpak van de stikstofproblematiek van het kabinet vond plaats na afronding van dit onderzoek. Deze aanpak betekent een impuls voor het natuurbeleid en heeft veel raakvlakken met de handelingsopties in dit rapport. De coronacrisis kwam ook net na de vaststelling van dit onderzoek en kan ook gevolgen hebben voor de handelingsopties. We hebben een beschouwing opgenomen over de relatie van de stikstofaankpak (tekstkader 1) en de coronacrisis (tekstkader 2) met dit onderzoek.

Provincies richten zich op Europese natuurdoelen maar de opgave blijft groot

De provincies hebben zich in de afgelopen jaren vooral ingespannen om het Natuurnetwerk te realiseren. Hiermee dragen ze bij aan de Europese doelen van met name de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) – een afspraak die de provincies hebben gemaakt met het Rijk. Het lijkt nog lastig om het Natuurnetwerk in 2027 af te ronden, omdat het tempo van de uitbreiding vertraagt. De laatste stukken grond zijn moeilijk beschikbaar te krijgen, mede omdat (agrarische) grondeigenaren onvoldoende perspectief zien in de geboden compensatie. Uit de vorige evaluatie uit 2017 bleek dat met het afronden van het Natuurnetwerk maximaal 65 procent van de VHR-doelstelling kan worden gehaald. Zelfs na succesvolle afronding van de bestaande plannen resteert dus een forse opgave. De verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke VHR-opgave is echter niet duidelijk belegd en vergt nadere afspraken tussen het Rijk en de provincies.

Het lukt de provincies de laatste jaren om meer burgers en maatschappelijke partijen bij natuur te betrekken, zij het nog kleinschalig. Verder blijkt het moeilijk voor provincies om natuur en economie¹ met elkaar te verbinden omdat landbouw en recreatiebedrijven moeite hebben om natuurinvesteringen terug te verdienen. Verdere realisatie van de VHR-doelen vergt dat landbouwbedrijven die nabij het Natuurnetwerk liggen, vergaand verduurzamen en hun grond extensiever gebruiken, maar van zo'n ontwikkeling is de afgelopen jaren geen sprake. De meeste landbouwbedrijven in Nederland zien zich gedwongen om mee te gaan in de ontwikkeling van schaalvergroting en intensivering om te concurreren op prijs. Deze ontwikkeling hindert het halen van de natuurdoelen.

¹ Het onderzoek beperkt zich tot provinciale beleidsstrategieën om landbouwbedrijven bij het Natuurnetwerk en recreatiebedrijven bij natuur te betrekken.

Aanpak stikstofcrisis geeft urgentie aan natuurherstel

De aanpak van de stikstofcrisis vergt extra inspanningen om de natuur te herstellen. Door de uitspraak van het Europese Hof en de Raad van State mogen er geen vergunningen meer worden verstrekt op basis van het Programma Aanpak Stikstof, voor activiteiten die stikstof veroorzaken op de VHR-beschermde natuur in Natura 2000-gebieden. Het herstel van deze natuur is een juridische randvoorwaarde voor het vlottrekken van de vergunningverlening. Deze natuur staat er met name slecht voor door te veel stikstofdepositie, maar heeft niet alleen te kampen met te veel stikstof; problemen zijn ook verdroging en een tekort aan geschikt leefgebied.

Het natuurbeleid staat door de stikstofcrisis volop in de schijnwerpers. Naast de sterkere aanpak van de stikstofproblematiek, zullen ook de aanpak van het klimaatprobleem, de omschakeling naar een kringlooplandbouw en het oplossen van de woningnood, veel effect hebben op de natuur en het natuurbeleid. Het Rijk en de provincies hebben in het najaar van 2019 afgesproken het natuurbeleid te verbinden met deze nieuwe opgaven op het gebied van kringlooplandbouw, klimaat, infrastructurele projecten en woningbouw, en ze gezamenlijk op te pakken.

Op basis van ons evaluatieonderzoek geven we hieronder handelingsopties die kunnen bijdragen aan het vereiste natuurherstel en de andere ambities van het Natuurpact voor de verbinding van natuur met de maatschappij en de economie. Dit kan resultaten geven op de korte termijn (5 tot 10 jaar) door het afronden en verder verbeteren van de kwaliteit van het Natuurnetwerk. Op de lange termijn (meer dan 10 jaar) zijn resultaten mogelijk door het natuurbeleid sterker mee te koppelen en te integreren met het stikstof-, klimaat-, landbouw- en woningbouwbeleid. Deze opties gaan verder dan de huidige ambities in het Natuurpact en vergen aanvullende en integrale afspraken tussen het Rijk en de provincies om deze verschillende opgaven met meer samenhang in gebiedsprocessen te kunnen oppakken.

Keuzes voor de lange en korte termijn kunnen op gespannen voet staan

Maatregelen die op korte termijn de natuur kunnen herstellen, kunnen op gespannen voet staan met nieuwe opgaven. De aanpak van de stikstofcrisis zal in het natuurbeleid op korte termijn mogelijk leiden tot een nog grotere focus op biodiversiteit. De nadruk komt dan te liggen op het tijdig afmaken van het Natuurnetwerk. Hiervoor zullen provincies grond moeten verwerven van agrarische grondeigenaren door hen volledig schadeloos te stellen, en zo nodig met onteigening als stok achter de deur. Deze aanpak kan ten koste gaan van de ambities uit het Natuurpact om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten en de relatie tussen natuur en economie te versterken. Ambities die met het Natuurpact al minder aandacht krijgen doordat er geen middelen en doelen voor zijn afgesproken. Daarnaast zal de noodzaak voor provincies de komende jaren toenemen om maatregelen voor stikstof en klimaat te treffen. Als dit nodig is in dezelfde gebieden waarin ze op de korte termijn natuur ontwikkelen, dan moeten deze gebieden mogelijk opnieuw op de schop. Voor het draagvlak en de efficiëntie van het natuurbeleid is het dan ook belangrijk dat Rijk en provincies bij het vaststellen van nieuwe maatregelen zoveel mogelijk aansluiten op andere opgaven zoals het klimaat- en stikstofbeleid.

Provincies doen er goed aan opgaven voor hun gebieden in beeld te brengen

Provincies doen er goed aan in kaart te brengen welke gebieden met nieuwe opgaven te maken krijgen. Op basis hiervan kunnen provincies beoordelen voor welke gebieden een nieuwe integrale aanpak nodig is en waar de nieuwe opgaven gevolgen hebben voor de huidige natuuropgaven en waar niet. Door de koppeling met de nieuwe opgaven kunnen zowel spanningen als kansen opduiken. Om een verkokerde aanpak te voorkomen doen het Rijk en de provincies er goed aan nieuwe afspraken te maken over de samenhang tussen natuurontwikkeling, de aanpak van de stikstof-, landbouw-, klimaat- en verstedelijkingsopgave, alsmede de bijbehorende middelen en instrumenten. Daarbij kunnen ook lokale wensen worden meegenomen, wat kan bijdragen aan het versterken van de relatie van natuur met economie en maatschappij.

Kortetermijneffect door afronden en intensiveren huidig natuurbeleid

Provincies kunnen op de korte termijn (5 tot 10 jaar) de natuur in het Natuurnetwerk herstellen en robuuster maken door meer in te zetten op (tijdelijke) herstelmaatregelen en voldoende regulier natuurbeheer. Provincies leggen nu voor de bestaande natuur de nadruk op die (tijdelijke) herstelmaatregelen binnen de Natura 2000-gebieden. Het gaat hierbij om 90 procent van de maatregelen voor bestaande natuur. Maar er liggen ook kansen in gebieden buiten het Natura 2000-deel van het Natuurnetwerk. Daar bevindt zich immers ook natuur (met VHR-soorten en -habitats) die er niet goed voorstaat en waar herstel nodig is. Uit ons evaluatieonderzoek blijkt dat waar de natuur kampt met verdroging en te veel stikstof het effectief is om vernattingsmaatregelen te treffen om de grondwaterstand te verhogen, zoals het dempen van sloten. Daarnaast blijkt het belangrijk om herstelmaatregelen met een kleinschalig effect – zoals maaien, plaggen en boompjes verwijderen – op grote oppervlakten en geconcentreerd in te zetten, omdat ze anders niet werken. Deze maatregelen zijn nodig omdat de overbelasting met stikstof op deze gebieden nog groot is en de natuur zonder (tijdelijke) herstelmaatregelen en regulier natuurbeheer achteruitgaat. Voor duurzaam herstel moet de stikstofbelasting op termijn omlaag met bronbeleid op provinciaal, nationaal en Europees niveau.

Volledige schadeloosstelling en onteigening helpen tijdig afronden Natuurnetwerk

Provincies kunnen de kans op het halen van de afgesproken uitbreiding van het Natuurnetwerk in 2027 vergroten als ze de benodigde grond verwerven door grondeigenaren vaker volledige schadeloosstelling aan te bieden, of in het uiterste geval ze te onteigenen. Daarnaast kunnen provincies nog actiever grondeigenaren benaderen en hen helpen om zelf vrijwillig natuur te ontwikkelen. Provincies proberen het Natuurnetwerk nu vooral te realiseren door grondeigenaren te stimuleren om natuur te ontwikkelen of hen via pacht de grond te laten beheren (zelfrealisatie). Deze zogenoemde zelfrealisatie biedt kansen voor de verbinding van natuur met economie en een grotere maatschappelijke betrokkenheid, maar de belangstelling hiervoor bij reguliere agrarische bedrijven blijft achter bij de verwachtingen. De kans dat het Natuurnetwerk op deze manier tijdig wordt gerealiseerd is klein.

Het zal nodig zijn dat provincies de agrarische bedrijven en andere grondeigenaren hiervoor meer financiële compensatie bieden en hen volledig schadeloos stellen. Als vrijwillige medewerking dan alsnog uitblijft kunnen ze overgaan tot onteigening van die grond. De bijbehorende procedures kosten echter veel tijd (3 tot 6 jaar) waardoor provincies de komende jaren zullen moeten besluiten in welke gebieden ze deze aanpak willen opstarten. Een aantal provincies past deze werkwijze al toe in 37 gebieden waar vooral internationale natuurdoelen gelden (Vogel- en Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijnwater). Nadeel van deze werkwijze is dat die ten koste gaat van het versterken van de relatie tussen natuur en economie. De agrarische bedrijven zijn immers niet meer daadwerkelijk betrokken bij natuurontwikkeling of -beheer, noch maakt natuur onderdeel uit van hun verdienmodel. Daarnaast kan onvrijwillige onteigening lokaal het draagvlak voor het natuurbeleid ondermijnen. Een ander nadeel is dat er extra budget nodig is van de provincies en/of het Rijk omdat volledige schadeloosstelling en onteigening duurder is dan de vrijwillige realisatie van het Natuurnetwerk waarmee het Rijk en de provincies bij het afsluiten van het Natuurpact rekening hadden gehouden.

Betrokkenheid in de samenleving versterken met richtinggevende doelen

Om de betrokkenheid van de samenleving te versterken kunnen het Rijk en de provincies doelen en bijbehorende middelen afspreken die voortbouwen op het Natuurpact. Hiermee kunnen ze meer richting geven aan het beleid, het maatschappelijke debat en aan initiatieven. Provincies kunnen initiatieven van burgers en bedrijven meer benutten door hen te faciliteren en door extra te investeren in lopende programma's en netwerken. Deze programma's en initiatieven zijn vooral gericht op de natuur buiten het Natuurnetwerk. Uit ons evaluatieonderzoek blijkt dat deze benadering werkt. Alle provincies zetten in op het ondersteunen van vrijwilligers en burgerinitiatieven. Een aantal provincies zet in op het vergroenen van schoolpleinen en op het betrekken van zorginstellingen bij natuur. Andere provincies kunnen dit voorbeeld volgen. Het opschalen van deze initiatieven is complexer omdat het investeringen en kennis van meerdere partijen op provinciaal en landelijk niveau vergt.

Natuur combineren met andere opgaven in een overgangszone

Het Rijk en de provincies kunnen grenzend aan het Natuurnetwerk een overgangszone creëren, waar opgaven voor natuur, klimaat en landbouw gelijktijdig kunnen worden aangepakt. Deze integrale aanpak biedt op de lange termijn (meer dan 10 jaar) extra kansen voor natuurherstel.

Een overgangszone kan ruimte bieden aan nieuwe natuur op plekken nabij het Natuurwerk waar versnippering of een tekort aan leefgebied een probleem is, of om maatregelen te treffen om watersystemen te herstellen – zoals het verhogen van het grondwaterpeil en het herstellen van beeklopen – die verder reiken dan het Natuurnetwerk. Door in te zetten op extensivering van de landbouw in deze zone kan de scherpe ruimtelijke scheiding tussen natuur en intensievere vormen van landbouw verminderen.

Het Rijk en de provincies kunnen agrariërs die de overstap naar natuurinclusieve landbouw willen maken hierbij faciliteren door actief grondbeleid te voeren en middelen beschikbaar te stellen. Met deze gerichte extensivering verlagen ze de druk op de (beschermde) natuur in

het Natuurnetwerk, wat zal bijdragen aan natuurherstel. Het Rijk en de provincies hebben bij het uitwerken van de maatregelen uit het Klimaatakkoord, zoals met bossenstrategie en regionale veenweidestrategieën, de mogelijkheid om deze maatregelen met natuur en andere opgaven te combineren. Bij de Regionale Energiestrategieën is een combinatie van zonne- en windparken met natuur en andere opgaven lastiger omdat de plannen hiervoor al ver gevorderd zijn. Bovendien zijn er harde deadlines afgesproken.

Overgangszone aantrekkelijk maken voor initiatieven met bedrijfsperspectief

Om een overgangszone levensvatbaar te maken, moet er voor agrarische bedrijven en andere initiatiefnemers een concreet bedrijfsperspectief zijn, in de vorm van natuurinclusieve bedrijfs- en verdienmodellen. Dit vraagt om een nadere differentiatie in regelgeving en geldstromen, zoals het specifiek gebruiken van de vergroeningssubsidies in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor initiatieven in de overgangszones, de aanwending van rood-voor-groenregelingen, en prijsbeleid voor het stimuleren van natuurinclusieve voedselproducten.

Een gezamenlijke aanpak van Rijk en provincies is cruciaal om de verschillende opgaven in de overgangszones te combineren. De provincies zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte aanpak en het is van belang dat ze die voldoende integraal insteken. Uit deze evaluatie blijkt dat ze de beleidsopgaven nu vooral sectoraal oppakken. Het Rijk is verantwoordelijk voor het stellen van doelen en termijnen voor opgaven rondom klimaat, stikstof, landbouw en voedselketen, en voor afspraken over financiën. Provincies zullen hierbij flexibiliteit in regels en beleid nodig hebben om lokaal de puzzel te kunnen leggen. Ze zullen hierbij de vrijwillige, maar ook dwingende grondinstrumenten nodig hebben, zoals wettelijke herverkaveling en onteigening, om functies op de goede plek te krijgen; denk aan een overgangszone met natuurinclusieve landbouwbedrijven.

Een uitdaging bij deze integrale aanpak is dat de opgaven verschillende beleidsarena's kennen, met andere verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbehoeften, verschillende issues rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond. Rijk en provincies doen er goed aan om hier op korte termijn ervaring mee op te doen in concrete gebiedspilots en op basis hiervan de aanpak verder vorm te geven. Dit kan met pilots in gebieden waar interesse is bij betrokken partijen om een aantal van de genoemde opgaven te combineren zoals in de gebieden van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.

Leren een prominente plek geven in de onderlinge samenwerking

Voor het aanpakken van de integrale opgaven is het belangrijk dat het Rijk en de provincies doorlopend leren van hun opgedane ervaringen in de praktijk. Continue afstemming is nodig om beleidskaders aan te passen als deze lokaal maatwerk in de weg zitten of strijdig met elkaar zijn. Provincies en Rijk kunnen hun 'lerend vermogen' vergroten door leren en reflectie structureel in te bouwen in gebiedsprocessen en in hun organisaties. Dit kan door het versterken van vaardigheden van medewerkers zoals leren feedback te geven en te ontvangen, in groepen feedback te organiseren via intervisie of door kenniscoördinatoren in te zetten. Daarnaast kan het lerend vermogen worden vergroot door in de organisatie van

leren de norm te maken in werkprocessen en via tussenevaluaties. En door meer samenwerking tussen afdelingen te stimuleren door een cultuur van openheid, vertrouwen en ‘fouten mogen maken’ na te streven.

Er is ook ruimte voor reflectie nodig tussen provincies en tussen Rijk en provincies om op basis van ervaringen in de gebieden terug te kijken op de kaders en uitgangspunten van het nationale en Europese beleid. En waar nodig – en mogelijk – deze bij te stellen zoals bij de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en als dit niet op korte termijn kan, hier het gesprek over aan te gaan in Europees verband, zoals over eventuele aanpassingen (in de Nederlandse implementatie) van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Vertegenwoordigers van het Rijk, de provincie en maatschappelijke partijen discussiëren over handelingsopties tijdens de workshop handelingsperspectieven in november 2019 te Utrecht.



1 De structurele aanpak van stikstof van het kabinet en dit rapport

Door de uitspraak van de Raad van State in mei 2019 verviel de mogelijkheid om op basis van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) vergunningen te verlenen. Dit legde beperkingen op aan nieuwe economische activiteiten die stikstof veroorzaken op beschermde natuur in Natura 2000-gebieden, zoals de bouw van woningen, bedrijven en infrastructuur. Als het met deze beschermde natuur niet goed gaat onder meer door te veel stikstof, dan legt de Vogel- en Habitatrichtlijn juridische beperkingen op aan zulke activiteiten. Het PAS gaf volgens de juridische uitspraak hierbij onvoldoende zekerheid voor het herstel van deze natuur om vergunningen hiervoor te mogen verlenen.

Het kabinet heeft als antwoord hierop een nieuwe structurele aanpak van de stikstofproblematiek ontwikkeld. De aanpak betekent een verdere impuls voor het natuurbeleid en heeft daarom veel raakvlakken met de handelingsopties in dit rapport. In dit tekstkader gaan we daar nader op in. Dit tekstkader hebben we in tegenstelling tot de rest van het onderzoek niet in samenspraak met beleidsbetrokkenen opgesteld omdat het kabinet de plannen presenteerde na de afronding van onze gezamenlijke leersessies en reviewronde.

Kabinet investeert 5 miljard voor structurele aanpak stikstofproblematiek Als reactie op de uitspraak van de Raad van State heeft het kabinet een 'structurele aanpak van de stikstofproblematiek' ontwikkeld, waar het zo'n 5 miljard euro voor vrij maakt (LNV 2020a). Het kabinet presenteerde de plannen in april 2020. Het Rijk investeert de komende tien jaar zo'n 200 miljoen euro per jaar in (bron

maatregelen om de neerslag van stikstof in natuur terug te dringen en circa 300 miljoen euro per jaar om de natuur te versterken en te herstellen. De financiële afspraken hierover zullen worden vastgelegd in een herziening van het Natuurpact. De investeringen zullen in belangrijke mate gebiedsspecifiek gedaan worden zodat in elk gebied de meest effectieve (herstel) maatregelen worden genomen. De gebiedsspecifieke plannen zullen nader worden uitgewerkt in een gezamenlijk programma natuur van het Rijk en provincies.

Het PBL heeft op verzoek van het ministerie van LNV een quick scan gemaakt van de potentiële effecten van het extra beleidspakket. Uit de analyse blijkt dat met de extra investeringen de stikstofneerslag onder de nieuwe streefwaarde kan komen voor 2030, waarbij de helft van het areaal stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde komt (Van den Born et al. 2020). Het doelbereik van Vogel- en Habitatrichtlijn kan naar verwachting 5 tot 7 procent extra toenemen in 2030 ten opzichte van het bestaande beleid (Van Hinsberg & Van Egmond 2020). Hiermee wil het kabinet de beperkingen om de Natura 2000-gebieden aanpakken om nieuwe economische activiteiten weer mogelijk te maken. Hiermee beogen ze het herstel van de economie en het maatschappelijk leven weer op gang brengen na de coronacrisis.

Wat kunnen de handelingsopties in dit rapport betekenen voor de stikstofmaatregelen?

Het Rijk zet samen met de provincies in op natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden en op een natuurinclusieve

ruimtelijke inrichting, om zo te komen tot een betere ruimtelijke integratie van natuur met andere functies zoals landbouw, energieopwekking, woningbouw en infrastructuur. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de ruimtelijke stikstofverkenning die het kabinet in 2020 wil laten uitvoeren zijn hierbij bouwstenen.

De maatregelen voor natuurbehoud en -herstel waar provincies en Rijk op inzetten, zouden nader kunnen worden ingevuld met de optie die in dit rapport wordt genoemd om het huidige natuurbeleid tijdig te

kunnen afronden en te intensiveren. Een andere optie die we noemen, het inrichten van een overgangszone rondom het Natura 2000-gebied, kan een mogelijke invulling zijn van de overheidsmaatregelen voor een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting en van een koppeling van natuur- met nieuwe opgaven. Deze twee maatregelen staan niet los van elkaar. Zoals we in dit rapport aangeven doen provincies er goed aan in kaart te brengen welke gebieden met nieuwe opgaven te maken krijgen en wat dit voor lopende processen betekent.

2 De coronacrisis en dit rapport

Het onderzoeksproces van de lerende evaluatie van het Natuurpact liep van januari 2018 tot maart 2020. Het onderzoek is afgerond net voor het kabinet de contactbeperkende maatregelen trof om het coronavirus te bestrijden. Omdat we in dit onderzoek terugkijken naar de resultaten en ervaringen van de afgelopen jaren heeft de coronacrisis daar geen effect op. Dit ligt anders voor beleidsopties die voortborduren op deze uitkomsten. Gezien de omvang van de coronacrisis en de verwachte economische en maatschappelijke effecten reflecteren we daarom op de mogelijke consequenties hiervoor. Deze paragraaf hebben we in tegenstelling tot de rest van het onderzoek niet op een lerende wijze in interactie met beleidsbetrokkenen opgesteld. De coronacrisis ontstond na afronding van de gezamenlijke leersessies en reviewrondes.

We schatten in dat door de coronacrisis de handelingsopties voor natuurherstel

actueel blijven. Door de coronacrisis verdwijnen de oorzaken van de achterblijvende natuurkwaliteit en de problemen met de vergunningverlening niet. Hierdoor zullen Rijk en provincies maatregelen voor natuurherstel nodig blijven hebben om vergunningverlening vlot te trekken. Zeker om de economie weer ruimte te geven als die weer opveert na de coronacrisis. We verwachten ook dat een combinatie met andere opgaven zoals klimaat, landbouw en woningbouw relevant blijft. Deze problemen zijn hardnekkig en een integrale gebiedsgerichte aanpak is effectiever en efficiënter. De coronacrisis kan tot andere politieke en maatschappelijke keuzes leiden, maar zinvolle inschattingen hierover zijn nu niet goed mogelijk. Hieronder gaan we nader op deze punten in.

Ontwikkeling coronacrisis en effecten op samenleving op dit moment zeer onzeker
Het is op dit moment nog zeer onzeker op welke wijze de coronapandemie zich zal

ontwikkelen en hoe de gezondheidseffecten en de maatregelen die Nederland en andere landen treffen zullen doorwerken in de samenleving en fysieke leefomgeving. Die ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor de handelingsopties in dit rapport. De opties zijn namelijk afhankelijk van de gevolgen van de coronacrisis voor de economie, de doorwerking daarvan in de fysieke leefomgeving, de besluitvorming van overheden en ontwikkelingen in de samenleving en politiek door de coronacrisis. We baseren ons op kennis en ervaringen opgedaan na de financiële crisis en op economische verkenningen van het CPB.

Coronacrisis leidt naar verwachting tot economische recessie

Het CPB heeft de mogelijke gevolgen van de coronacrisis voor de economie en de overheidsfinanciering verkend op basis van een scenariostudie (CPB 2020). In alle scenario's leidt de coronacrisis tot een economische recessie. Deze recessie verdiept als de crisis lang duurt en tot problemen in de financiële sector leidt en de economische situatie in het buitenland verder verslechtert. Het CPB voorziet in 2020 een krimp van het bbp van 1,2 procent als de contactbeperkingen drie maanden aanhouden. Duren deze contactbeperkingen een jaar dan krimpt de economie in 2020 7,3 en in 2021 2,7 procent. De werkloosheid loopt dan op tot 9,4 procent in 2021.

Opgave voor natuur blijft groot

De natuur in Nederland voldoet niet aan de gestelde doelen zoals de Europese natuurdoelen, en de opgave hiervoor is groot. De natuur staat onder druk door een overbelasting met stikstof, verdroging en een tekort aan geschikt leefgebied. Deze oorzaken zullen door een economische crisis niet verdwijnen.

Dit geldt ook voor de klimaatproblemen. Wel zal door de crisis naar verwachting tijdelijk de stikstofbelasting en uitstoot van koolstofdioxide afnemen, doordat er minder geconsumeerd en geproduceerd wordt. Uit eerdere recessies weten we dat dit op de korte termijn een gunstig effect kan hebben op de kwaliteit van het milieu en natuur doordat de druk tijdelijk afneemt (PBL 2012). Zo signaleerde het KNMI door de maatregelen tegen corona een afname van de concentratie stikstofdioxide van 20 tot 60 procent, boven Nederland tussen 22 en 26 maart. Dit komt door een afname van het verkeer en industriële activiteiten ten gevolge van deze maatregelen (KNMI 2020).

Voor stikstofneerslag in de natuur zijn daarnaast vooral de ontwikkelingen in de landbouw relevant en met name in de veehouderij. De productie in deze sector gaat op dit moment redelijk zoals gebruikelijk door vanwege lange productieprocessen. Wel is de vraag naar producten uit luxere segmenten kleiner dan normaal. De sector produceert veel voor de internationale markt en is zeer afhankelijk van (corona)ontwikkelingen in het buitenland.

Op de lange termijn kan het milieu slechter af zijn omdat de investeringen in schone technieken door een recessie vertraging kunnen oplopen doordat bedrijven minder ruimte hebben om hierin te investeren (PBL 2009).

Natuurherstel blijft door stikstofcrisis naar verwachting urgent

Door de stikstofcrisis is natuurbeleid een prioriteit. Omdat de natuuropgave groot blijft en de Europese afspraken hierover naar verwachting van kracht blijven, zullen de problemen met de vergunningverlening niet verdwijnen. Dat betekent dat er behoefte zal blijven bestaan aan maatregelen.

len voor natuurherstel om vergunningverlening vlot te trekken. Zeker om de economie weer ruimte te geven als die weer opveert na de coronacrisis. Dit zal een argument zijn om de handelingsopties voor natuurherstel de komende jaren wel op te pakken die een extra financiële investering vergen. Dit zal naar verwachting ook nog steeds in samenhang met andere opgaven zoals voor klimaat, landbouw en woningbouw gebeuren. Deze problemen zijn persistent en een integrale aanpak is effectiever en efficiënter.

Structurele ontwikkelingen in samenleving en politiek niet goed in te schatten
Het is koffiedikkijken welke nieuwe ontwikkelingen er in de politiek, economie en samenleving ontstaan als gevolg van de coronacrisis. De coronacrisis kan tot andere bestuurlijke en maatschappelijke keuzes leiden door veranderende opvattingen over

het ontstaan van de crisis en de gevolgde aanpak, maar ook door een mogelijke andere waardering van de gezondheidszorg, voedselvoorziening en de groene leefomgeving als plek om te ontspannen en recreëren. Er kunnen ook andere veranderingen optreden in de samenleving en de economie. Bijvoorbeeld lokale initiatieven en nieuwe samenwerkingsverbanden, meer aandacht voor lokaal geproduceerd voedsel en kortere ketens, en waardering van natuur in de nabije leefomgeving. Dit kan gevolgen hebben voor de verbinding tussen natuur en maatschappij en natuur en economie. Het is wederom speculeren of en hoe omvangrijk en hoe structureel deze initiatieven en hun effecten zullen zijn. Het is daarom nu niet goed mogelijk om de handelingsperspectieven in het daglicht te plaatsen van mogelijke nieuwe ontwikkelingen in de samenleving en politiek.

Lerende evaluatie van het Natuurpact in het kort

1 Inleiding

Recente ontwikkelingen

Het Rijk en de provincies zijn de afgelopen jaren volop bezig geweest met het uitvoeren van hun natuurbeleid zoals ze met elkaar hebben afgesproken in het Natuurpact in 2013. De context waarin ze dit doen is volop in beweging. De stikstofcrisis begon in 2019 nadat de Raad van State een streep zette door het stikstofbeleid van het kabinet. Hierdoor kwamen duizenden projecten voor woningbouw, infrastructuur, de uitbreiding van (landbouw) bedrijven en infrastructuur op losse schroeven te staan.

Naast de aanpak van het stikstofprobleem, staan ook het Klimaatakkoord, de omschakeling naar een kringlooplandbouw en het oplossen van de woningnood hoog op de politieke agenda. Deze beleidsonderwerpen kennen stuk voor stuk raakvlakken met het natuurbeleid vanwege hun effect op de natuur, hun gedeelde vraag naar schaarse grond en hun effect op de uitvoerbaarheid van natuurbeleid. Het Rijk en de provincies hebben in 2019 in hun ambitiedocument 'Nederland Natuurpositief' uitgesproken om het natuurbeleid te verbinden met de opgaven voor kringlooplandbouw, klimaat, infrastructurele projecten en woningbouw. Ze willen dit oppakken met partners op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau. Ze willen de opgaven ook combineren met de vormgeving van het internationale biodiversiteitsverdrag waarvoor in 2020 of 2021 nieuwe afspraken gemaakt worden.

In deze tweede lerende evaluatie van het Natuurpact maken we de balans op van de voortgang van de uitvoering van het Natuurbeleid dat voortkomt uit het Natuurpact, en kijken we hoe het Rijk en de provincies het natuurbeleid – waar nodig – kunnen versterken en de samenhang met andere opgaven kunnen vergroten. De aankondiging in april 2020 van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek van het kabinet vond plaats na afronding van dit onderzoek. De stikstofaanpak betekent een impuls voor het natuurbeleid en heeft veel raakvlakken met de handelingsopties in dit rapport. De coronacrisis kwam ook op na de vaststelling van dit onderzoek en kan ook gevolgen hebben voor de handelingsopties. Beide crises hebben geen effect op de bevindingen van dit onderzoek omdat we terugkijken naar de resultaten en ervaringen van de afgelopen jaren. We hebben een reflectie opgenomen over de link tussen de stikstofaanpak (tekstkader 1) en de coronacrisis (tekstkader 2) met dit onderzoek.

Natuurpact bevat afspraken over het gedecentraliseerde natuurbeleid in Nederland

Het Rijk en de provincies hebben hun onderhandelingen over de decentralisatie van het natuurbeleid met de bestuurlijke afspraken in het Natuurpact in 2013 beslecht. Met hun handtekeningen onder dit document hebben het Rijk en de provincies de afspraken bekrachtigd over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot en met 2027. De drie hoofdambities die ze hierbij overeenkwamen zijn 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. Ze hebben daarbij onder andere afgesproken een netwerk van natuurgebieden af te ronden in 2027: het Natuurnetwerk Nederland. Provincies zullen daarvoor het bestaande netwerk (zie figuur 1) vergroten door 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten en maatregelen te laten treffen om de natuurkwaliteit in dit netwerk te behouden en te verbeteren. Zo willen ze een robuust netwerk maken dat tegen een stootje kan. Ze beogen hiermee het doelbereik voor de Europese natuurdoelen 'met een forse extra stap' dichterbij te brengen, zonder dit overigens nader te concretiseren. Provincies zijn verantwoordelijk voor de beleidsinvulling en uitvoering van de ambities uit het Natuurpact. Het Rijk zorgt voor de financiële kaders, nationaal water- en milieubeleid (zoals nationaal stikstofbronbeleid) en wettelijke kaders en legt verantwoording af aan de Europese Commissie voor het voldoen aan de Europese verplichtingen voor biodiversiteit.

Rijk en provincies hebben gevraagd om een lerende evaluatie van Natuurpact

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben het Planbureau voor Leefomgeving (PBL) gevraagd het beleid dat voortkomt uit het Natuurpact driejaarlijks te evalueren tot 2028. Het PBL heeft samen met Wageningen University & Research (WUR) en met bijdragen van de Vrije Universiteit (VU) dit onderzoek uitgevoerd als een 'lerende evaluatie'. Het Rijk en de provincies willen graag reflecteren op de ervaringen in het natuurbeleid, omdat er veel te leren valt in de nieuwe bestuurlijke context na de decentralisatie. Bovendien is de opgave voor de Europese natuurdoelen groot en hebben Rijk en provincies nog veel vragen over hoe ze de samenleving meer bij het natuurbeleid kunnen betrekken.

Lerend evalueren betekent 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 samen handelingsopties hebben opgesteld. Het PBL is eindverantwoordelijk voor de opdrachtformulering, uitvoering en resultaten van het onderzoek. Hiermee is de onafhankelijkheid van het onderzoek gewaarborgd. Door dit onderzoek tijdens de beleidsontwikkeling en -uitvoering te doen zijn de inzichten ook meteen beschikbaar voor de betrokkenen en kunnen ze – waar nodig – er meteen mee aan de slag.

De tweede rapportage is gericht op de resultaten van de afgelopen jaren

In deze tweede rapportage kijken we vooral terug op de resultaten van en ervaringen met het uitgevoerde provinciale natuurbeleid van de afgelopen jaren. De eerste rapportage uit 2017 keek vooral vooruit naar de mogelijke effecten van de natuurbeleidsplannen van provincies in 2027. In deze rapportage kijken we terug naar de periode vanaf 2011 omdat toen de decentralisatie van het beleid begon.

Het onderwerp van deze evaluatie zijn de provinciale beleidsstrategieën voor het realiseren van het Natuurnetwerk, het bevorderen van de beleving en actieve betrokkenheid van de maatschappij bij natuur, en het beleid van provincies om landbouw en recreatie met natuur te verbinden. We kijken daarbij naar de natuur op het land en hebben de effecten van maatregelen van het waterbeleid hierop meegenomen. Het Agrarisch Natuurbeheer en het beleid voor natuur en economie gericht op andere bedrijven dan landbouw en recreatie en een toets op efficiëntie van het natuurbeleid komen in latere evaluaties aan de orde als er meer resultaten en effecten zichtbaar zijn.

De centrale vraag van het Rijk en de provincies in deze evaluatie is in hoeverre provincies in de afgelopen jaren met hun beleidsstrategieën de drie hoofdambities uit het natuurbeleid dichterbij hebben gebracht en hoe deze voortgang is te verklaren (zie paragraaf 2) en wat provincies hierbij leren (paragraaf 3). Omdat de context van het natuurbeleid de laatste jaren zo in ontwikkeling is heeft het PBL aanvullend gekeken hoe de uitvoering van het natuurbeleid past bij de ontwikkelingen in het klimaat-, landbouw- en stikstofbeleid (paragraaf 4) en met welke handelingsopties het Rijk en de provincies – waar nodig – hun natuurbeleid kunnen versterken in samenhang met nieuwe ontwikkelingen (paragraaf 5). De onderbouwing van deze Bevindingen vindt u in de Verdieping of soms in dit Bevindingen-deel zelf als ze niet in de verdieping terugkomt. Bij elk hoofdstuk in de Verdieping verwijzen we naar achtergrondstudies voor nadere details over de methode en resultaten.

2 Voortgang drie hoofdambities

De provincies hebben zich in de afgelopen jaren vooral ingespannen voor de ambities voor biodiversiteit. Ze hebben bijna al hun middelen ingezet voor de Europese natuurdoelen zoals afgesproken met het Rijk in het Natuurpact. Herstelmaatregelen die provincies financieren om de biodiversiteit in het Natuurnetwerk te verbeteren, leiden tot nu toe tot een significant positief effect bij natte ecosystemen. Bij droge ecosystemen is er minder resultaat, waarschijnlijk omdat het effect van de maatregelen nog te kleinschalig en te verspreid is. Het lijkt nog lastig om de afgesproken uitbreiding van het Natuurnetwerk in 2027 af te krijgen omdat medewerking van grondeigenaren vaak ontbreekt voor de laatste stukken land. Het lukt de provincies de laatste jaren wél om meer burgers en maatschappelijke partijen bij natuur te betrekken. De resultaten zijn echter nog kleinschalig en daarom vooral lokaal van belang. Verder blijkt het moeilijk om natuur en economie met elkaar te verbinden. Landbouw- en recreatiebedrijven hebben moeite om natuurinvesteringen terug te verdienen, waardoor het provincies maar beperkt lukt deze bedrijven in natuur te laten investeren.

Inspanningen natuurbeleid vooral gericht op verbeteren biodiversiteit

Middelen natuurbeleid vooral ingezet voor Europese natuurdoelen

Provincies zetten conform afspraak hun middelen hoofdzakelijk in voor de Europese natuurdoelen. Provincies hebben met het Rijk afgesproken tot en met 2027 de beschikbare middelen uit het Natuurpact, van circa 415 miljoen euro per jaar (85 procent bijdrage van het Rijk en 15 procent van de provincies), in te zetten voor deze Europese natuurdoelen. Het gaat om de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Zij zetten deze middelen vooral in voor het afmaken van het Natuurnetwerk en voor maatregelen uit het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS). Er zijn ook provincies die daarnaast nog extra eigen middelen inzetten, vooral voor hun ambities voor biodiversiteit (samen circa 78 miljoen euro per jaar tot en met 2027), zoals Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant. Bij het vergroten en beheren van hun Natuurnetwerk betrekken provincies ook maatschappelijke organisaties, (boeren)bedrijven en groepen burgers maar die blijven meestal beperkt tot de direct betrokkenen (grondeigenaren en beheerders). In het Natuurpact zijn geen middelen beschikbaar gesteld voor de twee andere ambities: het versterken van maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. Provincies zetten daarvoor eigen middelen in. Voor maatschappelijke betrokkenheid is dit een fractie (11 tot 13 miljoen euro in 2018 voor alle provincies samen) vergeleken met het budget voor biodiversiteit (circa 493 miljoen per jaar). Hiermee kunnen ze maar een klein deel van de samenleving bereiken.

De Utrechtse heuvelrug is een onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland.



Natuurherstel in Natuurnetwerk komt beperkt van de grond

Herstelmaatregelen Natuurnetwerk werken vooral bij natte ecosystemen

De herstelmaatregelen² die provincies in het Natuurnetwerk hebben laten treffen door terreinbeherende organisaties, werken voor de natte ecosystemen. Het waargenomen effect is vooral het resultaat van maatregelen die voor 2011 zijn uitgevoerd. Het duurt namelijk enkele tot vele jaren voordat de natuur reageert op veranderingen door zulke ingrepen. Het beoordelen van de effectiviteit van herstelmaatregelen die provincies na de decentralisatie hebben laten treffen is daarom nu nog niet mogelijk, maar omdat de maatregelen vergelijkbaar zijn geeft dit wel een indicatie of ze de beoogde effecten op termijn kunnen opleveren. In natte ecosystemen zoals natte heide, voedselrijk moeras en vochtig natuurlijk bos is de trend van het aantal kenmerkende³ vogels, planten en vlinders significant positiever dan op vergelijkbare plekken waar geen herstelmaatregelen zijn getroffen. Dit positieve effect lijkt vooral toe te schrijven aan vernattingsmaatregelen zoals het dempen van watergangen, het aanleggen van bufferzones of het kappen van bossen. Dit komt doordat deze maatregelen op grote schaal tegelijkertijd meerdere condities verbeteren. Ze pakken zowel problemen aan die zijn ontstaan door een tekort aan vocht als door een overbelasting met stikstof.

Bij droge ecosystemen als droge bossen, droge natuurlijke graslanden en droge duinen is er in het Natuurnetwerk geen significant positief effect van de getroffen herstelmaatregelen van voor 2011, zoals plaggen en het maken van stuifkuilen voor vlinders en vogels en planten. Als we specifiek kijken is er voor droge heide wel een positief significant effect voor alleen planten. Het effect van herstelmaatregelen van voor 2011 bij de droge ecosystemen is klaarblijkelijk te klein en verspreid voor een significant positief effect in het Natuurnetwerk voor alle bekeken soortgroepen. In enkele gebieden in het Natuurnetwerk leiden herstelmaatregelen wel tot positieve effecten in droge duinen (bijvoorbeeld door het herstellen van zandverstuivingen) en kalkgraslanden (bijvoorbeeld door plaggen van landbouwgrond).

Inzet herstelmaatregelen door provincies leidt nog niet tot natuurherstel

De inzet van herstelmaatregelen door provincies heeft nog niet geleid tot het gewenste natuurherstel in het Natuurnetwerk. Bij heide en open duin blijft voor het areaal binnen het Natuurnetwerk de hoeveelheid kenmerkende soorten tussen de periode 2010-2017 en 2002-2009 gelijk en in moerassen en grasland neemt die hoeveelheid af. De (milieu) condities zijn daar nog te slecht voor natuurherstel; door de voortdurende overbelasting met stikstof, onvoldoende vocht en een tekort aan geschikt leefgebied. De herstelmaatregelen nemen niet de oorzaak hiervan weg en kunnen hieraan onvoldoende tegenwicht bieden. De hoeveelheid kenmerkende soorten in de bossen in het Natuurnetwerk neemt sinds 2011 wel toe, maar dit komt vooral door natuurlijke verouderingsprocessen – zoals afbraak van dood hout en blad – waardoor er in bossen meer variatie ontstaat.

² Inclusief inrichting van nieuwe natuur, PAS-maatregelen en KRW-maatregelen gericht op de kwaliteitsverbetering van bestaande natuur en exclusief het reguliere natuurbeheer omdat dit beheer niet is gericht op herstel.

³ Hiermee bedoelen we de zogenoemde kwalificerende soorten van het Natuurnetwerk.

Van de kenmerkende soorten vlinders, vogels en planten is een deel beschermd door de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR).

Bovengenoemde resultaten komen overeen met het algemene beeld van de ontwikkeling in de biodiversiteit in Nederland (PBL 2018a). Uit de laatste VHR-rapportage uit 2019 (over de periode 2013-2018) blijkt ook dat het VHR-doelbereik ongeveer gelijk gebleven is met de rapportage van zes jaar daarvoor (over de periode 2007-2012). Er is nu dus nog geen sprake van een forse extra stap in het halen van de doelen zoals afgesproken in het Natuurpact.

Figuur 1

Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000-gebieden op land, 2019



Bron: IPO, BIJ12, Ministerie van LNV

Het Natuurnetwerk Nederland bestaat uit natuurgebieden op het land en in het water, waar – op enkele uitzonderingen na – Natura 2000-gebieden een onderdeel van vormen.

Ongeveer de helft (in oppervlakte gemeten) van de herstelmaatregelen sinds 1990 is na 2011 genomen en een groot deel van het aantal voorgenomen herstelmaatregelen uit de eerste periode van het PAS (70 procent) tot 2021 staat nog op de rol. Het gaat hier naar verwachting voor een belangrijk deel om effectieve vernattingsmaatregelen en ten opzichte van de periode van voor 2011 om een meer geconcentreerde inzet van herstelmaatregelen gericht op de Natura 2000-gebieden. Zo zetten provincies daar voor de al bestaande natuur 90 procent (in oppervlakte gemeten) van de maatregelen in. In de vorige evaluatie is ingeschat dat bij het volledig realiseren van de voorgenomen uitbreiding en kwaliteitsverbetering van het Natuurnetwerk het VHR-doelbereik op het land van circa 55 procent in 2015 tot maximaal 65 procent⁴ kan toenemen in 2027.

Tempo voor uitbreiding Natuurnetwerk Nederland ligt te laag

Het tempo van de vergroting van het Natuurnetwerk door provincies ligt te laag om de afgesproken uitbreiding in 2027 af te kunnen ronden. De provincies hebben weliswaar al wel bijna de helft van de afgesproken uitbreiding van dit netwerk ingericht (39.000 van de 80.000 hectare per 1 januari 2019), maar de laatste jaren is het inrichtingstempo gedaald naar circa 3.400 hectare per jaar. Dit tempo is te laag om in 2027 80.000 hectare nieuwe natuur te hebben ingericht (zie figuur 2). De eerste jaren lag het tempo hoog, vooral dankzij de inrichting van gronden die al zijn verworven voor 2011. Veel van deze gronden lagen ook al op de goede plek. De laatste stukken van het netwerk zijn het moeilijkst te verwerven en zijn veelal ook niet voor niks tot het laatst overgebleven. Hier ontbreekt veelal medewerking van de grondeigenaren waardoor het tempo van verwerving is gedaald. De afronding van de laatste stukken is belangrijk omdat provincies vaak dan pas het natuurgebied kunnen inrichten en herstelmaatregelen kunnen treffen zoals het verhogen van het waterpeil. Dit is nodig voor een bijdrage aan het halen van Europese natuurdoelen.

Provincies zetten onteigening in voor tijdige bijdrage aan Europese natuurdoelen

Steeds meer provincies, zoals Overijssel, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland en Gelderland zetten de afgelopen jaren stappen in de richting van dwingend instrumenten om grond te verwerven voor het Natuurnetwerk. Ze doen dit om het Natura 2000-deel in het Natuurnetwerk (met Europese doelen) tijdig te kunnen realiseren. Ze bieden bedrijven volledige schadeloosstelling om hun grond ter beschikking te krijgen, met onteigening als stok achter de deur. Het gaat hierbij om 37 gebiedsprocessen met enkele duizenden hectares ontwikkelopgave. Provincies gaan hier toe over omdat hun voorkeursstrategie om grondeigenaren zelf natuur te laten ontwikkelen of te beheren via pacht (zelfrealisatie) en vrijwillige grondverwerving onvoldoende oplevert. De mogelijke inzet van onteigening is een trendbreuk in het natuurbeleid, omdat provincies dit instrument in het verleden alleen voor enkele hectares gebruikten.

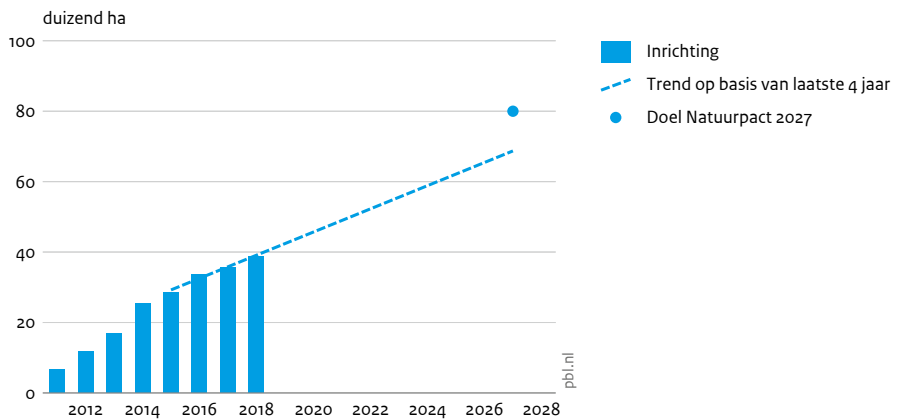
⁴ Onder 'doelbereik' verstaan we dat de benodigde ruimte-, milieu- en watercondities geschikt zijn voor het duurzaam voortbestaan van VHR-soorten. Het gaat hier niet om het effect op de soorten zelf, dit treedt vaak pas enkele tot vele jaren later op.

Provincies zijn sinds de eerste evaluatie in 2017 verder gegaan met het voorbereiden van de inzet van onteigening door het vaststellen van inpassingsplannen. Concrete onteigeningsprocedures zijn in de meeste gebieden nog niet opgestart omdat provincies eerst een planologische procedure volledig moeten doorlopen en ze uitdrukkelijk alle mogelijkheden voor vrijwillige realisatie willen gebruiken. Het besluit voor het maken van een inpassingsplan maakt de inzet van volledige schadeloosstelling daarbij ook mogelijk.

Provincies gebruiken die nu vooral om bedrijven over te halen alsnog vrijwillig hun grond te laten verkopen. Bij zelfrealisatie krijgt een grondeigenaar maximaal 85 procent⁵ van de grondwaarde met meestal een jaarlijkse beheersubsidie, bij vrijwillige grondverwerving 100 procent en bij volledige schadeloosstelling kan de grondeigenaar tot wel 30-40 procent meer ontvangen dan de grondwaarde, omdat bij verkoop alle bijkomende kosten vergoed worden. Het instrument van schadeloosstelling is voor grondeigenaren financieel dus aantrekkelijker dan vrijwillige grondverwerving en zelfrealisatie. Bij volledige schadeloosstelling gebruiken provincies de onteigeningsprocedure als stok achter de deur, want in het uiterste geval dat vrijwillige koop met volledige schadevergoeding niet lukt, kunnen ze hiermee de verkoop afdwingen. Voor het deel van het Natuurnetwerk zonder Europese doelen zijn provincies veel terughoudender om dwingende instrumenten in te zetten.

Figuur 2

Uitbreiding areaal Natuurnetwerk sinds 2011



Bron: IPO, BIJ12; bewerking PBL

Het tempo van de uitbreiding van het Natuurnetwerk ligt de laatste jaren te laag voor tijdige afronding in 2027.

⁵ Het percentage hangt af van de daling van grondprijs door de nieuwe functie. Via de SNL-subsidieregeling kan maximaal 85 procent worden betaald, maar dat kan in de praktijk dus ook minder zijn als de grond nog meer productiewaarde heeft. Ook zetten provincies andere instrumenten in voor zelfrealisatie. In het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant gaat het om maximaal 50 procent afwaardering.

Verbinding natuur met maatschappij komt voorzichtig van de grond

Provinciaal beleid draagt bij aan betrekken burgers bij natuur

Provincies dragen met hun beleid bij aan het betrekken van burgers bij natuur. Ze sluiten hierbij vaak aan bij activiteiten van organisaties als Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, LandschappenNL of het IVN die al jaren burgers betrekken bij natuur. Door de gezamenlijke inspanningen van provincies, maatschappelijke partijen en gemeenten raken meer groepen burgers betrokken bij natuur.

Burgers kunnen zelfstandig initiatieven ontplooiën of zich als vrijwilliger aansluiten bij een natuurorganisatie. De verwachting dat dit vanzelf van de grond zou komen zonder de overheid blijkt niet helemaal uit te komen. De burgerinitiatieven en vrijwilligers kunnen zich vaak niet redden op eigen houtje en zijn afhankelijk van (structurele) ondersteuning van provincies en andere partijen voor samenwerking, coördinatie, kennis en middelen om tot resultaten te komen.

Ten opzichte van de eerste evaluatie van het Natuurpact is het beleid voor maatschappelijke betrokkenheid inmiddels wel uit de kinderschoenen gekomen. Provincies hebben sinds de eerste evaluatie het beleid voor deze groepen verder uitgewerkt en daarbij ook doelen geformuleerd voor welzijn, gezondheid, beleving en biodiversiteit. Uit de ervaringen in casussen blijkt dat dit helpt om groepen burgers te interesseren en hun initiatieven richting te geven en bij te laten dragen aan deze doelen. Door het relatief beperkte aantal betrokken burgers is de bijdrage lokaal belangrijk, maar op landelijk schaalniveau nog beperkt.

Provincies betrekken nieuwe partijen bij natuurontwikkeling in en buiten het Natuurnetwerk

Het lukt de provincies steeds beter om nieuwe partijen te betrekken bij natuurontwikkeling. Zo nemen tientallen nieuwe partijen het voortouw bij de uitbreiding van het Natuurnetwerk in Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant, Limburg, Zuid-Holland en Fryslân. Het gaat vaak om partijen die al voor de decentralisatie een rol speelden in gebiedsprocessen, zoals natuur-, landbouworganisaties (LTO), gemeenten en waterschappen.

Ook dragen agrariërs en landgoedeigenaren bij aan de ontwikkeling van het Natuurnetwerk door zelf natuur te ontwikkelen en te beheren. Buiten het Natuurnetwerk zetten provincies ook in op het versterken van maatschappelijke betrokkenheid samen met organisaties als het IVN en LandschappenNL. Scholen vergroenen hun schoolpleinen met ondersteuning van de provincie, zoals 150 scholen in Noord-Brabant en scholen in Gelderland, Zuid-Holland en Overijssel. Uit casussen in de provincies Overijssel en Noord-Brabant blijkt dat provincies zorginstellingen betrekken bij natuurontwikkeling. In Overijssel nemen zo'n 24 verpleegtehuizen deel aan de ontwikkeling van natuur op hun terrein met ondersteuning van de provincie. Een landelijk overzicht van het aantal bovenstaande initiatieven voor natuurontwikkeling ontbreekt, maar gezien de aantallen in de provincies, bereiken provincies met deze partijen een klein deel van de samenleving. Ze hebben daarmee ook een beperkte invloed op de samenleving in Nederland. Gezien de beginfase van dit beleid en de beperkte inzet van middelen en capaciteit is dit ook logisch.

Het blijkt moeilijk om natuur met economie te verbinden

Provincies weten beperkt de reguliere landbouw bij Natuurnetwerk te betrekken

Provincies weten beperkt agrariërs te interesseren voor natuurontwikkeling in het Natuurnetwerk. De belangstelling hiervoor valt tegen in het licht van de vaak hoge verwachtingen, wat we ook in de eerste evaluatie signaleerden. Uit casussen in Noord-Brabant en Zuid-Holland, die specifiek gericht zijn op het betrekken van agrariërs bij het Natuurnetwerk, blijkt voorsnog dat ze maar een paar procent van de opgave realiseren. De agrariërs in deze casussen die wel deelnemen behoren hoofdzakelijk tot een beperkte groep boeren. Het zijn landbouwbedrijven die landbouw combineren met bijpassende nevenactiviteiten, en biologische boeren. Deze bedrijven produceren gemiddeld relatief extensief in vergelijking met reguliere bedrijven en hebben daarmee een betere uitgangspositie om natuur te ontwikkelen. Bovendien hebben ze meer mogelijkheden om natuur in hun verdienmodel in te passen omdat ze minder gespecialiseerd zijn.

Het aandeel van deze groep bedrijven is klein en neemt het afgelopen decennium nauwelijks toe. Zo heeft 4-20 procent van het totale aantal landbouwbedrijven in Nederland bijpassende nevenactiviteiten en is 3-4 procent biologisch. Daar komt bij dat deze bedrijven verspreid over het land liggen en niet gegroepeerd zijn nabij het Natuurnetwerk en ze dus beperkt bij het Natuurnetwerk zijn te betrekken. Met andere woorden, de landbouwbedrijven om het Natuurnetwerk wijken niet af van die in de rest van Nederland.

Vrijwilligers aan de slag op de nationale Natuurwerkdag.



Een landelijk overzicht ontbreekt, maar andere provincies bevestigen het beeld dat het lastig is reguliere agrariërs bij het Natuurnetwerk te betrekken. Een gemiddeld boerenbedrijf lukt het meestal niet om bij te dragen aan het Natuurnetwerk of alleen op een klein deel van het bedrijf, omdat het niet rendabel blijkt.

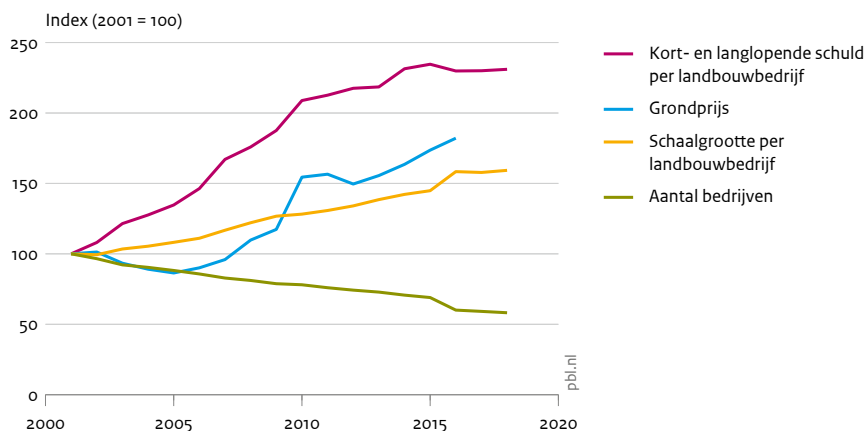
Boerenbedrijven genoodzaakt om te vergroten en te intensiveren

De meeste boerenbedrijven in Nederland zien zich gedwongen hun bedrijven te vergroten, zich nog verder te specialiseren en de productie te intensiveren om met hun producten op kostprijs te kunnen concurreren in de voedselketen. Deze ondernemers hebben in het algemeen in toenemende mate geld geleend voor de benodigde investeringen, terwijl hun inkomen de laatste jaren daarbij veelal achterblijft (zie figuur 3).

Deze ontwikkeling staat haaks op een bijdrage aan de ontwikkeling van het Natuurnetwerk die investeringen in natuurvriendelijke en vaak extensievere productiemethoden vergt. Deze bedrijven moeten veelal verder op het ingeslagen pad en hebben niet de financiële ruimte om een omslag te maken naar een natuurvriendelijke productie. Provincies kunnen met hun natuurbeleid aan deze ontwikkeling van schaalvergroting en intensivering onvoldoende tegenwicht bieden. Dit is ook een belangrijke reden dat het provincies niet goed lukt om reguliere boerenbedrijven bij de uitbreiding van het Natuurnetwerk te betrekken. Provincies stimuleren wel natuurinclusievere landbouw met kennis, inzet van hun netwerk en geld. Natuurinclusieve landbouw kan voor sommige bedrijven een uitweg zijn uit de verdere schaalvergroting, specialisering en intensivering. Er is echter nog geen duidelijke grotere beweging naar een dergelijk bedrijfsmodel; hiervoor zijn de prikkels van alleen de provincie en het natuurbeleid onvoldoende. Het nationale en Europese landbouwbeleid is hiervoor veel bepalender.

Figuur 3

Samenhang grondprijs, schuld per landbouwbedrijf, schaalgrootte en aantal bedrijven



Bron: Wageningen Economic Research Agrimatie

Het aantal landbouwbedrijven neemt af en door opkoop worden de bedrijven steeds groter terwijl de grondprijs stijgt en de schulden per bedrijf toenemen.

Focus op VHR en PAS hindert verbinding tussen natuur en economie

Provincies richten hun middelen en capaciteit vooral op de Europese verplichtingen binnen het Natuurnetwerk. Dit komt mede door de afspraken uit het Natuurpact en het voormalige PAS die in concrete en deels bindende doelen zijn uitgewerkt. Dit in tegenstelling tot de ambities om de natuur met de maatschappij en de economie te verbinden, die niet in concrete doelen zijn uitgewerkt.

Provincies kiezen bij het nakomen van deze afspraken meestal voor een sectorale aanpak. Voor de verbinding met andere opgaven is het nodig de verschillende doelen, maatregelen en mogelijke effecten tegen elkaar af te wegen, en op basis daarvan keuzes te maken, maar een dergelijke afwegingsruimte is er in Natura 2000-gebieden niet of nauwelijks, door de juridisch bindende en gedetailleerde afgesproken natuurdoelen. Daar komt bij dat provincies het proces ook niet ingewikkelder willen maken om de deadlines uit het PAS en het Natuurpact niet in gevaar te brengen. Hierdoor komt de verbinding van natuur met andere opgaven ook hoofdzakelijk buiten het Natura 2000-deel van het Natuurnetwerk tot stand.

Het PAS heeft ook het verbinden van natuur met economie belemmerd door de sterke scheiding tussen maatregelen voor natuur en de vergunningverlening voor economische activiteiten rondom Natuurgebieden. Provincies hoefden bij het verlenen van vergunningen geen rekening te houden met het type (landbouw)bedrijf en de afstand tot het Natuurnetwerk.

De ruimtelijke scheiding tussen landbouw en natuur is zichtbaar als een lijn in het landschap bij de Grootte Peel in Asten.



Zolang er voldoende ontwikkelingsruimte was konden ze vergunningen verlenen. Het PAS heeft hiermee ook bijgedragen aan het in stand houden van de – reeds bestaande – scherpe ruimtelijke scheiding tussen natuur en landbouw. De landbouw rondom het Natuurnetwerk is daardoor net zo grootschalig en intensief gebleven als in de rest van het land, wat een belangrijk deel van de druk op deze gebieden veroorzaakt.

Provincies laten recreatiebedrijven bijdragen aan nieuwe projecten

Het lukt provincies om in samenwerking met recreatiebedrijven nieuwe recreatieprojecten in de natuur te ontwikkelen, zoals routenetwerken. Provincies laten daarnaast recreatiebedrijven bijdragen aan natuurontwikkeling door eisen te stellen bij het verlenen van vergunningen. Het lukt ze echter nauwelijks om recreatiebedrijven te laten bijdragen aan het onderhoud en beheer van bestaande voorzieningen. Voor individuele bedrijven is deze investering vaak niet interessant of rendabel en het lukt ook niet om tot een gezamenlijke financiering te komen.

Provincies sturen hun natuurbeleid bij

Provincies passen hun beleid aan om hun doelen te realiseren

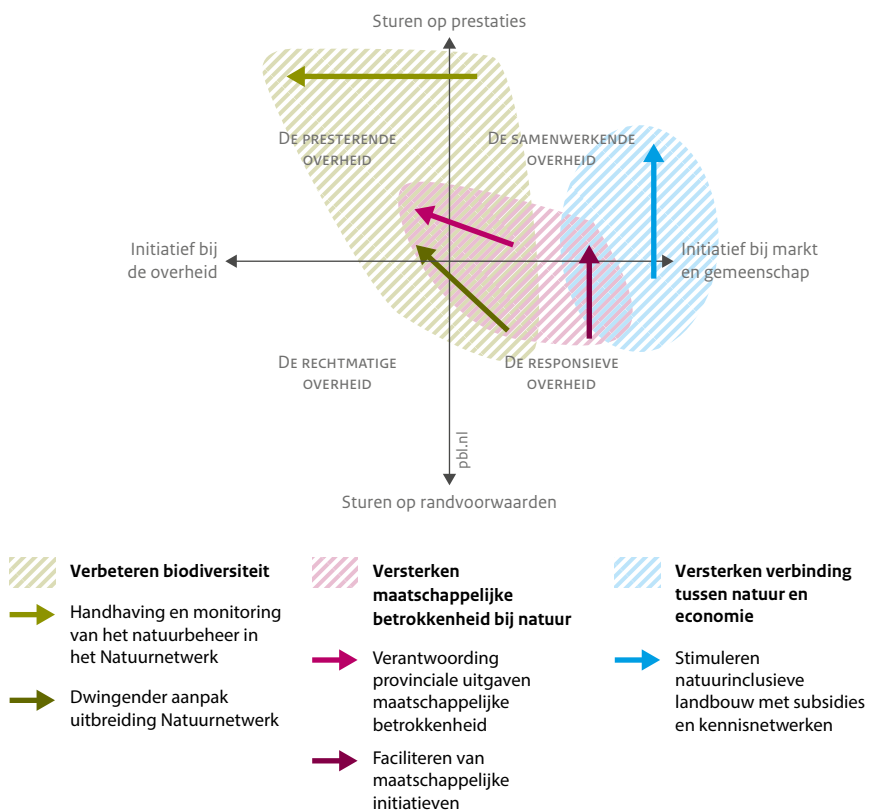
Provincies hebben sinds 2011 beleidsstrategieën uitgewerkt en ze passen op basis van hun ervaringen bij de uitvoering die beleidsstrategieën aan om hun doelen te realiseren. Op hoofdlijnen is sinds de vorige evaluatie een aantal bewegingen te herkennen waarbij de overheidssturing bij de uitvoering van beleidsstrategieën in de loop van de tijd is verschoven (zie pijlen in figuur 4). Zo zijn provincies maatschappelijke initiatieven actiever gaan ondersteunen om zo meer maatschappelijke partijen en burgers te betrekken bij natuur, omdat initiatieven zich niet uit eigen beweging meldden of tot resultaten kwamen. Ze zijn zich ook actiever gaan inspannen om grondeigenaren te interesseren zelf natuur te ontwikkelen voor het Natuurnetwerk. Ook hier bleken zich weinig partijen spontaan voor te melden. Tegelijkertijd zijn er provincies die dwingender instrumenten inzetten om de grond beschikbaar te krijgen voor het Natuurnetwerk, omdat hun voorkeursstrategieën, grondeigenaren zelf natuur laten ontwikkelen en vrijwillige grondverwerving, onvoldoende oplevert. Ze zetten ook meer in op handhaving en monitoring bij natuurbeheer. Ze doen dit omdat de resultaten nog niet aan hun verwachtingen voldoen en Provinciale Staten de eigen investeringen wil controleren om meer garanties te krijgen op het halen van de beoogde resultaten.

Handhaving en monitoring staan nog in de kinderschoenen en provincies vinden dit lastig omdat het natuurbeheer vooral gebaseerd was (en is) op vertrouwen in natuurbeheerders. Bovendien is de relatie tussen natuurresultaten en beheer moeilijk vast te stellen, doordat ook externe factoren een rol spelen en de natuur pas vaak na enkele jaren reageert op veranderingen in het beheer. Provincies experimenteren met het aangaan van de dialoog met natuurbeheerders, het inzetten van handhavers in het veld en pilots met extra beheermaatregelen om de natuurresultaten van het natuurbeheer te vergroten. Bij maatschappelijke betrokkenheid komt er bij provincies meer aandacht voor verantwoording; in hoeverre brengen maatschappelijke initiatieven de diverse doelen dichterbij en wat is de bijdrage van het provinciale beleid hieraan?

In de volgende paragraaf kijken we waarover provincies leren bij de uitvoering van hun beleidsstrategieën en in welke mate ze hierop reflecteren en hun beleidsstrategieën aanpassen.

Figuur 4

Bewegingen in provinciale natuurbeleidsstrategieën, 2016 – 2020



Bron: PBL/WUR

Provincies passen sinds 2016 hun rol en aanpak aan in hun beleidsstrategieën op basis van ervaringen in de beleidspraktijk (Kunseler et al. 2020). Van der Steen et al. (2014, 2015) onderscheiden daarbij 4 perspectieven op de mogelijke rollen van de overheid: de rechtmatige overheid, presterende overheid, netwerkende overheid en responsieve overheid. Waar de rechtmatige overheid vooral kijkt naar legitimiteit en rechtmatigheid van het overheidshandelen legt de presterende overheid de nadruk op het halen van doelen, waarbij doelen concreet zijn ingevuld met indicatoren. Bij de netwerkende overheid staat het halen van doelen in samenwerking en onderhandeling met andere partijen centraal. Bij de responsieve overheid sluit de overheid aan bij de maatschappelijke energie, de doelen van anderen staan voorop en het initiatief ligt in de maatschappij.

3 Leren en lerend vermogen bij provincies

Provincies leren bij het uitvoeren van hun beleidsstrategieën al doende over hun gekozen aanpak en of ze de opgaven beter op een andere manier kunnen aanpakken. Bij het Natuurnetwerk leren provincies vooral hoe ze hun natuuropgaven beter kunnen realiseren. Vanwege juridisch bindende natuurdoelen en deadlines is er weinig ruimte om op de uitgangspunten van hun beleidsstrategieën te reflecteren. Buiten het Natuurnetwerk leren provincies over het faciliteren van actieve betrokkenheid, waarbij verbreding en samenhang met andere opgaven leidt tot reflectie op uitgangspunten van hun beleid. Provincies passen hun beleidsstrategieën aan op basis van lessen uit projecten en gebieden. Dit gebeurt echter niet structureel omdat de doorvertaling van zulke lessen vooral afhangt van sleutelfiguren en informele uitwisseling van ervaringen. Dit hindert het lerend vermogen in de provinciale organisatie.

Flexibiliteit in doelen en sleutelfiguren bepalend voor het leren

Natuurdoelen beperken leren over combineren natuur met andere opgaven

Provincies leren bij het vergroten van het Natuurnetwerk vooral hoe ze hun beleidsstrategieën goed kunnen uitvoeren en hoe het beter zou kunnen, zo blijkt uit ervaringen uit casussen in Zuid-Holland, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel. Dit is een vorm van 'eerste-orde-leren' omdat dit gericht is op optimalisatie van de huidige aanpak van de problemen (doen we de dingen goed?). Ze leren hoe zij een natuuropgave – het vergroten en verbeteren van het Natuurnetwerk – kunnen combineren met betrokkenheid van maatschappelijke partners die soms ook een gebiedsproces trekken. In een aantal gevallen probeert de provincie het Natuurnetwerk te vergroten met onteigening als stok achter de deur. Provincies leren daarbij hoe zij de juiste randvoorwaarden voor een goed proces kunnen scheppen; bijvoorbeeld door helder en tijdig te communiceren over de opdracht en over de budget- en tijdsaders. Ze leren ook hoe zij beleidsvrijheid kunnen geven aan (externe) trekkers om begrenzingen en natuurdoelen aan te passen om de natuuropgave te realiseren.

Een reflectie op de beoogde ambities, doelen en onderliggende veronderstellingen, die kan leiden tot een aangepaste integrale beleidsstrategie, vindt nauwelijks plaats. Dit is een vorm van 'tweede-orde-leren' (doen we de goede dingen?) die gericht is op het aanpassen van de aanpak om meerdere problemen (integrale aanpak) beter op te lossen; zo'n aanpak is veelal van belang als er problemen bijkomen of problemen veranderen. Door de beperkte afwegingsruimte die de Europese doelen (VHR) bieden, de focus op eigen natuurdoelen in het Natuurnetwerk en de beperkte tijd vanwege deadlines, is hier nauwelijks ruimte voor. Wel zijn er voorbeelden van nieuwe strategieën op gebiedsniveau of in specifieke pilots waar een integrale aanpak wordt gevolgd (zoals het combineren van nieuwe natuur met tijdelijke zonneweides), meestal buiten de Natura 2000-gebieden. Deze ervaringen leiden (nog) niet tot bijstelling van strategieën. Uit andere casussen in Noord-Brabant en Overijssel buiten het Natuurnetwerk blijkt dat bij het bevorderen van actieve betrokkenheid van burgers en zorginstellingen bij natuur reflectie plaatsvindt op de uitgangspunten van hun beleidsprogramma's. Dit leidt in deze provincies tot tweede-orde-leren, waarbij ze de beleidsstrategie voor het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid richten op een

integrale aanpak voor welzijn, gezondheid en beleving van natuur. Figuur 5 toont de belangrijkste knelpunten die provincies ervaren bij het implementeren van de afspraken in het Natuurpact. Daarbij zijn de verschillende typen lessen te zien die provincies, Rijk en hun partners opdoen en die ze binnen de lerende evaluatie Natuurpact met elkaar hebben gedeeld. De figuur illustreert dat provincies hierbij vooral eerste-orde-lessen opdoen.

Leren gebeurt vooral in gebiedsprocessen en programma's en is afhankelijk van sleutelfiguren

Het leren in de provinciale organisatie is vooral informeel en hangt sterk af van sleutelfiguren, zoals blijkt uit ervaringen in acht casussen in vijf provincies. Deze sleutelfiguren zetten zich in om lessen te delen met collega's binnen hetzelfde programma of gebiedsproces. Ze denken na over de rol van de provincie en hoe zij daar als individu aan kunnen bijdragen. Het karakter en de vaardigheden van deze medewerkers spelen daarbij een belangrijke rol.

Uitwisseling van lessen binnen hetzelfde programma of gebied vindt vaak informeel (in de wandelgangen) plaats en soms ook formeel via intervisie, training en zelfevaluatie bij de afsluiting van projecten. Leerprocessen spelen zich ook deels buiten de provincie af op gebiedsniveau, wat het lastiger maakt om lessen van gebiedspartners te vertalen naar aanpassingen van beleidsstrategieën op het provincieniveau en zo te leren tussen gebieden. Een sterkere verbinding tussen leren op individueel, groeps- (dat wil zeggen gebieds- of programmateam-) en het organisatieniveau is nodig om het lerend vermogen te versterken, bijvoorbeeld door een lerende houding en reflectie op alle niveaus aan te moedigen, en de wisselwerking te organiseren via verbindende structuren en personen, zoals kenniscoördinatoren.

4 Samenhang natuur-, landbouw- en klimaatbeleid

De huidige samenhang tussen het natuur-, klimaat- en landbouwbeleid is niet groot en dit leidt tot minder effectiviteit en efficiëntie. Het beleid is nu veelal georganiseerd in gescheiden sectoren en trajecten die niet goed op elkaar zijn afgestemd. Het landbouwbeleid is vooral gericht op het stimuleren van voedselproductie, wat leidt tot schaalvergroting, specialisering en intensivering van de landbouw. Ontwikkelingen die niet goed aansluiten bij de natuurdoelen uit het natuurbeleid. Maatregelen voor klimaat- en natuurdoelen liggen op het eerste gezicht in elkaars verlengde maar kunnen op gebiedsniveau strijdig uitpakken. Er is veel samenhang mogelijk tussen klimaat- en natuurbeleid bij een goede locatiekeuze, inrichting en uitvoering. Hiervoor is ook nog gelegenheid omdat de maatregelen uit het Klimaatakkoord voor bos en veen nog nader moeten worden uitgewerkt.

Samenhang landbouw en natuurbeleid beperkt

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en natuurdoelen sluiten niet op elkaar aan

Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is het belangrijkste beleid voor de landbouw. Nederland heeft daarbij gekozen dit vooral te benutten voor inkomenssteun aan boeren en veel minder voor natuurvriendelijke productie. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het landbouwbeleid liggen grotendeels bij de EU en het Rijk en, anders dan bij natuur, niet bij provincies. Het GLB en de Nederlandse keuze om een

relatief groot aandeel van het GLB-budget te besteden aan inkomenssteun leiden tot stimulering van schaalvergroting en intensivering.

In Nederland gaat ruim 70 procent van de Europese landbouwsubsidie (GLB) naar inkomenssteun aan agrariërs voor het produceren van voedsel, terwijl de vergroeningsmaatregelen die hierbij horen weinig betekenen voor natuur, mede door het ontbreken van ambitieuze milieustreefdoelen. Het overige deel van de landbouwsubsidies wordt onder andere gebruikt om natuurinclusieve productie te bevorderen, waarmee bedrijven kunnen bijdragen aan natuur (agrarisch natuur- en landschapsbeheer). De natuurdoelen voor het Natuurnetwerk vergen echter vaak verdergaande maatregelen en sluiten daarbij niet aan bij het landbouwbeleid.

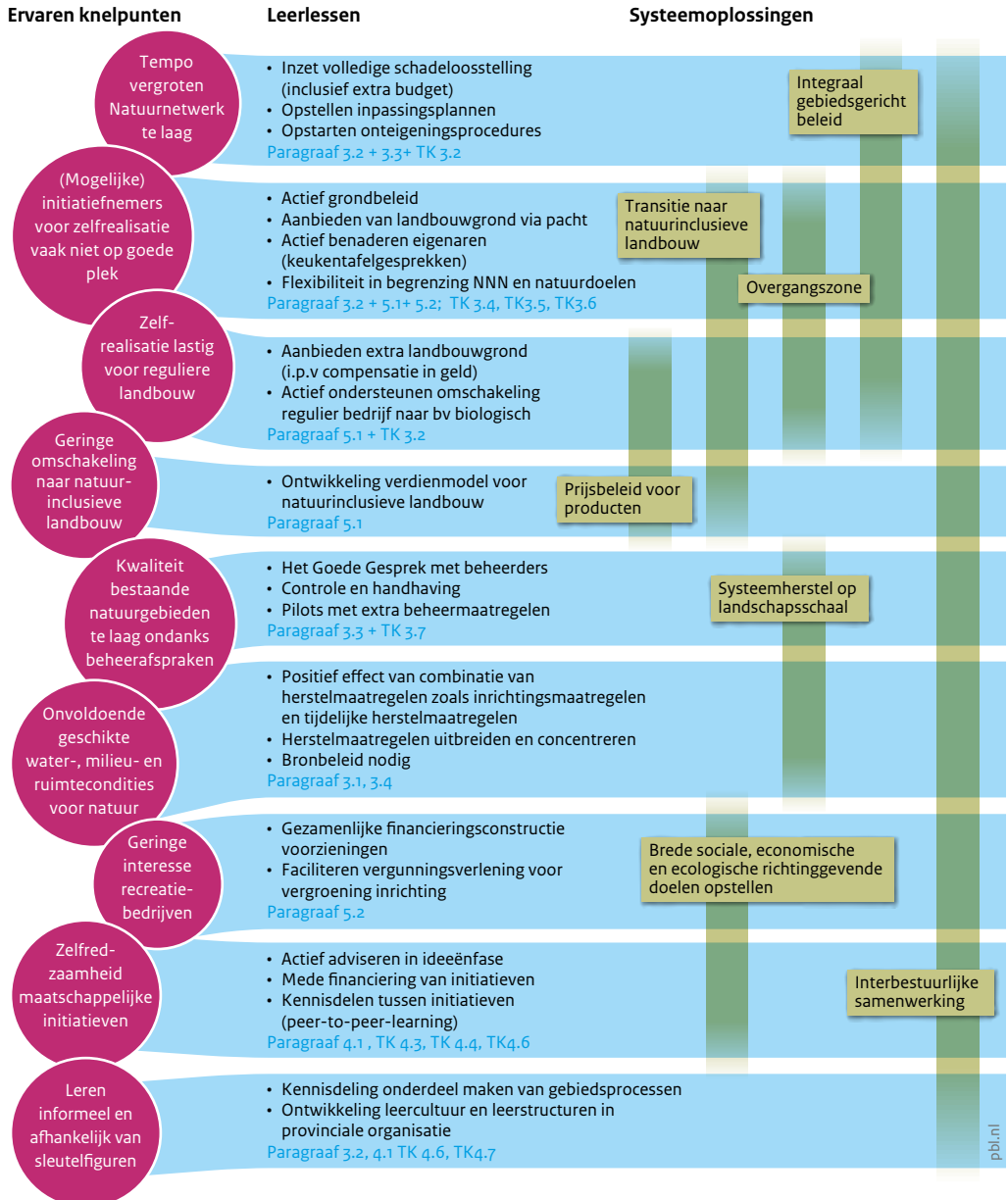
De laatste jaren neemt de aandacht vanuit het GLB voor samenhang met andere opgaven zoals natuur toe. Bij de herziening van het GLB in 2020 kan de samenhang tussen natuur en landbouw worden vergroot door de inkomenssteun hier meer mee te verbinden. Daarnaast heeft het kabinet een visie uitgebracht over landbouw, natuur en voedsel waarbij het meer wil inzetten op het sluiten van kringlopen (kringlooplandbouw) om de landbouw te verbinden met natuur en de klimaatproblemen aan te pakken. Bovendien heeft het Rijk het Deltaplan Biodiversiteitsherstel omarmd dat zich richt op verweving van natuur en landbouw. De visie kan tot meer samenhang leiden als het kabinet die uitwerkt in wet- en regelgeving en/of in een uitvoeringsprogramma. Zo wil het Rijk bij de aanpak van de stikstofproblematiek samen met provincies regelingen en instrumenten ontwikkelen om het agrariërs mogelijk te maken te stoppen, over te schakelen naar extensievere landbouw of andere maatregelen te treffen om de stikstofuitstoot te bestrijden.

Klimaat- en natuurbeleid gescheiden werelden

Maatregelen klimaat en natuur liggen veelal in elkaars verlengde

In het algemeen liggen natuurdoelen en maatregelen voor het terugdringen van CO₂, het bestrijden van de effecten van klimaatverandering in elkaars verlengde. Zo draagt het herstel van venen bij aan natuurdoelen en CO₂-vastlegging en het herstel van natuurlijke beeklopen draagt bij aan natuurdoelen en beperkt de wateroverlast door klimaatverandering. Enkele maatregelen kunnen ook strijdig zijn. Zo is het kappen van bossen in het Natuurnetwerk nodig voor het voortbestaan van beschermde soorten die open leefgebieden nodig hebben, maar strijdig met klimaatdoelen om CO₂ vast te leggen. Het Rijk en provincies hebben in de hoofdlijnen van hun bossenstrategie daarom afgesproken deze kap te compenseren en te streven naar een uitbreiding van het bosareaal in Nederland met 37.000 hectare in 2030. Of maatregelen elkaar aanvullen of elkaar hinderen hangt daarbij vooral af van hoe de maatregelen vorm krijgen in de praktijk. Bij een goede locatiekeuze, inrichting en uitvoering kunnen het klimaat- en natuurbeleid gelijk optrekken, waardoor zowel klimaat- als natuurdoelen kunnen worden gehaald; denk aan een zonnepark dat in de plaats komt van intensieve landbouw nabij beschermde natuur, waarbij de bodem niet geheel is afgedekt en het park omgeven is met bloemrijke randen. Als de maatregelen uit het Klimaatakkoord goed op het natuurbeleid worden afgestemd dan kan de natuur verbeteren, wat kan bijdragen aan het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Is die afstemming er niet, dan zal het verwachte doelbereik dat in de eerste evaluatie is ingeschat, niet volledig verzilverd worden.

Figuur 5
Ervaren knelpunten Implementatie Natuurpact



Bron: PBL/WUR

Provincies, het Rijk en hun partners doen verschillende typen lessen op bij de implementatie van het Natuurpact. In de cirkels staan de knelpunten die provincies ervaren en in de blauwe balken de lessen die zij opdoen om hiermee om te gaan binnen de huidige kaders. In de groene balken staan systeemoplossingen om de knelpunten op de langere termijn in combinatie met andere vraagstukken aan te pakken.

Meer afstemming tussen klimaat en natuurbeleid mogelijk

De voorgestelde maatregelen uit het Klimaatakkoord en het beleid voor het Natuurnetwerk zijn vrijwel alleen gericht op het realiseren van de eigen doelen in eigen trajecten. Afstemming van deze maatregelen vergt nadere aanpassingen. Die afstemming wordt bemoeilijkt omdat deze trajecten verschillende beleidsarena's kennen, met andere verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbehoeften, verschillende issues rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond. De plannen voor Regionale Energiestrategieën zijn al deels uitgewerkt. De plannen richten zich vanwege de deadlines en taakstelling hoofdzakelijk op klimaatdoelen. De raakvlakken die zonne- en windparken hebben met andere opgaven zoals natuur, krijgen meestal beperkt aandacht in de plannen.

Rijk en provincies werken in 2020 het beleid voor de maatregelen voor nieuw bos en bosbeheer nader uit in een bossenstrategie, en vernatting van veen in regionale veenstrategieën. Door die goed op elkaar af te stemmen kunnen Rijk en provincies de klimaatmaatregelen (deels) op natuurgrond realiseren, waardoor er minder (landbouw)grond voor nodig is. Synergie is ook mogelijk door bijvoorbeeld grond vrij te maken voor natuur die ook kan dienen als waterberging, en bomen en planten aan te leggen in de stad die zowel zorgen voor verkoeling als de leefomgeving aantrekkelijker maken.

Het klimaat- en natuurbeleid zijn moeilijker op elkaar af te stemmen in het Natura 2000-deel van het Natuurnetwerk, waar maatregelen strijdig kunnen zijn met de juridisch bindende natuurdoelen. Het klimaatadaptatiebeleid probeert wel aan te sluiten bij ander beleid zoals in het programma klimaatbuffers van acht natuurorganisaties. Het Rijk en de provincies en waterschappen hebben hier echter slechts beperkt middelen voor, waardoor dit ook moeilijk van de grond komt.

5 Handelingsopties

De aanpak van de stikstofcrisis is urgent. De stikstofmaatregelen die worden ingezet om de natuur te herstellen, bieden kansen voor het dichterbij brengen van de ambities uit het Natuurpact. Op de korte termijn is natuurherstel mogelijk door het sneller afronden en verder verbeteren van de kwaliteit van het Natuurnetwerk. Tijdige afronding van het Natuurnetwerk vergt meer inzet op schadeloosstelling en onteigening om de laatste stukken grond hiervoor beschikbaar te krijgen. Op de lange termijn biedt een integrale aanpak van de opgaven voor klimaat, stikstof en landbouw niet alleen kansen voor structureel natuurherstel, maar ook voor het vergroten van de verbinding van natuur met de economie en de maatschappij. Zo kan in een overgangszone bij het Natuurnetwerk ruimte komen voor natuur in combinatie met natuurinclusieve landbouw, recreatie, klimaatmaatregelen en lokale wensen. Provincies doen er goed aan in beeld te brengen welke gebieden met nieuwe opgaven te maken krijgen en waar een nieuwe integrale gebiedsaanpak nodig is. Het Rijk is daarbij nodig voor het stellen van bovenregionale doelen, financiën en voor wettelijke instrumenten. De samenwerking tussen Rijk en provincies is cruciaal om te leren hoe deze kaders passend zijn te maken voor lokaal maatwerk.

Natuurbeleid aanhaken bij aanpak stikstof

Natuurherstel randvoorwaarde voor vlottrekken vergunningverlening

Voor de aanpak van de stikstofcrisis is het op de korte termijn nodig dat de stikstofneerslag daalt en dat de natuur zich herstelt. Door de uitspraken van het Europese Hof en de Raad van State mogen er geen vergunningen meer worden verstrekt op basis van het Programma Aanpak Stikstof. Het herstel van de door de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR) beschermde natuur in de Natura 2000-gebieden is een juridische randvoorwaarde voor het vlottrekken van de vergunningverlening voor activiteiten die stikstof veroorzaken op de beschermde natuur. Om ruimte te creëren voor nieuwe vergunningen zullen Rijk en provincies zich op korte termijn moeten richten op maatregelen om de stikstofneerslag op beschermde stikstofgevoelige natuur terug te dringen, zodat de uitstoot door nieuwe activiteiten geen extra bijdrage levert aan de achteruitgang van de beschermde natuur.

Rijk, provincies en maatschappelijke partners hebben bijdragen geleverd voor de handelingsopties, zoals hier op de workshop handelingsperspectief.



De bescherming tegen achteruitgang komt voort uit eisen in de Europese natuurwetgeving voor Natura 2000-gebieden. Naast doelen per Natura 2000-gebied zijn er ook landelijke doelen om de natuur duurzaam te laten voortbestaan, waarvoor overigens geen juridisch bindende termijn is afgesproken. De regelgeving voor Natura 2000-gebieden vereist dat de achteruitgang van de beschermde natuur stopt en dat de natuur zich herstelt.

Natuurherstel kost – na het treffen van fysieke maatregelen – vaak enkele tot vele jaren voordat de maatregelen tot waarneembaar resultaat leiden. De aanpak van de stikstofcrisis heeft de hoogste politieke prioriteit van het Rijk en de provincies waardoor extra middelen vrijkomen die ze efficiënt willen inzetten voor natuurherstel. Daarnaast zetten ze in op bronbeleid om stikstof van verkeer en landbouw te reduceren nabij Natura 2000-gebieden. Zo wil het Rijk samen met de provincies regelingen en instrumenten ontwikkelen om het boeren mogelijk te maken te stoppen, over te schakelen naar extensievere landbouw of andere maatregelen te treffen om de stikstofuitstoot te reduceren.

Stikstof is niet de enige de oorzaak voor slechte toestand natuur

Een teveel aan stikstof is overigens maar een van de oorzaken van de slechte conditie van de beschermde (stikstofgevoelige) natuur. Naast overbelasting met stikstof kampen natuurgebieden met onvoldoende vocht, hebben sommige dieren- en plantensoorten last van een versnipperd leefgebied en is er voor sommige soorten een tekort aan geschikt leefgebied (zie paragraaf 2.1.1). Uit de vorige evaluatie bleek dat met het afronden van het Natuurnetwerk in 2027 de ruimtelijke- en milieucondities voor VHR-soorten zouden verbeteren. Daarmee kan het VHR-doelbereik op het land toenemen van circa 55 procent in 2015 tot maximaal 65 procent na de afronding in 2027. Het gaat hierbij om een landelijk doel, waarvoor in de VHR-richtlijn geen termijn is gesteld.

Het kabinet streeft ernaar in 2050 de milieu- en ruimtecondities zo te verbeteren dat de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn kunnen worden gehaald. De realisatie van deze doelstellingen is geen optelsom van de doelen van individuele Natura 2000-gebieden. Naast de inzet op deze gebieden zijn extra maatregelen nodig zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze opgave is echter niet belegd en vergt afspraken tussen het Rijk en de provincies over wie wat doet, zoals we in de vorige evaluatie aangaven. Het nastreven van de doelen vergt beleid dat grotendeels een voorzetting is van het beleid uit het PAS, maar dan ook voor het deel van het Natuurnetwerk dat geen Natura 2000-gebied is en waar het PAS zich niet op richtte. Daarnaast vergt aanpak van de slechte toestand ook nieuw geschikt leefgebied buiten het Natuurnetwerk. Denk aan vergroting van het Natuurnetwerk en/of combinaties van functies met natuur zoals extensief agrarisch gebied en natuur in de stad. Verdere realisatie van de VHR-doelen vergt een verdergaande verduurzaming van de landbouw om de impact op natuur te verminderen, en extensiever grondgebruik nabij het Natuurnetwerk om meer geschikt leefgebied te creëren, maar van zo'n ontwikkeling is de afgelopen jaren geen sprake.

Om ruimte te creëren voor vergunningen voor nieuwe activiteiten is het nodig om op termijn daadwerkelijk natuurherstel te verzekeren. Aangezien de aanpak van de stikstofcrisis en daarmee de noodzaak voor natuurherstel urgent is, geven we op basis van de inzichten uit dit

onderzoek handelingsopties die het meest effectief bijdragen aan natuurherstel. Sommige opties geven resultaten op de korte termijn door het afronden en verbeteren van de kwaliteit van het Natuurnetwerk en andere op de lange termijn door het sterker meekoppelen en integreren van het natuurbeleid met stikstof- en klimaatbeleid (zie figuur 6). Deze opties gaan verder dan de huidige afspraken in het Natuurpact. Hiervoor zullen het Rijk en de provincies aanvullende en integrale afspraken moeten maken, zoals over de concrete doelen en financiën.

Provincies doen er goed aan opgaven voor gebieden in kaart te brengen

Om te voorkomen dat gebieden over een aantal jaren voor andere opgaven dan de huidige natuuropgave opnieuw op de schop moeten, doen provincies er goed aan zo snel mogelijk in kaart te brengen welke gebieden binnen en buiten het Natuurnetwerk te maken krijgen met nieuwe opgaven en welke niet. Ze kunnen hierbij in beeld brengen voor welke gebieden een nieuwe integrale aanpak nodig is (zie figuur 6). Provincies kunnen hierbij proactief spanning en kansen met nieuwe opgaven bij het Rijk aankaarten. Het afmaken van het Natuurnetwerk en het koppelen van het natuurbeleid aan stikstof- en klimaatbeleid kan namelijk op gespannen voet met elkaar staan.

De urgentie voor de aanpak van de stikstofproblematiek zal op korte termijn extra druk zetten op het afmaken van het Natuurnetwerk. Om de grond hiervoor beschikbaar te krijgen zullen provincies grondeigenaren mogelijk vaker volledige schadeloosstelling bieden, met onteigening als sluitstuk. Om dit te kunnen doen zullen ze natuurdoelen gedetailleerd moeten vastleggen in inpassingsplannen, wat het combineren met nieuwe opgaven moeilijk maakt. Anderzijds zal de noodzaak juist toenemen om nieuwe maatregelen te treffen voor stikstof- en klimaatopgaven zoals natuurinclusieve landbouw of klimaatbossen. Dit zal mogelijk deels in dezelfde gebieden plaatsvinden. Dit kan ertoe leiden dat na het realiseren van de natuuropgaven er nieuwe maatregelen getroffen moeten worden. Voor het draagvlak en de efficiëntie van het beleid is het belangrijk om deze opgaven niet na elkaar te treffen, maar ze waar mogelijk te combineren. Door zo snel mogelijk in beeld te brengen waar nieuwe opgaven spelen, kunnen provincies die opgaven combineren in integrale gebiedsprocessen. Rijk en provincies kunnen dat combineren op gebiedsniveau vergemakkelijken door nieuwe afspraken met elkaar te maken over de gezamenlijke natuuropgaven, de aanpak van de stikstof-, landbouw-, klimaat- en woningopgave.

Maatregelen met effect op de korte termijn

Natuurherstel mogelijk met maatregelen buiten Natura 2000-gebieden

Op korte termijn (5 tot 10 jaar) kunnen provincies meer natuur herstellen door meer (tijdelijke) herstelmaatregelen te laten treffen en voldoende regulier natuurbeheer uit te laten voeren, vooral in het deel van het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden. De omstandigheden voor de natuur zijn op dit moment nog dusdanig slecht dat zonder deze maatregelen de beschermde natuur achteruit dreigt te gaan door een teveel aan stikstof, onvoldoende vocht, versnipperd leefgebied en een tekort aan geschikt leefgebied.

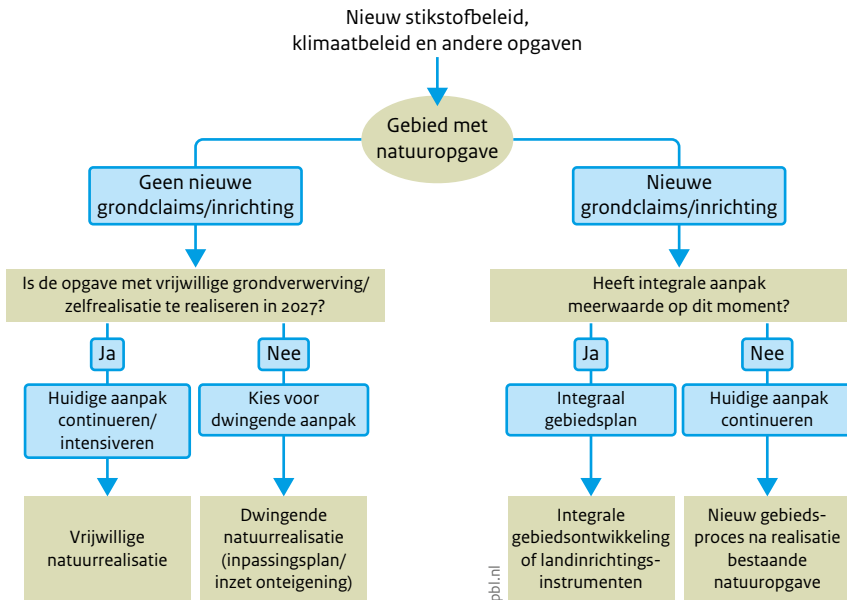
Uit dit onderzoek blijkt dat het effectief is om vernattingsmaatregelen te treffen waar er problemen zijn met vochtcondities, zoals bij natte ecosystemen op de arme zandgronden.

Deze maatregelen helpen namelijk op een groot oppervlak zowel tegen het vochttekort als tegen de overbelasting met stikstof. Daarnaast is het belangrijk om herstelmaatregelen (met een kleinschalig effect) op grotere oppervlaktes en geconcentreerd in te zetten, zoals in de droge ecosystemen in de duingebieden. Uit deze studie blijkt dat maatregelen op kleinere oppervlaktes en die ruimtelijk verspreid worden ingezet niet voldoende werken.

Het is van belang ook maatregelen te nemen in de bestaande natuur buiten het Natura 2000-deel van het Natuurnetwerk. Daar hebben provincies nu weinig aandacht voor; ze lieten daar slechts 10 procent van de herstelmaatregelen treffen (in oppervlakte gemeten). Dit is van belang omdat daar ook VHR-soorten en -habitats voorkomen. Maatregelen waarvan de omvang van de ingreep klein is, zijn makkelijker uit te voeren dan grootschalige, omdat deze maatregelen geen medewerking van omliggende partijen vergen. Tijdelijke herstelmaatregelen die de overbelasting met stikstof bestrijden, bieden – zoals de naam aangeeft – tijdelijk natuurherstel doordat ze stikstof uit de natuur verwijderen met bijvoorbeeld maaien of plaggen. Hiermee kunnen provincies op korte termijn voorkomen dat de natuur achteruitgaat, maar deze maatregelen zijn niet geschikt voor herhaaldelijke inzet omdat door te veel plaggen of maaien juist schade aan de natuur kan ontstaan.

Figuur 6

Afwegingskader voor gebieden bij nieuwe opgaven



Bron: PBL/WUR

Provincies kunnen in kaart brengen welke gebieden met nieuwe opgaven te maken krijgen. Op basis hiervan kunnen provincies besluiten de huidige opgave voort te zetten of te intensiveren en voor welke gebieden een nieuwe integrale aanpak meerwaarde heeft.

Op de lange termijn moet de stikstofbelasting omlaag met bronbeleid op provinciaal, nationaal en Europees niveau; onder andere technologische innovaties moeten dit mogelijk gaan maken. Deze extra inspanning voor herstelmaatregelen en natuurbeheer, waar de stikstofcrisis toe noopt, gaat verder dan de huidige afspraken in het Natuurpact, wat betekent dat er extra budget nodig is van de provincies en/of het Rijk.

Schadeloosstelling en onteigening voor tijdig afronden Natuurnetwerk

Om het Natuurnetwerk in 2027 te kunnen voltooien moet er voor de laatste stukken nog de nodige grond beschikbaar komen. De kans is klein dat het Natuurnetwerk tijdig wordt gerealiseerd door grondeigenaren zelf de natuur te laten ontwikkelen ('zelfrealisatie') of hen over te halen vrijwillig mee te werken aan natuurontwikkeling. De belangstelling voor zelfrealisatie bij reguliere agrarische bedrijven blijft tot nu toe achter bij de verwachtingen. Als provincies meer zekerheid willen over het tijdig kunnen afronden van het Netwerk en het halen van de natuurdoelen doen ze er goed aan de grondeigenaren vaker volledige schadeloosstelling aan te bieden om de benodigde grond beschikbaar te krijgen. Hiermee worden grondeigenaren niet alleen gecompenseerd voor de verkoop van hun grond, maar ook voor andere kosten. Als medewerking alsnog uitblijft, kunnen provincies de grond onteigenen. Een aantal provincies doet dit al in de Natura 2000-gebieden van het Natuurnetwerk en kan dit uitbreiden naar het overig deel van het Natuurnetwerk.

Daarnaast kunnen provincies actiever (agrarische) grondeigenaren benaderen en hen helpen om zelf de natuur te (laten) ontwikkelen. Om meer grondeigenaren voor zelfrealisatie te interesseren zullen de provincies flexibeler moeten omgaan met natuurdoelen en begrenzing van het Natuurnetwerk, wat ten koste kan gaan van de ambitie voor biodiversiteit. Ze kunnen daarnaast meer agrariërs verleiden vrijwillig mee te werken door hen vervangende landbouwgrond aan te bieden, in plaats van financiële compensatie, omdat agrariërs graag hun productie op peil willen houden.

Volledige schadeloosstelling en onteigening bieden meer zekerheid als het gaat om het tijdig realiseren van het Netwerk, maar gaan ten koste van de verbinding tussen natuur en economie (landbouw) en vragen extra budget van de provincies en/of het Rijk. Onvrijwillige onteigening kan daarnaast het draagvlak voor het natuurbeleid lokaal aantasten. Bovendien kost een zorgvuldig proces voor onteigening ook veel tijd. Hier gaat gemiddeld zo'n 5 jaar overheen. Als provincies hiermee hun Natuurnetwerkopgave in 2027 willen zekerstellen dan is het nodig dat ze hier de komende collegeperiode een knoop over doorhakken. Provincies kunnen de verbinding met economie en maatschappij herstellen door na onteigening andere boeren te interesseren voor het beheer van deze natuur door de grond bijvoorbeeld te verpachten onder voorwaarden en speciale tarieven. De speciale tarieven zijn nodig omdat deze vorm van landbouw in de huidige marktomstandigheden vaak niet uit kan. Deze extra inspanning vergt ook aanvullend budget van de provincies en/of het Rijk.

Betrokkenheid samenleving bij natuur versterken

Het Rijk en de provincies kunnen de betrokkenheid van de samenleving bij natuur versterken als ze de afspraken uit het Natuurpact verder uitwerken en concreter invullen. Ze kunnen doelen voor natuur en welzijn formuleren en bijbehorende middelen reserve-

ren. In de eerste evaluatie gaven we aan dat die doelen niet alleen meer richting kunnen geven aan het beleid, maar ook aan het politieke en maatschappelijke debat en aan initiatieven. Uit dit onderzoek blijkt dat dit in een aantal provincies werkt.

De uitdaging hierbij is de doelen zo te formuleren dat ze voldoende richting geven, maar tegelijkertijd ook voldoende ruimte bieden voor lokaal maatwerk en experimenten. Provincies kunnen de energie die er in de samenleving is voor groene initiatieven benutten door nog meer in te zetten op het faciliteren van zulke initiatieven van burgers en bedrijven. Alle provincies stimuleren het betrekken van vrijwilligers en burgers bij natuur, daarnaast zet een aantal provincies in op het vergroenen van schoolpleinen en het betrekken van zorginstellingen bij natuur; andere provincies kunnen dit voorbeeld volgen. Het opschalen van deze initiatieven is complexer en vergt investeringen, inspanningen en betrokkenheid van meerdere partijen op provinciaal en landelijk niveau. Zo vergt het op grote schaal betrekken van de zorgsector bij natuur een samenwerking met zorgverzekeraars, zorginstellingen en het ministerie van VWS. Met het faciliteren van initiatieven kunnen provincies en hun partners aansluiten bij wensen van burgers en bedrijven voor natuur in hun omgeving. Zo dragen ze bij aan een grotere maatschappelijke betekenis van natuur als een aantrekkelijke groene omgeving, plek van ontspanning of streekgebonden waarde. Voor het vergroten van de maatschappelijke betekenis van natuur is iets anders nodig dan het verbeteren van biodiversiteit in het Natuurnetwerk, waar bijna alle aandacht naar uitgaat zoals afgesproken in het Natuurpact.

Maatregelen met effect op de lange termijn

Creëren van een overgangszone om het Natuurnetwerk biedt kansen

Het Rijk en de provincies hebben de kans om de huidige opgaven voor natuurherstel, stikstof, klimaat en landbouw tegelijkertijd op te pakken door hiervoor een overgangszone te creëren om het Natuurnetwerk. Hiermee kunnen ze de scherpe ruimtelijke scheiding tussen natuur en intensieve landbouw verminderen en de druk op het Natuurnetwerk verlagen. Het is nodig de stikstofproblemen, klimaatverandering, verduurzaming van de landbouw, en de natuurambities gecombineerd op te pakken vanwege hun raakvlakken, de claims op dezelfde schaarse ruimte en vanwege het draagvlak voor de maatregelen (zie PBL 2019a).

Om de problemen aan te pakken zijn er vooral inspanningen nodig om natuur en landbouw meer met elkaar te verbinden. Daarnaast is het nodig de Natuurpactambities te verbreden met klimaat- en stikstofdoelen. De gelijktijdige en gezamenlijke aanpak van problemen biedt ook kansen om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten, door lokale problemen en kwesties bij een integrale aanpak zoveel mogelijk mee te nemen, zoals de kwaliteit van het landschap. Een integrale aanpak is ook nodig voor duurzaam herstel van de biodiversiteit inclusief de realisatie van de VHR-doelen in Nederland. Een integrale aanpak is wel een proces van de lange adem dat pas op de lange termijn (meer dan 10 jaar) tot resultaten zal leiden.

Zo kan er in een overgangszone rondom het Natuurnetwerk ruimte komen voor natuur in combinatie met natuurinclusieve landbouw en klimaatmaatregelen en de opvang van water (zie illustratie overgangszone). Bij het uitwerken van de maatregelen uit het

Klimaatakkoord, zoals met een bossenstrategie, regionale veenweidestrategieën en de Regionale Energiestrategieën, hebben het Rijk en de provincies de mogelijkheid om deze opgaven te combineren. Bij de Regionale Energiestrategieën is dit een uitdaging omdat een combinatie aanpassingen vergt in een lopend proces waar veel druk op staat vanwege taakstellingen en deadlines.

Voor het stimuleren van initiatieven doen Rijk en provincies er goed aan om concrete voordelen te bieden aan initiatiefnemers zoals agrarische bedrijven die natuurinclusieve verdienmodellen opzetten. Dit vraagt om differentiatie in regelgeving en geldstromen, zoals het specifiek richten van de vergoeringssubsidies in het GLB op deze gebieden, prijsbeleid voor het stimuleren van natuurinclusieve voedselproductie en rood-voor-groen-regelingen, om deze producten rendabel te maken. De overgangszone kan zo een aanzuigende werking hebben op dit soort verbrede initiatieven, en provincies kunnen die ontwikkeling actief faciliteren. De zone biedt voor Rijk en provincies een kans voor natuurherstel doordat ze via integrale gebiedsprocessen natuur meer ruimte kunnen geven op plekken nabij het Natuurnetwerk waar versnippering of een tekort aan leefgebied een probleem is, of om maatregelen te treffen voor het herstellen van natuurlijke systemen op landschapsschaal en die verder kunnen reiken dan het Natuurnetwerk. Het gaat hierbij om het herstellen van natuurlijke processen zoals waterhuishouding en verstuing, en natuurlijke structuren zoals overgangen van nat naar droog en ecosystemen die onderling verbonden zijn in het landschap.

Illustratie van een overgangszone die ruimte biedt voor een combinatie van natuur, zonneweide en landbouw.



Gezamenlijke aanpak Rijk en provincies cruciaal bij integrale aanpak

Een gezamenlijke aanpak van Rijk en provincies is cruciaal om de verschillende opgaven in de overgangszone te kunnen combineren. De provincies zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte aanpak en zullen die voldoende breed moeten insteken. Uit deze evaluatie blijkt echter dat de beleidsopgaven nog vooral sectoraal worden opgepakt. Heldere kaders van het Rijk zijn hierbij noodzakelijk (zie ook Boonstra 2004). Het Rijk is verantwoordelijk voor het stellen van bovenregionale doelen en termijnen voor klimaat, stikstof en landbouw, maar ook voor afspraken over financiën. Provincies staan aan de lat om die doelen uit te werken voor regionaal niveau, naar beleid en naar integrale aanpakken in gebieden. Provincies zullen hierbij flexibiliteit in regels en beleid nodig hebben om lokaal de puzzel te kunnen leggen. Het Rijk en de provincie zullen het aan elkaar verbinden en realiseren van de verschillende opgaven voor stikstof, klimaat, landbouw, recreatie en natuur gezamenlijk moeten oppakken. Een uitdaging die al eerder naar voren kwam is dat deze opgaven verschillende beleidsarena's kennen, met andere verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbehoeften, verschillende issues rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond. Rijk en provincies doen er goed aan pilots te starten in gebieden waar veel interesse is bij betrokken partijen om een aantal van de genoemde opgaven te combineren zoals in de gebieden van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.

Zo kunnen ze gezamenlijk leren wat er komt kijken bij het gezamenlijk oppakken van integrale opgaven en de opgedane kennis gebruiken om hun aanpak en interbestuurlijke programmering verder uit te werken. Het gezamenlijk leren samenwerken in integrale projecten is hierbij belangrijk (zie ook Boonstra & Kuindersma 2008). Er is continue afstemming nodig om zaken aan te passen als kaders lokaal maatwerk in de weg zitten of onderling strijdig zijn. Het vermogen om te leren kan vergroot worden in gebiedsprocessen en in de provinciale organisatie, maar ook tussen de provincies, door gelegenheid voor leren en reflectie structureler in te bouwen en tot norm te maken. Dit kan door de vaardigheden van medewerkers om te kunnen leren te vergroten, zoals leren feedback te geven en te ontvangen, door in teams terugkoppeling te organiseren via intervisie of kenniscoördinatoren, door in de organisatie tussentijdse evaluaties te houden, meer samenwerking tussen afdelingen te stimuleren, en een cultuur van openheid, vertrouwen en 'mogen falen' na te streven.

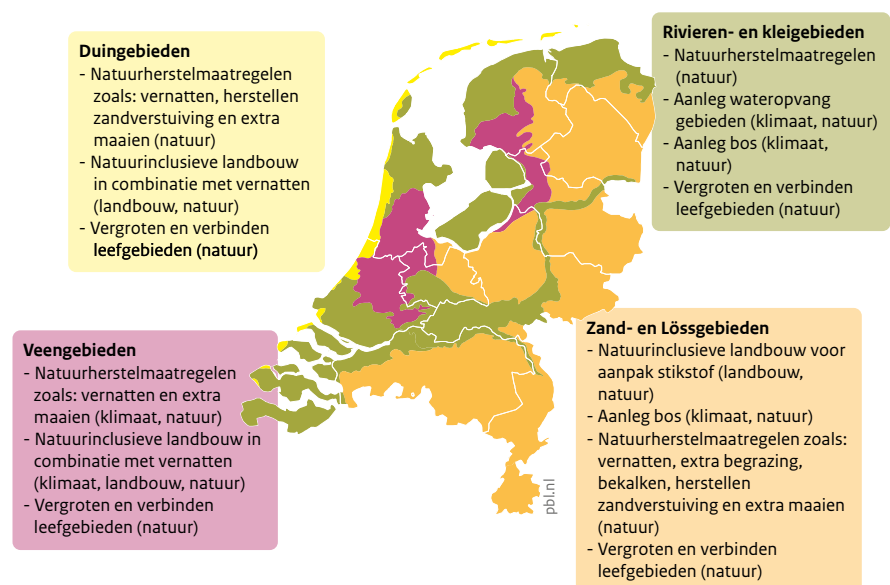
Leren samenwerken vergt ook ruimte voor reflectie op interprovinciaal en interbestuurlijk niveau met het Rijk, om op basis van ervaringen in de gebieden te reflecteren op de kaders en uitgangspunten van hun beleid. Een gezamenlijke aanpak vereist daarnaast dat visies en plannen opgesteld worden om deze opgaven met elkaar te verbinden. Een gebiedsgerichte aanpak is hierbij belangrijk omdat de opgaven grote regionale verschillen kennen (zie figuur 7) en het voor het draagvlak van groot belang is de plannen op basis van de kaders samen met betrokkenen op te stellen. Ruimtelijke ordening zal nodig zijn omdat voor het combineren van functies actief grondbeleid nodig zal zijn om alles op de goede plek te krijgen. Het instrumentarium van de landinrichting lijkt nodig om de puzzel met verschillende grondclaims in specifieke gebieden te kunnen leggen. Provincies kunnen hiervoor het vrijwillige instrumentarium van planmatige kavelruil met vrijwillige grondverwerving gebruiken,

maar zullen bij hoge urgentie en meer lokale weerstand ook het instrument van de wettelijke herverkaveling nodig hebben. Grondbanken of grondfondsen kunnen helpen bij het faciliteren van verplaatsingen van landbouwbedrijven tussen provincies (Vink et al. 2020).

Prominente plek geven aan leren van samenwerking en ervaringen in gebieden

Om de opgaven in gebieden goed te kunnen aanpakken is het van belang om de kennis en ervaringen die Rijk, provincies en hun partners opdoen structureler te gebruiken om te reflecteren op de gestelde kaders en doelen en – waar nodig en mogelijk – ze aan te passen. Zo wil het kabinet de doelensystematiek van de Natura 2000-gebieden kritisch bekijken mede in het licht van klimaatverandering. Het is belangrijk dat de gebieden eventuele wijzigingen op tijd krijgen, zodat ze nog een rol kunnen spelen in de huidige opgaven. Om deze opgaven in samenhang te kunnen realiseren is het belangrijk om tijdig, op basis van lessen in gebieden, te reflecteren op gestelde kaders en doelen die kansen voor verbreding en meekoppeling in de weg staan. Dit vraagt waarschijnlijk niet alleen voor een deel een herbezinning op de kaders en doelen op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau. Dit kan tot andere gewenste invullingen of afwegingen leiden zoals voor de VHR (Kamphorst et al. 2020) en het GLB. Wijziging in (de implementatie van) Europees beleid kan alleen in overleg met de lidstaten van de Europese Unie, wat iets van de lange adem is.

Figuur 7
Opgaven voor natuur, klimaat en landbouw



Bron: PBL

De opgaven voor natuur, klimaat en landbouw verschillen tussen de verschillende regio's in Nederland.

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Inleiding

1.1 Recente ontwikkelingen

Uitspraak Raad van State zet de schijnwerper op natuur

Het natuurbeleid staat sinds de uitspraak van de Raad van State in 2019 volop in de schijnwerpers. Nog nooit haalde natuur zo vaak de media, stond ze zo hoog op de politieke agenda en leidde ze tot zoveel beroering in de samenleving. Dit alles door de streep die de Raad van State in 2019 zette door het Programma Aanpak Stikstof (kortweg: het PAS) naar aanleiding van een uitspraak van het Europese Hof uit 2018. Hierdoor konden Rijk en provincies ineens nauwelijks nog vergunningen verstrekken aan activiteiten die stikstof laten neerslaan op Europees beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden) die hiervoor gevoelig zijn.

Hiermee begon de stikstofcrisis waarbij duizenden nieuwe vergunningaanvragen voor woningbouw, infrastructuur en de uitbreiding van (landbouw)bedrijven op losse schroeven kwamen te staan. Vele projecten dreigden daardoor stil te vallen, met grote economische schade en sociale onrust tot gevolg. Het kabinet en de provincies zoeken sinds de zomer van 2019 een uitweg uit deze impasse. Het adviescollege van Remkes gaf in zijn advies, met de veelzeggende titel ‘niet alles kan’, aan dat er keuzes nodig zijn die vooral pijnlijke gevolgen zullen hebben voor sectoren die stikstofneerslag veroorzaken, zoals de landbouw, de bouw en het verkeer. Bouwers en boeren lieten hun ongerief blijken op het Malieveld en op vele andere plekken in het land omdat zij hun belangen en hun toekomstperspectief op het spel zagen staan.

Natuur afwegen tegen andere maatschappelijke en economische belangen

Deze ontwikkelingen weerspiegelen een verhit debat dat in de kern gaat over hoe in Nederland natuur wordt afgewogen tegen andere maatschappelijke en economische belangen. De aanleiding van deze situatie zijn de bindende afspraken die Nederland in Europees verband heeft gemaakt over het voortbestaan van bijzondere Europese soorten en leefgebieden in de Vogel- en Habitatrictlijn. Als het met deze beschermde natuur niet goed gaat, dan leggen deze afspraken juridische beperkingen op aan activiteiten rondom zo'n gebied. Precies dus waar Nederland nu staat met de stikstofcrisis. In het Natuurpact hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt om deze beschermde natuur te behouden en te herstellen, maar ook om de verbinding van natuur met de economie en de maatschappij te versterken. Op dit moment lijken natuur en economie echter met de rug naar elkaar te staan.

Terugblikken op ervaringen in afgelopen jaren om vooruit te komen

In deze tweede *Lerende evaluatie van het Natuurpact* blikken we terug op het natuurbeleid van de afgelopen tien jaar. We kijken hoe het gaat met de drie ambities van het Rijk en de provincies om 1) de biodiversiteit te verbeteren, 2) de maatschappij meer bij natuur te betrekken

en 3) natuur en economie meer met elkaar te verbinden. Wat leren we van de resultaten en ervaringen van de afgelopen jaren? Hoe kan het natuurbeleid in de huidige context het best komen tot het gewenste natuurherstel in samenhang met de maatschappij en economie, en met opgaven zoals klimaat en de omschakeling naar een kringlooplandbouw?

1.2 De aanleiding voor dit onderzoek

Natuurpact zet naast biodiversiteit in op betrekken samenleving bij natuurbeleid

Het Natuurpact uit 2013 markeert de laatste stap in de decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies. Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot en met 2027 (Ministerie van EZ & IPO 2013). Het Rijk en de provincies hebben daarbij naast het verbeteren van de biodiversiteit nieuwe ambities geformuleerd voor het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de relatie tussen natuur en economie. Provincies zijn hierbij verantwoordelijk voor de beleidsuitwerking en -uitvoering van de natuurplannen op het land. Het Rijk is verantwoordelijk voor de kaders, zoals financiën, Wet natuurbescherming, natuur in de grote wateren, en het nationaal water- en milieubeleid (zoals het stikstofbronbeleid). Het Rijk legt bovendien verantwoording af aan de Europese Commissie over het naleven van de Europese verplichtingen voor biodiversiteit.

Lerende evaluatie op verzoek van LNV en IPO

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om de vorderingen van het provinciaal natuurbeleid driejaarlijks te evalueren tot en met 2027. Het PBL voert dit onderzoek uit in samenwerking met Wageningen University & Research (WUR) en de Vrije Universiteit (VU). Het PBL heeft met IPO en LNV besloten dit onderzoek in de eerste evaluatie uit te voeren als een zogenaemde lerende evaluatie (PBL en WUR 2017). LNV en IPO wilden voor de tweede rapportage wederom een lerende evaluatie, vanwege hun positieve ervaringen bij de eerste evaluatie (Verwoerd et al. 2017 & 2019).

Het Rijk en de provincies hebben een grote en complexe opgave voor biodiversiteit, en het betrekken van de samenleving bij de natuur is nog grotendeels onontgonnen terrein. Er valt dan ook veel te leren van 12 provincies die op hun eigen manier hun natuurbeleid uitwerken en uitvoeren met verschillende partijen. De provincies en het Rijk willen de inzichten uit de lerende evaluatie gebruiken om hun beleid en/of de uitvoeringspraktijk tussentijds aan te passen om hun doelen te halen.

1.3 Onderzoeksonderwerp, vragen en methoden

1.3.1 Onderzoeksonderwerp

Realisatie Natuurnetwerk en bevorderen betrokkenheid bij natuur staan centraal

Het onderzoeksonderwerp van deze evaluatie zijn de provinciale beleidsstrategieën voor het realiseren van het Natuurnetwerk en het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid via een duurzaam gebruik, beleving en actieve betrokkenheid bij natuur. Uit de eerste evaluatie bleek dat het Rijk en de provincies nog veel vragen hebben over hoe ze de ambities voor het betrekken van maatschappij bij natuur kunnen uitwerken in doelen en beleidsstrategieën. In deze tweede evaluatie kijken we terug op de voortgang hiermee. In de evaluatie beoordelen we het gezamenlijke effect van de beleidsstrategieën van de provincies als geheel. We gebruiken individuele of groepen van provincies hierbij vooral als illustratie voor de werking of resultaten van dit beleid.

Nadruk ligt op resultaten van beleidsstrategieën vanaf 2011

In deze tweede evaluatie van het Natuurpact ligt de nadruk op de ervaringen en bereikte resultaten van deze beleidsstrategieën tot nu toe. We kijken vanaf begin 2011, omdat dit het eerste jaar is dat provincies de vernieuwing van hun natuurbeleid oppakten na de aankondiging van de decentralisatie eind 2010. In deze evaluatie blikken we daarbij ook terug op de voortgang die geboekt is sinds de eerste evaluatie (2017) die vooral vooruit keek (ex-ante).

Natuurnetwerk ruggengraat van natuurbeleid

Het realiseren van het Natuurnetwerk is de belangrijkste strategie in het Nederlandse natuurbeleid. In het Natuurpact hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over het vergroten en versterken van het Natuurnetwerk op het land en de benodigde middelen hiervoor. Uit de eerste evaluatie bleek dat realisatie nog een grote inspanning van provincies zou vergen omdat de medewerking van veel partijen nodig is. In deze evaluatie kijken we hoe het er hiermee voor staat.

Landbouw essentieel voor afmaken Natuurnetwerk

De landbouwsector is essentieel voor de realisatie van dit Natuurnetwerk, voor zowel de uitbreiding als het realiseren van de beoogde kwaliteit, bleek uit de eerste evaluatie (zie PBL & WUR 2017). We kijken daarom naar de beleidsstrategieën van provincies om deze bedrijven bij dit netwerk te betrekken.

Leren van beleidsvernieuwing nodig voor realiseren opgaven

Tot slot zijn provinciale beleidsvernieuwingen en het leren van deze vernieuwing belangrijk om de beleidsopgaven te kunnen realiseren. Dit vergt lerend vermogen in het netwerk rondom concrete projecten en in de provinciale organisatie, zodat lessen leiden tot benodigde aanpassingen in beleidsstrategieën. We onderzoeken in deze evaluatie daarom waarover provincies leren en hoe zij lerend vermogen opbouwen.

Agrarisch natuurbeheer en deel beleid voor natuur en economie buiten scope

Het stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer en het beleid van provincies gericht op andere bedrijven dan landbouw en recreatie komen in deze tweede evaluatie niet aan bod. Er zijn in het Natuurpact belangrijke afspraken gemaakt over het agrarisch natuurbeheer (ANLb), maar het stelsel is in 2016 herzien en er zijn nu nog geen effecten vast te stellen. Het ANLb en het beleid voor natuur en economie gericht op andere bedrijven dan landbouw en recreatie komen in latere evaluaties aan de orde als er meer resultaten en effecten zichtbaar zijn.

1.3.2 Onderzoeksvragen en toetsingscriteria

Brengt het provinciale natuurbeleid de hoofdambities dichterbij?

De centrale vragen in dit onderzoek is: in welke mate hebben provincies in de afgelopen jaren met hun beleidsstrategieën de drie hoofdambities uit het natuurbeleid dichterbij gebracht; hoe is deze voortgang te verklaren; en hoe hebben provincies hierbij geleerd? We willen zo inzicht krijgen in de bijdrage van de beleidsinspanningen aan het halen van de hoofdoelen uit het natuurbeleid (oftewel: hoe effectief is het beleid?).

Voor de ambitie biodiversiteit toetsen we de bijdrage van het beleid aan de waargenomen ontwikkeling in het aantal kenmerkende soorten en het areaal ingerichte nieuwe natuur in het Natuurnetwerk.

Rijk en provincies willen de verbinding van mensen met natuur vergroten, zoals door recreatie in de natuur.



Voor de ambitie maatschappelijke betrokkenheid toetsen we de bijdrage van het beleid aan de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke partijen bij natuur. Bij de ambitie voor natuur en economie ten slotte, kijken we naar de deelname van boeren aan de ontwikkeling van het Natuurnetwerk en de rol van recreatiebedrijven bij recreatieve voorzieningen voor natuur. We onderzoeken de ontwikkeling, ervaringen met en resultaten van de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid. We willen zo de bijdrage van het beleid vaststellen en in beeld brengen welke factoren hierbij van belang zijn. Het PBL heeft op eigen initiatief de samenhang van het natuurbeleid met het landbouw- en het klimaatbeleid in kaart gebracht om te kijken welke rol die speelt of kan spelen bij het realiseren van de ambities. Hiermee willen we aanknopingspunten in beeld brengen hoe het Rijk en de provincies het natuurbeleid kunnen versterken en de samenhang met andere opgaven kan vergroten.

Kosteneffectiviteit nog geen onderdeel van deze evaluatie

Bij de start van het onderzoek waren veel provincies nog volop bezig met de uitvoering van vernieuwende beleidsstrategieën en ontbraken hiervoor nog resultaten. In een volgende evaluatie zullen we de analyse van kosteneffectiviteit van de belangrijkste keuzes rondom beleidsstrategieën samen met de provincies oppakken.

1.3.3 Onderzoeksmethoden

Evaluatie van het Natuurpact opgezet als een lerende evaluatie

De evaluatie van het Natuurpact is opgezet als een lerende evaluatie (zie Van Veen et al. 2016; Folkert et al. 2018; Van der Steen et al. 2018). In een lerende evaluatie komen 'leren' en 'evalueren' bij elkaar. In een lerende evaluatie gaat het zowel om het in beeld brengen van de bijdrage van de beleidsinspanningen aan de beoogde doelen als om het beleidsleren en de samenwerking tussen betrokkenen (Van der Meer & Edelenbos 2006). Lerend evalueren betekent dat onderzoekers samen met betrokkenen bij het beleid evalueren (zie figuur 1.1). Het formuleren van de onderzoeksvragen, het verzamelen van de gegevens, de interpretatie van deze gegevens en het opstellen van handelingsopties voeren we uit in een gezamenlijk leerproces. We evalueren de ontwikkeling en de uitvoering van beleid terwijl dit plaatsvindt in plaats van te wachten tot het is afgerond. Dit gebeurt gedurende de beleidsontwikkeling en -uitvoering zodat de beleidsbetrokkenen de opgedane inzichten zelf direct kunnen gebruiken om hun beleid – indien nodig – tussentijds aan te passen. Naast een toets op het halen van resultaten en doelen, besteden we in een lerende evaluatie veel aandacht aan de werking van de beleidsinspanningen bij het boeken van resultaten: 'wat werkt wel en wat werkt niet'?

Lerend evalueren om kwaliteit, bruikbaarheid en impact onderzoek te vergroten

We beogen met lerend evalueren de kwaliteit, bruikbaarheid en impact van het onderzoek onder beleidsbetrokkenen te vergroten. Uit een review van de VU van de eerste Lerende evaluatie van het Natuurpact blijkt dat deze aanpak de kwaliteit en bruikbaarheid van het onderzoek inderdaad heeft vergroot (Verwoerd et al. 2019 & 2017).

Borging onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek

De opdrachtformulering en uitvoering van het evaluatieonderzoek in het kader van de lerende evaluatie van het Natuurpact vindt plaats binnen kaders van de aanwijzingen op de planbureaus (Staatscourant 2012) om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen (zie ook PBL 2019; Verwest et al. 2019). Het onderzoek is aangestuurd door een interne stuurgroep. Het PBL heeft het onderzoek uitgevoerd op basis van de interne kwaliteitsprocedure. Het project is intern gereviewd middels een start- (aan het begin), midterm- (halverwege) en eindseminar (aan het eind) waarbij externen en collegaonderzoekers die niet bij het onderzoek zijn betrokken het onderzoeksmateriaal bespreken. Het rapport is gereviewd door twee externe wetenschappers Hens Runhaar, buitengewoon hoogleraar beheer van biodiversiteit in agrarisch landschap aan de WUR en universitair hoofddocent governance van natuur en biodiversiteit aan de Universiteit Utrecht, en Duncan Liefferink, universitair docent milieubeleid aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarnaast is het rapport gereviewd door medewerkers bij LNV en de provincies namens de externe verzoekers en de leden van de maatschappelijke klankbordgroep. Het management van PBL heeft ten slotte het eindrapport vastgesteld. Net zoals bij de eerste evaluatie zal de VU de meerwaarde van deze tweede lerende evaluatie in beeld brengen en hierover eind 2020 publiceren.

Combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek

In het onderzoek hebben we zowel kwalitatieve informatie als kwantitatieve informatie gebruikt en de daarmee gerelateerde verschillende onderzoeksmethoden (zie tabel 1.1). Door informatie uit verschillende bronnen te combineren beogen we een breder onderbouwd verhaal te maken met meerdere invalshoeken dan op basis van alleen kwalitatieve of kwantitatieve methoden. De lerende aanpak voegt hier nog een dimensie aan toe: de onderzoeksbevindingen zijn besproken met de beleidsbetrokkenen en verrijkt met hun inzichten, ervaringen en percepties. In de verdiepingshoofdstukken vindt u nadere informatie over de gebruikte gegevens en methoden en verwijzingen naar nadere details of overige bronnen die we hebben geraadpleegd. Een beschrijving van de uitkomsten van de gebruikte onderzoekscasussen hebben we in tekstkaders opgenomen in de verdiepingshoofdstukken.

Tabel 1.1

Overzicht van gebruikte onderzoeksmethoden bij de lerende evaluatie en achtergrondrapportages.

| | Verbeteren biodiversiteit (hoofdstuk 3) | | Versterken maatschappelijke betrokkenheid (hoofdstuk 4) | Versterken relatie natuur en economie (hoofdstuk 5) | | Lerend vermogen (hoofdstuk 3 en 4) |
|------------------------|--|---|--|--|---|--|
| | Analyse biodiversiteit Natuurnetwerk | Analyse vergroten en beheer Natuurnetwerk | Analyse maatschappelijke betrokkenheid | Analyse landbouw | Analyse recreatie | |
| Kwantitatief onderzoek | Gis-analyse monitoringsgegevens Statistische analyse | VRN-rapportage provincies | Uitgaven provincies aan maatschappelijke organisaties uit jaarverslagen en provinciale subsidie-aankondigingen | Gis-analyses data agrarische bedrijven | | |
| Kwalitatief onderzoek | Literatuurreview | Landelijke review: interviews en documentanalyse provincies Casestudy: interviews en documentanalyse | Landelijke review: interviews en documentanalyse provincies Casestudy: interviews en documentanalyse | Landelijke review: Interviews en documentanalyse provincie Casestudy: interviews en documentanalyse | Casestudy: interviews en documentanalyse | Casestudy: interviews en documentanalyse |
| Lerende aanpak | Bilaterale consultaties Sessie IPO-werkgroep Monitoring Workshop handelingsperspectieven | Sessies IPO-werkgroep Natuurbeleid Groepsreviews Workshop handelingsperspectieven | Werkessie IPO-werkgroep Natuurbeleid Groepsreviews Workshop handelingsperspectieven | Bilaterale consultaties Groepsreview Workshop handelingsperspectieven | Groepsreview Workshop handelingsperspectieven | Sessies IPO-werkgroep Natuurbeleid Workshop handelingsperspectieven |
| Publicaties | Van der Hoek et al. 2020 | Wit et al. 2018; Kuindersma et al. 2020 | Wit et al. 2018; Bouwma et al. 2020 | Gerritsen et al. 2020 | Bouwma et al. 2020 | Kunselaar et al. 2020 |

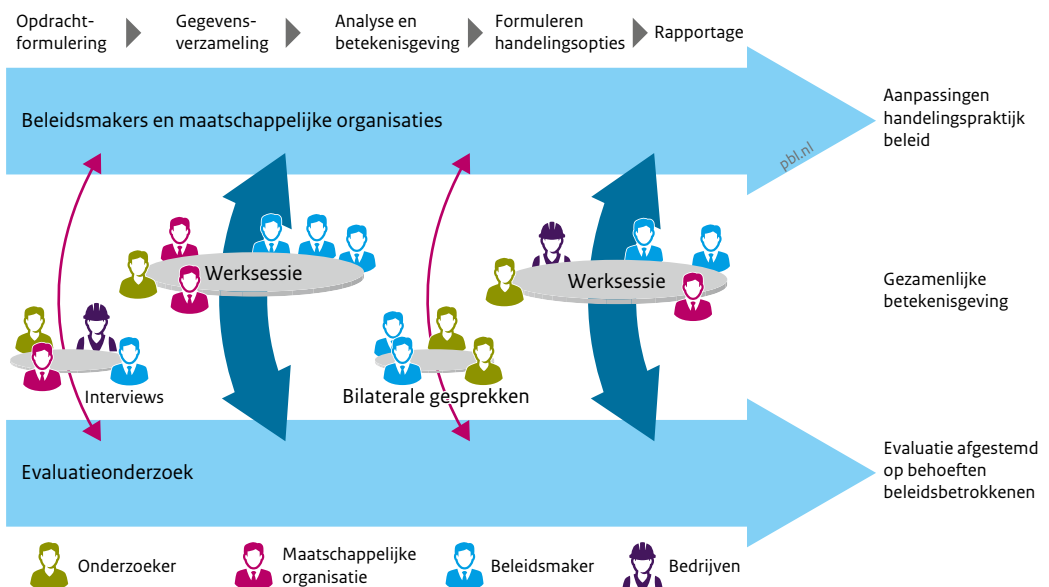
Gezamenlijk leerproces voor aansluiten onderzoek op beleidspraktijk

Tussen het onderzoek en de beleidspraktijk zijn regelmatig interactiemomenten georganiseerd (zie figuur 1.1). Om het onderzoek goed te kunnen aansluiten bij de beleidspraktijk is voortdurend afstemming nodig (Folkert et al. 2018). Hierbij gaat het om een gelijktijdige verrijking van zowel het onderzoeksproces als het beleidsproces. Deze afstemming vindt plaats op verschillende niveaus.

De interactie tussen onderzoek en praktijk vindt ten eerste plaats in gezamenlijke leer- of werksessies waarvoor provincies, Rijk en maatschappelijke organisaties zijn uitgenodigd. Zoals de werksessies over maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, werksessies over uitkomsten van het casuonderzoek met direct betrokkenen en andere geïnteresseerden (groepsreviews) en de workshop over handelingsperspectieven. Deze interactie dient om informatie op te halen en om onderling ervaringen uit te wisselen. Hiermee faciliteren we dus ook het gesprek over de beleidspraktijk tussen provincies onderling en met maatschappelijke partners en het Rijk.

Ten tweede vindt structureel overleg plaats met vertegenwoordigers van de verzoekers van het onderzoek van het ministerie van LNV en IPO over de voortgang, uitwerking en beleidsrelevantie van het onderzoek.

Figuur 1.1
Lerend evalueren in de praktijk



Bron: PBL

Een lerende evaluatie is een gezamenlijk proces tussen onderzoekers en de beleidspraktijk.

Ten derde is er structureel interactie via de IPO-werkgroep natuurbeleid die het onderzoek inhoudelijk en procesmatig begeleidt, en bijvoorbeeld een werksessie organiseert over analyse van het provinciaal natuurbeleid of over resultaten over het lerend vermogen. Elke provincie wordt in dit tweemaandelijks overleg vertegenwoordigd door een eigen beleidsmedewerker. Deze organiseren het proces voor de evaluatie binnen hun provincie en zijn zo de schakel tussen hun provincie en het evaluatieonderzoek.

Ten vierde is er een maatschappelijke klankbordgroep met vertegenwoordigers van diverse organisaties¹ onder voorzitterschap van Ina Adema (burgemeester van Lelystad en lid van het begeleidingscollege van het PBL). Deze klankbordgroep komt tweemaal per jaar bij elkaar en geeft gevraagd en ongevraagd advies op de nadere uitwerking van het onderzoek. Ten vijfde vindt de interactie plaats tussen onderzoek en praktijk en tussen provincies en maatschappelijke partners tijdens de reguliere onderzoeksactiviteiten zoals in interviews over het beleid en de beleidspraktijk met beleidsbetrokkenen.

Interactie in evaluatieproces in vijf fasen

Het proces voor deze tweede lerende evaluatie is opgedeeld in vijf fasen: 1) opdrachtformulering, 2) gegevens verzamelen, 3) analyse en betekenisgeving, 4) formuleren handelingsopties en 5) rapportage. Hieronder behandelen we wat er in de verschillende fasen gebeurt in het onderzoek tussen de onderzoekers en de betrokkenen in de beleidspraktijk.

Fase 1: Opdrachtformulering

De eerste fase van de lerende evaluatie draait om de opdrachtformulering. Samen met het Rijk en de provincies bepalen we het onderzoeksonderwerp en formuleren we de onderzoeksvragen. In de tweede evaluatie hebben we daarbij voortgebouwd op het gezamenlijke evaluatiekader voor het eerste evaluatieonderzoek (PBL & WUR 2015). Het resultaat van deze fase is een breedgedragen opdracht met een evaluatiekader waarin de te onderzoeken beleidsstrategieën, doelen en ambities, onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak zijn geformuleerd.

Fase 2: Gegevensverzameling

In de tweede fase gaat het om het vergaren van en gezamenlijk interpreteren van de informatie over de provinciale beleidspraktijk. Denk hierbij aan interviews met beleidsmedewerkers over de ontwikkeling en uitvoering van beleidsstrategieën, aan casestudy's over de ervaringen van provincies en betrokken partijen (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven) met het gevoerde beleid, het verzamelen van gegevens over de voortgang van de vergroting van het Natuurnetwerk, gegevens over de getroffen herstelmaatregelen en de toestand en trends van de natuur. In een gezamenlijke sessie hebben we de ontwikkelingen voor het beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur besproken. Dit heeft geleid tot een gedeeld beeld over de doelen en bijbehorende beleidsstrategieën met de hierbij achterliggende veronderstellingen bij dit onderwerp.

¹ Natuurmonumenten, Stichting Landschappen NL, Staatsbosbeheer, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), Recron, Rabobank, Federatie Particulier Grondbezit (FPG), Boeren natuur, Metropoolregio Amsterdam, Vereniging Markdal, SoortenNL, IVN instituut voor natuur en milieu educatie, De Natuur en Milieufederaties en Unie van Waterschappen.

In een werksessie met de IPO-werkgroep Natuurbeleid hebben we samen de resultaten over de ontwikkeling van de beleidsstrategieën besproken en aanvullingen gekregen. In een bilaterale consultatie hebben we per provincie de gegevens besproken over de getroffen natuurmaatregelen en de toestand en trends van de natuur in het Natuurnetwerk. Deze gegevens zijn de basis voor de analyse over de bijdrage van natuurmaatregelen, die provincies laten treffen, aan de ambitie voor het verbeteren van de biodiversiteit. Deze werkwijze heeft geleid tot kwalitatief betere en breder gedragen gegevens.

Fase 3: Analyse en betekenisgeving

In de derde fase zijn de interacties gericht op gezamenlijke betekenisgeving van de onderzoeksbevindingen. Voor het bespreken van de uitkomsten van de casestudies hebben we vijf werksessies georganiseerd (bekend als 'groepsreviews') met betrokkenen en andere geïnteresseerden van provincies, het Rijk en maatschappelijke partijen. Deze werksessies gingen over: 1) betrokkenheid van burgers en vrijwilligers bij natuur 2) ontwikkeling Natuurnetwerk door grondeigenaren en gebiedsprocessen 3) natuurbeheer en handhaving 4) zorg en recreatie met natuur 5) betrokkenheid van de landbouw bij het Natuurnetwerk. In deze groepsreview hebben we de resultaten van de casestudy's besproken met de direct betrokkenen. Daarna hebben we de uitkomsten besproken met de andere aanwezigen. Ze hebben daarbij kunnen aangeven in welke mate ze uitkomsten herkennen en ervaringen uitgewisseld over elkaars aanpak. Dit heeft geleid tot breedgedragen uitkomsten en een beeld of de uitkomsten breder gelden dan alleen voor de onderzochte casussen.

Fase 4: Handelingsopties

In de vierde fase zijn op basis van de conclusies uit het onderzoek handelingsperspectieven en beleidsopties ontwikkeld met betrokkenen van Rijk, provincies en maatschappelijke organisaties tijdens een gezamenlijke werksessie. Naast de uitwisseling van ideeën en ervaringen resulteert een werksessie dus in handelingsperspectieven en beleidsopties. Daarnaast is er een speciale leersessie gehouden met de gedeputeerden voor natuur van alle provincies en de directeur Natuur van het ministerie van LNV. Hierbij zijn de resultaten uit het onderzoek gepresenteerd. De sessie resulteert in suggesties voor het verder aanscherpen van de handelingsopties.

Fase 5: Rapportage

Ten slotte hebben we in de vijfde fase de bevindingen en aanbevelingen op papier gezet. In deze fase is er geen samenwerking geweest met de beleidspraktijk. Het rapport is eerst intern gereviseerd bij het PBL. De bevindingen zijn vervolgens gedeeld met alle betrokkenen en het rapport is wetenschappelijk gereviseerd door twee externe wetenschappers (Hens Runhaar (WUR/UU) en Duncan Liefverink (RU)). De directie van het PBL heeft na het verwerken van het externe commentaar het rapport vastgesteld.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk bespreken we de ambities en de beleidsopgaven uit het Natuurpact en hoe de provincies hieraan invulling hebben gegeven met hun beleidsstrategieën. In hoofdstuk 3 kijken we of de beleidsstrategieën van de provincies de ambities en doelen voor biodiversiteit in het Natuurnetwerk dichterbij hebben gebracht en hoe we deze resultaten kunnen verklaren. We kijken ook welke aanknopingspunten de resultaten opleveren voor mogelijke handelingsperspectieven om de bijdrage aan deze ambitie te vergroten. We volgen dezelfde aanpak in hoofdstuk 4 voor de ambitie om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te versterken en tot slot in hoofdstuk 5 voor het verbinden van natuur met landbouw en recreatie.

Vertegenwoordigers van Rijk, provincies, maatschappelijke partners en onderzoekers in overleg over handelingsopties.



2 Natuurbeleid Natuurpact en verwant beleid

Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid. De drie hoofdambities betreffen het verbeteren van de biodiversiteit, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie. De provincies zijn verantwoordelijk voor de beleidsformulering en uitvoering om deze ambities dichterbij te brengen. Het Rijk zorgt voor de financiële kaders, het nationale water- en milieubeleid, de wettelijke kaders en legt verantwoording af aan de Europese Commissie voor het voldoen aan de Europese verplichtingen voor biodiversiteit.

In dit hoofdstuk bespreken we de binnen het Natuurpact gemaakte afspraken over de drie hoofdambities in het Nederlandse natuurbeleid, de financiën en de huidige beleidsopgaven daarbij. We bekijken hoe provincies de gekozen beleidsstrategieën de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en uitgevoerd. Tot slot bespreken we de ontwikkeling van het klimaat-, landbouw-, water- en stikstofbeleid omdat dit beleid van belang is voor de provincies en het Rijk om hun ambities uit het Natuurpact te realiseren.

2.1 Ambities, opgaven en financiën Natuurpact

2.1.1 Verbeteren van de biodiversiteit

Rijk en provincies willen biodiversiteit in Nederland verbeteren

Het Natuurpact is erop gericht om de biodiversiteit in Nederland te behouden en te verbeteren. Biodiversiteit gaat over de verschillende soorten planten en dieren en de leefgemeenschappen die zij vormen. In de afgelopen eeuw is de biodiversiteit in Nederland sterk achteruitgegaan door het verdwijnen van soorten en hun leefgebieden. Dit komt door verandering in landgebruik en vervuiling als gevolg van een groeiende bevolking, verstedelijking, industrialisatie en intensivering van landbouw en visserij. Het beschermen van biodiversiteit is belangrijk vanwege de intrinsieke waarde van natuur, maar ook vanwege de diensten en goederen die de natuur levert voor maatschappij en economie (CLO 2019). Voorbeelden van zogenoemde ecosystemediensten zijn bestuiving van gewassen door insecten, zuivering van lucht en water en bescherming tegen overstromingen.

Het beleid voor biodiversiteit heeft een lange geschiedenis. Het Biodiversiteitsverdrag (1992), de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (1979 & 1992) en de Kaderrichtlijn Water

(2000) vormen de internationale kaders voor het Nederlandse natuurbeleid. Deze kaders zijn verankerd in de Wet natuurbescherming en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. In het Natuurpact staan de afspraken over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid op het land.

Natuurpact vooral gericht op Europese natuurdoelen

Het Rijk en de provincies richten zich bij het verbeteren van biodiversiteit vooral op de Europese natuurdoelen. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR). De Vogel- en Habitatrictlijn vereisen dat Nederland specifieke soorten en habitattypen beschermt die vermeld zijn in de twee richtlijnen. Nederland dient voor een deel van deze soorten en habitattypen Natura 2000-gebieden aan te wijzen als belangrijk instrument om hun bescherming te borgen. Het gaat hierbij om een klein deel van alle soorten en habitattypen die in Nederland voorkomen. Naast de VHR is de Kaderrichtlijn Water (KRW) belangrijk in het natuurbeleid. De Kaderrichtlijn Water heeft als doel om de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen. Maatregelen uitgevoerd in het kader van de KRW kunnen zo ook bijdragen aan het verbeteren van de condities voor natuur.

In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken dat ze voor het verbeteren van de biodiversiteit streven naar het realiseren van een robuust Natuurnetwerk, een netwerk dat tegen een stootje kan. Hiervoor hebben Rijk en provincies afgesproken om in de periode 2011 tot en met 2027 de kwaliteit van het bestaande netwerk te verbeteren en 80.000 hectare nieuwe natuur aan dit netwerk toe te voegen. Daarnaast zijn ze overeengekomen de natuur buiten dit netwerk een impuls geven. Met al deze maatregelen willen het Rijk en de provincies een 'forse extra stap' zetten op weg naar de doelen van de Vogel- en Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Water. Provincies hebben dit beleid in detail uitgewerkt in natuurvisies, ambitiekaarten en beheerkaarten voor het Natuurnetwerk, aanwijzingsbesluiten en beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. De subsidieregelingen Natuur en Landschap (SNL), Agrarisch Natuurbeheer (ANLB) en Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL) regelen de geldstromen voor de diverse partijen die deze natuur beheren.

Opgave voor Vogel- en Habitatrictlijn is groot

Voor het verbeteren van de biodiversiteit staan in het Natuurpact de doelstellingen voor de Vogel- en Habitatrictlijnopgaven én de opgave voor het verbeteren van de kwaliteit van het Natuurnetwerk centraal. De doelstelling van de Habitatrictlijn is het op de lange termijn bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats. Daarnaast geldt de eis dat soorten en habitattypen niet mogen verslechteren. In het Natuurpact is afgesproken om een forse stap te zetten in het doelbereik van de landelijke doelstelling. De laatste VHR-rapportage over de periode 2013-2018 laat zien dat de opgave groot is (LNV 2019; CLO-indicator 1604) (zie figuur 2.1). De opgave is ongeveer gelijk gebleven met de rapportage van zes jaar geleden (over de periode 2007-2012).

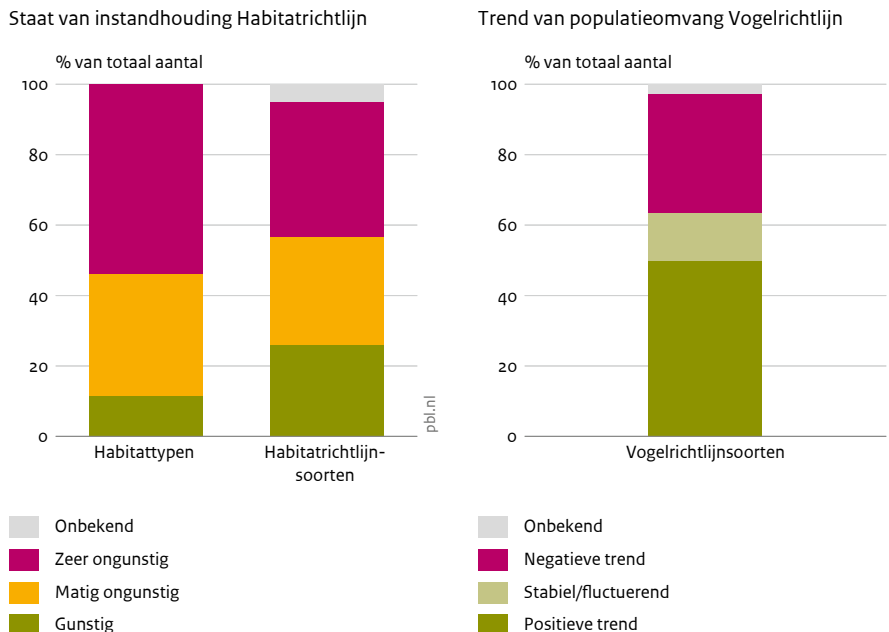
In Nederland hebben slechts enkele habitattypen (circa 10 procent) van de Habitatrictlijn een gunstige staat van instandhouding. De overige habitattypen (circa 90 procent) hebben een matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding. Met de plant- en diersoorten van de Habitatrictlijn gaat het iets minder slecht. Ongeveer driekwart van de soorten verkeert in een

matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding. Van circa 30 procent van de habitattypen en bijna 40 procent van de planten- en diersoorten is de trend positief of is de gunstige staat van instandhouding reeds bereikt. Daar staat tegenover dat voor ruim 20 procent van de habitattypen en -soorten de staat van instandhouding ongunstig is en dat die verder afneemt (LNV 2019). De populatieomvang van de broedvogels en niet-broedvogels wordt groter en ongeveer de helft van de soorten heeft een positieve trend in de populatieomvang. Daar staat tegenover dat een derde van deze populaties juist in omvang achteruitgaat (figuur 2.1). Om een gunstige staat van instandhouding te realiseren, is het aanwijzen en nemen van maatregelen voor soorten en habitattypen in de Natura 2000-gebieden belangrijk. Echter het is ook nodig om maatregelen in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden of zelfs daarbuiten te treffen omdat een deel van de habitattypen en soorten ook daar voorkomt (Bouwma et al. 2009).

Uit de eerste evaluatie van het Natuurpact bleek dat als provincies hun natuurplannen volledig uitvoeren het percentage VHR-soorten met geschikte condities op het land kan toenemen tot maximaal 65 procent (PBL & WUR 2017). De resterende opgave (35 procent) ligt met name bij het ecosysteem ‘natuurlijke graslanden’ waar nog voor geen enkel habitattype of kenmerken

Figuur 2.1

Staat van instandhouding van Habitatrictlijn en trend van Vogelrichtlijn, 2013 – 2018



Bron: Ministerie van LNV; bewerking PBL

Een groot deel van de soorten en habitattypen van de Habitatrictlijn heeft een zeer ongunstige staat van instandhouding in de periode 2013-2018.

de VHR-soort een gunstige staat van instandhouding wordt behaald (resterende opgave 100 procent). Ook voor de ecosystemen 'heide en ven' is de resterende opgave groot, waarbij circa 60 procent van deze habitattypen nog ongunstig is (WUR 2020).

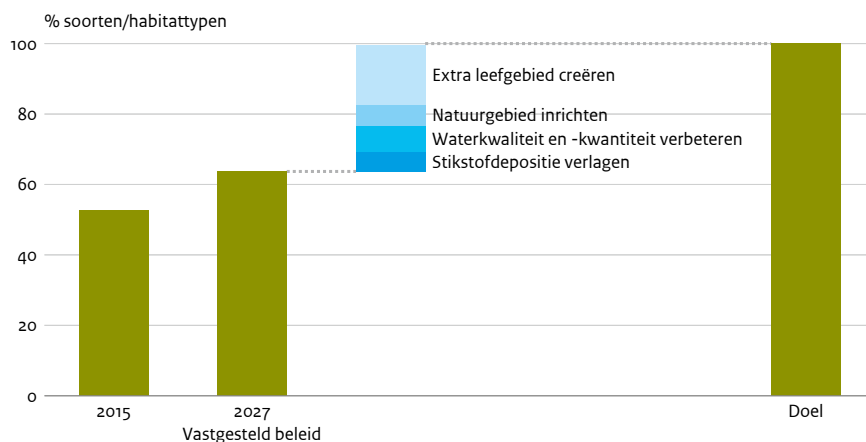
Er zijn verschillende oorzaken voor de resterende VHR-opgave, zoals een overbelasting met stikstof, de kwaliteit en beschikbaarheid van water en een tekort aan geschikt leefgebied. Een overbelasting met stikstof is maar een van de oorzaken van de restopgave voor de VHR. Deze restopgave is aan te pakken met het bestrijden van de stikstofdepositie, het verbeteren van de waterkwaliteit en beschikbaarheid van voldoende water, het inrichten van natuurgebieden en het creëren van extra leefgebied buiten het Natuurnetwerk, zoals modelberekeningen laten zien (PBL 2019b; figuur 2.2).

Opgave voor verbetering kwaliteit Natuurnetwerk is groot

De opgave voor het verbeteren van de kwaliteit van het Natuurnetwerk is groot. Deze opgave omvat meer soorten en habitattypen dan die beschermd zijn met de VHR. Circa 60 procent van het areaal landnatuur binnen het Natuurnetwerk heeft een (vrij) lage ecosystemekwaliteit, op basis van het voorkomen van het aantal kenmerkende planten, vlinders en vogels (CLO-indicator 1518). Zo heeft 70 procent van het areaal aan moerasgebied een (vrij) lage kwaliteit en voor open duin gaat het om 25 procent. Dit komt – zoals hierboven aangegeven voor VHR-soorten – doordat de gebieden onder druk staan, waardoor de water-, milieu- en ruimtecondities onvoldoende zijn voor de kenmerkende soorten (zie Provinciale Natuurindicatoren CLO-PNI).

Figuur 2.2

Gemiddelde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding landnatuur



Bron: PBL

Om de VHR-doelen te kunnen halen moet de stikstofbelasting omlaag, moeten de watercondities verbeteren en is er meer geschikt leefgebied nodig na volledige realisatie van het beleid dat voortkomt uit het Natuurpact.

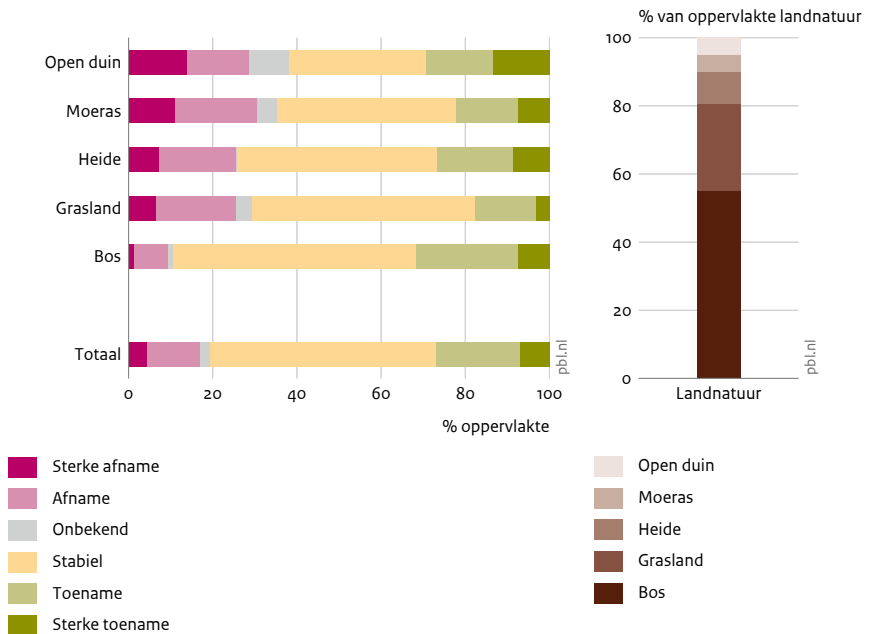
De afname van de kwaliteit van landnatuur sinds 1994 is gestopt en er is sinds 2005 gemiddeld genomen sprake van een stabilisatie (CLO-indicator 2052). Circa 30 procent van het areaal landnatuur in het Natuurnetwerk kent tussen perioden 2010-2017 en 2002-2009 een toename van het aantal kenmerkende planten, vogels en vlinders, maar daar staat tegelijkertijd een afname van circa 20 procent van het areaal tegenover (Van der Hoek et al. 2020). Netto gezien betekent dit een verbetering, maar er is nog geen sprake van het gewenste herstel in het Natuurnetwerk. Het landelijk beeld wordt gedomineerd door de toename in bossen. Bos maakt namelijk circa 55 procent uit van het totale areaal landnatuur. Het beeld is sterk wisselend per ecosysteemtype. Voor elk ecosysteemtype zijn er gebieden te vinden die verbeteren, maar zijn er ook gebieden die verslechteren (zie figuur 2.3). Voor de bossen geldt (in oppervlakte gemeten) sinds 2011 een netto toename, wat vooral komt doordat het Nederlandse bos steeds ouder wordt en het door natuurlijke verouderingsprocessen – zoals de afbraak van dood hout en blad – meer soorten krijgt. Andere ecosystemen zijn stabiel (heide en open duin) of gaan achteruit (moeras en grasland). Verder blijkt dat met name natuur die voor 2011 een lage kwaliteit had, verbetert terwijl natuur die voorheen een hoge kwaliteit had achteruitgaat.

Figuur 2.3

Verandering in aantal kenmerkende soorten per ecosysteemtype, 2010 – 2017 ten opzichte van 2002 – 2009

Verandering in aantal kenmerkende soorten

Aandeel per ecosysteemtype



Bron: SOVON, FLORON, De Vlinderstichting, provincies (beheertypenkaart); bewerking WUR/PBL

Er is ruimtelijk veel variatie in vooruitgang en achteruitgang van kenmerkende soorten in het Natuurnetwerk op het land.

Dit geldt voor alle ecosysteemttypen, ook binnen Natura 2000-gebieden. Er treedt dus wel herstel op, maar tegelijkertijd is er ook verdere achteruitgang van kwalitatief goede natuur.

2.1.2 Versterken van de maatschappelijke betrokkenheid

Rijk en provincies willen verantwoordelijkheid natuur delen met maatschappij

Het Natuurpact onderstreept het belang van het betrekken van de maatschappij bij natuur en het inspelen op maatschappelijke initiatieven. Maatschappelijke betrokkenheid wordt door provincies en Rijk breed gedefinieerd: het gaat hierbij zowel om beleving en gebruik van natuur als ook om actieve betrokkenheid bij natuur, zowel in de bebouwde omgeving, het landelijk gebied als in het Natuurnetwerk. Provincies willen dat een breed scala van partijen actief betrokken raakt bij natuur, het gaat dan om vrijwilligers, burger- en bewonersinitiatieven, scholen, zorginstellingen en bedrijven. De betrokkenheid van bedrijven wordt mede beïnvloed door het economische beleid (zie paragraaf 2.1.3).

Beleid maatschappelijke betrokkenheid kent weinig concrete doelen en afspraken

Voor het versterken van maatschappelijke betrokkenheid zijn geen concrete doelen of financiële afspraken vastgelegd in het Natuurpact. Ook hebben de meeste provincies hiervoor geen concrete doelen geformuleerd in hun natuurvisies of jaarplannen. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld Drenthe en Zuid-Holland die streven naar respectievelijk 5.000 en 13.500 'groene vrijwilligers' in hun provincie en Noord-Brabant en Overijssel die respectievelijk 25 en 100 procent van de schoolpleinen willen vergroenen in 2022 en 2025. Uit de analyse van de beleidsvisies blijkt dat de provincies hiermee een breed scala aan doelen willen bereiken (figuur 2.4). Hierbij gaat het om doelen die een directe bijdrage leveren aan natuur of natuurbeleid, zoals het creëren van draagvlak voor natuurbeleid of een actieve bijdrage aan het verbeteren van de biodiversiteit. Maar er zijn ook doelen waarbij natuur juist het middel is om het welzijn, de gezondheid en leefbaarheid te vergroten. Rijk en provincies hebben ook als doel om burgers en bedrijven ervan bewust te maken dat natuur essentieel is voor het welzijn en de economie. Alle provincies reserveren in hun provinciale begrotingen middelen om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten (zie hoofdstuk 4). Hierbij zetten ze in op het ondersteunen van groen vrijwilligerswerk, burgerinitiatieven en op initiatieven van maatschappelijke organisaties.

Rijk en provincies hebben geen formele concrete beleidsopgave

Omdat expliciete beleidsdoelen voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid in het Natuurpact ontbreken en de meeste provincies die niet nader hebben uitgewerkt, is er geen formele concrete beleidsopgave. In het algemeen willen de provincies met het versterken van maatschappelijke betrokkenheid de beleving, het gebruik en de actieve inzet voor natuur vergroten. De betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij natuur kent veel variatie. Respondentenonderzoek laat zien dat bijna 60 procent activiteiten voor de natuur onderneemt (zie figuur 2.5). Het merendeel van de ondervraagden onderneemt activiteiten in de eigen tuin als het plaatsen van netkastjes of het planten van streekeigen beplanting bij het huis. Een kleiner deel zet zich actief in voor onderhoud van het landschap, natuurstudie of natuureducatie (figuur 2.5).

Nederland heeft een lange traditie met netwerken van groene vrijwilligers. Vrijwilligers zetten zich in voor natuur bij diverse organisaties zoals het IVN, het provinciale Landschapsbeheer, soorten organisaties en bij de terrein beherende organisaties. Zij beheren natuur, monitoren natuur en geven voorlichting over de natuur (de herstellere, tellers en vertellers). De huidige schattingen van burgers die zich als vrijwilligers inzetten via natuurorganisaties variëren tussen de 80.000 en 100.000 (Roetemeijer 2016; Creemers & Laan 2018). Het aantal mensen dat actief meedoet aan natuurwerkdagen en het aantal mensen dat als vrijwilliger actief is bij Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten neemt sinds 2007 toe (Sanders et al. 2018). Landelijke cijfers over het aantal burgerinitiatieven of initiatieven van maatschappelijke organisaties in de zorg of op scholen ontbreken.

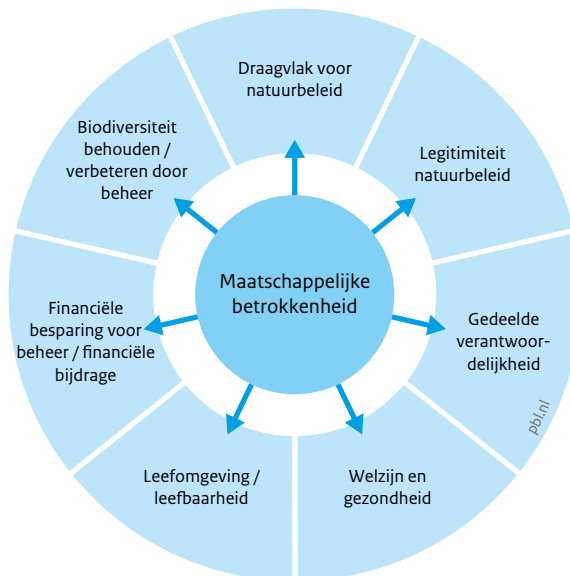
2.1.3 Versterken van de relatie tussen natuur en economie

Natuurpact voor versterken relatie tussen natuur en economie

Het versterken van de relatie tussen natuur en economie is een van de drie hoofddambities uit het Natuurpact. Het gaat hierbij enerzijds om het vergroten van het belang van natuur voor economische ontwikkeling en anderzijds om het vergroten van de bijdrage van ondernemers aan natuur door bijvoorbeeld ‘natuurinclusief’ ondernemerschap. Volgens het Natuurpact gaat het daarbij om combinaties tussen natuur, landbouw, recreatie en klimaat (Ministerie EZ & IPO 2013).

Figuur 2.4

Provinciale doelen voor versterken maatschappelijke betrokkenheid bij natuur



Bron: Gebaseerd op WUR 2017

Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur kent een breed scala aan doelen.

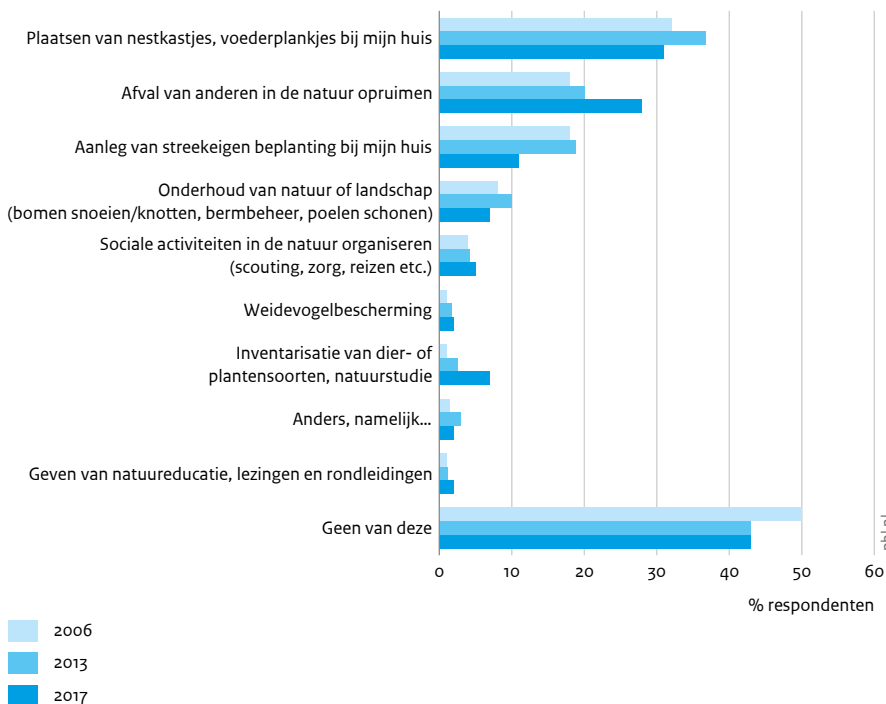
Natuur en economie kunnen elkaar versterken

Veel provincies willen dat natuur bijdraagt aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Dit is goed voor de regionale economie omdat een aantrekkelijke omgeving zorgt voor een aantrekkelijke woonomgeving en zo bedrijven kan aantrekken. Daarnaast wis de natuur van belang als leverancier van grondstoffen en diensten. De natuur levert verschillende

grondstoffen of diensten voor bedrijven om hun producten of diensten te kunnen maken. Denk aan recreatiemogelijkheden, vruchtbare grond, voedsel en drinkwater. Economische activiteiten moeten daarbij zoveel mogelijk rekening houden met natuur bij het maken van plannen, producten en diensten. Provincies en Rijk willen dat bedrijven zo min mogelijk impact hebben op natuur of beter dat ze de natuur duurzaam in stand houden of ontwikkelen (PBL & WUR 2017).

Figuur 2.5

Activiteiten voor natuur en landschap



Bron: Wageningen Environmental Research

Nederlanders ondernemen verschillende soorten activiteiten voor de natuur.

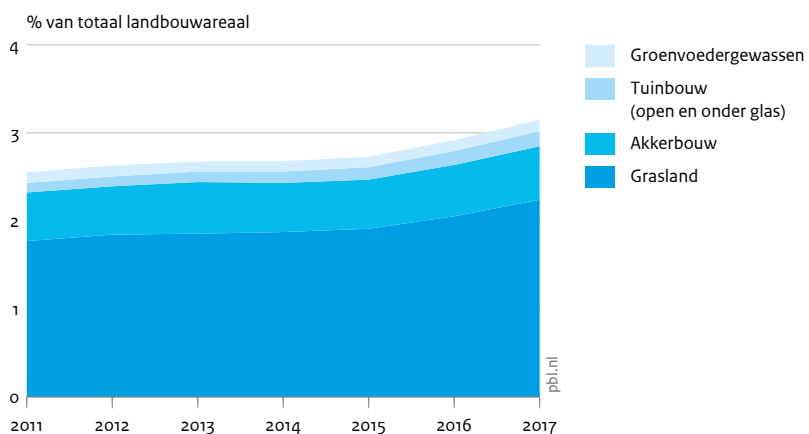
Voor versterken relatie natuur en economie zijn geen formele doelen geformuleerd

Ook voor de ambitie natuur en economie hebben het Rijk en de provincies geen concrete doelen of financiële afspraken vastgelegd in het Natuurpact. Zoals hierboven aangegeven richten ze zich op verschillende sectoren. In deze evaluatie kijken we maar naar een beperkt deel van de ambitie voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie (zie paragraaf 1.3). We beperken ons tot de provinciale beleidsstrategieën voor het betrekken van de landbouw bij het natuurnetwerk en recreatie bij natuur. De landbouw is de sector waar het Rijk en alle provincies zich vooral op richten. Dit komt omdat ongeveer twee derde van de oppervlakte van Nederland agrarisch is en de landbouw daarmee de grootste impact heeft op de natuur.

Het Rijk en de provincies willen graag dat de landbouw natuurinclusiever wordt om op die manier de natuur te verbeteren. Het gaat daarbij om het efficiënter gebruiken van grondstoffen, het sluiten van kringlopen, grondstoffen betrekken uit duurzaam beheerde ecosystemen, maar ook om natuur te ontwikkelen en te beheren op het eigen bedrijf.

Biologische bedrijven en landbouwbedrijven met bijbehorende nevenactiviteiten (multifunctionele bedrijven) gebruiken veelal extensievere natuurvriendelijker productietechnieken. Het marktaandeel van biologische bedrijven groeit, maar is nog steeds klein (circa 3 procent, zie figuur 2.6) en het areaal multifunctionele bedrijven groeit slechts beperkt (PBL 2018).

Figuur 2.6
Biologisch areaal



Bron: CBS Statline, SKAL Biocontrole

Het areaal biologische landbouw neemt toe, maar het aandeel blijft klein.

2.2 Ontwikkeling van het provinciale natuurbeleid

Decentralisatie en drie ambities leiden tot grotere diversiteit in strategieën

De provincies hebben tussen 2012 en 2018 provinciale natuurvisies ontwikkeld om het Natuurpact te vertalen naar concrete beleidsvoornemens voor hun eigen provincie. Sinds de decentralisatie van het beleid naar de provincies in 2011 is er een verscheidenheid aan provinciale beleidsstrategieën ontstaan. Deze diversiteit is enerzijds veroorzaakt door aanpassing van beleid aan de provinciale context die mogelijk is gemaakt door de decentralisatie, maar ook door de diverse inzet op de verbrede ambities ‘maatschappelijke betrokkenheid’ en ‘natuur en economie’. Deze verschillen bieden provincies kansen om van elkaar te leren over de aanpak en de werking van strategieën. Hoewel de verschillen tussen de provincies groot zijn en de ambities veelal met elkaar samenhangen, zijn voor elk van de afzonderlijke ambities wel globale provinciale beleidsstrategieën te onderscheiden (figuur 2.7) (Wit et al. 2018).

2.1.4 Financiering natuurbeleid Natuurpact

In het Natuurpact hebben het Rijk en de provincies afgesproken 415 miljoen euro per jaar in te zetten voor het vergroten van het doelbereik van de Europese natuurdoelen. Het Rijk draagt hieraan circa 354 miljoen euro per jaar bij en de provincies samen 61 miljoen per jaar tot en met 2027 (PBL & WUR 2017). Provincies zetten deze middelen vooral in voor het afmaken en kwaliteitsverbetering van het Natuurnetwerk. Een kleiner deel (circa 70 miljoen euro per jaar) zetten ze in voor het agrarisch natuurbeheer (Fontein et al. 2017; Boonstra & Nieuwenhuizen 2019). Een aantal provincies zoals Overijssel, Noord-Brabant en Gelderland vullen die bedragen nog aan met extra eigen financiering voor hun ambities voor biodiversiteit. Voor alle provincies samen bedraagt dit circa 78 miljoen euro per jaar in de periode 2016 tot en met 2027 (PBL & WUR 2017). In het Natuurpact zijn geen middelen beschikbaar gesteld voor het versterken van maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. Voor maatschappelijke betrokkenheid zetten provincies eigen middelen in. Voor alle provincies samen is dit 11 tot 13 miljoen euro in 2018. We hebben geen overzicht hoeveel geld provincies inzetten voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie.

Het Natuurnetwerk realiseren door agrarische zelfrealisatie en subsidiëring van beheer

Voor het vergroten van de biodiversiteit is het Natuurnetwerk de hoofdstrategie. Hierbij gaat het enerzijds om uitbreiding (nieuwe natuur) en anderzijds om beheer en kwaliteitsverbetering van het bestaande netwerk. Sinds 2013 is een aantal beleidsvernieuwingen ingezet, met name voor de uitbreiding van het netwerk. Zo zetten provincies in op realisatie van het Natuurnetwerk door agrarische grondeigenaren (agrarische zelfrealisatie) of laten ze externe partijen het gebiedsproces trekken (gebiedsprocessen met externe trekkers / nieuwe uitvoeringsarrangementen) (Wit et al. 2018; Kuindersma et al. 2020). Voorbeelden hiervan zijn de realisatie van het Natuurnetwerk door de Vereniging Markdal en door de Gelderse Natuur en Milieu Federatie in de Hattermerpoort. Tegelijkertijd zijn er ook provincies die de regie zelf in handen houden. Bij het beheer van het Natuurnetwerk speelt de Subsidie Natuur en Landschap een belangrijke rol. Er is sinds de vorige evaluatie meer aandacht gekomen voor de kwaliteitsverbetering van het Natuurnetwerk (Wit et al. 2018). Dit heeft te

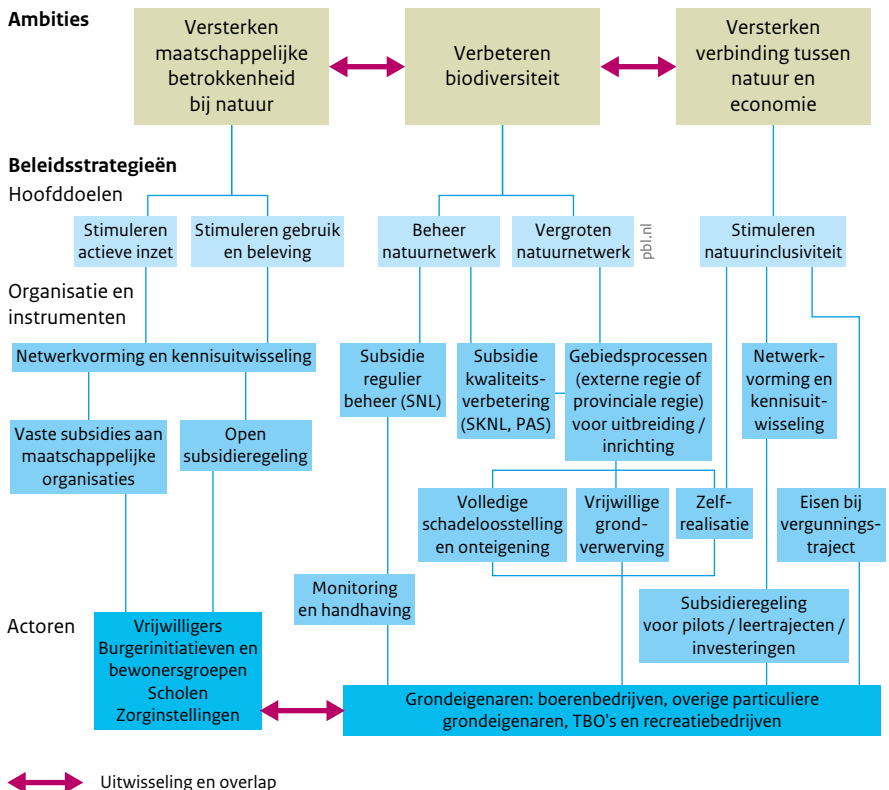
maken met de ontwikkeling van de nieuwe natuurbeheerplannen én de constatering dat ook binnen natuurgebieden de kwaliteit van natuur nog achteruitgaat. Hierdoor besteden provincies meer aandacht aan monitoring en handhaving.

Twee strategieën voor vergroten maatschappelijke betrokkenheid

Voor het versterken van maatschappelijke betrokkenheid zijn er twee hoofdstrategieën te onderscheiden: het stimuleren van actieve betrokkenheid bij natuur en het stimuleren van gebruik en beleving van natuur. Bij beide strategieën zetten provincies in op vaste samenwerking met maatschappelijke organisaties en stellen ze subsidies beschikbaar waar een breed scala aan partijen op in kan schrijven (Wit et al. 2018). Sinds 2013 bestaat de beleidsvernieuwing met name uit de ontwikkeling van pilots op het gebied van ‘groene burgerinitiatieven’ door bijvoorbeeld de provincie Overijssel, Drenthe, Utrecht en Noord-Brabant (PBL & WUR 2017).

Figuur 2.7

Uitwerking van ambities uit het Natuurpact provinciale beleidsstrategieën



Bron: PBL

Voor de drie ambities zijn diverse beleidsstrategieën ontwikkeld.

Diverse provincies stellen subsidieregelingen beschikbaar die burgers en andere maatschappelijke organisaties kunnen gebruiken om zelf natuur te ontwikkelen vanuit hun eigen visie. Sindsdien zijn veel subsidieprogramma's verlengd en is de samenwerking met maatschappelijke partijen verder vastgelegd in convenanten.

Strategieën voor natuur en economie zijn gericht op stimuleren natuurinclusiviteit

Voor het versterken van de verbinding van natuur met economie zet het merendeel van de provincies in op het stimuleren van natuurinclusief ondernemen. De aanpak voor natuurinclusieve landbouw richt zich op hoofdlijnen op het mobiliseren van ondernemers die meer natuurinclusief willen worden (bovenwettelijk) of die anderszins natuurmaatregelen willen nemen. Deze ondernemers worden ondersteund in het ontwikkelen van natuurinclusieve activiteiten, met *living labs*, proeftuinen, pilots, projecten, door informatie beschikbaar te stellen over het belang van natuur en door het uitwisselen van ervaringen in netwerken. Ook stimuleren provincies korte ketens tussen producent en consument, bijvoorbeeld in de vorm van boerderijwinkels, groentepakketten en boerenmarkten, samenwerking met ketenbedrijven en regionale samenwerking. Bovendien beogen provincies ondernemers te ondersteunen door flexibeler om te gaan met regels en procedures en via het beschikbaar stellen van subsidies en grond (Gerritsen et al. 2020). Provincies zetten sinds 2011 beleid in om recreatieve mogelijkheden in het landelijk gebied te vergroten. Ze doen dit met investeringssubsidies voor de ontwikkeling van recreatieve netwerken en Toeristische Overstappunten. Provincies zien recreatie en de beleving van natuur daarbij als een belangrijke positieve factor voor het welzijn en de gezondheid van mensen en als middel om de betrokkenheid bij natuur te vergroten. Provincies stimuleren recreatieondernemers om te investeren in natuur door hiervoor voorwaarden te stellen in vergunningen voor recreatieparken, horecabedrijven en campings (Bouwma et al. 2020). In deze evaluatie hebben we alleen gekeken naar de provinciale beleidsstrategieën voor het betrekken van de landbouwsector bij het Natuurnetwerk en recreatie bij natuur. Dit betekent dat andere economische sectoren hier niet aan bod komen.

Ontwikkeling van het lerend vermogen

In de vorige evaluatie van het Natuurpact is aangegeven dat het lerend vermogen in zowel de eigen provinciale organisatie als in het netwerk cruciaal is voor het uitvoeren van het Natuurpact (PBL & WUR 2017). Provincies leren samen met hun gebiedspartners, maar ook van en met elkaar. Lerend vermogen is het vermogen in een organisatie om te reflecteren op effecten en gevolgen van beleid en de lessen daaruit effectief door te vertalen naar wijzigingen in beleid. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen leren over de aanpak, strategieën en instrumenten van beleid ('eerste-orde-leren') en reflectie op en aanpassing van doelen, onderliggende aannames en waarden van het beleid ('tweede-orde-leren') (zie figuur 2.8). Het opbouwen van lerend vermogen vergt aandacht voor leerprocessen en samenwerking tussen individuen en in de organisatie (Kunseler et al. 2020).

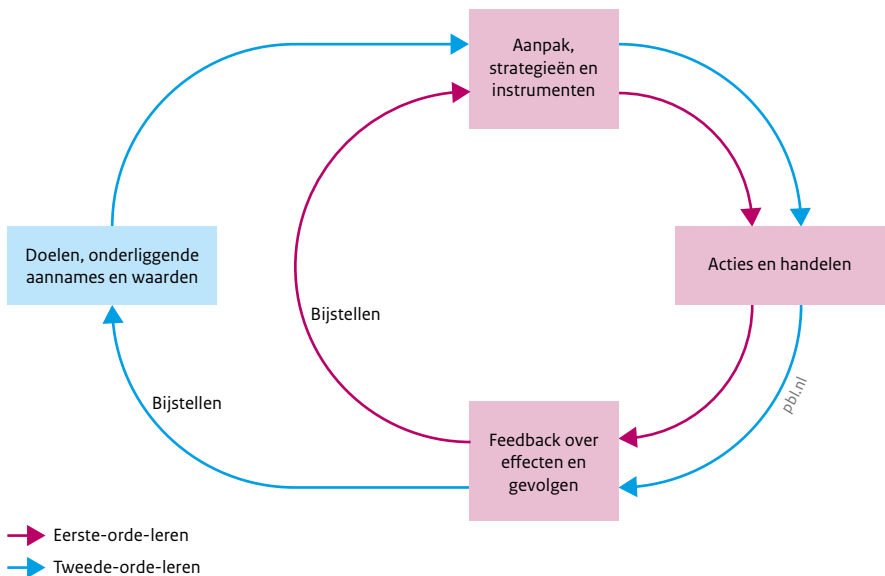
Om te kunnen leren is kennisuitwisseling, over de ervaringen met de aanpak, strategieën, instrumenten en hun effecten en gevolgen, een belangrijke voorwaarde. Sinds de vorige evaluatie hebben provincies in samenwerking met RVO en de WUR het Leernetwerk Vernieuwing Natuurbeleid opgezet. In dit Leernetwerk worden over diverse onderwerpen

bijeenkomsten georganiseerd waarbij provincies ervaringen delen over thema's als klimaatinclusief natuurbeleid, voedselbossen, natuurinclusief bouwen, verhoging VHR-doelbereik, en bescherming van het Natuurnetwerk Nederland met de Omgevingswet. Er is een *community of practice* over grondstrategieën en natuurrealisatie in IPO-verband waarin provincies een à twee keer per jaar bij elkaar komen. Daarnaast vindt er ook in IPO-verband uitwisseling plaats tussen provincies, en werken verschillende provincies aan intervisie of vormen ze met externe organisaties netwerken rondom bepaalde thema's. Provincies hebben ook incidenteel bilaterale contacten met elkaar over bepaalde onderwerpen.

Het klimaat-, landbouw-, water- en stikstofbeleid heeft effect op de natuur en grijpt aan op het natuurbeleid. Deze beleidsvelden zijn voor de provincies en het Rijk van belang om de doelen uit het Natuurpact na te streven. Hieronder kijken we naar de belangrijkste ontwikkelingen en raakvlakken tussen dit beleid en het natuurbeleid.

Figuur 2.8

Leerprocessen bij beleidsontwikkeling en -uitvoering



Bron: PBL

Leren kan cyclisch plaatsvinden via eerste-orde-leren en tweede-orde-leren.

2.3 Ontwikkelingen in andere relevante beleidsvelden

2.3.1 Nieuw natuurbeleid

Rijk en provincies formuleren nieuwe integrale ambities met natuur

Het Rijk en de provincies willen hun natuurbeleid verbinden met de opgaven voor kringlooplandbouw, klimaat, infrastructurele projecten en woningbouw. Ze hebben hun voornemens in 2019 vastgelegd in hun ambitiesdocument 'Nederland Natuurpositief' (LNV & IPO 2019) wat een toevoeging is aan de huidige afspraken in het Natuurpact. Ze willen de natuur niet alleen herstellen binnen het Natuurnetwerk, maar ook in de steden, op het platteland buiten de natuurgebieden en in de grote wateren. Ze willen dit oppakken met partners op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau en dit verbinden met de vormgeving van het internationale biodiversiteitsverdrag waarvoor in 2020 of 2021 nieuwe afspraken gemaakt worden. Het beoogde resultaat is een nationale uitvoeringsagenda voor de komende tien jaar. Het kabinet heeft in april 2020 in het kader van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek voor de komende tien jaar 300 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld om de natuur te versterken en te herstellen. De financiële afspraken hierover zullen worden vastgelegd in een herziening van het Natuurpact. De afspraken zullen nader worden uitgewerkt in een gezamenlijk programma natuur van het Rijk en provincies (zie tekstkader 1 in de bevindingen).

2.3.2 Nieuw beleid rondom stikstof

Sneuelen van het PAS leidt tot stikstofcrisis

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) was gericht op het verlagen van de stikstofdepositie en het herstel van natuur om daarmee ruimte te maken voor vergunningen voor nieuwe economische activiteiten die stikstof uitstoten. Het programma bevatte daarvoor bronmaatregelen om de stikstofdepositie te verminderen en herstelmaatregelen om de effecten van een te hoge stikstofneerslag op natuur te bestrijden. Op basis van de te verwachten positieve effecten op de natuur, verstrekten Rijk en provincies vergunningen voor nieuwe economische activiteiten.

De Raad van State haalt in 2019 een streep door deze werkwijze, waardoor het PAS niet langer als grondslag mag dienen voor natuurvergunningen. De uitspraak van de Raad van State betekent dat er zekerheid moet zijn over de resultaten van het herstel van natuur bij het verlenen van vergunningen, iets waarin het PAS volgens de Raad tekortschoot. Hierdoor zijn duizenden nieuwe vergunningaanvragen voor woningbouw, infrastructuur, de uitbreiding van (landbouw)bedrijven en infrastructuur op losse schroeven komen te staan. Vele projecten dreigen stil te vallen met mogelijk vele bedrijven in financiële nood, banen op de tocht en grote economische schade en sociale onrust tot gevolg. De aanpak van deze stikstofcrisis staat sinds de zomer van 2019 hoog op de politieke agenda.

Kabinet zet in op bronmaatregelen, verduurzaming en natuurherstel

Om de stikstofproblematiek te bestrijden verlaagt het kabinet in 2020 de maximumsnelheid op snelwegen overdag, laat het boeren ander veevoer gebruiken, zet het in op opkoop van veehouderijen, extensivering van veehouderijen en verduurzaming van stallen en investeert het in herstel en versterking van natuur (LNV 2019a; 2020a). Het kabinet stelt 350 miljoen euro beschikbaar voor de gerichte opkoop van veehouderijen en 172 miljoen euro voor de verduurzaming van stallen (LNV 2020a). Het Rijk wil samen met de provincies regelingen en instrumenten ontwikkelen om het boeren mogelijk te maken te stoppen, over te schakelen naar extensievere landbouw of andere maatregelen te treffen om de stikstofuitstoot te reduceren (LNV 2020a). Hierbij is de grond die beschikbaar kan komen doordat boeren stoppen of het bedrijf verplaatsen van belang om een extensievere landbouw mogelijk te maken (LNV 2020a). Van de stikstofruimte die door deze maatregelen ontstaat gebruikt het kabinet 70 procent om de economische activiteiten mogelijk te maken en 30 procent om de natuur te herstellen. Het kabinet stelt verder 250 miljoen euro ter beschikking voor natuurcompensatie om de schade aan de beschermde natuur door maatschappelijk belangrijke projecten te kunnen compenseren en om bij te dragen aan natuurherstel in het algemeen. Ze pakken hiermee de stikstofproblematiek op de korte termijn aan en trekken hiermee de vergunningenverlening vlot. Het kabinet heeft in april 2020 in het kader van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek voor de komende tien jaar 5 miljard euro beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn beschikbaar voor de reductie van stikstof (200 miljoen per jaar) en natuurherstel (300 miljoen per jaar) (zie tekstkader 1 in de bevindingen).

Provincies hebben regie bij de gebiedsgerichte aanpak

De provincies krijgen de regie voor de invulling van de stikstofruimte rondom hun Natura 2000-gebieden. Ze maken hierbij keuzes welke activiteiten in aanmerking komen voor de beschikbare ruimte en wegen hiervoor de verschillende belangen af. Voor provincie-overstijgende activiteiten werken ze samen met andere provincies en het Rijk (LNV 2019a).

Kabinet zet in op natuurherstel en mogelijk aanpassing Natura 2000-gebieden

Het kabinet streeft ernaar om in 2050 de milieu- en ruimtecondities dusdanig te hebben verbeterd dat de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn worden gehaald (LNV 2019b). Het kabinet kijkt daarnaast naar mogelijkheden om de Natura 2000-gebieden aan te passen voor een betere haalbaarheid van doelen (LNV 2019a). Het kabinet wil ook de doelensystematiek van de Natura 2000-gebieden kritisch bekijken in het licht van klimaatverandering, wat een effect kan hebben op de haalbaarheid van deze doelen (LNV 2019a).

2.3.3 Landbouwbeleid**Landbouwbeleid vooral gericht op productie**

Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is een belangrijk fundament onder het Nederlandse landbouwbeleid. De belangrijkste doelstellingen van het GLB zijn vanaf het begin het verbeteren van de productiviteit van de landbouw, het garanderen van betaalbaar voedsel voor de consument en een redelijk inkomen voor de boer. Het GLB draagt daardoor bij aan de schaalvergroting en intensivering van de landbouw. Een ruime

70 procent van de beschikbare gelden gaat naar directe betalingen aan agrariërs (Ministerie van LNV 2018) voor het produceren van voedsel. Hierbij moeten ze ook vergroeningsmaatregelen nemen, maar in de praktijk betekenen die maar weinig voor de natuur (Elbersen et al. 2018). Dit komt mede door het ontbreken van ambitieuze Europese milieustreefdoelen (Europese Rekenkamer 2017). Daar komt bij dat Nederland zelf het ambitieniveau van de *ecological focus areas* naar beneden heeft bijgesteld, na aangenomen Tweede Kamermoties (Kamerstuk 28625-216). In het kader van de herziening van het GLB (het huidige loopt tot 2020) is er een mogelijkheid het GLB meer te koppelen aan natuurvriendelijke productie.

Kringlooplandbouw als toekomstbeeld voor landbouw in Nederland

Het kabinet introduceert met de visie 'Landbouw, natuur en voedsel: waardevol verbonden' (Ministerie van LNV 2018a) het concept kringlooplandbouw en spreekt de ambitie uit dat Nederland hierin koploper wordt. Kringlooplandbouw wordt als een antwoord gezien op verschillende uitdagingen: 1) het drastisch verlagen van de uitstoot van broeikasgassen, 2) het zorgvuldiger gebruiken van grondstoffen, hulpbronnen en de natuurlijke omgeving, 3) het verbeteren van de economische positie van de agrarische ondernemers. Echter, de Landbouwvisie is een 'visie', wat betekent dat ze geen invloed heeft op wet- en regelgeving en geen uitvoeringsinstrumentarium kent. De ontwikkelingen die van invloed zijn op de productie in de landbouw worden in hoofdstuk 5 beschreven.

Daarnaast hebben landbouw-, natuur en milieu- en wetenschappelijke organisaties een zogenoemd deltaplan biodiversiteit opgesteld om biodiversiteitsverlies om te buigen naar herstel (Samen voor Biodiversiteit 2018). Kern van de aanpak is samenwerking tussen boeren, terreinbeheerders, particulieren, onderzoekers en overheden. Het ministerie van LNV en IPO omarmen dit initiatief in hun gezamenlijke ambitiedocument Nederland Natuurpositief (LNV & IPO 2019).

2.3.4 Klimaatakkoord en adaptatiebeleid

Klimaatakkoord bevat hoofdlijnen voor vermindering koolstofdioxide

Het Klimaatakkoord is een onderdeel van het Nederlandse klimaatbeleid. Het is een overeenkomst tussen veel organisaties en bedrijven in Nederland om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Het doel is om de CO₂-uitstoot in 2030 met 49 procent te verminderen ten opzichte van 1990. Om dit doel te halen zijn afspraken gemaakt met provincies, het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen over te nemen maatregelen. Maatregelen die zijn voorgesteld in het Klimaatakkoord en die een belangrijke relatie hebben met het natuurbeleid zijn 1) aanleg van nieuw bos, 2) aanpassing bosbeheer 3) aanleg windmolens en zonnepanelen, 4) vernatting van veengronden (Knegt et al. 2020).

Maatregelen Klimaatakkoord nog verder uitwerken

Na ondertekening van het Klimaatakkoord zijn de provincies, regio's en maatschappelijke partijen begonnen met het uitwerken van de maatregelen. De mate van uitwerking van maatregelen is daarbij nog heel verschillend; de Regionale Energiestrategieën (wind- en zonneparken) zijn het verst uitgewerkt (Knegt et al. 2020).

De planontwikkeling gaat snel vanwege de druk door taakstellingen en deadlines. De raakvlakken van zonne- en windparken met andere opgaven zoals natuur krijgen veelal beperkt aandacht in de plannen. Het Rijk en de provincies hebben begin 2020 de hoofdlijnen van hun bosstrategie vastgesteld, om de afweging tussen natuur en klimaat te faciliteren (LNV & IPO 2020). Ze ronden hun bosstrategie medio 2020 af. Provincies zijn bezig met beleidsontwikkeling voor klimaatbos en enkele provincies hebben ambities geformuleerd waaronder Noord-Brabant en Overijssel. De implementatie hiervan moet nog starten (Knegt et al. 2020). De andere strategieën voor kwelders en vernatting van veen moeten nog nader uitgewerkt worden. De regionale veenweidestrategieën zijn voorzien voor 2020.

Samenhang tussen klimaat en natuur mogelijk

Deze voorgestelde maatregelen in het Klimaatakkoord hebben zowel een effect op de vermindering van CO₂ als op de realisatie van natuurdoelen. Andersom kent het natuurbeleid raakvlakken met het klimaatbeleid doordat maatregelen uit dit beleid invloed hebben op de uitstoot van broeikasgassen zoals het verbeteren van de vochtcondities voor natuur (vernatting). Bij een goede locatiekeuze, inrichting en uitvoer kunnen de maatregelen uit het Klimaatakkoord en realisatie van het Natuurnetwerk elkaars doelen dienen (Knegt et al. 2020). De locatiekeuze en de inrichting van de maatregelen bepalen namelijk of er een positief of negatief effect op soorten en hun leefgebieden optreedt. Vernatting van veengronden kan positief bijdragen aan het creëren van plas-drassituaties voor weidevogels of aan veenherstel.

Het landbouwbeleid is vooral gericht op de productie van betaalbaar voedsel met een redelijk inkomen voor de boer.



En de aanleg van meer bos in heide, open duin of half natuurlijk grasland kan een negatief effect hebben op zeldzame soorten die afhankelijk zijn van open natuurgebieden. Maar meer bos kan ook bijdragen aan de instandhouding van zeldzame VHR-soorten die vooral van bos afhankelijk zijn. Boskap in het Natuurnetwerk voor het behoud en herstel van open leefgebied voor beschermde soorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn conflicteert met de klimaatdoelen. Het Rijk en provincies hebben afgesproken deze kap te compenseren en streven naar een uitbreiding van het bosareaal in Nederland met 37.000 hectare in 2030 (LNV & IPO 2020). Provincies en andere betrokkenen zijn hun plannen aan het herzien: ze proberen waar mogelijk boskap te beperken, kijken naar compensatiemogelijkheden, en ontwikkelen ideeën voor klimaatbossen. Als de maatregelen uit het klimaatakkoord goed worden afgestemd op het natuurbeleid dan kunnen ze bijdragen aan het VHR-doelbereik. Als dit niet gebeurt dan zal het verwachte doelbereik zoals in de eerste evaluatie van het Natuurpact is ingeschat niet volledig gehaald worden (Knecht et al. 2020). Nadere afstemming van maatregelen is een uitdaging omdat de trajecten verschillende beleidsarena's kennen, met andere overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbronnen, verschillende issues rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond (Knecht et al. 2020).

Europese Green Deal voor klimaatneutraal Europa in 2050

De Europese Commissie heeft in december 2019 een Europese Green Deal gepresenteerd. Deze deal moet Europa in 2050 klimaatneutraal maken, de economie stimuleren, de volksgezondheid en levenskwaliteit verbeteren en de natuur beschermen (EC 2019). De Green Deal bevat een routekaart met maatregelen om grondstoffen efficiënter te gaan gebruiken in een schone circulaire economie. Met een Europese Klimaatwet wil de Commissie de ambities vastleggen in wetgeving. Om deze ambitie voor klimaat en milieu handen en voeten te geven, zal de Commissie komen met een biodiversiteitsstrategie voor 2030, een nieuwe industriële strategie, een actieplan voor een circulaire economie, een strategie van boer tot bord voor duurzaam voedsel en voorstellen voor een Europa zonder vervuiling.

Klimaatadaptatie met natuur nog vooral in de planfase

In het beleid om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen (klimaatadaptatiebeleid) is er ook aandacht voor natuur en biodiversiteit. Het gaat enerzijds om het robuuster maken van natuur voor klimaatverandering en anderzijds om de inzet van natuur voor waterberging, verkoeling door groen in de stad en het aantrekkelijker maken van de leefomgeving door aanleg van groen (Thijssen & De Graaf 2019). De Europese klimaatadaptatiestrategie (EC 2013) uit 2013 beoogt dat lidstaten een adaptatiestrategie opstellen en uitvoeren. De strategie voor klimaatadaptatie in Nederland is beschreven in de Nationale Adaptatie Strategie (NAS) 2016. Onder deze strategie valt in Nederland het Deltaprogramma (DP) en het Uitvoeringsprogramma (UP) NAS 2018-2019. Deze programma's zijn complementair aan elkaar. De NAS is gericht op bewustwording en het betrekken van partijen die nog niet – of te weinig – in beeld zijn. Er zijn echter geen substantiële programma's en budgetten voor klimaatadaptatiemaatregelen. Beleidsmakers richten zich daarom op aansluiting bij bestaand beleid en beperkte inzet van middelen (Thijssen & De Graaf 2019). Een voorbeeld van het verbinden van natuur met klimaat is het klimaatbufferprogramma van acht natuurorganisaties (Natuurlijke Klimaatbuffers 2020).

Meekoppelen klimaatadaptatie komt moeilijk van de grond

Het adaptatiebeleid zet in op het benutten van ander beleid en de budgetten daarvan, maar het blijkt in veel gevallen moeilijk de adaptatiemaatregelen te financieren vanuit sectorale (vaak al voor andere opgaven bestemde) budgetten. De budgetten voor klimaatadaptatie zijn nog niet beschikbaar en de gereserveerde budgetten zijn rijksbudgetten voor de cofinanciering van decentrale budgetten. Deze decentrale budgetten zelf zijn nog niet gereserveerd. De daadwerkelijke realisatie moet grotendeels nog tot stand komen. Er is potentie om de synergie tussen klimaatadaptatiebeleid en natuurbeleid te bevorderen, maar dit vraagt een samenhangende sturing vanuit de diverse gerelateerde beleidsdossiers. De decentralisatie van taken betekent dat die samenhang niet automatisch van de grond komt en dat die blijvende aandacht vraagt (Thijssen & De Graaff 2019).

Op nationaal niveau lijkt meer samenhang te ontstaan

In 2019 werden binnen de NAS en het Deltaprogramma op nationaal niveau betere verbindingen gelegd tussen de beleidsdossiers natuur, landbouw en klimaatadaptatie. Dit is een eerste aanzet tot meer samenhang. Het moet blijken of deze aanzet daadwerkelijk gaat leiden tot een gecombineerde uitvoering van het klimaatadaptatie- en het natuurbeleid in het landelijk gebied. Op provinciaal niveau moet de samenhang tussen de beleidsdossiers in veel gevallen nog gelegd worden en vertaald worden in uitvoeringsprogramma's.

Combinatie van waterberging en natuur in Wolvega.



2.3.5 Kaderrichtlijn Water en waterbeleid

Kaderrichtlijn Water voor verbeteren waterkwaliteit

Nederland heeft zich in Europees verband gebonden aan afspraken in de Kaderrichtlijn Water (KRW) om de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater te verbeteren. Volgens deze richtlijn uit 2000 moeten uiterlijk in 2027 de chemische en ecologische toestand van alle KRW-wateren 'goed' zijn. Het Rijk heeft de KRW vastgelegd in de Waterwet en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. Provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat voeren de richtlijn gezamenlijk uit in zogeheten stroomgebieden.

Sterke relatie tussen water- en natuurbeleid

In het Natuurpact is afgesproken dat maximale synergie moet worden gezocht tussen KRW-maatregelen en natuurbeheer en -ontwikkeling (Ministerie EZ & IPO 2013). In veel natuurgebieden bepalen de watercondities namelijk de toestand van de natuur. In de KRW zelf is opgenomen dat de maatregelen onder de KRW en VHR goed moeten worden gecoördineerd. Voor Natura 2000-gebieden waar de watercondities moeten verbeteren, is dit zeker gesteld door deze gebieden in de KRW aan te wijzen als beschermde gebieden. Aanvullende maatregelen die nodig zijn voor het halen van Natura 2000-instandhoudingsdoelen, moeten opgenomen worden in het KRW-stroomgebiedbeheerplan. Provincies sluiten hun KRW-maatregelen zoveel mogelijk aan bij de benodigde verbetering van milieu- en watercondities voor de natuur. Dit leidt in deze provincies tot geïntegreerde maatregelen, zoals bij het vernatten van natuurgebieden, waarbij zowel watercondities verbeteren voor natuur als een (grond)wateropslag wordt gerealiseerd (PBL & WUR 2017; Fontein et al. 2017). Maar water- en natuurbeleid zijn gescheiden sectoren, met hun eigen afdelingen, beleidsprocessen en financieringsregelingen. Dit maakt het soms lastig de effecten van maatregelen goed op elkaar af te stemmen. Deze scheiding wordt in de laatste jaren meer en meer overbrugd, maar er is nog veel te winnen (PBL & WUR 2017).



3 Verbeteren biodiversiteit in het Natuurnetwerk

Het verbeteren van de biodiversiteit is een van de drie hoofdambities van het Natuurpact. Deze ambitie is erop gericht om de biodiversiteit in Nederland te behouden en te verbeteren. Het realiseren van het Natuurnetwerk (inclusief de Natura 2000-gebieden) is de belangrijkste strategie voor het verbeteren van de biodiversiteit. Het Rijk en de provincies richten zich bij het verbeteren van de biodiversiteit in het Natuurnetwerk vooral op de Europese natuurdoelen die zijn vastgelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

In dit hoofdstuk kijken we naar het provinciale beleid voor het Natuurnetwerk op het land. We kijken niet naar waternatuur, maar nemen wel het effect van KRW-maatregelen op de natuur in het Natuurnetwerk mee. In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag in hoeverre de provincies in de afgelopen jaren met hun beleidsstrategieën voor het Natuurnetwerk de ambitie voor biodiversiteit dichterbij hebben gebracht en hoe die effecten zijn te verklaren.

We hebben daarvoor ten eerste gekeken wat de bijdrage van herstelmaatregelen is aan de biodiversiteit (figuur 3.1). Het gaat om herstelmaatregelen die provincies hebben laten treffen voor kwaliteitsverbetering én uitbreiding van het Natuurnetwerk sinds 2011. We hebben ook gekeken naar de effecten van herstelmaatregelen die in de periode 1990-2010 zijn getroffen. Dit doen we omdat de natuur pas na enkele tot vele jaren zichtbaar reageert op maatregelen en omdat de maatregelen in deze periodes vergelijkbaar zijn. We kunnen zo inzicht verkrijgen over mogelijke effecten voor de periode na 2010.

We hebben voor biodiversiteit gekeken naar het aantal planten, vlinders en vogels in ecosystemen (bos, heide, moeras, duinen en grasland). Het gaat bij deze soortengroepen om meer soorten dan waarvoor Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen. Een deel van de bekeken plantensoorten betreft wel typische soorten behorende bij de habitattypen van de Habitatrichtlijn. Er is niet gekeken naar andere VHR-soorten zoals zoogdieren, reptielen, amfibieën, vissen of libellen omdat hiervoor de gegevens niet voldoende betrouwbaar zijn.

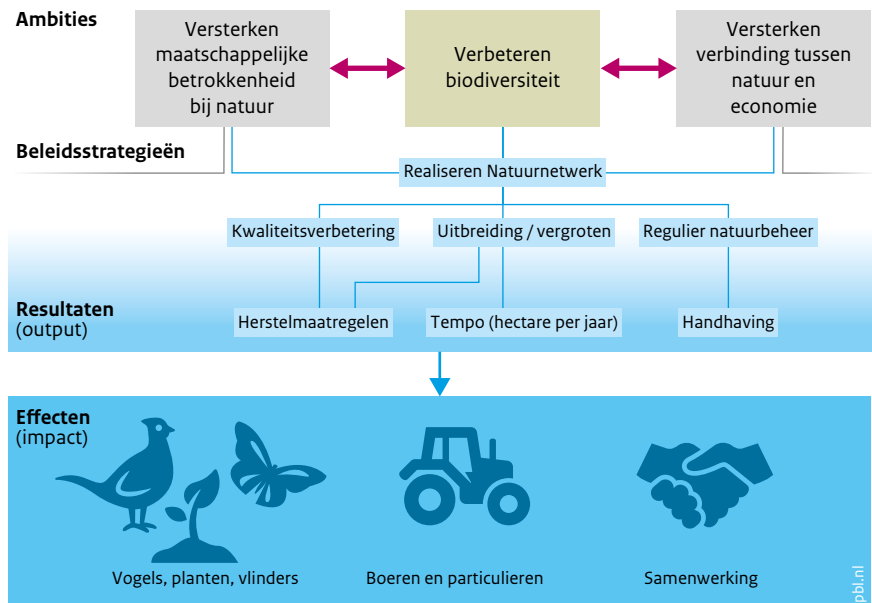
In de tweede plaats bespreken we de ervaringen met de uitvoering van het uitbreiden van het Natuurnetwerk en kijken we naar de hoeveelheid ingerichte natuur per jaar (figuur 3.1 en paragraaf 3.2). Daarnaast hebben we gekeken naar de ervaringen van provincies bij het monitoren en handhaven van de resultaten van het reguliere natuurbeheer van het Natuurnetwerk (paragraaf 3.3). Tot slot geven we een aantal mogelijke handelingsopties om

de biodiversiteit in het Natuurnetwerk verder te verbeteren (paragraaf 3.4).

Op basis van dit hoofdstuk kunnen we concluderen dat herstelmaatregelen in het Natuurnetwerk om de biodiversiteit te verbeteren vooral een positief effect hebben op vogels, planten en vlinders in natte ecosystemen, maar nog niet leiden tot het gewenste natuurherstel (hoofdstuk 2). Dit positieve maar weliswaar beperkte effect lijkt vooral toe te schrijven aan vernattingsmaatregelen voor 2011. In droge systemen blijft dit positieve effect op vogels, planten en vlinders in het Natuurnetwerk uit, omdat klaarblijkelijk de maatregelen hier te kleinschalig en te verspreid zijn waardoor de benodigde abiotische omstandigheden niet gerealiseerd worden. Effecten op de biodiversiteit van herstelmaatregelen die provincies hebben laten nemen na 2011 zijn nog niet zichtbaar omdat natuurherstel tijd vergt. Omdat het type maatregelen genomen sinds 2011 zoals gezegd vergelijkbaar is met de periode ervoor, is het aannemelijk dat deze maatregelen voor natte systemen zullen bijdragen aan verder natuurherstel. Zeker omdat de inzet van maatregelen in deze systemen sinds 2011 groter is. Voor droge ecosystemen is het effect ervan afhankelijk of de intensivering van herstelmaatregelen sinds 2011 voldoende is.

Figuur 3.1

Analyse van provinciaal beleid voor het realiseren van het Natuurnetwerk



↔ Uitwisseling en overlap

Bron: PBL/WUR

We hebben de voortgang van het provinciale beleid voor het realiseren van het Natuurnetwerk beoordeeld aan de hand van het areaal nieuw ingerichte natuur (uitbreiding), effecten van kwaliteitsverbeteringen op de natuur en het betrekken van grondeigenaren en het samenwerken met maatschappelijke partijen bij het realiseren van het Natuurnetwerk.

Voor droge systemen zal herstel ook sterk afhangen van de afname van stikstofdepositie door bronbeleid. De provincies zijn bijna halverwege met de uitbreiding en inrichting van het Natuurnetwerk. Voor een tijdige afronding van het Natuurnetwerk in 2027 ligt het tempo echter te laag. Provincies gebruiken monitoring voor effectiever beheer van het Natuurnetwerk, maar zijn terughoudend met de controle en handhaving hiervan.

3.1 Bijdrage beleidsstrategieën aan biodiversiteit

In deze paragraaf bespreken we de bijdrage van de provinciale beleidsstrategieën aan de biodiversiteit door uitbreiding én kwaliteitsverbetering van het Natuurnetwerk. Provincies investeren in het herstel van natuur via de uitbreiding van het Natuurnetwerk door inrichting van nieuwe natuur (omzetten landbouwgrond naar natuur) en sinds 2015 vooral via PAS-maatregelen gericht op de kwaliteitsverbetering van bestaande natuur. In de praktijk gaat het hierbij bijvoorbeeld om maatregelen zoals vernatten, extra plaggen en het kappen van bossen.

3.1.1 Verbeteren van biodiversiteit door herstelmaatregelen

Herstelmaatregelen Natuurnetwerk werken vooral in natte ecosystemen

We beschrijven in paragraaf 3.1.1 of dit palet aan uitgevoerde fysieke herstelmaatregelen in het Natuurnetwerk leidt tot een positief effect op biodiversiteit. Een positief effect betekent dat in gebieden met herstelmaatregelen de trend van het aantal kenmerkende soorten planten, vlinders en vogels positiever is dan op vergelijkbare plekken zonder deze maatregelen. Dit kan doordat dankzij de maatregelen het aantal soorten (meer) vooruitgaat, minder achteruitgaat of de achteruitgang stopt (figuur 3.2). Herstel treedt op als er sprake is van een toename in aantal soorten, waardoor de biodiversiteit verbetert. We analyseren of er effect optreedt van herstelmaatregelen voor het Natuurnetwerk voor veertien ecosystemen. Hierbij is op het schaalniveau van vakken (gridcellen) van 250 bij 250 meter de relatie onderzocht tussen het wel of niet uitvoeren van een herstelmaatregel en de verandering in biodiversiteit (zie tekstkader 3.1, Van der Hoek et al. 2020). Omdat herstelmaatregelen vaak pas na enige jaren tot meetbare effecten in het veld leiden, bekijken we ook of de gevonden verandering in biodiversiteit is toe te schrijven aan maatregelen die in de periode 1990 tot 2011 zijn getroffen. Het reguliere natuurbeheer valt buiten de analyse omdat dit beheer niet gericht is op herstel. In paragraaf 3.1.2 sluiten we af met een aantal verklaringen voor het positieve effect of het uitblijven ervan.

Herstelmaatregelen vooral effectief in natte ecosystemen

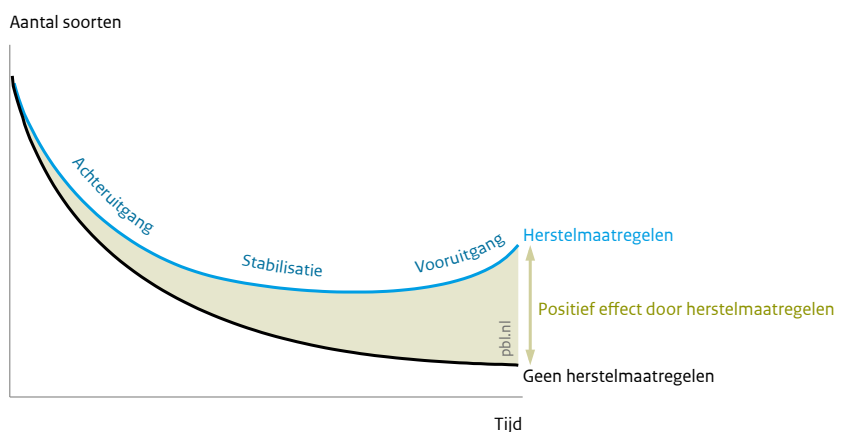
Bij de natte ecosystemen natte heide, voedselrijk moeras en vochtig natuurlijk bos zien we voor het Natuurnetwerk een qua omvang beperkt maar significant positief effect van herstelmaatregelen op de trend van het aantal kenmerkende (zogenaamde kwalificerende) soorten planten, vlinders en vogels. Bij de ecosystemen voedselarm moeras, nat (half) natuurlijk grasland (voedselarm en rijk), vochtig productiebos en natte duinen is er ook een positief effect van herstelmaatregelen, maar deze effecten zijn niet significant. Ook voor

alle droge ecosystemen zoals droge heide, droog (half)natuurlijk grasland en droge duinen is op het schaalniveau van het Natuurnetwerk nog geen sprake van een significant positief effect door herstelmaatregelen voor de bekeken soortgroepen. Een aanvullende analyse voor planten in droge heide laat wel een positief significant effect zien. Ook onderzoek naar herstel van duinen en kalkgraslanden laat zien dat er plaatselijk successen geboekt worden (Smits et al. 2008; Wallis de Vries & Raemakers 2001; Ketner-Oostra et al. 2012). Zo is in de duinen op enkele plaatsen aangetoond dat na herstelmaatregelen de kleinschalige verstuiving hersteld kan worden. Wat een positief effect heeft op de condities en biodiversiteit van droge duingraslanden (Aggenbach et al. 2018). Hoewel herstelmaatregelen een positief effect hebben, leidt de inzet van maatregelen sinds 1990 nog niet tot het gewenste natuurherstel in het Natuurnetwerk (zie hoofdstuk 2).

Op gebiedsniveau kan sprake zijn van effecten door herstelmaatregelen

Hoewel de uitgevoerde analyse op het schaalniveau van het Natuurnetwerk niet een zichtbaar significant positief effect van herstelmaatregelen laat zien voor alle ecosystemen, kan er op gebiedsniveau wel degelijk sprake zijn van een positief effect. In een gebied als Westerwolde heeft de uitbreiding en inrichting van het Natuurnetwerk ertoe geleid dat zowel in de nieuwe als in de bestaande natuur de hoeveelheid kenmerkende soorten tussen de periode 2002-2009 en 2010-2017 toeneemt (zie tekstkader 3.6). Een ander voorbeeld is het gebied de Onlanden in provincie Drenthe waar provincied medewerkers en soortenexperts een toename of een stabilisatie in aantal soorten herkennen als resultaat van uitgevoerde herstelmaatregelen.

Figuur 3.2
Verbeteren van biodiversiteit door herstelmaatregelen



Bron: PBL/WUR

Provincies richten zich met herstelmaatregelen uiteindelijk op het boeken van natuurherstel, in de praktijk gaat het veelal om het voorkomen van verdere achteruitgang.

In het gebiedsdeel met herstelmaatregelen is er een toename van het aantal soorten in het moeras, en de (half)natuurlijke graslanden laten een stabilisatie zien en geen verdere achteruitgang. Ook studies in het kader van het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) tonen significante effecten aan van diverse herstelmaatregelen (Jansen et al. 2010).

Positieve effecten van herstelmaatregelen zijn op gebiedsniveau vastgesteld in vochtige heide en natte graslanden (Godefroid et al. 2017; Wallis de Vries & Ens 2010; Jansen et al. 2004; Dorland et al. 2005; Grootjans et al. 2002; Klimkowska et al. 2014). Bij droge heiden en graslanden treedt echter vaak geen herstel op (Vogels et al. 2019; Kleijn et al. 2007; Wallis de Vries & Ens 2010; Sykora et al. 2009). Tegelijkertijd laten deze studies zien dat tal van factoren ervoor zorgen dat effecten van maatregelen per gebied kunnen variëren.

Provincies zetten vooral in op natte ecosystemen, kleinschalige maatregelen en Natura 2000-gebieden

Natte ecosystemen krijgen prioriteit

Uit analyses blijkt dat provincies vooral herstelmaatregelen hebben laten nemen in natte ecosystemen (figuur 3.3).

Herstelmaatregelen worden getroffen om zeldzame soorten zoals de aardbeivlinder te beschermen.



3.1 Methode bepaling effect van maatregelen op biodiversiteit

We hebben een kwantitatieve methode ontwikkeld om het effect te bepalen van de getroffen maatregelen op de biodiversiteit (zie Van der Hoek et al. 2020). Hierbij hebben we eerst het type en de omvang van de herstelmaatregelen bepaald die de provincies hebben laten treffen. Vervolgens hebben we de ontwikkeling van de biodiversiteit op basis van metingen vastgesteld. Daarna hebben we met behulp van een statistische analyse het verband onderzocht tussen de getroffen herstelmaatregelen en de verandering in biodiversiteit. Ten slotte hebben we de uitkomsten van de analyse vergeleken met bestaande informatie over effect van herstelmaatregelen en de toestand van de natuur in Nederland.

Bepalen getroffen herstelmaatregelen

Met behulp van kaarten van de getroffen herstelmaatregelen binnen het Natuurnetwerk hebben we een koppeling gelegd met veranderingen in biodiversiteit. Zoals het inrichten van nieuwe natuur (omzetting van landbouwgrond naar natuur) en de inzet van gebiedsgerichte herstelmaatregelen voor het verbeteren van bestaande natuur. Hierbij gaat het vooral om gebiedsgerichte maatregelen die in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (het voormalige PAS) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn genomen. Enerzijds gaat het om inrichtingsmaatregelen, die vaak eenmalig plaatsvinden, maar anderzijds ook om tijdelijke herstelmaatregelen die een tijdelijk effect hebben en daarom vaker worden herhaald. Informatie over welke hoofdtype van maatregelen, met welke omvang de provincies op welke locaties binnen het Natuurnetwerk hebben uitgevoerd, is geanalyseerd voor de periode

1990-2018. De periode voor 2011 hebben we meegenomen omdat het kan zijn dat maatregelen uit deze periode een verband laten zien met veranderingen in biodiversiteit. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van bestanden met gegevens van de provincies, BIJ12 – de provinciale uitvoeringsorganisatie –, het Kadaster, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Wageningen University & Research (WUR) en het Rijk (via landelijke bronnen). Het PBL heeft in de eerste helft van 2019 deze bestanden verzameld, geanalyseerd en op kaart gezet. Indien informatie over de omvang en locatie van maatregelen ontbrak, hebben we deze ingeschat. De kaartbeelden van de uitgevoerde herstelmaatregelen hebben we in een bilaterale consultatie bij iedere provincie (september – december 2018) besproken; het ging dan bijvoorbeeld over de actualiteit, definitie, interpretatie en toepasbaarheid. Voor een aantal provincies leidde de toetsing tot aanpassing van deze kaarten.

Bepalen ontwikkeling van biodiversiteit

De ontwikkeling van de biodiversiteit op land in het Natuurnetwerk hebben we samen met de soortenorganisaties SOVON, FLORON en De Vlinderstichting in kaart gebracht op basis van veldwaarnemingen. De Nationale Databank Flora en Fauna inclusief het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) is gebruikt als gegevensbron over het voorkomen van soorten. De soortselectie per beheertype is ontleend aan 'Werkwijze Monitoring en Beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS' (Van Beek et al. 2018); per beheertype zijn op het land levende soorten geselecteerd die indicatief zijn voor de kwaliteit van het beheertype (de

zogenoemde kwalificerende soorten). Er is uitgegaan van de soortgroepen broedvogels, vaatplanten en dagvlinders. Samen maken deze drie soortgroepen circa 90 procent van het totale aantal soorten uit en van deze soortgroepen zijn voldoende metingen beschikbaar. Bovendien zijn deze drie soortgroepen samen representatief voor verschillende ecologisch relevante schaalniveaus, vaatplanten zijn indicatief voor het standplaatsniveau, dagvlinders op vegetatieniveau en broedvogels op landschapsniveau. Per beheertype mogen er ook nog maximaal 2 soorten van de SNL-bijlage 1 meedoen, conform Van Beek et al. 2018. Deze selectie van kwalificerende soorten omvat ook soorten van de VHR. In totaal gaat het om 95 broedvogels, 582 vaatplanten en 29 dagvlinders, waaronder 495 soorten die voorkomen op de bijlage van de twee richtlijnen of die als typische soort vermeld staan bij een van de habitattypen van de Habitatrichtlijn. 10 procent van deze soorten staat vermeld op de bijlage van de richtlijnen, en circa 85 procent van geselecteerde soorten kan als typische soort voor habitattypen worden aangeduid. Dus bijna driekwart van de onderzochte soorten is gerelateerd aan de VHR.

De soortenorganisaties hebben verspreidingskaarten per soort per beheertype gemaakt voor de perioden 2002-2009 en 2010-2017. De soortenorganisaties hebben daarvoor een onderling afgestemde methode gebruikt (Sparrus et al. 2020; Sierdsema & Kampichler 2020; Van Swaay 2019). In deze methode wordt bijvoorbeeld de aanwezigheid van soorten in gridcellen die slecht of niet zijn onderzocht ingeschat en vindt er een correctie plaats voor de meetinspanning. Als deze correctie niet zou

zijn toepast zouden bijna alle soorten toenemen. Dat komt niet doordat dat werkelijk het geval is, maar omdat de waarnemingsinspanning gedurende de tijd steeds groter is geworden. Op basis van de verspreidingskaarten hebben de soortenorganisaties voor hun specifieke soortgroep het aantal kwalificerende soorten (inclusief SNL-bijlage-1-soorten) berekend voor ieder beheertype dat voorkomt in 250-bij-250-meter-gridcellen per periode. Ten slotte is per periode per beheertype het aantal soorten opgeteld voor elke 250-bij-250-meter-gridcel. De trends zijn bepaald door te kijken naar het verschil in het aantal soorten broedvogels, vaatplanten en dagvlinders tussen de periode 2010-2017 ten opzichte van 2002-2009 per beheertype. Om te bepalen wat per beheertype voor het Natuurnetwerk het areaal is waarin het aantal soorten broedvogels, vaatplanten en dagvlinders toeneemt, stabiel blijft of afneemt, is per klasse van verandering het areaal van het beheertype over de gridcellen opgeteld. Dit is ook bepaald voor de vijf hoofdecosysteemtypen: bos, moeras, halfnatuurlijk grasland, heide en moeras. Deze analyse is gedaan per provincie en voor Nederland als totaal. De resultaten van de trends zijn getoetst op plausibiliteit in een workshop met soortenexperts en door de soortenorganisaties zelf.

Bepalen effect van herstelmaatregelen op biodiversiteit

Of er een verband is tussen de getroffen herstelmaatregelen en de verandering in biodiversiteit hebben we bepaald met een statistische analyse die is uitgevoerd door Biometris (Van der Hoek et al. 2020). Door de verandering van het aantal soorten planten, vlinders en vogels tussen de

periode 2010-2017 en 2002-2009 in gebieden met herstelmaatregelen te vergelijken met gebieden zonder maatregelen bepalen we of er een positief effect is van herstelmaatregelen. Het positieve effect kan een (grotere) toename (vooruitgang of herstel) van het aantal soorten zijn maar ook een kleinere afname (minder achteruitgang) of het stoppen van de achteruitgang (stabilisatie). De analyse is uitgevoerd voor een 14-tal ecosysteemtypen en op het schaalniveau van gridcellen van 250 bij 250 meter. Hierbij gaat het om de ecosysteemtypen: natte heide, droge heide, natte duinen, droge duinen, voedselrijk moeras, voedselarm moeras, voedselrijk en nat grasland, voedselarm en nat grasland, voedselrijk en droog grasland, voedselarm en droog grasland, vochtig en natuurlijk bos, droog en natuurlijk bos, vochtig en productiebos, en droog en productiebos. Ook hebben we

de invloed van andere factoren op het verband tussen herstelmaatregelen en de verandering in het aantal soorten onderzocht (bijvoorbeeld ruimte-, water- en milieucondities zoals stikstofdepositie en vochtcondities). De conceptresultaten zijn in een workshop besproken met vertegenwoordigers van de provincies. In aanvulling op de analyse door Biometris heeft het CBS drie toetsen uitgevoerd gericht op de effecten van herstelmaatregelen op planten. Ten slotte zijn de uitkomsten van de analyse vergeleken met literatuur over het effect van herstelmaatregelen en gerelateerd aan de ontwikkeling van de biodiversiteit in het Natuurnetwerk en ook buiten het Natuurnetwerk (zie hoofdstuk 2). Dit hebben we beoordeeld op basis van een kernset aan 'Beleidsrelevante Natuur Indicatoren' (CLO) <https://www.clo.nl/publicaties/provinciale-natuurindicatoren>.

Natte ecosystemen omvatten circa 30 procent van het areaal landnatuur binnen het Natuurnetwerk terwijl er in oppervlakte gemeten ongeveer evenveel maatregelen zijn genomen als in droge ecosystemen. Zowel in de periode 1990-2010 als in 2011-2018 worden maatregelen vooral uitgevoerd in natte ecosystemen. De inzet is sinds 2011 wel groter omdat in de laatste acht jaar op een vergelijkbaar oppervlak herstelmaatregelen zijn getroffen als in de twintig jaar ervoor.

Deel van herstelmaatregelen heeft een tijdelijk effect

Een deel van de herstelmaatregelen die provincies laten treffen heeft slechts een tijdelijk effect op de natuur. Het gaat om de zogenoemde tijdelijke (herstel)maatregelen die een aanvulling zijn op het reguliere natuurbeheer, zoals extra kappen, plaggen, bekalken, maaien of intensiever begrazen. Bij circa 15 procent van de oppervlakte waar sinds 2011 herstelmaatregelen getroffen zijn, gaat het om tijdelijke maatregelen (figuur 3.3). Ook in het voormalige PAS zetten provincies in op tijdelijke herstelmaatregelen, bijna de helft van de voorgenomen PAS-maatregelen tot en met 2021 is ook tijdelijk (BIJ12 2019). Deze maatregelen kunnen een groot positief effect hebben op de standplaatscondities van de soorten en het effect treedt op korte termijn op (binnen een jaar of enkele jaren). Groot nadeel is dat het positieve effect van zo'n maatregel tijdelijk is en bij veelvuldig gebruik van de maatregel kunnen de negatieve neveneffecten gaan overheersen.

In het kader van de Vogelrichtlijn zijn er Natura 2000-gebieden aangewezen als beschermd leefgebied zoals voor de velduil.



Door deze tijdelijke herstelmaatregelen vaker, met een grotere intensiteit en op een grotere schaal uit te voeren zullen gevoelige plant- of diersoorten juist verdwijnen. Bij te vaak plaggen, waarbij de bovengrond wordt verwijderd, bestaat bijvoorbeeld het risico dat de zaadbank uitgeput raakt of er een tekort aan fosfor en sporenelementen – belangrijk voor de groei van planten – optreedt (Nijssen et al. 2018). Ook kan de variatie in het gebied verdwijnen, wanneer maatregelen op te grote schaal worden aangepakt. Deze tijdelijke herstelmaatregelen blijven echter wel nodig zolang de noodzakelijke abiotische condities – zoals te veel stikstof – van het gebied niet zijn hersteld en bronbeleid niet leidt tot een daling van de stikstofdepositie in de gebieden.

Uitgevoerde herstelmaatregelen zijn vooral kleinschalig en verspreid

Het palet aan uitgevoerde herstelmaatregelen binnen het Natuurnetwerk in de periode 2011-2018 bestaat grotendeels uit maatregelen met een klein effect die ruimtelijk verspreid zijn. Circa 80 procent van het aantal maatregelen is qua omvang van de ingreep kleiner dan 1 hectare; hierbij zijn maatregelen die binnen 25 meter van elkaar liggen al samengevoegd. Slechts 10 procent van het aantal maatregelen is grootschalig (minimaal 5 hectare) en komt voor in gebieden zoals de Onlanden, Drenthse Aa, Millingerwaard en De Groote Peel. De kleinschaligheid van de getroffen herstelmaatregelen na 2011 geldt voor zowel droge als natte ecosystemen (figuur 3.4). Voorbeelden zijn het graven van een stuifkuil, het dempen van enkele sloten of het plaggen van een oever. Van de maatregelen waarvan de omvang van de ingreep zelf klein is, is naar verwachting ook het effect kleinschalig. Uitzondering hierop zijn vernattingsmaatregelen, circa 20 procent van het aantal maatregelen kleiner dan 1 hectare, waarvan het effect 'grootschalig' kan zijn doordat ze de hydrologie in een groter gebied beïnvloeden. Een voorbeeld is de lokale verhoging van de grondwaterstand door het dichtgooien van een greppel, wat ook tot vernatting leidt in naastgelegen gebieden binnen een hydrologische watereenheid.

Provincie richt herstelmaatregelen op Natura 2000-gebieden

Provincies financieren vooral herstelmaatregelen ten behoeve van de Natura 2000-gebieden, conform de afspraken met het Rijk in het Natuurpact (2013). Circa 55 procent van de oppervlakte aan herstelmaatregelen (in de periode 2011-2018) is uitgevoerd in of rondom de Natura 2000-gebieden (figuur 3.5), terwijl slechts circa 45 procent van het Natuurnetwerk Nederland (op het land) een Natura 2000-aanwijzing heeft. De nadruk op herstelmaatregelen in of rondom Natura 2000-gebieden is ook toegenomen ten opzichte van de periode 1990-2010. Voor 2011 werd circa 40 procent van het areaal aan herstelmaatregelen uitgevoerd in of rondom Natura 2000-gebieden. Voor de al bestaande natuur is het verschil nog duidelijker door de gerealiseerde herstelmaatregelen uit het PAS. In de al bestaande natuur hebben provincies na 2011 circa 90 procent (qua oppervlakte) van alle herstelmaatregelen laten treffen in de Natura 2000-gebieden; voor 2011 was dit circa 40 procent.

3.1.2 Verklaring van bijdrage maatregelen aan natuurherstel

Natuurherstel vergt tijd, op termijn meer herstel verwacht vooral in natte ecosystemen

Vernattingsmaatregelen effectief door beïnvloeden systeem op grote schaal

Van het pakket aan herstelmaatregelen die zijn genomen voor natte ecosystemen zijn hydrologische maatregelen oftewel vernattingsmaatregelen waarschijnlijk de oorzaak van de verbeteringen in de natte ecosystemen.

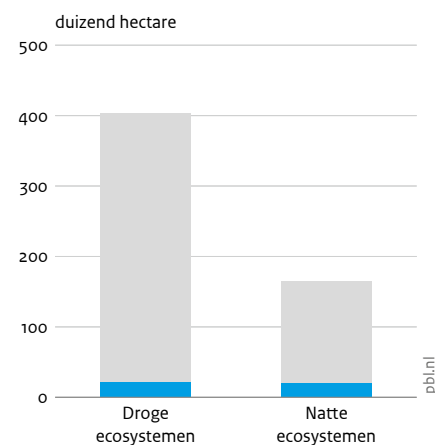
Vernattingsmaatregelen effectief door beïnvloeden systeem op grote schaal

Van het pakket aan herstelmaatregelen die zijn genomen voor natte ecosystemen zijn hydrologische maatregelen oftewel vernattingsmaatregelen waarschijnlijk de oorzaak van de verbeteringen in de natte ecosystemen. Deze maatregelen, zoals dempen, afdammen en verondiepen van watergangen, het aanleggen van bufferzones of het kappen van bossen, zijn meestal effectief omdat ze op grote schaal een duurzame oplossing bieden voor meerdere problemen (Van der Hoek et al. 2017; Tucker et al. 2019; Smits et al. 2014).

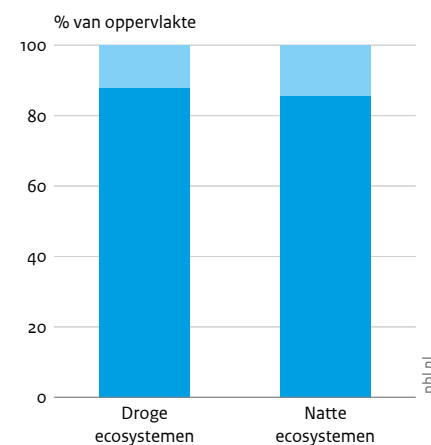
Figuur 3.3

Omvang getroffen herstelmaatregelen in Natuurnetwerk op land, 2011 – 2018

Oppervlakte



Aandeel van herstelmaatregelen



Geen herstelmaatregelen

Herstelmaatregelen

Tijdelijke maatregelen

Inrichting

Bron: Provincies, IPO, BIJ12, Informatiehuis Water; bewerking PBL/WUR

Provincies realiseren met name herstelmaatregelen in natte ecosystemen.

De maatregelen hebben veelal door een hun werking op de waterhuishouding een effect op een groot gebied in hun omgeving. Bovendien lossen ze niet alleen problemen met verdroging op, maar bestrijden ze ook de gevolgen van een overbelasting met stikstof om vermesting en verzuring tegen te gaan. Een voorbeeld is het herstel van de aanwezigheid van basenrijk kwelwater, waardoor de zuurgraad in de bodem minder fluctueert. Een ander voorbeeld is dat vernatting de afbraak van plantenresten vertraagt, waardoor minder voedingsstoffen zoals stikstof beschikbaar komen. Daarbij wordt in natte ecosystemen meer ingezet op grootschalige maatregelen dan in droge ecosystemen (figuur 3.4).

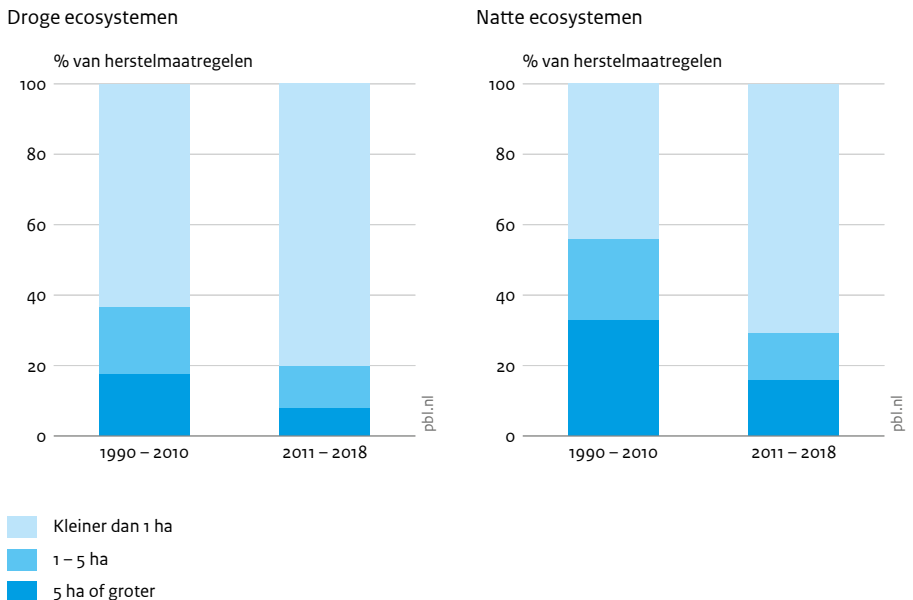
Maatregelen in droge systemen zijn te verspreid en te kleinschalig

De herstelmaatregelen in droge ecosystemen hebben in het Natuurnetwerk geen significant positief effect op vogels, planten en vlinders. Waarschijnlijk omdat het effect van de herstelmaatregelen ruimtelijk te verspreid en te klein van omvang is. Een kleine maatregel zoals maaien van een klein oppervlak verbetert de fysieke condities maar op een klein stukje, terwijl de rest van het gebied verder achteruit kan gaan.

Voor dagvlinders en broedvogels is dit onvoldoende om hun omstandigheden te verbeteren. Vaak leiden herstelmaatregelen nog niet tot de geschikte condities voor natuurherstel.

Figuur 3.4

Getroffen herstelmaatregelen in Natuurnetwerk op land naar grootteklasse



Bron: Provincies, IPO, BII12, Informatiehuis Water; bewerking PBL

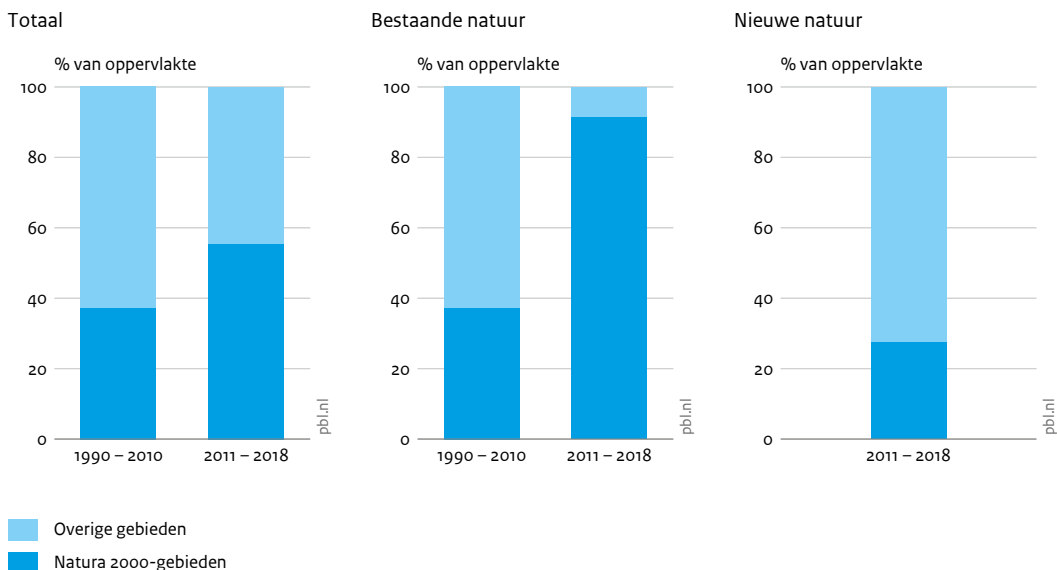
De uitgevoerde herstelmaatregelen zijn vooral kleinschalig.

Voor de stikstofdepositie geldt dat het bronbeleid noodzakelijk is omdat anders na verloop van tijd het effect van de verschraling weer verdwijnt door nieuwe depositie van stikstof. Een analyse door het CBS laat zien dat in heidegebieden waar maatregelen zijn getroffen – in tegenstelling tot de gebieden zonder maatregelen – de verruigende soorten zoals grassen niet verder toenemen maar er nog wel sprake is van een toename van bomen en struiken. Een ander voorbeeld van een externe factor die natuurherstel in de weg staat is overbegrazing, die optreedt binnen gebieden als de Amsterdamse Waterleidingduinen en Oostvaardersplassen.

Effect van maatregelen op natuur vergt tijd

Het waargenomen positieve effect van herstelmaatregelen die provincies laten treffen in natte ecosystemen, blijkt vooral het resultaat te zijn van maatregelen uit de periode 1990-2011. Bovendien kan het ontbreken van zaden of het voor soorten onbereikbaar zijn van nieuwe leefgebieden doordat zij ruimtelijk niet met elkaar zijn verbonden, een rol spelen. Ten slotte geldt dat droge ecosystemen op zandgronden complex zijn om te herstellen omdat bijvoorbeeld de bodem door verzuring onomkeerbaar is uitgeput (Nijssen et al. 2018).

Figuur 3.5
Getroffen herstelmaatregelen in Natuurnetwerk op land



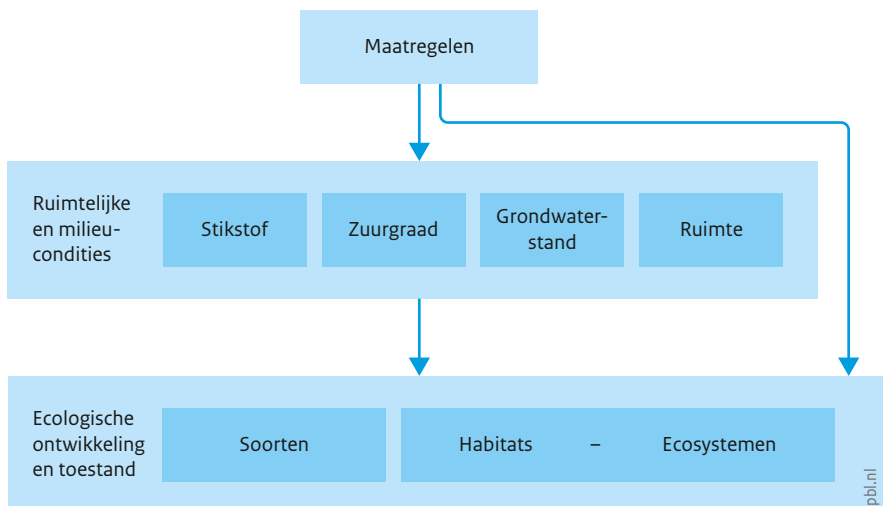
Bron: Provincies, IPO, BIJ12, Informatiehuis Water; bewerking PBL

Het merendeel van de herstelmaatregelen sinds 2011 is genomen in Natura 2000-gebieden.

Effecten van maatregelen na 2011 zijn waarschijnlijk nog niet zichtbaar omdat het enkele tot vele jaren duurt voordat de natuur reageert op maatregelen in hun omgeving (Smits et al. 2014). Veel maatregelen zijn gericht op het veranderen van de ruimtelijke of milieucondities van het gebied en zij werken vertraagd door op de biodiversiteit (figuur 3.6). Ongeveer de helft van de herstelmaatregelen (in oppervlakte gemeten) in de periode 1990-2018 is na 2011 genomen. Daarnaast is een groot deel van de voorgenomen maatregelen nog niet uitgevoerd. Zo geeft de voortgangsrapportage PAS aan dat 28 procent van het aantal geplande herstelmaatregelen voor de periode 2015-2021 is afgerond (BIJ12 2019) (peildatum 31 maart 2019). De eerste Evaluatie van het Natuurpact geeft aan dat volledige uitvoering van de door provincies geplande maatregelen in 2027 zal leiden tot het dichterbij brengen van de VHR-doelen (Van der Hoek et al. 2017).

Figuur 3.6

Effect van herstelmaatregelen op natuur



Bron: PBL

Provincies laten maatregelen treffen om de condities voor de soorten te herstellen zodat deze soorten in aantal toenemen en daarmee de biodiversiteit verbeteren.

3.2 Vergroten Natuurnetwerk

In de vorige paragraaf hebben we gekeken naar het effect van het uitbreiden en verbeteren van de kwaliteit van het Natuurnetwerk op de biodiversiteit. In deze paragraaf zoomen we verder in op de beleidsstrategieën van provincies voor de uitbreiding van het Natuurnetwerk en de werking daarvan in de praktijk. Deze paragraaf is gebaseerd op een analyse van provinciale sturingsstrategieën bij het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland (Kuindersma et al. 2020). We behandelen eerst de voortgang van de realisatie van de ontwikkelopgave (80.000 hectare nieuwe natuur) (paragraaf 3.2.1). Vervolgens kijken we naar de belangrijkste instrumenten die provincies inzetten voor het realiseren van deze ontwikkelopgave. Daarbij gaan we ten eerste in op de grondinstrumenten die provincies inzetten om (landbouw)grond om te zetten in natuurgebieden, namelijk zelfrealisatie en grondverwerving. Bij zelfrealisatie gaan we vooral in op de manieren waarop provincies proberen om zelfrealisatie door de huidige (agrarische) grondeigenaren mogelijk te maken (paragraaf 3.2.2). Bij grondverwerving staat het dilemma van vrijwillige grondverwerving versus de inzet van volledige schadeloosstelling en onteigening centraal (paragraaf 3.2.3). Ten tweede gaan we in op gebiedsprocessen die provincies opzetten om de natuurdoelen in concrete gebieden uit te werken en uit te voeren (paragraaf 3.2.4) en de leerprocessen die daarbij komen kijken (paragraaf 3.2.5).

3.2.1 Ontwikkelopgave Natuurnetwerk

In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over de uitbreiding van het Natuurnetwerk door minimaal 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten in de periode 2011 tot en met 2027. Het is een gezamenlijke opgave die niet is uitgesplitst per provincie. Hiermee moet uiteindelijk een robuust Natuurnetwerk Nederland tot stand komen. In deze paragraaf kijken we of provincies op schema liggen met deze uitbreiding en of tijdige realisatie binnen bereik is.

De uitbreiding van het Natuurnetwerk voor de helft gerealiseerd

De afgesproken uitbreiding van het Natuurnetwerk is begin 2019 bijna halverwege. Provincies hebben de afgelopen acht jaar 48 procent van de beoogde uitbreiding van het Natuurnetwerk in 47 procent van de beschikbare tijd gerealiseerd. Dit betekent dat van 2011 tot en met 2018 in totaal bijna 39.000 hectare nieuwe natuur is gerealiseerd (LNV & IPO 2019a). Onder realisatie verstaan we hier dat de nieuwe natuur is ingericht en in beheer is bij de eindbeheerder. Een flink deel van de uitbreiding is te verklaren uit het feit dat de benodigde grond vaak al eerder (voor 2011) was verworven, maar pas na 2011 is ingericht.

Beschikbaar krijgen van laatste gronden is lastig

Het beschikbaar maken van de laatste gronden voor realisatie van het Natuurnetwerk is nog een lastige opgave. De ‘gemakkelijke’ hectares die provincies konden realiseren door de reeds eerder verworven grond in te richten of door relatief eenvoudige grondverwerving of zelfrealisatie, zijn voor een groot deel in het Natuurnetwerk opgenomen. Wat resteert zijn de moeilijker te verwerven hectares; daarvoor hebben grondeigenaren weinig belangstelling om de grond te verkopen of via zelfrealisatie de natuur zelf te ontwikkelen of via pacht de natuur te beheren.

Huidig tempo te laag voor afgesproken uitbreiding Natuurnetwerk in 2027

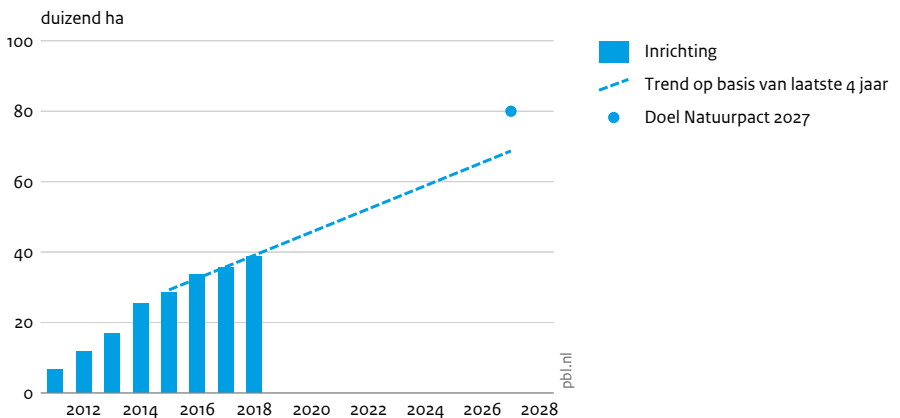
Het realisatietempo van het Natuurnetwerk in de afgelopen vier jaar (2015 tot en met 2018) is te laag om de afgesproken 80.000 hectare nieuwe natuur in 2027 te kunnen realiseren (figuur 3.7). Dit tempo ligt nu (in de afgelopen vier jaar) gemiddeld op bijna 3.400 hectare per jaar. Als de realisatie in dit tempo doorgaat is realisatie van de 80.000 hectare te verwachten in 2030. In de eerste vier jaar (2011 tot en met 2014) van het Natuurpact lag dit realisatietempo nog veel hoger: op gemiddeld ruim 6.300 hectare per jaar. Dit hogere realisatietempo in de eerste jaren komt doordat in deze periode veel lopende projecten zijn afgerond (LNV& IPO 2019a).

3.2.2 Ontwikkeling natuur door (agrarische) grondeigenaren

De meeste provincies geven bij de realisatie van nieuwe natuur de voorkeur aan 'zelfrealisatie'. Hierbij realiseren agrariërs of andere particuliere grondeigenaren zelf de beoogde natuur op eigen grond of ze beheren de natuur op grond die ze onder voorwaarden hiervoor pachten. Bij realisatie op eigen grond krijgt een grondeigenaar maximaal 85 procent van de grondwaarde met meestal een jaarlijkse beheersubsidie. Het percentage hangt af van de daling van de grondprijs door de nieuwe functie. Provincies zetten ook andere instrumenten in voor zelfrealisatie met andere vergoedingen, zoals Noord-Brabant die maximaal 50 procent afwaardering van de grond geeft voor het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (zie tekstkader 5.1). Belangrijk argument van provincies voor zelfrealisatie is dat het de maatschappelijke betrokkenheid en het draagvlak (voor natuur) onder grondeigenaren vergroot. Bovendien zou zelfrealisatie bijdragen aan het met elkaar verbinden van natuur en economie en leiden tot minder kosten (voor de overheid).

Figuur 3.7

Uitbreiding areaal Natuurnetwerk sinds 2011



Bron: IPO, BIJ12; bewerking PBL

Het tempo van de uitbreiding van het Natuurnetwerk ligt de laatste jaren te laag voor tijdige afronding in 2027.

Natuurontwikkeling door reguliere agrarische grondeigenaren valt tegen

In de praktijk komt zelfrealisatie minder gemakkelijk van de grond dan aanvankelijk gedacht, doordat de belangstelling onder reguliere agrarische bedrijven – verreweg de grootste groep grondeigenaren – tegenvalt. Ondanks dat provincies, bij de start van het Natuurpact, natuurdoelen soms hebben geherformuleerd om agrarisch medegebruik mogelijk te maken, blijkt de inpasbaarheid van de beoogde natuurdoelen in reguliere agrarische bedrijfsvoering toch vaak moeilijk. Voorbeelden daarvan zijn de (tot nu toe) mislukte pogingen om een groot deel van de natuuropgave in de Krimpenerwaard te realiseren door de bestaande grondeigenaren (veelal reguliere melkveebedrijven), en de beperkte belangstelling onder reguliere agrarische bedrijven voor het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant, waar de natuurdoelen juist extra veel ruimte bieden voor agrarisch medegebruik (zie verder kaders 3.4 en 5.1). Een nadere analyse van de ontwikkelingen in de landbouw staat in hoofdstuk 5.

Actievere benadering van andere grondeigenaren effectief

Als reactie op de aanvankelijk geringe belangstelling voor zelfrealisatie zetten provincies in op een actieve benadering van grondeigenaren. Provincies en hun uitvoeringsorganisaties ervaren in de praktijk dat wanneer zij grondeigenaren actief benaderen de zelfrealisatie door met name verbrede/biologische boerenbedrijven, landgoederen en bij andere particuliere (niet-agrarische) grondeigenaren toeneemt. Een goed voorbeeld is de werkwijze van het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB). Deze uitvoeringsorganisatie hanteerde aanvankelijk vooral een uitnodigende maar ook vrij passieve opstelling ten opzichte van grondeigenaren binnen het beoogde Brabantse Natuurnetwerk. Toen, na een aantal jaren, dit onvoldoende opleverde, koos men voor een meer actieve benadering van grondeigenaren door keukentafelgesprekken te houden bij grondeigenaren in gebieden met een concrete natuuropgave. Mede hierdoor steeg de zelfrealisatie van natuur onder de groep verbrede/biologische boerenbedrijven, landgoederen en overige particulieren aanzienlijk (zie tekstkader 3.4). Ondanks de toename blijft de bijdrage door zelfrealisatie nog steeds achter bij de verwachtingen.

Vervangende grond succesfactor voor zelfrealisatie

Een andere succesfactor voor zelfrealisatie door agrarische bedrijven, is dat de provincie vervangende landbouwgrond aanbiedt in plaats van een subsidie voor de afwaardering van de grond van landbouw naar natuur. Dit is voor veel agrarische bedrijven belangrijk omdat ze op deze manier de realisatie van natuur kunnen combineren met het op peil houden van de agrarische productie. Dit maakt zelfrealisatie wel complexer (en duurder) voor de provincie, die in dit geval geschikte ruilgrond moet aankopen.

Afwegingsruimte in natuurdoelen is een succesfactor voor zelfrealisatie

Wanneer de provincie flexibel kan zijn in de locatiekeuze en het type natuurdoelen is er ook een grotere kans op zelfrealisatie. In de praktijk moet de provincie dan wel de afwegingsruimte hebben om te kunnen afwijken van de voorgestelde begrenzing van de nieuwe natuur en de vastgelegde natuurdoelen. Die afwegingsruimte kan ten koste gaan van de ruimtelijke samenhang en de kwaliteit van de nieuwe natuur. Een voorbeeld daarvan is de natuurrealisatie in het gebied Aaltense Goor, waar de oorspronkelijke door de provincie

voorzien natuurdoelen naar beneden zijn bijgesteld om agrarisch beheer mogelijk te maken (zie tekstkader 3.5). Er zijn soms uitzonderingen waarin natuurdoelen in onderhandeling met een grondeigenaar naar boven worden bijgesteld of een ecologisch betere begrenzing mogelijk is. Een voorbeeld daarvan treffen we aan in het gebied Halsters Laag (Noord-Brabant), waarin een landgoedeigenaar ambitieuzere natuurdoelen gaat realiseren dan de provincie heeft vastgelegd (zie tekstkader 3.4).

Provincies zoeken balans tussen ruimte geven en grip houden

Provincies zoeken in de praktijk naar een goede balans tussen enerzijds flexibiliteit in beleid en bijbehorende spelregels ten behoeve van een snelle uitvoering, en anderzijds het bewaken van de beoogde natuurdoelen. Soms levert de zoektocht naar die balans spanningen op tussen provinciale natuurafdelingen en uitvoeringsorganisaties. Dit speelt in het bijzonder als de uitvoering op grotere afstand van de provincie staat in een aparte uitvoeringsorganisatie of zelfs bij een externe partner. Een voorbeeld daarvan is het Groen Ontwikkefonds Brabant in Noord-Brabant dat zelfstandig kan besluiten om natuurdoelen en begrenzingen aan te passen als zich in het veld kansen voor zelfrealisatie voordoen.

3.2.3 Inzet volledige schadeloosstelling en onteigening

De laatste jaren zetten steeds meer provincies volledige schadeloosstelling en onteigening in om de grond beschikbaar te krijgen voor het Natuurnetwerk. In het natuurbeleid was het lange niet of nauwelijks aan de orde om deze instrumenten in te zetten. Provincies gaan hier nu toch toe over omdat hun voorkeursstrategie, grondeigenaren zelf natuur laten ontwikkelen en vrijwillige grondverwerving, onvoldoende oplevert zoals bleek in de vorige paragraaf.

Provincies zetten volledige schadeloosstelling en onteigening in

Een groeiend aantal provincies zet inmiddels concrete stappen om bij grondverwerving volledige schadeloosstelling in te zetten of doet dit al. Hiermee ontstaat ook de mogelijkheid om in het uiterste geval daadwerkelijk concrete onteigeningsprocedures te starten. Deze strategie bestaat uit drie belangrijke onderdelen: (1) vastleggen van de beoogde natuurdoelen (inclusief locatie) van de nieuwe natuur in een provinciaal inpassingsplan of gemeentelijk bestemmingsplan; (2) vrijwillige grondverwerving op basis van volledige schadeloosstelling en (3) de onteigeningsprocedure (met Koninklijk Besluit en gerechtelijke procedure).

Schadeloosstelling vergt vastlegging natuurdoelen in ruimtelijk plan

De provincie (of gemeente) kan pas grond verwerven op basis van volledige schadeloosstelling als er een concreet besluit is genomen om dit te gaan doen. Veelal valt dit samen met het voornemen om een inpassingsplan (of bestemmingsplan) op te gaan stellen waarmee de beoogde (landbouw)grond een natuurbestemming zal krijgen. De provincie kan dan een hogere grondprijs betalen – in veel gevallen 30 tot 40 procent hoger (RLG 2008) – dan de agrarische grondprijs die volgens de staatssteunregels bij reguliere vrijwillige grondverwerving mag worden betaald.

Na vaststelling van het inpassingsplan moet de provincie de grondeigenaren wel in de gelegenheid stellen om de grond op vrijwillige basis (maar tegen volledige schadeloosstelling) te verkopen of over te gaan tot zelfrealisatie. In dat geval zijn er meestal nog maar weinig mogelijkheden om flexibel om te gaan met de begrenzing van het beoogde natuurgebied en de beoogde natuurdoelen, omdat die vastliggen in het inpassingsplan of bestemmingsplan.

Acht provincies bereiden onteigening voor

De provincies Groningen, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg treffen voor 37 gebieden al de voorbereidingen voor onteigening, door middel van het vastleggen van de nieuwe natuur in provinciale inpassingsplannen (of gemeentelijke bestemmingsplannen). De meeste van deze inpassingsplannen (20) zijn er in de provincie Overijssel vanwege het grote aantal Natura 2000-gebieden met een (mogelijke) ontwikkelopgave in deze provincie (zie tekstkader 3.3). In totaal gaat het in deze 37 gebieden om 2.300 tot 4.400 hectare nog te realiseren nieuwe natuur. Dit is 6 tot 11 procent van de resterende ontwikkelopgave (per 1 januari 2019). In vrijwel al deze gebiedsprocessen staat de realisatie van Europese natuurdoelen centraal (Natura 2000 en/of KRW). Concrete onteigeningsprocedures zijn in de meeste van deze gebieden nog niet opgestart omdat de planologische procedure eerst volledig moet zijn doorlopen en omdat provincies ook nadrukkelijk eerst de mogelijkheden voor vrijwillige grondverwerving en zelfrealisatie willen verkennen.

Met de beslissing om een provinciaal inpassingsplan op te stellen maken provincies het ook mogelijk om volledige schadeloosstelling te bieden bij grondverwerving. Dit biedt voor agrarische grondeigenaren meer mogelijkheden om elders opnieuw te beginnen of te stoppen met hun bedrijf omdat alle bijkomende kosten ook worden vergoed.

In de provincies Drenthe, Flevoland, Fryslân en Zeeland is volledige schadeloosstelling met in het uiterste geval onteigening vooralsnog uitgesloten vanwege een gebrek aan politieke steun (in Gedeputeerde en Provinciale Staten) mede door weerstand van de georganiseerde landbouw. Ook in andere provincies (Groningen, Utrecht, Zuid-Holland en Limburg) wordt dit instrument slechts ingezet in één specifiek gebied. Daarnaast zijn er provincies (bijvoorbeeld Limburg en Utrecht) die ook buiten de gebieden met een inpassingsplan volledige schadeloosstelling betalen bij grondverwerving ten behoeve van het Natuurnetwerk, maar voorlopig zonder inzet van onteigening.

Verzoek tot schadeloosstelling komt soms vanuit het gebied

Het verzoek tot volledige schadeloosstelling/ontteigening kan ook door betrokkenen uit het gebied zelf komen. Zo heeft de gemeente Krimpenerwaard besloten om voor de realisatie van de nieuwe natuur zelf een bestemmingsplan op te stellen met de mogelijkheid om de benodigde landbouwgrond in het uiterste geval te verwerven via onteigening. De gemeente Krimpenerwaard en gebiedspartijen hebben hiertoe besloten toen bleek dat de beoogde zelfrealisatie door bestaande boerenbedrijven in de Krimpenerwaard nauwelijks van de grond kwam. De provincie Zuid-Holland heeft hierop het bestaande grondbeleid aangepast en volledige schadeloosstelling financieel mogelijk gemaakt (zie ook tekstkader 3.2).

3.2 Van zelfrealisatie tot onteigening in de Krimpenerwaard

Gebiedscasus

In de Krimpenerwaard ligt al sinds de jaren '90 een ontwikkelopgave van ongeveer 2.250 hectare nieuwe natuur ten behoeve van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur) en de doelen van de Kaderrichtlijn Water (zie verder Kuindersma et al. 2020). Vóór 2011 is in het kader van de landinrichting Krimpenerwaard al veel landbouwgrond (deels ruilgrond) aangekocht en is ook al een deel van de nieuwe natuur gerealiseerd. Met de decentralisatie van het natuurbeleid vanaf 2011 is dit project stil komen te liggen. In 2014 heeft de provincie Zuid-Holland via een bestuursovereenkomst de verantwoordelijkheid voor realisatie van de natuurdoelen neergelegd bij de gemeente Krimpenerwaard en het waterschap. De provincie stelde hiervoor bijna 64 miljoen euro beschikbaar.

Zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren was sinds 2011 de voorkeursstrategie van provincie en gemeente. De belangrijkste argumenten voor deze keuze waren de

verwachte kostenreductie (ten opzichte van grondverwerving en beheer door natuurorganisaties) en de wens van gebruikers van het gebied om het bestaande agrarische landschap zoveel mogelijk in stand te houden door agrariërs uit het eigen gebied dat landschap te laten beheren. Om dezelfde redenen zijn in deze periode ook de oorspronkelijke natuurdoelen aangepast van een focus op vernatting en moerasvorming naar meer nadruk op weidevogels en botanische graslanden.

In de periode 2011-2016 blijkt echter dat de belangstelling onder de bestaande agrarische bedrijven om daadwerkelijk over te gaan tot zelfrealisatie van de nieuwe natuurplannen heel beperkt is. Medio 2019 is er nog maar één overeenkomst met een boer uit het gebied gesloten voor 60 hectare nieuwe natuur. Deze grond is eerst aangekocht door de provincie en vervolgens via een pachtconstructie in beheer gegeven bij een multifunctioneel landbouwbedrijf (met

Landschap in de Krimpenerwaard in Zuid-Holland.



vooral jongvee en een recreatietak). Andere initiatieven komen nauwelijks van de grond omdat de natuurplannen toch te weinig mogelijkheden bieden voor agrarisch medegebruik en de middelen voor de benodigde omschakeling van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld van regulier naar biologisch, beperkt zijn.

In 2016 heeft de gemeente Krimpenerwaard, met instemming van andere gebiedspartijen gekozen voor een andere aanpak, met grondverwerving op basis van volledige schadeloosstelling en het vastleggen van de nieuwe natuur in een bestemmingsplan. De provincie Zuid-Holland maakt deze aanpak mogelijk door een extra bijdrage van ruim 24 miljoen euro om de agrariërs volledig schadeloos te stellen en voor de kosten van de onteigeningsprocedures. Het nieuwe bestemmingsplan is in september 2019 in werking getreden. De gemeente heeft de intentie uitgesproken om na het afhandelen van de laatste beroepsprocedures tegen het bestemmingsplan (in 2020), de onteigeningsprocedure op te starten voor de resterende natuuropgave van ruim 500

hectare. Naast het tijdig realiseren van de nieuwe natuur, speelt hierbij ook de wens van de betrokkenen in het gebied een rol om dit langlopende gebiedsproces nu eindelijk af te ronden.

Ondertussen hebben de betrokken grondeigenaren de mogelijkheid om hun grond (en gebouwen) tegen een hogere prijs te verkopen (dan bij vrijwillige grondverwerving) of alsnog te kiezen voor zelfrealisatie. Toch blijft, ondanks de inzet op grondverwerving en mogelijke onteigening, de ambitie van beheer door agrariërs en particulieren (uit het gebied) overeind. Voor het beheer van de nieuwe natuur wordt in augustus 2019 een beheercollectief opgericht door vier landbouw- en natuurorganisaties. Dit collectief moet het natuurbeheer van verschillende natuurbeheerders op elkaar af gaan stemmen en ook (erf)pacht door particulieren en agrariërs mogelijk maken. Hier zijn in de vorm van een pilot (natuurcoöperatie Krimpenerwaard) op ruim 90 hectare natuurgrond al eerder goede ervaringen mee opgedaan (Westerink et al. 2018).

3.3 Samen werkt beter in Engbertsdijkvenen

Binnen 'Samen werkt beter' werkt de provincie Overijssel in 26 gebiedsprocessen samen met maatschappelijke en bestuurlijke partners aan het realiseren van de internationale natuuropgaven van de VHR en KRW (zie verder Kuindersma et al. 2020). In elk van deze gebiedsprocessen is een bestuurlijke trekker aangewezen. Daarbij gaat het om vertegenwoordigers van waterschappen (4), gemeenten (6), LTO (3), terreinbeherende natuurorganisaties (6), Rijkswaterstaat (3), Natuur & Milieu Overijssel (1) en de provincie (3). De bestuurlijke trekker moet zorgen voor draagvlak gedurende het gebiedsproces bij grondeigenaren en omwonenden. Maatregelen uit beheerplannen en gebiedsanalyses worden gezamenlijk verder uitgewerkt en uitgevoerd.

In de 26 gebiedsprocessen staan de natuurdoelen van Natura 2000 en KRW centraal en niet meer ter discussie. De meeste van deze gebieden vielen ook onder het PAS. In de gebiedsprocessen gaat

het om de verdere invulling van interne en externe maatregelen buiten het Natura 2000-gebied om de hydrologische maatregelen binnen het Natura 2000-gebied mogelijk te maken en/of de milieubelasting op het natuurgebied te verminderen. Bij de externe maatregelen gaat het maximaal om 4.200 hectare landbouwgrond, waarvan per gebiedsproces moet worden bepaald of het een landbouwbestemming (al dan niet met beperkingen) kan houden of een natuurbestemming moet krijgen. De interne maatregelen (bijvoorbeeld plaggen, boskap en dempen greppels en sloten) worden door de beheerder ingevuld en afgestemd op externe maatregelen. Voor het meekopen van niet-natuurdoelen (zoals recreatie) is in de gebiedsprocessen ruimte, mits externe financiering geregeld is.

De provincie Overijssel zet voor de realisatie alle mogelijke grondinstrumenten in. Grondeigenaren krijgen binnen de gestelde kaders de gelegenheid om de

Hoogveen in het Natura 200-gebied Enbertsdijkvenen in Overijssel.



nieuwe natuur zelf te realiseren, grond te ruilen, hun bedrijf te verplaatsen of vrijwillig hun grond te verkopen. De provincie is bezig om voor vrijwel al deze gebieden provinciale inpassingsplannen op te stellen. Dit maakt volledige schadeloosstelling en in het uiterste geval het inzetten van instrumenten als onteigening of gedoogplicht mogelijk om de natuurdoelen te kunnen realiseren.

In het Natura 2000-gebied Engbertsdijkerven (1.000 hectare) staat het behoud en herstel van levend hoogveen centraal. Daarvoor moet het waterpeil in het natuurgebied omhoog en dat heeft gevolgen voor omwonenden en omliggende landbouwbedrijven. Omwonenden vrezen vooral meer overlast

als gevolg van vernatting. Een aantal omliggende landbouwbedrijven zal mogelijk last krijgen van de hogere waterpeilen waardoor de bestaande agrarische bedrijfsvoering feitelijk onmogelijk wordt. Binnen het gebiedsproces, onder gebiedsregie van de LTO, zal de Bestuurlijke Adviescommissie binnenkort maatregelen voor peilverhogingen vaststellen op basis van een advies. Daarbij zullen ook bufferzones aangewezen worden in het omliggende landbouwgebied. De maatregelen moeten worden vastgelegd in een ruimtelijk plan en ter besluitvorming worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van Overijssel. Doorlopend vinden gesprekken met de betrokken grondeigenaren plaats over hun toekomstplannen.

Schadeloosstelling/onteigening vrijwel alleen voor Europese natuurdoelen

De provincies zetten het instrument volledige schadeloosstelling/onteigening vrijwel uitsluitend in om de Europese natuurdoelen (VHR en KRW) te kunnen realiseren. Vooral het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) vormde voor de provincies de aanleiding om rondom (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden te kiezen voor volledige schadeloosstelling met in het uiterste geval onteigening. Een voorbeeld daarvan is de provincie Overijssel (zie tekstkader 3.3). In het overige Natuurnetwerk (zonder Europese natuurdoelen) zetten provincies meestal niet in op volledige schadeloosstelling/onteigening.

Lastig om dwingende instrumenten te combineren met betrokkenheid

Provincies staan voor de lastige opgave om het dwingende instrument onteigening in te zetten en tegelijkertijd de maatschappelijke betrokkenheid van de betreffende grondeigenaren te vergroten. Provincies doen dit door dit proces met grondeigenaren en omwonenden zorgvuldig voor te bereiden en veel met hen te communiceren. Zo is bij de Engbertsdijkswen het intensieve proces getrokken door een onafhankelijke voorzitter vanuit de LTO (zie tekstkader 3.3). In de Krimpenerwaard legt de gemeente in de communicatie meer de nadruk op 'de wortel' (volledige schadeloosstelling voor betrokken grondeigenaren) dan op 'de stok' (onteigening).

Schadeloosstelling vergt extra budget

De inzet van volledige schadeloosstelling maakt grondverwerving weliswaar gemakkelijker, maar vraagt wel extra budget voor de realisatie van het Natuurnetwerk. In het Natuurpact (2013) is bij de financiering van de ontwikkelopgave uitgegaan van vrijwillige grondverwerving (op basis van agrarische grondprijzen) of zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren. Meestal betekent het besluit tot de inzet van volledige schadeloosstelling dat de provincie extra budget uit eigen middelen moet vrijmaken. Voor een aantal provincies is dit een knelpunt omdat deze provincies financieel niet in staat en/of politiek bereid zijn om extra financiële middelen voor de uitvoering van het natuurbeleid te reserveren.

Schadeloosstelling maakt zelfrealisatie onaantrekkelijk

Een gevolg van onteigening/volledige schadeloosstelling is dat zelfrealisatie voor de betreffende grondeigenaren financieel minder aantrekkelijk wordt. Bij grondverwerving op basis van volledige schadeloosstelling ontvangt de grondeigenaar immers een hogere vergoeding (naar schatting 30 tot 40 procent meer) voor de grond dan bij grondverwerving op basis van agrarische grondprijzen. De vergoeding voor de afwaardering van de agrarische grond bij zelfrealisatie blijft in beide gevallen echter hetzelfde op 50 tot 85 procent van de agrarische grondprijs. Dat is de gangbare vergoeding voor de afwaardering van agrarische grond naar natuurgrond. Desondanks blijft zelfrealisatie ook bij de inzet van volledige schadeloosstelling/onteigening altijd een mogelijkheid en hebben grondeigenaren soms ook niet-financiële motieven, zoals gehechtheid aan de grond, om toch te kiezen voor zelfrealisatie.

3.4 Zelfrealisatie door het Groen Ontwikkelfonds Brabant

Noord-Brabant heeft de zelfrealisatie van het Natuurnetwerk kunnen versnellen door grondeigenaren actief te benaderen en flexibel om te gaan met natuurbegrenzingsen en natuurdoelen (zie verder Kuindersma et al. 2020). De provincie Noord-Brabant heeft er samen met haar Manifestpartners in 2014 voor gekozen om een deel van de uitvoering van het Natuurnetwerk neer te leggen bij het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB). Het GOB is een zelfstandige uitvoeringsorganisatie met de provincie als aandeelhouder. Iedere initiatiefnemer voor realisatie van het Natuurnetwerk Brabant (NNB) – of dat nu een natuurorganisatie, particulier, agrariër of waterschap is – kan voor subsidie (grondverwerving, functiewijziging en inrichting) terecht bij het GOB. De provincie heeft ook de provinciale grond ondergebracht bij het GOB.

Aanvankelijk wilden de provincie en GOB alleen initiatieven uit de samenleving faciliteren ('natuur op uitnodiging'). Toen bleek dat maar weinig initiatieven zich spontaan melden – naast de projecten van de manifestpartners – kozen de provincie, het GOB en de Brabantse Manifestpartners voor een meer actieve benadering van grondeigenaren en gebieden. In gebieden waar geen van de manifestpartners prioriteit aan heeft gegeven, heeft het GOB een prominente rol op zich genomen. Mede hierdoor steeg het aantal particuliere initiatieven voor de aanleg van nieuwe natuur van 16 in 2014 tot 66 in 2018. Hiermee is in totaal zo'n 2.000 hectare nieuwe natuur gerealiseerd, waarvan 750 hectare door zelfrealisatie door particulieren of agrariërs.

Een andere stimulerende factor voor deze versnelling was dat het GOB van de provincie de bevoegdheid kreeg om (onder bepaalde voorwaarden) af te wijken van de formele begrenzing van het Natuurnetwerk en de in het

natuurbeheerplan vastgelegde natuurbeheertypen. Was hiervoor eerst altijd toestemming van de provincie nodig, nu is die vervangen door verantwoording achteraf. Het GOB is blij met deze beslissing omdat het met deze flexibele aanpak beter kan aansluiten bij de ambities van initiatiefnemers voor natuurontwikkeling en het bijdraagt bij aan de snelheid van werken. Nadeel is wel dat het kan leiden tot minder ambitieuze natuurdoelen en een meer versnipperde aanleg van het Natuurnetwerk.

Een voorbeeld van de nieuwe actieve aanpak door het GOB vinden we in het gebied Halsters Laag bij Steenberg. In dit gebied lag nog een opgave voor de ontwikkeling van ongeveer 150 hectare natuur. Na keukentafelgesprekken met grondeigenaren bleek het landgoed de Dassenberg wel bereid tot realisatie van nieuwe natuur op eigen grond, maar op een andere plek dan binnen de oorspronkelijke begrenzing, omdat daar ambitieuzere natuurdoelen mogelijk waren. Dankzij de nieuwe bevoegdheden van het GOB kon dit snel worden gerealiseerd. Via meerdere initiatieven – waaronder dat op de Dassenberg – is vervolgens in totaal 90 hectare nieuwe natuur gerealiseerd, waarvan 23 hectare via zelfrealisatie.

Toch blijft het in veel gebieden lastig om de hele natuuropgave te realiseren met zelfrealisatie en/of vrijwillige grondverwerving, met name doordat een aantal grondeigenaren toch niet mee wil werken. Hierdoor blijven er soms ongewenste landbouwenclaves achter in de nieuwe natuurgebieden. Dit kan het treffen van meer grootschalige herstelmaatregelen, zoals verhoging van waterstanden, voor een veel groter gebied in de weg zitten. Dit is ook het geval in Halsters Laag waar drie boerenbedrijven niet wilden meewerken en de resterende 60 hectare van de natuuropgave voorlopig niet gerealiseerd kan worden.

3.2.4 Ontwikkelingen in gebiedsprocessen

Grondvererving en zelfrealisatie vinden in veel gevallen plaats in de context van gebiedsprocessen. Provincies verschillen sterk in de manier waarop deze gebiedsprocessen worden aangestuurd. Sommige provincies doen dit vooral vanuit de eigen organisatie of via een (semi) zelfstandige uitvoeringsorganisatie (Groen Ontwikkelfonds Brabant en Prolander in Groningen en Drenthe). Andere hebben (een deel) van de natuuropgave neergelegd bij gemeenten en waterschappen of bij andere maatschappelijke partners zoals terreinbeheerders, burgerinitiatieven of andere natuur- en landbouworganisaties (zie verder paragraaf 4.2).

Provincies pakken gebiedsopgaven Natuurnetwerk sectoraler aan

Een verschil met eerdere periodes in de uitvoering van het natuurbeleid, zoals de reconstructie van de zandgebieden (2000-2007) of het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG 2007-2010), is dat de gebiedsopgaven in veel provincies in de periode van het Natuurpact (2011-heden) meer sectoraal zijn geformuleerd en georganiseerd (Boonstra et al. 2007; Boonstra et al. 2012). Daarmee bedoelen we dat veel gebiedsprocessen alleen gericht zijn op de realisatie van nieuwe natuur, en andere doelen zoals landbouw, recreatie, klimaat of leefbaarheid maar heel beperkt worden meegenomen. Indien grondeigenaren willen meewerken aan grondvererving of zelfrealisatie kan deze sectorale aanpak leiden tot snelle realisatie. Als deze medewerking ontbreekt, zijn de mogelijkheden van de provincie om deze doelen alsnog te realiseren echter beperkt omdat er weinig mogelijkheden zijn om ze te koppelen aan andere doelen.

Provincie Gelderland zet op de Veluwe in op bekalken met steenmeel tegen verzuring van de bodem door stikstofneerslag.



3.5 Gelderse gebiedsprocessen

De provincie Gelderland realiseert een groot deel van de resterende ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk via vrijwillige en vrij sectorale gebiedsprocessen, die meestal worden getrokken door externe partners zoals gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties (zie verder Kuindersma et al. 2020). De provincie heeft ervoor gekozen om deze externe partijen uit te nodigen om de regisseursrol van deze gebiedsprocessen op zich te nemen na een aanbod van deze partijen om deze rol actief op te pakken. Hiermee wil de provincie ook meer gebruik maken van lokale kennis.

In elk van deze gebiedsprocessen staat de realisatie (grondverwerving en/of inrichting) van nieuwe natuur centraal. De provincie heeft ook vrij precies vastgelegd hoeveel nieuwe natuur (hectares) er moet komen en van welke kwaliteit deze nieuwe natuur moet zijn. Binnen deze kaders biedt de provincie wel ruimte voor andere doelen, zoals voor recreatie, klimaat, water of landbouw. In de verkenningsfase wordt

onderzocht in hoeverre het mogelijk is om de verschillende doelen te koppelen.

Uitgangspunt voor de provincie is dat die koppeling met andere doelen op gebiedsniveau kan, mits ze bijdraagt aan de natuuropgaven of het draagvlak en er vanuit deze doelen ook middelen beschikbaar zijn.

Een gebiedsproces waarin de realisatie van natuurdoelen redelijk volgens plan verloopt is het gebied de Zumpe bij Doetinchem. De Zumpe is een nat natuurgebied van ongeveer 23 hectare en het doel is om er 120 hectare nieuwe natuur te realiseren. De gemeente Doetinchem trekt dit gebiedsproces, mede omdat het zelf al grondeigenaar is in het gebied en hier ook al een rondweg realiseert. Ongeveer 95 hectare van de beoogde nieuwe natuur bestaat nu op papier. Voor de realisatie van de overige 25 hectare is de gemeente afhankelijk van de medewerking van verschillende grondeigenaren. Momenteel is de inschatting dat verwerving van deze hectares lastig wordt.

De Aaltense Goor in Gelderland is een van de gebieden waar via een gebiedsproces natuur ontwikkeld wordt.



In het gebiedsproces Aaltense Goor waren meer protesten tegen de natuurplannen, waardoor weliswaar een meer integraal gebiedsplan tot stand is gekomen maar ook de natuurdoelstelling naar beneden is bijgesteld. De gebiedsopgave voor de gebiedsregisseur (waterschap Rijn en IJssel) leek hier relatief eenvoudig omdat de landbouwgrond voor de beoogde nieuwe natuur (30 hectare) al eerder was aangekocht. Het waterschap ontwikkelde daarop een plan voor de ontwikkeling van 30 hectare nieuwe natuur met hoge natuurkwaliteit (dotterbloemhooilanden en blauwgraslanden). De bijbehorende peilverhoging werd door omliggende

agrariërs echter gezien als een grote bedreiging voor hun bedrijfsvoering. Uiteindelijk heeft het waterschap in overleg met alle betrokken partijen een nieuw plan gepresenteerd, waarbij iedereen water bij de wijn heeft moeten doen. In dit nieuwe plan is ook aandacht voor 500 hectare kavelruil ten behoeve van de landbouw, recreatieontwikkeling en de waterkwaliteit. Hierbij zijn de natuurdoelen wel naar beneden bijgesteld. Op de 30 hectare nieuwe natuur komt nu vochtig hooiland (12 hectare) en kruiden- en faunarijk grasland (18 hectare natuurbeheer door agrariërs met mogelijkheden voor bemesting).

Tijdsdruk vanuit het PAS droeg bij aan sectorale aanpak

De verklaringen voor deze sectorale wending in het natuurbeleid liggen onder meer in de tijdsdruk die het PAS oplegde (sommige nieuwe natuur moest al in 2021 zijn gerealiseerd); een gebrek aan rijksfinanciering voor doelen als landbouw, recreatie en leefbaarheid in het Natuurpact; en weerstand van provincies tegen de vaak ingewikkelde en tijdrovende integrale gebiedsprocessen uit het verleden zoals reconstructie en grootschalige landinrichtingsprojecten. Bovendien heeft het PAS door het scheiden van het uitgeven van ontwikkelruimte voor de landbouw en het realiseren van natuurherstel, nog verder bijgedragen aan de huidige sectorale aanpak in het natuurbeleid van veel provincies.

Beperkt aantal provincies zet nog in op integrale gebiedsprocessen

Er zijn weinig provincies die inzetten op meer integrale gebiedsprocessen waarin natuurontwikkeling, landbouwontwikkeling en andere doelen hand in hand gaan. Redenen hiervoor zijn dat na het ILG de opgave voor het landelijk gebied sectoraler is geworden, integrale gebiedsprocessen vaak veel tijd kosten wat past niet bij de tijdsdruk vanuit het PAS, en provincies de uitvoering meer sectoraal hebben georganiseerd na het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De provincie Groningen is een uitzondering met integrale gebiedsprocessen als in Westerwolde en het Westerkwartier (zie tekstkader 3.6). Kenmerkend aan dit soort processen is meestal dat een betere verkaveling voor de landbouw samen opgaat met meer ruimte voor natuur. Die combinatie vraagt om een bredere gebiedsafbakening dan de begrensde natuurgebieden en een langere ontwikkelingsperiode waarin ruilgrond aangekocht wordt en vervolgens met de goede locatie wordt geruild. Het gebiedsproces Westerwolde laat ook zien dat deze processen in de praktijk weliswaar lang kunnen duren, maar wel kunnen leiden tot concrete resultaten voor natuur en landbouw.

Provincies mijden inzet wettelijke herverkaveling bij integrale gebiedsprocessen

Provincies hebben bij integrale gebiedsprocessen de mogelijkheid om het dwingende instrument van wettelijke herverkaveling (WILG) in te zetten om natuurdoelen te realiseren, maar kiezen bij integrale gebiedsprocessen meestal voor vrijwillige kavelruil en grondvererving. Wettelijke herverkaveling biedt weliswaar meer garanties op het realiseren van natuurdoelen, maar provincies zetten dit instrument nog maar nauwelijks in. Bestuurders associëren wettelijke herverkaveling met langdurige en dure processen, hebben weerstand tegen de dwingende elementen (een dwingend ruilplan, de generieke korting van grond en onteigening). Bovendien is er een gebrek aan draagvlak bij de landbouw voor de inzet van wettelijke herverkaveling (Boonstra et al. 2014: 40). Deze weerstand is er ook vaak tegen onteigening op basis van een provinciaal inpassingsplan, maar dit raakt meestal alleen de agrarische bedrijven binnen de Natuurnetwerkbegrenzing, terwijl wettelijke herverkaveling gevolgen heeft voor alle agrariërs in een veel groter plangebied.

3.2.5 Lessen en lerend vermogen in gebiedsprocessen

Deze paragraaf is gebaseerd op een analyse van provinciale leerprocessen in het natuurbeleid (Kunseler et al. 2020).

Leren in gebiedsprocessen gericht op verbetering van de beleidsstrategie

Provincies staan voor de opgave om tijdig natuurdoelen te halen. Het realiseren van de ontwikkelopgave vindt meestal plaats in gebiedsprocessen met inzet en betrokkenheid van gebiedspartijen. Doordat provincies hierbij uitgedaagd worden om anders te werk te gaan, krijgen zij te maken met feedback over de strategieën en aanpakken die zij hanteren: wat gebeurt er tijdens de uitvoering, welke successen, verrassingen en knelpunten treden op en hoe zetten die aan tot nieuwe inzichten en acties? Deze feedback en reflecties daarop zijn onderdeel van leerprocessen die provincies in samenspel met gebiedspartners doorlopen, wat kan resulteren in 'eerste-orde-leren' (de strategie en aanpak aanpassen) en 'tweede-orde-leren' (de uitgangspunten van de strategie of aanpak herzien). De wijze waarop deze leerprocessen worden georganiseerd geeft inzicht in het lerend vermogen van provincies; in het vermogen om te kunnen leren. De totstandkoming van het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB) is in de basis een uiting van tweede-orde-leren in het provinciale natuurbeleid (zie tekstkader 5.1). Dit geldt in feite ook voor het initiatief (bij de start van het Natuurpact) om de natuuropgave in de Krimpenerwaard vooral via zelfrealisatie te realiseren (zie tekstkader 3.2). Beide initiatieven zijn een duidelijke breuk met eerdere strategieën in het natuurbeleid van voor 2011 toen de nadruk vooral lag op grondverwerving en beheer door natuurorganisaties. Hiermee zijn de uitgangspunten van het provinciale natuurbeleid gewijzigd: zo kan de grond binnen het Natuurnetwerk een agrarische bestemming houden en ontstaan hier meer mogelijkheden voor medegebruik en ondernemerschap.

Vooraf eerste-orde-leren over beter toepassen bestaande strategieën

Bij de uitvoering van deze en andere strategieën trekken provincies hoofdzakelijk lessen van de eerste orde. Daarin gaat het over de werking van de beleidsaanpak 'doen we de dingen goed en hoe kunnen die beter?' In het bestuurlijk akkoord en samenwerkingsverband 'Samen werkt beter' (Overijssel) is dit leerproces bijvoorbeeld terug te zien in een betere afhechting van fases, gevoed door uitwisseling van ervaringen tussen gebiedsmakelaars (zie ook tekstkader 3.3). Een ander voorbeeld van eerste-orde-leren is dat de provincie Noord-Brabant in samenwerking met het Groen Ontwikkelfonds Brabant (extern uitvoerder van het Natuurnetwerk Brabant) en lokale gebiedstrekkers een overzicht van knelpunten heeft opgesteld met betrekking tot de realisatie van het Natuurnetwerk, waarna per knelpunt een werkgroep aan de slag gaat om tot oplossingen te komen. Over het algemeen laten eerste-orde-lessen bij provincies zien hoe zij een vrij sectorale aanpak (al dan niet met onteigening als stok achter de deur) combineren met betrokkenheid van maatschappelijke partners, zoals inzet van LTO als trekker van het gebiedsproces in Engbertsdijkvenen. Provincies leren hoe zij de juiste randvoorwaarden voor een goed proces kunnen scheppen via bijvoorbeeld heldere en tijdige communicatie over de opdracht aan het gebiedsproces en over de budget- en tijds-kaders, en hoe zij beleidsvrijheid kunnen geven aan trekkers om begrenzingen en natuurdoelen aan te passen (zie ook tekstkader 3.3). De EU-doelen, de sectorale inslag en het strakke tijdsplan laten tweede-orde-reflectie ('doen we de goede dingen?') ook maar beperkt toe.

Koppelen van verschillende doelen op gebiedsniveau

Op gebieds- en pilotniveau zijn ondanks de vaak sectorale focus op natuurdoelen wel voorbeelden van koppeling van natuurdoelen aan andere doelen zoals landbouw-, recreatie- of energiedoelen. Mogelijk kunnen deze ervaringen op termijn leiden tot bijstelling van provinciale strategieën (en dus tweede-orde-leren).

Een voorbeeld van koppeling van natuurdoelen aan andere doelen is te vinden in een pilot met zonneweides en natuur in de provincie Noord-Brabant (zie tekstkader 5.1). De provincie verkent of tijdelijk zonneweides kunnen worden toegelaten in combinatie met natuurrealisatie in het Natuurnetwerk. Dit is alleen mogelijk in het provinciale deel van het Natuurnetwerk en dus niet in de Natura 2000-gebieden. Een ander voorbeeld van verbreding komt voor in het gebiedsproces Aaltense Goor (zie tekstkader 3.5) waar het Waterschap de natuuropgave heeft gekoppeld aan landbouwstructuurverbetering en recreatie. Dat gebeurde na protesten tegen een eerder plan met een sectorale natuurinvulling. In het nieuwe plan zijn wel de natuurdoelen naar beneden bijgesteld.

Leren in en van gebiedsprocessen vergt ruimte voor kennisdeling

Leerprocessen spelen zich deels buiten bereik van de provincie af op gebiedsniveau, omdat provincies de uitvoering vaak hebben neergelegd bij externe uitvoeringsorganisaties of externe partners (zie paragraaf 4.2). Deze externe organisaties slagen erin, al dan niet in samenwerking met gebiedsregisseurs bij de provincies, om lokale partijen en grondeigenaren te betrekken bij de uitvoering, en leggen daarbij lerend vermogen aan de dag. Zo kenmerkt het Groen Ontwikkelfonds Brabant zich door een lerende organisatiecultuur, waar op informele en formele wijze zaken die goed en minder goed verlopen met elkaar worden besproken en waar wordt gezocht naar verbeterpunten. Een voorbeeld hiervan is de ONNB-evaluatie (ZLTO & GOB 2019).

Voor provincies is het echter wel een uitdaging om de lessen van gebiedspartners en externe organisaties te vertalen naar het provincieniveau en ook het leren tussen gebiedsprocessen te versterken. Intervisie is hoofdzakelijk gericht op uitwisseling binnen het betreffende programma of de strategie. In Gelderland wordt leren mogelijk gemaakt door een maandelijks overleg met alle provinciale contactpersonen van gebiedsprocessen met extern trekkerschap (zie tekstkader 3.5) om de voortgang en uitdagingen in de gebieden te bespreken. Bij Samen werkt beter van de provincie Overijssel vindt er bijvoorbeeld intervisie plaats met het team van provinciale gebiedsadviseurs waarbij successen worden gevierd en men ruimte krijgt om te sparren over ideeën. Er is echter geen sturing op het monitoren en volgen van leerervaringen waardoor het lerend vermogen afhankelijk is van individuen. Hierdoor verspreiden deze lessen niet verder in de organisatie.

3.6 Integrale gebiedsontwikkeling in Westerwolde

Het integrale gebiedsproces in Westerwolde (Groningen) laat zien dat grootschalige natuurontwikkeling goed samen kan gaan met de realisatie van landbouwdoelen, landschapsherstel en recreatie (zie verder Kuindersma et al. 2020). Het gebiedsproces is al begonnen in het begin van de jaren '90. Grondverwerving was in dit gebied destijds relatief eenvoudig omdat veel boeren toen wilden stoppen. Daardoor ontstonden mogelijkheden om de nieuwe natuurplannen (2.500 hectare) en een betere verkaveling voor de (overblijvende) boerenbedrijven te realiseren. In het plan stond vooral scheiding van natuur en landbouw centraal. Mede hierdoor is in dit gebiedsproces niet veel nieuwe natuur via zelfrealisatie gerealiseerd.

In de planvorming zorgde een interactieve aanpak met betrokkenen voor mede-eigenaarschap en nieuwe ideeën. Eerst zijn keukentafelgesprekken gevoerd met

particulieren die geraakt zouden worden door de plannen, zoals met grondeigenaren en lokale inwoners. Vervolgens zijn bijeenkomsten georganiseerd met meerdere organisaties en belanghebbenden. Ook de aanpak voor de realisatie van de nieuwe natuur in deelgebieden was belangrijk voor het succes. Hierdoor kon men al eerder resultaten laten zien en specifieke deelgebieden inrichten.

Een belangrijk resultaat van het integrale gebiedsproces was dat het de verkaveling voor de landbouw in dit gebied enorm heeft versterkt. Daarnaast is ook de leefbaarheid van het gebied versterkt doordat de nieuwe natuur mogelijkheden biedt voor recreatie. Een voorbeeld is dat rond de Ruiten Aa een aantal ondernemers nieuwe recreatieve arrangementen is gestart, zoals een kanoverhuur. Bewoners zijn ook trots op het nieuwe natuurgebied en gebruiken de nieuwe natuur ook zelf voor recreatie.

Landbouw, recreatie en natuur worden gecombineerd in Westerwolde.

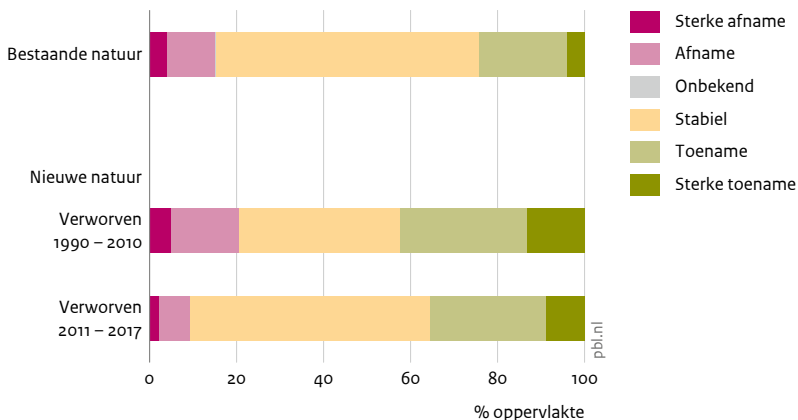


Eind 2019 is een groot deel van de beoogde nieuwe natuur gerealiseerd. De laatste deelgebieden zullen binnenkort worden ingericht en daarmee realiseert de provincie de beoogde 2.500 hectare nieuwe natuur dus ook echt. De nieuwe natuur levert een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de natuurkwaliteit in Westervolde. Daarbij is vooral verbetering

te zien in de nieuwe natuurgebieden waarvan de gronden voor 2011 zijn verworven. Dit komt omdat het tijd kost voor de natuur om zich daadwerkelijk te herstellen. Het areaal natuurgebied met een toename van het aantal kenmerkende soorten tussen de periode 2002-2009 en 2010-2017 is in Westervolde (zie figuur 3.8) ook groter dan gemiddeld in Nederland.

Figuur 3.8

Verandering in aantal kenmerkende soorten in Westervolde, 2010 – 2017 ten opzichte van 2002 – 2009



Bron: SOVON, FLORON, De Vlinderstichting, provincies (beheertypenkaart), IPO, BIJ2; bewerking WUR/PBL

3.3 Beheer bestaande natuur

Provincies zetten niet alleen in op het verbeteren van de biodiversiteit door het Natuurnetwerk te vergroten, maar ook op behoud van biodiversiteit via het beheer van de bestaande natuurgebieden binnen het Natuurnetwerk. Het grootste deel van het Natuurnetwerk (op land) bestaat uit al bestaande natuurgebieden. Regulier natuurbeheer is een belangrijk instrument voor het behouden van biodiversiteit. Provincies zetten hier steeds meer in op monitoring en handhaving om de beoogde natuurdoelen te realiseren (zie paragraaf 3.3.1, die gebaseerd is op een analyse van provinciale sturingsstrategieën bij het beheer van het Natuurnetwerk Nederland (Kuindersma et al. 2020)).

3.3.1 Monitoring en handhaving

Monitoringsresultaten aanleiding voor goed gesprek, handhaving beperkt

Provincies leggen de beoogde natuurdoelen voor bestaande natuur vast in provinciale natuurbeheerplannen. Op basis van de vastgelegde natuurdoelen kunnen de meeste natuurbeheerders subsidie krijgen voor beheer dat hoort bij het vastgelegde natuurbeheer-type. Om te toetsen of subsidies het beoogde effect hebben, monitoren provincies de gerealiseerde natuurkwaliteit. Zij zetten in op overleg en indien nodig handhaving als natuurbeheerders zich niet houden aan de afspraken.

Provincies gebruiken monitoring voor effectiever beheer

Provincies zetten sinds het Natuurpact (2013) steeds meer in op monitoring van de resultaten van het natuurbeheer om dat beheer bij te kunnen sturen. Om te kunnen oordelen of beheer adequaat is en natuurdoelen worden gehaald, is monitoring van de kwaliteit van de natuur nodig. Gecertificeerde natuurbeheerders zijn zelf verantwoordelijk voor de monitoring en maken hier gebruik van de in 2014 afgesproken landelijke vastgestelde monitoringssystematiek. Naast monitoring door beheerders zijn er voor provincies meer instrumenten om informatie te verzamelen over de kwaliteit van de natuur en het beheer. Om een vinger aan de pols te kunnen houden organiseren vrijwel alle provincies jaarlijks 'het goede gesprek', gebaseerd op de monitoringsdata van SNL (Subsidieregeling Natuur en Landschap). De manier waarop het goede gesprek wordt georganiseerd verschilt tussen provincies, maar in algemene zin wisselen beheerders en provincie ervaringen uit en kijken ze naar ontwikkelingen in de kwaliteit van natuur en beheer. De toegevoegde waarde van het goede gesprek ten opzichte van andere contactmomenten met de provincie kan volgens beheerders vergroten als het gesprek op een hoger abstractieniveau wordt gevoerd zodat het beter aan anderen over te brengen is, provinciale trends ten aanzien van natuurkwaliteit worden teruggekoppeld aan de politiek en er ook wordt gekeken naar wat beheerder en provincie kunnen doen om natuurherstel te vergroten en de oorzaken van de achteruitgang van biodiversiteit aan te pakken.

Zo bleek uit de natuurdialogoog tussen de provincie Noord-Holland en de duinbeheerders dat de kwaliteit van de duinen vooral lijdt onder de milieudruk van omliggende landbouwbedrijven en oprukkende exoten.

3.7 Naar een resultaatgericht natuurbeheer

Provincies zijn op verschillende manieren bezig om de natuurresultaten van het natuurbeheer in het Natuurnetwerk Nederland te verbeteren (zie verder Kuindersma et al. 2020). Sinds 2014 is er een nieuwe landelijke monitoringssystematiek voor het natuurbeheer. Vrijwel alle provincies voeren jaarlijks het 'goede gesprek' waarin provincie en beheerders ervaringen uitwisselen over de realisatie van de beoogde natuurdoelen. Wanneer de natuurdoelen niet gehaald worden kan dit liggen aan verschillende factoren zoals de externe (milieu)condities, het afgesproken beheerpakket, de uitvoering van de beheerafspraken of de kennis van de betrokken beheerders. Provincies gaan hier op verschillende manieren mee om en worstelen soms tussen een meer toezichthoudende en controlerende rol (de provincie moet toezien op een juiste besteding van publieke middelen) en een ondersteunende rol (de provincie heeft te maken met professionele en gecertificeerde natuurbeheerders).

De provincie Noord-Holland heeft het afgelopen jaar een 'goed gesprek' georganiseerd met de beheerders van het duingebied. Uit dit gesprek kwam naar voren dat de kwaliteit van de natuur in het duingebied vooral afhangt van externe factoren, zoals het oprukken van exoten en externe milieucondities. Dit vraagt om extra inzet van de provincie op bronbeleid zoals maatregelen om de stikstofuitstoot te beperken en de bestrijding van exoten.

In de provincie Gelderland lopen verschillende pilots om met aanvullend beheer de kwaliteit van het kruiden- en faunairijk grasland (N 12.02) te verbeteren en hier kennis over te ontwikkelen. Uit de monitoring was eerder gebleken dat de kwaliteit van dit type grasland ondanks het volgens de afspraken uitgevoerde beheer achterbleef bij de verwachtingen. De provincie heeft in overleg met natuurbeheerders toen gekozen voor een experimentele aanpak om met aanvullend beheer

Uitwisselen van ervaringen in het veld tussen betrokken partijen helpt bij het versterken van het natuurbeheer.



(en provinciale subsidie) meer soortenrijkdom aan mossen en kruiden te creëren. Sinds begin 2019 experimenteren beheerders op 86 hectare met combinaties van de volgende methoden: 1) zwarte braak; 2) openbreken van zoden en 3) kruidenrijk maaisel opbrengen. Wanneer de uitkomsten positief zijn wordt deze vorm van beheer uitgebreid naar de andere kruiden- en faunarijke graslanden in de provincie (circa 9.000 hectare).

De provincie Utrecht zet in op een actieve handhaving van de kwalitatieve verplichtingen, die ze vanaf 2000 met verschillende partijen heeft afgesloten bij de aanleg van nieuwe natuur. Het gaat hierbij vooral om particulieren maar ook steeds meer om terreinbeherende natuurorganisaties.

De provincie heeft een projectteam ingesteld om de handhaving uit te werken met onder andere een zogenoemde speciale handhaver die in het veld de betrokken beheerders aanspreekt. In de praktijk is in de meeste gevallen een gesprek met de beheerder voldoende om eventuele overtredingen – voornamelijk voortdurend agrarisch gebruik van kruiden- en faunarijke grasland – op te lossen. Bij voortdurende overtredingen kan de provincie daadwerkelijk overgaan tot handhaving en eventueel de betaalde subsidies terugvorderen. Daarbij heeft de provincie inmiddels ook de formulering van de kwalitatieve verplichtingen aangepast, omdat in de praktijk bleek dat deze onvoldoende concreet was om effectief te kunnen inzetten bij handhaving.

De SNL-monitoringsgegevens kunnen ook worden gebruikt als startpunt voor verdiepend onderzoek en kennisontwikkeling omtrent SNL-beheertypes waar de natuurkwaliteit achter blijft bij de verwachtingen. Zo is de provincie Gelderland na signalen dat de ontwikkeling van de kwaliteit van de kruiden- en faunarijke graslanden achterbleef bij de verwachting – aangezien het huidige beheer conform de afspraken uitgevoerd werd – gaan inzetten op experimenten met extra maatregelen zoals zwarte braak, opbreken van zoden en opbrengen kruidenrijk maaisel, om de beoogde natuurkwaliteit wel te realiseren (zie tekstkader 3.7).

Provincies zijn terughoudend met controle en handhaving natuurbeheer

De meeste provincies zijn nog terughoudend met daadwerkelijke controle en handhaving van het natuurbeheer. Een verklaring hiervoor is dat natuurbeheer van oudsher vooral in handen was bij grote terreinbeherende natuurorganisaties en dat provincies vertrouwden op de natuurbeheerkennis van deze organisaties. In veel gevallen doen ze dat nog steeds. Maar de belangstelling bij provincies voor controle en handhaving neemt wel toe, door de groeiende druk op natuur en door een toename van nieuwe natuurbeherende partijen. Op dit terrein is de provincie Utrecht een voorloper. De provincie Utrecht zet – naast het SNL-subsidiespoor – ook een privaatrechtelijk beleidsspoor in om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren; zij legt kwalitatieve verplichtingen vast voor nieuwe natuurpercelen. De provincie Utrecht heeft een handhaver in dienst, die controleert of natuurbeheerders de vastgelegde kwalitatieve verplichtingen wel nakomen. In de praktijk blijken overtredingen, bijvoorbeeld rond te intensief agrarisch gebruik van graslanden, vaak voor te komen uit kennisgebrek en is dit meestal op te lossen in een gesprek met de beheerder. Daadwerkelijke handhaving (inclusief terugvorderen subsidies) komt minder voor en blijkt in de praktijk soms ook lastig vanwege onduidelijk geformuleerde voorwaarden (zie tekstkader 3.7).

Bij monitoring en handhaving ligt de nadruk op de ecologische effecten van beheer

Hoewel de natuurdoelen van de provincies zich naast het verbeteren van biodiversiteit ook richten op het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de relatie tussen natuur en economie, ligt bij monitoring en handhaving de focus op ecologische doelstellingen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat financiering – via de SNL – ook sectoraal is ingestoken met een focus op ecologie. Er zijn wel mogelijkheden om bij monitoring en handhaving breder dan de ecologische ambities te kijken. Wat opvalt is dat sommige beheerders wel monitoren op deze ‘verbrede ambities’. Zo monitort Staatsbosbeheer zelf het aantal bezoekers bij de openstelling van gebieden, en houdt Natuurmonumenten het aantal recreanten van natuurgebieden bij en voert zij tevredenheidsonderzoeken uit. Deze bredere monitoringsgegevens kunnen ook interessant zijn voor provincies voor om inzicht te krijgen in de voortgang van de eigen verbredingsdoelen, maar worden nu niet benut in de gesprekken tussen provincie en natuurbeheerders.

3.4 Handelingsopties voor verbeteren biodiversiteit

Uit dit hoofdstuk blijkt dat een echt duurzaam herstel van de biodiversiteit in Nederland (inclusief de realisatie van de VHR-doelen) vraagt om grootschalige herstelmaatregelen die zijn gericht op systeemherstel en die verder gaan dan de huidige ambities in het Natuurpact

en ook verder gaan dan de grenzen van het Natuurnetwerk (3.4.1). Toch kunnen provincies ook binnen het Natuurnetwerk meer maatregelen laten treffen om de biodiversiteit te verbeteren (3.4.2) en blijven in alle gevallen tijdelijke herstelmaatregelen en regulier natuurbeheer nodig om verdere achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen (3.4.3).

3.4.1 Systeemherstel boven op de afspraken uit het Natuurpact

Grootschalige maatregelen voor systeemherstel

Behoud en herstel van biodiversiteit vergen een grootschalige inzet van maatregelen die gericht zijn op systeemherstel en het robuust maken van het Natuurnetwerk. In het huidige natuurbeleid gaat het veelal om kleinschalige herstelmaatregelen, vaak gericht op natuurherstel in specifieke Natura 2000-gebieden. Voor duurzaam herstel van biodiversiteit is echter ook een aanpak nodig die is gericht op systeemherstel, om natuurlijke processen te herstellen zoals de waterhuishouding en de onderlinge verbinding van ecosystemen in het landschap. Voor systeemherstel is het nodig te kijken naar de onderliggende oorzaken van de achteruitgang van biodiversiteit en vervolgens deze oorzaken aan te pakken. Dat betekent dat ook gekeken wordt naar de invloed van omliggende landbouw of vervuiling op grotere afstand (zoals in beekdalen). Dit zal vragen om een gebiedsaanpak op een hoger schaalniveau dat niet wordt begrensd door grenzen van Natura 2000-gebieden of het Natuurnetwerk. In veel gebieden zal een dergelijke aanpak niet alleen de bestaande natuurgebieden en hun directe omgeving raken, maar ook de landbouw, recreatie en stedelijke gebieden daaromheen. Het voortouw ligt hierbij in eerste instantie bij de provincie maar in veel gevallen zal afstemming met het Rijk nodig zijn vanwege de relatie met andere sectoren waar het Rijk verantwoordelijk voor is.

Integrale gebiedsprocessen

Voor gebieden met een dergelijke complexe natuuropgave ligt een meer integrale gebiedsgerichte aanpak voor de hand. Hierbij kunnen wellicht ook (grond)claims van andere maatschappelijke en publieke functies worden betrokken en nieuwe combinaties worden gemaakt. Het bestaande instrument van de landinrichting (WILG) lijkt uitermate geschikt om de puzzel van verschillende grondclaims in specifieke gebieden te kunnen leggen. Daarvoor is het vrijwillige instrumentarium van planmatige kavelruil met vrijwillige grondverwerving beschikbaar, maar kan (bij hoge urgentie en meer lokale weerstand) ook gedacht worden aan het instrument van de wettelijke herverkaveling. Dit instrument biedt in vergelijking met vrijwillige gebiedsprocessen meer zekerheid over doelbereik, realisatie van een optimale verkaveling (voor de landbouw) en de mogelijkheid om meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten, zoals vrijwillige grondverwerving, kavelruil, ruilplan en onteigening (Boonstra et al. 2014: 28-29). Risico's van een dergelijke integrale benadering is wel dat sectorale natuurdoelen (zoals Natura 2000-doelen) op gebiedsniveau ter discussie kunnen worden gesteld en de soms lange doorlooptijd van dit soort processen.

Tweede-orde-leren via integrale gebiedsprocessen

Het leren binnen provincies is momenteel vooral gericht op het bijschaven van bestaande strategieën en aanpakken, en dus eerste-orde-leren. Indien provincies – gezien de grote

natuuropgaven en externe ontwikkelingen zoals de stikstofcrisis en de klimaatopgave – in de toekomst een meer integrale en gebiedsgerichte strategie willen gaan vormgeven, is ook tweede-orde-leren van belang. Bij tweede-orde-leren gaat het om reflectie op de beoogde ambities, doelen en onderliggende veronderstellingen om te komen tot een aangepaste integrale beleidsstrategie. Hierbij zal natuurontwikkeling meer in het licht van andere publieke opgaven worden opgepakt. Een meer integrale benadering van het natuurbeleid zal vragen om een groter lerend vermogen bij provincies om voorbij de huidige natuurkaders te kunnen denken en doen. Dit lerend vermogen kunnen ze versterken door gelegenheden voor reflectie en leren in te bouwen.

3.4.2 Natuurherstel binnen Natuurnetwerk intensiveren en versnellen

Meer herstelmaatregelen buiten Natura 2000-gebieden

Binnen de grenzen van het huidige Natuurnetwerk – inclusief de beoogde 80.000 hectare nieuwe natuur – is ook nog veel mogelijk om de biodiversiteit te behouden en verder te herstellen. Zo blijkt uit onze analyse dat de huidige herstelmaatregelen vooral plaatsvinden in de Natura 2000-gebieden. Deze maatregelen zijn weliswaar veelal kleinschalig, maar bieden wel goede mogelijkheden voor natuurherstel op de korte termijn. Uitbreiding (oppervlakte) en concentratie van deze herstelmaatregelen zou met name ook in het Natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden goede mogelijkheden bieden voor provincies om daar de biodiversiteit te herstellen. Hiervoor zijn dan wel extra middelen nodig van het Rijk en/of de provincie. Rond de 55 procent van het Natuurnetwerk (op land) heeft immers geen Natura 2000-status en voor de bestaande natuur vindt slechts 10 procent van de maatregelen sinds 2011 plaats buiten de Natura 2000-gebieden.

Brede inzet wettelijke schadeloosstelling/onteigening

Daarnaast kunnen provincies de realisatie van de resterende opgave voor nieuwe natuur versnellen door een brede inzet op wettelijke schadeloosstelling voor grondeigenaren, met in het uiterste geval onteigening. Dit gebeurt nu alleen in bepaalde provincies en ook in deze provincies vrijwel alleen in de Natura 2000-gebieden. Als alle provincies dit instrumentarium gaan inzetten in alle (complexe) gebiedsprocessen waar de realisatie van het Natuurnetwerk (met of zonder internationale natuurdoelen) op vrijwillige basis niet lukt, verhoogt dit de kans op tijdige realisatie van het Natuurnetwerk in 2027. Het gevaar bestaat wel dat daarmee de andere ambities uit het Natuurpact (vergroten maatschappelijke betrokkenheid en versterken relatie natuur en economie) verder op de achtergrond zullen raken.

Daarnaast vergt de inzet op de strategie met wettelijke schadeloosstelling en (in het uiterste geval) onteigening ook extra geld en doorlooptijd. Provincies (en/of Rijk) moeten dan wel bereid (en in staat) zijn om de benodigde financiële middelen hiervoor vrij te maken. Bij het afsluiten van het Natuurpact hebben ze namelijk rekening gehouden met vrijwillige realisatie van het Natuurnetwerk, wat goedkoper is. Verder kosten deze procedures (opstellen provinciale inpassingsplannen en de onteigeningsprocedure) veel tijd. Als provincies daarnaast ook nog de tijd willen geven aan een zorgvuldig proces van minnelijke verwerving en de benodigde grond na aankoop/onteigening pas kunnen inrichten,

betekent dit dat provincies al de komende jaren (2020-2023) zullen moeten besluiten in welke gebieden deze procedure zal worden ingezet en in welke niet.

Faciliteren zelfrealisatie en vrijwillige grondverwerving

Een andere optie om de realisatie van de resterende ontwikkelopgave te versnellen, is dat provincies juist meer ruimte geven aan zelfrealisatie en grondverwerving op vrijwillige basis. Provincies kunnen dit doen door flexibeler om te gaan met natuurdoelen en de begrenzing van het Natuurnetwerk, het actiever benaderen van grondeigenaren en een actiever grondbeleid, bijvoorbeeld door de aankoop van ruilgrond, het organiseren van kavelruil en het aanbieden van provinciale grond als pachtgrond. Dit biedt weliswaar meer mogelijkheden voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij het Natuurnetwerk en het versterken van de relatie tussen natuur en economie, maar biedt geen garantie op het tijdig realiseren van de resterende ontwikkelopgave en de natuurdoelen in het Natuurnetwerk. Voor meer zekerheid hierover kunnen provincies inzetten op volledige schadeloosstelling met onteigening achter de hand om eventuele resterende knelpunten op te lossen.

3.4.3 Meer tijdelijke herstelmaatregelen en regulier natuurbeheer

Op korte termijn blijven, in al de hierboven genoemde handelingsopties, tijdelijke herstelmaatregelen (zie paragraaf 3.1) en regulier natuurbeheer belangrijk om verdere achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen. De tijdelijke herstelmaatregelen zijn weliswaar niet duurzaam op de langere termijn, maar geven tijd om het op langere termijn benodigde systeemherstel voor elkaar te krijgen. De tijdelijke herstelmaatregelen hebben echter ook schaduwkanten, provincies kunnen ze niet te vaak herhalen omdat ze dan de natuur kunnen beschadigen en de kosten blijven terugkomen. Verder blijft continuering en intensivering van het reguliere natuurbeheer nodig. Zonder dit reguliere natuurbeheer gaat vooral in open ecosystemen de successie (verruiging en verhouding) onverminderd door waardoor de kenmerkende biodiversiteit onder druk komt te staan.

4 Versterken maatschappelijke betrokkenheid

Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur is in het Natuurpact een van de drie hoofdambities van het Rijk en de provincies. In dit hoofdstuk bekijken we hoe de provincies deze ambitie in hun beleid hebben uitgewerkt. Daarnaast kijken we naar de lessen die provincies opdoen met dit beleid en in hoeverre ze lerend vermogen ontwikkelen voor het versterken van maatschappelijke betrokkenheid.

Het beleid van Rijk en provincies rondom maatschappelijke betrokkenheid is zowel gericht op het gebruik en de beleving van natuur als op een actieve inzet voor natuur waarbij mensen zelf vaak vrijwillig de handen uit de mouwen steken voor natuurbeheer. Provincies willen veel verschillende partijen actief betrekken bij natuur; het gaat dan om vrijwilligers, burger- en bewonersinitiatieven, scholen, zorginstellingen en (boeren)bedrijven. Ze willen naast grondeigenaren ook maatschappelijke partijen zoals LTO, waterschappen, Natuur en Milieufederaties en burgerinitiatieven betrekken bij de realisatie van het Natuurnetwerk (zie ook hoofdstuk 2).

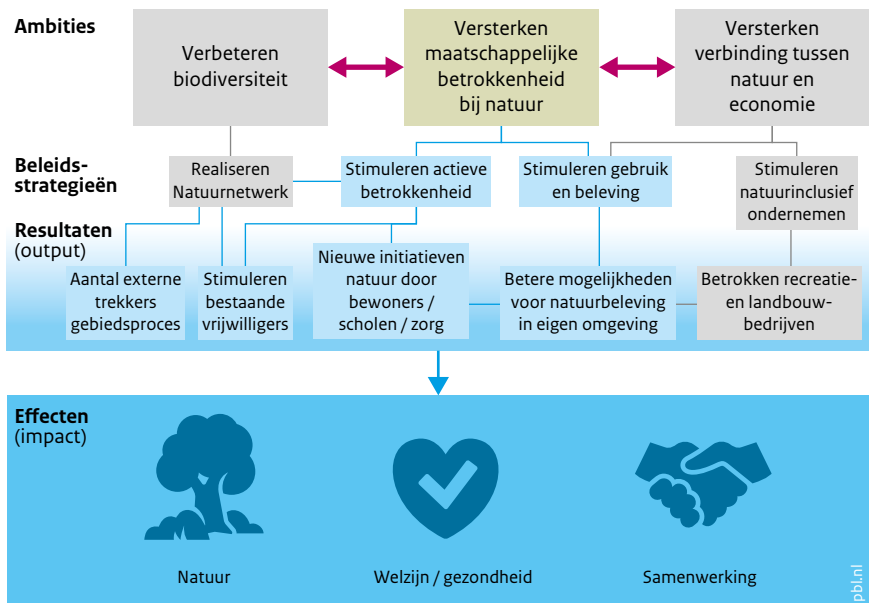
Maatschappelijke betrokkenheid is zowel een beleidsdoel op zich – provincies willen graag dat meer burgers en bedrijven betrokken raken – alsook een middel voor het bereiken van een breder scala aan andere doelen, zoals welzijn, gezondheid, leefbaarheid, gedeelde verantwoordelijkheid, draagvlak voor natuurbeleid en behoud van biodiversiteit (zie hoofdstuk 2). Provincies verschillen in hoe breed zij maatschappelijke betrokkenheid interpreteren. Sommige provincies zien het betrekken van bedrijven bij natuur als het verbinden van natuur met economie, terwijl andere provincies dezelfde activiteiten zien als bijdrage aan het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Uit een analyse van de provinciale beleidsontwikkeling (De Wit et al. 2018) blijkt dat sinds 2013 het merendeel van de provincies onder de noemer van maatschappelijke betrokkenheid, in samenwerking met gemeenten en maatschappelijke partijen, nieuw beleid heeft ontwikkeld voor het vergroten van de actieve inzet van bewoners. Zij nodigen bewoners actief uit om zelf ideeën te ontwikkelen voor hun leefomgeving. Ze nodigen ook scholen uit om hun schoolplein te vergroenen. Hiermee willen ze ook de beleving van natuur vergroten. De inzet op het betrekken van bedrijven varieert sterk per provincie – waar sommige provincies zoals Overijssel en Zuid-Holland hier actief op inzetten door netwerkvorming en subsidieverstrekking, nemen andere provincies een meer afwachtende houding aan en leggen ze het initiatief meer bij de bedrijven. Daarnaast betrekken provincies maatschappelijke partijen in gebiedsprocessen voor de realisatie van het Natuurnetwerk om zo de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten.

In dit hoofdstuk gaan we in op de beleidsstrategieën van provincies die zijn gericht op het vergroten van actieve betrokkenheid van bewoners en groene initiatieven van burgers en scholen en zorg (4.1.1) en op betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij het Natuurnetwerk (4.1.2).

De betrokkenheid van bedrijven uit de landbouw- en recreatiesector bespreken we in hoofdstuk 5. Die betrokkenheid hangt namelijk sterk samen met de ambitie voor het verbinden van natuur met economie. Andere bedrijfssectoren behandelen we niet in deze evaluatie (zie hoofdstuk 1). Bij de beoordeling van maatschappelijke betrokkenheid kijken we vooral naar aantallen initiatieven en/of betrokken bewoners en organisaties om een uitspraak te doen over maatschappelijke betrokkenheid (zie figuur 4.1). Daarnaast geven we een indicatie van de bijdrage van maatschappelijke betrokkenheid aan natuur, samenwerking en welzijn. Deze drie criteria zijn gekozen omdat uit het casuonderzoek is gebleken dat dit veelvoorkomende doelen zijn van het beleid. Ook bespreken we de ervaringen van betrokkenen bij het beleid. Aan het einde van dit hoofdstuk geven we de handelingsopties waarmee provincies het beleid voor maatschappelijke betrokkenheid kunnen versterken.

Figuur 4.1

Analyse van provinciaal beleid voor het versterken van maatschappelijke betrokkenheid



↔ Uitwisseling en overlap

Bron: PBL/WUR

Het provinciale beleid voor maatschappelijke betrokkenheid hebben we beoordeeld op aantallen deelnemende burgers en organisaties. We hebben ook gekeken naar indicaties over de bijdrage hiervan aan welzijn, natuur en samenwerking.

De hoofdconclusie van de voortgang van het beleid gericht op maatschappelijke betrokkenheid voor bewoners, scholen en de zorg is dat dankzij het beleid van de provincies meer burgers zich actief inzetten voor natuur en de beleving van natuur. Ze bereiken hiermee echter een klein deel van de samenleving. Daarnaast zijn meer partijen als trekker bij gebiedsprocessen voor het afronden van het Natuurnetwerk betrokken. Provincies sturen het natuurbeleid actief bij om die betrokkenheid te versterken.

4.1 Bijdrage beleidsstrategieën aan vergroten maatschappelijke betrokkenheid

4.1.1 Versterken van maatschappelijke betrokkenheid door provinciale programma's

Provinciaal beleid draagt bij aan actieve inzet en beleving van natuur

Provinciaal beleid leidt tot toename nieuwe groepen en initiatieven

Provinciale programma's en regelingen gericht op het versterken van maatschappelijke initiatieven dragen bij aan het ontstaan van nieuwe bewonersgroepen, burgerinitiatieven en initiatieven van scholen en zorginstellingen die zich actief inzetten voor natuur. Evaluaties van afzonderlijke programma's laten een bescheiden toename van initiatieven zien (Bouwma et al. 2020; Profacto & WUR 2018; Winter 2019). Zo zijn in vier gemeenten in Drenthe waar Streekbeheer actief is, 29 nieuwe bewonersgroepen ontstaan in 2017 (zie tekstkader 4.1). Via het programma Groen aan de Buurt (Utrecht) zijn circa 40 initiatieven ontstaan in 2018 (zie tekstkader 4.3). En 26 procent van de projecten in de subsidieregeling voor Burgerbetrokkenheid in Gelderland is ingediend door nieuw opgerichte organisaties (Bouwma et al. 2020) (zie tekstkader 4.4). Bij een groot deel van deze initiatieven ligt de nadruk op natuur in de eigen omgeving. Daarnaast zijn er ook maatschappelijke organisaties die zich vaak in samenwerking met burgers inzetten voor meer natuur op schoolpleinen en bij zorginstellingen. Zo zijn in Noord-Brabant 150 scholen bezig met vergroening van hun schoolplein. En hebben 16 zorginstellingen in Overijssel hun binnen- of buitenterrein vergroend. De activiteiten van bewonersgroepen, burgerinitiatieven en de vergroening van zorginstellingen en scholen bieden meer mogelijkheden voor de beleving van natuur in de eigen woonomgeving. Een eenduidig landsdekkend beeld over de toe- of afname van groene vrijwilligers, groene burger- of bewonersinitiatieven en natuurinitiatieven van scholen en de zorg door de provinciale programma's, is niet beschikbaar. In dit beleidsveld werken provincies samen met veel partijen en zijn de activiteiten van de partijen sterk met elkaar verweven. Ook worden initiatieven vaak door meerdere bronnen gefinancierd, waardoor een toename niet toe te rekenen is aan de inzet van een van de partijen. Dit is juist kenmerkend voor het beleid in dit veld.

Provincie zet naast nieuwe initiatieven ook in op behoud reeds actieve vrijwilligers

Het provinciale beleid draagt ook bij aan het ondersteunen van vrijwilligers die zich al langer inzetten voor natuur. De achterliggende filosofie is tweeledig. Enerzijds willen provincies voorkomen dat bestaande vrijwilligers afhaken, waardoor de maatschappelijke betrokkenheid weer kan afnemen. Anderzijds ondersteunen zij vrijwilligers via provinciale middelen zodat zij hun werk beter kunnen uitvoeren. Cursussen en netwerkbijeenkomsten voor vrijwilligers dragen bij aan hun kennis en vaardigheden. Praktische ondersteuning met werkgereedschap en plant- en zaaigoed helpt bij beheer en onderhoud. Zo worden via de ontwikkelde programma's Betrekken bij Groen (Noord-Holland) en de Groene Motor (Zuid-Holland) jaarlijks diverse cursussen gegeven voor groene vrijwilligers (zie tekstkader 4.2). Andere provincies hebben geen specifieke programma's voor de ondersteuning van vrijwilligers voor samenwerkende organisaties, maar ondersteunen de individuele organisaties zoals het IVN en Landschapsbeheer die vrijwilligers op een vergelijkbare manier faciliteren. De meeste provincies ondersteunen terreinbeherende organisaties niet financieel voor hun werk met vrijwilligers. Om de samenwerking tussen alle partijen op het gebied van groene vrijwilligers in de toekomst verder te verbeteren, is het actieplan De kracht van de Groene Vrijwilliger (2019-2021) ontwikkeld, dat wordt ondersteund door de 12 provincies en het ministerie van LNV.

Vrijwilligers helpen bij het onderhoud van ijsvogelwanden in Amsterdam.



4.1 Streekbeheer: een programma gericht op het vergroten van actief meedoen van bewonersgroepen

Streekbeheer is een programma dat wordt gefinancierd door de provincie Drenthe en de 12 Drentse gemeenten; de stichting Landschapsbeheer Drenthe voert het programma uit. Streekbeheer brengt vrijwilligersgroepen samen die aan de slag willen met landschaps- en natuurbeheer en ondersteunt hun initiatieven. Streekbeheer is ontwikkeld na de bezuinigingen op landschapsbeleid in 2012. Het idee is om de eigen verantwoordelijkheid van bewoners te stimuleren om zelf aan de slag te gaan in het landschap. Streekbeheer is in 2013 gestart als pilot in 5 gemeenten in Zuid-West-Drenthe (Westerveld, Midden-Drenthe, De Wolden, Hoogeveen en Meppel). Sinds 2016 is het programma provinciebreed ingevoerd als Streekbeheer en doen alle 12 gemeenten in Drenthe mee. De provincie verdubbelt de financiële bijdragen van de gemeenten aan Streekbeheer. Jaarlijks bedraagt de totale provinciale bijdrage van de provincie en de gemeenten samen voor Streekbeheer ruim 800.000 euro.

Landschapsbeheer Drenthe organiseert bijeenkomsten waarin bewoners elkaar kunnen ontmoeten, kijken welke ideeën er zijn om natuur en landschap te verbeteren en wie daarmee aan de slag wil. De stichting ondersteunt daarna de ideeën met advies maar ook met praktische zaken als plant- en zaaigoed of gereedschap. Met deze aanpak slaagt Streekbeheer erin om nieuwe groepen bewoners te stimuleren om aan de slag te gaan met natuur en landschap. In 4 van de 12 deelnemende gemeenten is gekeken naar het aantal nieuwe groepen dat is ontstaan. In de gemeente Westerveld, De Wolden, Hoogeveen en Tynaarlo zijn in 2017 tussen de 2 en 12 nieuwe groepen begonnen. De respondenten geven wel aan dat de oorspronkelijke pilotgemeenten vooralsnog het meest actief zijn met Streekbeheer. Maar ook bestaande activiteiten en groepen zijn onderdeel geworden van Streekbeheer en worden ondersteund door het programma met advies, cursus-

Vrijwilligers van Streekbeheer in Drenthe steken de handen uit de mouwen en leggen een bloemrijke wegberm aan.



sen en werkmaterieel. Streekbeheer heeft een groot bereik als het gaat om de maatschappelijke betrokkenheid. In heel Drenthe zijn vrijwilligers- en bewonersgroepen actief. De variatie aan typen groepen is groot. De gemeentelijke jaarplannen voor Streekbeheer bieden een inkijkje in de veelheid en variatie van activiteiten die bewoners- en vrijwilligersgroepen ondernemen, die lokaal bijdragen aan behoud van biodiversiteit en landschapskwaliteit. Groepen werken bijvoorbeeld aan: bescherming van soorten en (jeneverbes)struwelen, onderhoud van houtwallen, singels, (fruit)bomen, bospercelen, poelen, wandelpaden en grafheuvels. Daarnaast gaat het vaak om bijdragen aan het landschap rondom de dorpen, bijvoorbeeld de aanleg van pluktuinen, dorpsboomgaarden, en het vergroenen van een schoolterrein.

De initiatieven van bewonersgroepen liggen meestal dicht bij het dorp en zijn vaak gericht op gebruiksgroen. De medewerkers van de stichting Landschapsbeheer proberen te adviseren om ecologisch rendement te stimuleren. De respondent van Landschapsbeheer Drenthe illustreert: 'Wij hebben de uitdaging om de bewoners te stimuleren om met meer bezig te gaan dan alleen speelbosjes en ommetjes en dergelijke, maar ook om bij te dragen aan bijvoorbeeld het bouwen van zwaluwwanden, en natuur en landschapsherstel.' Maar uiteindelijk zijn de eigen motivaties van vrijwilligers leidend. Verschillende respondenten geven aan dat Streekbeheer succesvol is in het stimuleren van nieuwe initiatieven, maar dat natuurbeheer en herstel van landschap vooral op beperkte schaal gebeurt.

4.2 Betrekken bij Groen: ondersteunen kennisontwikkeling van vrijwilligers

Behalve dat het voor provincies belangrijk is om nieuwe initiatieven van burgers te stimuleren, is het belangrijk om ervoor te zorgen dat groene vrijwilligers betrokken blijven, dat er nieuwe doelgroepen mee gaan doen en dat vrijwilligers voldoende kennis hebben voor het werk. De provincie Noord-Holland financiert het programma Betrekken bij Groen sinds 2013 in de huidige vorm. Sinds 2014 is jaarlijks ongeveer zes ton beschikbaar. Het programma is gericht op de ondersteuning en opleiding van groene vrijwilligers en op het versterken van onderlinge samenwerking en kennisdeling tussen organisaties die met groene vrijwilligers werken. Het Fonds Betrekken bij Groen is ook onderdeel van het programma. De uitvoerders van het programma zijn IVN en Landschap Noord-Holland. Het programma is bedoeld voor groene vrijwilligers die actief zijn bij de terreinbeherende organisaties, andere niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en voor particuliere natuurgebieden in de provincie. De achterliggende filosofie is dat goedopgeleide vrijwilligers tevreden vrijwilligers zijn, waardoor ze ook op lange

termijn betrokken blijven. Daarnaast kan een goede opleiding ook nieuwe doelgroepen bereiken, bijvoorbeeld groepen die hun vaardigheden willen vergroten.

De vrijwilligers zien de mogelijkheid om cursussen te volgen als belangrijkste vorm van waardering voor hun inzet. Hierin voorziet de Groene Academie, een website waar het cursusaanbod en de vrijwilligersvacatures van de terreinbeherende organisaties overzichtelijk op een plek bij elkaar staan. Bij het cursusaanbod wordt een onderscheid gemaakt tussen vier groepen vrijwilligers: de herstellende, tellers, vertellers, en boerenlandvogelvrijwilligers.

Het Fonds Betrekken bij Groen financiert initiatieven om meer mensen te betrekken bij natuur. Van het bedrag dat de provincie jaarlijks beschikbaar stelt, is jaarlijks 45.000 euro bestemd voor het Fonds om projecten te ondersteunen. In de periode 2014-2017 zijn 47 initiatieven gefinancierd, waarbij rond de 650 vrijwilligers betrokken waren (Winter 2019).

Vrijwilligers zetten zich in voor beheer van natuur in Noord-Holland.



Beleid draagt bij aan meerdere doelen

De provincies werken samen met een breed scala aan partijen om de actieve inzet van de samenleving bij natuur te versterken. Een kenmerk van de programma's is dat zij ruimte bieden aan betrokken initiatieven om doelen te formuleren en dat ze daardoor vaak meerdere doelen hebben. De projecten zijn hierdoor zeer divers, van *hanging baskets* tot de aanleg van beleefstuinen, bloemenweides of ijsvogelwanden (zie tekstkader 4.1, 4.3, 4.4). Veelal staan hierbij juist de betrokkenheid van mensen en de sociale doelen zoals beleving van natuur, welzijn en sociale verbinding voorop.

Sociale bijdrage van vrijwilligerswerk hoog, bijdrage aan natuur varieert per initiatief

Uit de casussen blijkt dat de betrokken partijen (provincie, maatschappelijke organisaties en gemeenten) de bijdrage aan sociale doelen van het natuurbeleid, voor vrijwilligers, bewonersinitiatieven en initiatieven in de zorg en bij scholen, hoog inschatten. Denk aan doelen als sociale cohesie, gezondheid, leefbaarheid en welzijn. Het ecologische effect van de diverse initiatieven wordt echter zeer wisselend ingeschat. Dit is vooral afhankelijk van de plek waar de initiatieven plaatsvinden. Bij initiatieven in de bewoonde omgeving zoals buurttuinen, scholen of zorginstellingen is het effect lokaal groot, met name voor algemener voorkomende vlinders, bijen of vogels (zie casussen Groen aan de Buurt, Natuur en Zorg Overijssel). Om de ecologische bijdrage van deze initiatieven zo groot mogelijk te maken, geven provincies en maatschappelijke organisaties advies tijdens de planvorming. Een groot deel van het groene vrijwilligerswerk dat wordt ondersteund door terreinbeherende organisaties, Landschapsbeheer of 'soortenorganisaties', wordt uitgevoerd binnen beschermde natuur of waardevolle landschapselementen. Zo ondersteunt Betrekken bij Groen (tekstkader 4.2) vrijwilligers die werkzaam zijn in het beheer van beschermde natuurgebieden. In het algemeen schatten onderzoekers de bijdragen van burgerinitiatieven aan het behoud van beschermde gebieden en soorten laag in (Bredenoord et al. 2020), terwijl de bijdrage aan de sociale doelen voor beleving, gezondheid en welzijn hoog wordt ingeschat (Mattijssen 2018).

4.1.2 Verklaring bijdrage provinciale beleidsstrategieën aan resultaten**Provinciale inzet op breed palet aan instrumenten vergroot aantal betrokken actoren**

Provincies variëren bewust in de sturing voor het stimuleren en ondersteunen van burgers, vrijwilligers en maatschappelijke organisaties. Zo bieden provincies diverse subsidiemogelijkheden, investeren ze in netwerken en communicatie en geven ze aan initiatiefnemers een-op-een advies. Hierbij richten zij zich ook op een groot aantal verschillende doelgroepen om zoveel mogelijk mensen te betrekken bij de natuur. Ze gebruiken hierbij een breed scala aan instrumenten die geschikt zijn voor diverse doelgroepen (zie figuur 2.7 hoofdstuk 2), zoals financiële ondersteuning van initiatieven en samenwerking met maatschappelijke organisaties, netwerkbouw, kennisuitwisseling, advies via medewerkers en communicatie. De activiteiten zijn veelal opgenomen in grotere programma's en hieraan verbonden regelingen die uitgevoerd worden in samenwerking met andere partijen. De verschillende beleidsmaatregelen zijn in de praktijk nauw met elkaar verbonden. Zo wordt bij beleefstuinen bij zorginstellingen in de provincie Overijssel vaak aan buurtbewoners advies gevraagd bij de aanleg en worden deze later als vrijwilliger betrokken bij het onderhoud. Of worden bij de schoolpleinen die vergroend worden in Noord-Brabant omwonenden en ouders ingeschakeld.

4.3 Groen aan de Buurt: ondersteuning van groene burgerinitiatieven en van gemeenten bij hun participatiebeleid in het groene domein

Om de actieve betrokkenheid van mensen bij de ontwikkeling en het beheer van natuur in hun leefomgeving te vergroten, is in de provincie Utrecht het project Groen aan de Buurt (looptijd 2016-2019) gestart. Een samenwerkingsverband van Landschap Erfgoed Utrecht (LEU), IVN Utrecht en de Natuur en Milieufederatie Utrecht (NMU) heeft het programma geïnitieerd en voert het uit, in opdracht van de provincie Utrecht. Voor het programma is voor de looptijd ervan 350.000 euro beschikbaar. Het is gericht op het bevorderen van groene burgerinitiatieven door gemeenten en bewoners daarbij te begeleiden. Daarnaast willen de organisaties ideeën van bewoners omzetten naar concrete plannen, en bewonersinitiatieven begeleiden bij het realiseren van fysieke projecten. Hoofdoel hierbij is om de actieve betrokkenheid van mensen bij de ontwikkeling en het beheer van natuur in hun leefomgeving verster-

ken. Het programma kent drie onderdelen: de Buurtaanpak, een voucherregeling voor kleine initiatieven en de ontwikkeling van een kennisnetwerk rondom groene burgerinitiatieven.

De Buurtaanpak wordt uitgevoerd in 8 pilotgemeenten: Soest, Bunschoten, Zeist-West, Woudenberg, Bunnik (Werkhoven), Eemnes, Wijk bij Duurstede en Nieuwegein. Met deze gemeenten zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten. In deze gemeenten worden bijeenkomsten georganiseerd met initiatiefnemers om ideeën te verzamelen en te selecteren (een ideeënavond, een uitwerkavond en een resultaatbijeenkomst). Vervolgens krijgen de deelnemers ondersteuning van LEU en IVN bij de uitvoering van hun projecten, in samenwerking met de gemeenten.

Tijdens de avonden worden veel ideeën ingebracht; meestal wordt er uiteindelijk

Bewoners in Houten gaan zelf aan de slag om hun buurt te vergroenen met steun van het programma Groen aan de Buurt.



aan de slag gegaan met 4 tot 8 ideeën per gemeente. Het aantal deelnemers dat bij de uitvoering actief is, varieert van 10 tot 27 deelnemers per gemeente (LEU, IVN & NMU 2018). Het beste lukken de initiatieven die in de eigen buurt en op gemeentegrond kunnen worden uitgevoerd. Het wordt lastiger als het idee op het terrein is van een ander, omdat dan de toestemming moeilijker ligt of dat er nog geen locatie is waar het idee uitgevoerd kan worden. Ook is de slagingskans groter als het idee uitgevoerd wordt met een groepje van minstens drie of vier mensen.

De Groen aan de Buurt-projecten hebben geleid tot vergroening en verbetering van biodiversiteit, maar wel op bescheiden schaal. Voorbeelden van maatregelen die lopen of afgerond zijn, zijn de aanleg van een vlinderweide of een ijsvogelwand,

het beheren van een rietkraag, het vervangen van stoeptegels door planten, het vergroenen van schoolpleinen of speelvoorzieningen en *hanging baskets* (LEU, IVN & NMU 2018). Volgens de respondenten is de ecologische waarde soms boven verwachting, soms bescheiden. Ecologische meerwaarde is geen harde eis bij de projecten, wat er gebeurt is meegenomen. 'Overall waar een tegel eruit is gegaan en een plant erin is de natuurkwaliteit vergroot.' Andere projecten leveren wel een bijdrage aan de bescherming van bedreigde soorten, zoals het bouwen van een ijsvogelwand of de aanleg van de vlinderweide.

Alle projecten dragen bij aan de actieve betrokkenheid van burgers bij natuur in de omgeving en verhogen de beleving van natuur.¹

¹ Voor de resultaten van het programma zie: <https://www.groenaandebuurt.nl/resultaten-en-producten/>.

Financiële ondersteuning belangrijk onderdeel sturing provincies

Financiële ondersteuning is een belangrijk onderdeel van de sturing van provincies. Dit gebeurt op verschillende manieren: via een structurele financiering of programmafinanciering aan maatschappelijke organisaties die initiatieven en vrijwilligers ondersteunen, of via het openstellen van subsidieregelingen waar een breed scala aan partijen en initiatiefnemers direct bij de provincie aanvragen kunnen indienen (zie tabel 4.1). Diverse provincies hebben dergelijke regelingen ontwikkeld, waaronder de provincie Gelderland (zie tekstkader 4.4). In alle provincies is sinds 2013 het totale budget voor het ondersteunen van maatschappelijke betrokkenheid van vrijwilligers, burgers en bewonersinitiatieven licht gestegen. Hierbij is wel een verschuiving opgetreden van het boekjaar of de programmafinanciering van maatschappelijke organisaties naar open groene subsidieregelingen ligt in 2018 tussen 300.000 en 4 miljoen euro. Naar schatting ligt het budget in 2018 tussen de 11 en 13 miljoen voor alle provincies samen.² Dit is een fractie van de besteding voor de realisatie van het Natuurnetwerk van 514 miljoen euro zoals vastgelegd in het Natuurpact. Sinds 2018 is het totale budget voor de ondersteuning voor groene schoolpleinen aanzienlijk gestegen (zie tekstkader 4.5). Met name de provincies Overijssel³, Noord-Brabant en Zuid-Holland investeren in 2018 een veelvoud van het provinciale gemiddelde in actieve betrokkenheid van vrijwilligers, burgers, scholen en maatschappelijke initiatieven. De provincie Flevoland investeert met het programma Nieuwe Natuur in het versterken van maatschappelijke betrokkenheid. Door de zeer afwijkende structuur van dit programma – waarbij ook grondoverdracht speelt naar terreinbeherende organisaties en particulieren –, is een financiële vergelijking met andere provincies echter ingewikkeld, omdat het bedrag in Flevoland hierdoor veel hoger ligt (Profactio & WUR 2018).

² In dit bedrag zijn fondsen die niet exclusief zijn toegewezen aan groene initiatieven zoals het Iepen Mienskipfuns (Friesland) of het Europese Fonds LEADER niet meegerekend. Voor deze fondsen is het niet mogelijk om vast te stellen welk bedrag beschikbaar is voor activiteiten gerelateerd aan natuur.

³ De provincie Overijssel heeft alle activiteiten voor maatschappelijke betrokkenheid in het programma Natuur voor Elkaar opgenomen, met daarin 8 subprogramma's die behalve op burgers, vrijwilligers en maatschappelijke organisaties op bedrijven zijn gericht.

Provincies kiezen voor verschillende organisatievormen voor ondersteuning

De organisatievorm voor het ondersteunen van nieuwe vrijwilligers en bewonersinitiatieven verschilt per provincie, bijvoorbeeld door eigen medewerkers advies te laten geven aan initiatieven of dit advies uit te besteden aan maatschappelijke organisaties. Welke keuze provincies maken is onder andere afhankelijk van de beleidsvisie op de rol van de provincie, de politieke steun voor dit onderwerp, het aantal medewerkers op de natuurafdeling en de financiële middelen gereserveerd voor natuur. De provincies Drenthe, Noord-Holland en Utrecht besteden de ondersteuning voor vrijwilligers en burgerinitiatieven uit. Ze ondersteunen ze niet zelf, maar geven maatschappelijke organisaties opdracht de programma's uit te voeren, en sturen op hoofdlijnen. Zowel in Noord-Brabant als Overijssel kiest de provincie voor een meer actieve, faciliterende rol: hier voeren de provinciale medewerkers de programma's uit waardoor zij zelf direct kunnen aansluiten bij de initiatieven en werken ze actief samen met diverse partijen om initiatieven te ondersteunen. Ook werken provincies aan netwerkopbouw zodat betrokken partijen ervaringen kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren. Voorbeelden hiervan zijn het netwerk Gelderse Natuurmakers waarin initiatiefnemers die provinciale subsidies ontvangen ervaringen uitwisselen en nieuwe partijen geïnformeerd worden over de mogelijkheden van ondersteuning; of het netwerk Groen en Zorg in Overijssel waarbinnen zorginstellingen ervaringen delen.

Tabel 4.1

Programma's via intermediairs of open regelingen gericht op actieve betrokkenheid van vrijwilligers, burgerinitiatieven en andere maatschappelijke partijen die de provincies (mee)financieren

| Open subsidieregelingen of programma's (directe sturing) | Programma's via intermediairs (indirecte sturing) |
|---|---|
| Natuur en Samenleving 2.0 – onderdeel van Natuur voor Elkaar* (Overijssel) Streekeigen Landschapsbeheer (Overijssel) | Streekbeheer (Drenthe) |
| Nieuwe Natuur (Flevoland) | Groene Motor (Zuid-Holland) |
| Natuur en Samenleving (Noord-Brabant) | Groen aan de Buurt (Utrecht) |
| Groene Burgerinitiatieven (Groningen) | Betrekken bij Groen (Noord-Holland) |
| Regeling Burgerbetrokkenheid (Gelderland) | Buitenkracht, Buitenkennis, Buitenkans (Limburg) Groene Helden, Kleine Groene doelen (Limburg) |
| Groenparticipatie (Zuid-Holland) | Groen doet goed (Utrecht/Zuid-Holland) |

* Het programma Natuur voor Elkaar in Overijssel betreft 8 subprogramma's waaronder ook initiatieven gericht op de landbouw en de bouw.

4.4 Gelderse subsidieregeling Burgerbetrokkenheid bij natuur, groen en landschap: ondersteuning van nieuwe initiatieven en bestaande organisaties

De Gelderse subsidieregeling Burgerbetrokkenheid bij natuur, groen en landschap faciliteert activiteiten die zijn gericht op het aanleggen, beheren of verbeteren van de kwaliteit van natuur, groen of landschap door burgers in hun leefomgeving. Ook activiteiten gericht op het betrekken van burgers bij natuur of het delen van kennis en ervaring hierover worden gesubsidieerd. De aanvrager dient een deel van het gevraagde budget te cofinancieren. Cofinanciering is voor de provincies een vereiste vanuit de filosofie dat er draagvlak bij andere partijen moet zijn voor een initiatief. Jaarlijks is er 350.000 euro beschikbaar voor de regeling.

In de periode 2016-2018 zijn er in totaal 86 aanvragen ingediend waarvan er 29 zijn goedgekeurd. Projecten die medegefinancierd zijn betreffen bijvoorbeeld de aanleg van bloemenweides, speelweides of het beheer van bestaande fruitbomen met vrijwilligers. Maar ook een training over

het lezen van oude historische kaarten om zo heggen weer te kunnen herstellen is gesubsidieerd. Uit een scan van de ingediende en goedgekeurde voorstellen blijkt dat ongeveer een kwart van de aanvragen komt van recent opgerichte initiatieven (opgericht na 2015) en 30 procent van stichtingen en initiatieven die al bestonden voor 2015. Het budget is in geen van de jaren uitgeput. Betrokken partijen noemen diverse redenen voor de onderbesteding, zoals de noodzaak om cofinanciering te regelen, onbekendheid van de regeling bij burgers of onduidelijkheid rondom de regeling.

Om kwalitatief betere en meer initiatieven te stimuleren heeft de provincie het netwerk Gelderse Natuurmakers opgericht (<https://geldersenatuurmakers.nl/>). Doel van dit netwerk is om partijen die zelf een goed idee voor een initiatief hebben en ondersteuning of inspiratie nodig hebben in contact te brengen met partijen die dit

De provincie ondersteunt initiatieven om oude hoogstamfruitbomen in Gelderland te behouden.



kunnen bieden. Enkele initiatieven die al gefinancierd zijn fungeren als ambassadeurs voor dit netwerk.

Daarnaast heeft Gelderland de regeling in 2018 aangepast met een voucherregeling voor kleine bedragen om de aanvraag van kleine initiatieven te vergemakkelijken.

4.5 Provincies en partners zetten in op vergroening van schoolpleinen

Gebiedscasus

Groene schoolpleinen dragen bij aan de gezondheid en het welzijn van kinderen, klimaatbestendige dorpen en steden, natuurbeleving en aan biodiversiteit. Een aantal provincies financiert daarom samen met partners, zoals het Prins Bernard Cultuurfonds, gemeenten of waterschappen, de aanleg van groene schoolpleinen.

Noord-Brabant is al in 2018 met een regeling gestart. Sindsdien hebben ook Zuid-Holland, Overijssel en Gelderland hiervoor een regeling opengesteld (de bedragen variëren van 200.000 euro per jaar in Zuid-Holland tot 1,4 miljoen euro per jaar in Noord-Brabant).

In alle provincies is de belangstelling groot – veelal zijn er meer subsidieaanvragen dan er budget is. In Noord-Brabant zijn tot eind 2019 al 150 schoolpleinen vergroend met steun van de provincie. Rondom dit onderwerp zijn diverse kennisnetwerken ontwikkeld tussen maatschappelijke partners, ontwerp- en hoveniersbedrijven, gemeenten en provincies, op zowel provinciaal als landelijk niveau. In deze netwerken worden ook de ervaringen gedeeld die voor 2018 zijn opgedaan via programma's van het Rijk en gemeenten.

Provincies stimuleren samen met maatschappelijke partijen de aanleg van groene schoolpleinen.



4.1.3 Lessen provincies rondom beleid maatschappelijke betrokkenheid

Ervaringen laten zien dat faciliteren, samenwerking en verbinding zoeken belangrijk zijn

Provincies hanteren een beleidsaanpak geënt op samenwerking met en faciliteren van initiatieven. Hierbij worden doelen van initiatiefnemers gekoppeld aan doelen van de provincie. Medewerkers van provincies en maatschappelijke partijen hebben met deze aanpak inmiddels veel ervaring opgedaan. Hieruit komt een aantal slaagfactoren naar voren voor het behalen van resultaten in dit beleidsveld.

Nieuwe initiatieven en bestaande vrijwilligers vergen structurele ondersteuning

Het opstarten en ondersteunen van nieuwe groepen en initiatieven vraagt veelal begeleiding. Betaalde krachten die advies kunnen geven tijdens de opstartfase met kennis, financiering of contacten zijn belangrijk voor het ontstaan van initiatieven. Sommige provincies kiezen ervoor om deze ondersteuning zelf aan te bieden, andere laten dit uitvoeren door maatschappelijke organisaties en sturen daarmee meer op afstand. Uit de ervaringen van betrokkenen komt geen duidelijk beeld naar voren welke organisatievorm effectiever is – de keuze voor directe of indirecte aansturing is contextafhankelijk; waar is welke expertise, capaciteit en het benodigde netwerk? Wel zijn betrokkenen het met elkaar eens dat ondersteuning van nieuwe initiatieven noodzakelijk is. Vrijwilligers en burgerinitiatieven regelen, met name voor de startfase, zelf een deel van het geld. Hierbij geven ze aan dat de bijdrage van de provincie belangrijk is omdat dit andere partijen motiveert om ook financieel bij te dragen. Ook bestaande groepen en initiatieven hebben ondersteuning nodig, slechts weinig groepen draaien na de start geheel zelfstandig, zonder externe kennis of financiering. Wel is de benodigde ondersteuning vaak geringer dan bij startende initiatieven, maar (financiële) ondersteuning is volgens hen ook op langere termijn nodig. De verwachting dat maatschappelijke betrokkenheid bij natuur geheel zonder (overheids) ondersteuning tot stand komt en dat initiatieven volledig zelfredzaam zijn blijkt niet uit de ervaringen van betrokken provincies en intermediairs. Provincies en maatschappelijke partijen investeren daarom via programma's in de opleiding van vrijwilligers en burgerinitiatieven en in netwerkbijeenkomsten om mensen gemotiveerd en betrokken te houden.

Samenwerking met verschillende partijen is essentieel

Organisaties uit verschillende bestuurslagen, beleidsvelden en sectoren hebben elkaar nodig voor het verkrijgen van de benodigde expertise, het bereiken van de doelgroepen en draagvlak voor initiatieven. Samenwerken met andere gemeenten en andere sectoren is ook nodig voor het bijeenbrengen van de benodigde financiering omdat provincies vaak alleen een deel van de kosten willen dragen. Zo verdubbelt de provincie Drenthe in Streekbeheer – het Drentse programma om vrijwilligers en bewonersgroepen te ondersteunen – de bijdrage van de gemeenten. In Noord-Brabant werken onder andere de provincie Noord-Brabant, vier waterschappen, de organisatie Jong Leren Eten en het Prins Bernhard Cultuurfonds samen om scholen die hun schoolplein willen vergroenen subsidie te kunnen geven. De samenwerking met andere sectoren zoals onderwijs, zorg en water zorgt er ook voor dat de integratie met andere beleidsdoelen versterkt wordt.

Netwerken nodig om te inspireren en te leren

Naast samenwerking en netwerken tussen organisaties zijn netwerken tussen de vrijwilligers en initiatieven zelf van belang voor de lopende programma's. In deze netwerken wordt kennis en ervaring uitgewisseld en inspiratie opgedaan. De netwerkbijeenkomsten geven provincies zicht op gezamenlijke knelpunten, hoe deze opgelost kunnen worden en of provincies hun programma of regeling kunnen bijstellen om knelpunten op te lossen.

Verbinding zoeken met doelen initiatiefnemers is succesfactor

Provincies en intermediaire organisaties leggen bij hun beleid voor het versterken van maatschappelijke betrokkenheid het initiatief vaak bij bewonersgroepen, scholen en zorginstellingen. Dit vergt van betrokken medewerkers dat zij kunnen meedenken met initiatiefnemers, dat ze flexibel zijn en een brede blik hebben op wat natuur is (en natuur niet beperken tot beschermde soorten), en dat ze kijken welke bijdrage natuur levert aan de samenleving. Om de kans te vergroten dat maatschappelijke initiatieven een (indirecte) bijdrage leveren aan natuur en landschapskwaliteit, ontwikkelen provincies en intermediairs acties die initiatieven ecologisch kunnen verrijken, zoals het geven van advies en het aanbieden van opleiding en onderwijs. Provincies ervaren wel dat er spanningen kunnen zijn tussen enerzijds ruimte laten voor maatschappelijk initiatief en anderzijds de wens van de provincie om specifieke doelen te realiseren. Maar ook burgers ervaren dat niet al hun wensen mogelijk zijn, met name als hun voorziene initiatief leidt tot schade aan beschermde soorten of gebieden.

Een provinciale natuurvisie die uitgaat van het belang van beleving en de bijdrage van natuur aan gezondheid en welzijn vergemakkelijkt het aansluiten bij en verbinding zoeken met maatschappelijke initiatieven (Salverda et al. 2016).

Grote variatie in activiteiten maakt ambtelijke verantwoording moeilijk

Resultaten van de programma's en regelingen voor maatschappelijke betrokkenheid, worden voornamelijk in aantallen initiatieven, aantallen deelnemers of eenheden aangeplante of onderhouden natuur weergegeven. Dat komt onder andere door de grote diversiteit aan activiteiten. Informatie over de effecten van de activiteiten op sociaal of ecologisch vlak ontbreekt meestal. Hierdoor is de bijdrage aan het behalen van de achterliggende doelen die met hulp van maatschappelijke betrokkenheid gerealiseerd worden, moeilijk in te schatten op basis van 'harde' feiten. Tegelijkertijd blijkt uit expertbeoordeling van individuele projecten en uit de verhalen van betrokkenen dat de activiteiten zeker bijdragen aan een breed scala van doelen op zowel sociaal en ecologisch vlak (zie casussen Natuur en Zorg Overijssel, Streekbeheer Drenthe, Groen aan de Buurt). Bij diverse betrokken partijen is er een lopende discussie over de diverse manieren waarop het beleid verantwoord kan worden. Het gaat hierbij dan niet alleen om het beschrijven van de directe resultaten in termen van aantallen groepen of vrijwilligers of gerealiseerde of beheerde eenheden natuur, maar met name ook over de effecten op de brede doelen van de programma's. Welke verantwoordingswijze gewenst is, is afhankelijk van voor wie de verantwoording bedoeld is – voor de bestuurlijke of ambtelijke organisatie of voor alle betrokken partijen – en van welke brede doelen betrokken partijen willen evalueren. Hierbij vergen de sociale doelen zoals sociale samenhang, welzijn en gezondheid vaak andere, meer

kwalitatieve evaluatiemethoden dan de ecologische doelen. Persoonlijke verhalen spelen een belangrijke rol om de effecten van het beleid in beeld te brengen. Een goede verantwoording van dit beleid vergt een combinatie van diverse evaluatiemethoden op een breed scala aan doelen. De waarde van storytelling ten opzichte van reguliere evaluatie heeft ook te maken met uitdagingen met het vaststellen van de bijdrage van het beleid aan effecten. Zijn de verbeteringen een direct gevolg van het project of het effect van andere factoren? Verhalen bieden de mogelijkheid om inzicht te geven in het proces en ervaringen van cliënten, medewerkers en buurtbewoners waaruit blijkt dat de maatregelen worden gewaardeerd en dat deze bijdragen aan het beoogde resultaat (zie tekstkader 4.6).

4.1.4 Lerend vermogen provincies rondom ondersteunen maatschappelijk initiatief

Provincies leren over invulling faciliterende rol

Provincies leren over de invulling van hun faciliterende rol, om bijdragen van maatschappelijke initiatieven aan natuur te stimuleren en te ondersteunen. De trekkersrol bij het maatschappelijke initiatief laten en aansluiten bij aanwezige energie, doelen en belangen van maatschappelijke partijen is lastig voor provincies. Om dit goed te kunnen doen, moeten medewerkers aanvoelen 'waar de energie zit' en daarop voortborduren, of deze energie nog een zetje geven. Of partijen 'verleiden' een grotere rol te pakken. In Overijssel en Noord-Brabant reflecteren medewerkers op de uitgangspunten van programma's over Natuur en Samenleving (zie tekstkader 4.6): hoe kan de provincie van betekenis zijn in dit traject?, draagt dit bij aan het doel?, en hoeveel impact heeft het initiatief en hoe verhoudt de provincie zich ertoe?

In Noord-Brabant werden provincied medewerkers verrast door allerlei voorstellen die binnenkwamen die zij zelf niet hadden bedacht, wat noodzaakte tot een 'tweede-orde-leren' op de insteek van hun rol en programma.⁴

Dit resulteerde in een verbreding van doelen naar welzijn, gezondheid en beleving. Het reflecteren op de werkwijzen die aansluiten bij de faciliterende rol is onderwerp van het leerproces, en krijgt gestalte via 'eerste-orde-leren' waarbij provincies inzetten op het verbeteren van subsidieregelingen en het organiseren van ondersteunende netwerken voor kennisuitwisseling tussen initiatiefnemers.

⁴ *Eerste-orde-leren is gericht op het herijken en verbeteren van de strategie en aanpak, en tweede-orde-leren nodigt uit tot reflectie op dieperliggende overwegingen en uitgangspunten van de strategie of aanpak (zie ook figuur 2.8).*

4.6 Zorg en Groen in Overijssel: vergroten van de beleving van groen bij doelgroepen in de zorg

Gebiedscasus

Het thema Zorg en Groen is een lopend beleidsthema van de provincie Overijssel, dat valt onder de subsidieregeling Natuur en Samenleving. Met deze regeling worden sinds 2016 projecten gefinancierd die bijdragen aan het versterken van de relatie tussen natuur en samenleving. Zorg en Groen-projecten – activiteiten die bijdragen aan de beleving van groen bij doelgroepen die bijzondere zorg nodig hebben – vallen hier ook onder en worden naast financieel ook ondersteund met kennis en een netwerk. Van 2016 tot 2019 zijn er in totaal 16 projecten rondom zorg en groen opgestart. De projecten zijn veelzijdig: van het vergroenen van woonzorglocaties (bijvoorbeeld de ZGR-locatie Angeli Custodes en revalidatiecentra zoals Vogellanden), het uitzetten van een groene speurroute in een ziekenhuis (Isala) tot het werken met jong dementerenden in het landschapsbeheer (Zorgend Landschap). De provincie ondersteunt de initiatiefnemers met

kennis, ervaring en contacten via het Netwerk Koplopers in Groene Zorg. Provincie en initiatiefnemers gaan ervan uit dat vergroening van binnen- en buitenruimtes bij zorginstellingen en het vergroenen van activiteiten in de zorg effect hebben op het welzijn van cliënten. Onderzoek heeft ook aangetoond dat mensen baat hebben bij natuur in de woon-werkomgeving (bijvoorbeeld het verminderen van slaapklasten en medicijngebruik en het versnellen van genezing en vertragen van het ziekteproces). De effecten van de vergroening op het vergroten van het welzijn van cliënten worden in het kader van de projecten niet gemeten. De gezondheidsvoortgang bij cliënten blijkt met name uit ervaringen van zorgmedewerkers. Zo merken zorgmedewerkers dat de jong dementerenden die werken in het natuurbeheer fysiek sterker worden, beter in hun vel zitten, beter slapen, een beter dag-nachtritme hebben, en trots zijn op het werk dat zij verrichten.

De ontmoetings- en beleefstuin van de Vogellanden, centrum voor revalidatie en bijzondere tandheelkunde in Zwolle.



Initiatiefnemers ontvangen ook positieve reacties van collega's, vrijwilligers of mensen die op andere manieren indirect betrokken zijn. Natuur is voor bewoners van zorginstellingen een middel om contact te maken, zowel onderling als met zorgmedewerkers, maar ook met familie en buurtbewoners. Zo is bij de ZGR-locatie Angeli Custodes de tuin bij de instelling meer beleefbaar en toegankelijk voor

ouderen gemaakt met onder andere bankjes, planten voor vlinders en bijen, en een overdekt terras. Natuur is een middel om samen dingen te doen. De tuin is ook opengesteld voor de buurt. 'Het geeft meer beleving, als er mensen in de tuin zijn, gaan onze bewoners ook makkelijker de tuin in, je praat met elkaar over het groen.'

Provincies ondersteunen maatschappelijke initiatieven via subsidies. Zij merken hierbij dat dit bestaande instrument aangepast moet worden. Er is behoefte aan een betere aansluiting van de bestaande interne procedures bij de realiteit van de initiatieven. Zo bleek er bij de subsidieregeling Gemeente-impuls voor Groen Burgerinitiatief (Noord-Brabant) tegenstrijdigheid te bestaan tussen de wens vanuit het programma Natuur en Samenleving om maximaal 5.000 euro beschikbaar te stellen voor kleine initiatieven, en de weerstand bij de afdeling juridische zaken tegen het subsidiëren van kleine initiatieven. In Gelderland kwam vanuit burgerinitiatieven het signaal dat voor kleine initiatieven de aanvraagprocedure ingewikkeld was en is er een voucherregeling ontwikkeld om toegang voor kleinere initiatieven makkelijker te maken (zie tekstkader 4.4).

Daarnaast zetten provincies in op het stimuleren van netwerkvorming tussen initiatieven, vanuit de gedachte dat *peer-to-peer*-kennisuitwisseling de initiatieven verder helpt. Zoals bij de provincie Overijssel, die zelf een natuur-zorgnetwerk opzet om zorgaanbieders en natuurinitiatieven met elkaar te verbinden, of in Gelderland waar het netwerk Gelderse Natuurmakers is opgericht om groene burgerinitiatieven verder te brengen. Voor de provincies geldt dat zij via deze netwerken inzicht krijgen in barrières of knelpunten die worden ervaren en gevoel krijgen voor de werking en resultaten van de initiatieven. Het leren is hier weliswaar gericht op initiatiefnemers, maar ook de provincie leert hier indirect over haar eigen (mogelijke) rol bij initiatieven uit de samenleving. De roep om monitoring en evaluatie klinkt hierbij ook steeds luider vanuit het provinciebestuur. Die kunnen wel de energie in de netwerken hinderen, omdat monitoring en evaluatie tijd en energie kosten en beperkend kunnen werken voor nieuwe ideeën die niet passen in de bedachte monitoring en evaluatiekaders. Hoe provincies deze netwerken kunnen ondersteunen zonder door te schieten in verantwoording is dan ook een belangrijk leerpunt voor de komende tijd.

Leren steunt op sleutelfiguren bij provincies

Leren over een faciliterende rolinvulling van de provincie steunt sterk op het initiatief van individuele medewerkers. De sterke en veelal doorslaggevende rol van individuele medewerkers uit zich in meerdere projecten en processen door een persoonlijke aanpak van provincie-medewerkers, in de vorm van gesprekken, bezoeken, enzovoort. Zo ging de provinciale medewerker die het project Zorg en Groen in Overijssel trekt met iedere subsidieaanvrager een gesprek aan om een goed beeld te krijgen van de voorgestelde projecten. Door die persoonlijke aanpak werd ook opgepikt dat er behoefte was aan uitwisseling, waardoor de provincie een netwerk is gaan faciliteren waarin zorginstellingen steun aan elkaar kunnen hebben. Zo zijn het ook individuele medewerkers die zich afvragen hoe de provincie het best van betekenis kan zijn in een bepaald traject of proces en hoe zij daar als individuen het beste vorm aan kunnen geven.

Uitwisseling tussen afdelingen binnen de provincie of met andere provincies gebeurt veelal op initiatief van individuen of omdat individuen op een andere plaats binnen de provincie werkzaam worden. Het programma Leren door Doen van de provincie Zuid-Holland is een uitzondering, waarbij veel energie is gestoken in het delen van ervaringen met de rest van de provincie (zie tekstkader 4.7). Dit voorbeeld geeft aan dat het – ondanks oprechte pogingen – een uitdaging is om de lessen van het individu en van een programma verder te brengen.

4.7 Leren door Doen in Zuid-Holland: leerprogramma onderdeel van vernieuwing

Het opbouwen van lerend vermogen in de provinciale organisatie gaat niet over één nacht ijs en vraagt om verschillende, aanpalende leerprocessen op verschillende plekken in de organisatie. Het kennis- en ontwikkelprogramma Leren door Doen bij de provincie Zuid-Holland is een voorbeeld hiervan. Dit leerprogramma is in 2013 opgezet in het kader van de Beleidsvisie Groen van de provincie Zuid-Holland, met als doel om te verkennen hoe als provincie aan te sluiten bij de energie van maatschappelijke partners en hoe daarin een faciliterende en samenwerkende rol vorm te geven. Binnen dit programma zijn verschillende pilotprojecten gestart om samen met maatschappelijke partners praktijkervaring op te doen met nieuwe realisatie- en beheermodellen voor groen. De pilots zijn begeleid door medewerkers van de provincie, die met elkaar ervaringen deelden in een gezamenlijk leertraject. Onderdeel van het leertraject was ook het uitdragen van ervaringen in de organisatie, wat gestalte kreeg via aanpalende formele

leeractiviteiten, waaronder cursussen en opleidingen voor ‘netwerkend’ werken en opgavegericht werken. Ook informele leeractiviteiten zijn ingezet (waaronder vakgenootschappen, ontwikkelplein, netwerkcafé), al bleek niet elke activiteit even goed te werken. Zo was het ontwikkelplein (een plek op het intranet waar de ervaringen en lessen over de 15 pilots werden gedeeld) ondanks de energie die erin werd gestoken geen groot succes, omdat het moeilijk te vinden was en deze wijze van presenteren niet echt passend bleek om de verhalen over en verder te brengen. Het programma is inmiddels afgerond, en na de fase van experimenteren met nieuwe realisatie- en beheermodellen is de provincie onder andere gaan inzetten op zogeheten landschapstafels, waarin georganiseerde maatschappelijke en institutionele partijen zich regionaal buigen over ruimte en groen.

Het delen van ervaringen staat centraal in het leertraject Leren door Doen.



4.2 Bijdrage beleidsstrategieën voor gebiedsprocessen aan maatschappelijke betrokkenheid

Provincie geeft nieuwe partijen voortouw bij gebiedsprocessen Natuurnetwerk

Om de maatschappelijke betrokkenheid bij de realisatie van het Natuurnetwerk te vergroten, geven provincies tientallen nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke partners een rol als trekker in concrete gebiedsprojecten. Sinds het Natuurpact (2013) hebben steeds meer maatschappelijke en bestuurlijke partners de rol van trekker of regisseur in gebiedsprocessen op zich genomen. Daarbij gaat het voornamelijk om de ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk en dus om het realiseren van nieuwe natuur via zelfrealisatie en/of vrijwillige grondverwerving en inrichting (zie paragraaf 3.2). Veel van deze partijen speelden al voor 2011 een rol in gebiedsprocessen, bijvoorbeeld als lid van gebiedscommissies met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) of in opdracht van Rijk/provincies als gebiedstrekker/uitvoerder. Na het opheffen van de DLG in 2015 kwamen deze taken bij de provincie te liggen. De provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg hebben vervolgens in overleg met maatschappelijke en bestuurlijke partners besloten om de regie voor een deel van de gebiedsprocessen met een natuuropgave neer te leggen bij deze partners (PBL & WUR 2017: 68-73; zie tekstkaders 3.2, 3.3, 3.4 in paragraaf 3.2). Deze partners hebben die verantwoordelijkheid ook op zich genomen. Meer recent heeft in de provincie Fryslân een grote groep van natuur- en landbouworganisaties het initiatief genomen om de uitvoering van de resterende ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk over te nemen van de provincie. Dit voorstel is ingediend in het kader van Right to Challenge. Een concrete aanleiding was het stilleggen van natuurrealisatie buiten de internationale verplichtingen (Natura 2000 en KRW) vanwege dreigende provinciale tekorten op de begroting. Het initiatief is vervolgens uitgewerkt in het voorstel 'Natuur mei de Mienskip' (natuur door de samenleving) en omarmd door de Friese politiek (Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten). Het uitgangspunt is om dezelfde ecologische doelen te realiseren als de provincie had aangegeven op haar ambitiekaart. Wel willen ze bekijken of dit slimmer kan door wat te schuiven met de begrenzing en natuurdoeltypen. Hiermee denken de initiatiefnemers het Natuurnetwerk in Fryslân op tijd te kunnen afronden op basis van vrijwilligheid en goede samenwerking met toekomstige beheerders. In 2019 wordt in twee pilots samengewerkt om de taakverdeling tussen provincies en partners goed op elkaar af te stemmen (Kuindersma et al. 2020).

Provincies en voortouwnemers maken afspraken over verantwoordelijkheden en geld

In de meeste gevallen zijn de afspraken over doelstellingen (hectares en kwaliteit nieuwe natuur), taakverdeling en financiën vastgelegd in een prestatieovereenkomst of convenant tussen de partner/trekker van het gebiedsproces en met de provincie. Er zijn wel grote verschillen in het soort partners, het type gebiedsopgave en de precieze taken en bevoegdheden die provincies overdragen aan deze partners. Zo werkt de provincie Zuid-Holland voornamelijk met bestuurlijke partners (gemeenten en waterschappen) en werken andere provincies zowel met bestuurlijke als met maatschappelijke organisaties, zoals natuur- en landbouworganisaties, bosgroepen en burgerinitiatieven. Ook het type gebiedsopgave verschilt. In de meeste gevallen houden provincies de realisatie van de PAS/Natura

2000-opgaven liever in eigen hand, terwijl de opgaven in de rest van het Natuurnetwerk wel aan andere partijen worden gegeven. Uitzondering is de provincie Overijssel, die in het kader van het samenwerkingsverband Samen werkt beter juist ook de PAS/Natura 2000-ontwikkelopgave heeft neergelegd bij externe gebiedsregisseurs zoals gemeenten, waterschappen en LTO (zie tekstkader 3.3). De taken en bevoegdheden van deze Overijsselse externe partners zijn dan wel weer minder omvangrijk dan in sommige andere provincies waar soms ook de zeggenschap over de precieze gebiedsuitwerking en grondvererving grotendeels bij de externe partners ligt. Voorbeelden daarvan zijn de Krimpenerwaard (zie tekstkader 3.2) en het burgerinitiatief in het Brabantse Markdal (PBL & WUR 2017: 74). Omdat deze processen geleid door voortouwnemers nog lopen, is er weinig bekend over de effecten van deze aanpak voor natuur en samenwerking. Wel kan geconstateerd worden dat er een gedeelde verantwoordelijkheid is ontstaan voor veel van de gebiedsprocessen.

Provinciale strategieën voor particuliere grondeigenaren en omwonenden bij Natuurnetwerk zijn anders

In de gebiedsprocessen ligt de focus vaak op de betrokkenheid van particuliere grondeigenaren. Uit de ervaringen in de gebiedsprocessen voor het realiseren van het Natuurnetwerk blijkt dat slechts een beperkt aantal nieuwe agrariërs geïnteresseerd is in natuurontwikkeling in het Natuurnetwerk. Tegelijkertijd is er een klein aandeel particuliere eigenaren dat hierin wel kansen ziet (zie hoofdstuk 3). In gebiedsprocessen staan omwonenden vaak niet centraal. Provincies zetten samen met partners ook in op het betrekken van omwonenden bij het Natuurnetwerk via activiteiten gericht op natuurbeleving en vrijwilligerswerk. Samen met terreinbeherende organisaties, gemeenten en maatschappelijke organisaties werken enkele provincies actief aan het betrekken van de maatschappij door het vergroten van de natuurbeleving van bewoners en met name de jeugd, zoals in het programma Groen doet Goed (Zuid-Holland en Utrecht). Ook ondersteunen ze activiteiten gericht op groen vrijwilligerswerk die mede plaatsvinden in het Natuurnetwerk (zie tekstkader 4.2, casus Betrekken bij Groen).

4.3 Handelingsopties maatschappelijke betrokkenheid

Met het beleid rondom maatschappelijke betrokkenheid is in de afgelopen periode al veel bereikt – tegelijkertijd lijkt er nog meer potentie te zijn omdat nog maar een deel van de samenleving meedoet. Om het beleid verder te brengen, is op basis van de casussen, groepsreviews en de workshop over handelingsperspectieven een aantal handelingsperspectieven naar voren gekomen.

Meer investeren in bestaande provinciale programma's en netwerken

Investeren in vrijwilligers, burgerinitiatieven en initiatieven van maatschappelijke organisaties loont om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te versterken. Hierbij is het wenselijk om het beleid te richten op een breed scala aan doelen op sociaal en ecologisch gebied omdat dit aansluit bij de wensen van betrokkenen. Daarbij dient ook aandacht gegeven te worden aan hoe de effecten van maatschappelijke betrokkenheid op deze doelen geëvalueerd kunnen worden.

Provincies kunnen het beleid op dit vlak nog verder versterken door nog meer in te zetten op de begeleiding van vrijwilligers en groene initiatieven. Hiervoor is enerzijds de begeleiding van nieuwe groepen vrijwilligers en initiatieven in al lopende programma's essentieel. Dit vergt extra menskracht en financiële middelen, bij provincies of maatschappelijke organisaties. Anderzijds is het ook goed om de bestaande netwerken tussen de betrokken vrijwilligers en initiatieven te versterken. De onderlinge uitwisseling in deze netwerken draagt bij aan het versterken van de initiatieven. Het regelmatig organiseren van netwerkbijeenkomsten en voldoende tijd voor de betrokken organisaties om bijeenkomsten bij te wonen zijn hiervoor belangrijk.

Strategische samenwerkingen met nieuwe partijen

Voor het verder versterken van maatschappelijke betrokkenheid is het nodig dat andere partijen structureel betrokken raken. Veel van de initiatieven ontstaan van onderaf – door de betrokkenheid van individuele burgers of medewerkers. Echter, voor het opschalen van deze initiatieven naar meer plekken, scholen of instellingen kan het nodig zijn om betere randvoorwaarden te creëren. Deze randvoorwaarden gaan over het aanpassen van bestaande regels en werkvoorschriften, over het gezamenlijk opbouwen van kennis, ervaring en scholing en over het beschikbaar stellen van budget of het aanpassen van financiële vergoedingsmogelijkheden. Hiervoor is strategische samenwerking tussen organisaties gewenst. Soms vergt dit dat in provincies nieuwe partijen betrokken worden die in andere provincies al wel meedoen in programma's. Soms is het nodig om geheel nieuwe partijen te betrekken. Zo werken vier provincies al samen met diverse partijen om schoolpleinen te vergroenen, terwijl andere provincies dat nog niet doen. Maar het kan ook wenselijk zijn om partijen zoals zorgverzekeraars bij zorginitiatieven te betrekken. Om de samenwerking met nieuwe partijen vorm te geven, is het van belang eerst de huidige netwerken te analyseren en te kijken waar bij andere sectoren de energie zit. Verschillende sectoren en groepen hebben mogelijk gedeelde belangen en doelen en kunnen daarom samen optrekken. Hierbij is het belangrijk dat de provincie natuur ook als middel ziet om sociale en economische doelen te bereiken. Als deze belangen en doelen duidelijk zijn, is de volgende stap om de partijen aan een concreet programma te verbinden, bijvoorbeeld met convenanten. Om ervoor te zorgen dat betrokken partijen bij een convenant van elkaar kunnen leren en geïnspireerd blijven, is het relevant om netwerkbijeenkomsten te houden en samen successen te realiseren en te vieren. Bij de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingen dient voldoende aandacht te worden gegeven aan het faciliteren van overleggen en netwerkbijeenkomsten. Dit vergt specifieke capaciteiten van medewerkers.

Verbeteren leerprocessen door inzet op kennisdeling en leercultuur

Uit de casussen volgt dat leerprocessen binnen provincies vooral op individuen of sleutelfiguren leunen en bovendien sterk informeel en weinig doelbewust van aard zijn. Deze leerprocessen zijn beter te organiseren en te faciliteren wanneer er op verschillende niveaus in de provinciale organisatie aandacht voor is. Op het niveau van individuele medewerkers kan een reflectieve houding worden aangemoedigd, zodat medewerkers in staat zijn om lessen te trekken, te delen en bespreekbaar te maken. Deels is dit een persoonsgebonden eigenschap. Wat uit onze analyses naar voren komt, is dat individuen die verbindingen weten te leggen en het voortouw nemen het succes van een strategie bepalen. Deze

medewerkers zijn een spil, maar kunnen lessen alleen verder brengen als er sprake is van kennisdeling en een faciliterende kennisinfrastructuur. Op sociaal niveau moeten individuen met elkaar collectief geheugen opbouwen, zodat niet steeds opnieuw het wiel hoeft te worden uitgevonden. Instrumenten zoals (tussentijdse) evaluaties en reflexieve monitoring zijn behulpzaam om lessen op te tekenen, maar eveneens is inzet op ervaringsgericht (*on-the-job*) leren nodig, zoals meekijken met andere projecten, dakpanconstructies, buddysystemen, duobanen/duotrekenschap. Dit soort werkwijzen is erbij gebaat dat leren als sociale norm gangbaar is binnen de organisatie. Dit kan via structurele routes, zoals het inbouwen van leerelementen in werkprocessen, bijvoorbeeld door het gebruik van de genoemde instrumenten te standaardiseren, experimenten en pilots toe te staan.

Kennisplatforms of kenniscoördinatoren kunnen aanmoedigen tot het delen en bespreekbaar maken van ervaringen en lessen tussen personen en afdelingen die niet vanzelfsprekend bij elkaar komen. Lerend vermogen kan versterkt worden door lessen inzichtelijk te maken, actiever te delen en te verbinden aan de lopende werkpraktijken.



Handwritten text on a red-bordered hexagonal sticky note, mostly illegible due to blur.

Handwritten text on a blue-bordered hexagonal sticky note, mostly illegible due to blur.

Handwritten text on a black-bordered hexagonal sticky note, mostly illegible due to blur.

Handwritten text on an orange-bordered hexagonal sticky note, mostly illegible due to blur.

Handwritten text on a yellow-bordered hexagonal sticky note, mostly illegible due to blur.

Handwritten text on a red-bordered hexagonal sticky note. Includes a small star icon and the word "Experimentieren".

Handwritten text on a green-bordered hexagonal sticky note. Includes a small triangle icon and the word "Experimentieren".

Handwritten text on a black-bordered hexagonal sticky note, mostly illegible due to blur.

Handwritten text on a green-bordered hexagonal sticky note, mostly illegible due to blur.

Handwritten text on a green-bordered hexagonal sticky note, mostly illegible due to blur.

5 Verbinden natuur met landbouw en recreatie

In de vorige hoofdstukken kwamen de ambities uit het Natuurpact voor het verbeteren van de biodiversiteit en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur aan bod. In dit hoofdstuk gaan we in op de laatste hoofdambitie van het Natuurpact: het verbinden van natuur met economie. Specifiek gaat het hierbij om de sectoren landbouw en recreatie. Dit zijn sectoren die op diverse manieren veel met natuur te maken hebben en waarbij van een sterkere verbinding positieve effecten voor zowel natuur als economie zijn te verwachten. Bovendien ontplooiën provincies juist rondom landbouw en recreatie activiteiten om deze sectoren met natuur te verbinden. De beleidsstrategieën hiervoor zijn in hoofdstuk 2 besproken.

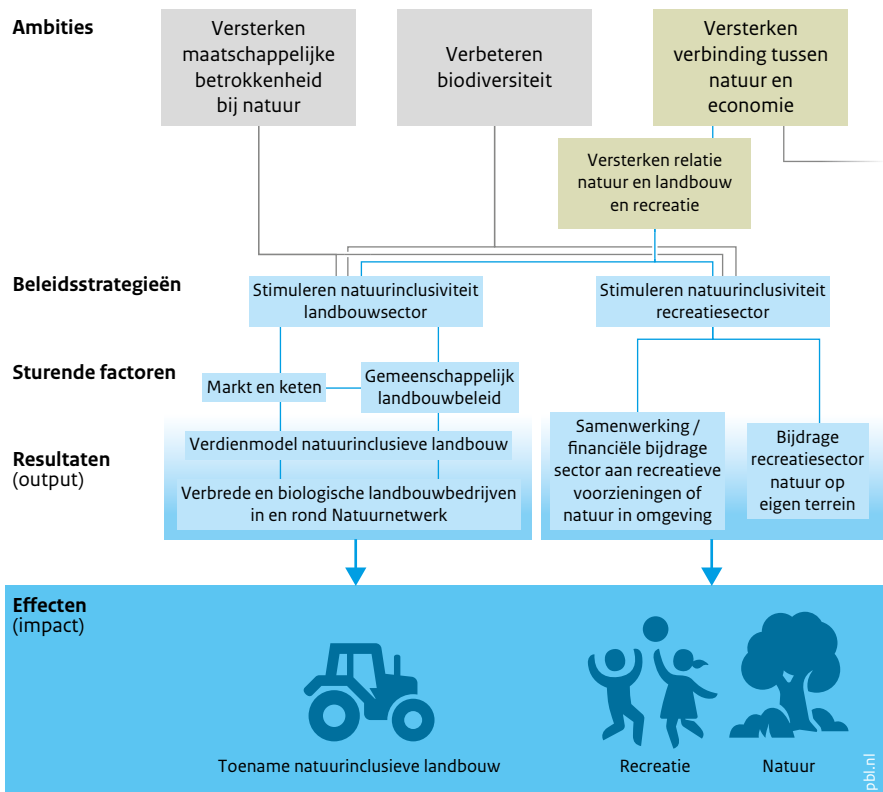
We kijken naar de bijdragen van provinciale beleidsstrategieën aan het betrekken van de landbouw bij het Natuurnetwerk en recreatie bij natuur. We brengen daarbij specifiek in beeld of agrariërs bijdragen aan de uitbreiding van het Natuurnetwerk en of recreatieondernemers bijdragen aan ontwikkeling en onderhoud van voorzieningen voor recreatie in de natuur (figuur 5.1). Vervolgens kijken we hoe deze bijdragen zijn te verklaren en welke handelingsperspectieven die bijdragen – indien nodig – kunnen versterken. We bespreken landbouw en recreatie in dit hoofdstuk apart van elkaar, omdat de sectoren sterk van elkaar verschillen en ze ook een andere relatie met natuur hebben.

De hoofdconclusie van dit hoofdstuk is dat het provinciale beleid gericht op natuur en economie maar beperkt leidt tot een verbinding van landbouw en recreatie met natuur. Provincies weten beperkt agrariërs te interesseren voor natuurontwikkeling in het Natuurnetwerk. Uit casussen blijkt dat ze hiermee, in tegenstelling tot de verwachtingen, vooralsnog maar een paar procent van de opgave realiseren om 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten. Dit is te verklaren doordat de ontwikkeling van de landbouw, die investeert in specialisatie, intensivering en schaalvergroting, haaks staat op de wens om natuur en landbouw met elkaar te verbinden. Die verbinding vergt veelal extensievere productiemethoden. Het beleid slaagt er niet in om deze ontwikkeling om te buigen en zo meer mogelijkheden te creëren voor natuur. Daarnaast lukt het provincies wel om recreatiebedrijven te laten bijdragen aan nieuwe recreatieprojecten, maar nauwelijks aan bestaande voorzieningen zoals parkeerplaatsen, bankjes, wandel-, fiets-, mountainbike- en ruiterspaden. Het ontbreekt recreatiebedrijven aan een gezamenlijk verdienmodel om het beheer en onderhoud van die voorzieningen op te brengen.

5.1 Landbouw en natuur

Naast verstedelijking, het verkeer en de industrie heeft de landbouw een relatief grote impact op de natuur, door de emissie en neerslag van nutriënten, ontwatering, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en door het geleidelijk verdwijnen van groene landschapselementen en biodiversiteit op landbouwgrond (PBL & WUR 2017; PBL 2018 2016). Landbouw en natuur zijn meestal ruimtelijk sterk van elkaar gescheiden. In deze paragraaf bekijken we de bijdrage van de provinciale beleidsinspanningen om landbouwbedrijven bij het Natuurnetwerk te betrekken, de verklaring van de resultaten hiervan en sluiten we af met mogelijke handelingsopties voor het verbinden van landbouw en natuur.

Figuur 5.1
Analyse van provinciaal beleid voor het versterken relatie tussen natuur, landbouw en recreatie



Bron: PBL/WUR

Het provinciale beleid voor het verbinden van natuur met economie hebben we beoordeeld op basis van de aantallen agrariërs die meedoen met het realiseren van het Natuurnetwerk. Voor recreatie is met name gekeken naar de samenwerking rondom de ontwikkeling en het onderhoud van recreatievoorzieningen en het verbeteren van de natuurlijke inrichting van recreatieterrinen.

5.1.1 Bijdrage landbouw aan de uitbreiding van het Natuurnetwerk

Provincies willen agrariërs laten bijdragen aan de ontwikkeling van het Natuurnetwerk (de inrichting van 80.000 hectare nieuwe natuur) via zogenaamde zelfrealisatie. De agrariër ontwikkelt en beheert dan zelf de natuur of hij beheert de natuur op grond die hij onder voorwaarden hiervoor pacht. Bij realisatie op eigen grond krijgt een grondeigenaar maximaal 85 procent van de grondwaarde met meestal een jaarlijkse beheersubsidie. Het percentage hangt af van de daling van de grondprijs door de nieuwe functie. In de praktijk kan dat minder zijn als de grond nog een hogere restwaarde heeft. Provincies zetten ook andere instrumenten in voor zelfrealisatie, met andere vergoedingen (zie paragraaf 3.2). Zo geeft de provincie Noord-Brabant in het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant maximaal 50 procent afwaardering van de grond.

In deze paragraaf kijken we wat de resultaten van deze inspanningen zijn om natuur en landbouw op deze manier met elkaar te verbinden. Tot slot kijken we naar de beleidsstrategieën die provincies ontwikkelen voor een overgangszone rond het Natuurnetwerk. Dat zijn landbouwgronden rondom het Natuurnetwerk waar natuurinclusieve bedrijven zich kunnen vestigen; daarmee ontstaat een buffer rondom het Natuurnetwerk, om de druk op de beschermde natuur te verminderen.

Natuurinclusieve landbouw: koeien grazen in een natuurgebied.



Het blijkt moeilijk om landbouw met het Natuurnetwerk te verbinden

Zelfrealisatie van natuur door agrariërs komt maar beperkt van de grond

In de praktijk komt realisatie van het Natuurnetwerk door agrariërs op hun eigen grond of het beheer via pacht (zelfrealisatie) maar moeilijk tot stand. De belangstelling hiervoor valt tegen ten opzichte van de verwachtingen van provincies. Zij willen bij voorkeur het Natuurnetwerk door (agrarische) grondeigenaren zelf laten vergroten. De provincie Noord-Brabant weet met het concept 'Ondernemend Natuurnetwerk Brabant' (zie tekstkader 5.1) enkele agrariërs hiervoor te interesseren, terwijl dit concept hier specifiek op gericht is. In de periode 2016-2018 waren er 22 initiatieven waarmee 231 hectare natuur is gerealiseerd. Dat is vooralsnog een paar procent van de opgave. De provincie Zuid-Holland weet in de Krimpenerwaard (hoofdstuk 3) maar één bedrijf te interesseren voor zelfrealisatie. Terwijl dit een gebied is met relatief veel agrarisch natuurbeheer (25 procent van de bedrijven; Gerritsen et al. 2020), waaruit affiniteit met natuur en landbouw lijkt te spreken. Desondanks kozen 20 bedrijven ervoor om volledig schadeloos gesteld te worden. Er is geen landelijk overzicht van de zelfrealisatie door agrariërs, maar vertegenwoordigers van provincies bevestigen het bovenstaande beeld (bron: groepsreview schilbeleid en rol van landbouw in het Natuurnetwerk 2019; groepsreview zelfrealisatie en gebiedsprocessen in het Natuurnetwerk 2019; Gerritsen et al. 2020; Kuindersma et al. 2020).

Beleid voor overgangszones rondom het Natuurnetwerk in ontwikkeling

Provincies zijn bezig hun ambities te formuleren en beleid te ontwikkelen voor overgangszones rondom het Natuurnetwerk. Provincies zijn vooral nog aan het uitzoeken en bepalen hoe ze de overgangszone kunnen vormgeven en hoe landbouw-, natuur- en eventueel andere opgaven daar een plek in kunnen krijgen. Hierbij bouwen ze voort op bestaande gebiedscategorieën, zoals de Groene Ontwikkelzone in Gelderland, de Zeeuwse TOP-gebieden voor agrarische biodiversiteit en het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant. Provincies hebben daarnaast de gebieden waarbinnen het agrarisch natuurbeheer plaats kan vinden (leefgebieden waar de te beschermen soorten voorkomen), veelal gekozen in de omgeving van het Natuurnetwerk. Een voorbeeld van een al lopend project dat past in een overgangszone is de verpachting door het Zeeuws Landschap van grond aan agrariërs rondom het Natuurnetwerk om ze natuurmaatregelen te laten nemen (zie tekstkader 5.2). De pachtprijs daalt daarbij als agrariërs meer doen voor biodiversiteit. Een ouder voorbeeld van zo'n invulling is het Lierderbroek, waar agrariërs met steun van de provincie Overijssel 50 hectare grond hebben aangekocht die de provincie had beoogd als een verbindingzone tussen natuurgebieden. Ze hebben deze grond in een gezamenlijke BV ondergebracht en verpachten die als natuurgrond. Het beleid voor overgangszones overlapt in de praktijk met provinciale inspanningen om natuurinclusieve landbouw te bevorderen. Provincies proberen het aantal ondernemers dat hier interesse in heeft te vergroten door ze te ondersteunen met kennis, netwerk, geld en regels (zie hoofdstuk 2).

5.1 Ondernemend Natuurnetwerk Brabant

De provincie Noord-Brabant wil met het concept Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB) 2.000 hectare natuur op landbouwgrond realiseren (zie verder Kuindersma et al. 2020). In de praktijk valt de belangstelling echter nog tegen en blijft die voorsnog beperkt tot biologische en verbrede landbouwbedrijven. Het concept ONNB is in 2012 bedacht door de ZLTO en CLM en is bedoeld om een deel van de uitbreiding van het Natuurnetwerk Brabant te realiseren in samenwerking met de agrarische sector. In de periode 2016 tot en met 2018 zijn in totaal 11 initiatieven gesubsidieerd, waarmee 96 hectare Natuurnetwerk is gerealiseerd. Daarnaast is via de pilot Natuurlijk Ondernemen van het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) nog eens 48 hectare gerealiseerd op provinciale grond, die via openbare verkoop of pacht is aangeboden aan 7 initiatiefnemers.

Het verschil met reguliere zelfrealisatie is dat de grond een landbouwbestemming behoudt en dat de provincie maximaal 50

procent afwaardering betaalt van de grondwaarde. In een privaatrechtelijk vastgelegde, kwalitatieve verplichting wordt vastgelegd dat de agrariër geen kunstmest, drijfmest of bestrijdingsmiddelen mag gebruiken en mee moet werken aan (toekomstige) hydrologische maatregelen, zoals het verhogen van het waterpeil. Daarnaast worden nadere afspraken over inrichting en beheer vastgelegd in een natuurbeheerplan. De boer krijgt ook geen jaarlijkse beheervergoeding vanuit de Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL), omdat ervan uit wordt gegaan dat de grond nog een verdien capaciteit heeft. Daarnaast bleek het concept moeilijk inpasbaar te zijn in bestaande subsidieregelingen voor natuur (SNL), omdat de grond een landbouwbestemming houdt.

Hoewel het ONNB-concept vooral ontwikkeld is voor reguliere landbouwbedrijven, blijkt het concept vooral aantrekkelijk voor biologische bedrijven en verbrede landbouwbedrijven (bedrijven gericht op meer

Langs de Merkske beek in Brabant wordt zeven hectare nieuw bos aangeplant.



activiteiten dan landbouwproductie). Reguliere boeren geven aan dat ONNB onvoldoende zakelijk perspectief biedt (ZLTO & GOB 2019: 18).

Voor biologische bedrijven is ONNB wel aantrekkelijk, omdat de voorwaarden in het verlengde liggen van biologische landbouw. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van 20 hectare natuur op (biologisch) landgoed de Koekoek in Drimmelen. Bij verbrede bedrijven is ONNB aantrekkelijk wanneer het verdienmodel van deze bedrijven toch al meer ruimte laat voor natuurwaarden. Zo is er een initiatief met een voedselbos en een boer met waterbuffels. De subsidie voor de afwaardering van de grond kan dan ook worden gebruikt om de bedrijfsvoering van het gehele bedrijf natuurinclusiever te maken.

Het GOB dat de realisatie van het ONNB uitvoert, probeert door flexibel om te gaan met begrenzing en natuurdoelen, inzet van provinciale grond en verbreding van het concept, de belangstelling voor het ONNB te

vergroten. Bij de verbreding zoekt het GOB ook naar andere combinaties dan alleen landbouw en natuur. Een concreet voorbeeld is een – zeer omstreden – experiment met zonnepanelen en natuur. Hierbij krijgt een perceel tijdelijk zonnepanelen in combinatie met 30 procent ruimte voor landschapselementen en bloemrijke graslanden. Na 15 jaar worden de panelen verwijderd en blijft er alleen natuur over.

De kritiek op het ONNB van onder meer natuurorganisaties en de provincie heeft vooral betrekking op de relatief lage natuurkwaliteit die het vaak oplevert. Daarbij geldt wel dat het ONNB ook kan dienen als overgangszone tussen pure natuurgebieden (zonder mogelijkheden voor landbouwkundig medegebruik) en intensief landbouwgebied.

5.2 Multifunctionele bufferzones in Zeeland

De provincie Zeeland heeft de ambitie om multifunctionele bufferzones te creëren rondom kwetsbare natuurgebieden (zie verder Kuindersma et al. 2020). Dat zijn overganggebieden tussen natuur en landbouw, waarbij boeren rekening houden met natuur. De provincie Zeeland kiest voor een faciliterende en ondersteunende rol. Het bufferzonebeleid heeft een vrijwillig karakter en het uitgangspunt is dat de zone geen negatieve effecten mag hebben op omliggende landbouw.

Een voorbeeld van de invulling van dit beleid is het gebiedsproces Burgsluis op Schouwen-Duiveland. Dit gebiedsproces is in 2014 gestart door het Zeeuwse Landschap dat gronden had aangekocht voor een beoogd kustlaboratorium. Dat laboratorium ging niet door, waarna het Zeeuwse Landschap besloot de gronden te gebruiken om de achteruitgang van boerenlandvogels te stoppen. Met dit doel werd de grond jaarlijks verpacht aan boeren, met als voorwaarde dat zij de

(onbespoten) stoppels zouden laten liggen en op de eigen grond ook stoppels zouden toevoegen.

In de loop van de tijd is het project steeds verder uitgebreid door extra financiering (vanuit provincie en EU), inzet van provinciale grond (tegen reguliere pachtprizen), een koppeling met het reguliere agrarisch natuurbeheer en meer ambitieuze maatregelen. Het Zeeuwse Landschap noemt dit laatste het multipliermodel. Dat betekent dat boeren grond mogen pachten als ze maatregelen voor akkervogels nemen op de gepachte en de eigen grond. Daarbij zijn er bij de gronden van het Zeeuwse Landschap mogelijkheden om tegen een verlaagde pachtprijs – voor provinciale grond geldt geen verlaagde pachtprijs – extra tegenprestaties voor de akkervogels te vragen. Zo loopt er nu ook een experiment met strokenteelt. Door het telen van verschillende gewassen in stroken van 30 meter hebben kuikens een betere overlevingskans als er wordt gezaaid of geoogst.

Strokenteelt bevordert de overlevingskans van akkervogelkuikens.



Een belangrijke succesfactor voor (en resultaat van) het gebiedsproces Burgsluis is de verbeterde relatie tussen boeren en natuurbeheerders in het gebied. Door het toegenomen vertrouwen nemen de natuurambities op de betrokken boerenbedrijven ook langzaam toe. Daarbij zijn maatwerk en goed onderling overleg wel belangrijk.

Uit de ervaringen blijkt dat het treffen van natuurmaatregelen die inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering voordelen kan bieden voor extensieve verdienen modellen (bijvoorbeeld biologische landbouw), maar ook voor de

gangbare landbouw, omdat het de kwaliteit van de grond ten goede komt. Betrokken boeren zijn er enthousiast over dat zij kunnen bijdragen aan landschap en bodemkwaliteit. Het verbeteren van de bodemkwaliteit zal – zo is de gedachte – uiteindelijk ook positieve gevolgen hebben voor de landbouwopbrengsten en grondprijzen. Ook leveren de maatregelen voor sommige boeren financiële voordelen op, omdat zij minder bestrijdingsmiddelen hoeven toe te passen en zo dus geld besparen.

5.1.2 Verklaring bijdrage landbouw aan het Natuurnetwerk

Het provinciale beleid om landbouw en natuur meer met elkaar te verbinden leidt zoals hiervoor beschreven niet tot veel zelfrealisatie van het Natuurnetwerk. In deze paragraaf bespreken we de verklaringen hiervoor. We kijken hierbij naar de samenhang tussen ontwikkelingen in de landbouw en inspanning van provincies om agrariërs te laten bijdragen aan het Natuurnetwerk.

Landbouw en natuur zijn gescheiden en komen amper dichterbij elkaar

Ontwikkeling landbouw maakt ingrijpende maatregelen voor natuur moeilijk

De landbouw in Nederland ontwikkelt zich in het algemeen naar steeds grotere, intensievere en gespecialiseerde bedrijven (Gerritsen et al. 2020). Die ontwikkeling staat op gespannen voet met de (Europese) natuurdoelen in het Natuurnetwerk, die veelal ingrijpende natuurmaatregelen vragen die aansluiten bij extensievere productiemethoden. De landbouwbedrijven leveren hun producten aan ketenbedrijven die hiervan voedselproducten maken. Deze producten komen in hoofdzaak terecht in de supermarkt in Nederland en in de buurlanden (Gerritsen et al. 2020). In deze ketens kunnen landbouwbedrijven zich onderscheiden door de productiekosten zo laag mogelijk te houden en nog steeds de gevraagde kwaliteit en kwantiteit te leveren. Om dit mogelijk te maken, specialiseren bedrijven zich, vergroten zij hun bedrijf (figuur 5.2), intensiveren ze hun productie en investeren ze in de benodigde productietechnieken.

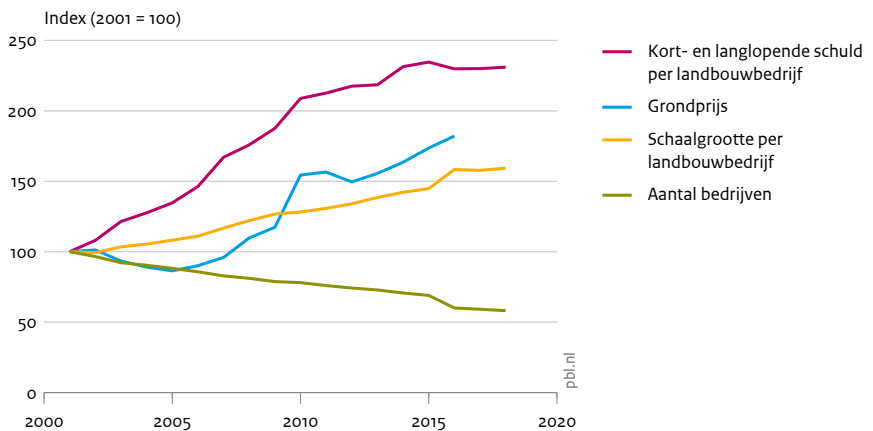
De landbouwbedrijven in Nederland specialiseren zich en vergroten hun bedrijf om efficiënt te kunnen produceren.



Ontwikkelingen in de landbouw zijn koersvast

De ontwikkelingen van schaalvergroting, specialisatie en intensivering zijn in de landbouw opmerkelijk resistent tegen verandering en van een koerswijziging lijkt dan ook geen sprake te zijn (PBL 2018). Door die ontwikkelingen is een padafhankelijkheid ontstaan die bedrijven min of meer dwingt om verder te gaan met schaalvergroting en kostprijzreductie, dan wel te stoppen met het boerenbedrijf. Dit leidt er, mede in combinatie met de hoge grondprijzen, toe dat landbouwbedrijven steeds meer kapitaal investeren en hun schulden toenemen (PBL 2018). Tegelijkertijd blijft het inkomen uit het bedrijf achter (PBL 2018). Hierdoor hebben ze geen ruimte om te investeren in natuurvriendelijkere productiemethoden. Voor een bijdrage aan het Natuurnetwerk zijn verdergaande maatregelen nodig, die van de boeren veelal investeringen vergen in een extensiever productiesysteem. Zulke maatregelen kunnen bovendien gedane investeringen in een intensief productiesysteem onrendabel maken. Dit is ook een belangrijke reden dat het provincies niet lukt om reguliere boerenbedrijven bij de uitbreiding van het Natuurnetwerk te betrekken.

Figuur 5.2
Samenhang grondprijs, schuld per landbouwbedrijf, schaalgrootte en aantal bedrijven



Bron: Wageningen Economic Research Agrimatie

Het aantal landbouwbedrijven neemt af en door opkoop worden de bedrijven steeds groter, terwijl de grondprijs stijgt en de schulden per bedrijf toenemen.

Boeren ervaren geen vrije keuze om te schakelen

Een andere reden waarom het omschakelen naar een extensiever en natuurinclusiever bedrijfsstelsel lastig is, is dat boeren veelal geen vrije keuze ervaren om van de gangbare productie af te wijken. Ze krijgen anders niet of moeilijk de benodigde financiering van de bank en missen een nieuw netwerk van toeleveranciers en afnemers. Hun bestaande netwerk is immers gericht op specialisatie en schaalvergroting van boerenbedrijven voor de productie van veel voedsel voor een lage prijs (PBL 2018). Dit is een algemeen verhaal, en lokaal kan dit anders liggen omdat individuele ondernemers andere keuzes maken en op bedrijfsniveau dingen mogelijk zijn die gemiddeld niet kunnen. Hierdoor lukt het sommige ondernemers wel om een verdienmodel rondom natuur te realiseren. Ook kunnen natuurmaatregelen een manier zijn om ongewenste maatregelen te voorkomen, zoals het uit productie halen van de grond.

Het aantal boeren dat kan bijdragen aan het Natuurnetwerk neemt nauwelijks toe

Provincies weten een klein aantal agrarische ondernemers te interesseren voor natuurontwikkeling in het Natuurnetwerk, vooral uit de biologische landbouw of landbouw met bijpassende nevenactiviteiten (zoals agrarisch natuurbeheer). Dit blijkt uit de cases in Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland, en wordt bovendien bevestigd in interviews en werksessies (Gerritsen et al. 2020; Kuindersma et al. 2020). Het gaat om een relatief kleine groep bedrijven (ruim 3 procent van alle bedrijven is biologisch en 20 procent heeft nevenactiviteiten), waarvan het aandeel de laatste jaren overigens nauwelijks toeneemt (PBL 2018; Gerritsen et al. 2020). Deze bedrijven hoeven in het algemeen hun bedrijfsvoering minder te veranderen om maatregelen voor natuur te nemen, en hebben meer mogelijkheden om die in hun verdienmodel in te passen. Ze doen dit bijvoorbeeld door natuurmaatregelen te koppelen aan recreatieve activiteiten of aan producten die ze lokaal verkopen. Biologische bedrijven kunnen bovendien baat hebben bij bodembiodiversiteit en natuurlijke plaagbestrijding, omdat de middelen hiervoor uit de gangbare landbouw voor hen niet geschikt zijn.

Bedrijven nabij het Natuurnetwerk hebben niet meer potentie om bij te dragen

In de nabijheid van het Natuurnetwerk zijn gemiddeld niet meer biologische bedrijven of bedrijven met bijpassende nevenactiviteiten (multifunctionele bedrijven) gevestigd dan in de rest van Nederland. De landbouw rond het Natuurnetwerk wijkt namelijk niet wezenlijk af van het Nederlands gemiddelde in termen van verdiencapaciteit (omvang inkomsten uit productie) (zie figuur 5.3 en 5.4), intensiteit en schaalgrootte (Gerritsen et al. 2020). Na 300 meter gaat het gemiddeld om bedrijven die evenveel kunnen verdienen als het landelijk gemiddelde. Ook in termen van oppervlakte van bedrijven en dieraantallen komt dit beeld terug. Er bevindt zich alleen iets meer biologische landbouw binnen 100 meter vanaf het Natuurnetwerk (respectievelijk 5,4 en 3,5 procent van de bedrijven, ten opzichte van 2,6 procent gemiddeld), maar dit betreft heel weinig bedrijven in absolute zin, respectievelijk 14 biologische landbouwbedrijven in en nabij het Natuurnetwerk en 223 bedrijven voor Nederland als geheel (Gerritsen et al. 2020). Er zijn wel gebieden met meer potentie om in natuur te investeren, omdat er relatief veel multifunctionele bedrijven zitten. Deze gebieden liggen echter grotendeels niet in de nabijheid van het Natuurnetwerk, maar in de nabijheid van de grote steden en toeristische gebieden (Gerritsen et al. 2020). Dit betekent dat zonder bedrijfsverplaatsingen of uitruil van gronden de hier bovengenoemde landbouwbedrijven met potentie niet te betrekken zijn voor het treffen van natuurmaatregelen in en om het Natuurnetwerk.

Scherpe ruimtelijke scheiding tussen landbouw en natuur in Nederland

De ruimtelijke scheiding tussen natuur en landbouw is scherp in Nederland. Zo liggen direct aangrenzend aan het Natuurnetwerk landbouwboubedrijven die ook in de rest van het land voorkomen. Een aanzienlijk deel van de landelijke veestapel (tussen de 44 en 59 procent) is bijvoorbeeld gehuisvest bij bedrijven die hun postadres hebben op minder dan 500 meter van het Natuurnetwerk (Gerritsen et al. 2020). Dit betekent niet dat al het vee binnen deze straal van het netwerk is gehuisvest, een deel zal ook op gronden verder gelegen van het bedrijf voorkomen.

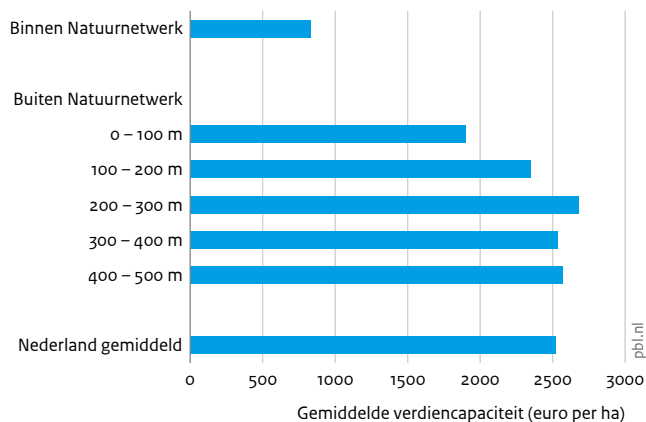
De nabijheid van deze bedrijven tot het Natuurnetwerk is een illustratie van de constatering dat de landbouw om het netwerk niet afwijkt van elders in Nederland (zie ook figuur 5.3 voor de verdien Capaciteiten rondom het Natuurnetwerk) en dat het netwerk over een groot deel van Nederland is verspreid.

De ruimtelijke scheiding tussen landbouw en natuur is goed zichtbaar in het landschap zoals hier bij het Drents-Friese Wold.



Figuur 5.3

Verdiencapaciteit agrarische bedrijven per afstand tot Natuurnetwerk op land, 2016

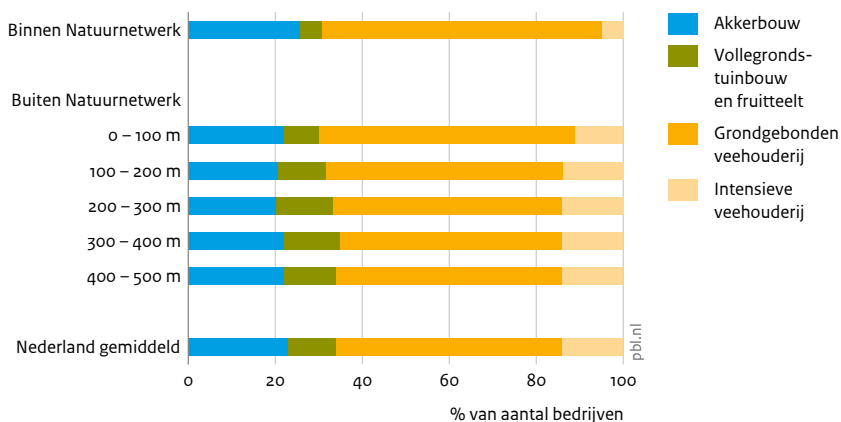


Bron: GIAB 2016; bewerking WUR

De landbouw om het Natuurnetwerk levert vrijwel net zoveel op per areaal als de landbouw in de rest van het land.

Figuur 5.4

Verdeling type agrarische bedrijven per afstand tot Natuurnetwerk op land, 2016



Bron: GIAB 2016; bewerking WUR

Het type landbouw om het Natuurnetwerk wijkt niet af van de landbouw in de rest van het land.

Pacht van grond lijkt mogelijkheid om agrariërs bij het Natuurnetwerk te betrekken

Een mogelijke manier om agrariërs te betrekken bij (een zone om) het Natuurnetwerk is door hen natuurgrond te laten pachten. Dit blijkt uit het voorbeeld in Zeeland waarin boeren rondom het Natuurnetwerk grond willen pachten van het Zeeuwse Landschap. Voorwaarde van het Zeeuwse Landschap is wel dat de boeren natuurmaatregelen treffen (tekstkader 5.2). Voor agrariërs is pacht onder zulke voorwaarden aantrekkelijk omdat grond schaars en duur is en agrariërs bij pacht de grond niet hoeven te financieren. Hierdoor hebben ze meer ruimte om natuurmaatregelen te treffen. De interesse voor pacht blijkt ook uit de gangbare praktijk van terreinbeherende organisaties om natuurgrond aan agrariërs te verpachten.

Natuurinclusieve landbouw kent verschillende gradaties

Natuurinclusieve landbouw kent verschillende gradaties, maar voor een bijdrage aan het Natuurnetwerk moeten de boeren veelal verdergaande maatregelen nemen die ingrijpen op de bedrijfsvoering. Een gemiddeld boerenbedrijf kan meestal wel enige maatregelen nemen op het bedrijf zonder de hele bedrijfsvoering te hoeven te veranderen. Ongeveer 40 procent van de akkerbouwbedrijven en graasdierhouderijen doet dit in de praktijk ook (Bouma et al. 2018). Het gaat om relatief eenvoudige maatregelen, zoals het ophangen van een nestkastje tot meer ingrijpende maatregelen, zoals het laten staan van bloemrijke randen, houtwallen of water (plasdras) om het bedrijf of om percelen. Ze doen dit meestal op een apart deel van het bedrijf, zodat het niet te veel ten koste gaat van de primaire productie. Deze maatregelen kunnen lokaal van betekenis zijn, maar dragen niet wezenlijk bij aan het Natuurnetwerk als geheel. Provincies stimuleren ook natuurinclusievere vormen van landbouw en dit kan voor sommige bedrijven een uitweg zijn uit de verdere schaalvergroting, specialisering en intensivering, maar er is nog geen duidelijke grotere beweging naar een dergelijk bedrijfsmodel (PBL 2018).

5.1.3 Handelingsopties landbouw en natuur

De provinciale beleidsinspanningen leiden bij het Natuurnetwerk vooralsnog slechts beperkt tot het betrekken van de landbouwsector bij natuur. Gezien de dominante ontwikkeling van de landbouw naar schaalvergroting en intensivering en de afwezigheid van een schil aan multifunctionele en biologische bedrijven rondom het Natuurnetwerk ligt het ook niet in de verwachting dat hier met de huidige beleidsinspanningen verandering in komt. Een dergelijke omslag vergt systeemveranderingen in de hele voedselketen om te komen tot andere rendabele landbouwproductiesystemen (PBL 2019c).

Binnen de kaders van het Natuurpact en binnen het Natuurnetwerk zijn de mogelijkheden beperkt om de betrokkenheid van de landbouw bij de realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk te vergroten. De zelfrealisatie blijft dan ook waarschijnlijk achter bij de verwachtingen. Wat wel perspectief biedt op natuurontwikkeling is het verpachten aan agrariërs van grond die in bezit is van provincies, terreinbeherende organisaties of andere grondbezitters en daar voorwaarden voor natuurmaatregelen aan verbinden (Gerritsen et al. 2020; Kuindersma et al. 2020). Hier lijkt namelijk animo voor te bestaan onder agrariërs.

Grond is immers schaars en agrariërs hoeven bij pacht de grond niet te financieren, waardoor er meer ruimte is om te investeren in natuurmaatregelen. Daarnaast kan de grondeigenaar voorwaarden stellen aan het gebruik; afhankelijk van de pachtvorm die gekozen wordt.

Om de betrokkenheid van de landbouw bij het Natuurnetwerk echt te vergroten, zal er echter een meer ingrijpende aanpak nodig zijn die ook niet is beperkt tot de grenzen van het Natuurnetwerk. Hierbij gaat het om het op gang brengen en houden van een veranderingsproces naar een landbouw die niet alleen zijn impact op de natuur vermindert door emissies en deposities terug te dringen, maar ook zorgt voor natuur op boerenland en integratie van natuurlijke processen in de bedrijfsvoering (Van Doorn et al. 2016). Daarmee zijn volledig technologische routes, zoals gesloten stallen, waarschijnlijk niet voldoende om de natuurdoelen van het Natuurnetwerk te halen. Deze dragen bij aan het verminderen van de stikstofbelasting in het Natuurnetwerk, maar niet aan de extensivering van het landgebruik en aan het verminderen van de versnippering van natuur. Op basis van het achterliggende onderzoek en in het bijzonder de groepsreview over de rol van de landbouw in het Natuurnetwerk en de workshop over handelingsperspectieven (zie Gerritsen et al. 2020) zijn twee routes voor verandering onderscheiden: a) een generieke verandering van de landbouw richting meer natuurinclusiviteit; en b) de ontwikkeling van een overgangszone rondom het Natuurnetwerk waar multifunctionele en biologische bedrijven met natuurinclusieve verdienmodellen zich kunnen ontwikkelen. De eerste route vergt aanpassingen van het landbouwstelsel als geheel, en de tweede vergt vooral het leggen van een ruimtelijke puzzel waarbij de juiste bedrijven op de juiste plekken komen. Bij elk spoor passen andere interventies. Hieronder lichten we dit nader toe.

A. Het generiek natuurinclusiever maken van de landbouw

- **Overheden en marktpartijen betalen structureel voor natuurmaatregelen van agrariërs.** Om de beoogde ombuiging van het ontwikkelingspad van de landbouw naar meer natuurinclusiviteit mogelijk te maken, hebben agrariërs een ander verdienmodel nodig. De ondersteuning die de EU, het Rijk en de provincies nu al aan hen geven, kan hiervoor meer gericht ingezet worden. Agrariërs krijgen nu vaak een vergoeding voor natuurprojecten of een anderszins tijdelijke ondersteuning, maar het betalen van agrariërs die natuurmaatregelen nemen, zou een meer structurele vorm kunnen krijgen. De financiële prikkel voor natuur is dan duidelijk en constant en ondernemers kunnen hierop anticiperen. Het GLB is hiervoor een voor de hand liggend instrument, maar ook duurzaamheidsprogramma's van ketenbedrijven kunnen financiering mogelijk maken. Daarbij is de uitdaging vooral om het voor langere termijn te regelen. Bij deze optie hoort ook de keuze om wel of niet alle landbouwbedrijven in gelijke mate te steunen. Een focus op bedrijven die substantieel bijdragen aan natuur zal naar verwachting meer opleveren.
- **Nieuwe verdienmodellen en natuurinclusieve landbouwsystemen stimuleren met gerichte experimenten.** Het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen voor natuurinclusiviteit is een innovatieopgave. Om de beoogde systeembrede ombuiging naar natuurinclusiviteit dichterbij te brengen, kunnen overheden (EU, Rijk en provincies) onderzoek en innovatieprojecten financieel en met kennis ondersteunen. Overheden

zouden samen met partnerorganisaties echt moeten kiezen tussen welke experimenten ze wel en niet ondersteunen, de gekozen projecten goed te volgen en daarvan te leren. Tevens kunnen ze zo de betrokken bedrijven dan ook ondersteunen in het opschalen en uitrollen van hun activiteiten (zie ook Rathenau Instituut 2020).

- **Het Rijk kan bijsturen via regels, en eisen stellen aan producten en prijzen.** Het Rijk kan samenwerking tussen agrariërs mogelijk maken door regels op te stellen voor concurrentie en mededinging en kartelvorming. Ook kan het de (minimale) prijzen beïnvloeden die agrariërs voor hun producten ontvangen. Tevens kan het Rijk minimum-eisen opleggen aan natuurinclusiviteit van de productiewijze van producten die in de winkels te koop zijn.

B. Het aanwijzen van een overgangszone rondom het Natuurnetwerk, waar bedrijven die willen en kunnen bijdragen aan dat netwerk zich kunnen vestigen en ontwikkelen

- Een meer actief en gecoördineerd grondbeleid. Gezien de beperkte hoeveelheid verbrede en biologische bedrijven en gezien de investeringscycli van bedrijven is het in de praktijk moeilijk om een match te vinden tussen een bedrijf dat wil en kan en de locatie waar die maatregelen plaats moeten vinden. Om het juiste bedrijf op de juiste plek te krijgen is gebiedsregie nodig. Daarbij kan zowel vrijwillige als dwingende kavelruil worden ingezet. Het gaat er hierbij vooral om dat er een partij is die verantwoordelijk is en coördineert. Ook met hogere schaalniveaus en tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.
- Stimulering en ondersteuning voor agrariërs en gebieden die bijzondere potentie hebben. In plaats van overall rondom het Natuurnetwerk bedrijven te stimuleren natuurinclusieve maatregelen te nemen, is het een optie dat provincies en Rijk focussen op gebieden met relatief veel potenties voor het verbinden van natuur met landbouw. Denk aan gebieden met relatief veel verbrede landbouw waar collectieven actief zijn die de capaciteit hebben ontwikkeld om natuurmaatregelen in onderlinge samenwerking op te pakken. Daarbij kunnen provincies en Rijk hun ondersteuning richten op bedrijven die mogelijkheden hebben en willen, bijvoorbeeld via het GLB. Als provincies natuurgrond in bezit houden, kunnen ze via pacht voorwaarden stellen aan beheer van natuur; dit vergt investeringen in grond. In aanvulling hierop kunnen provincies warme sanering of uitplaatsing inzetten voor bedrijven die niet mee willen in de beoogde natuurinclusieve ontwikkelingsrichting in de overgangszone.
- Een integrale gebiedsgerichte benadering. Provincies kunnen de overgangszone rondom het Natuurnetwerk combineren met andere opgaven, zoals op het terrein van klimaat, maar ook water, leefbaarheid, energie en circulariteit. Zo'n combinatie vergt een meer integrale en minder sectorale benadering van provincies en andere partijen. Die is nodig om verdienmodellen rondom natuur en landbouw te kunnen realiseren en om alle relevante gebiedsopgaven een plek te geven. Hiervoor zijn nieuwe ruimtelijke instrumenten nodig die het mogelijk maken om verschillende beleidsdossiers te verbinden, waardoor integratie en samenwerking bevorderd kunnen worden. De aanpak van de stikstofproblematiek biedt kansen voor zo'n integrale aanpak.

5.2 Recreatie, recreatiebedrijven en natuur

De provincies hebben de ambitie om de relatie tussen recreatie en natuur te versterken. Enerzijds gaat het hierbij om het verbeteren van de toegankelijkheid en recreatieve beleving van natuur; hiervoor kunnen recreatieve voorzieningen op een hoger peil worden gebracht en kan er een aantrekkelijker vestigingsklimaat voor recreatiebedrijven worden gecreëerd. Anderzijds gaat het om bevorderen van natuurinclusief ondernemen van recreatiebedrijven. Natuurinclusief ondernemen is een breed begrip en omvat verschillende zaken, zoals het ontwikkelen van natuur op eigen terrein, het geven van voorlichting over natuur en gewenst recreatiegedrag, of een bijdrage aan het beheer van natuur in de omgeving van recreatiebedrijven. Provincies kunnen hierbij een faciliterende rol spelen en de rol van wettelijke toetsers. In de faciliterende rol kunnen provincies helpen met de financiering van nieuwe toeristische routes en kwaliteitsverbetering van bestaande voorzieningen en ze kunnen een natuurinclusievere recreatiesector stimuleren. Als wettelijke toetsers beoordelen provincies de vergunningaanvragen rondom nieuwe recreatievoorzieningen en ze kunnen daarbij eisen stellen aan investeringen voor natuur. In de volgende paragrafen beschrijven we hoe dit beleid uitwerkt aan de hand van enkele casussen en kijken we hoe het in andere provincies geregeld is. Op basis daarvan kijken we naar de ervaringen met dit beleid en naar het effect van dit beleid op de relatie tussen natuur en recreatie.

5.2.1 Beleidsstrategieën voor versterken relatie recreatie en natuur

De meeste provincies hebben beleid voor het verbeteren en onderhouden van recreatieve voorzieningen in natuur en het vergroenen van particuliere recreatieterreinen. De provincies investeren in de toegankelijkheid van natuur door financieel bij te dragen aan de aanleg van wandel- en fietsroutenetwerken. De nieuwe recreatieve routes worden in samenwerking met gemeenten en soms met recreatiebedrijven ontwikkeld, waarbij deze partijen ook een deel van de financiering voor hun rekening nemen. Bij bestaande voorzieningen verstrekken provincies subsidies aan terreineigenaren als bijdrage in de kosten voor het openstellen van natuurgebieden respectievelijk het onderhoud van de voorzieningen. Daarnaast gebruiken provincies vergunningentrajecten voor nieuwe recreatievoorzieningen om natuurontwikkeling door recreatieondernemers mogelijk te maken.

Bij nieuwe recreatieve voorzieningen lukt het beter om natuur te verbinden met recreatie

Financiële ondersteuning van provincies voor fiets- en wandelroutes leidt tot samenwerking

Bij de ontwikkeling van nieuwe recreatieve voorzieningen zoals toeristische routes lukt het om de samenwerking tussen recreatie, recreatiesector en natuur te versterken. Het provinciale beleid is gericht op de hele provincie, zoals bij de Toeristische Overstappunten (TOP's), of op specifieke gebieden, zoals de Nationale Parken. Zo financiert Zuid-Holland de ontwikkeling van Toeristische Overstappunten in Zuid-Holland, en Limburg de ontwikkeling van wandelroutes in het Grenspark Maas-Swalm-Nette in Limburg (zie tekstkader 5.4).

Het beleid van provincies voor Nationale Parken en indirect hun recreatieve ontwikkeling kent echter een grote variatie in organisatievormen en financieringsconstructies (Pleijte et al. 2016). Bij de aanleg en ontsluiting van nieuwe routes staat de provincie veelal op afstand en zijn de ontwikkeling en het beheer van het routenetwerk in handen van een maatschappelijke organisatie, zoals een provinciaal Routebureau (zie tekstkader 5.3) dat in veel provincies aanwezig is, of de Klompenpaden in Utrecht en Gelderland van de samenwerkende organisaties Landschap Erfgoed Utrecht en Stichting Landschapsbeheer Gelderland. De ervaringen met de ontwikkeling van de TOP's en routes leert dat de rol van de provincie op afstand goed werkt en dat er ook recreatiebedrijven geïnteresseerd zijn om mee te werken. Wel is de promotie van de routes en TOP's een punt van aandacht. Ook is de financiering van het onderhoud van de recreatieve routes op de langere termijn vaak nog onduidelijk.

Vergunningentraject nieuwe recreatievoorzieningen leiden tot bijdrage aan natuur

Via het vergunningentraject voor nieuwe recreatieve voorzieningen wordt op kleine schaal extra natuur gerealiseerd. Vaak is het lastig om recreatiebedrijven die dicht bij natuur liggen uit te breiden, vanwege eisen die de natuurregelgeving stelt (STIRR 2016). Provincies gebruiken die eisen door in vergunningen op te nemen dat het betreffende bedrijf aan natuurcompensatie moet doen; op deze manier maken ze natuurontwikkeling mogelijk. De vaak grotere (internationale) recreatiebedrijven voor verblijfsrecreatie zien een bijdrage in natuur als een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Deze recreatiebedrijven voor verblijfsrecreatie gaan steeds vaker in overleg met natuurorganisaties en overheden om te kijken of ze nieuwe natuur of een kwaliteitsverhoging van het bestaande gebied kunnen realiseren en zo een vergunning kunnen krijgen voor de uitbreiding van vakantieparken en horecagelegenheden. Voorbeelden van deze aanpak zijn de vijf icoonprojecten uit de Green Deal Natuur & Gastvrijheid en meer recentelijk de ontwikkeling van Noordzee Beach Village – een vakantiepark in Zeeland van Roompot – waar als compensatie voor het park onder meer een broedeiland voor kustvogels is aangelegd en in het park zelf inheemse beplanting wordt toegepast. Bij Markerwadden is juist de ontwikkeling van recreatiemogelijkheden meegenomen in het plan voor het eiland en komt de huur van de Landal Greenparks-vakantiewoningen ten goede aan het beheer van het gebied. Voor het realiseren van de meerwaarde bij de ontwikkeling van vakantieparken is het belangrijk dat de provincie actief meedenkt in het proces van vergunningverlening. Ook een actieve houding van de ondernemer in het proces, die ook kijkt naar de wensen en knelpunten van andere partijen in de omgeving, helpt om meerwaarde te creëren (STIRR 2016).

5.3 Verbeteren van de toegankelijkheid van natuur door TOP-beleid in Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland wil dat de groene ruimte in en om de stad voor alle inwoners op een makkelijke manier bereikbaar is. Daarom zijn duidelijk herkenbare startpunten gemaakt die bereikbaar zijn met de fiets, auto of het openbaar vervoer. Het Toeristisch Overstappunt (TOP) biedt als herkenbaar startpunt directe toegang tot het recreatieve routenetwerk voor fietsen en wandelen en bevat borden met informatie over het gebied. Een TOP wordt bij voorkeur gekoppeld aan een horeca-voorziening. De provincie heeft de uitvoering van een TOP uitbesteed aan de Stichting TOP Routenetwerken. De stichting had als taak het inrichten, financieel afhandelen, promoten, marketen en monitoren van de TOP's en zorgde voor de publicatie op internet van TOP's en de routenetwerken. De locatie van de TOP's zijn bepaald in overleg met gemeenten en geïnteresseerde recreatieondernemingen. De provincie heeft 860.000 euro aan TOP's besteed, zijnde 50 procent van de kosten. De overige 50 procent kwam van regio's/

gemeenten. Het beheer en onderhoud van een TOP wordt door externe partijen betaald en uitgevoerd. Sommige ondernemers hebben een taak in het beheer en onderhoud en/of gebruiken de TOP in hun promotie. Gemeenten met een TOP betaalden jaarlijks aan de stichting 150 euro voor promotionele activiteiten. In relatief korte tijd zijn er 49 TOP's in Zuid-Holland gekomen, met een evenwichtige spreiding over de hele provincie. Op basis van een beperkt aantal cijfers kan geconcludeerd worden dat het gebruik en de bekendheid van het routenetwerk en de TOP's door de jaren heen gestegen zijn. Sommige TOP's zijn zeer succesvol, waarbij alle lagen en leeftijden van de bevolking er gebruik van maken. Een ondernemers schat het bezoek aan 'zijn' TOP op warme dagen op 1.000 recreanten per dag.

Het beleid van de provincie om bij de ontwikkeling van een TOP de gemeente een belangrijke rol te geven bij de locatiekeuze heeft gewerkt, omdat lokale stakeholders

De natuurspeelplaats bij het Toeristische Overstappunt de Oude Tol in Zuid-Holland.



elkaar kennen, contact hebben met de juiste mensen, er korte lijntjes zijn. Er is veel inspraak en nieuwe ontwikkelingen geven de betrokkenen energie, waardoor er veel samenwerking is tussen diverse partijen. Doordat gemeenten in staat zijn de ontwikkeling van de TOP's te koppelen aan plannen voor andere ruimtelijke functies,

stijgt de kans voor het ontwikkelen van een TOP. Wel zijn de promotie en het onderhoud van het routesysteem een belangrijk punt van aandacht in de toekomst. Regio's/ gemeenten geven beheer en onderhoud van hun TOP en routenetwerk vaak geen prioriteit, maar zetten hun energie liever in voor nieuwe recreatieve ontwikkelingen.

Bij bestaande recreatieve voorzieningen komt relatie tussen natuur en recreatiesector minder goed van de grond

Bij bestaande recreatieve voorzieningen geen gezamenlijk verdienmodel

Het lukt provincies niet om verblijf- of dagrecreatiebedrijven te laten bijdragen aan het onderhoud van bestaande voorzieningen, doordat een gezamenlijk verdienmodel hiervoor ontbreekt. De recreatietoelage die provincies verstrekken aan terreineigenaren is veelal niet toereikend voor openstelling en onderhoud van voorzieningen. Terreineigenaren hebben geprobeerd om tot nieuwe verdienmodellen te komen, in samenwerking met recreatiebedrijven en recreanten. Een voorbeeld hiervan is het 'Beleef en Geef Biesbosch Fonds'. Bij dit initiatief vragen recreatieondernemers aan recreanten een vrijwillige bijdrage voor het onderhoud van de recreatieve voorzieningen en het beheer van de Biesbosch. Een ander voorbeeld is het programma 'De Veluwe op 1' waarbinnen in 2018 pilots zijn gestart om gezamenlijke financiering te ontwikkelen. Een andere aanpak richt zich op dagrecreatie – terreinbeheerders werken bijvoorbeeld aan een toeslag voor speciale recreanten, zoals het MKB-vignet mountainbikers in natuurterreinen door Natuurmonumenten of bij het organiseren van speciale evenementen.

In de meeste gebieden is er tot nu toe echter geen succesvol gezamenlijk verdienmodel ontwikkeld. Een model waar alle partijen bijdragen aan het beheer van bestaande recreatieve voorzieningen en dat voldoende geld oplevert en interessant is voor alle partijen. Bij bestaande voorzieningen is de bereidheid van de recreatiebedrijven om te investeren in het behoud van de recreatievoorzieningen buiten hun eigen terrein in het algemeen beperkt. De beperkte financiële ruimte voor investeringen (Smits et al. 2016) – onder andere als gevolg van de geringe, maar licht stijgende bezettingsgraad bij kampeerterrainen (CBS StatLine 2019) en de geringe extra meerwaarde van de investering – zijn hiervoor de belangrijkste argumenten (Goossen & Langers 2013). Ook de vele kleine bedrijven in de recreatiesector maakt het opzetten van een gezamenlijke financiering moeilijker (figuur 5.5).

Weinig beleid voor natuurwaarde op bestaande vakantieparken

Rondom bestaande parken voor verblijfsrecreatie hebben de meeste provincies geen actief beleid voor het verhogen van de natuurwaarde, met uitzondering van de provincie Gelderland met Vitale Vakantieparken en de provincie Zeeland met het Fonds Verblijfsrecreatie. Deze provincies hebben een breed programma om de kwaliteit van bestaande parken voor verblijfsrecreatie te verbeteren en spelen ook in op de kansen die dit biedt voor het verhogen van de natuurkwaliteit op het vakantieterrein. Dit beleid is echter recentelijk gestart en is nog volop in ontwikkeling, zodat er nog weinig ervaring mee is opgedaan. Voor het beleid rondom de kwaliteitsverbetering van bestaande vakantieparken en campings is ook hier de geringe financiële ruimte voor investeringen bij veel recreatiebedrijven een knelpunt. Ook de zorg dat meer natuur in de toekomst door de Natuurbeschermingswet een knelpunt op kan leveren voor de vergunningverlening bij verdere bedrijfsontwikkeling speelt een rol (Smits et al. 2016). Om dit knelpunt op te lossen heeft de recreatiesector een voorstel gedaan om de bestaande regeling rondom ‘Tijdelijke natuur’ uit te breiden naar recreatiebedrijven. Als deze regeling uitgebreid wordt vormen natuurwaarden geen bedreiging meer voor verdere bedrijfsontwikkeling.

Klein deel van recreatiebedrijven zet in op versterking relatie met natuur

Er is ook een kleine groep van eigenaren van campings en vakantieparken die wel bewust in natuur wil investeren (Smits et al. 2016; Arnouts et al. 2013). Het gaat om bedrijven waar natuur en de kwaliteit van de streek expliciet onderdeel zijn van het verdienmodel waarmee ze zich profileren. Dit zijn deels grote (internationale) bedrijven voor verblijfsrecreatie, maar ook kleinere bedrijven in dag- en verblijfsrecreatie. Deze bedrijven zijn ook geïnteresseerd in het Gastheer van het Landschap-programma dat in samenwerking tussen het Instituut voor Natuureducatie en de recreatiesector wordt uitgevoerd en dat mede door enkele provincies wordt ondersteund. Met het programma Gastheer van het Landschap worden recreatieondernemers opgeleid als informatieverstrekker over natuur, landschap en cultuurhistorie in de omgeving van hun bedrijf. Een enkele provincie zoals Overijssel ondersteunt recreatiebedrijven die natuurinclusiever willen ondernemen actief, door hen subsidie en een kennisnetwerk aan te bieden.

5.4 Samenwerking in het Grenspark Maas-Swalm-Nette om recreatie en toerisme te bevorderen

Gebiedscasus

De focus van maatschappelijke betrokkenheid in het beleid van de provincie Limburg ligt op het bevorderen van de beleving van de natuur, de verbinding tussen natuur en landschap, cultuurhistorie en monumenten, duurzame recreatie in relatie tot natuur en landschap, én het genereren van nieuwe inkomstenbronnen voor natuurorganisaties. In het Grenspark Maas-Swalm-Nette wordt sinds 2002 gewerkt aan de gezamenlijke promotie van het grensoverschrijdende gebied. Het Grenspark ligt op de grens van de provincie Limburg met de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen, in de driehoek tussen de steden Roermond, Venlo en Mönchengladbach. Het Grenspark is succesvol gebleken in het aanboren van nieuwe financiering via Europese INTERREG-subsidies.

Een voorbeeld van een grensoverschrijdend project gefinancierd via INTERREG is het project Water.Wandel.Wereld. Doel van dit project was bezoekers de mooiste stukjes van het Grenspark te laten ervaren, om 'de pareltjes te laten zien' en daarmee recreatie en toerisme te bevorderen en de bezoekers de mogelijkheid te geven mooie natuur aan weerszijden van de grens te beleven. In dit project zijn 9 gecertificeerde wandelroutes gerealiseerd door waterrijk landschap. Behalve via de website zijn routefolders te verkrijgen bij de horecabedrijven die partner zijn in het project. Er zijn rond de 25 horecabedrijven officieel partner, dat wil zeggen dat zij de routes actief vermarkten en herkenbaar zijn als partner door een bordje op de deur. Deze bedrijven hebben vaak een parkeerplaats, waarvandaan mensen een route kunnen starten. In tegenstelling tot diverse andere projecten binnen het Grenspark zijn aan Water.Wandel.Wereld geen natuurdoelen gekoppeld. Er hebben geen fysieke ingrepen plaatsgevonden om de natuur in het gebied te verbeteren.

Recreanten in grenspark Maas-Swalm-Nette.



5.2.2 Relatie recreatie en natuur

Recreatie in natuur goed voor mensen, maar risico voor de natuur

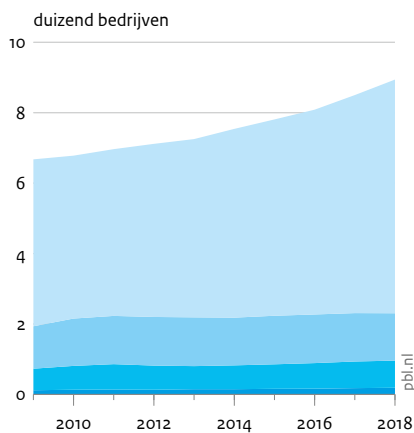
Meer recreatiemogelijkheden in natuur voor mensen en toename in recreatie

Het beleid heeft ertoe geleid dat in een groot deel van Nederland recreatieve wandel- en fietsroutes te vinden zijn die de toegankelijkheid van natuur voor recreanten vergemakkelijken. Zo hebben bijna alle provincies, behalve Zeeland en Limburg, Toeristische Overstappunten ontwikkeld waar vandaan verschillende (bewegwijzerde) fiets- en wandelroutes zijn te volgen. Ook de groei in verblijfsrecreatie leidt tot meer recreatiemogelijkheden in de natuur en in het algemeen neemt het aantal toeristische overnachtingen in heel Nederland toe (CBS et al. 2018). Landelijke cijfers uit het Compendium voor de Leefomgeving laten zien dat het bezoek aan bos- en natuurgebieden gestaag toeneemt (Langers 2018). Cijfers uit de provincie Zuid-Holland laten ook zien dat er een toename is van recreatief bezoek.

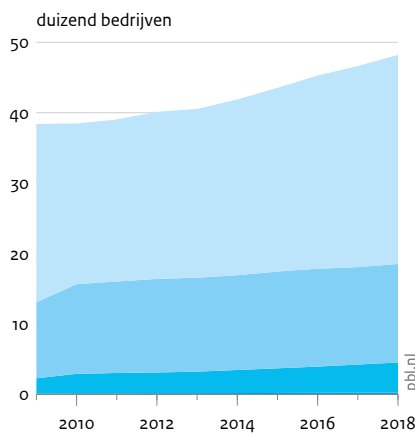
Figuur 5.5

Aantal recreatiebedrijven naar bedrijfsgrootte

Logiesverstrekking



Eet- en drinkgelegenheden



Aantal werknemers

- Minder dan 3
- 3 - 10
- 10 - 50
- 50 of meer

Bron: CBS Statline

De recreatiesector bestaat uit vele kleine bedrijven, wat het opzetten van een gezamenlijke financiering van recreatieve voorzieningen in de natuur moeilijker maakt.

Recreatie risico voor natuur

Meer dagrecreatie kan leiden tot een toenemende druk op de natuur. Hierbij treden verschillende effecten op voor de natuur (zie figuur 5.6). De kwetsbaarheid van natuur voor recreatie is een combinatie van de kans op beschadiging, het weerstandsvermogen en het herstelvermogen van de flora en fauna. Het herstelvermogen is deels afhankelijk van omgevingsfactoren. Maatwerk per gebied is vereist en met het toepassen van goede zonerings- en inrichtingsmaatregelen kunnen natuur en recreatie in het algemeen goed samengaan (Henkens et al. 2012; Raad voor de Leefomgeving 2019).

De terreineigenaren spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van zoneringsbeleid in de gebieden. Maar voor grotere gebieden kan het initiatief hiervoor ook bij de provincie liggen. Zo is de provincie Gelderland bezig met het opstellen van een zoneringskaart voor recreatie die naar verwachting eind 2020 wordt voorgelegd aan de Gedeputeerde en Provinciale Staten. Deze kaart dient ook als onderbouwing voor de vergunningverlening.¹

Recreatie draagt bij aan welzijn

Recreatie kan een druk leggen op de natuur, maar recreatie en natuur dragen wel bij aan het welzijn en de gezondheid van mensen. Uit diverse onderzoeken (Vries et al. 2009; Goossen & De Boer 2007) komt naar voren dat recreanten vooral genieten van de natuur en dat die sociale contacten bevordert. Steeds meer wetenschappelijk onderzoek toont aan dat natuur een positief effect heeft op de gezondheid van mensen. Natuur nodigt mensen uit om te bewegen en heeft een positief effect op de fysieke gezondheid. Maar natuur heeft vooral een positief effect op de mentale gezondheid (Vries et al. 2009). Hoewel de causale relatie nog niet is aangetoond, is er de algemene aanname dat bezoek aan natuur de betrokkenheid met natuur bevordert, wat weer kan leiden tot meer draagvlak voor natuur (Zylstra et al. 2014; Lumber et al. 2017).

5.2.3 Handelingsopties recreatie en natuur

Het lukt provincies op kleine schaal om recreatiebedrijven te laten bijdragen aan nieuwe recreatieprojecten. Er zijn nog wel mogelijkheden voor verbetering. Zo kan de provincie zich in de planningsfase van nieuwe recreatieve voorzieningen actiever inzetten. Maar vooral bij bestaande voorzieningen ligt er een knelpunt rondom het versterken van de relatie tussen natuur en recreatie. Het blijkt dat het provincies en hun partners niet goed lukt om recreatiebedrijven te laten bijdragen aan het onderhoud van de natuur en recreatieve voorzieningen.

Om het onderhoud van bestaande voorzieningen te verbeteren kan het beleid een financieringsconstructie op gebiedsniveau opzetten, waarbij overheidspartijen, recreatiebedrijven en recreanten bijdragen aan het beheer van de recreatieve voorzieningen in het gebied. Betrokken partijen betwijfelen echter of dit haalbaar is aangezien in de gebieden waar zo'n constructie is uitprobeerde, die nog niet heeft geleid tot een goedlopende financieringsconstructie. Zij pleiten voor een systeem waarin recreatie een publieke taak is dan wel blijft waarvoor de overheden betalen.

¹ Zie: <https://www.veluweop1.nl/project/recreatiezonerings/>.

Er is echter ook twijfel over de (politieke) haalbaarheid van een grotere inzet van overheidsfinanciering gezien de afnemende trend in overheidsfinanciering. Als er toch wordt gekozen voor een gezamenlijke financieringsconstructie met recreatiebedrijven dan heeft die alleen kans van slagen als de provinciale overheid hierin meedoet en kaders stelt. Die constructie vereist namelijk het betrekken van de belanghebbende partijen in het gebied, inzicht in de kosten van de voorzieningen en baten van de recreatie en (bindende) afspraken over de financiering van voorzieningen.

De beleids optie van een verdere vercommercialisering van de voorzieningen in natuurgebieden leidt tot principiële en juridische bezwaren, omdat juist natuur als publiek goed toegankelijk zou moeten zijn voor iedereen, ook voor mensen die minder te besteden hebben. De bewustwording van het belang van natuur voor zowel recreanten als de recreatiesector is belangrijk, en hierbij kan de provincie een rol spelen.

Een actieve ondersteuning van de provincie voor natuurontwikkeling en -onderhoud door recreatiebedrijven op eigen terrein kan ervoor zorgen dat dit proces sneller gaat. Deze ondersteuning kan bestaan uit advies tijdens het proces van vergunningverlening, zodat kansen voor de natuur bij uitbreiding of omvorming van recreatieterreinen optimaal benut worden. Daarnaast kunnen provincies een netwerk opbouwen waarin recreatiebedrijven kennis kunnen uitwisselen over mogelijkheden van natuurontwikkeling en -onderhoud bij hun bedrijven. Provincies kunnen er ook voor kiezen om recreatieondernemers financieel te ondersteunen om natuurinclusievere recreatieterreinen mogelijk te maken.

Figuur 5.6

Verstoring door verschillende vormen van recreatie



Bron: PBL/WUR

Recreatie kan verschillende negatieve effecten hebben op de natuur.

Literatuur

Arnouts, R., G.J. van den Born, F. Daalhuizen, H. Farjon, L. Pols, T. Tekelenburg & M.A. Wiering (2013). *Achtergrondrapport Leren van het energieke platteland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Aggenbach, C., S. Arens, Y. Fujita, A. Kooijman, T. Neijmeijer, M. Nijssen, P. Stuyfzand, M. van Til, J. van Boxel & L. Cammeraat (2018). *Herstel grijze duinen door reactiveren kleinschalige dynamiek*, OBN223-DK. Driebergen: VBNE.

Beek, J.G van, R.F. van Rosmalen, B.F. van Tooren & P.C. van der Molen (2018). *Werkwijze Monitoring en Beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS*, Utrecht: BIJ12.

Boonstra, F.G. (2004). *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*, Assen.

Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer, & A.M.E. Groot (2007). *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport nr. 1441, Wageningen: Alterra.

Boonstra, F.G. & W. Kuindersma (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid, *Bestuurswetenschappen* 62 (5): 51-71.

Boonstra, F.G., L.A.W. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst & G.W.W. Wamelink (2012). *Terugblik op het ILG : kwalitatieve evaluatie van het investeringsbudget Landelijk Gebied*, Alterra-rapport 2371, Wageningen: Alterra.

Boonstra F.G., W. Bruil, R.J. Fontein & W. de Haas (2014). *Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*. Alterra-rapport 2595, Wageningen: Alterra Wageningen UR & Instituut voor Agrarisch Recht.

Boonstra, F.G. & W. Nieuwenhuizen (2019). *Voortgangsrapportage Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer: Bijdrage aan Jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2018*, Wageningen Environmental Research rapport 2953, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Born, G.J. van den, L. Couvreur, J. van Dam, G. Geilenkirchen, M. 't Hoen, R. Koelemeijer, M. van Schijndel, M. Vink & E. van der Zanden (2020). *Analyse stikstofbronmaatregelen. Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken*, Dn Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, in samenwerking met TNO, CE Delft, RIVM.

Bouma, J., M. Koetse & N. Polman (2019). *Financieringsbehoefte natuurinclusieve landbouw. Rapportage*

eerste fase: beschrijvende analyse vragenlijst, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
 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, WUR.

Bouwma, I.M., J.A.M. Janssen, S.M. Hennekens, H. Kuipers, M.P.C.P. Paulissen, C.M. Niemeijer & M.J. Epe (2009). *Realisatie landelijke doelen Vogel- en Habitatrichtlijn: een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn*, Wageningen: Alterra.

Brendenoord, 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.

Buijs, A.E., B.H.M Elands & C.S.A. van Koppen (2017). *Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak*, WOT-technical report 103, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

BIJ12 (2019). *Rapportage voortgang uitvoering herstelmaatregelen*.

CPB (2020). *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*, Den Haag: CPB.

CBS (2018). Deel 2 van het Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2018, zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/47/trendrapport-toerisme-recreatie-en-vrije-tijd2018>.

CBS statline (2019). zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82058NED/table?ts=1589266279058>, geraadpleegd op 12 december 2019.

CLO (2019). *Goederen en diensten van ecosystemen in Nederland*, zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1572-goederen-en-diensten-van-ecosystemen-in-nederland>.

CLO-indicator 1604. *Staat van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrichtlijn en trends vogels Vogelrichtlijn, 2013-2018*, zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1604-svi-nederland>.

CLO indicator 1518. *Areaal ecosysteemkwaliteit, 2012*, zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1518-areaal-ecosysteemkwaliteit>.

CLO-indicator 2052. *Trends in kwaliteit van natuur, 1990-2017*, zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl2052-trend-kwaliteit-natuurtypen>.

Creemers, R.C.M. & R. Laan (2018). *Benchmark Groene Vrijwilliger, 2017*.125 RAVON, Nijmegen.

Dorland, E., M.A.C. Hart, M.L. Vermeer & R. Bobbink (2005). *Assessing the success of wet*

heath restoration by combined sod cutting and liming, *Applied Vegetation Science* 8(2): 209-218.
Doorn, A. van, T..C.P. Melman, J. Westerink, N. Polman & T. Vogelzang (2016). *Food for thought: natuurinclusieve landbouw*. Wageningen: Wageningen University & Research.

Elbersen, B.S, R. Smidt & A. van Doorn (2018). *Feiten en cijfers vergroening GLB 2017*, rapport 2907, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

EC (2013). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering*, * COM/2013/0216 final *, Brussel: Europese Commissie.

EC (2019). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The European Green Deal*, COM(2019) 640 final, Brussels: European Commission.

Europese Rekenkamer (2017). *Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is*, Speciaal verslag nr. 21/2017.

Folkert, R., L. Verwoerd & F. Verwest (2018). *Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren*, Beleidsonderzoek Online juli 2018, DOI: 10.5553/BO/221335502018000007001.

Fontein, R.J. van, S. van Broekhoven, D.A. Kamphorst, A.L. Gerritsen, A.T. de Blaeij & R.C.M. Arnouts (2017). *Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergrondrapport bij evaluatie Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers & J. van Os (2020). *Natuur en landbouw verbinden. Studie in het kader van de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact*, WOt-rapport, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Godefroid, S., U. Sansen & N. Koedam (2017). Long-term influence of sod cutting depth on the restoration of degraded wet heaths, *Restoration ecology* 25(2): 191-200.

Goossen, C.M. & T.A. de Boer (2007). *Recreatiemotieven en belevingssferen in een recreatief landschap: Literatuuronderzoek*, Alterra-rapport 1692, Wageningen: Alterra.

Goossen C.M., F. Langers & T.A. de Boer (2013). *Relaties tussen recreanten, ondernemers en landschap*, WOt-werkdocument 329, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Groepsreview schilbeleid en rol van landbouw in het Natuurnetwerk (2019), zie: <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/wp-content/uploads/Verslag-groepsreview-schilbeleid-en--rol-van-de-landbouw.pdf>.

Groepsreview zelfrealisatie en gebiedsprocessen in het Natuurnetwerk (2019), zie: <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/wp-content/uploads/Extern-verslag-groepsreview-zelfrealisatie-en-gebiedsprocessen-webversie.pdf>.

Grootjans, A.P., J.P. Bakker, A.J.M. Jansen & R.H. Kemmers (2002). Restoration of brook valley meadows in the Netherlands, *Hydrobiologia*, 478(1-3): 149-170.

Grootjans, A. P., Geelen, H. W. T., Jansen, A. J. M., Lammerts, E. J. (2002). Restoration of coastal dune slacks in the Netherlands. *Hydrobiologia*. 478 (1-3): 181-203.

Henkens, R.J.H.G., M.E.A. Broekmeyer, A.G.M. Schotman, C.M. Goossen & R. Pouwels (2012). *Recreatie en natuur: kennis over effecten, kwetsbaarheid, handelingsperspectieven en monitoring van recreatie in Natura 2000-gebieden*, Alterra-rapport 2334, Wageningen: Alterra.

Hinsberg, A. van & P. van Egmond (2020). Quick scan intensivering natuurmaatregelen. Een eerste inschatting van potentiële effecten, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hoek, D.-J. van der et al. (2017). *Bijdrage van herstelmaatregelen aan verbeteren biodiversiteit in het Natuurnetwerk. Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hoek, D.-J. van der et al. (2020). *Bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan verbeteren biodiversiteit in het Natuurnetwerk. Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Jansen, A.J.M., R.M. Bekker, R. Bobbink, J.H. Bouwman, R. Loeb, H. van Dobben, G.A. van Duinen & M.F. Wallis de Vries (2010). *De effectiviteit van de regeling Effectgerichte Maatregelen (EGM) voor Rode-Lijstsoorten – de tweede Rode Lijst met Groene Stip voor vaatplanten en enkele diergroepen in Nederland*, LNV Directie Kennis en Innovatie en Unie van Bosgroepen.

Jansen, A.J., L.F.M. Fresco, A.P. Grootjans & M.H. Jalink (2004). Effects of restoration measures on plant communities of wet heathland ecosystems, *Applied Vegetation Science* 7(2): 243-252.

Kamphorst, D.A., M. Pleijte & F. Kistenkas (2020). *Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen*, WOt-technical report, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR.

Ketner-Oostra, R., A. Aptroot, P.D. Jungerius & K.V. Sýkora (2012). Vegetation succession and habitat restoration in Dutch lichen-rich inland drift sands, *Tuexenia* 32: 245-268.

Kleijn, D., R.M. Bekker, R. Bobbink, M.C. de Graaf & J.G. Roelofs (2007). In search for key biogeochemical factors affecting plant species persistence in heathland and acidic grasslands: a comparison of common and rare species, *Journal of applied ecology* 45(2): 680-687.

Knegt, B. de, M. Pleijte, I. Bouwma, F. Kistenkas, W. Nieuwenhuizen & E. de Wit-de Vries (2019). *Samenhang Klimaatakkoord en Natuurbeleid; Proces en implementatie van het klimaatakkoord door provincies en maatschappelijke partijen en de potentiële effecten op biodiversiteit*, WOt-technical report, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

KNMI (2020). zie: knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/afname-luchtvervuiling-boven-nederland, geraadpleegd op 8 april 2020.

Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen (2017). *De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid: Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, N. Nuesink & E. de Wit-de Vries (2020). *Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*, Wot Natuur en Milieu en PBL.

Kunseler, E., L. Verwoerd, R. van Dam & P. Klaassen (2020). *Lerend vermogen van provincies voor natuurbeleid in transitie. Meervoudig sturen tijdens de uitvoering van het Natuurpact. Achtergrondrapport bij de Lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: PBL & VU.

Langers, F. (2018). *Recreatie in groenblauwe gebieden*; Actualisatie van CLO-indicator 125, Bezoek aan groenblauwe gebieden) op basis van data van het Continu Vrijetijdsonderzoek uit 2015, WOt-technical report 128, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR.

LEU, IVN & NMU (2019). *Voortgangsrapportage Groen aan de Buurt 2018*.

LNV (2019). *Nederlandse Art 17 -rapportage betreffende de Staat van Instandhouding richting de Europese Commissie*, zie: <https://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/art17/>.

LNV (2019a). *Voortgang Aanpak Stikstofproblematiek*, BPZ / 19306068. brief 19306068 2019.

LNV (2019b). *Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, Kamerstuk 26 407, nr. 130.

LNV (2020a). *Kamerbrief Voortgang stikstofproblematiek: maatregelen landbouw en verdere impuls gebiedsgerichte aanpak*, DGA-DAD / 20032998.

LNV (2020b). *Kamerbrief Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak*, 24 april 2020, BPZ / 20120075.

LNV & IPO (2019). *Nederland Natuurpositief. Ambitiedocument voor een gezamenlijke aanpak in natuurbeleid*.

LNV & IPO (2019a). *Vijfde voortgangsrapportage Natuur*. Utrecht.

LNV & IPO (2020). *Ambities en doelen van Rijk en provincies voor de Bossenstrategie. Eerste stap richting een complete Bossenstrategie*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de gezamenlijke provincies.

Lumber, R., M. Richardson & D. Sheffield (2017). *Beyond knowing nature: Contact, emotion, compassion, meaning, and beauty are pathways to nature connection*. Plos One 12:e0177186.

Mattijssen, T. (2018). *Active citizenship in green space governance*, Wageningen University PhD-thesis.

Meer, F.B. van der & J. Edelenbos, (2006). Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and co-operation, *Evaluation* 12(2): 201-218.

Ministerie van EZ & IPO (2013). *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag.

Ministerie van LNV (2018). *Europese landbouwbeleid. Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het boekjaar 2018*. Den Haag.

Ministerie van LNV (2018a). *Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*. Den Haag.

Natuurlijke Klimaatbuffers (2020). Zie: www.klimaatbuffers.nl.

Nijssen, M.E., M. Geertsma, J.T. Kuper, G.A. van Duinen & R. Versluijs (2018). Fauna als randverschijnsel: kansen rondom voedselarme natuurgebieden, *De Levende natuur* 119: 190-194.

PBL (2009). *Realisatie Milieudoelen. Voortgangsrapport 2009*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2012). *Balans van de Leefomgeving 2012*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016. Richting geven – Ruimte maken*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2018). *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2018a). *Balans voor de Leefomgeving 2018. Nederland duurzaam vernieuwen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, zie: <https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2018>.

PBL (2019). *Veelgestelde vragen over de methode lerend evalueren*, zie: <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/wp-content/uploads/FAQ-lerend-evalueren-web-final.pdf>.

PBL (2019a). *Zorg voor landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2019b). *Stikstof in perspectief*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2019c). *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

PBL & WUR (2015). *Evaluatie van het Natuurpact. Een voorstel voor een evaluatiekader*, 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.

Pleijte, M., R. Duing & R. Michels (2016). *Nationale parken in transitie: governance-implicaties van een veranderend beleidskader*. WOT-paper 47-8, Wageningen: WOT.

Pouwels R. & R. Henkens (2020). *Naar een hoger doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland - Een analyse van de resterende opgave na 2027, voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van alle Habitattypen en VHR-soorten*. WUR-rapport 2989, Wageningen.

Profacto & WUR (2018). *Evaluatie programma Nieuwe Natuur*, Universiteit Groningen, zie: <https://www.pro-facto.nl/images/Rapportage-pNN.pdf>.

Provinciale Natuurindicatoren CLO-PNI, zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1617-duiding-provinciale-indicatoren>.

Raad voor de Leefomgeving (2019). *Waardevol Toerisme, onze leefomgeving verdient het*, zie: <https://www.rli.nl/publicaties/2019/advies/waardevol-toerisme>.

Rathenau Instituut (2020). *Voorbij lokaal enthousiasme – Lessen voor de opschaling van living labs*, Den Haag: Rathenau Instituut.

RLG (2008). *De mythologie van onteigening. Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur*, Publicatie RLG 08/01.

Roetemeijer, W. (2016). *Benchmarking groene vrijwilligers; Een onderzoek naar de ondersteuning van ca. 80.000 vrijwilligers door groene organisaties*. Driebergen: Bureau Roetemeijer.

Salverda, I.E., Kamphorst, D.A., Pleijte, M., Buijs, A.E., Donders, J.L.M. (2016). *Omgaan met groene burgerinitiatieven. Hoe doe je dat als provincie?* Wageningen UR, Wageningen.

Samen voor biodiversiteit (2018). *Deltaplan Biodiversiteitsherstel. In actie voor een rijkere Nederland*, zie: <https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/wp-content/uploads/2018/12/Deltaplan-Biodiversiteitsherstel.pdf>.

Sanders, M.E., F. Langers, R.J.H.G. Henkens, J.L.M. Donders, R.I. van Dam, T.J.M. Mattijssen & A.E. Buijs (2018). *Maatschappelijke initiatieven voor natuur en biodiversiteit. Een schets van de reikwijdte en ecologische potenties van maatschappelijke initiatieven voor natuur in feiten en cijfers*, WOt-technical report 120, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken. Natuur & Milieu, WUR.

Sierdsema, H.C. & Kampichler (2020), *Verandering Natuurkwaliteit broedvogels, technische rapportage*, Nijmegen: SOVON.

Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, H. Dagevos, T. Selnes & C.M. Goossen (2016). *Natuurinclusief ondernemen: van koplopers naar mainstreaming?*, WOt-technical report 63, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Smits, N.A.C., A.S. Adams, D. Bal, H.M. Beijer, J.H. Bouwman, H.F. van Dobben, A.J.M. Jansen & M.E. Nijssen (red.) (2014). *Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*, Wageningen/Den Haag: Alterra Wageningen UR en Programmadiirectie Natura 2000 van het Ministerie van Economische Zaken.

Smits, N.A.C., J.H. Willems & R. Bobbink (2008). Long-term after-effects of fertilisation on the restoration of calcareous grasslands. *Applied vegetation science* 11 (2): 279-292.

Sparrius, L.B., H. Sierdsema, C. Kampichler & D.D. van der Hak (2020). *Verspreidingskaarten voor het bepalen van veranderingen in de Natuurkwaliteit (flora)*. FLORON-rapport 2020.01, Nijmegen: FLORON.

Staatscourant (2012). *Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus*, nr. 3200, 21 februari 2012.

Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, Den Haag: NSOB & PBL.

Steen, M. van der, J. Scherpenisse, I. de Jong, F. Boonstra & R. Arnouts (2016). *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*, Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, A. Faber, A. Frankowski & F. Norbruis (2018). *Opgave gericht evalueren. Beleidsevaluatie voor systeemverandering*, Den Haag: NSOB.

STIRR (2016). *Lessen uit de Green Deals Natuur en Gastvrijheid*. STIRR.

Swaay, C.A.M. van (2019). *Verandering Natuurkwaliteit Dagvlinders - technische rapportage*, Rapportnummer VS2019.013, Wageningen: De Vlinderstichting.

Sýkora, K.V., H.J. Stuijver, I. de Ronde & L.J. de Nijs (2009). Fourteen years of restoration and extensive year round grazing with free foraging horses and cattle and its effect particularly on dry species rich riverine levee grasslands, *Phytocoenologia*, 39(3): 265-286.

Thijssen, M. & R. de Graaff (2019). *Quick scan natuur en klimaatadaptatie*, ORG-ID.

Tucker, G., T. Stuart, S. Naumann, U. Stein, R. Landgrebe-Trinkunaite & O. Knol, O (2019). *Study on identifying the drivers of successful implementation of the Birds and Habitats Directives*. Report to the European Commission, DG Environment on Contract ENV.F.1/FRA/2014/0063, Brussels: Institute for European Environmental Policy.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, kamerstuk 28 625, nr. 216.

Veen, S.C. van, L. Verwoerd & B.J. Regeer (2016). *Characteristics of reflexive evaluation - a literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation*.

Verwest, F., E. Kunseler, P. Diederien & P. Faasse (2019). Van procedure naar praktijk. Inzet op effectieve onafhankelijkheidsborging bij het Planbureau voor de Leefomgeving, *Tijdschrift Bestuurskunde*. Boom uitgeverij.

Verwoerd, L., R. de Wildt-Liesveld & B.J. Regeer (2017). *The value of reflexive evaluation - a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*.

Verwoerd, L., P. Klaassen & B. Regeer (2019). *The value of a reflexive evaluation approach in the eyes of researchers. A review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*.

Vink, M. & A. van Hinsberg (2019). *Stikstof in perspectief*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Vink, M., L. Pols & F. van Dam (2020). *Stikstof: ruimte voor perspectief*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Vogels, J.J., M.J. Weijters, R. Bobbink, R.J. Bijlsma, L.P. Lamers, W.C. Verberk & H. Siepel (2019). Barriers to restoration: Soil acidity and phosphorus limitation constrain recovery of heathland plant communities after sod cutting, *Applied Vegetation Science* 23(1): 94-106.

Vries, S. de, J. Maas & H. Kramer (2009). *Effecten van nabije natuur op gezondheid en welzijn; mogelijke mechanismen achter de relatie tussen groen in de woonomgeving en gezondheid*, WOt-rapport 91, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Wallis de Vries, M.F. & S.H. Ens (2010). Effects of habitat quality and isolation on the colonization of restored heathlands by butterflies, *Restoration Ecology* 18(3): 390-398.

Wallis de Vries, M.F. & I. Raemakers (2001). Does extensive grazing benefit butterflies in coastal dunes? *Restoration Ecology* 9 (2): 179-188.

Westerink, J., A. Smit & F. Ottburg (2018). *Laat het ons nou doen! Voorlopige ervaringen met nieuwe vormen van beheer in de Pilot Natuurbeheer Krimpenerwaard. Onderzoek ten bate van de tussenevaluatie*, Alterra-rapport 2694, Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Wit, E. de., D. Doren, I. Bouwma, S. van Broekhoven, D. Kamphorst & W. Kuindersma (2018). *Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën. Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur*, WOT-paper 49, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Winter E. (2019). *Evaluatie subsidie Betrekken bij Groen. Beoordeling van de doeltreffendheid van de subsidie voor het programma Betrekken bij Groen*. Provincie Noord-Holland.

ZLTO & GOB (2019). *Evaluatierapport Ondernemend Natuurnetwerk Brabant*. 's-Hertogenbosch.

Zylstra, M.J., A.T. Knight, K.J. Esler & L.L.L. le Grange (2014). Connectedness as a Core Conservation Concern: An Interdisciplinary Review of Theory and a Call for Practice, *Springer Science Reviews* 2: 119-143.

Fotoverantwoording

Omslagfoto: PureBudget, Mediatheek
Rijksoverheid, bewerking PBL

p. 15: Hans Roggen Fotografie

p. 23: Robbert Frank Hagens /
Hollandse Hoogte

p. 29: GinoPress B.V. / ANP

p. 31: Siebe Swart / Hollandse Hoogte

p. 39: Hans Roggen Fotografie

p. 45: Xiaolu Hu

p. 53: Joep Frissel

p. 60: Hans Roggen Fotografie

p. 77: Dirk Hol / ANP

p. 79: Flip Franssen / Hollandse Hoogte

p. 81: Frans Lemmens luchtfotografie /
Hollandse Hoogte

p. 86: Agami Photo Agency / Shutterstock

p. 90: Caspar Huurdeman Fotografie /
Hollandse Hoogte

p. 101: Yvonne Wierink / Shutterstock

p. 103: Karin Rothman / Hollandse Hoogte

p. 107: Marcel van den Bergh /
Hollandse Hoogte

p. 108: Waterschap Rijn en IJssel

p. 113: Nienke Nuijsink

p. 116: Branko de Lang / ANP

p. 125: Mats van Soolingen /
Hollandse Hoogte

p. 126: Daphne de Jonge

p. 128: Koen Suyk / ANP

p. 130: Pascal Ooms

p. 134: William Hoogteyling / Hollandse
Hoogte

p. 135: Evert van Moort / Hollandse Hoogte

p. 139: Tineke de Boer

p. 142: Bert Spiertz / Hollandse Hoogte

p. 147: Hans Roggen Fotografie

p. 150: Loek Buter / De Beeldunie

p. 152: James van Leuven / ANP

p. 154: C. Vreugdenhil

p. 156: GLF Media / Shutterstock

p. 159: Siebe Swart / Hollandse Hoogte

p. 166: Joep Frissel

p. 169: Stoelwinder / ANP

p. 173: figuur 5.6: Mal Harris / Shutterstock,
Sportpoint / Shutterstock, Andrei
Dubadzel / Shutterstock, Oxford_shot
/ Shutterstock, Siebe Swart /
Hollandse Hoogte

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

JUNI 2020