



Realisatie Natuurnetwerk door provincies

Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact

W. Kuindersma, D. van Doren, R.C.M. Arnouts,
D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink & E. de Wit-de Vries

| WOt-technical report 174



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Realisatie Natuurnetwerk door provincies

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en door het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Realisatie Natuurnetwerk door provincies

Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact

W. Kuindersma¹, D. van Doren², R.C.M. Arnouts², D.A. Kamphorst¹, J.G. Nuesink¹, E. de Wit-de Vries¹

1 Wageningen Environmental research

2 Planbureau voor de Leefomgeving

Projectnummer WOT-04-010-034.63

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, juni 2020

WOT-technical report 174

ISSN 2352-2739

DOI 10.18174/521568

Referaat

Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020). *Realisatie Natuurnetwerk door provincies; Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 174. 164 blz.; 10 fig.; 15 tab.; 68 ref; 1 Bijlage.

Dit rapport bevat een analyse van vier provinciale strategieën voor realisatie van het Natuurnetwerk Nederland: (1) zelfrealisatie; (2) gebiedsprocessen; (3) handhaving en monitoring en (4) schilbeleid. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact door PBL en WUR. In verschillende casestudies hebben we de verwachtingen en de resultaten van deze strategieën in de periode 2011-2019 onderzocht. Provincies bleken aanvankelijk hoge verwachtingen te hebben van zelfrealisatie van nieuwe natuur door agrariërs en particulieren. In de praktijk blijkt vooral zelfrealisatie door agrariërs veel moeilijker dan verwacht. Veel nieuwe natuur wordt gerealiseerd in gebiedsprocessen. Hierin ligt -meer dan in het verleden- de nadruk op sectorale gebiedsprocessen. Vrijwilligheid is vaak het uitgangspunt, maar vooral bij Europese natuurverplichtingen kiezen provincies steeds vaker voor volledige schadeloosstelling en onteigening. Monitoring en handhaving in het natuurbeheer en schilbeleid rondom het Natuurnetwerk zijn vrij nieuwe strategieën, waar nog beperkt ervaringen mee zijn opgedaan in de praktijk.

Trefwoorden: Natuurpact, natuurbeleid, natuurbeheer, provincies, natuurontwikkeling, schilbeleid, gebiedsgericht beleid, zelfrealisatie, lerende evaluatie, evaluatie natuurbeleid.

Abstract

Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, N. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020). *Realisation of the national ecological network by the provincial governments: Background study to the Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt Technical Report 174. 164 pp; 10 fig.; 15 tab.; 68 ref.; 1 Appendix.

This report contains an analysis of four provincial strategies for realising the national ecological network: (1) private conservation; (2) area-based processes; (3) monitoring and enforcement; (4) buffer zone policy. The study was carried out for the Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact by the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) and Wageningen University & Research (WUR). We investigated the expectations for and results of these strategies during the period from 2011 to 2019. Initially the provincial governments had high expectations of the private conservation strategy for the establishment of new nature by farmers and private individuals. In practice this proved to be much more difficult than anticipated, particularly for farmers. Much new nature is established in area-based processes, which are now more sectoral in approach than they were in the past. Although these processes are often based on voluntary action, the provinces are increasingly turning to full compensation and land expropriation, particularly to meet obligations under EU legislation. Monitoring and enforcement in conservation management and a policy of establishing buffer zones around the national ecological network are relatively new strategies and little practical experience has yet been gained with them.

Keywords: Nature Pact, nature policy, conservation management, provincial government, habitat restoration and creation, buffer zone policy, area-based policy, private conservation, reflexive evaluation, evaluation of nature policy.

Foto omslag: Eddy Teenstra

© 2020

Wageningen Environmental Research

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00

e-mail: wiebren.kuindersma@wur.nl

Planbureau voor de Leefomgeving

Postbus 30314, 2500 GH Den Haag

Tel: (070) 328 8700

e-mail: info@pbl.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/521568> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. De WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Dit rapport bevat het verslag van een achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact (Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen University & Research). In het kader van deze studie naar de uitvoering van het overheidsbeleid met betrekking tot de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland zijn in 2018 en 2019 verschillende casestudies, interviews groepsgesprekken en workshops uitgevoerd. Het resultaat hiervan kunt u vinden in dit rapport. Hierbij wil ik alle mensen die actief hebben meegewerkt aan de interviews, bijeenkomsten en rapportage van harte bedanken voor hun medewerking.

Wiebren Kuindersma - Projectleider

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	15
1 Inleiding	21
1.1 Inleiding	21
1.2 Decentralisatie en Natuurpact	21
1.3 Vraagstelling	22
1.4 Methode van onderzoek	23
1.5 Leeswijzer	25
2 Zelfrealisatie	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Beschrijving strategie, verwachtingen en caseselectie	27
2.2.1 Zelfrealisatie in provinciaal natuurbeleid	27
2.2.2 Verwachtingen	28
2.2.3 Caseselectie	28
2.3 Zelfrealisatie in Zuid-Holland	29
2.3.1 Inleiding	29
2.3.2 Realisatie Natuurnetwerk Zuid-Holland	29
2.3.3 Gebiedscase Krimpenerwaard	30
2.4 Groen Ontwikkelfonds Brabant	37
2.4.1 Inleiding	37
2.4.2 Strategie zelfrealisatie in provinciaal natuurbeleid	37
2.4.3 Gebiedscase Halsters Laag	44
2.5 Natuur mei de Mienskip Fryslân	48
2.5.1 Inleiding	48
2.5.2 Realisatie van het Friese Natuurnetwerk	48
2.5.3 Inzet en proces Right to Challenge	49
2.6 Conclusies	52
3 Gebiedsprocessen	57
3.1 Inleiding	57
3.2 Beschrijving strategie en verwachtingen	57
3.2.1 Gebiedsprocessen in provinciaal natuurbeleid	57
3.2.2 Caseselectie	60
3.2.3 Verwachtingen	60
3.3 De Gelderse Gebiedenaanpak	61
3.3.1 Inleiding	61
3.3.2 Realisatie ontwikkelopgave	61
3.3.3 Gebiedscase Aaltense Goor	63
3.3.4 Gebiedscase De Zump	66
3.4 Case integrale gebiedsprocessen Groningen	69
3.4.1 Inleiding	69
3.4.2 Strategie gebiedsprocessen provincie Groningen	69
3.4.3 Gebiedscase Westerwolde	71
3.5 Case Samen werkt beter Overijssel	77
3.5.1 Inleiding	77
3.5.2 Ontwikkelopgave natuurnetwerk in Overijssel	77

3.5.3	Gebiedscase Engbertsdijksvenen	82
3.6	Conclusies	91
4	Monitoring en handhaving beheer	95
4.1	Inleiding	95
4.2	Strategie, verwachtingen en caseselectie	95
4.2.1	Monitoring en handhaving in provinciaal natuurbeleid	95
4.2.2	Verwachtingen	97
4.2.3	Caseselectie	97
4.3	De Natuurdialoog in Noord-Holland	98
4.3.1	Inleiding	98
4.3.2	Strategie monitoring en handhaving beheer provincie Noord-Holland	98
4.3.3	De Natuurdialoog in het duingebied	100
4.4	Project kwaliteitsimpuls in de provincie Gelderland	104
4.4.1	Inleiding	104
4.4.2	Strategie monitoring en handhaving beheer van de provincie Gelderland	104
4.4.3	Project kwaliteitsimpuls N12.02 graslanden	105
4.5	Handhaving kwalitatieve verplichtingen in de provincie Utrecht	108
4.5.1	Inleiding	108
4.5.2	Strategie monitoring en handhaving natuurbeheer in de provincie Utrecht	108
4.5.3	Handhaving kwalitatieve verplichtingen	109
4.6	Conclusies	114
5	Schilbeleid	119
5.1	Inleiding	119
5.2	Strategie, verwachtingen en caseselectie	119
5.2.1	Provinciaal beleid	119
5.2.2	Verwachtingen	120
5.2.3	Caseselectie	120
5.3	Multifunctionele bufferzones in Zeeland	121
5.3.1	Inleiding	121
5.3.2	Provinciale strategie	121
5.3.3	Gebiedscase Burghsluis	124
5.4	Ondernemend Natuurnetwerk Brabant	131
5.4.1	Inleiding	131
5.4.2	Provinciale strategie	131
5.4.3	Gebiedscase landgoed de Koekoek	138
5.4.4	Knelpunten en succesfactoren	140
5.5	Conclusies	141
6	Conclusies en handelingsperspectieven	145
6.1	Inleiding	145
6.2	Reflecties op de verwachtingen	145
6.2.1	Zelfrealisatie	145
6.2.2	Gebiedsprocessen	147
6.2.3	Monitoring en handhaving beheer	148
6.2.4	Schilbeleid	150
6.3	Handelingsopties	151
	Literatuur	155
	Verantwoording	159
	Bijlage 1 Respondenten casestudies	161

Samenvatting

Inleiding

Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact (2013) afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot en met 2027. Er werd daarbij overeengekomen om nieuwe natuur te ontwikkelen voor een robuust Natuurnetwerk, de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur te versterken en de relatie tussen natuur en economie te verstevigen. In 2020 is de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact verschenen. Het voorliggende rapport is opgesteld in het kader van deze evaluatieve studie van PBL en WUR, met bijdragen van de VU. In dit rapport staan de ervaringen van provincies met de toepassing van beleidsstrategieën voor het vergroten en beheren van het Natuurnetwerk Nederland (in de periode 2011–2019) centraal.

Vraagstelling

In dit onderzoek naar de toepassing van beleidsstrategieën voor het vergroten en beheren van het Natuurnetwerk stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke strategieën hanteren provincies om (a) het Natuurnetwerk te vergroten en (b) de kwaliteit van het beheer van bestaande natuurgebieden te verhogen (2011-2019)?
2. Wat waren de verwachtingen van provincies van deze strategieën?
3. In hoeverre zijn deze verwachtingen uitgekomen en hoe is dit succes/falen te verklaren?
4. Op welke manieren is de effectiviteit van deze strategieën te vergroten?

Onderzoeksopzet

In deze studie hebben we gekozen voor onderzoek in twee ronden. In de eerste ronde stond het leveren van een overzicht van provinciale strategieën om het Natuurnetwerk te vergroten en de kwaliteit van het beheer te verbeteren, centraal (onderzoeksvraag 1). Hierover is afzonderlijk gerapporteerd¹. In de tweede ronde is vanuit dit overzicht (in overleg met provincies) een selectie gemaakt van provinciale strategieën, die via casestudieonderzoek nader zijn geanalyseerd (onderzoeksvraag 2 t/m 4). Daartoe hebben we twee provinciale strategieën rondom het vergroten van het Natuurnetwerk (zelfrealisatie en gebiedsprocessen) en twee strategieën rondom het beheer en herstel van het bestaande Natuurnetwerk (monitoring en handhaving en schilbeleid) geselecteerd (zie tabel S.1).

¹ De Wit et al. (2018), Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën. Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. WOT-paper 49, Wageningen.

Tabel S.1 Overzicht geselecteerde casestudies en bijbehorende ingebedde casestudies in deze studie.

	Provinciale strategie	Casestudies	Gebiedscases (Ingebedde casus)
Vergroten Natuurnetwerk	Zelfrealisatie	<ul style="list-style-type: none"> Zuid-Holland (gebiedsconvenanten) Noord-Brabant (GOB) Fryslân (Natuur mei de mienskip) 	Krimpenerwaard Halsters Laag -
	Gebiedsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> Groningen (Integrale gebiedsprocessen) Overijssel (Samen werkt beter) Gelderland (Gelderse gebiedenaanpak) 	Westerwolde Engbertsdijksvenen Aaltense Goor en de Zumpe
Beheer en herstel bestaande natuur	Monitoring en handhaving	<ul style="list-style-type: none"> Utrecht (Handhaving kwalitatieve verplichtingen) Gelderland (Kwaliteitsimpuls graslanden) Noord-Holland (Natuurdialog Duingebied) 	n.v.t.
	Schilbeleid	<ul style="list-style-type: none"> Noord-Brabant (Ondernemend Natuurnetwerk Brabant) Zeeland (Multifunctionele bufferzones) 	Landgoed de Koekoek Gebiedsproces Burghsluis

Per strategie zijn op basis van de eerste interviewronde bij provincies en eerder onderzoek, verwachtingen opgesteld over de veronderstelde werking en mogelijke effecten van deze strategie op biodiversiteit en (indien van toepassing) ook op het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de relatie natuur & economie.

Om de verwachtingen te toetsen hebben we gekozen voor een casestudieontwerp op twee niveaus: provinciale casestudies (provinciale strategie) en ingebedde gebiedscases. Per strategie zijn twee of drie provinciale casestudies geselecteerd (zie tabel S.1), waarin daadwerkelijk ervaring is opgedaan met toepassing van de betreffende strategie. Bij de selectie is rekening gehouden met een zekere variatie tussen provincies in de manier waarop de strategie wordt ingevuld en een spreiding van casestudies over provincies. Vervolgens is, zo mogelijk, binnen deze provinciale strategie een gebiedscase geselecteerd (zie tabel S.1). Meestal is dat een lokaal project of gebiedsproces waarin de provinciale strategie in de praktijk wordt toegepast. Deze gebiedscase moet iets zeggen over de betreffende provinciale strategie (representativiteit) en er moeten concrete ervaringen met de toepassing ervan zijn opgedaan. De keuze voor een casestudiedesign is gemaakt vanwege de wens om meer inzicht te krijgen in het succes en falen van het beleid (onderzoeksvraag 3).

In de casestudies zijn verschillende vormen van dataverzameling gebruikt, namelijk:

- Interviews met stakeholders op provinciaal niveau en op het niveau van de ingebedde gebiedscase (zie bijlage 1);
- Documentenanalyse en secundaire analyses van eerder onderzoek.

Na de casestudies is per strategie een groepsreview georganiseerd met als doel om de bredere geldigheid van de conclusies te onderzoeken en ook voor provincies en andere stakeholders om van elkaars ervaringen te leren. Verslagen van de groepsreviews zijn te vinden op de website van het PBL².

Hieronder geven we de belangrijkste bevindingen voor zelfrealisatie en gebiedsprocessen voor het vergroten van het Natuurnetwerk en monitoring en handhaving en schilbeleid voor beheer en herstel van het bestaande Natuurnetwerk. Het onderzoek is uitgevoerd vòòr de coronacrisis. Omdat we in dit onderzoek kijken naar de resultaten en ervaringen van de afgelopen jaren heeft de coronacrisis daar geen effect op. Ontwikkelingen tot najaar 2019 zijn meegenomen in deze studie. Dit ligt anders voor de handelingsopties die voortborduren op deze uitkomsten. Zie voor meer informatie hierover de paragraaf die we in het eindrapport van de Lerende Evaluatie Natuurpact hierover hebben opgenomen.

² <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/publicaties>

Zelfrealisatie als strategie voor het vergroten van het Natuurnetwerk

Hoge verwachtingen bij de start, maar in de praktijk valt het tegen

Zelfrealisatie is een strategie van provincies om de resterende ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk mee te realiseren. Hierbij gaat het met name om natuurrealisatie door private personen of organisaties. Vrijwel alle provincies hadden bij de start van het Natuurpact (2013) een voorkeur voor de strategie zelfrealisatie bij het realiseren van het Natuurnetwerk. De gedachte was aanvankelijk dat zelfrealisatie een alternatief was voor de verwerving van (landbouw)grond. In de praktijk ligt dit anno 2020 een stuk ingewikkelder. Grondverwerving en zelfrealisatie kunnen ook hand in hand gaan bijvoorbeeld omdat grondeigenaren alleen zelfrealisatie willen als ze worden gecompenseerd met extra (landbouw)grond of dat initiatiefnemers alleen in staat zijn tot zelfrealisatie indien ze de grond kunnen pachten van een provincie of een natuurorganisatie.

Zelfrealisatie door reguliere agrarische bedrijven moeilijk

Vooraf voor reguliere agrarische bedrijven blijkt zelfrealisatie moeilijk inpasbaar in de bedrijfsvoering. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de gebiedscase Krimpenerwaard waar provincie en gemeente stevig hebben ingezet op zelfrealisatie door bestaande agrarische bedrijven, maar in de praktijk slechts één agrarisch bedrijf tot zelfrealisatie is overgegaan. Voor veel reguliere landbouwbedrijven is omschakeling naar een andere vorm van landbouw dan ook noodzakelijk om zelfrealisatie van natuur t.b.v. het Natuurnetwerk goed te kunnen inpassen in de bedrijfsvoering.

Wel mogelijkheden bij verbrede landbouwbedrijven

Voor verbrede of biologische agrarische bedrijven, landgoederen en andere particulieren is zelfrealisatie in veel gevallen wel in te passen in de bedrijfsvoering. Hier is de belangstelling voor zelfrealisatie dan ook groter. De ervaringen vanuit het Groen Ontwikkelfonds Brabant laten zien dat zelfrealisatie ook bij deze groep nog wel vraagt om een actieve benadering en uitgebreide ondersteuning voordat dit soort bedrijven een dergelijke stap kunnen maken.

Vanwege het feit dat verreweg de meeste agrarische bedrijven rondom het Natuurnetwerk vallen onder de categorie reguliere agrarische bedrijven zal met zelfrealisatie op veel plekken slechts een beperkt deel van de natuuropgave zijn te realiseren (zie ook Gerritsen et al., 2020). Een andere optie is dat provincies de grond eerst opkopen en vervolgens in eigendom of pacht geven bij een initiatiefnemer die de natuurdoelen wel kan inpassen in de bedrijfsvoering.

Actieve benadering van grondeigenaren en aanbieden van grond zijn succesfactoren

Actieve benadering van grondeigenaren en het actief verwerven en aanbieden van grond (bv. via het uitgeven in erfpacht) zijn belangrijke instrumenten voor provincies die zelfrealisatie willen faciliteren. Ook het flexibel omgaan met natuurdoelen en begrenzing, kan een passend instrument zijn om zelfrealisatie te stimuleren. Het gevaar van deze flexibiliteit is dat de bijdrage aan de biodiversiteitsdoelen hierdoor onder druk kan komen te staan.

Gebiedsprocessen

De strategie gebiedsprocessen bij het vergroten van het Natuurnetwerk omvat in de praktijk verschillende vormen van gebiedsprocessen. Uit onze eigen analyses en eerdere studies naar gebiedsgericht beleid komen twee dominante dimensies naar voren, namelijk:

- Integrale versus sectorale gebiedsprocessen;
- De inzet van vrijwillige versus dwingende (grond)instrumenten.

In sectorale gebiedsprocessen staan de (provinciale) natuurdoelen centraal, terwijl bij integrale gebiedsprocessen natuurdoelen juist worden gecombineerd met andere beleids- of gebiedsdoelen, zoals landbouw, recreatie, waterveiligheid of leefbaarheid. Daarnaast kan in beide typen gebiedsprocessen worden gekozen voor de inzet van vrijwillige instrumenten (bv. zelfrealisatie en vrijwillige grondverwerving) en dwingende instrumenten (bv. onteigening en wettelijke herverkaveling).

Provincies zetten aanvankelijk vooral in op sectorale gebiedsprocessen

De meeste provincies hebben na de decentralisatie (2011) en het Natuurpact (2013) gekozen voor een meer sectorale gebiedsgerichte aanpak in het realiseren van het Natuurnetwerk. Dit betekent dat

de natuuropgave in deze gebiedsprocessen centraal staat en andere (beleids)doelen geen of een secundaire rol spelen. In het merendeel van de provincies was daarbij aanvankelijk een voorkeur voor vrijwillige grondverwerving en zelfrealisatie. In deze gebiedsprocessen is 100% realisatie van natuurdoelen lastig, omdat dit in hoge mate afhankelijk is van de bereidheid van grondeigenaren om mee te werken aan zelfrealisatie of grondverwerving.

Provincies kiezen onder druk van natuurverplichtingen steeds meer voor dwingende instrumenten
Onder druk van internationale natuurverplichtingen (VHR en KRW) en de nationale afspraken in het (voormalige) Programma Aanpak Stikstof (PAS) kiest een groeiend aantal provincies (8) er de laatste jaren voor om ook onteigening mogelijk te maken in complexe gebiedsprocessen met voornamelijk Europese biodiversiteitsverplichtingen (VHR en KRW). In totaal hebben provincies begin 2020, 37 inpassingsplannen/bestemmingsplannen in voorbereiding/vastgesteld die onteigening t.b.v. de realisatie van het Natuurnetwerk mogelijk moeten maken.

Bij dwingende sectorale gebiedsprocessen lijkt 100% doelrealisatie gemakkelijker omdat via onteigening medewerking van de grondeigenaar in principe kan worden afgedwongen. De bijbehorende procedures kosten wel veel tijd en geld en vragen om volledige schadeloosstelling bij grondverwerving. Bovendien is politieke bereidheid nodig in provincies om het dwingende instrumentarium daadwerkelijk in stelling te brengen voor natuurdoelen.

Realisatie natuur in integrale gebiedsprocessen minder populair
Ondanks dat het merendeel van de provincies kiest voor vrij sectoraal opgezette gebiedsprocessen bij de realisatie van het Natuurnetwerk, zijn er ook nog provincies die kiezen voor realisatie van nieuwe natuur in meer, meestal vrijwillige, integrale gebiedsprocessen. Opvallend is dat het bestaande dwingende instrumentarium van de wettelijke herverkaveling (uit de WILG) dat bij uitstek geschikt is voor dit soort integrale gebiedsprocessen (zie Boonstra et al., 2014) door provincies niet meer wordt ingezet voor realisatie van de natuuropgave. Wettelijke herverkaveling is juist bedoeld om een dwingende aanpak te combineren met het realiseren van landbouwdoelen en andere gebiedsdoelen zoals natuurrealisatie.

In integrale vrijwillige gebiedsprocessen zijn meer mogelijkheden voor uitruil van belangen en het schuiven met grond. Dit biedt mogelijkheden voor natuurrealisatie door natuurdoelen te combineren met andere doelen zoals landbouwstructuurverbetering of recreatie. Deze processen kosten wel vaak veel tijd, en succes is afhankelijk van ruimte op de regionale grondmarkt (en de mogelijkheden om ruilgrond te kopen).

Monitoring en handhaving natuurbeheer

Het instandhoudingsbeheer ('beheer') en kwaliteitsverbetering van natuur binnen het Natuurnetwerk vallen onder de verantwoordelijkheid van provincies. De belangrijkste instrumenten voor provincies om te sturen op beheer van natuur zijn het natuurbeheerplan en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SNL). Om te kunnen oordelen of beheer adequaat is en natuurdoelen worden gerealiseerd, is monitoring over 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.

Provincies vullen de monitoring en handhaving in de praktijk verschillend in
Provincies zetten in de praktijk verschillende instrumenten in om, indien nodig, natuurbeheerders te stimuleren om de effectiviteit van hun beheer te vergroten: door gesprekken en begeleiding, het beschikbaar stellen van geld voor kennisontwikkeling en -verspreiding, en/of het opleggen en controleren op kwalitatieve verplichtingen (met mogelijk afschrikkende werking). De instrumentkeuze is afhankelijk van de probleemdefinitie of het probleemonderdeel waar accent op wordt gelegd. Wat is nodig om de kwaliteit van beheer te verbeteren? Is dat informatie-uitwisseling en afstemming, kennisontwikkeling, extra beheer of het verbeteren van kennis bij beheerders?

Opvallend is dat alle bestudeerde provincies ondanks de keuze voor verschillende instrumenten (het goede gesprek, kennisontwikkeling via pilots met extra beheermaatregelen of het inschakelen van een handhaver bij kwalitatieve verplichtingen) toch meestal kiezen voor een faciliterende rol. Bij de

monitoring en handhaving van het natuurbeheer ligt de focus op ecologische doelstellingen en is geen aandacht voor de verbrede ambities uit het Natuurpact (vergroten maatschappelijke betrokkenheid en verbinden natuur en economie).

Provincies zijn terughoudend met juridische handhaving in het natuurbeheer

Achterblijvende natuurkwaliteit heeft vaak te maken met de milieucondities en daar kunnen natuurbeheerders vaak weinig aan doen. Toch kunnen er ook andere oorzaken zijn, zoals nalatigheid of een gebrek aan kennis bij beheerders. Ook zijn afgesproken beheermaatregelen niet altijd voldoende om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren. Bij dit type oorzaken kan extra provinciaal beleid richting beheerders op het gebied van kennisontwikkeling, subsidies voor extra maatregelen of handhaving effectief zijn.

Wanneer blijkt dat het beheer niet adequaat is, bijvoorbeeld door achterstallig beheer of gebrek aan kennis bij de beheerder, krijgt de eigenaar de kans de natuur te herstellen en het beheer te verbeteren. Als er vervolgens geen vorderingen worden gemaakt, kan de provincie juridisch gaan handhaven (bv. opleggen boetes, terugvorderen subsidies). Provincies zijn hier over het algemeen terughoudend in omdat het beheer van oudsher is gebaseerd op vertrouwen in natuurbeheerders. Bovendien is er nog weinig ervaring met juridische handhaving en is het in de praktijk van het natuurbeheer vaak lastig om echt aan te tonen dat beheerders nalatig zijn geweest bij het uitvoeren van maatregelen. Dat bleek bijvoorbeeld in de provincie Utrecht, waar de laatste jaren is gewerkt aan de handhaving van kwalitatieve verplichtingen in natuurbeheer. Het vaststellen van een achteruitgang in de kwaliteit van natuur is meestal niet voldoende voor het vaststellen van nalatigheid van de beheerder, omdat de achteruitgang ook heel goed kan komen door externe omstandigheden zoals externe milieucondities.

Schilbeleid

De term schilbeleid verwijst naar een zone rondom het Natuurnetwerk die is bedoeld om de negatieve invloed van de omgeving op de natuur te verminderen en een meer geleidelijke overgang te creëren tussen de donkergroene natuurgebieden en het omliggende -vaak intensieve- landbouwgebied. Verschillende provincies hebben zones rondom het Natuurnetwerk aangewezen waar maatschappelijke partijen worden gestimuleerd natuur mee te nemen in hun handelen en bedrijfsvoering. Provincies richten zich hierbij veelal op agrarische ondernemers, maar ook bredere vormen van natuurinclusief ondernemerschap worden gestimuleerd. In de meeste provincies staat het 'schilbeleid' nog in de kinderschoenen (zie ook Gerritsen et al., 2020).

Schilbeleid biedt vooral mogelijkheden voor lichtgroene natuurtypes waarbij (agrarische) medegebruik mogelijk blijft. Agrarische bedrijven blijken buiten het Natuurnetwerk meer mogelijkheden te hebben om natuurdoelen te realiseren, vooral als uitgegaan wordt van de specifieke mogelijkheden van deze ondernemers en niet van heel nauw omschreven natuurdoelen. Daarbij is vervolgens wel de vraag of de natuur die dit oplevert nog voldoende bijdraagt aan de 'donkergroene' natuurgebieden. Deze vraag konden we in het kader van deze studie niet beantwoorden.

Net zoals bij zelfrealisatie hebben ook in de schil vooral agrarische grondeigenaren met een alternatief verdienmodel (biologisch, landgoed en verbrede landbouwbedrijven) belangstelling. De belangstelling onder reguliere boerenbedrijven is minder groot, omdat het voor hen moeilijk is om de natuurplannen in te passen in de eigen bedrijfsvoering.

Grond, een agrarische bestemming en flexibiliteit in natuurdoelen zijn succesfactoren

Instrumenten die goed lijken te werken zijn het aanbieden van grond (via pacht of verkoop onder (natuur)voorwaarden), het actief benaderen van agrarische bedrijven en het flexibel omgaan met begrenzing en natuurdoelen. Ook het behoud van de agrarische bestemming van de grond is belangrijk.

Summary

Introduction

The Nature Pact (2013) is an agreement between the national government and the provincial governments on the ambitions and financing of Dutch nature policy until 2027. This includes a 'new nature' programme (ecosystem and habitat restoration) for the development of a robust national ecological network (NEN) and a commitment to increase social engagement with nature and to strengthen the links between nature and economy. The Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact was published in 2020. This present report was prepared as an input to the evaluative study by the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) and Wageningen University & Research (WUR), with contributions by VU University Amsterdam. It reports on the experiences of the provincial governments with the implementation of policy strategies for expanding and managing the NEN (in the period 2011–2019).

Research questions

This study of the implementation of policy strategies for expanding and managing the NEN set out to answer the following research questions:

1. What strategies do the provincial governments use to (a) expand the NEN and (b) increase the quality of the management of existing natural areas (2011–2019)?
2. What expectations did the provincial governments have for these strategies?
3. To what degree have these expectations been met and how can this success or failure be explained?
4. How can these strategies be made more effective?

Research method

We decided that this study should be conducted in two rounds. In the first round we made an inventory of provincial strategies for expanding the NEN and improving the quality of conservation management (research question 1). This has been reported separately.³ In the second round, the inventory formed the basis for selecting a number of provincial strategies (in consultation with the provinces), which were analysed in case studies (research questions 2, 3 and 4). The selected strategies included two strategies for expanding the NEN (private conservation and area-based processes) and two strategies for the management and restoration of existing areas within the NEN (monitoring & enforcement and buffer zone policy) (see Table S.1).

³ De Wit et al. (2018), Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën. Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. WOT-paper 49, Wageningen.

Table S.1 The selected case studies and associated embedded case studies.

	Provincial strategy	Case studies	Area cases (embedded)
Expanding the NEN	Private conservation	<ul style="list-style-type: none">• Zuid-Holland (area covenants)• Noord-Brabant (Green Development Fund)• Fryslân ('Nature with the community')	Krimpenerwaard Halsters Laag -
	Area-based processes	<ul style="list-style-type: none">• Groningen (Integrated area-based processes)• Overijssel ('Better together')• Gelderland (Gelderland area-based approach)	Westerwolde Engbertsdijkvenen Aaltense Goor, De Zumpe
Management and restoration of existing natural areas	Monitoring & enforcement	<ul style="list-style-type: none">• Utrecht (Enforcement of qualitative obligations)• Gelderland (Grassland quality uplift)• Noord-Holland (Duneland nature dialogue)	n/a
	Buffer zone policy	<ul style="list-style-type: none">• Noord-Brabant (Enterprising NEN Brabant)• Zeeland (Multifunctional buffer zones)	De Koekoek rural estate Burghsluis area-based process

From the first round of interviews with provincial government officials and from previous research we identified the expectations about the functionality of each strategy and the possible impacts on biodiversity and (if applicable) on increasing social engagement and strengthening the links between nature and economy.

To test these expectations we opted for case studies at two levels: provincial case studies (provincial strategy) and embedded area cases. For each strategy we selected two or three provincial case studies (see Table S.1) in which practical experience has been obtained on the application of the strategy in question. When making the selection we took account of differences in the detailed implementation of the strategy between provinces and made sure there was an even spread of cases studies across the provinces. We then selected an area case within each provincial case study where possible (see Table S.1). These are usually a local project or area-based process in which the provincial strategy is put into practice. These area cases were expected to reveal more about the provincial strategy (representativeness) and were chosen to provide concrete experiences with the implementation of the strategy. The decision to adopt a case study research method was made in order to provide insight into the success or failure of the policy (research question 3).

A number of data collection methods were used in the case studies:

- interviews with stakeholders at the provincial level and at the level of the embedded area cases (see Appendix 1);
- document analysis and secondary analyses of previous research.

Following the case studies a group review was held for each strategy to investigate the wider applicability of the conclusions and to allow the provincial governments and other stakeholders to learn from each other's experiences. Reports of the group reviews are available on the PBL website (Dutch only).⁴

Below we give the main findings on the private conservation and area-based processes strategies for expanding the NEN processes and on the monitoring & enforcement and buffer zone policy strategies for the management and restoration of existing areas within the NEN. The research was carried out before the coronavirus crisis. The Covid-19 pandemic has not affected this study because the research examined results and experiences from the past nine years, up to the autumn of 2019. The situation is different, however, for the delivery options based on the outcomes of the study. For more information,

⁴ <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/publicaties>

see the special section on this that we have included in the final report on the Reflexive Evaluation of the Nature Pact.

Private conservation as a strategy for expanding the national ecological network

High expectations at first, but disappointing in practice

Private conservation is a provincial strategy for helping to complete the development of the NEN and involves nature conservation and restoration by private individuals and organisations. At the time of the launch of the Nature Pact (2013) almost all the provinces had a preference for the private conservation strategy to expand and complete the NEN. The initial idea was that private conservation was an alternative to land acquisition (mainly agricultural land). In practice, the situation has proved to be more complicated. Land acquisition and private conservation does sometimes go hand in hand, for example where landowners are only prepared to take action themselves if they are given compensation in the form of extra land or because initiators may only be able to undertake private conservation work if they can lease land from the provincial government or a nature conservation organisation.

Private conservation by conventional farm businesses is difficult

Private conservation has been shown to be particularly difficult to accommodate within conventional farming models. This can be seen, for example, in the Krimpenerwaard area case, where the provincial and municipal governments have put considerable effort into private conservation by existing farm businesses but only one has actually taken action. For many conventional farms it is necessary to first convert to other agricultural models before they can properly accommodate nature conservation measures as a contribution to the NEN.

Possibilities for diversified farm businesses

Private conservation can often be accommodated into the business models of diversified or organic farms, country estates and other private landowners. Interest in private conservation is therefore higher among these groups. Experiences with the Brabant Green Development Fund (GOB) show that these businesses too require a proactive approach and extensive support before they can undertake private conservation work.

As the vast majority of farms situated on the edge of the NEN operate according to conventional farming models, in many places private conservation will only be able to deliver a fraction of the nature conservation programme (see also Gerritsen et al., 2020). Another option is that provinces first acquire the land and lease or gift it to an initiator who is willing to incorporate the conservation objectives into their business model.

Actively approaching landowners and offering land are success factors

Actively approaching landowners and proactively acquiring and offering land (e.g. via ground lease arrangements) are important instruments for provinces that want to facilitate private conservation. A flexible approach to conservation objectives and boundaries can also be useful in encouraging private conservation. The danger of such flexibility, though, is that it can erode the contributions made to the biodiversity objectives.

Area-based processes

The area-based processes strategy for expanding the NEN in practice includes several different approaches. Our own analyses and previous studies into area-based policy have revealed two dominant dimensions:

- integrated versus sectoral area-based processes;
- the use of voluntary versus binding land management and other instruments.

Sectoral area-based processes are concerned primarily with conservation objectives (national and provincial), whereas in integrated area-based processes conservation objectives are combined with policies or local objectives for agriculture, recreation, flood risk management, liveability or other concerns. In both types of area-based processes cases it is possible to use voluntary instruments (e.g. private conservation and voluntary land acquisition) and binding instruments (e.g. expropriation and statutory land reallocation).

Provincial governments initially used sectoral area-based processes

Following the decentralisation of tasks in 2011 and adoption of the Nature Pact (2013), most provinces initially opted for a more sectoral area-based approach to completing the NEN. These area-based processes were built around the nature conservation objectives and any other policy or local objectives were of secondary importance. Most provinces initially preferred a voluntary route to land acquisition and private conservation. In such area-based processes it is difficult to achieve 100% of the conservation objectives because this depends to a considerable extent on the willingness of landowners to take up private conservation and cooperate on land acquisition.

To meet their obligations provincial governments are increasingly adopting binding instruments

Under pressure to meet international obligations (the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive) and national objectives under the former nitrogen emissions reduction policy (the Programmatic Approach to Nitrogen (PAS)), over the years a majority of provinces (8) have decided to permit expropriation in complex area-based processes involving mainly EU biodiversity obligations. By the beginning of 2020 the provinces had a total of 37 'imposed land use plans' (*inpassingsplannen*) in preparation or adopted that permit the use of expropriation procedures to acquire land for the NEN (*inpassingsplannen* are legally binding local land use plans prepared by the provincial government instead of the municipality).

In binding sectoral area-based processes it is easier to achieve 100% of the objectives because it is possible to force landowners to cooperate through the use of expropriation procedures. However, the requisite procedures are time-consuming and costly and mean that full compensation has to be paid to acquire the land. Moreover, there must be a political willingness to actually deploy these instruments to achieve nature conservation objectives.

Nature conservation via integrated area-based processes is less popular

Despite the fact that the majority of provinces have opted for more or less sectoral area-based processes to meet NEN objectives, some provinces still prefer to establish new nature through the use of, mostly voluntary, integrated area-based process. Curiously, the existing binding land reallocation instrument under the Rural Planning Act (WILG), which is eminently suited to this type of integrated area-based process (see Boonstra et al., 2014), is no longer used by the provinces to achieve nature conservation objectives. Statutory land reallocation is intended precisely to ensure a combination of agricultural and other local objectives, such as nature conservation objectives.

Integrated voluntary area-based processes provide more possibilities for trade-offs between interests and for pooling and reallocating parcels of land. This offers possibilities for nature conservation by combining conservation objectives with other objectives, such as improvements to the agricultural structure or recreation. However, these processes are often time-consuming and success depends on the availability of land on the regional land market (and opportunities to buy land for exchange).

Monitoring and enforcement of conservation management

Conservation management and the improvement of ecosystem and habitat quality within the NEN fall under the responsibility of the provinces. The main instruments available to the provinces to secure conservation management are the conservation management plan and the conservation management grant scheme (SNL). Monitoring of ecosystem and habitat quality is necessary to evaluate whether or not management is adequate and the conservation objectives are being achieved. Certified conservation managers are themselves responsible for monitoring and to this end make use of the national monitoring system set up in 2014.

Provincial governments take different approaches to monitoring and enforcement

Provincial governments make use of different instruments, where necessary, to stimulate conservation managers to improve the effectiveness of the measures they take: through dialogue and supervision, making funds available to develop and exchange expertise, and/or imposing and overseeing qualitative obligations (with possible deterrent effect). The choice of instruments depends on the problem definition or the particular part of the problem which is being addressed. What is needed to improve the quality of management? Is that information exchange and coordination, new knowledge, additional management or improving the expertise of land managers?

Despite the choice of different instruments (dialogue, knowledge development in pilot projects with extra management measures and deploying an enforcement officer for qualitative obligations) the provinces usually adopt a facilitating role. Monitoring and enforcement of conservation management focuses on ecological objectives and there is no attention to the wider ambitions in the Nature Pact (increasing social engagement and linking nature and economy).

Provincial governments are reluctant to deploy legal enforcement for conservation management

Weak ecosystem quality is often down to environmental conditions that conservation managers can do little about, but there may be other causes, such as negligence or a lack of knowledge among managers, and some agreed management measures are not always enough to bring about the desired ecosystem quality. These types of causes can be effectively addressed by additional provincial measures to raise the knowledge of conservation managers and by providing grant aid for extra measures or enforcement.

When management is inadequate, for example if it is overdue or insufficiently informed, the owner is given the opportunity to restore the conservation status and improve the management regime. If no or inadequate action is taken, the provinces can take legal enforcement measures (e.g. impose fines, reclaim grants). Provinces tend to be reluctant to take such steps, though, because conservation management has traditionally been based on trust. Moreover, little experience has been gained with legal enforcement and in practice it is often difficult to demonstrate that managers have been negligent in carrying out the necessary conservation measures. This has become apparent over the past few years in the province of Utrecht, where the provincial government has taken steps to enforce qualitative obligations in conservation management. Determining a deterioration in ecosystem quality is usually not enough to establish the negligence of the manager, because the deterioration could well have been caused by external factors such as environmental conditions.

Buffer zone policy

Buffer zones around the NEN are designed to reduce the negative environmental influences on nature and to create a more gradual transition between the 'dark green' natural areas and the surrounding – often intensively managed – farmland. Several provinces have designated zones around the NEN where stakeholders are encouraged to incorporate nature conservation into their activities, business models and land management practices. Farmers are usually the main target group for this policy, but more diversified forms of nature-inclusive businesses are also encouraged. In most provinces this 'buffer zone policy' is still in its infancy (see also Gerritsen et al., 2020).

Buffer zone policy offers the greatest potential for 'light green' ecosystem types where forms of agricultural use remain possible. Farm businesses outside the NEN have more possibilities to achieve conservation objectives, especially where these are based on the specific skill sets and opportunities available to these businesses rather than on strictly defined conservation objectives. The question then is whether or not the resulting 'nature' is an adequate addition to the 'dark green' natural areas. This question goes beyond the remit of this study.

Just as for private conservation, it is primarily farmers with alternative business models (organic, rural estate and diversified agricultural businesses) who are interested. Interest among conventional farmers is less because it is difficult for them to incorporate nature into their farming practices.

Land, designated agricultural use and flexible conservation objectives are success factors

Instruments that appear to work well are offering land (via lease or sale with nature conservation conditions), actively approaching farmers, and a flexible approach to drawing boundaries and setting conservation objectives. Retaining the designated agricultural use in the local land use plan (the legally binding *bestemmingsplan*) is also important.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Voor u ligt een van de vijf achtergronddocumenten bij de tweede Lerende Evaluatie Natuurpact met een verslag en analyse van de cases bij de realisatie van het Natuurpact. Dit rapport dient als verantwoording van onderdelen van het eindrapport van de tweede Lerende evaluatie Natuurpact. In het rapport staat de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland centraal. Dit is namelijk de belangrijkste hoofdstrategie van Rijk en provincies om de biodiversiteitsdoelen te realiseren. De belangrijkste afspraken hierover zijn vastgelegd in het Natuurpact (2013). Binnen het Natuurnetwerk gaat het voornamelijk om het vergroten van het Natuurnetwerk door middel van het inrichten van 80.000 ha (voornamelijk) landbouwgrond voor eind 2027. Daarnaast zal de kwaliteit van de natuur in het Natuurnetwerk omhoog moeten door beheer van bestaande natuur en verbetering van milieu- en watercondities ten behoeve van het Natuurnetwerk. Naast het vergroten van de biodiversiteit streven provincies er ook naar om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten en natuur en economie met elkaar te verbinden. Binnen de ambitie biodiversiteit ligt veel nadruk op het realiseren van de Europese natuurverplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de in dat kader aanwezige Natura 2000-gebieden, die voor een groot deel binnen het Natuurnetwerk Nederland liggen.

In deze studie gaan we in op de belangrijkste realisatie strategieën van provincies voor realisatie van het Natuurnetwerk. Deze strategieën zijn in een eerdere inventarisatie in beeld gebracht (De Wit et al., 2018). Het doel van deze studie is om meer zicht te krijgen op de ervaringen met de toepassing van deze strategieën in de praktijk. Om deze reden hebben we vier sturingsstrategieën van provincies geselecteerd, namelijk zelfrealisatie, gebiedsprocessen, monitoring & handhaving beheer en schilbeleid (zie verder par. 1.4). Voor elke strategie zijn vervolgens 2 of 3 provincies (casestudies) geselecteerd waarin we nader hebben gekeken naar de werking van de specifieke provinciale sturingsstrategie in de praktijk en de succes- en faalfactoren hierbij. De resultaten van deze casestudies zijn vervolgens in groepsreviews besproken met andere provincies en maatschappelijke partijen, om zodoende meer generieke uitspraken over de werking van deze strategie op landelijk niveau te kunnen doen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de beleidscontext van de decentralisatie van het natuurbeleid en het Natuurpact (par. 1.2), op de vraagstelling van dit onderzoek (par 1.3) en de methode van onderzoek (par 1.4).

1.2 Decentralisatie en Natuurpact

Het Natuurpact (2013) is het voorlopige sluitstuk van de decentralisatie van het natuurbeleid van Rijk naar provincies. In feite speelden provincies al vanaf het begin van de uitvoering van het moderne natuurbeleid rond 1990 een belangrijke rol. Deze rol is in de loop van de jaren steeds verder uitgebouwd (zie verder Kuindersma et al., 2015).

Eind 2010 kondigde het kabinet-Rutte I een bezuiniging van 600 miljoen euro aan op het natuurbeleid en een verdere decentralisatie naar provincies. De Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het centrale concept in het natuurbeleid tot dan toe, zou in herijkte vorm worden gerealiseerd. Het natuurbeleid moest goedkoper en efficiënter worden door de resterende middelen gericht in te zetten voor het realiseren van de Europese natuurverplichtingen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (m.n. de Natura 2000 gebieden) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Natura 2000 is de ruimtelijke uitwerking van de Europese Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992) en omvat grote delen van de EHS. De provincies kregen in 2010 de opdracht om de ambities

voor nieuwe natuur (in de EHS) te beperken tot de opgaven die direct bijdragen aan het realiseren van deze Europese natuurverplichtingen. Daarnaast was de decentralisatie ook bedoeld om het natuurbeleid dichterbij de gebieden en de burger te brengen (Kuindersma et al. 2015).

Het Natuurpact dat Rijk en provincies op 18 september 2013 hebben gesloten, bracht een plus bovenop de eerdere decentralisatieafspraken en maakt een deel van de eerdere bezuinigingen ongedaan. Op dat moment wordt de EHS ook omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland. Rijk en provincies spreken af om in de periode 2011 t/m 2027 minimaal 80.000 ha nieuwe natuur te realiseren en bovendien de kwaliteit van de bestaande natuur te verbeteren. Daarnaast kwamen particuliere beheerders en terreinbeherende natuurorganisaties voortaan in dezelfde mate in aanmerking voor beheer van en verwerving voor het Natuurnetwerk. Gelijkberechtiging van al deze private partijen (inclusief Staatsbosbeheer) was hierbij het uitgangspunt (zie ook Fontein et al. 2017). Voortaan werd van alle natuurbeheerders en grondeigenaren een substantiële bijdrage gevraagd in de verwerving en inrichting van nieuwe natuur.

Daarnaast werd het rijksgeld voor natuur voortaan in het Provinciefonds gestort, waardoor de directe verticale verantwoording van provincies aan het Rijk over de precieze besteding van dit geld kwam te vervallen. Bovendien werd de landelijke uitvoeringsorganisatie – de Dienst Landelijk Gebied (DLG) – opgeheven en een groot deel van de betreffende capaciteit en grond verdeeld over de provincies. Provincies kregen op deze manier nu echt de mogelijkheden om het natuurbeleid op eigen wijze uit te voeren en vorm te geven.

In 2015 kwam de Rijksoverheid (mede op verzoek van de provincies) met het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Met het PAS wilde de overheid de hoeveelheid stikstof in de natuur (stikstofdepositie) terugdringen. Dit programma bood ruimte aan nieuwe activiteiten die stikstof uitstoten zoals wegebouw, uitbreiding van landbouwbedrijven of woningbouw. Dit was noodzakelijk geworden omdat deze plannen anders vaak geen natuurvergunning konden krijgen vanwege de nadelige effecten op kwetsbare Natura 2000-gebieden. In het kader van het PAS werd ook extra geïnvesteerd in herstelmaatregelen in en rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden, zoals het plaggen of kappen van bossen in bestaande natuurgebieden of het verhogen van de waterstanden (hydrologische maatregelen). Hier was in het kader van het Natuurpact (2013) ook al extra geld voor beschikbaar gesteld.

Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State het verlenen van vergunningen op basis van het Programma Aanpak Stikstof ongeldig verklaard. Hiermee ontstond de zogenaamde stikstofcrisis, die extra maatregelen om de stikstofuitstoot te beperken en natuurherstel te versnellen, noodzakelijk maakt. De effecten van de stikstofcrisis op de cases in dit rapport zijn niet in beeld gebracht omdat de case-analyses allemaal voor de zomer van 2019 zijn uitgevoerd. Dit geldt ook voor de effecten van de Coronacrisis. Zie voor meer informatie over de betekenis van Corona voor dit onderzoek de paragraaf die we in het eindrapport van de Lerende Evaluatie Natuurpact hierover hebben opgenomen.

1.3 Vraagstelling

Het doel van dit deelproject van de Lerende Evaluatie Natuurpact was om kennis te vergaren over de vormgeving van, de ervaringen met, de effecten van en de mogelijkheden van provinciale beleidsstrategieën voor het vergroten en beheren van het Natuurnetwerk. Onder vergroten gaan we in op de ambities om het Natuurnetwerk uit te breiden met nieuwe hectares. Dit noemen we de ontwikkelopgave. In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken om tot en met 2027 in totaal 80.000 ha nieuwe natuur (voor het Natuurnetwerk) te realiseren. Meestal houdt dit het omvormen van landbouwgrond naar natuurgrond in. Dat kan via het aankopen van grond of via het afsluiten van contracten met de huidige eigenaren. Dit omvat ook de hectares die bijvoorbeeld worden vernat of als buffer dienen rondom een bestaand natuurgebied (zoals rond de PAS). Bij beheer gaat het vooral over de bestaande natuurgebieden binnen het Natuurnetwerk. Beheer kan dan gericht zijn op instandhouding van bepaalde natuurtypen, op de omvorming van het ene naar het andere natuurtype (bv. van bos naar heide), op procesbeheer/stimuleren van natuurlijke processen of op effectgerichte maatregelen zoals plaggen of vernatting (bv. door dempen van sloten) etc.

Bij deze doelstelling horen de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke strategieën hanteren provincies om (a) het Natuurnetwerk te vergroten en (b) de kwaliteit van het beheer van bestaande natuurgebieden te verhogen (2011-2019)?
2. Wat waren de verwachtingen van provincies van deze strategieën?
 - a. Welke bijdrage(n) moest deze strategie leveren aan verbeteren biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid natuur en verbinding natuur & economie?
 - b. Op welke manier(en) verwachtten provincies dat deze bijdrage(n) worden gerealiseerd?
3. In hoeverre zijn deze verwachtingen uitgekomen en hoe is dit succes/falen te verklaren?
4. Op welke manieren is de effectiviteit (m.b.t. biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid, verbinding natuur & economie) van deze strategieën te vergroten?

1.4 Methode van onderzoek

In deze studie hebben we gekozen voor onderzoek in twee rondes. In de eerste ronde stond het leveren van een overzicht van provinciale strategieën om het Natuurnetwerk te vergroten en de kwaliteit van het beheer te verbeteren, centraal (onderzoeksvraag 1). Hiervoor hebben we in het voorjaar van 2018 (groeps-) interviews met provinciale medewerkers uitgevoerd bij alle 12 provincies. Deze resultaten zijn geanalyseerd en hierover is ook afzonderlijk gerapporteerd⁵. De voorlopige resultaten zijn ook ter commentaar teruggelegd aan de respondenten en besproken in de IPO-werkgroep Natuurbeleid (4 september 2018).

Op basis van dit tussenproduct hebben we een selectie gemaakt van provinciale strategieën, die we in de tweede ronde via casestudies hebben geanalyseerd. Uitgangspunt bij deze selectie was de selectie van twee provinciale strategieën rond vergroten Natuurnetwerk (ofwel realisatie van de opgave van 80.000 ha nieuwe natuur) en twee strategieën rondom beheer en herstel bestaande natuur in het Natuurnetwerk. De belangrijkste criteria voor de selectie van provinciale strategieën waren het feit dat provincies concrete ervaringen hebben opgedaan met de toepassing van de strategie in de uitvoering en het feit dat de strategie in meerdere provincies wordt toegepast.

Tabel 1.1: *Overzicht geselecteerde casestudies en bijbehorende ingebedde casestudies in deze studie*

	Provinciale strategie	Casestudies	Gebiedscases (Ingebedde casus)
Vergroten Natuurnetwerk	Zelfrealisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Zuid-Holland (gebiedsconvenanten) • Noord-Brabant (GOB) • Fryslân (Natuur mei de mienskip) 	Krimpenerwaard Halsters Laag -
	Gebiedsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> • Groningen (Integrale gebiedsprocessen) • Overijssel (Samen werkt beter) • Gelderland (Gelderse gebiedenaanpak) 	Westerwolde Engbertsdijksvenen Aaltense Goor en de Zumpe
Beheer en herstel bestaande natuur	Monitoring en handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • Utrecht (Handhaving kwalitatieve verplichtingen) • Gelderland (Kwaliteitsimpuls graslanden) • Noord-Holland (Natuurdialog Duingebied) 	n.v.t.
	Schilbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Noord-Brabant (Ondernemend Natuurnetwerk Brabant) • Zeeland (Multifunctionele bufferzones) 	Landgoed de Koekoek Gebiedsproces Burghsluis

Vervolgens zijn per strategie 2-3 provincies geselecteerd voor het casestudie onderzoek. De selectie is weergegeven in tabel 1.1 en de precieze argumenten voor deze keuzes zijn verder beschreven in de

⁵ De Wit et al. (2018), Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën. Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. WOt-paper 49, Wageningen.

betreffende hoofdstukken. Bij de selectie is rekening gehouden met een zekere variatie tussen provincies in de manier waarop de strategie wordt ingevuld en een spreiding van casestudies over provincies. Daarnaast was de ambitie om zoveel mogelijk provincies via een casestudie bij de Lerende Evaluatie Natuurpact te betrekken. Hierbij heeft afstemming plaatsgevonden met het deelproject maatschappelijke betrokkenheid (Bouwma et al., 2020) waarin ook is gewerkt met casestudies. Ook deze selectie is voorgelegd aan de IPO-werkgroep natuurbeleid en de maatschappelijke klankbordgroep bij de Lerende Evaluatie Natuurpact om te voorkomen dat cases op basis van onjuiste veronderstellingen werden geselecteerd en ervoor zorg te dragen dat dit ook cases zijn waar provincies (collectief) van kunnen leren. Concreet heeft dit opgeleverd dat de case Fryslân is toegevoegd aan onze oorspronkelijke selectie omdat de provincie Fryslân graag wilde leren van dit nog vrij prille initiatief.

Per strategie is vooraf een set aan verwachtingen opgesteld over de veronderstelde werking en mogelijke effecten van deze strategie op biodiversiteit en (indien van toepassing) ook op het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de relatie natuur & economie. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op de eerste ronde van interviews bij provincies (zie hiervoor) en eerder onderzoek uitgevoerd in het kader van de eerste Lerende evaluatie Natuurpact (Kuindersma et al., 2017). Om de vergelijkbaarheid van de verschillende casussen binnen een strategie te vergroten, hebben we per strategie een uniforme set aan verwachtingen geformuleerd op basis van de interviewronde bij provincies. Het nadeel van uniforme verwachtingen is dat dit niet altijd recht doet aan de verschillen tussen de provincies. De verwachtingen zijn in de loop van het onderzoek steeds bijgesteld op basis van nieuwe inzichten uit de casestudies en groepsreviews. De precieze verwachtingen per strategie presenteren we in de betreffende hoofdstukken 2 t/m 5.

Om de verwachtingen te toetsen hebben we gekozen voor een casestudie-ontwerp op twee niveaus: provinciale casestudies (provinciale strategie) en ingebedde gebiedscases. Op provinciaal niveau is gekeken naar de vormgeving en uitvoering van de bredere provinciale strategie. Vervolgens is binnen deze provinciale strategie een gebiedscase geselecteerd. Meestal is dat een lokaal project of gebiedsproces waarin de provinciale strategie in de praktijk wordt toegepast. De selectie van de gebiedscase heeft plaatsgevonden op basis van de criteria: (1) representativiteit - de ingebedde casus moet iets zeggen over de betreffende provinciale strategie en (2) ervaringen met concrete toepassing van de strategie – dit betekent dat de strategie bij voorkeur al is of wordt toegepast in het betreffende gebied of project.

De keuze voor een casestudiedesign met daarbinnen (in sommige casestudies) nog ingebedde gebiedscases (per provincie) is vooral gemaakt vanwege de wens om meer inzicht te krijgen in het succes- en falen van het beleid (onderzoeksvraag 3). Landelijke voortgangsgegevens, bijvoorbeeld rondom het vergroten van het Natuurnetwerk, bieden inzicht in het realisatietempo, maar juist minder inzicht in de verklaring. Casestudies op provinciaal niveau en gebiedsniveau (ingebedde casestudies) verschaffen dus aanvullende informatie over succes- en faalfactoren en bieden ook handvatten voor betrokken provincies en stakeholders om van elkaar te leren en te komen tot handelingsperspectieven.

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

- Interviews met stakeholders op provinciaal niveau en op het niveau van de ingebedde casus;
- Documentenanalyse;
- Secundaire analyses.

Binnen de casestudies is een aantal semigestructureerde interviews afgenomen bij centrale stakeholders die betrokken zijn bij de provinciale strategie en/of de ingebedde casus (zie bijlage 1). Daartoe is per strategie een algemene vragenlijst opgesteld op basis van de voorlopige verwachtingen, die voor elk interview op basis van relevantie en beschikbare kennis is aangepast. In de gesprekken is de vragenlijst voornamelijk als een checklist gebruikt. Alle interviews zijn opgenomen. De opnames zijn vervolgens gebruikt voor de verslaglegging. Van elk interview is een uitgebreid verslag gemaakt dat vervolgens ter commentaar aan de respondent is voorgelegd. Na eventuele aanpassingen zijn de verslagen definitief gemaakt en opgeslagen op een gemeenschappelijke schijf. In de documentenanalyse zijn vooral provinciale documenten geanalyseerd

waarin de nieuwe strategie is beschreven. Er is gekeken naar formele beleidsdocumenten, ambtelijke notities, briefwisselingen, contracten en intentieovereenkomsten met externe partijen, projectplannen en overige beschikbare documenten. In een aantal cases (Zuid-Holland, Overijssel en Noord-Brabant) is ook gebruik gemaakt van eerdere analyses en interviewverslagen, vanuit de casestudies bij de eerste Lerende Evaluatie Natuurpact (Kuindersma et al., 2017).

Na de casestudies is per strategie een groepsreview georganiseerd met als doel om de bredere geldigheid van de conclusies te onderzoeken en ook voor provincies en andere stakeholders om van elkaars ervaringen te leren. Voor deze groepsreviews zijn alle geïnterviewden uitgenodigd alsmede ook andere geïnteresseerde provincie-medewerkers (via de IPO-werkgroep natuur) en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. In deze groepsreviews stond de eerste analyse van onderzoeksresultaten (uit de casestudies) centraal. Daarbij konden direct betrokken stakeholders reageren op onze eerste bevindingen (reflectie) en was er ook ruimte voor onderlinge interactie en het inbrengen van ervaringen uit andere provincies. We hebben groepsreviews georganiseerd rond de thema's zelfrealisatie en gebiedsprocessen in het Natuurnetwerk, monitoring & handhaving natuurbeheer en landbouw & schilbeleid (samen met deelproject landbouw). Veel betrokkenen bleken het te waarderen om te leren van elkaars ervaringen met de toepassing van bepaalde beleidsstrategieën in de praktijk. Soms leverde dat heel concreet een vervolg op doordat aanwezigen nog eens met elkaar contact opnamen. Naar aanleiding van de groepsreview over monitoring en handhaving werd zelfs een vervolgspraak gemaakt tussen provincies om van elkaar te leren rondom het thema handhaving in natuurbeheer.

Van elke groepsreview is een verslag gemaakt. De concepten van deze verslagen zijn voorgelegd aan de aanwezigen en vervolgens vastgesteld en gepubliceerd via de projectwebsite van de lerende evaluatie Natuurpact⁶. De verslagen van de groepsreviews zijn gebruikt voor de definitieve analyse in dit rapport.

De concept-analyses per casestudie zijn vervolgens ook voorgelegd aan alle respondenten om te controleren op feitelijke onjuistheden en omissies. Het commentaar op deze analyses is verwerkt in de definitieve hoofdstukken in dit rapport. Aanvullende informatie over de voortgang in de casussen is meegenomen tot het voorjaar van 2019, tenzij anders is aangegeven.

Aanvullend op de algemene inventarisatie van provinciale strategieën, hebben we in december 2019 nog een vragenlijst onder provincies uitgezet met vragen over de (mogelijke) toepassing van onteigening en wettelijke schadeloosstelling (t.b.v. realisatie ontwikkelopgave Natuurnetwerk) in gebiedsprocessen via het opstellen van inpassingsplannen/bestemmingsplannen. De antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in hoofdstuk 3 (tabel 3.1).

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de strategie zelfrealisatie ten behoeve van het vergroten van het Natuurnetwerk. Hoofdstuk 3 behandelt de strategie gebiedsprocessen. Provincies zetten deze strategie in vele varianten in om het Natuurnetwerk te realiseren. Hoofdstuk 4 gaat over de monitoring en handhaving van natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk en hoofdstuk 5 behandelt de (vrij nieuwe) strategie van schilbeleid die kan dienen als een soort buffer tussen het Natuurnetwerk en intensieve landbouwgebieden. In hoofdstuk 6 vatten we tenslotte de belangrijkste conclusies per strategie nog eens samen en geven we een aantal handelingsopties voor verbetering van deze strategieën.

⁶ <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/publicaties>

2 Zelfrealisatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de provinciale strategie zelfrealisatie. Zelfrealisatie is een strategie van provincies om het Natuurnetwerk te realiseren via het maken van afspraken met grondeigenaren over het omvormen van landbouwgrond naar natuur en/of het beheer van deze nieuwe natuurgebieden. De term zelfrealisatie wordt door provincies soms verschillend gebruikt. Vaak wordt zelfrealisatie gebruikt als aanduiding voor het realiseren van nieuwe natuur op de eigen grond door een private partij (agrariër, landgoedeigenaar etc.). In het verleden werd hiervoor ook wel de term particulier natuurbeheer gebruikt. Dit begrip staat over het algemeen tegenover het realiseren van nieuwe natuur door grondverwerving. Dit duidt op een overheid (provincie) die landbouwgrond koopt, omzet in natuurgrond en vervolgens overdraagt aan een terreinbeherende natuurorganisatie (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, provinciale landschappen).

In de praktijk is het onderscheid tussen beide realisatiestrategieën sinds de decentralisatie en de gelijkberechtigingsdiscussie echter een stuk diffuser geworden. Hierdoor kunnen in de praktijk en ook tussen provincies verschillen ontstaan in de manier waarop beide begrippen worden gebruikt en kan er verwarring ontstaan over wat er mee wordt bedoeld. Zo wordt ook het kopen en inrichten van landbouwgrond door terreinbeherende natuurorganisaties door sommige provincies gezien als zelfrealisatie. Ook kan een private partij grond aankopen en vervolgens overdragen aan een terreinbeheerder of een provincie grond kopen en vervolgens in eigendom of pacht geven bij de particuliere eigenaar. Deze vormen worden soms onder grondverwerving gerekend en soms onder zelfrealisatie.

Voor de evaluatie Natuurpact willen we graag provincies met elkaar kunnen vergelijken. Om deze reden hanteren we in dit rapport de volgende definitie van zelfrealisatie:

Zelfrealisatie is een strategie om nieuwe natuur te realiseren waarbij de grondverwerving van landbouwgrond dan wel functieverandering (van landbouw naar natuur) door een privaat persoon, een bedrijf of een private organisatie (niet zijnde Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of Provinciaal landschap) wordt verzorgd.

We starten met een beschrijving van de strategie en de belangrijkste verwachtingen daarbij (paragraaf 2.2). Vervolgens gaan we in op de praktijkervaringen met zelfrealisatie in de provincies Zuid-Holland (paragraaf 2.3), Noord-Brabant (paragraaf 2.4) en Fryslân (paragraaf 2.5). We sluiten af met een reflectie op de verwachtingen (paragraaf 2.6).

2.2 Beschrijving strategie, verwachtingen en caseselectie

2.2.1 Zelfrealisatie in provinciaal natuurbeleid

Zelfrealisatie is een van de mogelijke strategieën van provincies om de resterende ontwikkelopgave nieuwe natuur en daarmee het Natuurnetwerk Nederland (NNN) te realiseren. Naast zelfrealisatie onderscheiden provincies ook andere instrumenten om het NNN te realiseren. Dit zijn: (1) het inrichten van eerder verworven provinciale grond; (2) vrijwillige grondverwerving en (3) grondverwerving via dwingende instrumenten, zoals onteigening of wettelijke herverkaveling.

Vrijwel alle provincies hebben bij de start van het Natuurpact een voorkeur voor zelfrealisatie⁷. De redenen voor de voorkeur voor zelfrealisatie zijn per provincie verschillend. Het kan gaan om het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak onder grondeigenaren, om het verbinden van natuur en economie of het besparen van kosten en tijd voor de provincie (bv kosten van grondverwerving en aanbestedingsprocedures). Daarbij is de wens (en verwachting) van veel provincies dat zelfrealisatie vergelijkbare natuurresultaten oplevert als realisatie via grondverwerving en beheer door Natuurbeschermingsorganisaties. De beoogde natuurdoelen zijn binnen het Natuurnetwerk dan ook meestal vrij nauwkeurig vastgelegd, zowel ruimtelijk (in een concrete begrenzing) als in kwaliteit (in concrete natuurdoelen). Binnen het Natuurnetwerk zijn de internationale natuurdoelen vanuit Natura 2000 nog specifiek omschreven en vastgelegd in de Natura 2000 aanwijzingen en beheerplannen. Het risico bij zelfrealisatie is wel dat particulieren en agrariërs gaan kiezen voor ecologisch minder ambitieuze natuurdoelen en beheertypen en dat zelfrealisatie leidt tot versnippering van het Natuurnetwerk (zowel ruimtelijk als door het groeiend aantal eigenaren). Overigens passen provincies zelfrealisatie vaak toe in gebiedsprocessen, waarin ook weer gewerkt kan worden met een vrijwillige of een meer dwingende aanpak (zie verder hoofdstuk 3). Dit gebiedsproces vormt dus de context waarbinnen zelfrealisatie meestal wordt toegepast.

2.2.2 Verwachtingen

Op basis van een eerdere analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën (De Wit et al., 2018), hebben we de volgende verwachtingen geformuleerd omtrent de werking en effecten van de strategie zelfrealisatie:

1. Met zelfrealisatie (door bestaande grondeigenaren) is een belangrijk deel van de opgave nieuwe natuur te realiseren met beoogde natuurkwaliteit.
2. Door zelfrealisatie ontstaan er mogelijkheden voor nieuwe verdienmodellen die natuurrealisatie en ondernemerschap hand in hand laten gaan.
3. Zelfrealisatie zorgt voor een grotere diversiteit van initiatiefnemers voor natuurrealisatie en vergroot daarmee de betrokkenheid van deze initiatiefnemers bij de natuur.
4. De provincie faciliteert met passende instrumenten zelfrealisatie door grondeigenaren.

2.2.3 Caseselectie

In dit hoofdstuk hebben we ervoor gekozen om de concrete ervaringen met zelfrealisatie in drie provincies (of cases) nader uit te werken. Dat zijn de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Fryslân. De cases Zuid-Holland en Noord-Brabant zijn gekozen omdat deze provincies al vrij snel na de decentralisatie (2011) expliciet de nadruk hebben gelegd op zelfrealisatie als voorkeursstrategie voor realisatie Natuurnetwerk. Dat betekent ook dat we mogen verwachten dat in deze provincies ook concrete ervaringen zijn opgedaan met het toepassen van deze strategie. In de case Zuid-Holland is vooral gebruik gemaakt van de ervaringen met zelfrealisatie in de Krimpenerwaard. Hier ligt ook het grootste deel van de resterende ontwikkelopgave van deze provincie. In Noord-Brabant staan de ervaringen met zelfrealisatie van het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) centraal. Het GOB is in 2014 opgericht door de provincie Noord-Brabant met als doel om in 2027 een robuust Natuurnetwerk Brabant te realiseren. Daarbij is specifiek gekeken naar de ervaringen met zelfrealisatie in het gebied Halsters Laag. In beide cases/provincies gaat het vooral om zelfrealisatie door de bestaande grondeigenaren.

De case zelfrealisatie in de provincie Fryslân is van een iets andere orde. Hier hebben zeven natuur- en landbouworganisaties, in het kader 'Right to Challenge', een plan opgesteld om de realisatie van de gehele resterende ontwikkelopgave over te nemen van de provincie Fryslân. In dit plan speelt overigens zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren ook een belangrijke rol. In deze case staat dit initiatief vooral centraal en zijn er nog geen concrete ervaringen met de uitvoering.

⁷ PBL & WUR (2017). Lerende evaluatie Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving.

2.3 Zelfrealisatie in Zuid-Holland

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de ervaringen met de toepassing van de strategie zelfrealisatie bij realisatie van het Natuurnetwerk in de provincie Zuid-Holland in de periode 2011 t/m najaar 2019. Vanwege het feit dat de grootste resterende ontwikkelopgave Natuurnetwerk in Zuid-Holland zich in het gebied Krimpenerwaard bevindt, ligt de meeste nadruk op de ervaringen vanuit het gebiedsproces Krimpenerwaard.

We starten met een beschrijving van het Zuid-Hollandse beleid voor realisatie van de ontwikkelopgave Natuurnetwerk (2.3.2). Vervolgens gaan we in op de beschrijving van het gebiedsproces rondom het realiseren van het Natuurnetwerk in de Krimpenerwaard en de ervaringen met zelfrealisatie (2.3.3).

2.3.2 Realisatie Natuurnetwerk Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft als ambitie om in de periode 2011 – 2027 nog ongeveer 3.300 hectare nieuwe natuur te realiseren voor het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Het merendeel van de opgave wordt gerealiseerd in de Krimpenerwaard (2.250 hectare) en in Gouwe-Wiericke (825 hectare). Daarnaast zijn er nog verschillende kleinere gebieden met een natuurontwikkelopgave. Om de resterende natuuropgaven te realiseren moet de provincie vanaf 1 januari 2019 nog meer dan 1.300 hectare grond verwerven (Provincie Zuid-Holland, 2018). De provincie heeft ervoor gekozen om zich bij de natuurontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk te focussen op het realiseren van internationale verplichtingen, met name Natura-2000 (VHR) en de Kaderrichtlijn water (KRW). Daarnaast wil de provincie nog diverse ecologische verbindingzones tussen natuurgebieden realiseren.

Zuid-Holland streeft naar 100% doelbereik op de internationale biodiversiteitsdoelen. Op dit moment haalt de provincie 65% van die doelstelling binnen het Natuurnetwerk, de andere 35% wil zij buiten het Natuurnetwerk realiseren. In de Visie Rijke Groen-Blauwe Leefomgeving (2018) beschrijft de provincie haar visie op het omgevingsbeleid. In deze visie zijn vijf speerpunten aangeduid:

1. Gezonde leefomgeving voor mens en natuur
2. Groenblauw in en om de stad
3. Landschap en duurzame landbouw
4. Beheren, ontwikkelen en beschermen
5. Beleven en genieten van de leefomgeving

Het realiseren van het NNN raakt vooral aan de 3^e en 4^e pijler van deze visie. Om draagvlak te creëren voor natuur acht de provincie het belangrijk dat economie en ecologie in balans zijn (Provincie Zuid-Holland, 2018). Om de natuurdoelstellingen in de provincie haalbaar te maken wordt daarom ingezet op het behouden en verduurzamen van landbouw in combinatie met natuur, zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk. Daarnaast heeft de provincie een lijst opgesteld met 40 iconsoorten, hiermee geeft zij vorm aan actieve soortenbescherming (Provincie Zuid-Holland, 2018). Op het gebied van water streeft de provincie naar een waterkwaliteit die optimaal is voor zowel de leefomgeving als de economie. In de Visie geeft de provincie aan dat natuurontwikkeling en -beheer een integrale opgave is waarbij drie systemen samenkomen: ecologie, water en recreatie.

Om de natuuropgaven in Zuid-Holland te realiseren zet de provincie in op zelfrealisatie. Zelfrealisatie is een relatief nieuwe strategie om natuur te realiseren en staat ook centraal in de gebieden Gouwe Wiericke en de Krimpenerwaard. Bij zelfrealisatie kunnen de huidige grondeigenaren (meestal agrariërs) op eigen grond de gewenste natuur- en waterdoelen realiseren. Op sommige plekken blijft agrarisch medegebruik van gronden ook binnen het Natuurnetwerk mogelijk. Hierdoor hoeft de grond niet overal meer een volledige natuurbestemming te krijgen en is op die plekken ook nog aangepast agrarisch gebruik mogelijk. Het provinciale motief om zelfrealisatie toe te passen was in eerste instantie (2011-2012) vooral financieel: er waren te weinig middelen om het herijkte Natuurnetwerk realiseren. Inmiddels zijn met het Natuurpact (2014) meer Rijksmiddelen beschikbaar en is zelfrealisatie met name bedoeld om draagvlak voor natuurontwikkeling te creëren in de regio. Door

grondeigenaren te betrekken bij de uitvoering van het beleid poogt de provincie meer draagvlak te creëren voor het natuurbeleid.

Naast natuurontwikkeling zijn bodemdaling en klimaatverandering belangrijke thema's in Zuid-Holland, met name in het Veenweidegebied zoals in de Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke. Om bodemdaling en klimaatverandering tegen te gaan, en om de natuurdoelstellingen te kunnen halen streeft de provincie naar een integrale aanpak. Overigens wil de provincie, om ook 100% van de internationale natuurdoelstellingen te kunnen halen, ook buiten het NNN natuurdoelen realiseren. Dit kan door verduurzaming in de landbouw, maar ook in de steden en recreatiegebieden.

Natuur wordt in de provincie voornamelijk gerealiseerd in gebiedsprocessen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de natuuropgaven legt de provincie zoveel mogelijk neer bij gemeenten en waterschappen. De provincie sluit dan een gebiedsovereenkomst met de gemeente en/of het waterschap. In de gebiedsovereenkomst worden afspraken vastgelegd over de doelstellingen, middelen en organisatie van de opgave. Hiermee worden de gemeenten en/of waterschappen als opdrachtnemer verantwoordelijk voor het realiseren van de opgave. De provincie is opdrachtgever en faciliteert het proces met geld, menskracht en grond. De gebiedspartijen mogen zelf bepalen hoe ze de natuurdoelen van de provincie gaan realiseren.

De aanpak van de uitvoering van de natuuropgaven verschilt per gebied. In zowel de Krimpenerwaard als in Gouwe Wiericke wordt de strategie van zelfrealisatie toegepast voor natuurontwikkeling. De context en complexiteit van de gebieden zijn echter verschillend. Zo ligt de uitvoering van de natuuropgaven in de Krimpenerwaard, bij één gemeente en één waterschap die gezamenlijk de stuurgroep vormen. In Gouwe Wiericke bestaat de stuurgroep uit vier gemeenten en twee waterschappen. Daarnaast is in de gebiedsovereenkomst van Gouwe Wiericke de integraliteit van de opgave specifiek vastgelegd (hoofdstuk 3, art.10, lid 5). Hierin wordt benadrukt dat de stuurgroep stuurt op de integraliteit van de uitvoering van de programma's en de inhoudelijke samenhang tussen natuur, water, landbouw en recreatie bewaakt. In de gebiedsovereenkomst van Krimpenerwaard worden de opgaven voor natuur, landbouw en recreatie & toerisme meer separaat behandeld.

De provincie wil ook zelf steeds meer gebiedsgericht werken. Dit houdt in dat de provincie per gebied maatwerk kan toepassen door de precieze instrumenten die zij inzet en door ook te kunnen afwijken van het eigen provinciale beleid. Als blijkt dat het voor een gebiedsopgave nodig is om een GS-besluit te nemen dan kan dat. Hiermee kan de provincie inventieve oplossingen toepassen die specifiek zijn voor een bepaald gebied. Het eindresultaat van de opgave staat dan voorop.

2.3.3 Gebiedscase Krimpenerwaard

In deze sub-paragraaf geven we een beschrijving van de planvorming en uitvoering van de natuurplannen in de Krimpenerwaard met speciale aandacht voor zelfrealisatie van de nieuwe natuur door bestaande grondeigenaren. We beginnen met een korte beschrijving van de voorgeschiedenis van de natuurdoelen in de Krimpenerwaard. Vervolgens beschrijven we de planvorming en uitvoering van zelfrealisatie van het Natuurnetwerk in de Krimpenerwaard tot en met het najaar van 2019.

Voorgeschiedenis (1982 – 2013)

De Krimpenerwaard is een veenweidegebied van 10.000 hectare tussen de rivieren de Lek, de Vlist en de Hollandse IJssel. Al sinds het begin van de jaren negentig ligt er een plan om in de Krimpenerwaard ruim 2.000 ha nieuwe natuur te realiseren. In 1999 is deze opgave gespecificeerd en ingebracht in de al sinds 1982 lopende landinrichting Krimpenerwaard ingebracht. Deze landinrichting mondde in 2005 uit in het Veenweidepact Krimpenerwaard, waarin de afspraken over 2.450 ha EHS, inclusief de invulling van de robuuste verbindingzone Groene Ruggengraat, zijn vastgelegd door verschillende partijen. In dit plan moesten onder het 'grutto en otter' vooral veel moeras en natte natuurtypen worden gerealiseerd. Voor de realisatie van dit plan kocht de Dienst Landelijk Gebied (DLG) veel (ruil)grond aan met volledige schadeloosstelling. Dat veranderde abrupt toen in 2010 de bezuinigingen op het natuurbeleid onder staatssecretaris Bleker plaatsvonden. De robuuste verbindingen vervielen en het natuurbeleid werd gedecentraliseerd naar de provincies. Hiermee kwam de uitvoering van het natuurplan in de Krimpenerwaard een aantal jaren (2010 – 2013) stil te liggen.

De provincie besloot wel de natuuropgave (in hectares) in de Krimpenerwaard overeind te houden vanwege de bijdrage van de natuur aan de realisatie van de Kaderrichtlijn Water en vanwege het feit dat de uitvoering (en vooral de verwerving van ruilgrond) in het gebied al een heel eind gevorderd was.

Nieuw plan (2013): agrarische zelfrealisatie centraal

In 2013 werd het natuurproject nieuw leven ingeblazen door de voormalige gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard in opdracht van de provincie Zuid-Holland. De gebiedspartijen schreven een nieuw plan met als motto 'grutto en dotter'. In dit nieuwe plan was de Groene Ruggengraat met bijbehorende dure natuurtypen als moeras en natte natuur verdwenen en werd vooral ingezet op de ontwikkeling van 2.250 hectare natuur met diverse graslandtypen en weidevogels. Het gebied gaf hiermee invulling aan de bezuinigingsdoelstelling van de provincie en de wens van de lokale bevolking om het bestaande agrarische landschap te behouden in plaats van om te vormen naar moeras en natte natuur. In het gebied worden als onderdeel van het Natuurnetwerk diverse natuurdoelen gerealiseerd, namelijk weidevogelgrasland (50%), botanische graslanden (33%) en kleinschalige landschapselementen/verbindingen (17%). Daarnaast worden er aanpassingen gedaan aan het watersysteem om de KRW-doelen te realiseren en bodemdaling tegen te gaan. De gemeente stimuleert daarnaast duurzame landbouw en recreatie en toerisme in het hele gebied (Veenweiden Krimpenerwaard, 2014).

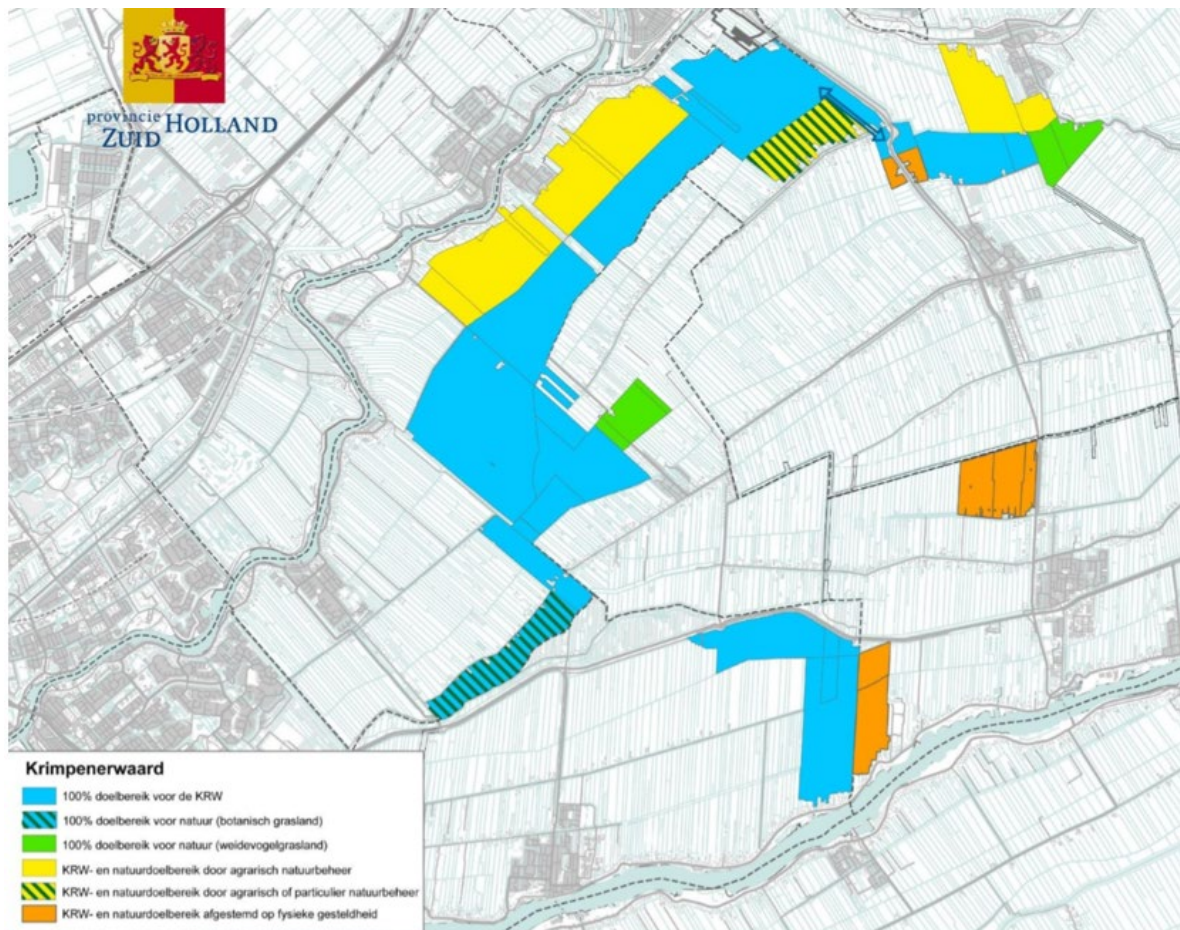
De provincie legt de uitwerking en uitvoering van het gebiedsproces in de Krimpenerwaard nadrukkelijk bij het gebied neer. Dat is een verschil met eerdere plannen die door de provincie en Dienst Landelijk Gebied (DLG) werden getrokken. In het nieuwe plan zijn de fusiegemeente Krimpenerwaard (sinds 2015) en het waterschap samen de trekker en uitvoerder van het gebiedsproces. Provincie, waterschap en gemeente hebben een gebiedsovereenkomst (augustus 2014) en een uitvoeringsovereenkomst (juni 2016) getekend met afspraken over de natuuropgave en de rolverdeling tussen opdrachtgever (provincie) en opdrachtnemers (gemeente en waterschap). De gemeente en het waterschap vormen samen de stuurgroep. De stuurgroep krijgt gevraagd en ongevraagd advies van de Adviesraad Natuur en Landbouw (ANL) In de ANL zijn maatschappelijke partijen vanuit de natuur (Zuid-Hollands Landschap en de Vogelwerkgroep Krimpenerwaard) en landbouw (LTO Noord, Agrarisch Jongeren Kontakt Krimpenerwaard en Vereniging Duurzame Waterbeheersing en Landbouw Krimpenerwaard) vertegenwoordigd. Daarnaast wordt de stuurgroep op technisch vlak geadviseerd door het Deskundigen Advies Team Veenweiden, waarin onafhankelijke deskundigen op gebied van ecologie, water en economie zitten. Verder is er een programmabureau ingesteld dat de stuurgroep ondersteunt in de uitvoering van de opgaven in het gebied. Het programmabureau wordt grotendeels bemenst door medewerkers van de provincie, maar werkt onder de regie van de stuurgroep.

In de gebiedsovereenkomst (2014) hebben de gebiedspartijen naast afspraken over de realisatie van natuurdoelen afspraken gemaakt over het versterken van de duurzame agrarische functie van de landbouw en het versterken van recreatie en toerisme in de Krimpenerwaard. De provincie is opdrachtgever voor de natuuropgave en de gemeente is opdrachtgever voor de opgaven landbouw en recreatie & toerisme. In de Krimpenerwaard lopen verschillende experimenten om nieuwe agrarische verdienmodellen te testen. Hierbij wordt gekeken naar nieuwe teelten, andere veerassen, en streekproducten met een hogere opbrengst per eenheid. Voorbeelden hiervan zijn een pilot met een cranberryveld in de Krimpenerwaard en de omschakeling van een agrariër van melkkoeien naar een vleesras. Deze pilots zijn niet direct gekoppeld aan de strategie voor natuurontwikkeling middels zelfrealisatie.

In het nieuwe natuurplan neemt zelfrealisatie door de bestaande agrarische grondeigenaren een belangrijke plek in vanwege de verwachting dat dit goedkoper is en de wens vanuit gemeente en gebiedspartijen om het beheer zoveel mogelijk bij de agrariërs uit de Krimpenerwaard neer te leggen. Het beoogde nieuwe natuurgebied in de Krimpenerwaard bestaat uit langgerekte percelen. De percelen zijn grofweg opgedeeld in gele, oranje, groene en blauwe gebieden (zie figuur 2.1). Op de groene gebieden zijn de natuurdoelen leidend en in blauw gebied de KRW-doelstellingen. In beide gebieden zal het waterpeil omhoog moeten. In geel en oranje gebied wordt rekening gehouden met

extensief agrarisch (mede)gebruik van de gronden. In de gele gebieden wordt daarbij het peil over het algemeen gefixeerd, de oranje gebieden volgen het agrarische peil van de omgeving. De gele en oranje gebieden liggen met name rond de huiskavels (voorin op de percelen) en de blauwe en groene gebieden liggen vooral achter op de percelen. De natuurdoelen die op de huiskavels (voorin) liggen zijn dus lager dan de natte en zwaardere natuurdoelen die op de achterste delen van de percelen liggen. Hiermee blijven vooral de percelen rondom de huiskavels geschikt voor extensief agrarisch medegebruik. De gronden in het groene en blauwe gebied (circa 1.580 ha) worden gerealiseerd via zelfrealisatie (met maximale vergoeding voor waardevermindering van de grond) of grondverwerving. Op deze percelen staan de natuurdoelen centraal en is in feite geen agrarisch medegebruik meer mogelijk doordat de percelen te nat zullen zijn. In de blauwe en groene gebieden kan de grond verworven worden of kan de grondeigenaar een overeenkomst voor zelfrealisatie afsluiten met een vergoeding voor de waardedaling van de grond (ongeveer 85% van de grondwaarde) en een jaarlijkse beheervergoeding.

Voor het gele en oranje gebied (30% van de opgave en ongeveer 670 hectare) is nog wel agrarisch medegebruik mogelijk en was de verwachting dat de natuurdoelen volledig gerealiseerd konden worden middels zelfrealisatie. In de gele en oranje gebieden wordt door een gebrek aan middelen en de verwachting dat in deze gebieden agrarisch medegebruik mogelijk blijft, geen 85% waardevermindering van de grond uitbetaald bij zelfrealisatie maar alleen een jaarlijkse beheervergoeding. Mede hierdoor bleek al snel dat de ambitie hier 670 ha via zelfrealisatie niet haalbaar te zijn en werd de ambitie bijgesteld naar 15% (ongeveer 335 hectare) (Provincie Zuid-Holland, 2013).



Figuur 2.1 Ontwikkeling van het Natuurnetwerk in de Krimpenerwaard (Gemeente Krimpenerwaard, 2018: p.38).

Faciliteren zelfrealisatie met een instrumentenkoffer

De stuurgroep streeft naar 100% doelrealisatie van de natuur- en wateropgaven in de Krimpenerwaard (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2017). Met onder andere de inzet van zelfrealisatie hoopt zij dit te bereiken. De provincie faciliteert grondeigenaren in het proces naar

zelfrealisatie op verschillende manieren. Zo heeft de provincie een instrumentenkoffer beschikbaar gesteld die is toegespitst op het gebied. In de koffer zitten vier verschillende typen instrumenten: garanties, extra grond, subsidieregelingen, bedrijfsbeëindiging- of verplaatsing (Provincie Zuid-Holland & Stuurgroepen Veenweiden, 2018). De provincie garandeert de SNL beheersubsidies bijvoorbeeld niet voor de gebruikelijke 6 jaar, maar voor 12 jaar. Dit biedt agrariërs meer zekerheid op de langere termijn waardoor ze makkelijker een lening bij de bank kunnen krijgen. De Weidehof Krimpenerwaard geeft echter aan dat 12 jaar ook nog te weinig is voor lange termijn investeringen.

Daarnaast kan de provincie extra grond (via verkoop of pacht) beschikbaar stellen aan zelfrealisatoren. Als een grondeigenaar zelfrealisatie toepast dan kan deze extra grond pachten van de provincie voor een periode van 6 of 12 jaar. Als na die periode blijkt dat er voldoende maatregelen zijn genomen om de natuurdoelen te halen dan krijgt de zelfrealisator de optie om de gronden te kopen of in erfpacht te krijgen van de provincie. Zuid-Hollands Landschap (ZHL) geeft aan dat dit instrument ook een neveneffect heeft. Zo zijn grondeigenaren nu eerder geneigd om grond te pachten bij de provincie dan bij ZHL omdat ze bij de provincie uitzicht hebben op erfpacht of koop van de gronden.

Daarnaast krijgen grondeigenaren die zelfrealisatie willen toepassen ondersteuning van een adviseur bij het opstellen van een basisnatuurplan en het maken van een bedrijfsplan voor de omvorming van hun bedrijf. Vanuit de provincie is er ook een gebiedsmakelaar voor natuur inclusieve landbouw ingesteld. Deze makelaar voert keukentafelgesprekken en helpt grondeigenaren om zelf natuur te realiseren op hun eigen bedrijf binnen de NNN.

Stimuleren zelfrealisatie door flexibiliteit in natuurdoelen

In de Krimpenerwaard gaat mozaïekbeheer plaatsvinden. Dit betekent dat per perceel de natuurdoelen en daarmee de eisen voor het beheer kunnen verschillen. Dit geeft ruimte en flexibiliteit voor de bedrijfsvoering van agrariërs, bijvoorbeeld doordat op sommige percelen meer agrarisch gebruik mogelijk is dan op andere. Daarnaast geeft de Weidehof Krimpenerwaard aan dat vaak meer mogelijk is qua agrarisch gebruik dan wat strikt genomen in de instrumentenkoffer staat. In de instrumentenkoffer zijn regelingen en mogelijkheden opgenomen om grondeigenaren te ondersteunen bij het realiseren van natuurdoelen. De instrumentenkoffer geeft dus mogelijkheden maar stelt geen beperkingen. Ook de subsidieregelingen die hierin staan beschreven stellen geen beperkingen maar adviseren hoe een grondeigenaar de natuurdoelen kan halen. Samen met de adviseur en het programmabureau kan onderzocht worden wat op perceelniveau nodig is om zelfrealisatie in te passen in de bedrijfsvoering.

Aanvankelijk lagen, volgens de ANL, de natuurdoelen heel strak vast, maar dit ging in de loop van het proces wel iets schuiven. De stuurgroep lijkt in de loop van het proces meer mee te bewegen en gaat de discussie aan met grondeigenaren. Zo mocht er aanvankelijk helemaal geen mest uitgereden worden op de gronden, maar inmiddels mag dit op sommige plekken wel om agrarische gebruik van deze gronden anders onmogelijk lijkt. Een keerzijde van deze flexibiliteit kan zijn dat ingeleverd wordt op de vooraf beoogde natuurdoelen. ZHL geeft aan dat in de gebieden voor zelfrealisatie relatief snel water bij de wijn wordt gedaan om de opgave te kunnen realiseren en tegelijkertijd rendabele bedrijven te houden in het gebied.

Het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid voor de nieuwe natuur

In de planvorming en uitvoering ligt de nadruk vooral op overleg met de relevante grondeigenaren en minder op het betrekken van de overige burgers in het proces. Er zijn wel informatieavonden gehouden, bijvoorbeeld om het inrichtingsplan te bespreken. Volgens het programmabureau zit maatschappelijke betrokkenheid wel in het principe van zelfrealisatie maar er is geen tijd om de burgers een grote rol te geven in het in deze fase van het proces, het is meer bijzaak. Volgens de ANL zijn de burgers betrokken via inloopavonden en nieuwsbrieven, maar er had meer interesse opgewekt kunnen worden voor dit soort gelegenheden. De ANL verwacht wel dat door zelfrealisatie de agrariërs meer betrokken blijven bij het gebied. De Weidehof Krimpenerwaard, een vereniging voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer in de Krimpenerwaard, geeft aan dat in een 6-jarige pilot van de natuurcoöperatie is gebleken dat zelfrealisatie de betrokkenheid van agrariërs bij de natuur versterkt. Zelfrealisatie legt meer verantwoordelijkheid neer bij de boer, als de natuurdoelstellingen zijn gehaald

wordt de boer beloond met subsidie. Volgens de Weidehof Krimpenerwaard keken boeren vroeger op een briefje om te zien of ze ergens mochten maaien, in de pilot keken de boeren waar daadwerkelijk vogels broedden en voelden ze zich verantwoordelijk om het beheer daarop aan te passen. In de evaluatie van de pilot kwam ook naar voren dat de betrokkenen bij de pilot vinden dat de boeren zich bewezen hebben als deskundige natuurbeheerders (Westerink et al., 2018).

Om de steun voor de natuurplannen te vergroten onder de lokale bevolking zien zowel de provincie als de gemeente het beleefbaar maken van de natuur als oplossing. Het inrichtingsplan is tot nu toe alleen gericht op natuur. Echter, volgens de gemeente komt er nog een verdiepingsslag op het inrichtingsplan waarbij vanuit recreatie wordt gekeken waar de kansen liggen, met inachtneming van de weidevogelstellingen.

Zelfrealisatie komt nauwelijks van de grond

Ondanks alle gesprekken met grondeigenaren en de mogelijkheden om flexibel om te gaan met instrumenten en natuurdoelen, blijkt in 2016 dat er weinig belangstelling vanuit agrarische grondeigenaren in de Krimpenerwaard is om zelfrealisatie toe te passen in de gele en oranje gebieden. Hierdoor dreigt ook de aangepaste doelstelling van 15% zelfrealisatie (ongeveer 335 ha) niet gehaald te worden.

In 2017 is ongeveer 400 hectare van het gele en oranje gebied (670 ha) al in bezit van de provincie of ZHL. 276 hectare is dan nog in eigendom bij 57 agrarische en niet-agrarische eigenaren (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2017). Hieronder bevinden zich nog 8-10 grote melkveebedrijven. Voor deze bedrijven is het vermarkten van natuur lastig, maar wel een voorwaarde om de omschakeling naar zelfrealisatie te kunnen maken. Ook de gemeente geeft aan dat het verdienmodel met alleen subsidies voor zelfrealisatie nog lastig rond te rekenen is. Er moet een tweede tak naast om het rendabel te maken. Dit vraagt vaak om een flinke investering van agrariërs om hun bedrijfsmodel om te vormen naar andere teelten of een tweede tak. De gemeente en de provincie willen wel nieuwe teelten en verdienmodellen stimuleren, maar de ANL geeft aan dat de verwachtingen over de mogelijkheden van nieuwe teelten juist afnemen. Nieuwe teelten zoals cranberry's vragen om een forse omvang en gaan ook niet altijd goed samen met natuurdoelen. Ook combinaties van natuurdoelen met bepaalde vormen van recreatie zoals boerengolf, kanoën of kamperen in een weiland zijn lastig omdat deze vormen van recreatie ook zorgen voor verstoring van de weidevogels. Bovendien moeten de nieuwe verdienmodellen, volgens lokale respondenten, ook passen in de streek.

Uit individuele gesprekken met grondeigenaren komt naar voren dat voor een deel van de grondeigenaren (circa 100 ha) die wel belangstelling voor zelfrealisatie hadden, de instrumenten (inclusief vergoedingen) toch niet toereikend waren (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2017). Een belangrijk knelpunt was dat de percelen voor zelfrealisatie (in het gele en oranje gebied) niet konden worden afgewaardeerd (hier was geen budget voor). Hierdoor konden de betreffende agrariërs de benodigde omvorming van hun bedrijf niet realiseren. Een ander deel van de grondeigenaren (circa 180 ha) bleek om uiteenlopende redenen sowieso niet bereid om zelfrealisatie toe te passen (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2017).

Uiteindelijk is er eind 2019 nog maar één vaststellingsovereenkomst voor zelfrealisatie getekend (in 2018). Het gaat hierbij om een multifunctioneel landbouwbedrijf met vooral jongvee in combinatie met verblijfsrecreatie. De ondernemer heeft een zelfrealisatieovereenkomst met ongeveer 60 ha natuur via een pachtconstructie met de provincie. Het gaat deels om grond die hij eerst aan de provincie heeft verkocht.

Van zelfrealisatie naar onteigening (2017 – 2019)

In 2017 besluit de stuurgroep (gemeente en waterschap) tot een nieuwe aanpak omdat zelfrealisatie in de gele en oranje deelgebieden onvoldoende van de grond komt en ze het project alsnog in 2021 willen afronden. In de nieuwe aanpak zal verwerving op basis van volledige schadeloosstelling en (in het uiterste geval) onteigening moeten worden ingezet. Op basis van de bestaande afspraken met de provincie is dat echter niet mogelijk omdat hiervoor onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor met name het gele en oranje gebied.

Anno 2017 zijn overigens de deelgebieden Berkenwoudse Driehoek, De Nesse en het zuidelijk deel van Oudeland reeds ingericht voor natuurontwikkeling (circa 500 ha). Ook een groot deel van het overige blauwe en groene gebied kan waarschijnlijk op de reguliere manier worden gerealiseerd. Eind 2019 moet nog ongeveer 500 ha in het plangebied worden verworven. Daarbij gaat het vooral om grond binnen de genoemde gele en oranje zones.

De stuurgroep dient in 2017 een verzoek in bij de provincie voor meer geld zodat de stuurgroep afwaardering en onteigening als instrumenten kan inzetten voor met name het resterende oranje en gele gebied (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2017). In reactie hierop heeft de provincie in 2017 22,5 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor afwaardering en onteigening, en € 1,9 miljoen extra voor proceskosten (Provincie Zuid-Holland, 2017). Het ging daarbij om proceskosten voor onteigening en personele kosten voor versnelling van de uitvoering en voor verwerving, onteigening en begeleiding bij zelfrealisatie. Dit extra geld kon beschikbaar worden gesteld door de provincie doordat de resultaten van verkoop van ruilgrond in de Krimpenerwaard gunstiger uitvielen. Doordat de grondmarkt is aangetrokken brachten de gronden die de provincie verkocht meer op dan verwacht. Het beschikbaar maken van deze middelen in september 2017 gold als de start van de nieuwe realisatiestrategie 'de versnelling' van de Stuurgroep.

De nieuwe realisatiestrategie betekent dat de gemeente Krimpenerwaard een bestemmingsplan moet vaststellen met een inrichtingsplan voor de beoogde nieuwe natuur. Het Hoogheemraadschap zal gelijktijdig ook een nieuw Peilbesluit vaststellen. Dit moet een nieuwe impuls geven aan het gebiedsproces om het project alsnog in 2021 af te ronden. Na jaren van onduidelijkheid willen de gebiedspartijen het proces nu echt afronden. Op dit moment lopen daarom de procedures van het bestemmingsplan met onteigeningstitel, het inrichtingsplan en het peilbesluit parallel aan elkaar. Voor het gele en oranje gebied betekent dit dat ook hier de bestemming zal wijzigen van agrarisch naar natuur (met extensief agrarisch gebruik) (gemeente Krimpenerwaard, 2017). Dat betekent dat de natuurdoelen grotendeels hetzelfde blijven, maar ook dat hiermee ook de grond in de gele en oranje gebieden uiteindelijk kan worden onteigend, indien vrijwillige verwerving niet lukt.

Ook na deze stap kunnen de grondeigenaren in de gele en oranje gebieden nog steeds kiezen voor zelfrealisatie. De zelfrealisatie is echter wel aantrekkelijker geworden dan voor 2017 omdat nu ook afwaardering van de grond ter hoogte van 55-70% van de grondwaarde (in het gele en oranje gebied) beschikbaar is, naast de jaarlijkse beheervergoeding. Ook hebben ze de optie om de grond te verkopen op basis van volledige schadeloosstelling. In dit geval krijgen grondeigenaren, volgens betrokkenen, tot wel 130 – 140% van de grondwaarde. De gemeente Krimpenerwaard zal, indien grondeigenaren dit bod niet accepteren of een zelfrealisatieovereenkomst afsluiten.

Op 5 maart 2019 zijn het inrichtingsplan en bestemmingsplan voor het natuurgebied in de Krimpenerwaard goedgekeurd door de gemeenteraad van de Krimpenerwaard. De begrenzing van de NNN en het inrichtingsplan liggen daarmee in principe vast⁸. Op 28 november 2018 heeft het Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard ook een aantal Peilbesluiten vastgesteld voor beoogde nieuwe natuurgebieden. Dit betekent dat op een aantal plaatsen het waterpeil wordt verhoogd om de beoogde natuurdoelen die hier zijn gepland te kunnen realiseren.

In september 2019 is het bestemmingsplan formeel in werking getreden, maar er lopen nog juridische procedures bij de Raad van State. Pas als deze procedures zijn afgerond (medio 2020) kan de gemeente de formele onteigeningsprocedure (via de Kroon) opstarten. Dat betekent dus dat de gemeente voor grondeigenaren die op dat moment niet het bod (voor grondverwerving) hebben geaccepteerd of een overeenkomst voor zelfrealisatie hebben ondertekend, een onteigeningsprocedure zal opstarten. In de zomer van 2018 hebben alle grondeigenaren in de Krimpenerwaard binnen de begrenzing van het beoogde Natuurnetwerk al een eerste bod gehad op hun grond op basis van volledige schadeloosstelling. De gebiedspartijen geven aan dat ze door de naderende deadline de

⁸ Er zijn 17 beroepsschriften ingediend op de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeente, dit ligt nu bij de Raad van State. De gemeente Krimpenerwaard heeft tot eind november 2019 de tijd om te reageren op de beroepsschriften.

urgentie voelen om in beweging te komen en om het project af te ronden. De grondeigenaren voelen deze druk nu ook.

Ondanks de hogere vergoedingen voor zelfrealisatie, blijft het voor voltijd agrariërs moeilijk om zelfrealisatie te integreren in de bedrijfsvoering. De meeste voltijdboeren zijn inmiddels ook al vertrokken uit beoogde natuurzones. Bij de huidige grondeigenaren blijft weinig draagvlak voor zelfrealisatie in het gebied. Zowel de gemeente als het programmabureau geven aan dat het voor de grondeigenaren ook niet geheel vrijwillig voelt, omdat ze moeten kiezen tussen zelfrealisatie of onteigening. De ANL geeft aan dat de belangstelling voor zelfrealisatie ook gedrukt door het mogelijk maken van grondverwerving op basis van volledige schadeloosstelling. Via schadeloosstelling krijgen grondeigenaren naar schatting 130-140% van de marktwaarde van de grond uitbetaald, terwijl ze bij zelfrealisatie (naast subsidies voor inrichting en jaarlijkse beheervergoedingen) alleen de waardedaling van de grond krijgen uitbetaald (55-70% in de gele en oranje zones). Hierdoor is onteigening voor veel agrariërs uiteindelijk financieel interessanter dan zelfrealisatie. Ook de onzekerheid over het precieze percentage afwaardering bij de omvorming naar zelfrealisatie en de onzekerheid over de agrarische activiteiten die na afwaardering nog mogelijk zijn, spelen een rol. Vooral voor agrariërs die met hun bedrijf volledig binnen het NNN liggen is dit lastig.

Daarnaast is het vooral voor grote melkveebedrijven lastig om binnen het Natuurnetwerk te werken met zelfrealisatie. Dit betekent namelijk dat deze bedrijven moeten extensiveren en dan hebben ze veel meer grond nodig. Zonder extra grond kunnen ze bijvoorbeeld in het voorjaar hun koeien niet weiden in verband met broedende weidevogels. De beschikbaarheid van landbouwgrond is volgens het programmabureau niet het probleem omdat er op veel plekken ruim grond beschikbaar is. De extra grond vraagt echter ook om extra financiering en ondanks dat de provincie bij zelfrealisatie een subsidiegarantie afgeeft voor 2 maal 6 jaar, is dit volgens betrokkenen nog steeds te kort voor een bank om een lening op af te geven voor investeringen om te kunnen schakelen naar een andere bedrijfsvoering of extra grondaankopen. Voor een dergelijke lening is een ondernemingsplan nodig en gaat het om investeringen van 30 jaar. Een vertegenwoordiger vanuit de landbouw geeft aan dat de gemeente in overleg met deze bedrijven moet kijken wat er toch nog mogelijk om zelfrealisatie mogelijk te maken. Het risico is wel dat te veel flexibiliteit ook kan leiden tot het verlagen van de natuurdoelstellingen.

Eind 2019 lopen er nog steeds onderhandelingen met de betrokken grondeigenaren over de laatste 500 ha. Tot nieuwe zelfrealisatie (naast het hiervoor genoemde voorbeeld van 60 ha) heeft dit echter tot dan toe niet geleid.

De toekomst: Beheercollectief Krimpenerwaard

Na de afronding van de grondverwerving en inrichting van de 2.250 ha nieuwe natuur zal een nieuw beheercollectief Krimpenerwaard het beheer van deze gebieden gaan coördineren. Op 27 augustus 2019 is hiervoor een intentieverklaring ondertekend door vier partijen: de Natuurcoöperatie Krimpenerwaard, het ZHL, de Natuur- en Vogelwerkgroep Krimpenerwaard en De Stichting Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Weidehof Krimpenerwaard. De Weidehof vertegenwoordigt hierin drie organisaties: het Agrarisch Jongeren Kontakt Krimpenerwaard, LTO-Noord Krimpenerwaard en de Vereniging voor Duurzame Waterbeheersing en Landbouw in de Krimpenerwaard.

Het plan is dat er drie vormen van natuurbeheer komen in de Krimpenerwaard: (1) Zuid-Hollands Landschap heeft gronden in eigendom die zij zelf blijft beheren aan de hand van de richtlijnen vanuit het beheercollectief, (2) particulieren die aan zelfrealisatie gaan doen hebben eigen grond in bezit en doen het beheer zelf volgens de richtlijnen vanuit het beheercollectief, en (3) gronden die minnelijk of via onteigening verworven worden komen in eigendom van de provincie. De provincie geeft de gronden vervolgens in erfpacht uit aan het beheercollectief, die deze gronden zal gaan beheren. Bij dit beheer zullen ook lokale agrariërs worden ingeschakeld. Met een dergelijke vorm van collectief beheer zijn in de pilot Natuurcoöperatie Krimpenerwaard al goede ervaringen opgedaan op ruim 90 ha provinciegrond (Westerink et al., 2018).

Uiteindelijk willen de gebiedspartijen en provincie met de oprichting van dit beheercollectief alsnog zelfrealisatie door bestaande agrariërs en grondeigenaren uit het gebied mogelijk maken. Voor de gemeente (en andere gebiedspartijen) is het ook belangrijk dat er een aantal bestaande

grondeigenaren in het gebied blijft zodat er voldoende beheerders in het gebied zitten. Ook het inschakelen van agrariërs van buiten het gebied heeft niet de voorkeur om te voorkomen dat landbouwverkeer van buiten het gebied toeneemt. Daartoe heeft de provincie Zuid-Holland hiertoe wel het beleid om de verworven grond uiteindelijk weer te verkopen, moeten verlaten. De provincie blijft uiteindelijk eigenaar van een deel van de nieuwe natuur en zal deze in erfpacht geven bij het nieuwe beheercollectief, waarna lokale agrariërs en andere inwoners van de Krimpenerwaard alsnog een rol kunnen gaan spelen in het beheer.

2.4 Groen Ontwikkelfonds Brabant

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf staat de strategie zelfrealisatie door het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) centraal. De provincie Noord-Brabant heeft het GOB opgericht om de resterende ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk in Noord-Brabant voor een groot deel te realiseren. In het provinciale beleid, en ook in de strategie van het GOB, heeft zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren een belangrijke rol.

In paragraaf 2.4.2 schetsen we eerst het algemene Brabantse beleid voor realisatie van de resterende ontwikkelopgave Natuurnetwerk en gaan we ook in op de positie van het GOB en de algemene ervaringen met zelfrealisatie. Vervolgens zoomen we in paragraaf 2.4.3. in op de gebiedscase Halsters Laag waarin het GOB concreet heeft geprobeerd de natuurrealisatie o.a. met zelfrealisatie vlot te trekken. Hiermee geven we een illustratie van de algemene succes- en faalfactoren waar het GOB in de praktijk van zelfrealisatie t.b.v. het Natuurnetwerk tegen aan loopt.

2.4.2 Strategie zelfrealisatie in provinciaal natuurbeleid

In 2014 heeft de provincie Brabant besloten het Natuurnetwerk Brabant (of NNB) nog met zo'n 11.000 ha uit te breiden, verspreid over 264 gebieden, in lijn met de oorspronkelijke doelstelling zoals vastgesteld met het intekenen van de Ecologische Hoofdstructuur (in het begin van de jaren '90 – de nog te realiseren hectares betreffen de volledige restopgave). Ook wil men nog circa 700 km aan ecologische verbindingen realiseren. Deze ambitie wordt ondersteund door een manifest aangeboden door verschillende partijen (de drie TBO's Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Brabants Landschap, de vier Waterschappen die in Brabant Actief zijn, de ZLTO, de Brabantse Milieufederatie (BMF), Brabants Particulier Grondbezit (BPG) en het Toeristisch Ondernemers Platform Brabant) waarmee de provincie een samenwerkingsovereenkomst heeft. Deze partijen, vanaf dat moment de Manifestpartners genoemd, hebben een bijdrage van 160 miljoen toegezegd in de vorm van capaciteit en cofinanciering, de provincie stelt 240 miljoen beschikbaar.

Vanwege budgettaire beperkingen besluit de provincie een tweedeling in de ontwikkelopgave aan te brengen; grofweg 8000 ha is gerelateerd aan internationale verplichtingen en wordt het Rijksdeel van de ontwikkelopgave genoemd. Bij de realisatie hiervan bekostigt de provincie 85% van de afwaardering van de grond, de helft van de inrichtingskosten en het beheer volgens de IPO-index. Het overige deel, dat bekend staat als de provinciale opgave, beslaat circa 3000 ha en is niet gerelateerd aan internationale verplichtingen. Hier betaalt de provincie maximaal 50% van de afwaardering en de inrichtingskosten en de SNL-beheervergoeding voor haar rekening. Binnen een deel van deze laatste opgave – het zogenoemde Ondernemend Natuurnetwerk Brabant, of ONNB – blijft (agrarisch) medegebruik mogelijk maar is er geen beheergeld beschikbaar (zie verder paragraaf 5.4 en <https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/over-gob>).

Zelfrealisatie – het ontwikkelen van nieuwe natuur door de huidige grondeigenaar – is één van de strategieën waarmee de resterende Brabantse ontwikkelopgave wordt gerealiseerd. Het wordt zowel

toegepast binnen het Rijksgedeelte van het NNB als binnen het provinciale gedeelte⁹, als een volwaardig alternatief voor natuurontwikkeling door de TBO's of de Waterschappen (partijen die in het verleden vrijwel exclusief de realisatie van nieuwe natuur voor hun rekening namen).

Positie en proces

Zelfrealisatie als strategie is vanaf 2002 door het Ministerie van LNV ontwikkeld onder de naam "particulier natuurbeheer". In de nota "Omslag van verwerving naar meer beheer" (uit 2005) stelt het Ministerie de ambitie vast dat bestaande eigenaren 40% van de nieuw te ontwikkelen natuur voor hun rekening nemen. In Brabant wordt het op basis van deze afspraak mogelijk dat grondeigenaren zelf natuur ontwikkelen, waarvoor ze via een subsidieregeling een vergoeding krijgen.

Vanaf 2011 wordt zelfrealisatie een belangrijke strategie voor de provincie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de integrale natuur- en landschapsvisie Brabant Uitnodigend Groen (uit 2012) en de evaluatie hiervan. Hoewel de term "zelfrealisatie" daar niet in voorkomt, is het betrekken van nieuwe partijen een belangrijk uitgangspunt en een beleidswijziging ten opzichte van het verleden. Bovendien wordt aan deze partijen een belangrijke rol bij onder andere de realisatie van het NNB toegedicht. In het voorwoord van de visie staat bijvoorbeeld: *"we nodigen andere overheden, organisaties, ondernemers en onderwijs uit (...). Dat vraagt om een aanzienlijke heroriëntatie en inspanning op inhoud, organisatie, samenwerking, realisatie, draagvlakverwerving en financiering van het Brabantse beleid voor natuur en landschap"* (Provincie Noord-Brabant, 2012, p. 5). Uiteindelijk bevestigd ook het gelijkberechtigingsdossier het belang van zelfrealisatie als aanpak (zie beneden).

Verschillende betrokkenen geven aan dat de nadruk op zelfrealisatie enerzijds tot doel heeft om het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid te verstevigen. Een manier om dat te doen is door een veelheid aan particuliere partijen daadwerkelijk eigenaar en beheerder van natuurgebieden te maken. Daarnaast is zelfrealisatie noodzakelijk omdat het geld dat de beoogde nieuwe initiatiefnemers inbrengen hard nodig is om de provinciale natuurambities (het realiseren van de volledige oorspronkelijke EHS) te bekostigen. Bij het doorrekenen van de businesscase is immers gebleken dat de toegezegde cofinanciering van de TBO's en Waterschappen alleen onvoldoende is om de ambities waar te maken. Tenslotte is zelfrealisatie ook een manier gebleken om grond beschikbaar te krijgen; sommige eigenaren die weigeren mee te werken aan het verkopen van hun grond zijn eventueel wel bereid om zelf natuur te ontwikkelen omdat ze in dat geval eigenaar van de grond blijven.

Dat de nadruk op zelfrealisatie niet alleen op papier bestaat blijkt uit het feit dat de provincie zich ook daadwerkelijk inspant om bestaande grondeigenaren te verleiden tot het opstarten van initiatieven om nieuwe natuur te realiseren. Dit komt terug in de manier waarop de realisatie van de ontwikkelopgave georganiseerd is. De provincie heeft in 2014 besloten om het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) op te zetten, gestructureerd als een BV met een directie, een Investeringscommissie (IC) en een ondersteunende Werkenheid, met de provincie als enige aandeelhouder. Het is de opdracht van deze BV (via de zogenoemde aandeelhoudersinstructie) om de bovengenoemde hectares NNB te ontwikkelen¹⁰ en daarbij met iedereen die natuur wil realiseren zaken te doen. Er zijn daarbij twee sporen mogelijk: natuurontwikkeling via het aanvragen van een subsidie of via grondverkoop en ruilingen. Zelfrealisatie vindt meestal via het eerstgenoemde spoor plaats; ongeveer 65% van de door het GOB via dit spoor gerealiseerde hectares valt hieronder. Bij natuurontwikkeling via grondruil en grondverkoop is dat slechts 20% (zie onder)¹¹. De kaders waarbinnen het GOB opereert zijn vastgelegd in een Investeringsreglement dat regelmatig wordt geüpdatet (zie onder andere Groen Ontwikkelfonds Brabant, 2019).

In het faciliteren van zelfrealisatie heeft het GOB een leerproces doorgemaakt. In eerste instantie nam de nieuwe BV een reactieve houding aan; het idee was dat initiatiefnemers zich met hun idee konden melden bij het loket. Al relatief snel is echter besloten tot een mee proactieve aanpak, omdat, zoals

⁹ Zelfrealisatie binnen het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant wordt in deze paragraaf slechts summier behandeld omdat dit onderwerp uitgebreid aan de orde komt in paragraaf 5.4.

¹⁰ Uitzondering is dat gedeelte van de opgave dat nodig is om PAS-herstelmaatregelen te realiseren; deze hectares worden onder regie van de provincie zelf ontwikkeld.

¹¹ Schriftelijke mededeling GOB.

een betrokkene stelt, "achter het loket te gaan zitten wachten totdat er iemand komt" onvoldoende initiatieven opleverde. Daarom is er gaandeweg veel geïnvesteerd in communicatie- en netwerkactiviteiten. Medewerkers van het GOB en de Werkeenheid bezoeken streekbijeenkomsten, ledenvergaderingen en beurzen, er is een nieuwsbrief, er verschijnen opiniestukken in kranten. Verder is de samenwerking met het BPG intensiever geworden, om zo nog meer eigenaren te bereiken. Ook is in kaart gebracht welke delen van de ontwikkelopgave geen prioriteit hebben bij de Manifestpartners. In sommige van deze 90 gebieden (uitnodigingsgebieden genoemd) is contact gelegd met grondeigenaren, om hen zo te stimuleren tot zelfrealisatie. In onder andere Halsters Laag in het westen van Brabant heeft dit tot succes geleid (zie hieronder in paragraaf 5.4).

De initiatiefnemers die zich uiteindelijk bij het GOB melden met een idee worden vervolgens doorverwezen naar de Werkeenheid (bemenst door zowel de provincie als Manifestpartners) waar ze advies krijgen ter verbetering van hun plannen. Als de initiatiefnemer besluit om daadwerkelijk tot zelfrealisatie over te gaan wordt het definitieve plan ingediend bij het GOB. Als de aanvraag ontvankelijk is wordt het plan voorgelegd aan de IC die toetst of het plan inhoudelijk gezien goed genoeg is. Vervolgens besluit de directeur van het GOB op basis van het IC-advies of het initiatief wordt goedgekeurd, en zo ja, onder welke voorwaarden. Afwijken van een negatief advies kan, maar dient met de provincie besproken te worden, voorzien van een argumentatie. Indien nodig kunnen hierbij het BPG of de ZLTO om raad gevraagd worden.

Vervolgens is het aan de initiatiefnemer om het plan uit te voeren, met inachtneming van de gestelde voorwaarden. Dit moet binnen drie jaar na goedkeuring van het initiatief plaatsvinden. Als het werk geheel volgens plan verloopt wordt achteraf afgerekend, na vaststelling van het nakomen van de afspraken. Als een deel van de afspraken niet is nagekomen, kan het uit te keren subsidiebedrag lager uitvallen. Ook is het mogelijk om tijdens de uitvoeringsfase het plan bij te sturen, bijvoorbeeld als een bepaald deel van het perceel toch niet beschikbaar komt. In dat geval wordt de beschikking aangepast. Na afronding van de werkzaamheden wordt de nieuwe natuur op drie manieren geborgd: 1) via de wijziging van het bestemmingsplan, 2) via het vaststellen van een privaatrechtelijke kwalitatieve verplichting, waarin beperkingen aan het gebruik van de grond worden vastgelegd en 3) via het verlenen van beheersubsidie.

Draagvlak en betrokken actoren

Na een aanvankelijke stoeve start waarbij het aantal initiatieven achterbleef merkt het GOB dat het draagvlak voor natuurontwikkeling toeneemt: er worden steeds meer initiatieven ingediend en goedgekeurd: van 16 in 2014 naar 66 in 2018 (Groen Ontwikkelfonds Brabant, 2018 & 2019). Hiermee is eind 2018 ongeveer 2.000 ha aan nieuwe natuur gerealiseerd; bijna 800 ha via het subsidiespoor en ruim 1.200 ha via het grondspoor. Aannee hierbij is dat dit komt doordat de bekendheid van het GOB begint toe te nemen, onder andere door de ingezette communicatiestrategie. Ook het aantal initiatieven van zelfrealisatie neemt navenant toe; in 2017 betreft het grofweg twee derde van het totaal (41 van de 62 aanvragen), in 2018 was het aandeel zelfrealisatie nog iets groter (50 van de 66 aanvragen). Van de 2000 ha aan gerealiseerde hectares is in totaal ongeveer 750 ha via zelfrealisatie tot stand gekomen (grofweg 500 ha via het subsidiespoor, de resterende 250 ha via het grondspoor)^{12,13}.

De verwachting is dat deze trend zal doorzetten. Dit baseren betrokkenen met veel contacten in het veld onder andere op het aantal initiatieven dat nog in de pijplijn zit. Tegelijkertijd geven ze aan dat het niet zeker is of deze versnelling voldoende zal zijn om het beoogde doel (afronding van het gehele NNB in 2027) te realiseren. Desalniettemin overheerst tevredenheid over het gerealiseerde draagvlak, zeker in vergelijking met de situatie van voor het instellen van het GOB – ook toen was zelfrealisatie mogelijk via een omvormingssubsidie particulier natuurbeheer (zie boven), maar daar werd in beperkte mate gebruik van gemaakt, met name door landgoedeigenaren.

¹² Schriftelijke mededeling GOB.

¹³ Hierbij dient wel te worden aangetekend dat natuurontwikkeling in het kader van de PAS herstelmaatregelen buiten het GOB om gaat en dus niet in deze cijfers is meegenomen. Bij deze vorm van natuurontwikkeling is zelfrealisatie zeldzaam; het zijn met name de Manifestpartners (TBOs en Waterschappen) die in actie komen.

Een groot deel van de initiatieven tot zelfrealisatie komt voor rekening van agrariërs. Bovendien realiseert deze groep per initiatief gezien het grootste areaal aan natuur. Zelfrealisatie is tot nu toe vooral interessant voor boeren die willen extensiveren, voor boeren die aan verbrede landbouw doen (bijvoorbeeld door recreatieve faciliteiten aan te bieden) en voor boeren die gaan stoppen maar wel graag hun grond in eigendom willen houden. De agrarische belangenvereniging ZLTO speelt hier geen proactieve rol in: men verwijst ondernemers die interesse hebben in zelfrealisatie door naar de Werkenheid maar promoot het concept zelf verder niet. Ook andere ondernemers, bijvoorbeeld uit de horeca, ontwikkelen soms natuur op hun grond om zo de aantrekkelijkheid van de omgeving van hun bedrijf te vergroten.

Daarnaast is er de groep particuliere grondeigenaren. Enerzijds bestaat deze groep uit landgoedeigenaren met een relatief groot eigendom aan zowel landbouwgronden als natuur- en bosgebieden. Voor hen kan het voor de rendabele exploitatie van hun landgoed aantrekkelijk zijn landbouwgrond in natuur om te zetten. Ze zijn bovendien emotioneel relatief minder verbonden met de agrarische sector – de landbouwgronden die ze in hun bezig hebben worden vaak verpacht in plaats van eigenstandig bewerkt. Anderzijds zijn er particulieren die in het buitengebied wonen en ofwel uit idealisme ofwel vanwege de mogelijkheid tegelijkertijd een landgoed te realiseren natuur willen ontwikkelen. Hun areaal is vaak relatief beperkt, maar dat hoeft niet. Zo vindt nabij het terrein van de Eindhovensche Golf Club natuurontwikkeling plaats op instigatie van de nieuwe eigenaar (de familie Van der Leegte van de VDL groep).

Verder zijn er verschillende burgergroeperingen die het initiatief nemen tot zelfrealisatie, vaak vanuit idealisme of binding met hun leefomgeving. De betrokkenheid van deze groepen hangt vaak samen met een rol voor het IVN, dat onder de noemer "Natuur in eigen hand" samen met het GOB en de provincie de boodschap uitdraagt dat burgers in Brabant zelf natuur kunnen realiseren. Vaak zoekt men hierbij de samenwerking met de gemeenten, zoals in Veghel, waar de lokale overheid een perceel gekocht heeft dat vervolgens ingericht en beheerd wordt door een burgerinitiatief.

Tenslotte beginnen de Brabantse gemeenten zelf ook steeds meer betrokken te raken bij natuurontwikkeling; tot en met 2017 hebben ze 87 ha aan natuurontwikkeling gerealiseerd (Groen Ontwikkelfonds Brabant, 2018), in 2018 diene 9 gemeentes 22 nieuwe aanvragen in (Groen Ontwikkelfonds Brabant, 2019). Prominent hierbij is het aanbod van de vijf grootste gemeenten (de B5, bestaande uit Eindhoven, Breda, Tilburg, Den Bosch en Helmond) uit oktober 2016, met als streven binnen 5 jaar 500 ha aan natuur en 40 km aan verbindingzone te realiseren, waarbij ze zelf voor 50% aan cofinanciering zorgen (een bedrag van ca. 20 miljoen euro). Daarbij betrekken ze Manifestpartners, burgers en kleinere randgemeenten.

De drie TBO's Het Brabants Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten lijken een wat meer ambivalente houding ten opzichte van zelfrealisatie te hebben. Enerzijds juichen ze het idee toe dat er meer draagvlak komt voor natuurontwikkeling en dat andere partijen eraan bijdragen, anderzijds is de traditionele aanpak van grond aankopen, inrichten en doorleveren (danwel doorverkopen) nog steeds populair bij de TBO's. Bovendien hebben ze soms hun twijfels of zelfrealisatie tot voldoende natuurkwaliteit leidt, waarbij ze de vraag stellen of de betreffende initiatiefnemers voldoende kennis in huis hebben om de beoogde natuurontwikkeling tot een goed einde te brengen.

Tot stand komen van de natuurdoelen

De Brabantse natuurdoelen zijn vastgelegd in het provinciale Natuurbeheerplan (NBP). Hierin is enerzijds de begrenzing van het NNB opgenomen met daarin onder andere het onderscheid tussen het Rijksgedeelte en het provinciale gedeelte en tussen reeds aanwezige natuurgebieden en nog te ontwikkelen nieuwe natuur. Anderzijds is uitgewerkt uit welke types natuur het NNB bestaat, aan de hand van de natuurdoeltypensystematiek. Bovendien is voor de nog te ontwikkelen nieuwe natuurgebieden aangegeven welk soort natuur ter plekke geambieerd wordt, via de zogenoemde ambitiekaart. Deze kaart is vanaf 2011 geüpdatet, waarbij werd gekeken of de kwaliteitsambities zoals in het verleden vastgesteld op de tekentafel overeenkwamen met de potentie ter plekke. Betrokkenen hebben aangegeven dat deze herziening vooral was ingegeven door een financieel motief: door niet reële en relatief dure ambitietypes te schrappen zou bespaard kunnen worden op de toekomstige beheer- en inrichtingskosten.

Sinds de nadruk meer is komen te liggen op zelfrealisatie van het NNB is er sprake van een toenemende flexibiliteit bij het bepalen van de natuurdoelen, waarbij maatwerk mogelijk wordt gemaakt. Hierbij is het voor het GOB enerzijds mogelijk om een ander natuurdoeltype te realiseren (waarbij het ook tot de mogelijkheden behoort een type te kiezen dat niet in de natuurdoeltypenindex staat) en anderzijds kan tevens de begrenzing worden aangepast; bij de Rijksopgave kan 5 ha van de oorspronkelijke grenzen worden afgeweken, bij de provinciale opgave 25 ha.

Hoewel wijziging van de begrenzing en de geambieerde natuurtypes in het verleden ook al mogelijk was en zoals gezegd er een herziening heeft plaatsgevonden, wordt dit met de komst van het GOB vaker toegepast voor individuele gevallen. Bovendien is de procedure die nodig is om tot verandering te komen verkort en vereenvoudigd. Voorheen kon een initiatief waarvoor wijziging van het NBP nodig was pas doorgang vinden als deze wijziging daadwerkelijk was doorgevoerd, iets dat slechts één keer per jaar georganiseerd werd, via een formele procedure die door Provinciale Staten bekrachtigd moest worden. Inmiddels is het staand beleid geworden dat het GOB de bevoegdheid heeft om initiatieven waarvoor wijziging nodig is op voorhand te sanctioneren. De provincie voert de betreffende wijzigingen dan later door in het NBP, iets dat meermaals per jaar gebeurt en waarvoor GS het mandaat heeft gekregen.

Verskillende betrokkenen hebben aangegeven dat het GOB op deze versoepeling heeft aangedrongen doordat het strak vasthouden aan het NBP initiatieven tot zelfrealisatie in de weg zat. Initiatiefnemers bleken vaak een ander doel of andere begrenzing voor ogen te hebben dan de provincie. Vasthouden aan de eigen ambitie betekende dan vaak dat de initiatiefnemer afzag van daadwerkelijke realisatie. Bovendien had het GOB onvoldoende de mogelijkheid om snelheid te maken met de afwikkeling van de ontwikkelopgave: doorvoeren van wijzigingen op de oorspronkelijke manier tot procedures leidden die tot anderhalf jaar konden duren. Hierdoor duurde het relatief lang voordat een initiatiefnemer zekerheid kreeg, waardoor het risico bestond dat het initiatief tot zelfrealisatie niet zou worden doorgezet.

Maatschappelijke betrokkenheid en verbinding met de economie

Zoals hierboven aangegeven is het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid voor de provincie Brabant één van de argumenten geweest om in te zetten op zelfrealisatie. De gedachte is dat de band die mensen met natuur hebben sterker wordt als ze een actieve rol spelen in het Brabantse natuurbeleid, bijvoorbeeld via het zelf realiseren van nieuwe natuur. Inmiddels is ook gebleken dat het aantal nieuwe partijen dat bij natuurontwikkeling betrokken is daadwerkelijk toeneemt: naast de "traditionele" partijen (i.e. de Manifestpartners) dienen steeds meer burgers, burgergroepen, ondernemers (zowel agrarisch als bijvoorbeeld horeca) en particuliere eigenaren een initiatief in (zie boven). Bijkomend voordeel hiervan is dat het aantal ogen en oren toeneemt, wat goed is voor de sociale controle in het landelijk gebied.

Daarnaast zien provincie en GOB zelfrealisatie als een manier om natuur en economie meer met elkaar te verbinden. Ten eerste vanwege de nieuwe financieringsbronnen die worden aangeboord (i.e. de cofinanciering van 15 danwel 50% die nieuwe initiatiefnemers meenemen). Deze bronnen zijn hard nodig om de provinciale ambities te realiseren (zie boven). Ten tweede kunnen de middelen die vrijkomen doordat partijen zelf natuur realiseren (met name het kapitaliseren van grondposities via afwaardering) gebruikt worden voor investeringen. Dit speelt met name in het Ondernemend Natuurnetwerk (zie paragraaf 5.4), maar ook daarbuiten. Zo is voor particuliere landgoedeigenaren zelfrealisatie aantrekkelijk omdat ze het geld dat vrijkomt via gunstige fiscale voorwaarden in hun landgoed kunnen investeren. Landgoed de Hoevens heeft in het verleden bijvoorbeeld geld dat is vrijgekomen door afwaardering van landbouwgrond geïnvesteerd in verblijfsrecreatie¹⁴. Mede hierom is het BPG met haar achterban gesprekken aangegaan om de landbouwenclaves op landgoederen te betrekken en waar mogelijk nieuwe verdienmodellen te ondersteunen, in samenwerking met de zittende pachter.

¹⁴ Dit voorbeeld stamt nog uit de tijd van voor de oprichting van het GOB (toen zelfrealisatie ook al tot de mogelijkheden behoorde maar zeldzaam was).

Faciliteren door de provincie

De provincie Brabant heeft op verschillende manieren de ontplooiing van zelfrealisatie gefaciliteerd. Ten eerste is expliciet erkend dat ook andere partijen dan de provincie, TBO's en Waterschappen natuur kunnen ontwikkelen. Dit is op verschillende manieren in het provinciale beleid verankerd, onder andere door het een uitgangspunt te maken van Brabant Uitnodigend Groen, maar ook door – in vergelijking met de "oude" regeling voor particulier natuurbeheer – significant meer geld ter beschikking te stellen.

Daarnaast heeft de provincie deze beleidswijziging uitgebreid gecommuniceerd met de partijen die ze op het oog had (boeren, particulieren, burgers, bedrijven etc), enerzijds door zo veel mogelijk informatie te verspreiden onder de doelgroep, anderzijds door via het GOB en de Werkeenheid in contact te treden met individuele initiatiefnemers, eventueel met steun van BPG en (in mindere mate) de ZLTO. Dezen worden voorzien van adviezen en worden in contact gebracht met andere initiatiefnemers die ervaring hebben met zelfrealisatie.

Ook heeft de provincie in kaart gebracht in welke delen van de ontwikkelopgave de Manifestpartners aan de slag wilden, zodat in sommige van de gebieden die niet genoemd werden (in totaal 90) de Werkeenheid ter plekke een aanjagende rol kon gaan vervullen. Hier is overigens beperkt capaciteit beschikbaar (slechts in enkele gebieden is deze rol daadwerkelijk in gang gezet).

Verder heeft de provincie ingezet op experimenteren met het uitbreiden van het bestaande instrumentarium of het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, om zo het maatwerk te kunnen leveren dat nodig is om individuele initiatiefnemers verder te helpen. Al genoemd is het flexibel toepassen van de criteria uit het NBP. Daarnaast is de bevoegdheid van het GOB uitgebreid om bijvoorbeeld zelf grond te kunnen inbrengen of kavelruil te faciliteren. Ook heeft het GOB prijsvragen uitgeschreven en is de mogelijkheid gecreëerd om initiatieven te ondersteunen via het uitkeren van procesgeld.

Tenslotte zet de provincie ook flankerend beleid in om zelfrealisatie te stimuleren. Zo kan in ruil voor het ontwikkelen van natuur planologische ruimte gecreëerd worden (via een zogenoemde rood-voorgroen constructie), waarmee bijvoorbeeld het realiseren van een nieuw landgoed mogelijk wordt, in combinatie met natuurontwikkeling in het NNB. Daarnaast proberen het GOB, het BPG en de Werkeenheid landgoedeigenaren tot zelfrealisatie aan te zetten door subsidie te regelen voor versterking van cultuurhistorische elementen (zoals renovatie van een landhuis). Verder hebben verschillende partijen aangegeven dat de provincie de landbouwtransitie aangrijpt om boeren te stimuleren extensiever te werken, onder andere door vouchers aan te bieden waarmee een adviseur ingezet kan worden. Overigens zou ook de aanscherping van het provinciale landbouwbeleid (in de vorm van strengere duurzaamheidseisen voor stallen) onbedoeld hetzelfde effect kunnen hebben; ook deze beleidswijziging heeft veel agrariërs er immers toe aangezet om hun bedrijfsvoering te heroriënteren, waarbij een extensievere manier van werken tot de mogelijkheden behoort.

Succesfactoren en knelpunten

Betrokkenen geven aan dat de keuze om de Brabantse ontwikkelopgave bij het GOB onder te brengen een belangrijke succesfactor is. Hierdoor is een bepaalde afstand ontstaan van de gangbare bureaucratistische procedures binnen het provinciale apparaat en politiek-bestuurlijke waan van de dag. Het GOB opereert met een sterk mandaat; zo heeft het bijvoorbeeld zeggenschap over het budget, kan het grond inzetten – mits dat op een transparante manier gebeurt – en mag het wijzigingen in het NBP doorvoeren. Hierdoor slaagt het erin meters te maken terwijl er tegelijkertijd geregeld overlegd wordt met de provincie en de Manifestpartners. Dit zorgt voor een goede sfeer en een breed gedragen proces. Hierbij slaagt de organisatie erin om de provincie mee te krijgen bij het faciliteren van initiatieven tot zelfrealisatie. Bovendien heeft het GOB een communicatiestrategie ontwikkeld waarmee men de beoogde doelgroep steeds beter weet te bereiken.

Een succesfactor die hieraan gerelateerd is, is dat de provincie zich bij het faciliteren van het GOB flexibel heeft opgesteld. Zo hebben GOB en provincie samen ingezet op het vergroten van de bekendheid door het hanteren van een goede communicatiestrategie, heeft de provincie het GOB het mandaat gegeven maatwerk te leveren via het aanpassen van het NBP en mag het GOB bovendien grond inzetten of ruilprocessen faciliteren (zie boven). Op deze manier worden knelpunten waar men tegenaan loopt telkens gesignaleerd, geanalyseerd en opgelost in een gezamenlijk leerproces.

Momenteel is er bijvoorbeeld een lijst opgesteld met 10 aandachtspunten waar verschillende werkgroepen mee aan de slag zijn gegaan. Uiteindelijk worden de belangrijkste leerpunten doorgevoerd in het Investeringselement, waarin de kaders staan opgenomen waar het GOB mee werkt. Dergelijke wijzigingen zijn relatief makkelijk tot stand te brengen (een besluit van GS volstaat) en vinden geregeld plaats, waardoor snel wordt ingespeeld op nieuwe inzichten.

De hierboven geschetste succesfactoren kunnen echter ook een keerzijde hebben. Zo kan de focus van het GOB op het maken van meters ten koste kan gaan van de natuurkwaliteit. Doordat het GOB de facto de bevoegdheid heeft gekregen de begrenzing van het NNB te wijzigen en relatief hoge kwaliteitsambities los te laten en in plaats daarvan te kiezen voor lagere maar makkelijkere te verwezenlijken ambities (vaak kruiden- en faunarijke grasland) ontstaat het risico dat de investering vanuit puur ecologisch oogpunt niet rendeert. Zo is er in het Dommeldal een initiatief tot zelfrealisatie goedgekeurd waarbij de grondeigenaar in een natte natuurplek een stuk fauna- en kruidenrijk grasland heeft ontwikkeld, terwijl in de omgeving nattere natuur moet komen. Anderen stellen daar tegenover dat het alternatief is dat er helemaal geen natuur gerealiseerd wordt. De opgave dient namelijk op basis van vrijwilligheid gerealiseerd te worden. Of zoals een betrokkene het verwoord: *"dan heb je een ambitiekaart die er op papier mooi uit ziet, maar waar vervolgens niets van gerealiseerd wordt"*. Bovendien zijn er ook voorbeelden van zelfrealisatie waarbij een hoger ambitietype wordt gerealiseerd dan oorspronkelijk door de provincie beoogd was, zoals in Halsters Laag (zie 2.4.3).

De verregaande bevoegdheden van het GOB kunnen ook vanuit een legitimiteitsoogpunt een knelpunt zijn. De directeur van het GOB besluit over de subsidietoekenning en kan daarbij voorstellen doen tot herbegrenzing en wijziging van het natuurdoeltype. De provincie neemt deze wijzigingen vervolgens over. Dit is in de plaats gekomen van borging via het "traditionele" bureaucratische spoor – i.e. wijziging van het NBP na advies van provinciale ecologen. Hoewel er een uitgebreid adviestraject aan vooraf gaat en er bij afwijking van het NBP een gedegen motivatie moet worden overlegd geeft de provincie met deze wijziging een deel van haar besismacht uit handen. Als bijvoorbeeld blijkt dat het GOB een initiatief heeft goedgekeurd dat provinciale adviseurs ecologisch gezien niet verstandig vinden (zoals bij bovengenoemd voorbeeld in het Dommeldal), is er geen bijsturing mogelijk, althans niet voor het betreffende initiatief¹⁵. Tot nu toe wordt er door de betrokken partijen – bij de enkele keer dat er tot nu toe verschil van mening was over de ecologische wenselijkheid van een aanpassing – lering getrokken uit de betreffende casus om te voorkomen dat iets soortgelijks in de toekomst nog gebeurt. Ook kan de provincie achteraf bijsturen door bijvoorbeeld wijzigingen in het Investeringsreglement door te voeren. Tot nu toe acht de provincie een inperking van de bevoegdheden van het GOB niet wenselijk.

Tot slot zijn er nog enkele drempels te benoemen die in de weg staan van meer initiatieven tot zelfrealisatie. Ten eerste is de grond die nodig is om natuur te ontwikkelen niet altijd beschikbaar, bijvoorbeeld omdat de betreffende eigenaar zijn bedrijfsvoering niet wil veranderen. Ten tweede blijft het vinden van voldoende cofinanciering een uitdaging. Ten derde is er te weinig capaciteit (bijvoorbeeld bij de Werkeenheden) om daadwerkelijk proactief te werk te gaan en bijvoorbeeld alle grondeigenaren die in de ontwikkelopgave liggen te benaderen om tot zelfrealisatie over te gaan. Zo kan een dergelijke proactieve rol in de 90 uitnodigingsgebieden slechts in enkele gebieden tegelijk worden opgepakt. Mede hierdoor is natuurontwikkeling ondanks de inspanningen van het GOB op dit vlak bij veel grondeigenaren nog iets onbekends. Tenslotte is de stap naar natuurontwikkeling voor veel eigenaren nog te groot, met name omdat de aanloopkosten relatief hoog zijn en er geen weg terug is: de omvorming van naar natuur is onomkeerbaar, geborgd in een KV en het bestemmingsplan. Dit schrikt potentiële initiatiefnemers af.

Beleidskaders

Er zijn verschillende kaders die van invloed zijn op zelfrealisatie in Brabant. Ten eerste de eisen omtrent Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water, die de provincie heeft meegegeven in het Investeringsreglement. Initiatiefnemers hebben zich daaraan te houden en de IC moet hierop toetsen.

¹⁵ De provincie kan er dan voor kiezen om de wijzigingen over te nemen, maar dat zou betekenen dat men natuur heeft ontwikkeld buiten het NNB, wat niet spoort met het provinciale beleid.

Ook hebben deze verplichtingen gezorgd voor een tweedeling in budgettering voor zelfrealisatie: bekostiging van 85% van de afwaardering in de Rijksopgave NNB, versus 50% in het provinciale deel. Daarnaast zijn er de kaders uit de SNL-regeling, waarin bijvoorbeeld staatssteunregels in doorwerken. Zo is de bepaling dat landbouwgrond die omgevormd wordt naar natuur voor 85% wordt afgewaardeerd (en niet 80% of 90%) afkomstig uit deze regeling.

Tenslotte is het gelijkberechtigingsprincipe een belangrijk kader; in feite bevestigt dit kader de eerder gekozen Brabantse focus op zelfrealisatie (zie boven). Een nadeel van dit kader is dat partijen die veel investeren in het voortraject geen garantie hebben dat ze uiteindelijk ook degene zijn die het initiatief mogen gaan uitvoeren. In het verleden is er bijvoorbeeld een ondernemer geweest in het Reuseldal die veel energie heeft gestoken in het uitwerken van een ONNB-initiatief dat uiteindelijk niet door is gegaan omdat de provinciale grondpositie die de ondernemer als onderdeel van het plan zou moeten verwerven uiteindelijk naar een andere initiatiefnemer ging (zie verder paragraaf 5.4). Het GOB probeert dit knelpunt op te lossen door zo vroeg mogelijk in het proces via een openbare en transparante procedure alle geïnteresseerde partijen te vragen om mee te doen via het inbrengen van tijd, ervaring, geld en/of grond. Partijen die zich dan achteraf nog melden vissen dan achter het net.

2.4.3 Gebiedscase Halsters Laag

In Brabant komt zelfrealisatie in verschillende gebieden aan de orde. Op basis van gesprekken met betrokkenen is ervoor gekozen om als voorbeeld verder in te zoomen op het gebied Halsters Laag, in West-Brabant. Dit omdat dit gebied één van de uitnodigingsgebieden is geweest waar het GOB de proactieve aanpak in de praktijk heeft gebracht. Bovendien zijn er bij het tot stand komen van een deel van de zelfrealisatie – op landgoed De Dassenberg – wijzigingen doorgevoerd in het NBP waarbij een hoger ambitieniveau tot stand is gekomen dan oorspronkelijk gepland.

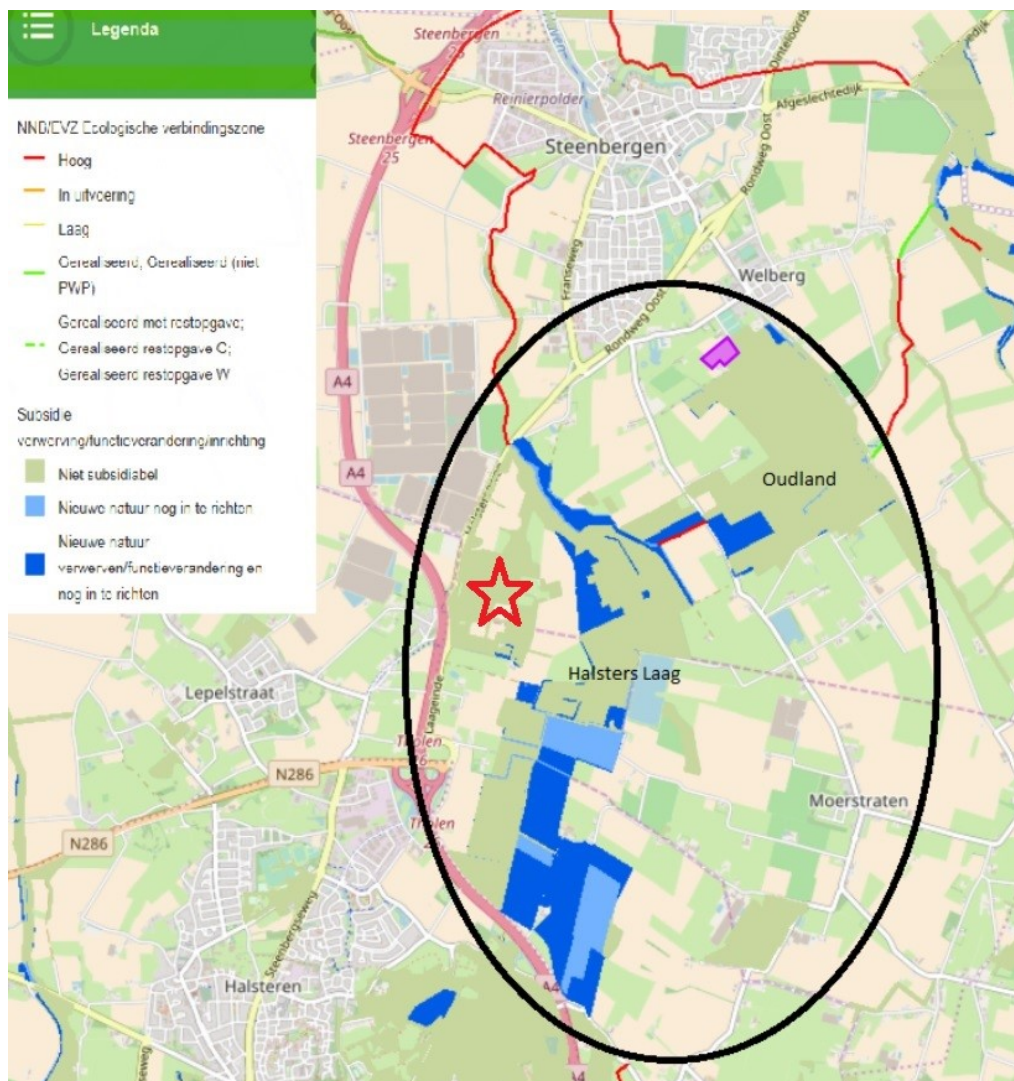
Het gebied en de opgaven

Het Halsters Laag is een beekdal gelegen ten noordoosten van Bergen op Zoom en ten zuiden van Steenberg, gekenmerkt door natte graslanden, allerlei bosjes en poelen. Via een verbindingszone is het verbonden met het Oudland. Beide gebieden liggen op de overgang van de hogere dekzandgronden van de Brabantse Wal naar de zeekleipolders daarnaast. Door het gebied, dat grofweg 2500 ha groot is, stroomt de Ligne, een waterloop die deels ontstaan is door natuurlijk verloop en deels door uitgravingen. Deze waterloop wordt voor een belangrijk deel gevoed door kwelwater uit de Brabantse Wal. In het verleden is het gebied gebruikt als inundatiegebied, waarmee het onderdeel was van de West-Brabantse waterlinie, vooral ter verdediging van de stad Bergen op Zoom. Momenteel is een groot deel van het gebied in het bezit van Staatsbosbeheer. Daarna zijn er een aantal particuliere landgoederen, waarvan landgoed De Dassenberg (circa 150 ha) de grootste is. Ook zitten er nog een aantal agrariërs in het gebied, zowel akkerbouwers als melkveehouders. Het Brabants Landschap heeft vooral gronden in het nabijgelegen Oudland. Waterschap Brabantse Delta is verantwoordelijk voor de Ligne. Figuur 2.2 omvat een kaart van het Halsters Laag¹⁶.

Aan het begin van de jaren '90 is het Halsters Laag toegevoegd aan de Ecologische Hoofdstructuur. Op dat moment is vastgelegd dat er nog ongeveer 350 ha aan nieuwe natuur ontwikkeld zou moeten worden, met name gelegen in de (toenmalige) invloedssfeer van Staatsbosbeheer. Het betreft met name de verdere vernatting van de lageregelegen weidegronden waarbij ambitietypes als nat schraalland of hoog- en laagveenbos worden aangegeven, maar ook hoger gelegen akkerbouwgrond wordt als ontwikkelopgave aangemerkt (kruiden- en faunarijk grasland).

Een decennium later (rond 2003) wordt het gebied bestempeld als natte natuurparel, een beleidscategorie waarmee de provincie gebieden aanduidt die in aanmerking komen voor het anitiverdrogingsbeleid van het Rijk. Verdere uitwerking wordt gekoppeld aan de gebiedsplannen die in het kader van de Reconstructie Landelijk Gebied worden uitgewerkt. De natte natuurparel Halsters Laag is onderdeel van het gebied Brabantse Wal, dat weer een deelgebied is in het gebiedsplan Brabantse Delta (Roza en Boonstra, 2009).

¹⁶ De betreffende kaart is door de Werkenheid gepubliceerd samen met de oproep aan de grondeigenaren in Halsters Laag om tot zelfrealisatie over te gaan.



Figuur 2.2 Halsters Laag. De rode ster markeert de locatie van landgoed de Dassenberg. (Bron: Werkeenheid Natuur Netwerk Brabant.)

Proces van natuurontwikkeling tot nu toe

Na het vaststellen van Halsters Laag als onderdeel van de EHS, met bijbehorende ontwikkelopgave, wordt Staatsbosbeheer verantwoordelijk voor de realisatie van de nieuwe natuur. In 2007 start een gebiedsproces met als doel het realiseren van de antiverdrogingsopgave in het kader van het natte natuurparelbeleid. Trekker naast Staatsbosbeheer is het Waterschap Brabantse Delta, vanwege de combinatie met waterbergingsdoelen. In 2009 wordt een groot deel van de inrichtingswerkzaamheden verricht. Op dat moment is ongeveer 200 ha van de ontwikkelopgave gerealiseerd.

Eind 2010 komt met het stopzetten van de financiering van de ontwikkelopgave EHS door het kabinet Rutte I ook de realisatie van de resterende opgave in Halsters Laag stil te liggen. Staatsbosbeheer laat volgens betrokkenen aan de partijen die bij het gebiedsproces betrokken zijn weten dat het afziet van verdere stappen vanwege de financiële onzekerheid. Bovendien vindt er een reorganisatie plaats en is de organisatie zoekende naar zijn nieuwe rol in het sterk veranderde natuurbeliefsveld. Het gebiedsproces wordt in 2011 stopgezet. Tegelijkertijd inventariseert de provincie de resterende ontwikkelopgave, waarbij onder andere het onderscheid in Rijks- en provinciaal NNB wordt aangebracht en wordt gekeken of bepaalde ambitietypen die op de kaart staan wel sporen met de potentie ter plekke.

Dit betekent niet dat er geen partijen meer zijn die het initiatief tot natuurontwikkeling willen nemen in het gebied. Een van de partijen die wel aan de slag wil is het landgoed De Dassenberg. Op dit landgoed bevindt zich een opgave van 11 ha, net buiten de natte natuurparel. Merkwaardig hieraan is dat het betreffende perceel een hoger gelegen akker betreft waarop het ambitietype kruiden- en

faunairijk grasland betreft, inmiddels aangemerkt als provinciale NNB. Een naastgelegen lager perceel zou geschikter zijn voor natuurontwikkeling, en heeft bovendien de potentie om kwalitatief hoogstaande natuurwaarden tot ontplooiing te brengen.

De betreffende eigenaar, die al enkele jaren met het plan rondloopt om de begrenzing en het ambitietype te wijzigen, probeert met de provincie in contact te komen om te kijken of een dergelijke verandering mogelijk is. Omdat hij dit niet zelf voor elkaar krijgt schakelt hij de Bosgroep in. Pogingen om de begrenzing in het NBP te wijzigen hebben na lang overleggen resultaat, maar het ambitietype wijzigt niet mee. Bovendien blijft het gebied provinciale NNB, hoewel het landgoed en de Bosgroep pleiten voor opwaardering naar Rijks NNB (gezien de potentie van het nieuw begrensde gebied). Realisatie komt niet van de grond, omdat het beroep dat men doet op provinciale SKNL-subsidies een aantal maal niet gehonoreerd wordt. Wanneer in 2014 het GOB wordt opgericht hopen beide partijen dat dit nieuwe kansen biedt voor realisatie, maar in eerste instantie blijkt dat niet het geval te zijn. Verzoeken om tot verdere wijziging over te gaan (van het ambitietype en van de status provinciaal naar Rijks NNB) vinden geen gehoor, omdat het GOB de bevoegdheid dit te regelen dan nog niet heeft.

Aan het begin van 2017 verandert dit echter. Het GOB heeft inmiddels de bevoegdheid gekregen om de NNB-begrenzing en de beoogde natuurtypes aan te passen en kiest ervoor om samen met de Werkeenheden een grotere rol te gaan spelen. Men brengt in kaart in welke gebieden nog geen trekker namens de Manifestpartners actief is en besluit om twee pilots op te starten waarmee invulling gegeven kan worden aan een meer proactieve rol in deze gebieden – vanaf dan uitnodigingsgebieden genoemd. Omdat een medewerker van de Werkeenheden het gebied Halsters Laag goed kent en weet welke kansen er onder andere op landgoed De Dassenberg liggen wordt besloten dit gebied als pilot te kiezen. De Werkeenheden benadert alle grondeigenaren die in de ontwikkelopgave gesitueerd zijn (in totaal zo'n 20 personen, hun bezit variërend van 40 ha tot 500 m²) en legt hen de mogelijkheid voor dat ze zelf natuur kunnen gaan ontwikkelen; daarbij wordt uitgelegd dat wachten op Staatsbosbeheer geen zin heeft omdat deze organisatie niet de middelen heeft om in het gebied te investeren. Door de actie van de Werkeenheden worden er na zes jaar van stagnatie er opnieuw initiatieven ontplooid in Halsters Laag. Van de resterende ontwikkelopgave van 150 ha wordt er 23 ha via zelfrealisatie gerealiseerd. Daarnaast besluit het Waterschap Brabantse Delta 70 ha te ontwikkelen. Een deel van de grond is al in bezit, een deel wordt verworven, waarna overal inrichting plaats kan vinden. De gemeente Steenberg realiseert de EVZ tussen Halsters Laag en Oudland, en 9 ha aan NNB wordt ontgrensd, omdat blijkt dat bij het afbakenen van de EHS te grof te werk was gegaan; zo waren bijvoorbeeld bouwkavels, tuinen of bedrijfslocaties begrensd. Op het moment van schrijven resteert nog 60 ha aan ontwikkelopgave, in handen van drie agrariërs die vooralsnog niet willen verkopen. Met de grootste eigenaar (40 ha) is lang onderhandeld, maar deze persoon houdt (vooralsnog) vast aan een te hoge verkoopprijs. Voor landgoed De Dassenberg betekent het feit dat Halsters Laag pilot wordt een doorbraak. Het GOB deelt de visie dat op het reeds herbegrensde perceel kansen liggen om hoogwaardige natte natuur te realiseren en stelt dat daar het predicaat Rijks NNB bij hoort. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat het GOB de aanvraag van het landgoed honoreert en een beschikking afgeeft tot zelfrealisatie van 11 ha nieuwe natte natuur. Hiertoe wordt tevens de ambitiekaart opgeschaald en wordt het perceel opgewaardeerd tot Rijks NNB.

Draagvlak voor zelfrealisatie

In Halsters Laag heeft een aantal grondeigenaren uiteindelijk gekozen voor zelfrealisatie. Een van hen, landgoed De Dassenberg, ontwikkelt een perceel van 11 ha, een aantal anderen nemen elk een paar hectaren voor hun rekening. In totaal wordt door de proactieve stap van de Werkeenheden 90 ha de ontwikkeling van 90 ha nieuwe en een verbindingszone in gang gezet, waarvan 23 ha via zelfrealisatie.

Tegelijkertijd is het niet gelukt drie belangrijke (want relatief grote) eigenaren over te halen zelf natuur te ontwikkelen. Zo is er lange tijd onderhandeld met een agrariër die in eerste instantie aangaf ook in te zijn voor zelfrealisatie. Uiteindelijk bleek echter dat dit niet het geval was; ook deze ondernemer gaf de voorkeur aan verkopen, maar alleen tegen een prijs die het GOB niet kon bieden. Tenslotte hebben betrokkenen aangegeven dat er ook veel verwarring is ontstaan onder grondeigenaren over zelfrealisatie. Zo waren er eigenaren die dachten dat de Werkeenheden namens Staatsbosbeheer langskwam om hun grond alsnog te kopen, als het ware een voortzetting van het

oude beleid. Het bleek lastig uit te leggen dat dat niet het geval is. Dit punt benadrukt het belang van heldere communicatie en een eenduidige boodschap.

Flexibiliteit in natuurdoelen

De casus Halsters Laag heeft laten zien dat de provincie Brabant uiteindelijk bereid is om flexibel om te gaan met de natuurdoelen. Daar dient bij te worden aangetekend dat dit wel veel voeten in de aarde heeft gehad. De betrokken landgoedeigenaar is bijna 10 jaar bezig geweest om de benodigde wijziging van de begrenzing en de ambitiekaart voor elkaar te krijgen. Uiteindelijk heeft het feit dat het GOB het mandaat heeft gekregen de ambitiekaart te wijzigen de doorslag gegeven, in combinatie met de proactieve houding die GOB en Werkeenheid gaandeweg hebben ingenomen.

Wat hierbij nog opvalt is dat de situatie op landgoed De Dassenberg laat zien dat de ambitiekaart niet alleen naar beneden wordt bijgesteld; in dit geval heeft een initiatiefnemer juist gelobbyd voor meer natuurkwaliteit, hoewel dat daarbij moet worden aangetekend dat dit gepaard is gegaan met een kostenstijging (vanwege de opwaardering van provinciaal NNB naar Rijks NNB). Bovendien blijkt uit de casus Halsters Laag dat de oorspronkelijke begrenzing van de EHS een grofmazige exercitie is geweest, uitgevoerd vanaf de tekentafel. De situatie ter plekke bekijken kan ertoe leiden dat overbodige hectares geschrapt kunnen worden. Bovendien kan dit ervoor zorgen dat de kennis van de grondeigenaren (die immers de situatie ter plekke het beste kennen) wordt meegenomen in de planvorming, wat kan leiden tot een hogere kwaliteit van de initiatieven.

Maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen economie en natuur

In Halsters Laag is de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur vergroot doordat een aantal grondeigenaren zelf natuur zijn gaan ontwikkelen. Meestal ging het daarbij om enkele hectares. Ook heeft de proactieve rol van het GOB en de Werkeenheid een landgoedeigenaar in staat gesteld zijn maatschappelijke betrokkenheid daadwerkelijk om te zetten in de uitvoering van zijn ambities.

Wat betreft de relatie tussen natuur en economie blijkt ten eerste dat de natuurontwikkeling via zelfrealisatie in Halsters Laag relatief goedkoop is geweest. Ten eerste geeft een betrokkene aan dat de betrokken partijen veel van hun eigen tijd in de planvorming en uitvoering gestoken hebben. Als een TBO dit had moeten doen, had het linksom of rechtsom naar verwachting publiek geld gekost.

Bovendien is landgoed De Dassenberg een atypisch landgoed in de zin dat het zijn gronden niet openstelt voor het publiek, en het daarom ook geen beroep doet op SNL-beheersubsidies (om hiervoor in aanmerking te komen is immers openstelling een vereiste).

Tenslotte worden er in Halsters Laag plannen ontwikkeld om zonnepanelen te plaatsen op de veldkavels van een varkenshouder. Dit volgens een concept dat bedacht is door het Groen Ontwikkelfonds Brabant waarbij in het kader van het ONNB natuur ontwikkeld wordt via cofinanciering opgebracht door het tijdelijk (vijftien jaar) plaatsen van zonnepanelen (zie verder paragraaf 5.4).

Faciliteren door de provincie

Met het mogelijk maken van de proactieve aanpak waarbij pilots zijn opgestart in een aantal uitnodigingsgebieden heeft de provincie een belangrijke rol gehad in het tot stand brengen van zelfrealisatie in Halsters Laag. Betrokkenen geven aan dat het GOB, met toestemming van de provincie, bovendien openstaat voor initiatieven en ideeën van grondeigenaren: uiteindelijk worden zowel de begrenzing van het NBP en het te realiseren natuurdoeltype aangepast, op verzoek van een particuliere grondeigenaar. Ze kwalificeren dit als een breuk met het verleden, waarbij maar een smaak bestond: verwerving, inrichting en doorlevering naar een TBO.

Knelpunten en succesfactoren

Betrokkenen geven aan dat de succesvolle zelfrealisatie in Halsters Laag met name te maken heeft met de doortastendheid van personen die op het juiste moment ten tonele verschijnen. Ten eerste een landgoedeigenaar die het plan bedacht heeft om nieuwe natuur te ontwikkelen, maar dan op zijn eigen manier. Om dit plan te realiseren krijgt hij uiteindelijk hulp van adviseurs van de Bosgroep die de weg kennen in het provinciehuis. Bovendien heeft de provincie de flexibele toepassing van de regels uit het NBP mogelijk gemaakt, iets waar het Halsters Laag uiteindelijk van profiteert. Dat dit gelukt is heeft te maken met de doortastendheid van de directeur van het GOB, die hard gelobbyd heeft voor een dergelijke flexibilisering. Tenslotte heeft de Werkeenheid op het juiste moment een nieuwe proactieve aanpak ingezet, waarbij het Halsters Laag als pilotgebied is uitgekozen.

Een knelpunten dat naar voren is gekomen betreft het bredere draagvlak voor zelfrealisatie bij de TBO's. Betrokkenen geven aan dat TBO's zich nog vaak laten leiden door de bezorgdheid dat anderen geen zorg kunnen dragen voor de adequate ontwikkeling en beheer van (nieuwe) natuurgebieden. Hierdoor worden niet alle kansen voor de ontwikkeling van nieuwe natuur benut. Het laten zien van goede voorbeelden doet het onderling vertrouwen groeien.

Kaders

Een kader dat lange tijd zelfrealisatie in Halsters Laag heeft tegengehouden is het provinciale natuurbeheerplan. Enerzijds bevat dit kader de opdeling in Rijks NNB en provinciale NNB, anderzijds geeft het de begrenzing en de ambitietypen van de ontwikkelopgave weer. Al rond 2007 is geconstateerd dat in Halsters Laag een deel van het plangebied op een onlogische plek lag, met een onlogisch ambitietype. Het heeft echter nog grofweg 10 jaar geduurd voordat dit gecorrigeerd is.

2.5 Natuur mei de Mienskip Fryslân

2.5.1 Inleiding

In de case Fryslân staat initiatief van een groep natuur- en landbouworganisaties uit 2017 centraal om de realisatie van het Friese Natuurnetwerk over te nemen van de provincie. Dit initiatief (Natuur mei de Mienskip) volgde op een plan van de provincie om vanwege een financieel tekort de oorspronkelijke ontwikkelopgave naar beneden aan te passen en is bedoeld om via vormen van zelfrealisatie (met name door bestaande grondeigenaren) alsnog de oorspronkelijke ontwikkelopgave Natuurnetwerk te realiseren (tegen lagere kosten). Het initiatief maakte gebruik van het "right to challenge" dat in 2017 door de provincie is vastgelegd in het beleid. In deze paragraaf beschrijven we de manier waarop de provincie en de maatschappelijke partijen de laatste jaren 2017 – 2019 dit initiatief verder is uitgewerkt. Deze case wijkt af van de andere cases omdat nog geen sprake is van uitvoering van de nieuwe strategie.

2.5.2 Realisatie van het Friese Natuurnetwerk

Bij de invoering van het Natuurpact wilde Fryslân naast de Natura 2000 opgave ook drie extra gebieden realiseren. De totale natuuropgave was daarmee 1.628 ha verwerven en 4.142 ha inrichten. Begin 2016 werden er echter tekorten voor de realisatie en toekomstig beheer van de Friese Natuuropgave voorspeld. Daarop heeft de provincie een extern bureau opdracht gegeven deze tekorten te onderzoeken en oplossingsrichtingen aan te dragen. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat voor het realiseren van de internationale verplichtingen (1.068 ha) en de eigen provinciale opgave (560 ha) een tekort van 56 miljoen euro te verwachten viel in 2027. Hierbij ging het om 23 miljoen extra beheerkosten tot 2027 en 33 miljoen euro aan kosten voor de realisatie. Provinciale Staten stelde dat het tekort opgevangen zou moeten worden binnen de natuurontwikkelingsopgave. Daarop zijn scenario's opgesteld hoe dat kon. Een leidend onderscheid dat daarbij wordt gemaakt is op basis van prioriteiten:

- 1) Internationale verplichtingen in het kader van KRW
- 2) Internationale verplichtingen in het kader van N2000
- 3 en 4) Nationale afspraken over EHS/Natuurpact met daarin de provinciale extra hectares

De vraag was; hoe aan de internationale verplichtingen te voldoen, zoveel mogelijk andere natuur te realiseren en toch binnen de begroting te blijven. Scenario 1 ging uit van huidige uitvoeringslijn (realisatie prioriteit 1 en 2 en bijna afgeronde projecten prioriteit 3). Scenario 2 ging uit van het uitvoeren van het Natuurpact Rijk- Fryslân en is het budget leidend (realisatie prioriteit 1, deels realisatie prioriteit 2 en afronden lopende verplichtingen prioriteit 3 en 4). Scenario 3 'verzilveren natuurlijk kapitaal' was een variant van scenario 2, waarbij grond die in bezit was van de provincie flexibel in te zetten was om natuur te combineren met andere maatschappelijke opgave en zo meer grond te kunnen omzetten in natuur. Scenario 4 ging uit van realisatie van het volledige NNN (realisatie prioriteit 1,2,3 en 4) wat zou leiden tot een tekort van 130 miljoen euro.

Met de scenario's in het achterhoofd ging de provincie in overleg met maatschappelijke partijen om samen tot een oplossing van het tekort. In eerste instantie waren dit constructieve gesprekken en gaven natuurorganisaties aan waar zij kansen zagen.

GS wilde geen financieel tekort op de totale natuuropgave en had een voorkeur voor scenario 3. In de uitwerking dit voorstel zagen de natuurorganisaties hun suggesties niet terugkomen. Ze achten het nodig aan de rem te trekken. Bovendien hadden de natuurorganisaties het idee dat met het beschikbare budget een veel groter deel van het NNN gerealiseerd kon worden, dus meer richting scenario 4. Ze besloten een beroep te doen op het Right to Challenge, dit initiatief werd 'scenario 5'.

2.5.3 Inzet en proces Right to Challenge

Medio 2017 had de provincie Fryslân een voorstel aangenomen om het Right to Challenge (RtC) mogelijk te maken voor provinciale taken. Natuur werd daarin expliciet benoemd als kans. In onderling overleg besloten de natuurorganisaties gebruik te maken van dit RtC om hun ideeën voor de realisatie van het Natuurnetwerk onderdeel te laten uitmaken van de provinciale besluitvorming over de herijking van de natuuropgave. Nadat de natuurorganisaties een groot aantal partners dat actief is in het landelijk gebied hadden gemobiliseerd schreven ze, in overleg met medewerkers van de provincie, een brief aan GS waarin ze voorstelde de natuuropgave in het kader van RtC op zich te nemen. Door GS en PS werd het voorstel positief ontvangen. De partners, waar ondertussen ook agrarische organisaties deel van uit maakten, kregen 6 maanden om hun voorstel uit te werken. Onder leiding van een extern aangetrokken projectleider gingen de maatschappelijke partners aan de slag. Als snel werd duidelijk dat er informatie nodig was vanuit de provincie. Vooral om helder te krijgen wat wel of niet mogelijk was in een RtC.

Aanvankelijk ging dat moeizaam. De provincie had nog geen kaders uitgewerkt voor het doorlopen van een RtC verzoek. Ook was er vanuit de provincie geen kader waar het plan aan moest voldoen, waardoor de initiatiefnemers moeilijk aan de slag konden. Daarnaast was er nog onduidelijkheid over om hoeveel hectares natuur het precies ging, wat het resterende budget exact was, hoeveel hectares ruilgrond er zijn etc. Daarbij is de volledige natuuropgave overdragen geen sinecure, aanbestedingsregels, regels voor marktwerking, (inter)nationale verplichtingen, de eindverantwoordelijkheid van de provincie voor de afspraken in het Natuurpact die moeten worden nagekomen, dat vraagt om een doorgewerkt plan waarin taken en verantwoordelijkheden goed worden afgestemd. Een goede uitwerking van de governance structuur was een belangrijke vraag en voorwaarde van PS voor de RtC.

Het RtC vraagt dan ook veel van de betrokkenen, zowel ambtenaren als initiatiefnemers. Ze worden gevraagd om op een totaal nieuwe manier na te denken over hun taak en verantwoordelijkheden. Zaken als baanzekerheid spelen mee op de achtergrond, en ook de politieke route via RtC die de initiatiefnemers bewandelde om hun initiatief op tafel te krijgen nadat er eerder onderling al overleg was maakte dat de relatie tussen betrokken ambtenaren en maatschappelijke partners eerst moest worden opgebouwd. De provincie beschouwde het initiatief als iets van de initiatiefnemers, wat buiten de provincie om gebeurde: De initiatiefnemers hadden de provincie uitgedaagd dat zij de natuuropgave beter, sneller voor hetzelfde budget konden doen. Het beeld bij de provincie was dat de initiatiefnemers vooral met een eigen voorstel moeten komen hoe zij de natuurontwikkelingsopgave zouden uitvoeren. Daarom werd de beschikbare informatie over de natuuropgave geleverd, maar werd er niet meegedacht over hoe je dit gaat vormgeven. De initiatiefnemers waren juist in de veronderstelling dat de provincie zelf al kaders had, of zou opstellen, over waar de uitwerking van RtC aan moet voldoen aangezien dit expliciet genoemd werd in de eerder aangenomen beleidsbrief van de provincie over RtC. Hierdoor verliep het proces in eerste instantie stroef.

Na verschillende gesprekken tussen de partners en de provincie (met diverse ambtenaren, op diverse niveaus) werd gezamenlijk geconstateerd dat het goed zou zijn als meer in gezamenlijkheid zou worden opgetrokken in het proces. Vanaf het moment dat besloten werd dat de provincie in partnerschap mee zou doen aan Natuer mei de Mienskip verliep het proces vlotter, en werd constructief samengewerkt. Er werd besloten dat Natuer mei de Mienskip in 'partnerschap' met de provincie plaats zou vinden. Dit zou het ook makkelijker maken om vraagstukken rond Provinciale verantwoordelijkheid en aanbesteding op te lossen.

Op 10 juli 2019 heeft PS besloten t het scenario van Natuer mei de Mienskip, zoals het RtC was gaan heten, in 2 jaar verder uit te werken middels 3 pilots om beter inzicht te krijgen in wat de

voorgestelde aanpak van de maatschappelijke partners behelst. Ook blijkt dat van een volledige delegatie van taken geen sprake zal zijn gezien de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie en ingewikkeldheden rond budgetoverdracht en aanbesteding. Toch hebben de maatschappelijke partners hun doel grotendeels bereikt omdat hun voorstellen voor het anders uitvoeren van de natuurontwikkelingsopgave nu wel worden opgepakt.

De huidige realisatie van het Natuur Netwerk in Fryslân verloopt via gebiedsprocessen waarin de provincie de regie voert. Er zijn vier grote lopende gebiedsprocessen in Fryslân. Per gebiedsproces is een gebiedscommissie ingesteld waarin belangenvertegenwoordigers zitten van natuur, boeren, recreatie, cultuurhistorie, gemeente en waterschap. Bij de omvorming van grond van boeren die de natuur niet zelf willen realiseren koopt de provincie de grond, richt deze in en draagt die daarna over aan een eindbeheerder. De overdracht vindt plaats na openbare aanbesteding of verkoop van het perceel of gebied. De eindbeheerder praat niet mee aan tafel bij de gebiedsprocessen. Met huidige eigenaren en omliggende eigenaren wordt overlegd over de op handen zijnde inrichting. De inrichting vindt plaats aan de hand van de ambitiekaart van het natuurbeheerplan. Water en natuuropgave worden integraal opgepakt en men staat open voor meekoppelkansen, zoals recreatie, maar deze worden zelden actief gezocht.

Kaders Right to Challenge

De provincie geeft de natuuropgave niet zomaar uit handen. Een challenge moet aan een aantal eisen voldoen om er zeker van te zijn dat de taak goed wordt uitgevoerd. De provincie heeft bij het instellen van het RtC in een beleidsbrief een aantal piketpalen hiervoor uitgezet. Zo moet de taak een uitvoerende dienst zijn, dus geen onderdeel van de bedrijfsvoering, controlerende of beleidsfunctie van de provincie. Daaraan voldoet de realisatie van de natuuropgave. Het beleidsmatige deel, welke natuur, waar en maximale budget zijn al vastgesteld. NmdM zal aan die kaders moeten voldoen. Daarnaast gelden er (Europese aanbestedings)regels voor besteding van overheidsgeld die ook gelden voor het RtC.

Een tweede voorwaarde is dat de uitdager de taak tegen gelijke of minder kosten moet uitvoeren. Voor NmdM is slimmer en goedkoper werken en daarmee de hele natuuropgave in Fryslân uitvoeren de aanleiding geweest om met RtC aan de slag te gaan. Ze willen waar mogelijk ook meer of hoger gewaardeerde natuur realiseren. Dat willen ze bereiken door het inzetten van een andere grondinstrumenten en anders realiseren van beheer. De provincie kijkt ook of het voorstel op andere plekken of voor andere instanties niet tot hogere kosten of nadelen leidt.

De derde voorwaarde is dat er maatschappelijke meerwaarde wordt gecreëerd. Door eindbeheerders en omwonenden actief te betrekken en in te zetten op zelfrealisatie voldoet het NmdM initiatief aan deze voorwaarde.

Tot slot moet er vertrouwen zijn in dat de uitdager de capaciteit heeft de taak uit te voeren en voldoende continuïteit biedt. Om aan deze voorwaarden te voldoen moest het voorstel goed worden uitgewerkt en wordt er tot medio 2021 aan drie pilots samengewerkt om het complexe takenpakket en de samenwerking tussen provincie en initiatiefnemers goed af te stemmen.

Pilots Natuur mei de Mienskip

Hieronder wordt beschreven hoe in drie pilots aan de slag zal worden gegaan met het voorstel van NmdM. Het voorstel zelf is beschreven in het koersdocument *Natuur mei de Mienskip*. Uit de pilots moet blijken of het voorstel zoals beschreven in het koersdocument gaat werken.

In maart 2018 kwamen de maatschappelijke partners dan met hun voorstel; Hierin komt de eindbeheerder centraal te staan in het gebiedsproces. Alle eindbeheerders samen gaan het gebiedsplan opstellen, waarbij gezocht wordt naar de juiste beheerder op de juiste percelen en waarbij er flexibiliteit is in de invulling van de opgave ook door het creatief inzetten van 'tools' oftewel grondinstrumenten. Samen met de provincie zijn de voorgestelde tools geëvalueerd. In de pilot zullen de twintig meest vernieuwende worden ingezet. Daarnaast zal door integraal te gaan werken en ook zaken als KRW, klimaatadaptatie, veenweide aanpak, recreatie, aanpak van omliggende grote wateren, weidevogelaanpak etc. mee te nemen in de plannen moet er extra geld beschikbaar komen. Een van de twee pilotgebieden wordt geselecteerd op de mogelijkheid om werk met werk te maken. Voor de NmdM pilot is er een programma opgericht met een stuurgroep die sturing geeft aan het proces. Hierin zitten vertegenwoordigers van de NmdM partners en de provincie zij sturen de werkgroepen aan. In de pilot zijn er twee gebiedswerkgroepen en een aantal taakgerichte

werkgroepen, bijvoorbeeld voor het uitwerken en evalueren van de geselecteerde instrumenten. De gebiedsplannen worden getoetst door de stuurgroep voor ze aan de provincie worden aangeboden. In de stuurgroep zit ook de provincie als volwaardig partner en om toe te zien op de uitvoering. De eindverantwoordelijkheid voor het goedkeuren van een plan blijft bij GS en PS

De gebiedswerkgroep bestaat uit beoogde eindbeheerders van een gebied. Voor er in een gebied de werkgroep aan de slag gaat met de plannen brengt een verkenner de opgave, de actoren, verschillende belangen en geïnteresseerde potentiële eindbeheerders in kaart. In het daaropvolgende gebiedsproces stelt zal de werkgroep een gebiedsplan opstellen waarin de natuuropgave, maatschappelijke opgave, financieel plan, potentiële eindbeheerders en in te zetten tools staan beschreven. Het is nog zoeken naar hoe deze werkgroep en het proces het beste in te richten. Wordt er eerst intensief aan de keukentafel gepraat of wordt er al snel een breed inspraak proces opgestart, wat is de rol voor huidige grondeigenaren en hoe ga je om met afhakers en potentiële nieuwe beheerders.

Provincie en initiatiefnemers hebben de volgende kaders afgesproken:

- Natuurpact en KRW-doelen zijn leidend;
- Besluiten vinden plaats op basis van consensus in de stuurgroep;
- PS/GS nemen de uiteindelijke beslissing over het voorstel;
- De kosten voor werkzaamheden komen voor een belangrijk deel uit de eigen middelen van de partners, voor werkzaamheden die de provincie anders zelf doet en voor grote kostenposten, bijvoorbeeld de verkenner, is er € 300.000,- beschikbaar uit het Natuurpact geld.
- Afwegingen op het gebied van doelbereik worden gemaakt binnen de stuurgroep. Daarbij is de insteek dat alles bespreekbaar is zolang er overeenstemming wordt bereikt tussen alle partners (incl. provincie). Om de budgetuitputting voor het Natuurpact in de gaten te houden heeft de provincie een boekhoudtool gemaakt die kosten voor realisatie en beheer tot 2027 in de gaten houdt.

Meekoppelkansen

Het uitgangspunt van de NmdM aanpak is om per gebied tenminste dezelfde ecologische doelen realiseren als op de ambitiekaart. Zij willen winst boeken door meer flexibiliteit te brengen in de realisatie van het netwerk en meer gebruik te maken van agrariërs als eindbeheerder. Op dit moment wordt grond vaak gekocht door de provincie, voor 85% afgewaardeerd en ingericht en doorverkocht aan een terreinbeheerder. Bij NmdM wil men onder andere meer hectares realiseren door beter te kijken naar mogelijkheden voor medegebruik, hierdoor kan er soms minder afgewaardeerd worden. Ook kan de boer een deel van de inrichting uitvoeren waardoor die kosten niet bij de provincie liggen. Soms kan ook door ander beheer het doel bereikt worden, bijvoorbeeld door aanpassen van waterstanden en anders te beweiden en bemesten, dat gaat meer geleidelijk maar scheelt ook kosten. Daarnaast wordt gekeken of de inrichting slimmer kan door te schuiven met locaties van percelen en de begrenzing van gebieden, of door het verplaatsten van bepaalde type natuur naar een plek waar dit beter past. Verplaatsing naar een plek waar de abiotische omstandigheden beter zijn, een plek waar een andere eigenaar dit beter kan. De werking hiervan wordt in de pilots uitgezocht.

Een andere manier om aan extra geld te komen is door te zoeken naar meekoppelkansen. Hiervoor is al een aantal voor de hand liggende opgaven geïdentificeerd met name in relatie tot water en klimaatopgaven, ontwikkeling van het landelijk gebied, recreatie etc. Een van de pilots wordt geselecteerd op basis van kansen voor meekoppelen en werk met werk maken. Door deze flexibiliteit denken de initiatiefnemers het NNN af te kunnen ronden ook gegeven het uitgangspunt van vrijwilligheid. Nu kan 1 eigenaar die niet mee wil werken een proces vertragen, door deze eigenaar andere perspectieven te bieden kan deze mogelijk wel mee gaan doen, of buiten de NN komen te liggen. Anderzijds wordt meer draagvlak verwacht doordat eindbeheerders onderdeel worden van gebiedscommissies en meedoen bij het invulling geven aan de opgaven in een gebied. Dit zou er voor moeten zorgen dat meer eigenaren willen meewerken.

Door in de beginfase samen te werken met de toekomstige beheerders is er meer kans meekoppelkansen te realiseren of te besparen op inrichting, bijvoorbeeld doordat een boer dat opplakt. De provincie hoeft niet meer op te treden als tussenpersoon in de inrichting en overdracht. Door nog meer in te zetten op zelfrealisatie kan er meer draagvlak ontstaan wat zorgt voor minder weerstand bij de realisatie, waardoor sneller voortgang kan worden geboekt. Uitgangspunt voor

nieuwe eigenaren is gelijkberechtiging, hiervoor moet in de pilots een goede vorm worden gezocht, als geïnteresseerden meewerken aan de plannen maar de grond wel op de markt moeten verwerven. Gezien de uitdagingen waar de landbouw voor staat kan natuurinclusief boeren rond natuur ook kansen bieden voor de voortzetting van het bedrijf op een andere manier. Dit past goed bij de doelen van de provincie. De initiatiefnemers hopen dat boeren die natuurinclusief gaan ondernemen dit ook gaan toepassen op percelen van hun bedrijf die niet binnen het natuurgebied vallen. Zodat in totaliteit de biodiversiteit wordt vergroot.

2.6 Conclusies

In deze paragraaf geven we een reflectie op de vooraf geformuleerde verwachtingen bij de strategie zelfrealisatie. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de inzichten vanuit de groepsreview zelfrealisatie en gebiedsprocessen¹⁷.

1. **Met zelfrealisatie (door bestaande grondeigenaren) is een belangrijk deel van de opgave nieuwe natuur te realiseren met beoogde natuurkwaliteit.**

Deze verwachting blijkt maar deels uit te komen. Zo blijkt dat als de grond in eigendom/beheer is van een regulier agrarisch bedrijf dat zelfrealisatie moeilijk te realiseren is vanwege beperkte inpasbaarheid in de bedrijfsvoering. Aangezien in de meeste begrensde gebieden binnen het beoogde Natuurnetwerk veel landbouwgrond in handen is bij reguliere agrarische bedrijven, is realisatie van een belangrijk deel van de ontwikkelopgave via zelfrealisatie niet eenvoudig. Bij verbrede of biologische agrarische bedrijven, landgoederen en andere private grondeigenaren is zelfrealisatie beter in te passen en biedt zelfrealisatie van de beoogde natuurdoelen meer mogelijkheden. Al vraagt dit nog steeds veel inspanning en inzet van betrokken overheden om eigenaren over te halen. Een belangrijke manier om de belangstelling voor zelfrealisatie te vergroten is het flexibel omgaan met de begrenzing en de beoogde natuurdoelen. In sommige gevallen leidt dit tot betere ecologische resultaten (betere begrenzing en/of hogere natuurambities), maar vaker worden natuurdoelen in ecologische termen naar beneden bijgesteld om in te kunnen spelen op de wensen en mogelijkheden van de bestaande grondeigenaren. Hierdoor zal, zelfs als zelfrealisatie wel wordt gerealiseerd, niet overal de beoogde natuurkwaliteit worden gehaald.

In de *Krimpenerwaard (Zuid-Holland)* blijkt zelfrealisatie moeilijker te realiseren dan aanvankelijk gedacht. Aanvankelijk (2013) was de ambitie om 670 ha (30% van de totale natuuropgave van 2.250 ha) middels zelfrealisatie door de bestaande grondeigenaren te realiseren. Om deze zelfrealisatie ook mogelijk te maken, zijn ook de natuurdoelen in een deel van de beoogde natuur bijgesteld van meer natte natuurtypen (zoals moeras), naar (deels) meer graslanden (met bv. weidevogels). Hierdoor blijft agrarisch medegebruik mogelijk in een deel van de nieuwe natuur. Toch bleek de belangstelling onder (agrarische) grondeigenaren voor zelfrealisatie in de praktijk veel minder groot dan gedacht. In 2017 blijkt dat slechts voor 100 ha belangstelling te zijn voor zelfrealisatie, maar ook voor deze (agrarische) grondeigenaren was zelfrealisatie uiteindelijk niet aantrekkelijk genoeg. Begin 2019 had dan ook nog slechts één agrariër (een verbreed landbouwbedrijf met alleen jongvee) een concrete zelfrealisatie-overeenkomst gesloten. Hierbij ging het om circa 60 ha landbouwgrond die van de provincie wordt (terug)gepacht.

Hierna heeft de stuurgroep (gemeente en waterschap) besloten om de strategie (zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren) te wijzigen en ook onteigening en grondverwerving via volledige schadeloosstelling mogelijk te maken. De gemeente heeft hiervoor een bestemmingsplan vastgesteld. Grondeigenaren kunnen nu nog steeds kiezen voor zelfrealisatie of minnelijke verwerving (op basis van volledige schadeloosstelling), maar als ze dit niet doen volgt een onteigeningsprocedure. Door het inzetten op grondverwerving via volledige schadeloosstelling is het verkopen van de grond ten opzichte van zelfrealisatie voor de bestaande boerenbedrijven financieel nog aantrekkelijker

¹⁷ <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/wp-content/uploads/Extern-verslag-groepsreview-zelfrealisatie-en-gebiedsprocessen-webversie.pdf>

geworden. Met volledige schadeloosstelling betaalt de provincie immers 30-40% meer voor de grond dan bij vrijwillige verwerving. Eind 2019 lijkt de kans groot dat de meeste nog te realiseren nieuwe natuur in dit gebied (ca 500 ha) toch via grondverwerving en onteigening tot stand zal komen. De gemeente en andere gebiedspartijen hebben wel de ambitie dat het beheer van deze grond uiteindelijk toch in handen komt van lokale grondeigenaren via de oprichting van een beheercollectief en de verpachting van de nieuwe natuur aan lokale boeren.

De casus *Noord-Brabant/GOB* laat zien dat zelfrealisatie onder bepaalde omstandigheden wel degelijk mogelijkheden biedt om delen van de ontwikkelopgave te realiseren. In totaal is in de periode 2014-2018 750 ha nieuwe natuur via zelfrealisatie tot stand gekomen. Dat is bijna 38% van de in totaal gerealiseerde nieuwe natuur in Brabant. In de beginjaren was deze belangstelling nog een stuk lager, maar dit is gestegen door een meer actieve benadering van grondeigenaren door het GOB in combinatie met beleidsmatig meer ruimte voor het GOB vanuit de provincie om de begrenzing of de natuurdoelen lokaal aan te passen. Daarbij is het feit dat de provincie er in 2014 voor heeft gekozen om het GOB op afstand te zetten van de eigen organisatie een succesfactor.

Voor de realisatie van de beoogde natuurkwaliteit is wel een spanningsveld ontstaan tussen enerzijds het realiseren van voldoende hectares, en anderzijds het ontwikkelen van de beoogde natuurkwaliteit. In een aantal gevallen heeft het GOB ervoor gekozen om de beoogde natuurdoelen te verlagen om initiatiefnemers over de streep te trekken. Daarbij speelt ook een rol dat de provincie in het zogenaamde provinciale deel van het Natuurnetwerk maximaal 50% van afwaardering van de grond vergoedt. Overigens zijn er ook voorbeelden van zelfrealisatie waarin natuurdoelen naar boven zijn bijgesteld. Een voorbeeld betreft het landgoed de Koekoek in Halsters Laag. Voorwaarde hier was wel dat de provinciale bijdrage hier is verhoogd tot de maximale bijdrage voor afwaardering (85%) zoals geldt in het Rijksdeel van het Natuurnetwerk Brabant.

Toch laat ook de casus *Noord-Brabant/GOB* de beperkingen van zelfrealisatie zien. Zo blijkt ook hier dat de belangstelling voor zelfrealisatie van natuur onder reguliere landbouwbedrijven tegenvalt. Dat zien we zelfs terug in het concept *Ondernemend Natuurnetwerk* dat speciaal is ontworpen om combinatie tussen landbouw en natuur mogelijk te maken (zie verder hoofdstuk 4). Verder blijkt ook dat in concrete gebieden (zoals ook in Halsters Laag) het vaak niet mogelijk is om de hele natuuropgave via zelfrealisatie (door bestaande grondeigenaren) of vrijwillige verwerving is te realiseren. In Halsters Laag gaat het hier, net zoals in de *Krimpenerwaard*, veelal om reguliere boerenbedrijven waar zelfrealisatie moeilijk inpasbaar is in de reguliere bedrijfsvoering.

De *case Fryslân* heeft een iets ander karakter dan de andere cases en bevindt zich bovendien nog in de ontwerpfase. De ambitie van een groep maatschappelijke partijen is om het realiseren van de resterende ontwikkelopgave over te nemen van de provincie en met vergelijkbare middelen meer natuur te realiseren. De verwachting is dat, onder meer via zelfrealisatie door bestaande eigenaren en nieuwe eindbeheerders het grootste deel van de opgave kan worden gerealiseerd. Daarbij staan de ecologische doelen wel voorop. De initiatiefnemers willen deze doelen realiseren door minder vasthouden aan de huidige begrenzing en meer flexibiliteit in precieze natuurdoelen. Hiermee zou de belangstelling van grondeigenaren om bij te dragen aan de realisatie van het Natuurnetwerk toe moeten nemen.

2. Door zelfrealisatie ontstaan mogelijkheden voor nieuwe verdienmodellen die natuurrealisatie en agrarisch ondernemerschap hand in hand laten gaan.

Uit onze analyse komt naar voren dat deze verwachting niet geheel is uitgekomen. Een nieuw verdienmodel is voor agrarische bedrijven, die aan zelfrealisatie voor natuur willen gaan doen niet zozeer een gevolg maar een randvoorwaarde. Met andere woorden: agrarische bedrijven moeten eerst een alternatief verdienmodel (bovenop of in plaats van de reguliere landbouw) hebben, voordat zelfrealisatie van natuur mogelijk is. Zelfrealisatie blijkt voor reguliere landbouwbedrijven vaak een moeilijke stap vanwege de negatieve invloed op de agrarische productie (zie ook Gerritsen et al., 2020).

Dit blijkt ook uit de *case Krimpenerwaard*. Hier zitten nu nog een aantal grote melkveebedrijven binnen de begrenzing. Voor deze bedrijven is zelfrealisatie alleen aantrekkelijk als men zich omvormt

naar een ander bedrijfsmodel (bv. biologisch) of ervoor kiest om een tweede tak (bv. recreatie) erbij te doen. Dit vraagt grote investeringen van reguliere landbouwbedrijven. De subsidies voor zelfrealisatie zijn onvoldoende om een dergelijke omschakeling te maken. Zelfrealisatie (op grote schaal) combineren met reguliere landbouw biedt te weinig verdienmogelijkheden.

De provincie en gemeente moedigen nieuwe verdienmodellen in de Krimpenerwaard wel aan. Zo is er een proef met cranberry's en groene cirkel kaas. Daarnaast is er het Veenweide Innovatie Centrum waar nieuwe teelten worden uitgetoet, bijvoorbeeld met de kweek van lisdodden en andere natte teelten. Deze experimenten lopen echter al langer en zijn niet direct gelinkt aan zelfrealisatie of de natuuropgave. Bovendien zijn niet alle nieuwe verdienmodellen te combineren met de natuuropgave. Om bijvoorbeeld nieuwe teelten in het gebied rendabel te maken is een forse omvang nodig, en het is de vraag of dat samengaat met de natuurdoelstellingen die op het gebied liggen. Ook de combinatie met recreatie is omstreven omdat recreatie ook kan zorgen voor verstoring van weidevogels.

De case Noord-Brabant laat meer concrete voorbeelden zien van nieuwe verdienmodellen in combinatie met zelfrealisatie. Ook hier liggen de mogelijkheden veelal op agrarische bedrijven met al een alternatief verdienmodel, zoals zonnepanelen, biologische landbouw, voedselbossen of waterbuffels. Hier gaan we verder op in het hoofdstuk over schilbeleid.

In de case Fryslân staat ook het beter integreren van natuur en agrarisch ondernemerschap centraal. Het idee is dat door het inzetten van herverkaveling, het bieden van extra grond en flexibel omgaan met begrenzing en natuurdoelen, het mogelijk maakt om aangepast te blijven boeren in en om het Natuurnetwerk.

3. Zelfrealisatie zorgt voor een grotere diversiteit van initiatiefnemers voor natuurrealisatie en vergroot daarmee de betrokkenheid van deze initiatiefnemers bij de natuur.

De diversiteit aan initiatiefnemers bij natuurrealisatie is, ondanks dat de belangstelling achterblijft bij de verwachtingen, wel toegenomen. Dit geldt zowel in de Krimpenerwaard als in Noord-Brabant en is bevestigd in de groepsreview. De toegenomen diversiteit komt ook omdat natuurrealisatie en -beheer in het verleden grotendeels was voorbehouden aan de traditionele terreinbeherende organisaties. Dit is door de inzet van provincies op zelfrealisatie veranderd. Hierbij gaat het, zoals eerder al aangegeven, voornamelijk om verbrede landbouwbedrijven, landgoederen en niet-agrarische private grondeigenaren. In hoeverre hiermee ook daadwerkelijk de betrokkenheid van deze initiatiefnemers bij natuur in brede zin is toegenomen, hebben we in dit verband niet onderzocht.

Opvallend is dat zelfrealisatie in de praktijk niet alleen betrekking heeft op de realisatie (en het daaropvolgende beheer) van natuur op eigen grond, maar ook op grond die eerst is verworven (door de provincie) en vervolgens weer wordt verpacht aan agrariërs en particulieren om het beheer te kunnen uitvoeren. In hoeverre dit ook meer mogelijkheden biedt voor reguliere landbouwbedrijven om bij te dragen aan de realisatie van het Natuurnetwerk moet nog blijken.

Uit onze casestudie komt ook naar voren dat de betrokkenheid -vooral nog- niet op grote schaal wordt verbreed naar andere groepen, bijvoorbeeld omwonenden, recreanten o.i.d. Het beleid voor zelfrealisatie is vooral gericht op het betrekken van mogelijke initiatiefnemers en dus op grondeigenaren. Bewoners worden vaak zijdelings betrokken en worden (op zijn best) geïnformeerd.

In de *case Krimpenerwaard* is, vooral nog, weinig belangstelling voor zelfrealisatie van natuur op eigen grond, maar de gebiedspartijen zien wel mogelijkheden in zelfrealisatie in het beheer van de nieuwe natuurgebieden. Na grondverwerving komen de gronden in bezit bij de provincie. Het plan is nu dat de provincie deze gronden vervolgens in erfpacht uitgeeft aan een nieuw beheercollectief, waarin zowel natuur- als landbouworganisaties zijn vertegenwoordigd. De ambitie is om via dit beheercollectief vervolgens toch weer lokale boeren in te zetten bij het beheer, zodat via een omweg toch een vorm van zelfrealisatie kan worden gerealiseerd. Eerder zijn in de Krimpenerwaard hier al positieve ervaringen mee opgedaan in een pilot met een natuurcoöperatie, waarin een groep boeren ruim 90 ha provinciale natuurgrond in beheer heeft genomen (Westerink et al., 2018).

In de case Noord-Brabant/GOB is de diversiteit van initiatiefnemers bij de uitvoering van de resterende natuuropgave duidelijk toegenomen. Dat komt vooral door de inzet van het Groen Ontwikkelfonds Brabant, die nadat de belangstelling voor zelfrealisatie in de eerste jaren tegenviel, gekozen heeft voor een actievere benadering van grondeigenaren in bepaalde gebieden met een ontwikkelopgave. Een voorbeeld daarvan is het gebied Halsters Laag, waar na keukentafelgesprekken met de betreffende grondeigenaren, een deel van de natuuropgave is gerealiseerd. De case Halsters Laag (en andere ervaringen vanuit het GOB, laten zien dat de actieve benadering van grondeigenaren wel resultaat oplevert in termen van meer zelfrealisatie (en ook grondverwerving), maar hierbij zijn wel twee kanttekeningen te maken: (1) de belangstelling voor zelfrealisatie bij reguliere landbouwbedrijven is beperkt en (2) het blijft lastig om 100% van de opgave in gebieden te realiseren omdat een deel van de grondeigenaren niet wil (of kan) meewerken.

Ook in de case Fryslân krijgen meer mensen uit de omgeving de kans een initiatief voor het natuurgebied in te dienen of te verwezenlijken. Hierdoor is er potentieel meer diversiteit in beheer en gebruik. De verwachting is dat vooral agrarische initiatieven hiervan gebruik zullen maken.

4. De provincie faciliteert met passende instrumenten zelfrealisatie door grondeigenaren.

Provincies faciliteren zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren met verschillende instrumenten. Een belangrijk instrument betreft subsidies voor afwaardering van de grond (van agrarisch gebruik, naar natuur) en het jaarlijkse natuurbeheer. Dit zijn vrij standaard subsidieregelingen, waarbij provincies ook moeten voldoen aan Europese Staatssteunregels. Daarnaast bieden provincies ook vaak de mogelijkheid voor een initiatiefnemer om de afwaardering te compenseren met extra landbouwgrond. Dat is voor landbouwbedrijven, die hun productie op peil willen houden, vaak belangrijk. Andere mogelijkheden betreft het aanbieden van provinciale grond via pachtconstructies. Dat betekent wel dat de provincie (of een andere partij) het eigendom over de grond houdt, maar kan voor initiatiefnemers aantrekkelijk zijn omdat ze de aankoopkosten van de grond niet hoeven te financieren.

Provincies bieden ook vaak, in meer of mindere mate, de mogelijkheid om flexibel om te gaan met de begrenzing en natuurdoelen (zie hiervoor). Ook belangrijk is de inzet van voldoende menskracht voor het actief benaderen en faciliteren van mogelijke initiatiefnemers.

In de case *Krimpenerwaard* faciliteert de gemeente grondeigenaren met diverse instrumenten om zelfrealisatie aantrekkelijk te maken. Zo is het mogelijk om de landbouwgrond gedeeltelijke af te waarden. Hiermee krijgt de initiatiefnemer minder geld, maar blijven er mogelijkheden voor landbouwkundig (mede)gebruik. Daarnaast stelt men extra landbouwgrond beschikbaar aan zelfrealisatoren, en biedt men begeleiding bij zelfrealisatie door een adviseur. Deze adviseur helpt grondeigenaren bij het opstellen van een basisnatuurplan en een bedrijfsplan en laat verschillende opties zien die mogelijk zijn voor een bedrijf in combinatie met zelfrealisatie. Daarnaast geeft de provincie een garantie af voor een beheersubsidie van twee keer zes jaar, in plaats van de gebruikelijke 6 jaar. Ook zijn er mogelijkheden om -binnen een bepaalde bandbreedte- te onderhandelen over de precieze natuurdoelen. Al deze inspanningen hebben overigens nog niet direct geleid tot meer zelfrealisatie in het gebied.

In de case *Noord-Brabant/GOB* speelt de proactieve aanpak met het actief benaderen van grondeigenaren een belangrijke rol bij de stijgende belangstelling voor zelfrealisatie. Deze aanpak is door het GOB ontwikkeld nadat de belangstelling voor zelfrealisatie onder bestaande grondeigenaren aanvankelijk tegenviel. Daarvoor is ook capaciteit beschikbaar. Een groot deel daarvan is beschikbaar gesteld door de provincie.

Een succesfactor is dat de provincie de zeggenschap over financiële middelen die nodig zijn voor zelfrealisatie, grotendeels bij het GOB heeft neergelegd en deze daar vrij zelfstandig over kan beschikken. Een belemmering is soms wel dat voor het provinciale deel van het Natuurnetwerk slechts 50% provinciale financiering is. De rest van de benodigde middelen moeten worden opgebracht door de initiatiefnemers.

De provincie is ook bereid om het eigen (juridische) instrumentarium flexibel in te zetten om zo zelfrealisatie mogelijk te maken. Zo heeft het GOB de mogelijkheid (binnen bepaalde randvoorwaarden) om het Natuurbeheerplan aan te passen, zonder expliciete toetsing vooraf door de provincie, om zodoende snel in te kunnen spelen op wensen van grondeigenaren.

Tenslotte zet de provincie flankerend beleid in om zelfrealisatie mogelijk te maken. Zo kunnen regelingen op het gebied van erfgoed en cultuurhistorie en verduurzaming van de landbouw initiatiefnemers een zetje geven om zelf natuur te ontwikkelen. Bovendien kan het provinciale planologische instrumentarium worden ingezet om via rood-voor-groen constructies, zelfrealisatie te stimuleren.

De provincie overweegt tenslotte om het instrumentarium waarmee in het verleden gebiedsprocessen zijn vormgegeven, zoals het kopen van ruilgrond en planmatige kavelruil, opnieuw in te zetten. De provincie wil niet inzetten op grootschalige landinrichting, maar wil maatwerk op gebiedsniveau op basis van lokale initiatieven. Aanleiding is dat de provincie verwacht dat het een meerwaarde heeft om verschillende initiatieven die in een gebied naast elkaar bestaan met elkaar te verbinden.

3 Gebiedsprocessen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de strategie van gebiedsprocessen voor natuurontwikkeling. We starten met een beschrijving van de strategie en de belangrijkste verwachtingen daarbij (paragraaf 3.2). Vervolgens gaan we in op de praktijkervaringen met gebiedsprocessen in de provincies Gelderland (par. 3.3), Groningen (par. 3.4) en Overijssel (paragraaf 3.5). We sluiten af met een reflectie op de verwachtingen (paragraaf 3.6).

3.2 Beschrijving strategie en verwachtingen

3.2.1 Gebiedsprocessen in provinciaal natuurbeleid

De strategie gebiedsprocessen bij het vergroten van het Natuurnetwerk omvat in de praktijk heel veel verschillende vormen van gebiedsprocessen. Uit de analyse van de praktijk van provincies en literatuur over eerdere vormen van gebiedsgericht beleid en natuurbeleid (Boonstra et al., 2007; Boonstra & Kuindersma, 2008; De Boer et al., 2008; Kuindersma & Boonstra, 2009, Kuindersma et al., 2010; Boonstra et al., 2015), komen twee dominante dimensies naar voren, namelijk:

- Integrale versus sectorale gebiedsprocessen;
- De inzet van vrijwillige versus dwingende (grond)instrumenten.

In sectorale gebiedsprocessen staan de (provinciale) natuurdoelen centraal. Andere doelen (zoals waterdoelen) kunnen meekoppelen maar alleen als deze ook echt in het verlengde van de natuurdoelen liggen. Integrale gebiedsprocessen nemen naast natuurdoelen ook andere doelen mee. Meestal wordt hier eerst een integraal gebiedsplan gemaakt waarin natuurdoelen met andere beleidsdoelen of gebiedsdoelen, zoals landbouw, recreatie, waterveiligheid of leefbaarheid, wordt afgewogen en gecombineerd. Over het algemeen vragen dit soort integrale gebiedsprocessen wel om een zekere afwegingsruimte of flexibiliteit t.a.v. sectorale doelen zoals natuur.

Bij vrijwillig instrumentarium gaat het in het natuurbeleid meestal om vormen van vrijwillige grondverwerving ofwel zelfrealisatie door de huidige grondeigenaren. In sectorale gebiedsprocessen gaat het dan voornamelijk om het aankopen van grond of realiseren van zelfrealisatie op de locatie van de begrenzing. Bij meer integrale gebiedsprocessen zijn er meestal meerdere grondclaims (ook vanuit andere functies zoals landbouw of recreatie) en is het meer gebruikelijk om in een groter gebied grond aan te kopen en vervolgens (op vrijwillige basis) vervolgens via kavelruil de beoogde functies (waaronder natuur) te realiseren.

Bij dwingende instrumenten gaat het in meer sectorale gebiedsprocessen veelal om onteigening van grond via het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. De gemeente (bestemmingsplan) of provincie/Rijk (inpassingsplan) legt de nieuwe natuur dan planologisch vast en heeft vervolgens een wettelijke basis voor het betalen van volledige schadeloosstelling (bij grondverwerving) en in het uiterste geval de onteigening via de procedures van de Onteigeningswet. Overigens zijn er ook dwingende instrumenten die geen betrekking hebben op grondeigendom maar op veranderend gebruik, denk daarbij aan een Peilbesluit voor verhoging van waterstanden (bevoegdheid Waterschap) of provinciale instrumenten die eigenaren kunnen dwingen om bepaalde maatregelen op hun grond te laten uitvoeren (gedoogplicht) of maatregelen (zoals bemesting) na te laten (aanschrijving).

In integrale gebiedsprocessen, met vaak meerdere grondclaims vanuit verschillende functies, is ook de wettelijke herverkaveling uit de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) een mogelijk instrument dat provincies kunnen inzetten. Dit instrument biedt mogelijkheden om vrijwillige grondverwerving te

combineren met dwingende instrumenten zoals onteigening, een (dwingend) ruilplan en de mogelijkheid voor een generieke korting (op grond). Wettelijke herverkaveling is na de decentralisatie echter niet meer concreet ingezet voor realisatie van de natuuropgave en is zowel bij provinciale bestuurders als landbouworganisaties weinig populair vanwege de dwingende elementen en de vaak lange procedures (Boonstra et al., 2015).

Tabel 3.1 *Ideaaltypische indeling van typen gebiedsprocessen met mogelijke instrumenten*

	Sectoraal	Integraal
Vrijwillig instrumentarium	Vrijwillige grondverwerving en zelfrealisatie	Planmatige kavelruil, integrale gebiedsprocessen
Dwingend instrumentarium	Wettelijke schadeloosstelling en onteigening (Wro)	Wettelijke herverkaveling (WILG)

De meeste provincies hebben na de decentralisatie (2011) en het Natuurpact (2013) gekozen voor een meer sectorale gebiedsgerichte aanpak in het realiseren van het natuurbeleid. Dit betekent dat de natuuropgave in deze gebiedsprocessen centraal staat en andere (beleids)doelen geen of een secundaire rol spelen.

In veel provincies was daarbij (aanvankelijk) een voorkeur voor vrijwillige grondverwerving en zelfrealisatie, maar onder druk van internationale natuurverplichtingen (VHR en KRW) en de nationale afspraken in het (voormalige) Programma aanpak Stikstof (PAS) kiest een aantal provincies voor het deel van de ontwikkelopgave nu ook voor dwingende instrumenten via het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium. Dit spoor bestaat uit de volgende elementen:

1. Betalen volledige schadeloosstelling bij grondverwerving (minnelijke fase).
2. Opstellen provinciaal inpassingsplan of gemeentelijk bestemmingsplan (planologische fase).
3. Opstarten onteigeningsprocedure op basis van de Onteigeningswet (onteigeningsfase).

Het betalen van volledige schadeloosstelling betekent in de praktijk dat provincies meer voor de grond kunnen betalen dan de agrarische waarde omdat alle bijkomende kosten kunnen worden meegenomen, zoals inkomstenderving of de kosten voor aankoop van vervangende grond. In de interviews geven betrokkenen aan dat deze prijzen (voor landbouwgrond zonder bebouwing) wel tot 30-40% boven de agrarische grondprijzen kunnen liggen. Eerder schatte de RLG de kosten bij onteigening (en dus op basis van volledige schadeloosstelling) al op gemiddeld 30% hoger dan via verwerving op vrijwillige basis (RLG, 2008: 12). Meestal kunnen provincies pas wettelijke schadeloosstelling betalen als er concreet provinciaal besluit zoals een concept-inpassingsplan ligt. Pas nadat het inpassingsplan definitief is vastgesteld kan de daadwerkelijke onteigeningsprocedure starten. Tot het moment van de daadwerkelijke onteigening kan de grondeigenaar altijd nog besluiten om de grond op minnelijke basis te verkopen dan een zelfrealisatie-overeenkomst met de provincie af te sluiten.

Op basis van een schriftelijke enquête (december 2019) onder alle provincies blijken er in totaal 37 inpassingsplannen/bestemmingsplannen zijn/worden opgesteld t.b.v. de realisatie van het Natuurnetwerk. Deze (concept)plannen hebben betrekking op 2.300 tot 4.200 ha ontwikkelopgave Natuurnetwerk. De resterende ontwikkelopgave was begin 2019 nog 42.000 ha dus het gaat hier om 5,5 – 10% van de resterende ontwikkelopgave. Het overgrote deel van deze ontwikkelopgave (met inpassingsplan) is gekoppeld aan internationale natuuropgaven (Natura 2000 of KRW) en het PAS. Het vaststellen van deze inpassingsplannen/bestemmingsplannen betekent nog niet dat voor al deze hectares ook een onteigeningsprocedure (o.b.v. de Onteigeningswet) wordt opgestart. Dit gebeurt alleen als minnelijke verwerving (op basis van volledige schadeloosstelling) of zelfrealisatie binnen een bepaalde termijn niet lukt.

Tabel 3.2 Inpassingsplannen/bestemmingsplannen (in voorbereiding/vastgesteld) waarmee onteigening ten behoeve van de ontwikkelopgave Natuurnetwerk mogelijk wordt gemaakt (bron: schriftelijke enquête onder provincies (december 2019)).

Provincie	Aantal inpassingsplannen	Indicatieve omvang ontwikkelopgave in gebieden met inpassingsplan	Doel	Toelichting
Groningen	1	0 - 100 ha	Overig Natuurnetwerk	Onteigeningsprocedure loopt ¹⁸
Fryslân	-	-	-	Onteigening alleen mogelijk bij laatste hectares in groot gebied
Drenthe	-	-	-	Onteigening politiek niet gewenst
Overijssel	20 ¹⁹	1.000 – 2.000 ha	Natura 2000	-
Gelderland	4	0 - 100 ha	Natura 2000	Onteigening alleen in voormalige PAS-gebieden
Flevoland	-	-	-	n.v.t.
Utrecht	1	Ca 5 ha	Onbekend	Provincie heeft prioritaire gebiedenkaart (VHR, KRW), waar volledige schadeloosstelling wordt geboden en PS bereid is onteigening op te starten.
Noord-Holland	2	500 – 1.000 ha	Natura 2000	Voorlopig alleen in twee gebieden (schil Naardermeer, Oostelijk Vechtplassen), maar uitbreiding is mogelijk.
Zuid-Holland	1 ²⁰	Ca 500 ha	Natuurnetwerk /KRW	Alleen in Krimpenerwaard
Zeeland	-	-	-	-
Noord-Brabant	7 ²¹	100 – 500 ha	Natura 2000	-
Limburg	1 ²²	200 ha	Natuurnetwerk in MIRT-project t.b.v. waterveiligheid	Grondvererving in NNN o.b.v. volledige schadeloosstelling. Nog geen politiek besluit inzet onteigening (m.u.v. Ooijen Wanssum).
Totaal	37	2.305 – 4.405 ha	-	-

In het overgrote deel van de resterende ontwikkelopgave geven provincies nog steeds de voorkeur aan realisatie van nieuwe natuur zonder inzet van dwingende instrumenten. Ook zien we in verschillende provincies nog grote, meestal vrijwillige, integrale gebiedsprocessen. Veelal zijn dit lopende gebiedsprocessen, die vaak al (ver) voor 2011 zijn gestart. In de periode 1990 – 2010 waren de meeste natuurontwikkelingsprojecten ingepast in (vrijwillige) landinrichtingsprocessen of andere integrale gebiedsprocessen (b.v. WCL, ROM-gebiedenbeleid of reconstructie), waarin de realisatie van nieuwe natuur en landbouwstructuurverbetering en soms andere functies vaak in onderlinge samenhang werden opgepakt. Daarnaast is nog een aantal meer integrale gebiedsontwikkelingsprojecten, die zijn gestart vanuit andere functies zoals waterveiligheid (Bijvoorbeeld in het rivierengebied). In dit soort gebiedsprojecten wordt in sommige gevallen ook voor natuurontwikkeling onteigening ingezet omdat natuur in deze integrale processen is meegenomen.

¹⁸ Koninklijk Besluit van 28 maart, 2018. Staatscourant 2018, nr. 2211, 7 mei 2018.

¹⁹ Bron: Provincie Overijssel, Jaarverslag 2018 - 8.1.2 Ontwikkelopgave Natura 2000, 2019.

²⁰ Het gaat hier om een bestemmingsplan (Krimpenerwaard).

²¹ Het gaat hier om zes PIPs (Leegveld, Westelijke Langstraat, Oude Strijper Aa, Ulvenhoutse Bos, De Utrecht, Tongelreep) en een Bestemmingsplan (Regte Heide Riels Laag) (aanvullende mail provincie Noord-Brabant, 17 februari 2020).

²² Dit gaat om een provinciaal inpassingsplan voor de gebiedsontwikkeling Ooijen Wanssum. Dit is gestart t.b.v. waterveiligheid, maar er wordt ook ca 350 ha natuur gerealiseerd, waarvan ca 200 ha deel uitmaakt van het Natuurnetwerk.

Een voorbeeld daarvan is de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum in Limburg. Andere voorbeelden zijn de (vaak al gerealiseerde) ruimte voor de rivieren projecten rondom de grote rivieren.

3.2.2 Caseselectie

Bij de selectie van provincies (cases) bij de strategie gebiedsprocessen wilden we een zo groot mogelijke diversiteit aan provinciale strategieën. Gezien het feit dat er ten tijde van dit onderzoek geen goede voorbeelden waren van toepassing van dwingende vormen van integraal gebiedsgericht beleid met een concrete natuurambitie, hebben we deze variant in dit onderzoek niet nader onderzocht.

De provincie Groningen is (als uitzondering op de regel) nog steeds een voorstander van het realiseren van nieuw natuur in integrale gebiedsprocessen (op vrijwillige basis). Veel andere provincie hebben na de decentralisatie (2011) deze strategie min of meer verlaten. In de provincie Groningen loopt een aantal van dit soort gebiedsprocessen zoals Westerwolde en Zuidelijk Westerkwartier. We hebben als ingebedde casus gekozen voor het integrale gebiedsproces Westerwolde omdat dit proces, in vergelijking met andere integrale gebiedsprocessen in Groningen, al behoorlijk ver is met de uitvoering van de natuurplannen.

In de provincie Overijssel staan de PAS-Natura 2000 gebieden centraal in de realisatie van het Natuurnetwerk. In deze gebieden staat een vrij sectorale gebiedsgerichte aanpak centraal, waarbij de inzet van onteigening niet wordt uitgesloten. Hierin werkt de provincie samen met andere partijen aan de realisatie van de natuurdoelen in het samenwerkingsverband Samen werkt beter. Als ingebedde casus hebben we proces rond het PAS-Natura 2000 gebied Engbertsdijksvenen geselecteerd. In dit gebied zit een behoorlijke opgave rondom de realisatie van nieuwe natuur (als buffer voor het Natura 2000 gebied). Bovendien is in dit gebied relatief veel weerstand tegen de natuurplannen vanuit grondeigenaren en omwonenden. Dit gebied is ook interessant vanwege de meer algemene uitdaging voor provincies om realisatie van (internationale) natuurdoelen te combineren met maatschappelijke betrokkenheid.

Tenslotte hebben we gekozen voor de provincie Gelderland. In de Gelderse gebieden benadering staan ook sectorale natuuropgaven rondom het vergroten van het Natuurnetwerk centraal. Hierbij gaat het zowel om Natura 2000 opgaven als om provinciale natuuropgaven. In de meeste gebieden gaat het om vrij beperkte natuuropgaven die onder regie van een externe partner worden gerealiseerd op basis van vrijwilligheid. Vanwege de beperkte omvang van de individuele gebiedsopgaven, hebben we hier gekozen voor twee ingebedde casus zonder internationale natuuropgaven. Het eerste gebiedsproces is rond het natuurgebied de Zumpe. Hier is de gemeente Doetinchem de trekker. Het tweede gebiedsproces speelt zich af rondom het Aaltense Goor. Hier is het waterschap Rijn en IJssel de gebiedstrekker. De provincie ziet, vanuit het perspectief van de natuurambities, de Zumpe als een geslaagd proces waarin de natuurdoelen voor een groot deel zullen worden gerealiseerd, terwijl men het Aaltense Goor ziet als een proces waarin relatief veel concessies zijn gedaan op de oorspronkelijke natuurdoelen ten behoeve van het proces en maatschappelijke draagvlak. Grofweg kunnen de geselecteerde provinciale cases als volgt worden getypeerd (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Case studies in typologie gebiedsprocessen

	Sectoraal	Integraal
Vrijwillig instrumentarium	Gelderse gebiedenaanpak	Integrale gebiedsprocessen in Groningen
Dwingend instrumentarium	Samen werkt beter Overijssel	-

3.2.3 Verwachtingen

Op basis van een eerdere analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën (De Wit et al., 2018), hebben we de volgende verwachtingen geformuleerd omtrent de werking en effecten van de strategie gebiedsprocessen:

1. Met een gebiedsproces kan de provincie de natuurdoelen 100% realiseren op de beoogde plek.

2. Naarmate de diversiteit en betrokkenheid van actoren (zoals burgers, agrariërs, organisaties) in gebiedsprocessen toeneemt, groeit ook het draagvlak voor de nieuwe natuur in het gebied.
3. Gebiedsprocessen bieden nieuwe financieringsmogelijkheden voor natuur

3.3 De Gelderse Gebiedenaanpak

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf staat de Gelderse Gebiedenaanpak centraal. In deze gebiedsgerichte aanpak staan de natuuropgaven t.b.v. de ontwikkelopgave Natuurnetwerk centraal. De provincie Gelderland heeft aan externe partners gevraagd om deze processen te trekken en de beoogde natuurwaarden al dan niet in combinatie met andere opgaven te realiseren. We beginnen met de algemene ontwikkelopgave in Gelderland en de rol van de Gelderse Gebiedenaanpak hierin (par 3.3.2). Vervolgens gaan we concreet in op de ervaringen in twee specifieke en vrijwillige gebiedsprocessen, namelijk Aaltense Goor (par 3.3.3) en de Zumpe (par 3.3.4).

3.3.2 Realisatie ontwikkelopgave

Sinds de decentralisatie van het natuurbeleid in 2011 is natuurbeleid een kerntaak van de provincie (Provincie Gelderland, 2012). De Staten hebben in 2012 de Beleidsuitwerking natuur en landschap (PS2012-401) vastgesteld (provincie Gelderland, 2012). Hierin is afgesproken dat het Gelders Natuurnetwerk wordt afgerond tot een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden. Daarin is de opgave bepaald op 5.300 ha nieuwe natuur en 10.500 ha nog in te richten natuur. De peildatum voor deze opgave is 01-01-2011. Van deze opgave neemt de provincie 4.273 ha nieuwe natuur en 8.414 ha inrichting voor haar rekening²³. Eind 2018 is 62% van de verwerving gerealiseerd en 48% van de inrichting (zie tabel 3.4²⁴).

Tabel 3.4 Opgave ontwikkelopgave Gelders Natuurnetwerk (GNN) stand van zaken 31-12-2018

Gelderse ontwikkelopgave nieuwe natuur(ha) vanaf 1-2011	Verwerving (ha)	Inrichting (ha)
Provinciale opgave (excl. NURG)	4.273	8.414
Waarvan gerealiseerd t/m 2018	2.647 (62%)	4.058 (48%)
Beschikking afgegeven	291 (7%)	585 (7%)
In planvorming / voorbereiding	1090 (25%)	2.138 (26%)
Onbekend	245 (6%)	1.633 (19%)

In veel gevallen gaat de opgave in Gelderland om eenvoudige realisaties, die in samenwerking tussen eigenaren en overheden kunnen plaatsvinden. Voor de wat complexere gebieden zijn gebiedsregisseurs nodig, namelijk bij "gebieden met meerdere doelen (integraal), betrokkenheid van verschillende partijen met wisselend draagvlak en waar vaak een deel van de gronden nog niet beschikbaar is" (provincie Gelderland, 2013, p. 10). In 2013 hebben Provinciale Staten in de Realisatiestrategie Natuur en Landschap besloten om de regie voor de uitvoering zoveel mogelijk bij de externe partners van de provincie te leggen (provincie Gelderland 2013): "We nodigen externe publieke en private partijen uit om de regie te nemen bij de realisatie van natuurdoelen" (provincie Gelderland, 2013, p.9). De uitnodiging was een reactie op geluiden van de partners dat de realisatie van het Natuurnetwerk in Gelderland beter en efficiënter zou kunnen en de veronderstelling dat zo meer lokaal beschikbare kennis kan worden gebruikt. De partners gaven aan dat zij deze trekkersrol actief op wilden pakken. De provincie verwacht dat externe regie het draagvlak in het gebied voor natuur vergroot en daarmee de kans op succes. Belangrijkste doelstellingen van GS Gelderland zijn: 'meer samen' en 'sneller' (provincie Gelderland, 2014). De verwachting is dat het met extern trekkerschap makkelijker wordt om doelen te realiseren, o.a. omdat de provincie dan makkelijker met ruilgronden kan werken aan natuurdoelrealisatie. Een randvoorwaarde is dat de regisseur zich inzet voor de realisatie van de provinciale doelen en hierover rapporteert aan de provincie. De provincie

²³ Het Rijk is verantwoordelijk voor het realiseren van 1.027 ha nieuwe natuur en 2.086 ha inrichting vanuit de Nadere Uitwerking Rivierengebied. Zij heeft daarover afspraken gemaakt met Staatsbosbeheer.

²⁴ Stand van zaken 18 oktober 2018, power point provincie Gelderland.

blijft daarbij eindverantwoordelijk voor de doelrealisatie (provincie Gelderland, 2013). De provincie maakt per gebied afspraken met de externe trekker, over de rolverdeling, taakverdeling, financiering en aanpak van de opgave in het gebied. Hierbij staat "maatwerk per gebied, partner en opgave centraal" (Kuindersma et al., 2017).

Naast de voorkeur voor extern trekkerschap, hebben de Gelderse gebiedsprocessen nog een paar andere karakteristieken. De eerste is de gefaseerde aanpak, bestaande uit een formeel stappenplan (verkenning, schets, voorontwerp, realisatie, beheer). Alle processen worden gestart met een verkenning, waarin de opgave wordt verkend in het gebied, maar ook bijvoorbeeld of er draagvlak is voor de trekker. Alle stappen worden formeel afgerond met een beslismoment, en iedere volgende fase gaat herkenbaar van start. Dit stappenplan is bedoeld om te voorkomen dat er een mismatch ontstaat over de ideeën waar het proces staat en om te zorgen dat er steeds overeenkomst is tussen de partijen over de stappen die gezet gaan worden. Ook kan besloten worden dat er in een nieuwe fase een andere partij de trekker zal zijn.

Een ander kenmerk van de Gelderse gebiedsprocessen is de beperkte mate van integraliteit. Hoewel het bij de gebieden met (externe) gebiedsregie meestal gaat om gebieden met meerdere doelen, meerdere eigenaren en betrokkenheid van verschillende partijen, worden de gebiedsprocessen wel 'sectoraal' opgestart vanuit de natuuropgave. De mogelijkheid om andere belangen dan natuur mee te koppelen wordt onderzocht in de verkenningsfase van ieder proces. Over de integraliteit is veel discussie geweest in de provincie. De overweging daarbij is dat wat ten dienste staat van het proces wordt meegenomen. In sommige gebiedsprocessen kan het proces, ook al gaat het om sectorale opgaven, makkelijker verlopen door zaken mee te koppelen die men in de streek wil, zoals landbouwstructuurverbetering, landschapselementen en cultuurhistorische zaken. Die zaken worden meegenomen, mits er initiatiefnemers zijn die dat willen. De realisatie van de natuurdoelen staat voor de provincie wel voorop. De respondenten geven aan dat integraliteit niet ten koste mag gaan van natuurdoelen. Er is wel veel variatie qua integraliteit in de gebiedsprocessen. Er zijn vrij sectorale gebiedsprocessen, maar ook gebieden met een complexere opgave, bijvoorbeeld processen voor waterveiligheid langs de rivieren, waar natuur meegekoppeld kan worden met andere opgaven.

Bij aanvang van de strategie is een uitvraag gedaan voor alle complexe gebieden waarbij gebiedsregie werd beoogd en op deze uitnodiging kwamen veel reacties. Echter, niet in alle gebieden heeft zich iemand gemeld die het proces wil trekken. Volgens de respondenten van de provincie komt dit omdat partijen liever hebben dat de provincie het proces zelf trekt wanneer er in een gebied nog sprake is van bestuurlijke discussie. Wanneer dit namelijk het geval is, is een trekker genoodzaakt steeds te bewegen tussen het meer lokale proces en het bestuurlijk niveau van de provincie, wat het proces vertraagt en het voor trekkers onnodig ingewikkeld maakt. Juist wanneer de kaders helder zijn, is het makkelijker voor een trekker om taken bij partners te beleggen en zo gezamenlijk het gebiedsproces te starten.

Begin 2019 worden 20 van de in totaal 35 gebiedsprocessen waar de provincie werkt aan de realisatie van nieuwe natuur getrokken door een externe regisseur²⁵. De provincie trekt zelf 15 gebiedsprocessen. De uitvoering van de gebiedsprocessen bevindt zich in verschillende fasen. Zo zijn enkele gebieden in de beginfase, bijvoorbeeld Grebbedijk Wageningen en Wilpse Klei (zie tabel 3.4). Daar lopen verkenningen ten aanzien van het gebied en de partijen die daar een rol hebben. Veel van de processen bevinden zich in de ontwikkelfase, wat betekent dat er een uitvoeringsplan in de maak is, of reeds gereed is. Een aantal gebieden zijn in de fase van definitieve ontwerpen die worden vastgesteld, waarna ze het vergunningentraject ingaan en de uitvoering gaat beginnen. Dit geldt vooral voor de PAS-gebieden, die overigens deels door de provincie zelf worden getrokken (bijv. Binnenveld, Korenburger Veen, Stelkampsveld, Wooldse Veen, Bekendelle). Deze gebieden hebben voor hun voltooiing 2021 als deadline, de andere gebieden 2025. Een aantal processen is in fase uitvoering, dat wil zeggen dat de uitvoering is gestart; bij de processen die door externe trekkers

²⁵ In nog eens 14 gebieden werkt de provincie ook aan realisatie nieuwe natuur, d.m.v. inrichting van eigen grond. Het totaal van de gebieden waarin de provincie aan nieuwe natuur werkt komt daarmee op 49.

worden getrokken zijn dat Binnenveldse Hooilanden, Winterwijk Oost en de Zumpe. De uitvoering in Arnhem is inmiddels afgerond. Veel processen gaan in 2019 in uitvoering.

Tabel 3.5 *Overzicht van gebiedsprocessen met externe regie van het Gelders Natuurnetwerk (stand van zaken januari 2019²⁶)*

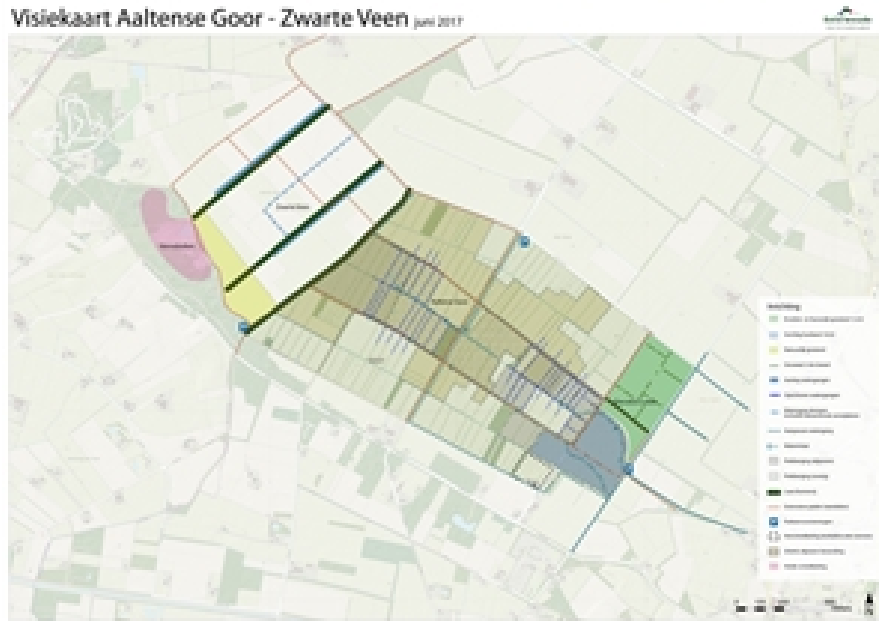
Gebied	Externe regisseur	GNN of N2000	Fase
Aaltense Goor	Waterschap Rijn en IJssel	GNN	Ontwikkelfase
Arnhem	O-gen	N2000	Realisatiefase
Baakse Beek	Waterschap Rijn en IJssel	GNN	Ontwikkelfase
Biljoen	Geldersch landschap en kastelen	GNN	Ontwikkelfase
Binnenveldse Hooilanden	Waterschap Vallei en Veluwe	N2000	Ontwikkelfase
Bloemkampen	Natuurmonumenten	GNN	Ontwikkelfase
Cortenoever	Rijkswaterstaat	N2000/GN N	Ontwikkelfase
Empese en Tondense heide	Natuurmonumenten	N2000	Ontwikkelfase
Grebbedijk Wageningen	Waterschap vallei en Veluwe	N2000	Verkenningfase
Hatterpoort & Hoenwaard	Gelderse Natuur en Milieufederatie en waterschap vallei en Veluwe voor Hoenwaard	N2000	Definitiefase en realisatiefase
Korenburgerveen	Natuurmonumenten	N2000	Ontwikkelfase
Lampebroek	Waterschap vallei en Veluwe	GNN	Definitiefase
Soerens Beekdal	Natuurmonumenten en 2 landgoederen	GNN	Ontwikkelfase
Valleilint	O-gen	GNN	Ontwikkelfase
Waardevol Brummen; Voorstonden/Leusveld-Oekense beek	Waterschap Vallei en Veluwe	N2000	Definitiefase
Wamelse, Dreumel, Heerewaarden	Rijkswaterstaat	N2000	Ontwikkelfase
WillinksWeust	Staatsbosbeheer	N2000	Ontwikkelfase
Wilpse Klei	GNMF/SBB (mogelijk)	N2000	Verkenningfase
Winterswijk Oost/Osink-bemersbeek	Waterschap Rijn en IJssel	GNN	Realisatiefase
Zumpe	Gemeente Doetinchem	GNN	Realisatiefase

3.3.3 Gebiedscase Aaltense Goor

Het gebied Aaltense Goor en Zwarte Veen ligt in het stroomgebied Baakse Beek – Veengoot in de driehoek van de dorpen Lichtenvoorde, Varsseveld en Aalten. “Van oudsher was dit gebied een natuurlijk opvangbekken van het water dat afstroomde vanaf het Oost-Nederlands plateau. Hierdoor werden bij extreme neerslag hoge piekafvoeren in het gebied geborgen. In droge perioden was er juist meer water beschikbaar omdat het langer, bovenstrooms in het gebied werd vastgehouden” (Waterschap Rijn en IJssel, 2012). Het Aaltense Goor is een natuureservaat van 175 hectare in eigendom van Staatsbosbeheer (SBB) en voor het beheer ontvangt SBB SNL subsidie. In het reservaat is de oorspronkelijke kleinschalige verkaveling uit de 18^e en 19^e eeuw bewaard gebleven. Toen werden kleine slootjes aangelegd, waarop zich elzen- en wilgenwallen hebben ontwikkeld. Het aangrenzende Zwarte veen is een gebied van 80 hectare, grotendeels in eigendom van de gemeente Oude IJsselstreek. Aan het eind van de 20^e eeuw is de omgeving van het Aaltense Goor ontgonnen als landbouwgebied. Door afwateringssloten werd het gebied geschikt gemaakt en is een grotere verkavelingsstructuur in het landschap zichtbaar, waar landbouwbedrijven zijn gekomen. De bedrijven

²⁶ Bron: provincie Gelderland, 2019, schriftelijke mededeling

zijn voornamelijk melkveehouderijbedrijven. Enkele bedrijven richten zich overwegend op de jongvee-opfok (LTO noord, 2013).



Figuur 3.1 Visiekaart Aaltense Goor bij investeringsplan 2018 (Bron: <https://www.wrij.nl/@7893/nieuw-plan-aaltense/>).

Het proces Herstructurering Aaltense Goor/Zwarte Veen is begonnen in 2009 toen er in de omgeving van het Aaltense Goor een boerderij vrij kwam. De provincie en het waterschap hebben dit bedrijf en de bijbehorende percelen aangekocht, omdat zij kansen zagen om klimaatopgaven vanuit het waterschap (waterberging/het opvangen van piekbelasting) en natuuropgaven vanuit de provincie (natuurherstel en uitbreiding) te combineren in het gebied. Voor het waterschap was de herinrichting van het Aaltense Goor en Zwarte Veen onderdeel van het Gebiedsproces Baakse Beek - Veengoot. Het waterschap is in 2010 van start gegaan als trekker/projectleider van het project met het opstellen van een inrichtingsplan. Hiervoor werd een hydrologische analyse uitgevoerd. Hieruit bleek dat "de oorspronkelijke sponswerking van het gebied niet meer helemaal te herstellen zou zijn. Dat zou onder andere landbouw en bewoning van het gebied namelijk onmogelijk maken" (Waterschap Rijn en IJssel, 2012). Er was wel perspectief voor verbetering. De hydrologische omstandigheden konden verbeterd worden met maatregelen gericht op de waterhuishouding. Qua natuurdoelen waren er kansen voor het aanpakken van de verdroging in het reservaat en het realiseren van 30 ha nieuwe natuur met een hoge kwaliteit, zoals Dotterbloemhooilanden en Blauwgraslanden, op het nieuw aangekochte perceel, nu publieke grond. De aanname van provincie en waterschap was dat er genoeg ruilkavels waren om de landbouw te compenseren. Er werd o.a. een peilverhoging voorgesteld van de ontwateringssloten langs de Boterdijk ten behoeve van de natuur en klimaatdoelen. Echter, er kwam veel weerstand van de agrariërs in de omgeving op dit plan. Dit zou namelijk een groot effect hebben op de toegankelijkheid en bewerkbaarheid van de landbouwpercelen in het gebied, en daar was geen draagvlak voor. "Vernatting als gevolg van de verhoging van het grondwaterpeil wordt door alle betrokken agrariërs als een bedreiging voor de bedrijfsvoering gezien" (LTO Noord, 2013). "Zonder uitzondering zijn de ondernemers zeer stellig in hun wens dat de grond die ze in gebruik hebben goed toegankelijk en bewerkbaar moet blijven." De agrariërs zijn door de gedeputeerde uitgenodigd om met een eigen plan te komen en hebben zich derhalve omgevormd tot een werkgroep. Voor de agrarische werkgroep was een belangrijk uitgangspunt dat het landbouwareaal in het gebied netto gelijk zou blijven. Ze stelden voor om een strook van bijna 40 ha van de bestaande natuur van het Aaltense Goor naar landbouw om te zetten. Dit was het meest verdroogde stuk van het reservaat, dat qua locatie goed aansloot bij de ligging van de agrarische bedrijven. Een vergelijkbare oppervlakte grenzend aan het Aaltense Goor aan de west- en oostzijde werd aangewezen voor de realisatie van nieuwe natuur. Aan deze inrichtingsschets was door de agrariërs i.s.m. provincie, SBB en waterschap gewerkt. Echter, ook dit plan stuitte op weerstand, ditmaal vanuit verschillende natuurorganisaties die tot dan toe niet betrokken waren geweest (onder andere de stichting Natuur en Milieu Aalten en de

Vereniging Nederlands Cultuurlandschap). De inrichtingsschets is vervolgens niet doorgedaan. Er was voor het omzetten van natuurgrond naar landbouwgrond onvoldoende draagvlak. Uit een kostenbatenanalyse bleek dat de baten per saldo te laag waren en er een groot afbreukrisico was vanwege de aanwezigheid van soorten die beschermd zijn onder de Flora en faunawet. Het afblazen van de inrichtingsschets kwam voor de agrariërs als een verrassing. Het zette de relaties behoorlijk onder spanning.

Het waterschap heeft vervolgens een ronde langs alle betrokkenen gemaakt, en er is een doorstart gemaakt, met een nieuwe organisatiestructuur, om gezamenlijk een nieuw plan te schrijven. In de nieuwe organisatiestructuur zijn alle betrokken partijen vertegenwoordigd. Dit zijn Staatsbosbeheer, LTO Noord afdeling Oost Achterhoek, gemeente Aalten, gemeente Oude IJsselstreek, provincie Gelderland en Waterschap Rijn en IJssel, de bewonerswerkgroep (vertegenwoordiging van grondeigenaren/agrariërs in het gebied) en andere belangenorganisaties (o.a. Stichting Natuur en Milieu Aalten, Vereniging Nederlands Cultuurlandschap en stichting Vennemarke). Via een bestuurlijke groep, een projectgroep en een opdrachtgeversoverleg, worden besluiten gezamenlijk gedeeld. Het waterschap is voorzitter van de verschillende groepen. Inhoudelijke deskundigheid vanuit het waterschap wordt door inhoudelijke collega's ingebracht. In 2017 hebben de partijen het nieuwe plan gepresenteerd. Hierin worden het Aaltense Goor en Zwarte Veen "aangepakt tot een gebied waar de natuur een impuls krijgt, de landbouwstructuur verbetert, en tegelijk ruimte wordt gecreëerd voor recreatief medegebruik en waterberging". Bij dit nieuwe plan ligt een uitwerkingsprogramma. De verschillende opgaven worden verder uitgewerkt onder leiding van de verschillende partijen. Het waterschap coördineert de verschillende opgaven.

Het nieuwe plan heeft verschillende elementen. Op het voormalig perceel Luiten wordt circa 30 hectare nieuwe natuur gecreëerd. Voor een oppervlakte van 12 ha het natuurdoel Vochtig Hooiland, en hier komen waterinlaten voor het vasthouden en bergen van water. Daarnaast wordt er een experiment gestart om een perceel met een oppervlakte van 18 ha met agrarisch beheer uit te voeren, met als doel Kruiden en faunarijk grasland (N1202). Dit perceel kan bij uitzondering (normaal vindt op N1202 graslanden geen bemesting plaats) worden bemest met ruige mest, stalmest of ingedikte mest, zodat agrariërs hier nog een beetje opbrengst van af kunnen halen. Dit experiment kwam tot stand n.a.v. de sterke wens van de boeren voor de toepassing van mest. Er is een advies van experts uitgebracht waaruit blijkt dat mest toepassing af te raden is en niet bij draagt aan de realisatie van het gewenste natuurype. Boeren stellen echter dat het wel mogelijk is. De Pilot wordt gestart op voorwaarde van monitoring van biotische en abiotische aspecten én dat het te bereiken natuurype voorop staat. Agrariërs kunnen zich aanmelden voor de pilot als ze interesse hebben. Dit experiment wordt begeleid door LTO, en de effecten zullen worden gemonitord en op basis van de resultaten wordt zo nodig bijgestuurd wat ook kan betekenen dat er geen mestgift meer mogelijk is. In het Zwarte Veen komt verder een strook nieuwe natuur langs de Vennebulden en op de Vennebulden wordt een deel van het bestaande bos omgevormd naar heide (Waterschap Rijn en IJssel, 2017). Het natuurdoel Blauwgrasland/kalkmoeras zal hoogstens nog als bijvangst worden gerealiseerd in het gebied. Verder wordt de verdroging in het reservaat alleen met interne maatregelen aangepakt. Hier komen waterinlaten voor het vasthouden en bergen van water en wordt de kwaliteit verbeterd van de bestaande natuur.

Het nieuwe plan voorziet ook in landbouwstructuurverbetering. Er wordt een kavelruilproces opgestart dat 500 hectare landbouwstructuurversterking kan opleveren (Waterschap Rijn en IJssel, 2018). Hiervoor brengt o.a. de provincie grond in. De kavelstructuur van de landbouwgronden wordt verbeterd door het ver-/aanleggen van watergangen (Waterschap Rijn en IJssel, 2017). Op het gebied van recreatie wordt het gebied verder beter toegankelijk gemaakt. Het gebied is nu slecht toegankelijk, terwijl er wel een camping en een mini camping in de buurt zitten. Er komen extra recreatieve routes en (eenvoudige) parkeergelegenheden (Waterschap Rijn en IJssel, 2017). Daarnaast is met de agrariërs afgesproken dat zij aan de slag gaan met een plan voor het verbeteren van de waterkwaliteit, bovenstrooms van het natuurgebied Aaltense Goor. De natuurwaarden zijn gebaat bij een goede waterkwaliteit en nutriënten vasthouden is vanuit landbouwbelang economisch gewenst. De financiering van de opgave komt hoofdzakelijk van de publieke partijen (provincie en waterschap). Andere betrokken partijen investeren tijd en energie. Nieuwe verdienmodellen voor natuur spelen geen grote rol in het proces volgens de respondenten. Wel kan het perceel dat met

agrarisch beheer wordt gerealiseerd bijdragen aan de bedrijfsvoering van de deelnemende bedrijven. Op de voormalige bedrijfslocatie van Luijten worden daarnaast drie wooneenheden gerealiseerd die openbaar verkocht zullen worden. In de Vennebulten wordt natuurbegraven overwogen, maar dit is iets van de individuele partij, geen onderdeel van het gezamenlijke proces.

Dit proces heeft een ontwikkeling doorgemaakt van een sectorale inrichtingsopgave, naar een integrale afweging en besluitvorming. Het waterschap, als trekker, heeft een ontwikkeling doorgemaakt van projectleider naar coördinator van het geheel, die alle belangen bij elkaar brengt. Als succesfactoren benoemen de respondenten de toegenomen betrokkenheid van de partijen bij het proces, waarin nu iedereen gezamenlijk besluiten neemt en iedereen zich schaaft achter het compromis, waarbij geen van de partijen het onderste uit de kan haalt. Het is van groot belang gebleken om met elkaar in gesprek te blijven. De (voor)geschiedenis maakte dit niet voor de hand liggend. Alle partijen zijn bereid geweest om compromissen te doen. Het werkte volgens de respondenten goed dat het waterschap als externe gebiedsregisseur de verschillende belangen bij elkaar kon brengen en neutraler in het gebied stond dan de provincie.

Uitdagingen voor de komende tijd zijn dat de verschillende planonderdelen verder moeten worden uitgewerkt en worden uitgevoerd. Verder is het belangrijk dat er wordt vastgehouden aan de gemaakte afspraken.

3.3.4 Gebiedscase De Zumpe

De Zumpe is een beschermd natuurgebied dat ligt aan de oostrand van Doetinchem, tussen de rivierduinen van de Wrange en de Slangenburg. Het is een "afwisselend en nat gebied, waarvan de kern bestaat uit vochtige en natte bossen (o.a. Elzenbroekbossen), enkele graslanden en (gegraven) waterpartijen" (Jansen et al., 2014). Dit gebied is door de provincie Gelderland aangewezen als GNN-gebied. Het projectgebied beslaat 120 hectare, waarbinnen een al bestaand Beschermd Natuurmonument van 23 hectare, en circa 97 hectare met een doelstelling voor realisatie van nieuwe natuur (Gemeente Doetinchem et al, 2015). Het gebied is volgens de geïnterviewden een parel voor natte natuur. Het is een kwelgebied, waar zich een kalkfilter zich onder bevindt, die het (kalkrijke) water (in de winter) omhoog drukt, wat bijzondere natuur oplevert. "De gradiënt van kalkrijke naar kalkarme kwel veroorzaakt de aanwezigheid van een grote variatie in biotopen die elk hun eigen flora en fauna herbergen" (www.zumpe.nl). Het gaat in dit gebiedsproces vooral om herstel van de waterhuishouding voor de natuurfunctie en om het vergroten van het natuurgebied, door bijvoorbeeld afgraving van percelen en door het dempen van watergangen. De Doetinchemse Slinge en de Zumpesloot voeren water af uit het gebied.

De opgave in het gebied is om de gronden beschikbaar te krijgen, voor aankoop of functieverandering. Daarvoor is medewerking nodig van de grondeigenaren in het gebied. Er zijn 22 grondeigenaren in Zumpe: de KNNV-afdeling regio Doetinchem, de gemeente Doetinchem, Staatsbosbeheer, 4 agrariërs en 15 overige particulieren.

De Zumpe heeft al een lange historie, het werd in 1989 aangewezen door het ministerie van LNV als Beschermd natuurmonument. Voor de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincie zijn er ook enkele keren pogingen geweest om de natuur in de Zumpe uit te breiden. Dit heeft geleid tot herstelmaatregelen en enkele hectares vergroting. In 2011 heeft de provincie een beheerplan Zumpe 2011-2016 opgesteld, met de provinciale doelen voor Zumpe. In 2014 heeft de provincie Gelderland de gemeente Doetinchem opdracht gegeven om samen met betrokken organisaties (Staatsbosbeheer, KNNV en Waterschap Rijn en IJssel) een inrichtingsplan en uitvoeringsovereenkomst voor het natuurgebied op te stellen (https://www.doetinchem.nl/home/de-zumpe_47150). De gemeente Doetinchem is de trekker van dit project en bezit aan de westzijde gronden in en rond het gebied de Zumpe. Voor de gemeente is de Zumpe een van de meest waardevolle natuurgebieden, en de gemeente zag in 2011 kansen om het project te koppelen aan de realisatie van compensatienatuur voor de uitbreiding van een rondweg. Bovenop de gelden die de gemeente zelf al had gereserveerd voor de compensatie en groene inpassing van de Oostelijke randweg (Gemeente Doetinchem, 2014) komen provinciale gelden. Voor de provincie was het de eerste keer dat een gebiedsopgave bij een externe trekker is weggezet.

van 2019 uitgewerkt. Het totaal, inclusief de bestaande natuur en deze 30 hectare, zit nu op 93 hectare van de 120 hectare projectgebied. Enkele respondenten geven aan dat zich in deelgebied II lastiger percelen bevinden. De gesprekken met twee agrariërs voor de laatste delen zijn nu gaande (december 2018). Er is grond beschikbaar voor kavelruil. Voor het beheer is SNL-subsidie beschikbaar. Eén eigenaar wil niet meedoen. Zijn perceel wordt dus geen natuur. Qua ecologie is dat volgens een van de respondenten geen groot verlies. Overwogen wordt om het gebied aan de andere kant van de Zumpe wat uit te breiden.

De inrichting van deelgebied I betreft met name het verwijderen van de opgebrachte grond, afgraven tot de oorspronkelijke bodem, aanleg van landschapselementen, verwijderen van exoten en aanleg van wandelpaden. Tijdens een monitor van 2018 zijn verschillende beoogde soorten gesignaleerd²⁷. Toch geven sommige respondenten aan dat de kwaliteit van wat er gerealiseerd is een aandachtspunt is. Door het afgraven zijn ook natuurwaarden verdwenen, en er komen geluiden van bewoners uit het gebied dat mensen hieraan moeten wennen. Een uitdaging blijft verder de vernatting door het verminderen van de afvoer van water uit het gebied. Het dempen van de Zompesloot en het oplossen van de waterafvoer via de Doetinchemse Slinge zijn onderdeel van de plannen, maar die zijn nog niet gerealiseerd. Dat kan pas wanneer er overeenstemming is in het gebied, met de andere functies, met name de agrarische functie. Een gemaal onttrekt water aan het gebied via de Zompesloot. Voor de agrariërs in het gebied is de afwatering via het gemaal van belang, omdat ze hun percelen begin april droog willen hebben i.v.m. maaien. Ook zijn er zorgen van bewoners, bijvoorbeeld over hun kelders. Vanaf februari wordt het gemaal aangezet om water weg te trekken. Sommige respondenten geven aan dat er voor het realiseren van de nieuwe natuur veel te lang wordt doorgegaan met water afvoeren, waardoor het gebied erg droog blijft, zeker in een droge zomer. Het waterschap moet echter alle belangen in het gebied dienen. Een andere respondent geeft aan dat uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit in een deel van het gebied minder hoog is dan aanvankelijk gedacht; uitbreiding aan de andere kant van het gebied zou juist meer kwaliteit kunnen bieden. Problemen zijn daarnaast de exoten in het gebied. Dit zijn geen beoogde soorten. De Gulden Roede en de Japanse Duizendknoop verspreiden zich doordat afgegraven grond, met zaadbanken, verplaatst wordt. Ook wordt in de interviews als probleem aangegeven dat het onderhoud en beheer, zoals maaidata, niet worden afgestemd tussen de verschillende eigenaren, zoals KNNV, gemeente en SBB. Het beheer wordt door verschillende eigenaren verschillend uitgevoerd. Bijvoorbeeld de gemeente besteedt het uit, en tussen die organisatie en andere eigenaren vindt geen afstemming plaats over het maaien. De gemeente wil toe naar een "Markebeheer", waarbij de eigenaren samen het beheer uitvoeren. Het ontwikkelen van beleid op het beheer en onderhoud van de natuur lijkt nog een belangrijke uitdaging.

In het inrichtingsplan wordt aangegeven dat het gebied beperkt toegankelijk is. Via een zonering wordt verbetering van de recreatieve toegankelijkheid nagestreefd, d.w.z. in de zone die het dichtst bij de bebouwde kom ligt (Jansen et al, 2014). De meest kwetsbare delen van het gebied (het oostelijk deel, met o.a. het eigendom van de KNNV), blijft voor het publiek ontoegankelijk. Onderdeel van het proces was het uitruilen van een honden uitlaatgebied in het Westelijk deel van het plangebied (de Ruige Horst) naar de overzijde van de rondweg, zodat dat deel ook kon worden omgezet naar natuur; dit uitplaatsen is succesvol gedaan, alleen blijven bewoners deelgebied I wel gebruiken als wandelgebied.

Maatschappelijke betrokkenheid zien de respondenten vooral in de betrokkenheid van de bewoners/eigenaren in het gebied. De grondeigenaren worden betrokken via informatieavonden, maar ook via persoonlijke gesprekken, en activiteiten in het gebied, zoals excursies. De Zumpe beheergroep (onderdeel van de KNNV) doet vrijwilligerswerk, met name gericht op het verwijderen van invasieve soorten. Nieuwe economische functies en verdienmodellen zijn geen doel van het proces.

Succesfactoren van de aanpak van de externe trekker die genoemd zijn, zijn de korte lijntjes en het 'dicht in het gebied zitten'. De gemeente kan sneller handelen in het gebied dan de provincie. De gemeente bereidt bijvoorbeeld grondverwerving voor; de provincie doet vervolgens de grondverwerving. Andere succesfactoren van het gebiedsproces die door de respondenten zijn

²⁷ Bosdroogbloem, Draadzegge, Moerashertshooi, Ongelijkbladig fonteinkruid, Pilvaren, Stijve moerasweegbree, Vlottende bies, Gevlekte witsnuitlibel, Tengere pantserjuffer, Groot dikkopje en Moerassprinkhaan.

genoemd: open zijn over onzekerheden, de mensen meenemen, de persoonlijke aanpak en het reageren op kansen die zich voordoen. Ook worden voor de eigenaren dingen gedaan in de loop van het proces, zoals herstel van een weiland met afrastering, een tuin ophogen e.d. Overigens zijn er ook tegengeluiden te horen. Er zijn ook voorbeelden genoemd waar de gemeente niet snel genoeg reageert op signalen uit het gebied. Een keerzijde van de aanpak, die te maken heeft met de vrijwilligheid van de grondverwerving, is dat het proces wat ongestructureerd is, en de afloop en einddatum moeilijk te voorspellen zijn.

De uitdagingen voor de komende tijd zijn:

- Het afronden van deelgebied II, waar het fruit minder laag hangt. Cruciale factor is de bereidheid van de agrariërs om grond af te staan. De onderhandelingen met de laatste twee agrariërs zijn gaande.
- Beheer en onderhoud van de gerealiseerde natuur. Het toekomstige beheer is een aandachtspunt, omdat er zwaar wordt geleund op bewoners en vrijwilligers. Het idee is een gezamenlijk Markebeheer te realiseren; om dit te laten slagen is het afstemmen van het beheer en onderhoud door de verschillende eigenaren en hierop beleid formuleren wel van belang. Omgaan met de exoten is een ander aandachtspunt voor de kwaliteit.
- Het bijhouden en de nazorg na de realisatie. Nazorg van de effecten van de vernatting op de percelen van de bewoners wordt een belangrijk onderdeel van het proces.

3.4 Case integrale gebiedsprocessen Groningen

3.4.1 Inleiding

In deze paragraaf behandelen we de integrale (en vrijwillige) gebiedsprocessen in de provincie Groningen als belangrijkste uitvoeringsstrategie voor het realiseren van de ontwikkelopgave Natuurnetwerk in deze provincie. In deze integrale gebiedsprocessen staan naast natuur ook doelen als landbouwstructuurverbetering, water, landschap en leefbaarheid centraal. Deze strategie stond voor 2010 in vrijwel alle provincies centraal bij het realiseren van de natuuropgaven. Na de decentralisatie heeft de provincie Groningen (als een van de weinige provincies) vastgehouden aan deze strategie. In 3.4.2 gaan we in op de algemene strategie van integrale gebiedsprocessen van de provincie Groningen en in 3.4.4 behandelen we de concrete ervaringen in het integrale gebiedsproces Westerwolde, dat anno 2019 bijna volledig is afgerond.

3.4.2 Strategie gebiedsprocessen provincie Groningen

In Groningen wordt tot 2027 in totaal 10.000 hectare nieuwe natuur gerealiseerd in het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Vanaf 2016 moest de provincie Groningen daarvan nog 3.900 hectare inrichten (Programma Landelijk gebied 3 2017-2027). Het Groningse natuurbeleid richt zich voornamelijk op het realiseren van een robuust natuurnetwerk in de provincie. Op delen van het natuurnetwerk liggen ook internationale natuurdoelstellingen zoals Natura 2000 (6 gebieden) en de Kader Richtlijn Water (KRW) die gerealiseerd moeten worden. Groningen beschikt over een natuurdoeltypenkaart met natuurdoeltypen die ze op bepaalde plekken wil realiseren. Daarnaast is er speciale aandacht voor een groen-blaauwe dooradering met landschapselementen zoals dorpsbosjes en kruidenrijke oevers. Door middel van agrarisch natuurbeheer draagt de provincie ook bij aan het behoud van akker- en weidevogels. De provincie heeft aanvullend op de aanpak voor akker- en weidevogels ook beleid voor 'Groninger soorten' die karakteristiek zijn voor de provincie, zoals de otter en de grauwe kiekendief (Programma Landelijk gebied 3 2017-2027).

Het motto voor het EHS-beleid (Ecologische Hoofdstructuur, nu NNN) in Groningen is 'robuust en integraal' (Groningen Groen van Wad tot Westerwolde, beleidsnota 2013-2021). Robuust staat hier voor het beperken van (negatieve) invloeden van buiten en voor de verbindingen die de provincie wil realiseren tussen de niet-aaneengesloten NNN-gebieden. Integraal staat voor het verbinden van natuurdoelen met aanpalende doelstellingen in de ontwikkelgebieden. Vanuit deze waarden streeft de provincie de volgende hoofdoelstellingen na (Groningen Groen van Wad tot Westerwolde, beleidsnota 2013-2021):

-
1. Een rijke Waddenzee en een gezond Eems-Dollard estuarium.
 2. Verbinden van natuurgebieden.
 3. Verbinden van natte natuurgebieden.
 4. Versterken natuur- en landschapswaarden in beekdalen.
 5. Versterken weidevogelbeheer in kleiweidegebied.

De werkwijze en uitvoering van het natuurbeleid in de provincie Groningen wordt beschreven in het Programma Landelijk gebied 3 (PGL3). In het PGL3 zijn thema's genoemd waarin de provincie Groningen de komende jaren gaat investeren. Dit zijn achtereenvolgens: behoud en ontwikkeling natuur; behoud en ontwikkeling landschap; beleven en bijdragen aan natuur en landschap; en versterking van de sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied (LEADER).

De provincie Groningen realiseert een groot deel van de ontwikkelopgave in gebiedsprocessen. Op dit moment zijn er ongeveer 10 lopende gebiedsprocessen in de provincie waaronder Westerwolde, het Zuidelijk Westerkwartier, Paterswoldsmeer, het Lauwersmeer, Haren en de Medenertilsterpolder. Gebiedsprocessen in Groningen kenmerken zich door een integrale aanpak. Dit betekent dat de provincie bij gebiedsprocessen kijkt naar de verschillende opgaven die er liggen in een gebied, zowel voor de provincie zelf als voor andere partijen zoals gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties (Programma Landelijk gebied 3 2017-2027). Bij integrale gebiedsprocessen komen naast de realisatie van het NNN ook andere doelen naar voren zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW), waterbergingsmaatregelen, verdrogingsmaatregelen, maar ook de wens om ergens een fietspad te leggen en de recreatieve ontsluiting van een gebied. De provincie probeert in gebiedsprocessen zoveel mogelijk samen te werken met de verschillende organisaties en de bewoners in een gebied om de diverse opgaven op elkaar af te stemmen.

Volgens de provincie heeft deze integrale gebiedsaanpak een aantal voordelen, namelijk:

1. Het zorgt voor draagvlak in het gebied omdat de verschillende organisaties en de bewoners in een gebied actief betrokken worden in het gebiedsproces.
2. Het is minder belastend voor omwonenden wanneer meerdere doelen in het gebied in één keer gerealiseerd worden.
3. Het is financieel vaak aantrekkelijk om verschillende opgaven tegelijk te combineren in een gebied.

De provincie is meestal opdrachtgever voor gebiedsprocessen in de provincie, al dan niet gezamenlijk met het waterschap. In enkele gevallen trekt de provincie het gebiedsproces zelf, maar meestal geeft de provincie opdracht aan Prolander om plannen uit te werken en uit te voeren in een gebied. Prolander is de uitvoeringsorganisatie voor het landelijk gebied van de provincies Groningen en Drenthe. In de Provinciale Prestatie Overeenkomst leggen de provincie en Prolander jaarlijks afspraken vast over de diensten van Prolander.

Alle Groningse gebiedsprocessen zijn op een soortgelijke manier georganiseerd. Doorgaans is er een bestuurlijke adviesgroep waarin alle betrokken partijen bestuurlijk zijn vertegenwoordigd. Deze bestuurlijke adviesgroep adviseert de opdrachtgevers van het gebiedsproces. Onder de bestuurlijke adviesgroep hangt een ambtelijke projectgroep. Hierin zijn alle betrokken partijen ambtelijk vertegenwoordigd. Daarnaast is er vaak nog een aantal inhoudelijke werkgroepen, zoals een grondcommissie voor de grondverwerving.

De provincie streeft ernaar om de natuurdoelen zoals die beoogd zijn zoveel mogelijk te realiseren op de voorgenomen plekken. Echter, wanneer een stuk grond niet verworven kan worden, of als een stuk natuurgrond op een andere plek logischer is dan is er flexibiliteit om de begrenzing aan te passen. De provincie geeft aan dat deze grenzen alleen aangepast worden mits het natuurdoel ermee is gediend en het geen problemen oplevert voor het watersysteem en andere abiotiek. Ook op het gebied van natuurkwaliteit streeft de provincie naar het behalen van de vooraf beoogde doelstelling. Maar volgens de provincie wordt er wel realistisch gekeken of een bepaald doel haalbaar is op een bepaalde locatie. Als een doelstelling niet haalbaar (meer) is dan deze worden bijgesteld. In de gebiedsprocessen is de verbetering van biodiversiteit het hoofddoel, maar dit doel kan alleen bereikt worden door ook maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie mee te nemen in het proces.

De provincie Groningen heeft verschillende instrumenten, zoals grondverwerving, ruilen van grond en zelfrealisatie, tot haar beschikking om natuur te ontwikkelen in gebiedsprocessen. Deze aanpak verschilt per gebied. De provincie steekt altijd in op vrijwillige grondverwerving in gebiedsprocessen. Onteigening wordt alleen in het uiterste geval ingezet.

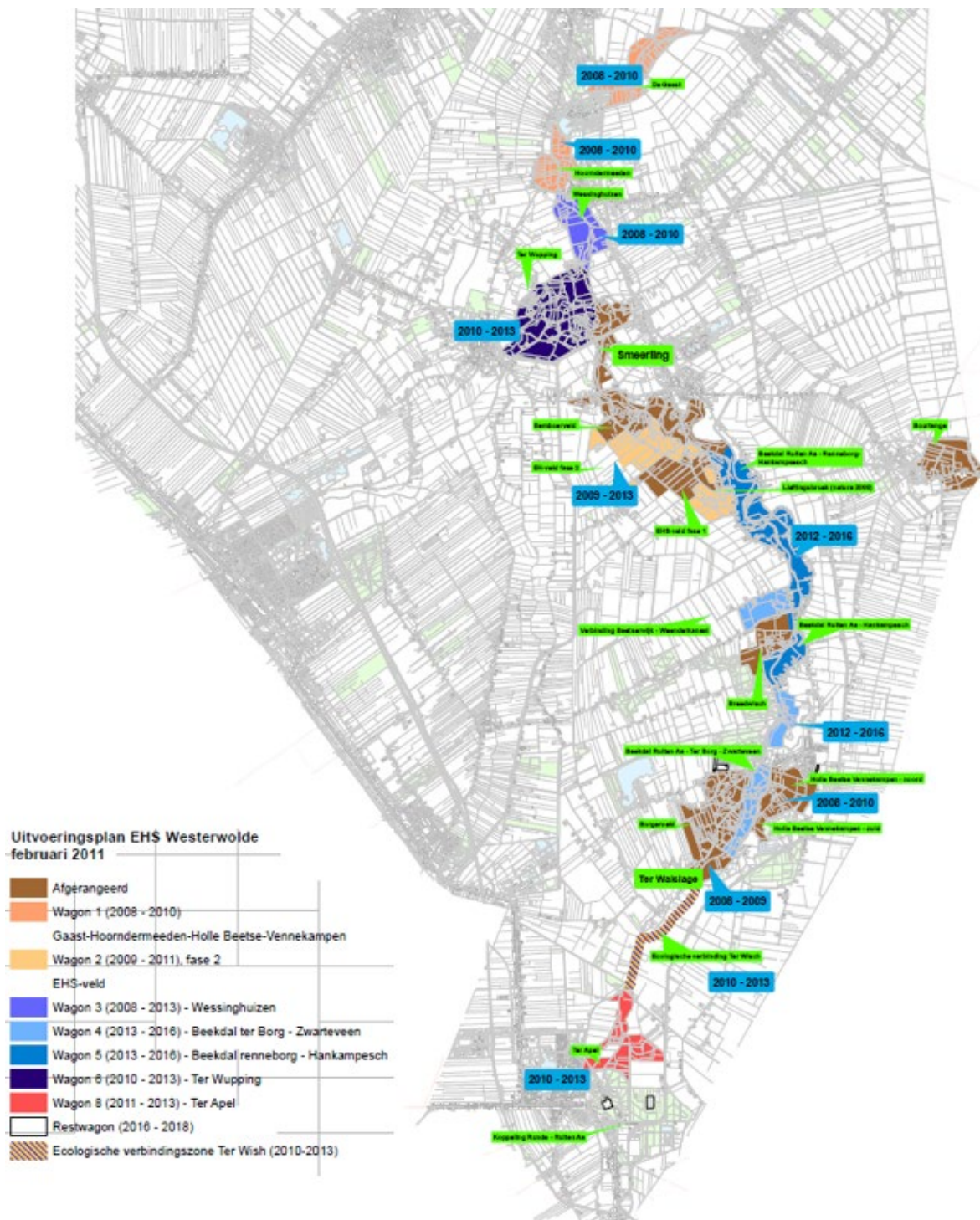
De strikte regels omtrent staatssteun zijn een knelpunt in de grondverwerving. Omdat gronden die in natuur omgezet worden vanuit agrarisch oogpunt vaak de slechtste gronden zijn, komen agrariërs bij verplaatsing of kavelruil vrijwel altijd op betere grond terecht. Die grond is meer waard, waardoor de provincie, vanwege staatssteun, een kleiner oppervlak moet aanbieden, omdat de totale waarde van de aangeboden grond niet meer mag zijn dan de grond die de agrariër opgeeft. Vanuit het bedrijfseconomische belang, en vanuit wetgeving zoals fosfaatwetgeving heeft de boer op een andere plek vaak wel die oppervlakte nodig. Deze kaders maken het voor de provincie lastig om tot overeenkomst te komen met ondernemers.

Per gebiedsproces varieert de complexiteit van en de weerstand tegen de ontwikkelopgaven voor natuur. Er zijn gebieden waar de ontwikkelopgave in goed overleg uitgevoerd kan worden, zoals in Westerwolde. Daar gaat vaak wel een lang proces aan vooraf met veel gesprekken en overleg. In andere gebieden verloopt de verwerving van grond en de ontwikkeling van natuur minder soepel. Volgens de provincie hangt dit onder andere samen met de bodemgesteldheid van het gebied, het type landbouw en het momentum van het gebiedsproces. Zo zijn in het Zuidelijk Westerkwartier de mensen erg betrokken bij het gebied en hebben zij in het verleden verschillende gebiedsplannen afgewezen omdat men eigen zeggenschap over het gebied wilde behouden. Inmiddels is het toch gelukt om in een periode van vijf jaar in twee van de tien deelgebieden bezig te zijn met de voorbereiding van de uitvoering. Ook in de moeizamere gebieden blijft de aanpak gericht op het in gesprek blijven met de mensen en vertrouwen winnen. Volgens de provincie krijgt ze dat alleen voor elkaar door een integraal plan te maken, waarin functies gekoppeld worden en door het plan samen met de streek en gebiedspartners te maken. Wanneer er in de grondverwervingsfase van een gebiedsproces op essentiële locaties geen andere opties meer zijn, dan wordt uiteindelijk het instrument van onteigening ingezet. Dit is nu bijvoorbeeld het geval in het Paterswoldsmeeergebied.

3.4.3 Gebiedscase Westerwolde

Het gebied

Het gebied Westerwolde ligt in Oost-Groningen en volgt de loop van de beek Ruiten Aa. Het gebied begint onder Ter Apel en eindigt 30 km noordwaarts bij Blijham. In Westerwolde ligt een opgave om ongeveer 2.500 hectare natuur te realiseren in en rond het beekdal van de Ruiten Aa, hiervan is begin 2019 al zo'n 2.000 hectare ingericht. De overige gronden zijn inmiddels voor het overgrote deel verworven en momenteel loopt de aanbesteding voor de inrichting van het laatste deelgebied van ongeveer 500 hectare: Renneborg- Ter Walslage. In Westerwolde spelen diverse natuuropgaven. Zo maakt het gebied deel uit van het Natuurnetwerk en ligt er een Natura 2000 gebied (Liefthinghsbroek) van 20 hectare. Daarnaast heeft het gebied te maken met een aantal KRW-doelstellingen. In de natuurontwikkeling is vooral ingezet op het realiseren van diverse graslandtypen en kruidenrijke akkers, ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden die samenhangen met lokale kwel of voedselarme en gradiëntrijke milieus, en het herstel van een meanderende laaglandbeek (Inrichtingsplan EHS Westerwolde, 2002). Een belangrijke doelstelling voor het gebied is ook om het kleinschalige beekdal-/hoevenlandschap terug te brengen met karakteristieke natuur- en landschappelijke waarden (Inrichtingsplan EHS Westerwolde, 2002). Daarnaast ligt er een opgave voor waterberging in het gebied. In het gebiedsproces is gekozen voor een integrale aanpak met aandacht voor natuur, recreatie, landschap, cultuurhistorie, archeologie, water, sociaaleconomische vitalisering en landbouw.



Figuur 3.3 Uitvoeringsplan EHS Westerwolde in februari 2011 (Bron: www.ruitena.nl).

Voorgeschiedenis

Het gebiedsproces in Westerwolde heeft een lange voorgeschiedenis. Vanaf 1985 werd de herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën opgestart, hier maakte Westerwolde ook deel van uit. De herinrichting was gestart om versnippering in het landschap aan te pakken en een nieuwe impuls te geven aan het gebied. Het ging in die tijd slecht met de industrie in het gebied en mensen trokken weg. De herinrichting was in eerste instantie gericht op landbouwstructuurverbetering en het verbeteren van de leefbaarheid van het gebied. In 1990 werd het Natuurbeleidsplan geïntroduceerd waarin de Ecologische Hoofdstructuur (EHS, later NNN) werd aangeduid. Westerwolde werd aangewezen als EHS-gebied waardoor vanaf 1991 ook de natuurplannen in de herinrichting werden meegenomen.

De herinrichting werd ondersteund door het wettelijk kader van de Landinrichtingswet. Het proces van de herinrichting vond plaats onder regie van de landinrichtingscommissie. In de

landinrichtingscommissie waren diverse lokale partijen vertegenwoordigd zoals landbouw, provincie, gemeenten, waterschap en terrein beherende organisaties. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) was trekker van de landinrichtingscommissie. In die tijd was het natuurbeleid nog nationaal geregeld en DLG was een landelijk opererende dienst, die werd aangestuurd door het ministerie van LNV.

Vanaf 1991 zijn de gebiedspartijen dus betrokken bij het gebied. Naast de opgaven voor natuurontwikkeling en landbouwstructuurverbetering lagen er meer uitdagingen in het gebied. Zo was het een krimpgebied en moest er economische impuls komen, het gebied moest aantrekkelijker worden voor wonen en toerisme. De leefbaarheid van het gebied moest vergroot worden en vanuit omwonenden was er de vraag om meer recreatiemogelijkheden. Ook lagen er een aantal opgaven voor waterberging, en verdroging was een groeiend probleem voor de landbouwsector in het gebied. Dit alles leidde ertoe dat er naast natuurontwikkeling in het beekdal ook gekeken werd naar bredere opgaven die in het gebied lagen. Door deze combinatie van doelen in het gebied zagen de verschillende belangenpartijen in het gebied de meerwaarde en het belang van samenwerking in het gebiedsproces. Door de ambities samen te voegen was er meer mogelijk in het gebied. Onder leiding van de DLG werd gezocht naar oplossingen die voor de verschillende partijen voordelig waren.

Een belangrijke drijver voor natuurontwikkeling in het gebied was bijvoorbeeld de samenwerking tussen landbouw- en natuurorganisaties. Zo waren er begin jaren '90 veel agrariërs die tegen de pensioengerechtigde leeftijd aanliepen en geen opvolger hadden. Ook waren er agrariërs die wel weg wilden uit het gebied om elders een bedrijf te starten. In die tijd was er een landelijke premie voor boeren die wilden stoppen. Hierdoor kwam er een versnelde beëindiging van kleinschalige boeren die niet meer wilden investeren. Op deze manier kon relatief makkelijk een aanzienlijk areaal aan grond verworven worden die diende als ruilgrond. Daarnaast speelde mee dat er een koopplicht gold vanuit het Rijk, dat betekende voor grondeigenaren dat er gegarandeerd een koper was. Ook de subsidiemogelijkheden voor kavelaanvaarding en kavelverbetering in het kader van de landbouwstructuurverbetering dienden als smeermiddel. Dit behelsde bijvoorbeeld investeringen in de aanleg van erfverharding, kavelwegen, laad- en losplaatsen, drainage en grondverbetering. Hierdoor verliepen kavelruilen relatief soepel. De grondverwerving moest altijd op vrijwillige basis plaatsvinden, onteigening werd niet toegepast. Deze samenloop van omstandigheden en regelingen is belangrijk geweest voor de latere ontwikkeling van het natuurgebied. Hierdoor kon DLG, later Prolander, een grote grondpot met ruilgrond opbouwen, wat het proces versoepelde en versnelde.

Toen de meeste gronden waren verworven gingen de verschillende partijen met elkaar om tafel om te onderzoeken hoe het gebied moest worden ingericht. Hierbij keek men hoe de verschillende opgaven zo gecombineerd konden worden zodat iedereen er profijt van had. Zo wilden de terreinbeherende organisaties een hermeanderende beek, een hoger (natuurlijk) waterpeil in de natuurgebieden en geen gebiedsvreemd water in de Ruiten Aa. Voor het waterschap was het echter belangrijk om waterveiligheid te kunnen garanderen. Uit onderzoek bleek dat zonder inlaten van gebiedsvreemd water de beek in zomer te lage peilen zou krijgen en mogelijk zou droogvallen wat negatieve gevolgen heeft voor de natuurwaarden. Daar is veel discussie over geweest. Uiteindelijk is besloten om deels gebiedsvreemd water in de beek te laten stromen, de beek te versmallen, taluds en stuwen uit de beek te halen voor een vrije afstroming, en overstromingsgebieden langs de beek te realiseren zodat het waterpeil omhoog kan en de waterveiligheid geborgd blijft.

Bij het maken van de inrichtingsplannen is ook de omgeving betrokken. Voor de inrichting van de eerste gebieden werd gebruik gemaakt van een nieuwe methode: de schetsschuit. Dit is een methode om in samenspraak met omwonenden en andere partijen te komen tot een integraal en breed gedragen ontwerp. In eerste instantie werd er een ontwerp van professionals voorgelegd aan burgers waar men vervolgens een mening over kon geven en aanvullingen op kon doen. De methode is in de afgelopen 15 jaar verder ontwikkeld en inmiddels worden de burgers vanaf het eerste moment om hun mening en inzichten gevraagd op bijeenkomsten gezamenlijk met de verschillende gebiedspartijen. Vervolgens wordt gekeken welke ideeën kunnen worden meegenomen in het uiteindelijke ontwerp. Deze methode is toegepast in alle deelgebieden van Westerwolde en bleek een belangrijke succesfactor omdat het betrokkenen het gevoel gaf dat er naar ze werd geluisterd. Inmiddels is het een typisch Groningse aanpak, ook bij andere gebiedsprocessen.

In 1998 is de Werkgroep EHS begonnen met het uitwerken van de inrichting van de toenmalige EHS. In 2002 is het definitieve inrichtingsplan uitgebracht. Het plan werd opgevat om het gebied op te delen in deelgebieden die 'wagons' werden genoemd. Dit bracht structuur in de plannen en maakte de forse opgave behapbaar. Vanaf halverwege de jaren '00 is begonnen met inrichten van de eerste wagons.

Van landinrichtingscommissie naar gebiedscommissie

Toen de herverkavelingen waren afgerond in 2010, en alleen de natuuropgave er nog lag, heeft de landinrichtingscommissie zichzelf opgeheven. Rond die tijd werd ook het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Na de decentralisatie in 2011 hebben de provincies Groningen en Drenthe de DLG (tot die tijd trekker in de landinrichtingscommissie) als dienst overgenomen, dit werd toen Prolander. Op 1 april 2011 heeft de provincie Groningen de gebiedscommissie Westerwolde geïnstalleerd om bestuurlijk de neuzen dezelfde kant op te krijgen voor de natuuropgaven in het gebied. In de gebiedscommissie zitten grotendeels dezelfde partijen als in de landinrichtingscommissie tijdens de herverkavelingsperiode, met de recreatie als aanvulling. De Provincie Groningen is gezamenlijk met het Waterschap Hunze en Aa's opdrachtgever voor de opgaven in Westerwolde. Het waterschap is verantwoordelijk voor de doelstelling voor de beek, met name geënt op de kaderrichtlijn water (KRW). De provincie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van natuur op de beekbegeleidende gronden. Prolander heeft de opdracht gekregen om de opgaven in Westerwolde te realiseren, en is trekker van het gebiedsproces.

Toen het natuurbeleid gedecentraliseerd werd naar de provincie stonden de plannen voor Westerwolde al grotendeels in de steigers, en een aantal wagons was al uitgevoerd. Omdat de gebiedscommissie vrijwel dezelfde samenstelling had als de landinrichtingscommissie, en omdat de belangrijke discussies en beslissingen al waren genomen in de periode voorafgaand aan de decentralisatie is de continuïteit geborgd gebleven vanaf 2011. Verschillende partijen geven aan dat de succesformule voor Westerwolde is ontstaan in de periode voorafgaand aan de gebiedscommissie Westerwolde. Vanaf 2011 was het vooral een kwestie van uitvoeren van de plannen die waren opgezet in de periode daarvoor.

Sturing en regie

De huidige gebiedscommissie Westerwolde bestaat uit verschillende lagen. Er is een bestuurlijke adviescommissie waarin alle betrokken partijen bestuurlijk zijn vertegenwoordigd. De gebiedscommissie bestaat uit de provincie Groningen (als adviseur van de commissie), Prolander, de gemeente Westerwolde, de gemeente Stadskanaal, het Waterschap Hunze en Aa's, LTO Noord, Stichting Promotie Westerwolde, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Prolander is secretaris van de gebiedscommissie en er is een onafhankelijke voorzitter aangewezen. Deze bestuurlijke adviescommissie adviseert de provincie. Het is geen bestuurscommissie (zoals in de periode voor 2010) en kan dus ook niet zelfstandig besluiten nemen. Echter, volgens de provincie is het tot nu toe nog niet voorgekomen dat een advies van de commissie niet wordt overgenomen omdat het een integraal voorbereid advies is, waarbij de provincie ook nauw betrokken is geweest. Onder de bestuurlijke adviesgroep hangt een ambtelijke projectgroep. In de projectgroep zijn alle betrokken partijen van het gebiedsproces ambtelijk vertegenwoordigd. De projectgroep adviseert de bestuurlijke adviescommissie. Prolander is voorzitter en secretaris van de projectgroep. De projectgroep is verantwoordelijk voor het maken van de inrichtingsplannen, de bestekken, de financiële onderbouwing, de vergunningen en de integratie. Discussie over de inrichting vindt dan ook plaats in de projectgroep. Wanneer er een verschil van mening is wordt dat uitgediscussieerd en afgestemd in de projectgroep. Onder de projectgroep hangen nog een aantal inhoudelijke werkgroepen zoals een bestekwerkgroep. Tot slot hangt er onder de gebiedscommissie een grondcommissie die adviseert over de grondzaken.

In haar rol als opdrachtgever stuurt de provincie veel in het proces in Westerwolde. Met name in de beginfase, maar ook gedurende de loop van het proces zit ze er dicht bovenop in Westerwolde. Zo zit de provincie ook als adviseur in de gebiedscommissie, maar de provincie is geen lid van de commissie dus mag niet meestemmen. Volgens de voormalige voorzitter van de gebiedscommissie opereerde de gebiedscommissie in nauwe samenwerking met de provincie. De kracht lag volgens de voorzitter bij de

bestuurders in de gebiedscommissie, en de status die de commissie had doordat deze was geïnstalleerd door de provincie.

De sturing door de provincie wordt door de gebiedspartijen wisselend ontvangen. Prolander geeft aan dat de sturing vanuit de provincie ook afhankelijk is van de persoon. In de eerste periode na de instelling van de gebiedscommissie en de decentralisatie naar de provincie liet de ambtenaar die vanuit de provincie betrokken was Prolander vooral in de oude (DLG-)rol zitten van trekker en uitvoerder. De ambtenaar zelf was meer betrokken op beleidsniveau. Omstreeks 2013 kwam er een nieuwe ambtenaar vanuit de provincie. Deze mengde zich volgens Prolander meer in de uitvoering, vooral omdat er vanaf 2013 meerdere projecten in uitvoering kwamen.

In de prestatieovereenkomst tussen Prolander en de provincie is op hoofdlijnen vastgelegd wat er moet gebeuren. De processen zijn daarin niet in detail vastgelegd. Er is wel eens een poging gedaan om dat vast te leggen maar dan werd de prestatieovereenkomst te gedetailleerd en omvangrijk. Daarom is in de prestatieovereenkomst voornamelijk vastgelegd hoeveel hectare natuur gerealiseerd moet worden. Daarnaast zijn in de prestatieovereenkomst beschrijvingen van de projectplannen opgenomen. Daarop wordt op managementniveau op gestuurd. De (voormalig) voorzitter van de gebiedscommissie (tot 2017) geeft ook aan dat de provincie nauw bij het gebiedsproces betrokken is. De voorzitter ervoer de sturing door de provincie als plezierig enerzijds, maar de provincie was ook een stevige onderhandelingspartner. Bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van Prolander. Toen DLG werd opgeheven en Prolander werd opgericht als uitvoeringsorganisatie kwam de organisatie dichter bij de provincie te staan, Prolander werd gefinancierd door de provincie. Toen er bezuinigd moest worden, kortte de provincie Prolander in de financiering omdat de provincie vond dat de inzet van Prolander wel wat afgebouwd kon worden. Volgens de voormalig voorzitter is er enorm onderhandeld over de waarde van Prolander voor de uitvoering van de NNN. Er is stevig gelobbyd zodat de secretaris en deskundigheid van Prolander in voldoende mate aan boord kon worden gehouden.

Integraliteit

De gebiedspartijen benadrukken dat het succes van Westerwolde juist zit in de samenwerking met de verschillende partners. De provincie kiest bewust voor een integrale aanpak van het gebiedsproces omdat zij merkt dat de samenwerking daarmee makkelijker verloopt en omdat er meer draagvlak ontstaat voor het project. Een randvoorwaarde die de provincie noemt om een integrale aanpak te laten werken is vertrouwen van de partners onderling en vertrouwen van de burgers en grondeigenaren.

De integraliteit komt ook naar voren in het betrekken van de omgeving en de verschillende belangenorganisaties in het gebiedsproces. Naast de schetsschuiten die georganiseerd werden voor de inrichtingsplannen vonden ook keukentafelgesprekken plaats met mensen die direct 'geraakt' zouden worden door de plannen. De provincie geeft aan dat de diversiteit van de betrokken partijen in het proces groot is. Alle partijen die betrokken zouden kunnen zijn bij de inrichting van de natuur worden betrokken. Dit doet de provincie om het draagvlak in het gebied zo groot mogelijk te krijgen. Door de integrale aanpak in het gebied kunnen alle opgaven die gerealiseerd moeten worden in het gebied beter op elkaar afgestemd worden. Dat levert financiële voordelen op, er kan bijvoorbeeld worden bespaard op transportkosten in de uitvoering. Verder kan er doordat aan verschillende projecten wordt gewerkt ook op verschillende onderdelen subsidie worden aangevraagd. Zo is er door het Waterschap Hunze en Aa's een subsidie van 5,2 miljoen euro verkregen voor de realisatie van KRW-doelen, WB21, vismigratie en natuurvriendelijke inrichting van de Ruiten Aa. Daarnaast zijn er diverse andere subsidies verkregen door de provincie zoals EU POP-subsidie en EU Interreg-subsidie. Ondanks dat door deze middelen geld vrijkwam om gezamenlijk de opgaven te realiseren geven de gebiedspartijen ook aan dat deze subsidies zorgden voor extra kaders en administratieve lasten. Dit kan vertragend werken op het proces.

Natuurdoelen

Door het gebiedsproces integraal aan te pakken is ook flexibiliteit ontstaan in de invulling welke gronden op welke plekken gerealiseerd worden als natuur. De gebiedspartijen gaven aan dat de doelstellingen voor het verbeteren van de biodiversiteit en natuurontwikkeling voorop stonden in het

gebiedsproces. Bij de inrichting is wel gekeken naar welke doelen op welke plekken het beste behaald konden worden. Dit zorgde voor kleine verschuivingen van gronden, maar deed volgens de betrokkenen geen afbreuk aan de kwaliteit of de totale omvang van de natuurontwikkeling. Bijvoorbeeld wanneer er ergens een stuk goede landbouwgrond lag, en qua ligging en kenmerken niet goed om te vormen was naar natuur. Dan hadden er bijvoorbeeld heel veel waterhuishoudkundige maatregelen genomen moeten worden voor een klein stukje grond. Dat was qua kosten en baten niet haalbaar en onlogisch. In zo'n geval adviseerde de gebiedscommissie om de begrenzing van dit perceel af te halen en op een meer logische en haalbare locatie neer te leggen. Dit soort aanpassingen werden alleen gedaan op kleine stukken grond langs de randen van het gebied. De provincie streeft ernaar om de vooraf bepaalde doelstellingen in de deelgebieden te realiseren. Echter, de provincie geeft ook aan dat indien blijkt dat het onrealistisch is om op een bepaalde plek de weidevogelstelling te halen, dat het natuurdoel verschoven kan worden naar een andere doelstelling. Dit is afhankelijk van de specifieke locatie, en wat volgens de provincie realistisch is om op die plek te realiseren. Of alle natuurdoelen gehaald worden in het gebiedsproces zal de komende jaren moeten blijken na inrichting van het laatste deelproject.

Economie en natuur

De gebiedspartijen zijn het erover eens dat het primaire doel en de drijvende kracht achter de gebiedsontwikkeling in Westerwolde de biodiversiteitsdoelstellingen en ontwikkeling van het NNN zijn. Maar daarnaast zijn ook de doelen voor het verbeteren van de leefbaarheid en sociaaleconomische vitalisering van het gebied opgenomen in het inrichtingsplan. Hierbij was vooral aandacht voor landschap, cultuurhistorie, archeologie en recreatie. Door het gebied weer het oude landschappelijke karakter terug te geven moest het gebied aantrekkelijker worden voor wonen, recreëren en toerisme als nieuwe economische factoren.

De ontwikkelingen in dit gebied zijn nog in volle gang²⁸. In de omgeving van het NNN zijn bijvoorbeeld campings gekomen, er is een mountainbikeroute aangelegd, er is een theehuis gekomen en er worden kano's verhuurd. Toch is deze sociaaleconomische ontwikkeling minder ver gevorderd dan de natuurontwikkeling. De gebiedspartijen geven aan dat de verbinding tussen natuur en economie nog verder moet groeien. Dit heeft te maken met het feit dat de prioriteit bij de natuurontwikkeling lag. Zo gaf Prolander aan dat er in de opdracht geen uren waren om economische stimulans aan het gebied te geven. Het waterschap geeft aan dat door recreatiedoelstellingen toe te voegen het project duurder is geworden. Recreatieve maatregelen worden vooral door de provincie en de gemeente(n) gefinancierd. Hiervoor heeft de provincie extra POP3-subsidie aangevraagd en gekregen. Zonder overheidsgeld was recreatie waarschijnlijk afgevallen omdat ecologie, natuur en water de dragers waren van het gebiedsproces, ook financieel.

De economische ontwikkelingen die tot nu toe gerealiseerd zijn en geld opleveren zijn initiatieven van particulieren in de directe omgeving buiten het NNN. De inkomsten van deze initiatieven vloeien daarmee niet terug naar de natuur in het gebied en deze ondernemers hebben ook niet meebetaald aan de natuurplannen, het is dus een investering met winst of verlies van de particuliere ondernemer. Door de provincie en de gebiedscommissie is er niet direct op gestuurd om economische initiatieven binnen het NNN te realiseren en het geld hiervan terug te laten vloeien naar de natuur. Wel zijn er een aantal agrariërs binnen de NNN die hun gronden hebben omgevormd naar natuur. De waardedaling wordt dan aan hen vergoed en ze kunnen voor deze percelen aanspraak maken op een beheersubsidie.

Toekomst

Begin 2019 start de uitvoering van het laatste deelproject in Westerwolde. De gebiedscommissie heeft dan met het realiseren van de NNN in Westerwolde haar voornaamste taak vervuld. Op dit moment wordt het functioneren van de commissie geëvalueerd en wordt bezien of, en zo ja in welke vorm, er een vervolg moet komen. De gebiedspartijen zijn allemaal positief over de samenwerking van de

²⁸ Vanuit de gebiedscommissie is stimulans gekomen om als gebied aansluiting te zoeken bij het keurmerk CittaSlow. Dit is een internationaal keurmerk voor gemeenten die zich onderscheiden op het gebied van leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, cultuurhistorie en behoud van identiteit. Het keurmerk is inmiddels overgenomen door de gemeente Westerwolde.

afgelopen jaren. De gebiedscommissie onderzoekt hoe de gebiedspartijen straks als het NNN klaar is gebruik willen maken van het gebied en wat er met de randzones om de NNN moet gebeuren bijvoorbeeld. Ook ideeën voor een eventuele uitbreiding van het gebied in noordelijke richting naar het Eems-Dollard estuarium en in oostelijke richting naar Duitsland worden onderzocht. De voortzetting van ontwikkelingen in een samenwerkingsverband voor het gebied hangen zowel af van de bereidheid van de gebiedspartijen zelf, maar ook of er straks voldoende budget vanuit de provincie is om een gevolg te geven aan de samenwerking.

3.5 Case Samen werkt beter Overijssel

3.5.1 Inleiding

De provincie Overijssel heeft na de decentralisatie van het natuurbeleid in 2010-2013 sterk de nadruk gelegd op de ontwikkelopgave Natuurnetwerk in en rondom de 26 Natura 2000 gebieden in deze provincie. Rond al deze gebieden zijn vrij sectorale gebiedsprocessen opgezet waarin de internationale natuurverplichtingen centraal staan. De provincie Overijssel heeft voor de realisatie eigen middelen ter beschikking gesteld en is bereid om dwingende instrumenten in te zetten om de doelen op tijd te kunnen realiseren. Daarnaast zijn onder de noemer van samen werkt beter de maatschappelijke en bestuurlijke partners intensief bij dit beleid betrokken. We schetsen eerst de algemene strategie van de provincie Overijssel op de resterende ontwikkelopgave Natuurnetwerk te realiseren (3.5.2) en gaan vervolgens specifiek in op het gebiedsproces rondom Engbertsdijksvenen (3.5.3).

3.5.2 Ontwikkelopgave natuurnetwerk in Overijssel

Ontwikkelopgave Natuurnetwerk

De provincie Overijssel richt zich in haar natuurbeleid sterk op het nakomen van (inter)nationale verplichtingen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000 gebieden) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de nationale afspraken in het Natuurpact en het PAS. De internationale verplichtingen zijn ook leidend geweest voor de herijking van het Overijsselse deel van het Natuurnetwerk (NN).

Binnen het Natuurnetwerk moest in 2013, buiten de internationale verplichtingen, ook nog zo'n 500 hectare grond worden verworven voor realisatie van het Natuurnetwerk. Verwerving van deze gebieden gaat volgens het geldende grondbeleid (Provincie Overijssel, 2019b). De grondeigenaren binnen deze gebieden zijn uitgenodigd om zelf natuur te realiseren (zelfrealisatie) waarbij ze via de SKNL-subsidieregeling kunnen worden gecompenseerd voor de waardevermindering en inrichting van de grond. Om dit te stimuleren bespreekt de Provincie met alle grondeigenaren hun opties en toekomstplannen. Als er geen zelfrealisatie plaatsvindt wordt gezocht naar een passende oplossing om de grond te kopen en vervolgens over te dragen aan een andere beheerder. Hiervoor heeft de provincie een interventieladder opgesteld. Voor percelen waar een wettelijke opgave (Natura 2000) ligt is er in het uiterste geval onteigening en volledige schadeloosstelling mogelijk.

De resterende ontwikkelopgave -voor internationale verplichtingen- in Overijssel bevindt zich in of rondom de 24 Natura 2000 (N2000) gebieden in de provincie. Veel (21) van deze gebieden zijn kwetsbaar voor de effecten stikstof depositie en vielen ook onder het -voormalige- Programma Aanpak Stikstof (PAS). In het PAS was bepaald dat 80% van de herstelmaatregelen voor 2021 genomen moeten zijn. Dat betekende voor de provincie dat voor 2019 de inrichtingsplannen klaar moeten zijn. Voor alle N2000 gebieden heeft de provincie een beheerplan opgesteld. Voor de PAS/Natura 2000 gebieden is er een aanvullende gebiedsanalyse gedaan om te kijken of er in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) maatregelen nodig zijn. De PAS-gebiedsanalyse en daarin beschreven herstelmaatregelen zijn leidend geweest voor het beheer van een gebied en de gebiedsprocessen. De maatregelen uit de gebiedsanalyse moeten leiden tot herstel van de natuurgebieden. Het was de bedoeling dat daarmee ook groeirimte voor nieuwe activiteiten met stikstofuitstoot zou ontstaan. Sinds de Raad van State uitspraak van mei 2019 volgt die groeirimte niet meer automatisch uit de maatregelen en geldt er een ander vergunningstraject. Omdat dit

onderzoek heeft plaatsgevonden voor de uitspraak van RvS gaan we op de (mogelijke) gevolgen hiervan voor deze gebiedsprocessen hier niet in, deze zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

Soms zijn voor instandhouding en herstel van een gebied ook maatregelen nodig in of met een effect op de omliggende gronden. In dat geval wordt er een *uitwerkingsgebied* aangewezen. Voor deze gebieden moeten de maatregelen nog verder worden ingevuld. De uitwerkingsgebieden beslaan in totaal zo'n 4.300 hectare (landbouw)grond. Provincie Overijssel wil de maatregelen die worden getroffen zoveel mogelijk afstemmen met betrokken actoren. Dat doet de provincie via een gebiedsgerichte aanpak onder de noemer Samen werkt beter. In de uitwerkingsgebieden is eind 2018 ruim 500 ha grond verworven en 52 ha via contracten met huidige grondeigenaren (zelfrealisatie) gerealiseerd (provincie Overijssel, 2019a: 22-23). Eind 2019 verwacht de provincie dat nog zo'n 1.000 – 2.000 ha natuur in de uitwerkingsgebieden zal worden gerealiseerd (zie tabel 3.1). Een deel van het uitwerkingsgebied zal de landbouwfunctie kunnen behouden.

Deze casestudie gaat vooral over het proces waarmee de provincie invulling geeft aan de destijds geplande PAS-maatregelen in de uitwerkingsgebieden rondom de Natura 2000 gebieden. Binnen de natuurgebieden gaat het om interne herstelmaatregelen en het uitvoeren van de beheerplannen door de betreffende natuurbeheerder/-eigenaar. Die plannen kunnen, indien nodig, worden aangepast aan de maatregelen die uit het gebiedsproces voortkomen.

Samen werkt beter

Samen werkt beter (Swb) is ontstaan toen na het ter inzage leggen van de Omgevingsvisie 2013 meer dan 8.000 zienswijze binnenkwamen vanuit maatschappelijke organisaties en particulieren, waarbij de inbreng gelijk verdeeld was tussen de landbouw/economische sector en natuur/milieubeweging. Hieruit bleek dat het onderwerp natuur binnen Overijsselse samenleving voor grote polarisatie zorgde. Op initiatief van de Provinciale Staten en Gedeputeerde is gezocht naar een naar manier om partijen die actief zijn in het landelijk gebied aan tafel te krijgen. Dit werd Swb. Binnen Swb worden uitdagingen in het landelijk gebied opgepakt rondom de thema's; Ecologie, economie en samenleving, Natuur en biodiversiteit, Veerkrachtige watersystemen, Economie, Landschap, cultuurhistorie en beleving. In dit rapport kijken we naar de invulling voor de opgave natuur en biodiversiteit. Waarbij de Swb aanpak wordt toegepast voor het invullen van het maatregelenpakket in de uitwerkingsgebieden rondom de PAS/Natura 2000 gebieden.

Het Samen werkt beter verband bestaat uit organisaties die actief zijn in het landelijk gebied, zoals terreinbeheerders, landbouw- en natuurorganisaties, waterschappen en gemeenten. De bestuurders van deze organisaties zijn vertegenwoordigd in een algemeen coördinerend overleg (bestuurlijk overleg genoemd) en zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de gebiedsprocessen waarin zij de belangen van hun achterban vertegenwoordigen.

Grofweg is de aanpak voor elk Natura 2000/PAS gebied als volgt vormgegeven. De organisatie van het proces ligt per gebied bij één van de partners uit het bestuurlijk overleg. De 26 gebiedsprocessen zijn als volgt verdeeld over de partners: waterschap (4), LTO (3), de gemeente (6), de terreinbeheerders en NMO (7), Rijkswaterstaat (3) en de Provincie (3). Dit wordt de bestuurlijk trekker genoemd. De trekker is verantwoordelijk voor het projectmanagement. Daaronder valt het aansturen van onderzoeken, voorbereiden van vergaderingen, communicatie met het gebied en grondeigenaren etc. De aansturing van het proces en besluitvorming ligt per gebied bij de Bestuurlijke Advies Commissie (BAC), waarin de andere Swb partners met een belang in het gebied vertegenwoordigd zijn door een bestuurder. De samenstelling van de BAC verschilt daardoor per gebied. Het zijn wel dezelfde bestuurders die elkaar hierdoor in verschillende BAC regelmatig tegenkomen. Naast het BAC zijn er verschillende overleggroepen die het proces voeden. Zo is een overleg tussen experts (bijvoorbeeld ecologen en hydrologen) van de betrokken organisaties en een ambtelijk vooroverleg voor de BAC. De provincie is bij al deze overleggroepen te gast om vragen te beantwoorden en kaders aan te geven- tenzij de Provincie bestuurlijk trekker is, dan nemen zij ook de organisatorische rol op zich. De BAC doet op basis van het proces een voorstel met maatregelen voor het betreffende gebied aan Gedeputeerde Staten.

Doelen Samen werkt beter

De PAS-gebiedsanalyses zijn leidend voor de doelen en beoogde effecten van maatregelen voor het gebiedsproces. In de PAS-gebiedsanalyses ligt sterk de nadruk op de ecologie, en minder op de effecten op andere functies. Wel biedt de provincie ruimte in het gebiedsproces om te zoeken naar alternatieve oplossingen en maatwerk waarbij andere functies worden meegenomen in de afweging voor maatregelen. Door de instanties uit het landelijk gebied samen op te laten trekken dagen ze elkaar uit om met betere oplossingen te komen en wordt er gewerkt aan draagvlak voor de herstelmaatregelen.

Een belangrijk doel van de Swb aanpak is zorgen voor meer draagvlak voor de maatregelen die worden genomen. Er zijn meerdere factoren die hieraan bijdragen. Als bestuurlijk trekker wordt een partner gekozen met voldoende draagvlak in en kennis over een gebied. Door vertegenwoordiging van de relevante partijen uit het gebied in de BAC moeten belangen goed worden afgewogen. Zo vertegenwoordigt LTO de belangen van agrariërs en de gemeente de belangen van burgers, het waterschap ziet toe op het garanderen van waterveiligheid en -kwaliteit en de TBO voor het afstemmen van het beheer op de voorgestelde maatregelen. Het gaat vaak dus om indirecte vertegenwoordiging van belangen van een doelgroep. Deze organisaties zijn verantwoordelijk voor afstemming met hun achterban. Doordat de BAC tot een pakket aan maatregelen komt worden belangen onderling afgewogen. Door deze afweging te delen met de achterban kan meer begrip ontstaan voor gemaakte keuzes. Een bijkomend effect van het neerleggen van het proces bij de bestuurlijke partners is dat er meer gelijkwaardigheid en begrip voor de rol en positie van de bestuurlijk trekker ontstaat.

Maatwerk in gebiedsprocessen

De beheerplannen en PAS-gebiedsanalyse zijn vaak nog niet gedetailleerd genoeg om te kunnen inpassen in een gemeentelijk omgevingsplan of PiP (Provinciaal inpassingsplan) en behoeven verdere uitwerking. Het gebiedsproces draagt zorg voor deze uitwerking en biedt ruimte om de voorgestelde maatregelen aan te passen aan de wensen van de omgeving, zoals individuele boeren, bedrijven, gemeente en omwonenden. Die komen soms met inventieve oplossingen die bijdragen aan het efficiënter of effectiever uitvoeren van maatregelen. Deze mogelijkheid voor maatwerk draagt ook bij aan het draagvlak voor de maatregelen die uiteindelijk worden uitgevoerd. Bovendien is er ruimte voor het in kaart brengen van gewenst medegebruik, tevens een belangrijke factor voor het draagvlak voor de maatregelen.

Uitgangspunt van het gebiedsproces is dat de N2000 en KRW doelen zoals beschreven in het beheerplan en de gebiedsanalyse worden gehaald. Als er alternatieve maatregelen worden voorgesteld moet de effectiviteit daarvan in het licht van deze doelen worden onderbouwd met onderzoek. Dit onderzoek heeft meerdere functies. Door samen de randvoorwaarden en onderzoeksvragen te bepalen voor het onderzoek ontstaat een gedeelde kennisbasis voor het nemen van beslissingen. Het beoordeelt de effectiviteit van een maatregel t.a.v. de doelen, en legitimeert daarmee de goedkeuring dan wel afwijzing daarvan. Tevens biedt het voor de provincie aanvullende onderbouwing voor de keuze voor bepaalde maatregelen in eventuele bezwaarprocedures.

Handreiking gebiedsprocessen

Om de trekkers op weg te helpen en een uniforme, gemeenschappelijke aanpak in de verschillende gebieden aan te moedigen, heeft de provincie een Handreiking opgesteld waarin het proces voor het uitwerkingsgebied rondom de Natura 2000/PAS gebieden is beschreven. Het proces is opgedeeld in vier fasen. Elke fase wordt afgesloten met een beslisdocument waarin afspraken worden vastgelegd. De handreiking is geen blauwdruk, maar een hulpmiddel waarin onderwerpen beschreven staan waarover men een beslissing moet nemen. De duur en intensiteit van elke fase, en van het proces in zijn geheel, hangen af van de vorderingen die er al zijn in een gebied en de complexiteit van de opgave. In verband met de bindende doelen van de PAS moeten de processen voor 2021 zijn afgerond. De vier fasen zijn:

- Verkenning
- Planuitwerking
- Realisatie
- Gebruik en beheer.

In de verkenningsfase wordt een voorstel gedaan voor hoe de uitwerking plaats gaat vinden. Hiervoor kan een van de Swb partners worden gevraagd of een externe partij. De Swb partners zijn altijd betrokken in een controlerende/adviserende rol. Tijdens de verkenningsfase staan de ambities en belangen van de gebiedspartners centraal. Plannen en belangen van verschillende betrokkenen worden geïnventariseerd en mogelijke oplossingen (die in de volgende fase worden uitgewerkt) worden in kaart gebracht. Het eindproduct van deze fase is een programma van eisen voor het gebied. Hierin staan de doelen en opgave, de randvoorwaarden (beleidsmatig en financieel), en analyses van kansen en knelpunten. Ook wordt er een plan van aanpak voor de uitwerkingsfase en een kostenraming voor de realisatie van doelen in het gebied opgeleverd waarop de planning en financiering van de volgende fase wordt gebaseerd.

Voor de planuitwerkingsfase wordt een van de Swb partners als trekker benoemd en een BAC aangesteld om de maatregelen en oplossingen die in de verkenning zijn geïdentificeerd verder uitgewerkt en de kosten, noodzakelijke procedurele stappen en financieringsmogelijkheden in kaart te brengen. Er kan verder onderzoek worden gedaan naar alternatieve maatregelen om verschillende maatregelen met elkaar te kunnen vergelijken. Er wordt gewerkt naar een pakket maatregelen dat is afgestemd op andere activiteiten in het gebied en wensen van omwonenden. De uitvoering vindt plaats door de bestuurlijk trekker onder toezicht van het BAC. De trekker wordt ondersteund via het eigen ambtelijk apparaat van die organisatie en ontvangt hiervoor financiering van de provincie. Aan het eind van de planuitwerkingsfase moet er een beslisdocument liggen waarin alle maatregelen zijn uitgewerkt met betrekking tot zowel wat technisch nodig is, als de instrumenten en middelen die worden ingezet om dit te realiseren (o.a. een begroting en overzicht van benodigde juridische procedures). Daarnaast is een taakverdeling en planning voor de volgende fase opgenomen. Het inrichtingsplan inclusief de kosten en het concept ruimtelijk plan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan GS.

In de realisatiefase worden alle juridische en planologische procedures doorlopen. De bestuurlijk trekker kan in elke fase een andere zijn dan in de eerdere fasen. De provincie heeft vaak een rol in de verwerving van grond, juridische en planologische afhandeling. Er wordt altijd een Provinciaal inpassingsplan (PiP) of bestemmingsplan gemaakt om de juridische aspecten van de realisatie, bijvoorbeeld e.v.t. compensatie of onteigening, goed in te bedden.

Wanneer de plannen definitief zijn worden gesprekken gevoerd met grondeigenaren om hun toekomstplannen te formaliseren en te kijken hoe zij kunnen en willen meewerken aan de realisatie. Zo kunnen ze bijvoorbeeld tegen vergoeding zelf de maatregelen op hun terrein uitvoeren (zelfrealisatie) en daarvoor compensatie krijgen in extra grond of het uitbetalen van de afwaardering van de grond, of ze kunnen in enkele gevallen ervoor kiezen om de betreffende grond te ruilen of hun hele bedrijf te verplaatsen. Tenslotte kunnen grondeigenaren ook vrijwillig de grond verkopen aan de provincie. Na afronding van de planuitwerkingsfase wordt een gemeentelijk bestemmingsplan of PiP gemaakt. Indien nodig kan de provincie op basis hiervan dwingende maatregelen nemen richting eigenaren die niet mee willen werken, zoals gedoogplicht voor vernatting, beperkingen opleggen voor gebruik van grond of over gaan tot onteigening. Dit is nodig vanwege het verplichtende karakter van de N2000, KRW en PAS regelgeving, en wordt ook alleen ingezet voor het behalen van die doelen. Ondertussen worden omwonenden door de bestuurlijk trekker geïnformeerd op basis van het communicatieplan. Ook worden gesprekken gevoerd met de eindbeheerder over toekomstig beheer en wordt het gebied ingericht op basis van open aanbesteding.

Na het afronden van de realisatie worden gronden die in eigendom zijn van de provincie doorgeleverd aan de beheerders. Met hen worden prestatieafspraken gemaakt over het in standhouden en/of verbeteren van de genomen maatregelen en natuur en worden daarvoor gecompenseerd via de bestaande regelingen zoals SNL-subsidies. Daarnaast worden ze verantwoordelijk voor monitoring. Ook een evaluatie van het gebiedsproces hoort bij deze fase.

Sturing door de provincie

Hoewel de uitvoering van een gebiedsproces bij de verschillende partners ligt blijft de provincie sturen op budget, planning en doelen. De provincie hanteert een aantal uitgangspunten en instrumenten die de kaders bepalen voor de doelen en het proces. De beschreven maatregelen in de gebiedsanalyse en

het omwisselbesluit (zie hieronder) vormen samen de basis voor het financiële kader voor de te nemen maatregelen. Terwijl financiering van het proces en het tijds kader voor uitwerking wordt gestuurd op basis van voorstellen die volgen uit de 4 fases in de handreiking. Ten slotte houden PS en GS een toetsende rol en de beslissingsbevoegdheid over het maatregelenpakket dat wordt voorgesteld.

De provincie houdt een vinger aan de pols door bij verschillende overlegverbanden met eigen experts aanwezig te zijn om te kunnen adviseren over kaders. De gebiedsadviseur, de ambtenaar die het proces volgt, heeft hierin een belangrijke signalerende functie. Deze is het eerste aanspreekpunt en zorgt dat de juiste mensen op tijd aansluiten, signaleert knelpunten, informeert collega's en de gedeputeerde, zorgt dat er procedurele afstemming is en stemt de beleidslijn af met andere gebiedsprocessen.

De hierboven besproken handreiking zorgt dat er een aantal heldere beslismomenten is voor het bepalen van proces en budget. Dit geeft de provincie de mogelijkheid kader mee te geven voor het bekostigen en de doorlooptijd van het proces.

De provincies heeft een aantal kaders gesteld waarbinnen het proces moet opereren. Ten eerste zijn de doelen uit de PAS-analyse en beheerplan leidend voor de te realiseren natuur. Op basis daarvan zijn ook de maatregelen en het budget bepaald. Middels het omwisselbesluit is het mogelijk alternatieve maatregelen te nemen. Deze moeten wel tenminste hetzelfde effect hebben en mogen niet duurder zijn dan de maatregelen uit de gebiedsanalyse. Ten tweede wordt er een tijds kader meegegeven voor het afronden van elke fase in de handreiking om op tijd klaar te zijn, i.v.m. de PAS. De meeste maatregelen moeten hierdoor uiterlijk in 2021 genomen zijn, waardoor ook het gebiedsproces voor die tijd moet zijn afgerond.

Na elke fase levert de trekker een voorstel met door de BAC voorgestelde maatregelen aan bij de gedeputeerde. Deze laat dit voorstel toetsen door de eigen experts op de gestelde kaders. Provinciale Staten beslist uiteindelijk over het Provinciale Inpassingsplan (PIP) waarin de maatregelen en de daarbij behorende functiewijzingen staan beschreven. De provincie probeert te voorkomen dat er achteraf aanpassingen nodig zijn door tijdens het proces als gast aan te schuiven bij de verschillende overlegorganen en te adviseren over wat zij verwachten dat er kan. Zo schuift de vertegenwoordiger van de gedeputeerde aan bij de BAC, en schuiven ecologen en hydrologen aan bij expertsessies en houdt de gebiedsadviseur nauw contact met het projectteam en het ambtelijk vooroverleg.

Focus op natuur en biodiversiteit

Bij het invullen van maatregelen voor de uitwerkingsgebieden is het uitgangspunt realisatie van natuurdoelen in het kader van PAS, de Natura 2000 opgave en de KRW. Aanpassingen in de maatregelen moeten leiden tot dezelfde of betere resultaten voor de natuur. Het is dus niet mogelijk om deze natuurdoelen bij te stellen. Binnen het gebiedsproces wordt er ook gekeken naar de mogelijkheden voor andere doelen en functies van het gebied, dit noemt men meekoppelkansen. In veel gebieden worden dergelijke meekoppelkansen gesignaleerd, bijvoorbeeld het verbeteren van recreatieve ontsluiting of het realiseren van recreatieve voorzieningen. Hiervoor zijn echter geen middelen gereserveerd in het Swb-traject. Gedurende het traject moet daarom naar extra middelen worden gezocht. Daar moeten alle partners zich voor inspannen.

Voor de uitvoering van de KRW zijn er afspraken gemaakt met het waterschap over hoe de KRW-opgave wordt meegenomen bij de realisatie van de natuuropgave. Die afspraken hebben betrekking op de financiering, infrastructuur en het vergunningstraject. Inrichtingsmaatregelen voor de KRW worden meegenomen in gebiedsplannen en bij de uitvoering. Provincie en waterschap hebben afspraken gemaakt over hoe de kosten worden verdeeld. Ook is afgesproken dat de provincie zorgt dat de vergunningverlening en infrastructuur op orde is voor het waterschap aan de slag gaat.

Maatschappelijke betrokkenheid en nieuwe verdienmodellen

De provincie heeft naast Swb, programma's lopen die maatschappelijke betrokkenheid bij natuur moeten vergroten en om boeren te ondersteunen in de overgang naar een toekomstbestendige landbouw. Daarvoor zijn er subsidies en fondsen en programma's voor kennisontwikkeling. Hoewel

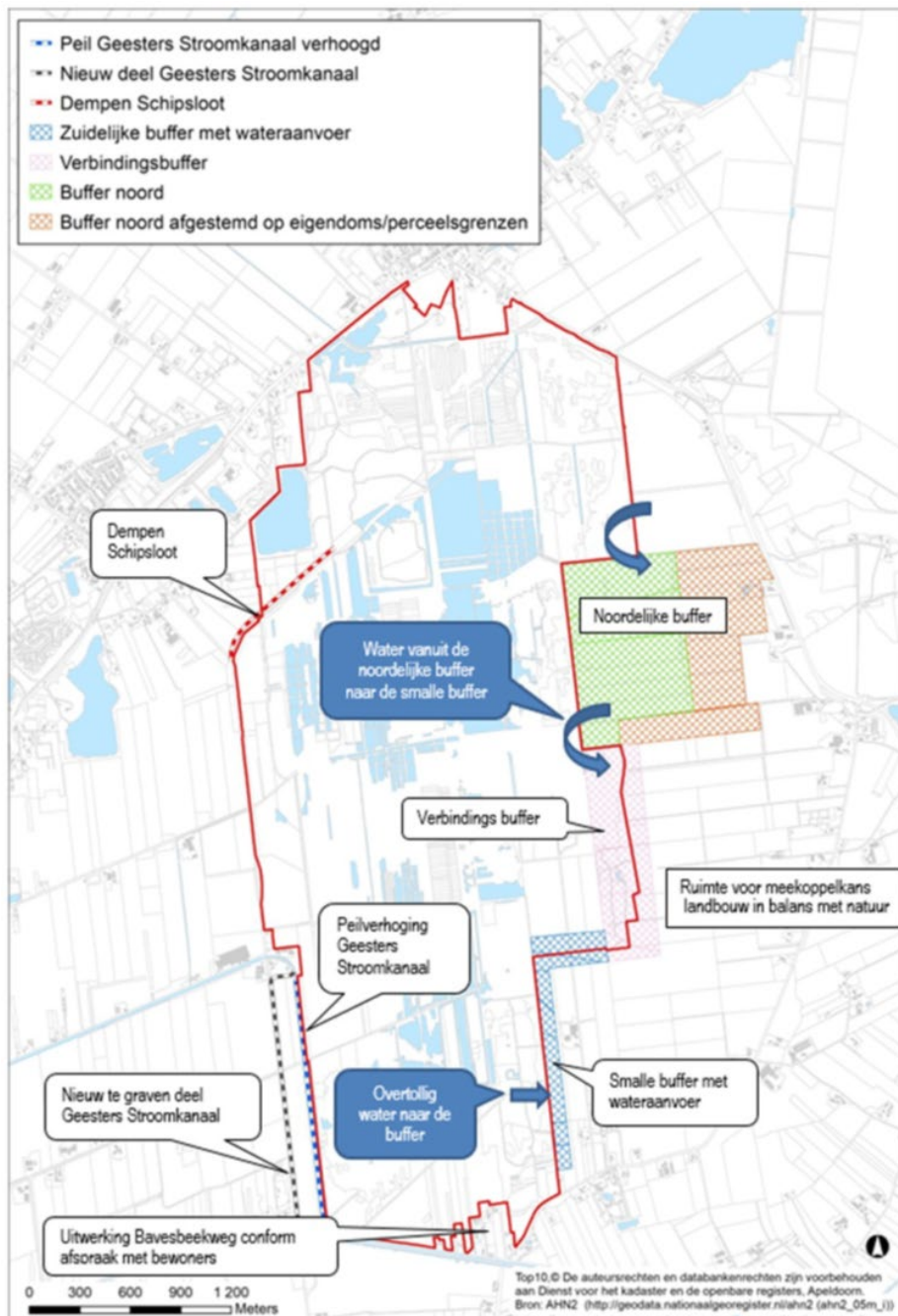
deze onder de aandacht worden gebracht bij boeren in ontwikkelingsgebieden maken ze geen onderdeel uit van Swb. In het kader van het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid wil de provincie een deel van de natuuropgave inclusief de opgave in de uitwerkingsgebieden graag realiseren via zelfrealisatie. Via keukentafelgesprekken wil de provincie grondeigenaren uitnodigen na te denken over nieuwe verdienmodellen, waardoor ze de natuuropgave kunnen realiseren en toch in het gebied kunnen blijven werken.

3.5.3 Gebiedscase Engbertsdijksvenen

Engbertsdijksvenen (EDV) is een van de grootste overgebleven hoogveengebieden in Nederland. Tussen 1850 en 1950 heeft er op grote schaal vervening plaatsgevonden in het gebied. Aan de rand van het gebied is het afgegraven waardoor het resterende hoogveen een stuk hoger ligt dan de omliggende (landbouw)gebieden. Op het resterende veen heeft boekweitcultuur plaatsgevonden waardoor de veenlaag dunner is geworden en is beschadigd. Naast de hoogveenvegetatie is er droge heide aanwezig en komen in het gebied beschermde vogels en bijzondere reptielen en insecten voor, en is het als Natura 2000 gebied aangewezen.

Om het gebied liggen kerkdorpen, een landgoed en akkerbouw- en veeteeltbedrijven. Doordat het veengebied hoog ligt ten opzichte van de omgeving, hebben de actoren uit de omgeving snel last van peilverhoging in het gebied. De omliggende agrarische bedrijven hebben behoefte aan een lager peil dan de natuur waardoor er spanning is tussen de behoefte van natuur en landbouw. Naast verdroging zijn er in het gebied problemen met eutrofiering en tekorten aan beschikbaar koolstof voor het veen. Het hoogveen heeft zich weten te handhaven doordat het gebied al vroeg is gecompartmenteerd en ingedamd waarbij waterscheidingen werden aangebracht tussen het natuurgebied en omliggende landbouwgebied en woonkernen. De beheermaatregelen die nodig zijn om in het gebied een gunstige staat van instandhouding te creëren richten zich vooral op het verhogen van waterstanden en herstelmaatregelen om de effecten van eutrofiering terug te dringen.

Binnen het gebied is Staatsbosbeheer, de eigenaar, begonnen met het realiseren van de maatregelen uit de PAS-gebiedsanalyse in het bestaande natuurgebied (*interne maatregelen*). De interne maatregelen bestaan uit het herstel van kades en dammen om het waterpeil te herstellen, het verwijderen van bosopslag om verdamping tegen te gaan en plaggen van heide om voedselrijke grond te verwijderen. Om voldoende te vernatten zijn er ook buiten het gebied hydrologische maatregelen nodig (*externe maatregelen*). Met name peilverhoging en dempen van afwateringskanalen zorgen voor weerstand bij omwonenden. De precieze maatregelen zijn uitgewerkt in het gebiedsproces. Dat is erop gericht te zoeken naar een pakket aan maatregelen dat zo min mogelijk effect heeft op de omgeving en draagvlak heeft onder de omwonenden, maar wel de natuurdoelen realiseert. Tijdens het gebiedsproces zullen de interne en externe maatregelen worden afgestemd.



Figuur 3.4: Engbertsdijkerven: Schets principebesluit inrichtingsmaatregelen²⁹

Historie gebiedsprocessen en maatregelen

In het gebied zijn de afgelopen decennia verschillende (planologische) processen gestart zoals Reconstructieplan Salland Twente (<2004), gebiedsuitwerking EDV (2005-2007), beheerplan N2000 (2008-heden), aanvullende maatregelen PAS (2011-heden). Het Reconstructieplan en de bijbehorende gebiedsuitwerking voor EDV waren integrale plannen waarin natuur, landbouw en recreatie op elkaar waren afgestemd. Bij deze processen waren verschillende gebiedspartijen zoals de gemeente Twenterand, provincie, Staatsbosbeheer, waterschap Regge en Dinkel, LTO en KNNV-Vriezeveen betrokken. Deze processen zijn steeds geëindigd voor ze tot uitvoering kwamen, terwijl er wel ideeën werden gegenereerd en beloftes werden gedaan. Op verzoek van Staatsbosbeheer en agrariërs zijn er in 2007 wel enkele maatregelen genomen, waaronder peilverhoging van het Geesterstroomkanaal.

²⁹ Uit: Nieuwsbrief Natura 2000 Engbertsdijkerven, Nr.12, december 2018. Deze kaart is een schets van een principebesluit door de BAC als onderdeel van een nog lopend gebiedsproces. De kaart zal nog wijzigen en is nog niet vastgesteld door GS o.i.d.

Tijdens het opstellen van het beheerplan voor N2000 gebieden wordt in 2015 het PAS ingesteld. Deze heeft gevolgen voor maatregelen in en om het gebied. Hoewel in de voorgaande periode (tot 2007) beloftes waren gedaan dat maatregelen alleen in het natuurgebied zouden worden genomen, bleken er voor het PAS-beleid toch maatregelen buiten het gebied nodig (Pratensis en CLM, 2016). Het niet nakomen van beloftes zorgt voor dalend draagvlak onder agrariërs. Voor boeren geldt dat een relatief gunstig peil voor landbouw tot nu toe een belangrijk onderdeel is geweest van de waterhuishouding in het gebied. Nu er in het kader van PAS-maatregelen moeten worden genomen, gaan natuurbelangen zwaarder wegen in de waterhuishouding en zal een aantal percelen (landbouw en huiskavels) te maken krijgen met vernatting. Ook zal er voor een deel van het gebied mogelijk een mestbeperking gaan gelden om eutrofiering tegen te gaan, waardoor de huidige bedrijfsvoering niet overal meer mogelijk zal zijn.

Bij het instellen van het PAS is er door omwonenden en de provincie verschillende keren aandacht gevraagd voor de spanning tussen de economie/landbouw rond EDV en het natuurgebied, en dat er weinig draagvlak is voor de natuurdoelen in het gebied gegeven de gevolgen voor de omgeving. Omwonenden voerden actie en trokken naar het provinciehuis, de Tweede Kamer en de EU om aandacht te vragen voor hun situatie. Er werd in 2012 een motie aangenomen in PS om te kijken of doelen konden worden aangepast. Hierna namen provincie en de omliggende gemeenten contact op met het ministerie van LNV om de N2000 status te veranderen en/of aanwijzing voor de PAS voor EDV tegen te houden. De minister zag gezien de Europese regelgeving (VHR) geen ruimte om de N2000 status op te heffen. Wel was er bereidheid te zoeken naar ruimte in de PAS-maatregelen. Hiertoe worden de doelen verlegd van herstel naar instandhouding van bestaand hoogveen, waardoor het mogelijk werd een kleinere buffer aan te leggen. Ondanks deze wijzigingen bleef de onvrede in het gebied bestaan en werd de Tweede Kamer in 2013 opnieuw benaderd door bewoners. Hierop werd er een motie aangenomen met de opdracht om de maatschappelijke kosten en baten van de maatregelen in het gebied te onderzoeken. De uitkomst was dat de kosten hoger zijn dan de baten. Ook in 2014 bemoeit de Tweede Kamer zich met het proces als blijkt dat de door de staatssecretaris beloofde gesprekken niet tot acceptabele oplossingen lijden. De staatssecretaris wordt opgeroepen opnieuw het gesprek aan te gaan.

De planologische processen in het gebied hebben steeds plaatsgevonden zonder bewoners actief te betrekken. De peilverhoging uit 2007 bijvoorbeeld kwam voor veel omwonenden als een verassing, ondanks dat het waterschap hierover gecommuniceerd heeft via reguliere media. In de jaren na de peilverhoging ervoeren bewoners wateroverlast rond hun woning. Sindsdien proberen zij compensatie te krijgen in de vorm van mitigerende maatregelen of schadevergoeding voor de ervaren overlast. Dit is tot op heden niet gelukt. Bij het opstellen van de PAS-analyse en beheerplan zijn bewoners naar de informatieavond geweest. Daar is het hun niet duidelijk geworden dat voor de PAS hydrologische maatregelen in het gebied zouden worden genomen die ook weer effect op hun kavels zouden hebben. Zij werden zich hiervan pas bewust tijdens de verkenning voor het gebiedsproces in het kader van Swb. De bewoners voelen zich niet gehoord en zijn boos over de plannen, omdat in hun ogen er te weinig rekening wordt gehouden met hun belangen. Ze hebben zich daarom in 2015 verenigd in het platform 'Achter het Stroomkanaal'. Eerder al voedde de uitkomsten van de maatschappelijke kosten-batenanalyse het idee van omwonenden dat er te veel geld wordt gestoken in natuur die niet meer te redden is, terwijl het gebied in hun optiek ook veel sociale en economische uitdagingen heeft waarin minder wordt geïnvesteerd.

Samen werkt beter aanpak in EDV

Swb voor EDV startte in 2015. Door het bestuurlijk overleg werden twee adviesbureaus gevraagd de verkenning uit te voeren. Het doel van de verkenning is om belangen van de omwonenden en gebruikers in kaart te brengen, de maatregelen die waren voorgesteld in de gebiedsanalyse nader te concretiseren, en om met een voorstel te komen voor de planfase.

De adviesbureaus hebben op verschillende manier de wensen en behoeften in het gebied geïnventariseerd. Voor de bewoners werd er in de lente van 2015 een informatieavond georganiseerd. Daar kwamen bewoners van 50 huizen op af. Er is gepraat met individuele boeren waarvan het land direct aan het gebied grenst en voor boeren uit de wijdere omgeving was er groepsgesprek. Uit deze gesprekken kwam zowel kritiek op de maatregelen naar voren als over het proces in de voorgaande periode. Ook was er veel kritiek op de gebiedsanalyse omdat de effecten die daarin

werden geschetst niet werden herkend. De belangrijkste kritiek van de bewoners was dat zij zich slecht geïnformeerd voelden over maatregelen en inspraakprocedures. Ook missen ze een aanspreekpunt en zijn er veel vragen over de gevolgen van maatregelen. Met betrekking tot de voorgestelde maatregelen waren er met name zorgen over de mogelijke extra wateroverlast die de voorgestelde peilverhoging kon veroorzaken, gebaseerd op hun ervaring van de effecten van de peilverhoging in 2007. Omwonenden willen daarom dat er gemonitord wordt wat de effecten zijn. En ze hebben zelf een aantal alternatieve ideeën voor de maatregelen op basis van de kennis die zij inmiddels over het gebied hebben verzameld.

Bij de agrariërs wordt er onderscheid gemaakt tussen twee groepen belanghebbenden: Boeren waarbij het perceel direct aan het reservaat grenst en waarvoor de bestemming van grond mogelijk zal veranderen naar natuur of landbouw met beperkingen en boeren die in een ring om de bufferzone liggen die mogelijk te maken krijgen met nattere grond waarvoor extra maatregelen moeten worden genomen, zoals drainage en waar eventueel compensatie mogelijk is. Daarnaast is er een verschil tussen pachtende boeren van landgoed huize Almelo en boeren die de grond zelf in eigendom hebben. Dit is vooral relevant voor de compensatie, niet zozeer voor de effecten of maatregelen. Het landgoed is voor zijn exploitatie afhankelijk van de landbouw.

De boeren ervaren veel onzekerheid op een 4-tal vlakken:

- 1) Onzekerheid over compensatie voor eerdere investeringen - Boeren hebben op basis van eerdere belofte dat maatregelen alleen in het natuurgebied zouden worden genomen nieuwe investeringen gedaan en het is niet duidelijk of en hoe ze daarvoor gecompenseerd zullen worden;
- 2) Onzekerheid over precieze maatregelen in het gebied - De maatregelen staan nog niet vast;
- 3) Onzekerheid over hydrologie - Er is wantrouwen tegen de hydrologische modellen en adviezen van hydrologen omdat verschillende adviserende commissies (bureau Bakker, hydrologische adviescommissie, commissie van Deskundigen) en rapporten uit het verleden elkaar zouden tegenspreken, waardoor effecten niet duidelijk zijn. Met name de locatie van kwel en hoeveelheid kwel die kan optreden is erg moeilijk modelleerbaar;
- 4) Onzekerheid over mogelijkheden voor compensatie met grond en bedrijfsverplaatsing - De agrariërs willen wel meewerken als zij voldoende gecompenseerd worden. Boeren willen liever doorwerken volgens hun huidige bedrijfsvoering, daarvoor is een bepaald areaal nodig. Zij willen daarom het liefst gecompenseerd worden met grond en eventueel bedrijfsverplaatsing in plaats van afwaardering. De mogelijkheden daarvoor zijn nog niet concreet zolang de contouren van het inrichtingsplan nog niet bekend zijn. Ook willen de boeren best rekening houden met aanwezigheid van vogels en andere soorten uit het gebied op hun akkers, er wordt echter ook aandacht gevraagd voor overlast van zwijnen en ganzen.

De belangen worden samengevat in onderstaande tabel 3.6. Daarnaast zijn er vanuit de omgeving wensen om te onderzoeken hoe er ruimte kan blijven voor recreatie. Staatsbosbeheer wil graag met omwonenden onderzoeken of er meer recreatiemogelijkheden kunnen worden ontwikkeld in en om het gebied. Ook de gemeente Twenterand heeft plannen voor het ontwikkelen van een recreatieve as om de lokale economie te ondersteunen. Daarvoor moet het gebied wel toegankelijk zijn en dat is in het kader van vernatting nog een uitdaging waarvoor extra investeringen en nadere planvorming nodig is.

Tabel 3.6 Gebiedspartijen Engbertsdijkvenen en hun belangen (bron: Pratensis en CLM, 2016).

Gebiedspartij	Belang
Agrarische ondernemers / platform Engbertsdijkvenen*	Vitaal toekomstbesteding agrarisch bedrijf; behoud waarde grond en gebouwen
Bewoners / platform Achter het Stroomkanaal (ASK)*	Prettig en gezond leefklimaat; behoud waarde grond en gebouwen
Staatsbosbeheer	Eigenaar en beheerder natuurgebied; natuurkwaliteit behouden en verbeteren cnf N2000
Landgoed Huize Almelo	Toekomstbestendig landgoed met vitale agrarische bedrijven (pachters)
Recreatiesector	Toegankelijk en beleefbaar gebied
Landbouwsector / LTO	Toekomstperspectief voor alle agrarische bedrijven, behoud waarde grond en gebouwen
Waterschap	Waterkwaliteit- en kwantiteit afgestemd op de functies in het gebied
Gemeente(n)	Vitaal buitengebied, balans tussen natuur en economie
Provincie	Verantwoordelijk voor het behalen van de Natura 2000 doelstellingen (en tevens voor een goede landbouwstructuur en ruimtelijke kwaliteit)

Op basis van de inventarisatie van ideeën voor maatregelen en zorgen uit het gebied hebben de adviesbureaus een aantal voorwaarden opgesteld voor het vervolgproces. Deze aanpak is afgestemd met vertegenwoordigers van de belanghebbenden in de projectgroep waarin (ambtelijke) vertegenwoordigers van boerenplatform, bewonersplatform, de gemeenten Twenterand en Hardenberg, het waterschap Vechtstromen, de provincie, Veenmuseum, Staatsbosbeheer, het landgoed en LTO zitting hadden en bestuurlijke vertegenwoordigers vanuit Swb begeleidingsgroep. Deze aanpak is vervolgens goedgekeurd door het Bestuurlijk Overleg van Swb. De adviseurs komen tot de conclusie dat het draagvlak voor de maatregelen uit de gebiedsanalyse beperkt is omdat de natuurdoelen niet gesteund worden, er grote weerstand is tegen maatregelen buiten het natuurgebied, er twijfel is over de resultaten uit onderzoeken naar de effecten van maatregelen en bewoners zich niet gehoord voelen. Zij stellen daarom voor dat de planfase zich moet richten op: (a) in kaart brengen van effecten van deze maatregelen op de omgeving (extra hydrologisch onderzoek), waarbij alle belanghebbende inspraak hebben bij het formuleren van onderzoeksvragen en interpretatie van resultaten; (b) zoeken naar manieren waarop maatregelen met minder overlast voor omgeving kunnen worden uitgevoerd; (c) duidelijkheid creëren over hoe de gevolgen van de maatregelen voor burgers en agrariërs worden gemitigeerd, dan wel gecompenseerd; (d) het doen van 0-metingen om de verwachte overlast (o.a. muggen, water) te kunnen monitoren. Daarnaast moeten alle belanghebbenden beter worden betrokken bij het proces en moeten er een helder (inspraak)proces en duidelijke aanspreekpunten zijn.

Planuitwerking

Nadat de belangen en wensen van omwonenden in kaart waren gebracht werd er een nieuwe trekker gezocht voor de planuitwerkingsfase. Verschillende betrokkenen gaven aan dat vanwege het geringe draagvlak in het gebied LTO-Noord (hierna LTO) de enige Swb partij was die het proces kon trekken. LTO heeft daarop een voorstel gemaakt voor de uitwerking die in 2016 van start ging. Meestal is dit plan van aanpak al het sluitstuk van de verkenningsfase. In EDV waren er veel onzekerheden en moest er nog een trekker worden aangewezen en is het opstellen van een plan van aanpak een tussenstap in de planuitwerkingsfase. Op basis van het Plan van aanpak heeft de provincie budget beschikbaar gesteld om de bijbehorende onderzoeken en werkzaamheden uit te voeren.

LTO stelde een gefaseerd plan voor. Allereerst moest er een BAC worden samengesteld, gezamenlijke doelen worden geformuleerd en een plan van aanpak worden gemaakt. Daarna een onderzoeksfase waarin de effecten van verschillende maatregelen worden onderzocht op een manier die door alle betrokkenen wordt gedragen. Tot slot de besluitvormende fase, over het pakket aan maatregelen dat zou worden uitgevoerd.

Elk Swb proces bestaat uit een aantal organen die onderling tot overeenstemming moeten komen omtrent een pakket aan maatregelen, de samenstelling van die organen wisselt per gebied. In EDV zijn de volgende organisaties betrokken:

- Waterschap Vechtstromen,
- Gemeente Twenterand, vertegenwoordigt ook de andere twee aangrenzende gemeenten
- LTO-Noord, met een onafhankelijk voorzitter en belangenvertegenwoordiger van boeren
- Staatsbosbeheer (SBB), terreinbeheerder van het gebied
- Natuur en milieu Overijssel (NMO), vertegenwoordiger soortenorganisaties en natuurboer
- Platform Engbertsdijksvenen, waarin 8 agrariërs vertegenwoordigd zijn
- Platform Achter het Stroomkanaal, waarin bewoners vertegenwoordigd zijn (ASK)
- Vertegenwoordiger landgoedeigenaar.

LTO zet een projectorganisatie op die het proces moet organiseren en begeleiden. Hieronder vallen planvoorbereiding, onderzoeken aansturen en communicatie verzorgen, vergaderingen voorbereiden. Om de rol van procesbegeleiding en belangenbehartiging te kunnen scheiden stelt LTO een onafhankelijk voorzitter aan, zodat de eigen vertegenwoordiger de belangenbehartiging kan blijven verzorgen. Omdat bewoners, boeren en landgoedeigenaar zich in eerdere inrichtingsprocessen onvoldoende betrokken voelden, zijn zij ook uitgenodigd om deel uit te maken van de Bestuurlijke Advies Commissie. Daarin moesten zij zich wel laten vertegenwoordigen door een onafhankelijke derde, zonder directe binding met het gebied. In andere Swb gebieden ontbreekt zo'n directe vertegenwoordiging van omwonenden in de BAC en wordt dit opgepakt door onder andere LTO en gemeente, ook het waterschap wordt vanuit haar functie geacht rekening te houden met belangen van alle partijen.

De bestuurders en onafhankelijke vertegenwoordigers van omwonenden hebben zitting in de BAC waarin de besluiten worden genomen. Er is een klankbordgroep waarin ambtelijke vertegenwoordigers vooroverleg voeren ter voorbereiding van de BAC-vergaderingen. Platform achter het Stroomkanaal en Platform Engbertsdijksvenen worden daarin door een eigen lid vertegenwoordigd. Door de vertegenwoordiging van omwonenden in de bestuurlijke adviescommissie (BAC) kregen deze partijen directe toegang tot het proces en een aanspreekpunt, waarmee tegemoetgekomen werd aan de vraag naar inspraak en betrokkenheid. Natuur en Milieu Overijssel (NMO) werd gevraagd om namens een aantal natuurorganisaties en een natuurboer zitting te nemen in het BAC, daarmee had natuur ook een extra stem. Er was het idee dat anders lokale belangen oververtegenwoordigd zouden zijn ten opzichte van het natuurbelang.

Daarnaast worden er expertsessies georganiseerd waarbij hydrologen en ecologen van de verschillende organisaties met elkaar overleggen over maatregelen en onderzoek. De mate waarin het onderzoek wordt uitbesteed varieert per gebied. Omdat de onafhankelijkheid van expertise en onderzoeken in EDV zo belangrijk was zijn alle onderzoeken en voorstellen gedaan door onafhankelijke experts en besproken met inhoudelijke adviseurs van de Swb partners. De experts van de partijen kennen het gebied echter heel goed omdat ze er vaak al jaren werkzaam zijn en kunnen dus ook resultaten goed duiden. In het proces adviseren ze hun bestuurders en beleidsmedewerkers over de uitkomsten van onderzoeken en wat dit betekent voor de maatregelen en het gebied. In EDV hebben ze hun expertise ook gedeeld met de externe onderzoekers.

Tot slot wordt er ten opzichte van andere gebiedsprocessen in het proces bij EDV extra aandacht besteed aan meekoppelkansen. In voorgaande gebiedsprocessen waren er verschillende plannen om toerisme en economie in en om het gebied te versterken. Ook willen omwonenden graag de toegankelijkheid behouden en verbeteren. Daarom werden er een aantal werkgroepen ingesteld die deze plannen uitwerken om te kijken of ze zijn in te passen in het totaalplan. NMO krijgt financiering om dit proces te begeleiden.

De provincie is als gast aanwezig in al deze commissies om vragen te beantwoorden en aan te geven waar de grenzen en mogelijkheden liggen vanuit de provincie. Elke commissie heeft zijn eigen provinciale vertegenwoordiging. De ecologen en hydrologen schuiven aan bij expertcommissie. Een ambtelijke vertegenwoordiger, de gebiedsadviseur, is aangesloten bij de klankbordgroep en houdt nauw contact met alle andere commissies. De gedeputeerde laat zich in het BAC vertegenwoordigen door de programmaleider voor de Ontwikkelopgave.

Het proces

In de beginfase lag de focus op het afstemmen van gezamenlijke doelen, een plan van aanpak en het kweken van begrip voor elkaars standpunten. Hier is men een groot deel van 2016 mee bezig geweest. LTO in zijn functie als bestuurlijk trekker heeft daarbij eerst vooral als kwartiermaker opgetreden om te zoeken naar een geschikte aanpak en kansrijke uitwerkingsrichtingen. Daarbij besloten de betrokkenen om eerst twee volle dagen met elkaar op te trekken onder leiding van een procesbegeleider. Tijdens die bijeenkomst, en ook later in het traject, ging het soms hard tegen hard. Daarbij hielp het om veel aandacht te houden voor het proces en belanghebbenden aan te spreken op hun communicatiestijl. Een belangrijk uitgangspunt dat ontstond in de eerste periode was dat 'Natuurdoelen gehaald moesten worden met zo min mogelijk impact op de omgeving'. Daarvoor was bij alle betrokkenen draagvlak. Hierbij speelde een rol dat vanuit landelijke politiek en de provincie was aangegeven dat de natuurdoelen gehaald moesten worden, en daar dus geen onderhandelingsruimte was.

De discussie ging dan ook vooral over wat er minimaal nodig was om het gebied in stand te houden en van welke maatregelen werd verwacht dat ze de minste overlast zouden veroorzaken. Dus over vragen als, hoeveel watertoevoer, waar vandaan, is er een buffer nodig, hoeveel buffer dan en waar komt die? Kan er niet meer in het gebied gedaan worden om water vast te houden? Etc. Uit de verkenningsfase was gebleken dat boeren en burgers vraagtekens hadden bij de betrouwbaarheid van de gebruikte modellen en zich niet herkenden in de gebiedsanalyse. 2017 stond daarom vooral in het teken van kennisontwikkeling over en het modelleren van het gebied. Er zijn extra grondmetingen gedaan en een ecohydrologische en agrohydrologische schouw uitgevoerd waarvan de resultaten zijn gebruikt om een nieuw gebiedseigen veenmodel op te stellen. De uitkomsten uit de nieuwe modellen waren gekalibreerd op de schouwen en kwamen goed overeen. Ook zijn peilbuizen geplaatst om de huidige hydrologische situatie in kaart te brengen en in de toekomst te kunnen kijken naar effecten van de maatregelen. De schouwen en peilmetingen hebben voor veel herkenning gezorgd bij omwonenden. Samen met de onafhankelijkheid van de onderzoekers is het draagvlak voor de modellen voor het doorrekenen van maatregelen hierdoor toegenomen. Vervolgens is er een aantal bouwstenen geïdentificeerd waaruit maatregelen pakketten zijn samengesteld om een drietal varianten uit te werken voor het gebied zodat kosten en effecten in kaart konden worden gebracht. De varianten waren:

- Variant uit de gebiedsanalyse; nodig voor vergelijking kosten en doelbereik.
- Grotere buffer; Waarbij veel sloten worden gedempt, waterretentie belangrijk is.
- Kleinere buffer; met veel technische oplossingen en water aanvoer uit de IJssel.

Hiervoor zijn de kosten, ecologische, hydrologische en landbouw effecten onderzocht. De bouwstenen werden bepaald op basis van ideeën en voorkeuren van omwonenden die in de verkenningsfase en tijdens keukentafel gesprekken waren verzameld.

Initiatieven van de achterban

In de loop van het traject werden steeds achterban bijeenkomsten georganiseerd door de verschillende partijen uit het BAC. Daarin werd de achterban geïnformeerd en werd input verzameld voor de besluiten die door het BAC moesten worden genomen. Daarnaast werden keukentafelgesprekken gevoerd met boeren die grond in het uitwerkingsgebied hebben. Tijdens deze keukentafelgesprekken werd met alle grondeigenaren en boeren over hun toekomstperspectief en wensen gepraat ook werden de effecten van verschillende varianten op hun grond toegelicht. Om ze te helpen bij mogelijke omvorming werden stimuleringsprogramma's en ondersteuning trajecten van de provincie en LTO onder de aandacht gebracht. Die trajecten maken onderdeel uit van het beleid rondom andere landschappelijke opgaven en programma's van Swb. Via de keukentafelgesprekken ontstond er inzicht in het draagvlak voor verschillende maatregelen, welke vorm van compensatie wenselijk is en of er ideeën zijn voor ander gebruik van de grond. Uit de gesprekken met boeren bleek dat de meeste van hen geen mogelijkheid zien voor vergaande aanpassingen in hun bedrijfsvoering en zelfrealisatie. En dat er meer interesse is in vervangende grond dan compensatie. Een van de varianten waarnaar werd gekeken, die met de grootste buffer, had ook effecten voor agrariërs buiten het voorgenomen uitwerkingsgebied. Daarmee zijn toen ook verkennende keukentafelgesprekken gevoerd. Daarin werd de interesse van een aantal boeren gewekt die wel mogelijkheden zagen om een deel van het jaar als buffer te functioneren en dit te combineren

met hun bedrijfsvoering. Zij werden geïnspireerd door de natuurboer die door NMO werd vertegenwoordigd. Omdat de grond van deze boeren buiten het uitwerkingsgebied lag en het nog niet duidelijk was of de variant met grote buffer doorgang zou vinden was het lastig dit initiatief mee te nemen of een vergoeding te bieden. De provincie is nog in overleg met deze boeren om een oplossing te zoeken.

Aan de zuidkant van het natuurgebied was de spanning tussen natuur en bewoners het grootst. Tuinen van bewoners grenzen aan en liggen in het begrensde natuurgebied. Om tot een goede oplossing te komen is er een apart gebiedsproces georganiseerd tussen deze bewoners en SBB. Zij kwamen overeen te onderzoeken of er een dam kan worden gebouwd op de grens van het gebied zodat een deel van de grond kan worden vernat en grond buiten het gebied droger kan blijven. Dit leidt echter wel tot een aanpassing van het habitat type aan de natte kant van de dam. Dit kan worden uitgeruild met een ander deel in het gebied. Voordat dit plan doorgang kan vinden moeten de ecologische effecten worden onderzocht vanwege de kaders die de provincie stelt in relatie tot doelbereik.

De bewoners merkten in de loop der tijd dat de discussie over effecten van maatregelen erg technisch was. Waarbij er vooral werd gekeken naar harde criteria op basis van cijfers. Zij namen daarop het initiatief zelf met een lijst met criteria te komen op basis waarvan hun belang voor een leefbaar, vitaal gebied kon worden afgewogen. Ze omvatten criteria over rust in het gebied voor natuur, duidelijkheid voor omwonenden en het behoud van leefgenot en voorzieningen.

Parallel aan het uitwerkingsproces voor de natuurmaatregelen werd er in verschillende werkgroepen ook gewerkt aan het identificeren van meekoppelkansen, bijvoorbeeld voor versterking van recreatieve functies, en kringlooplandbouw. Voorbeelden van ideeën zijn: een keurmerk voor producten die zijn geteeld aan de rand van natuurgebieden, plannen voor fietspaden en een bezoekerscentrum. NMO heeft budget gekregen om dit proces te ondersteunen. Binnen de financiering van het Swb proces is er echter geen geld voor de implementatie van meekoppelpkansen gereserveerd. Voor concrete maatregelen wordt gezocht naar andere provinciale of gemeentelijke middelen, EU-subsidies of externe fondsen. Ook kunnen ruimtelijke ordeningsaspecten meegenomen worden in de planologische uitwerking.

Bewoners hadden moeite met de grote investeringen in natuur terwijl er ook op sociaaleconomisch vlak veel uitdagingen zijn in de omliggende gemeenten, daardoor was er ook minder draagvlak voor natuur. Het meekoppelen van ideeën op dat gebied zou mogelijk kunnen helpen dat draagvlak te vergroten. Uit de gevoerde interviews blijkt dat de uitwerking van initiatieven op het gebied van deze meekoppelkansen achterblijven op het gebiedsproces (met de focus op ecologie) waardoor er juist teleurstelling ontstaat omtrent de meekoppelkansen. Vanuit de provincie wordt aangegeven dat er prioriteit is voor het natuurgebied in verband met de wettelijke termijnen van het PAS. Zodra er concrete plannen zijn voor meekoppelkansen, gaat de provincie op zoek naar cofinanciering vanuit andere budgetten. Voorwaarde is wel dat ook andere partijen bijdragen aan de realisatie.

Besluitvorming

In december 2018 moest het BAC een besluit nemen over welk pakket maatregelen zou worden uitgevoerd. Na lang overleg werd gekozen voor een combinatie van de drie varianten. Uitgangspunt was nog steeds het pakket uit de gebiedsanalyse maar door extra technische maatregelen worden de effecten op sommige plekken kleiner. Op andere plekken wordt juist extra bufferruimte gecreëerd. Daarnaast wordt gekeken of de boeren buiten het gebied een vrijwillige buffer kunnen realiseren. Bij het nemen van het besluit kwamen de belangen weer op tafel waardoor verschillende voorkeuren ontstonden. De grote buffer zorgde voor meer robuustheid in tijden van droogte. Daarmee wordt het gebied minder afhankelijk van aanvoer van extern oppervlaktewater met andere kwaliteit. Het belang daarvan bleek in de droge zomer van 2018. Aan de andere kant had het realiseren van grotere buffers meer effect op de omwonenden. Deze hebben dan ook een voorkeur voor technische maatregelen waardoor er een hardere scheiding tussen waterpeilen mogelijk is.

Het nemen van het besluit ging niet zonder slag of stoot en ook voor de uitvoering zijn er nog verschillende hobbels te nemen. De bestuurders voelden een grote verantwoordelijkheid om een weloverwogen beslissing te maken op basis van de verzamelde informatie. Er was druk om dit snel te

doen om duidelijkheid voor het gebied te creëren en vanwege de gestelde deadlines door de provincie, gerelateerd aan PAS. Los van het afwegen van de verschillende belangen maakte de afwezigheid van definitieve rapportages over ecologische effecten en kosten het nemen van een besluite extra lastig. Er waren alleen tussenrapportages. Dit zorgde met name bij Staatsbosbeheer voor twijfels over het maatregelenpakket, waardoor de steun voor het maatregelenpakket wankel is, en afhankelijk van verdere beoordeling door experts. Ook is er daarop nog een keer extra naar de totstandkoming van het besluit over maatregelen gekeken.

Ondanks de extra onderzoeken in het gebied bleef er onduidelijkheid bij experts of de natuurdoelen met de beoogde maatregelen gehaald zouden worden. Een oordeel daarover werd bemoeilijkt doordat experts van de SWB-partners zich door het inhuren van externe expertise minder goed betrokken voelden. Ook hadden ze het idee dat hun inbreng onvoldoende werd meegenomen. LTO heeft dit proberen te ondervangen door bij verschil van inzicht tussen partijen extra onderlinge gesprekken te organiseren. En er werd een hoogveenexpert aangesteld om een onafhankelijk oordeel te vellen en een meer overkoepelend beeld te krijgen over de rapporten die er lagen. Deze expert zei dat het voorgestelde pakket een goed geheel was waarmee instandhouding te verwachten viel en waarvan eerst ook de effecten moesten worden afgewacht.

Ten derde, zitten de kaders van de provincie soms in de weg voor de uitvoering en moeten er oplossingen komen om het maatregelenpakket in te passen. Bijvoorbeeld het plaatsen van een dam aan de zuidkant van het gebied langs de huizen van bewoners vraagt om het verplaatsen van een bepaald natuurdoeltype naar de noordkant. Dat kan doorgang vinden als dit niet ten koste gaat van het ecologisch doelbereik. Dit moet de expert van de provincie eerst beoordelen. Om de boeren die een buffer wilde creëren, maar grond hebben buiten de eerder aangewezen uitwerkingszone, tegemoet te komen zijn er nu gesprekken met het gebiedsproces over de omvang van de buffer en de financiële haalbaarheid daarvan.

Realisatiefase

Nu het besluit genomen is, worden de effecten van het pakket aan maatregelen doorgerekend, het gaat immers om een samengestelde variant. Deze zal door experts van de provincie worden beoordeeld op of het voorstel uit het gebied binnen de gestelde budgettaire en ecologische kaders past. Als dat zo is wordt er een PiP gemaakt. Daarbij wordt de reguliere inspraakprocedure doorlopen, waarbij het plan uiteindelijk wordt voorgelegd aan GS en PS. Als het plan is goedgekeurd en de inspraakfase is afgerond zullen de werkzaamheden waar nodig worden aanbesteed.

Voor alle individuele omwonenden in het uitwerkingsgebied worden de effecten in kaart gebracht en op individuele basis of in kleine groepjes besproken. Ook wordt met hen de verdere procedure besproken. Indien er aanspraak gemaakt wordt op schadeloosstelling zullen er taxaties worden uitgevoerd door onafhankelijke adviseurs en de omwonenden die voor schadeloosstelling in aanmerking komen mogen op kosten van de provincie een eigen adviseur inhuren voor de afhandeling van de schadeloosstelling. Het nemen van maatregelen en afhandelen van de schade verloopt liefst in onderling overleg. Als partijen er niet uitkomen kan er juridisch ingrijpen nodig zijn. Verder wordt er een schadeloket ingericht door de provincie en het waterschap waar schade die door de natuurmaatregelen kan worden ervaren kan worden gemeld. Door samen 1 loket in te richten is er een duidelijk aanspreekpunt en handelen provincie en waterschap schade in onderling overleg af.

In samenwerking met NMO wordt er doorgewerkt aan het zoeken van financiering en partners voor de plannen die zijn ontwikkeld in de werkgroepen voor meekoppelkansen. Er zijn lijsten met potentiële subsidies en fondsen opgesteld die zullen worden aangeschreven. De gemeente gaat met boeren in overleg om te kijken hoe ze de landbouwtransitie in het gebied kunnen versnellen en aan kunnen sluiten bij nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van kringlooplandbouw.

Succes en knelpunten Swb aanpak

Het succes van de Swb aanpak zit in de samenwerking tussen de partijen. Doordat partijen zelf trekker zijn geworden krijgen ze meer oog voor wat het vraagt om een gebiedsproces te begeleiden. Door de gedeelde verantwoordelijkheid voor het vinden van oplossingen wordt er meer samengewerkt

en weten ze elkaar ook op andere vlakken vaker te vinden. Verschillen van inzicht zijn niet per se minder geworden. Wel worden deze geschillen nu aan tafel opgelost en niet via juridische procedures. Dat wil niet zeggen dat er helemaal niet meer geprocedeerd wordt, maar wel een stuk minder dan de verwachting was op basis van de omgevingsvisie in 2008 waar het allemaal mee begon. De betrokken bestuurders geven aan dat het contact met de achterban is verbeterd, en dat de casus EDV ze heeft geïnspireerd om dit contact nog meer op te zoeken. Ook voelen ze zich verantwoordelijk om spanningen juist te verminderen en besluiten uit te leggen in plaats van ertegen in verzet te komen. Daarmee werkt de Swb aanpak ook depolitisierend.

De kaders die provincie heeft gesteld in de vorm van het omwisselbesluit, uitwerkingsgebied en tijds kader werken niet altijd mee aan soepele implementatie. Het gewenste ecologisch doelbereik is soms lastig te concretiseren waardoor de beoordeling van het doelbereik van vervangende maatregelen wordt bemoeilijkt. De provincie probeert dit in het vervolg helderder te maken. Wat leden van de BAC ook lastig vinden is dat in het beschikbare budget voor maatregelen de kosten per maatregel uit de gebiedsanalyse niet bekend zijn. Die worden pas inzichtelijk op het moment dat alle alternatieve maatregelen incl. die uit de gebiedsanalyse worden doorgerekend. Er is wel een totaalbudget. Hierdoor worden soms alternatieven meegenomen die kostentechnisch niet haalbaar zijn. Dit weet men liever van tevoren om geen energie te steken in de uitwerking van onhaalbare initiatieven. Dat wordt ervaren als verspilde moeite.

Voor EDV heeft het Swb proces ervoor gezorgd dat omwonenden zich gehoord voelen en dat men waardering heeft gekregen voor de manier waarop het proces is doorlopen. Wel is men nog erg onzeker over wat de maatregelen in de praktijk zullen betekenen. Onderzoek doen op basis van gezamenlijk opgestelde onderzoeksvragen en gezamenlijke interpretatie heeft in EDV geholpen om meer steun te krijgen voor de voorgestelde maatregelen. Vooral omdat er meer overeenstemming is gekomen over de kennis waarop de besluiten werden gebaseerd. Wel is er teleurstelling over het proces rond de meekoppelkansen dat minder snel gaat dan het proces voor natuur. Het gevoel heerst dat dit minder belangrijk wordt gevonden. Daar ligt nog een kans voor de betrokken partijen om meer draagvlak te creëren voor ingrijpen in het gebied. Doordat nog niet alle rapporten klaar waren terwijl wel het tijds kader van de provincie afliep ervoeren de BAC veel druk op het nemen van een besluit. Men vroegen zich af of een paar weken wachten op de eindrapporten mogelijk ook had gekund. De steun van Staatsbosbeheer was daardoor ook niet onvoorwaardelijk, maar hing af van het verwachte doelbereik.

Ook de strikte omgang met de grenzen voor uitwerkingsgebied maakt het ingewikkeld om het initiatief van boeren buiten het uitwerkingsgebied mee te nemen in de financiële regeling, hierover is nog overleg met de provincie. De betrokkenen vonden de toepassing van het omwisselbesluit in EDV ook erg lastig. Het omwisselbesluit stelt dat alternatieve maatregelen kunnen als het ecologische effect ten minste gelijk is en kosten niet hoger zijn dan het oorspronkelijke plan. Omdat er in EDV zoveel verschuivingen zijn in maatregelen is het niet duidelijk wat tegen wat wordt uitgewisseld en hoe dan precies effecten en kosten moeten worden toegerekend is het lastig om de precieze effecten en kosten af te wegen.

3.6 Conclusies

In deze concluderende paragraaf reflecteren we, op basis van de drie casussen (Groningen, Overijssel, Gelderland) en de algemene analyse van provinciaal natuurbeleid (Wit, de., et al., 2018), op de verwachtingen die we aan het begin van dit hoofdstuk hebben gepresenteerd. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de inzichten vanuit de groepsreview zelfrealisatie en gebiedsprocessen³⁰. Vanwege de overlap met sommige andere casussen verwijzen we hierbij soms ook naar andere hoofdstukken.

³⁰ <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/wp-content/uploads/Extern-verslag-groepsreview-zelfrealisatie-en-gebiedsprocessen-webversie.pdf>

1. *Met een gebiedsproces kan de provincie de natuurdoelen 100% realiseren op de beoogde plek.*

De analyse van de gebiedsprocessen in dit hoofdstuk geeft geen eenduidig beeld. In de praktijk zien we verschillende typen gebiedsprocessen in het natuurbeleid. We maken hierbij onderscheid tussen vrijwillige versus dwingende gebiedsprocessen en sectorale versus integrale gebiedsprocessen.

In *sectorale vrijwillige gebiedsprocessen* is 100% realisatie van natuurdoelen lastig, omdat dit in hoge mate afhankelijk is van de bereidheid van grondeigenaren om mee te werken aan zelfrealisatie of grondverwerving. Via een actieve benadering van grondeigenaren komt men vaak een heel eind, maar in veel gebieden blijft een aantal grondeigenaren over die niet willen meewerken. De provincie heeft bij een vrij sectoraal gebiedsproces dan alleen de optie om meer flexibel om te gaan met de begrenzing en/of de natuurdoelen om beter te kunnen aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van grondeigenaren en/of alsnog integraler op te zetten (zie bv Aaltense Goor). In dat geval is de kans groot dat de natuurdoelen niet voor 100% worden gehaald.

Uit de Gelderse provincie case (Gelderse gebiedenaanpak) blijkt dat het in dat vrijwillige en sectorale gebiedsprocessen vaak moeilijk is om alle gronden beschikbaar te krijgen. Hier vinden we zo'n 35 sectorale gebiedsprocessen met concrete natuuropgaven en veelal een externe trekker (gemeente, waterschap, natuurorganisatie etc.). In de concrete gebiedsprocessen – die we in het kader van dit onderzoek hebben bestudeerd – zien we de volgende (tussen)resultaten:

- In het gebied de Zumpe wordt een groot deel van de natuuropgave gerealiseerd via vrijwillige grondverwerving of zelfrealisatie. Toch lijkt 100% doelrealisatie op dit moment (2019) echter niet mogelijk. Tenminste één particuliere grondeigenaar wil ten tijde van het onderzoek niet meewerken en voor een aantal anderen is dit nog onzeker. Het gevolg is dat de natuurbegrenzing op deze plekken moet worden aangepast en de beoogde nieuwe natuur op andere plekken moet worden gerealiseerd.
- In het gebied Aaltense Goor staat de inrichting van reeds eerder verworven gronden centraal. Hier zijn de oorspronkelijke natuurdoelen veel rigoureuzer aangepast dan in de Zumpe. Opmerkelijk genoeg ging het in dit gebied niet zozeer om gebrek aan medewerking van de grondeigenaren (de grond was al verworven), maar om protesten vanuit de omgeving (m.n. vanuit omliggende landbouwbedrijven). Vervolgens zijn de oorspronkelijke natuurdoelen flink (naar beneden) bijgesteld van blauwgrasland naar vochtig hooiland en kruiden- en faunarijk grasland en zijn ook andere gebiedsdoelen (b.v. landbouw en recreatie) integraler meegenomen.

Ook in de vrijwillige en sectorale gebiedsprocessen Krimpenerwaard (Zuid-Holland) en Halsters Laag (Noord-Brabant) lukte het -tot nu toe- niet om de sectorale natuuropgave op vrijwillige wijze voor 100% te realiseren (zie hoofdstuk 2).

In *integrale vrijwillige gebiedsprocessen* zijn meer mogelijkheden voor uitruil van belangen en grond. Dit biedt meer mogelijkheden voor natuurrealisatie doordat natuurdoelen kunnen worden uitgeruild tegen andere doelen en belangen zoals landbouwstructuurverbetering of recreatie. Nadeel is wel dat deze processen vaak veel tijd kosten en succes ook afhankelijk is van de regionale grondmarkt. De provinciale case integrale gebiedsprocessen in Groningen laat zien dat deze strategie wel mogelijkheden biedt voor (bijna) 100% realisatie van natuurdoelen, maar dat dit veel tijd kost en sterk afhangt van lokale omstandigheden (regionale grondmarkt en positie van de landbouw). Het integrale en vrijwillige gebiedsproces in Westerwolde leverde vrijwel 100% doelrealisatie op in termen van beoogde hectares nieuwe natuur en de beoogde natuurtypen. Wel heeft de provincie op een aantal plekken de oorspronkelijke plannen Natuurnetwerk wat aangepast via het principe van 'indeuken' en 'uitdeuken' van de begrenzing van het Natuurnetwerk. Dit gebeurde op basis van nieuwe informatie of praktische knelpunten. Succesfactoren voor de hoge doelrealisatie waren de relatief lange doorlooptijd van het project (>30 jaar) en de moeilijke positie van de landbouw in het gebied ten tijde van de grondverwerving (veel stoppende bedrijven en een slechte verkavelingsstructuur). Op vrijwillige basis grond kopen was hierdoor relatief eenvoudig en de overige landbouwbedrijven hadden ook een economisch belang bij een ruilverkaveling om zodoende te komen tot een betere verkaveling. In andere integrale gebiedsprocessen in Groningen (b.v. Zuidelijk Westerkwartier en Paterswoldse Meer) loopt het realiseren van de natuuropgave moeilijker verlopen omdat de beschikbare doorlooptijd korter is en vrijwillige grondverwerving moeilijker is door de positie van de landbouw (betere verkaveling, minder stoppende bedrijven).

Overigens is landelijk de populariteit van integrale gebiedsprocessen om daarmee natuur te realiseren sterk afgenomen bij provincies. Provincies kiezen, veelal onder druk van Europese verplichtingen en de strakke deadlines vanuit het voormalige PAS, steeds meer voor sectorale gebiedsprocessen waarin de natuuropgave centraal staat. De lopende integrale gebiedsprocessen stammen meestal uit het verleden (voor 2010) of zijn opgestart vanuit andere ambities zoals waterveiligheid (b.v. de integrale gebiedsontwikkeling Ooijen Wanssum in Limburg). Het bestaande dwingende instrumentarium van de wettelijke herverkaveling (uit de WILG) dat bij uitstek geschikt is voor dit soort integrale gebiedsprocessen (zie Boonstra et al., 2015) wordt dan ook niet meer ingezet door provincies voor realisatie van de natuuropgave.

Bij *dwingende sectorale gebiedsprocessen* lijkt 100% doelrealisatie gemakkelijker omdat via onteigening medewerking van de grondeigenaar in principe kan worden afgedwongen. In de meeste gebiedsprocessen waar dit instrument nu wordt ingezet is het nog niet tot daadwerkelijke onteigening gekomen zodat we in dit onderzoek ook geen zicht hebben van de precieze knelpunten waar men in de praktijk op kan stuiten. Dit instrument vraagt echter om een uitgebreide planologische en juridische procedures die ook veel tijd en geld kosten. Bovendien zal de provincies in dat geval grondeigenaren volledig schadeloos moeten stellen waardoor de kosten van grondverwerving toenemen. Bovendien moeten provincies ook politiek bereid zijn om dit dwingende instrumentarium daadwerkelijk in stelling te brengen voor de realisatie van natuurdoelen.

Uit een landelijke analyse blijkt dat provincies wel steeds vaker kiezen voor onteigening (op basis van de Wro) als stok achter de deur in sectorale gebiedsprocessen waarin Europese biodiversiteitsdoelen (VHR, KRW) een rol spelen. In 37 gebiedsprocessen (in acht provincies) zijn inmiddels provinciale inpassingsplannen (of gemeentelijke bestemmingsplannen) in voorbereiding of vastgesteld die uiteindelijk onteigening mogelijk maken. Provincies doen daarbij wel een uiterste inspanning om daadwerkelijke onteigeningsprocedures te voorkomen door vooraf afspraken proberen te maken met de betrokken grondeigenaren over minnelijke verkoop dan wel zelfrealisatie. Echte onteigeningsprocedures (via de Kroon) lopen dan ook nog maar in enkele gebieden.

In de provincie case Overijssel ('samen werkt beter') zien we deze aanpak in de praktijk. De gebiedscase Engbertsdijkvenen laat zien dat de Natura 2000 doelen en de daaraan gekoppelde KRW doelen sterk centraal staan. Deze doelen staan niet ter discussie en de provincie is bereid om in het uiterste geval in dit gebied (en de overige 23 Natura 2000 gebieden) onteigening toe te passen. Binnen dit strakke kader hebben de gebiedspartijen wel enige ruimte om te bepalen op welke manier ze deze doelen gaan realiseren. Zo ging het gebiedsproces in Engbertsdijkvenen vooral over de omvang van de bufferzone rondom het Natura 2000 gebied. Uiteindelijk hebben de gebiedspartijen gekozen voor een beperkte bufferzone en aanvullende technische maatregelen. Uitgangspunt is dat daarmee de beoogde natuurdoelen in het gebied zijn te realiseren. Overigens bestaat hier nog wel enige discussie over. Met name de beheerder van het gebied (Staatsbosbeheer) vindt de huidige maatregelen nog onvoldoende.

2. Naarmate de diversiteit en betrokkenheid van actoren (zoals burgers, agrariërs, organisaties) in gebiedsprocessen toeneemt, groeit ook het draagvlak voor de nieuwe natuur in het gebied.

Uit de analyse van provinciale cases in Groningen, Overijssel en Gelderland lijkt het inderdaad zo te zijn dat met meer betrokkenheid van lokale stakeholders, het draagvlak voor de nieuwe natuur toeneemt. Daar moeten we echter wel een aantal kanttekeningen bij plaatsen. Ten eerste kan meer betrokkenheid ook leiden tot onderhandeling over de provinciale natuurdoelen in het gebiedsproces en ook tot minder ambitieuze natuurdoelen. Dit hebben we vooral gezien in de gebiedscase Aaltense Goor (Gelderland). Deze neiging om natuurdoelen naar beneden bij te stellen om medewerking dan wel instemming van grondeigenaren voor de plannen te krijgen, zagen we eerder ook al bij de casussen over zelfrealisatie uit hoofdstuk 2. Ten tweede stijgt de diversiteit en betrokkenheid van actoren in de meeste gevallen ook naarmate de gebiedsprocessen een meer integraal karakter krijgen (zie bv Westerwolde). Bijkomend voordeel voor de natuurplannen is dat in dit soort integrale processen vaak ook meer mogelijkheden zijn voor wensen van deze stakeholders. Daarmee kan ook de pijn over bv het inleveren van landbouwgrond worden gecompenseerd met een betere verkaveling voor de overblijvende bedrijven. In Westerwolde geven betrokkenen ook aan dat met de integrale aanpak ook de waardering voor de nieuwe natuur lokaal toeneemt. In meer sectorale gebiedsprocessen bestaat vaak de neiging om de betrokkenheid te beperken tot grondeigenaren en beheerders. Lokale

weerstand tegen de natuurplannen kan dan aanleiding zijn om ook andere actoren (b.v. omwonenden) bij de planvorming te betrekken. Dit zagen we in de gebiedscases Engbertsdijksvenen en Aaltsense Goor. Tenslotte betekent steun voor het proces niet in alle gevallen dat ook de steun voor de beoogde natuurontwikkeling toeneemt. Dit zien we heel duidelijk in de casus Engbertsdijksvenen. Hier is waardering vanuit de betrokken partijen over het zorgvuldige proces, maar betekent dit niet automatisch dat de betrokken grondeigenaren en inwoners ook de natuurdoelen steunen.

3. Gebiedsprocessen bieden nieuwe financieringsmogelijkheden voor natuur

In de bestudeerde cases zijn voor de realisatie van de natuurplannen nauwelijks nieuwe private financieringsbronnen voor natuur gevonden. Dit was in al deze gebiedsprocessen ook geen expliciet doel van de provincie. Wel is in verschillende gebiedsprocessen natuur gekoppeld andere publieke doelen. Veelal gaat het daarbij om waterdoelen vanuit het waterschap (meestal KRW). Hierdoor financiert het waterschap in verschillende gebiedsprocessen (bv. Engbertsdijksvenen en Aaltense Goor) ook mee aan de realisatie van de natuuropgave. In het gebiedsproces de Zumpe koppelt de gemeente Doetinchem de natuuropgave vanuit de provincie aan de eigen compensatieverplichtingen die voortkomen uit de aanleg van een rondweg in het betreffende gebied.

Private investeringen (naast de investeringen vanuit zelfrealisatie) lijken ook lastig in gebiedsprocessen met een vrij sectorale insteek en nauw omschreven natuurdoelen, zoals in Gelderland en Overijssel. In Groningen zien we echter meer integrale gebiedsprocessen, zoals Westerwolde, waarin bijvoorbeeld ook het stimuleren van recreatie en toerisme onderdeel uitmaakt de gebiedsdoelen. Toch betekent dit niet automatisch dat recreatiebedrijven ook investeren in de aanleg of het beheer van nieuwe natuur of recreatievoorzieningen in deze natuur. Wel zijn vanuit het gebiedsproces Westerwolde met subsidie recreatievoorzieningen getroffen. Als gevolg hiervan zijn in en om de nieuwe natuur in Westerwolde wel nieuwe recreatieve verdienmodellen ontstaan zoals kanoverhuur, een camping en een theehuis, die vooral gebruik maken van de nieuwe natuur. De provincie wil door middel van promotie van Westerwolde als toeristisch gebied, de verkoop van streekproducten en het ontwikkelen van recreatiemogelijkheden zorgen voor een sociaaleconomische impuls voor het gebied. De opbrengsten vanuit deze nieuwe bedrijvigheid vloeien echter niet structureel terug naar de natuur.

Wel zijn er in de betreffende gebiedsprocessen mogelijkheden voor zelfrealisatie door met name agrarische grondeigenaren. Vanwege het ontbreken van een goed verdienmodel met natuur, is zelfrealisatie ook voornamelijk afhankelijk van subsidies (voor afwaardering van de grond, inrichting en beheer). Hierdoor is van private investeringen in natuur in de meeste gevallen dus ook geen sprake (zie ook hoofdstuk 2).

Tenslotte dragen de externe trekkers van gebiedsprocessen en andere deelnemers (zoals grondeigenaren) natuurlijk ook bij aan de gebiedsprocessen door het investeren van tijd. Daarbij financiert de provincie, in ieder geval in Overijssel en Gelderland, wel de gemaakte uren door de (externe) gebiedsregisseur.

4 Monitoring en handhaving beheer

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons op provinciale beleidsstrategieën rondom monitoring en handhaving van natuurbeheer in het NNN. Monitoring omvat instrumenten om ontwikkelingen in de kwaliteit van natuur en beheer te volgen, de term handhaving wordt gebruikt voor de instrumenten die provincies inzetten om, indien nodig, bij te sturen naar gewenste kwaliteit natuur. We hanteren dus een brede interpretatie van het begrip handhaving en het omvat dus meer dan alleen handhaving in de enge zin, zoals het terugvorderen of ontbinden van subsidie. Provincies ontwikkelen en hanteren verschillende instrumenten om monitoring en handhaving vorm te geven. Het type instrument is mede afhankelijk van het beleidsspoor dat wordt ingezet voor het realiseren van de beoogde natuur(kwaliteit). Alle provincies maken gebruik van subsidieregeling natuurbeheer (SNL) voor instandhoudingsbeheer en een subsidieregeling kwaliteitsimpuls voor natuur en landschap (SKNL) om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren. Maar daarnaast kunnen provincies ook een privaatrechtelijke beleidsspoor in zetten om natuurkwaliteit in stand te houden of te realiseren, namelijk in de vorm van het vestigen van kwalitatieve verplichtingen op een perceel.³¹ Een kwalitatieve verplichting is een afspraak om iets toe te staan, of om iets niet te doen, met een gebouw of stuk grond en deze verplichting moet door de notaris worden vastgelegd in een notariële akte én moet worden ingeschreven in de openbare registers (Kadaster). In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen met drie verschillende instrumenten die provincies inzetten om de gerealiseerde natuurkwaliteit te monitoren en de hierover gemaakte afspraken met beheerders te handhaven: (1) het goede gesprek (Noord-Holland), (2) het ontwikkelen van kwaliteitsverbeteringsprojecten (Gelderland) en (3) een handhaver in het veld (Utrecht). Het goede gesprek is een gesprek gebaseerd op de SNL-monitoringsdata dat (bijna) alle provincies jaarlijks voeren met de beheerders waarmee zij een subsidierelatie hebben. De manier waarop het goede gesprek wordt georganiseerd verschilt tussen provincies, maar in algemene zin worden ervaringen uitgewisseld en wordt er gekeken naar ontwikkelingen in de kwaliteit van natuur en beheer. Maar de SNL-monitoringsdata kan ook worden ingezet om kennisprojecten te ontwikkelen rondom bepaalde beheertypes. Tot slot kunnen provincies in het kader van het privaatrechtelijke spoor een handhaver een handhaver het veld in sturen die controleert op de kwaliteit van beheer en naleving van voorwaarden voor beheer die zijn gesteld in de kwalitatieve verplichting.

We starten met een beschrijving van de strategie en de belangrijkste verwachtingen daarbij (paragraaf 4.2). Vervolgens gaan we in op de praktijkervaringen met de gebiedsdialog in Noord-Holland (4.3), het project kwaliteitsimpuls graslanden in Gelderland (par. 4.4) en de handhaving van kwalitatieve verplichtingen in Utrecht (paragraaf 4.5). We sluiten af met een reflectie op de verwachtingen (paragraaf 4.6).

4.2 Strategie, verwachtingen en caseselectie

4.2.1 Monitoring en handhaving in provinciaal natuurbeleid

Het instandhoudingsbeheer ('beheer') en kwaliteitsverbetering van natuur binnen het natuurnetwerk vallen onder de verantwoordelijkheid van provincies. Kwaliteitsverbetering gaat om het verbeteren van de biotische en abiotische omstandigheden. Provincies kunnen verschillende beleidssporen

³¹ Naast deze beleidssporen kunnen provincies ook het ruimtelijke (planologische) beleidsspoor inzetten om natuur te beschermen tegen nadelige effecten. Ruimtelijke regels, zoals het bestemmingsplan, een provinciale verordening of een AMvB, kunnen de natuur(kwaliteit) in natuurgebieden beschermen van potentiële nadelige effecten van buitenaf, met name bij nieuwe ontwikkelingen. Maar omdat we in dit hoofdstuk kijken naar monitoring en handhaving natuurbeheer besteden we hier geen aandacht aan.

inzetten voor het realiseren of behouden van de beoogde natuur(kwaliteit). De belangrijkste instrumenten voor provincies om te sturen op beheer van natuur zijn het natuurbeheerplan en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SNL). Het natuurbeheerplan omvat de belangrijkste provinciale natuurdoelen en heeft een beheertypekaart en een ambitiekaart met de gewenste natuur op de lange termijn. Op de beheertypekaart hebben provincies gedetailleerd vastgelegd welke natuur waar aanwezig is en aan deze natuurtypen zijn beheersubsidies gekoppeld. Met de subsidieregeling Natuurbeheer (SNL) ontvangen beheerders subsidie voor het treffen van beheermaatregelen gericht op de instandhouding van een beheertype. Gecertificeerde terreinbeherende organisaties en particulieren kunnen via het SNL-subsidiestelsel een beheersubsidie voor zes jaar aanvragen voor het op de beheertypekaart aangegeven natuursysteem. Daarnaast verlenen provincies de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL) voor het inrichten van natuur of kwaliteitsverbetering van bestaande natuur. Natuurbeheerders zijn verplicht een SNL-certificering – waarmee zij bepaalde kwaliteitseisen garanderen - te hebben om in aanmerking te komen voor een SNL-of SKNL-subsidie. Particulieren (met minder dan 150 ha grond) dienen zich aan te sluiten bij een gecertificeerd natuurcollectief; het is voor hen niet mogelijk om individueel subsidie aan te vragen.

Om te kunnen oordelen of beheer adequaat is en natuurdoelen worden gerealiseerd, 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. Beheerders ontvangen een toelage op hun subsidie voor deze monitoring. Naast monitoring door beheerders zijn er voor provincies meer instrumenten om informatie te verzamelen over de kwaliteit van de natuur en het beheer. Om vinger aan de pols te kunnen houden organiseren vrijwel alle provincies jaarlijks het goede gesprek, gebaseerd op de SNL-monitoringsdata, waarin provincie en beheerder ervaringen uitwisselen over de voortgang van de realisatie van natuurdoelen. De SNL-monitoringsgegevens kunnen ook worden gebruikt als startpunt voor verdiepend onderzoek en kennisontwikkeling omtrent SNL beheertypes waar de natuurkwaliteit achter blijft.

Indien in bepaalde gebieden de aanwezige natuurkwaliteit niet in orde is – het komt niet overeen met de verwachtingen of de kwaliteit van een gebied achteruit - kunnen de provincies bijsturen en overgaan op daadwerkelijke handhaving, zoals terugvorderen of ontbinden van de SNL-subsidie. Zij kunnen hier verschillende, soms opeenvolgende, stappen zetten. Als blijkt - bijvoorbeeld uit het 'goede gesprek' met de beheerder - dat de omstandigheden eigenlijk niet geschikt zijn voor de gewenste natuurdoeltype kan er worden gekeken of er maatregelen kunnen worden genomen om de omstandigheden te verbeteren, of dat het misschien beter is een ander type natuur te realiseren. Wanneer blijkt dat het beheer niet adequaat is, bijvoorbeeld door achterstallig beheer, gebrek aan kennis door beheerder, krijgt de eigenaar de kans de natuur te herstellen en het beheer te verbeteren. Als er vervolgens geen vorderingen worden gemaakt in de kwaliteit van het beheer door nalatigheid van de beheerder kunnen provincies beheersubsidies opschorten, korten of terugvorderen. Terugvordering van financiering vraagt echter wel om dossieropbouw. Provincies zijn over het algemeen wel terughoudend in. Dit komt onder andere omdat het beheer van oudsher is gebaseerd op vertrouwen van beheerders, er nog weinig ervaring is met deze instrumenten en omdat het in de praktijk lastig is om aan te tonen dat achteruitgang kwaliteit van natuur komt door het beheer of door andere, externe omstandigheden.

Naast het subsidiespoor, zoals hierboven beschreven, kunnen provincies ook een privaatrechtelijk beleidsspoor inzetten om natuurkwaliteit in stand te houden. Bij de omzetting van landbouwgrond naar (nieuwe) natuur kan zij kwalitatieve verplichtingen (KV's) op de grond vestigen. Dit kan een voorwaarde zijn voor het verkrijgen van een SKNL-subsidie voor waardevermindering van de grond. Een KV is een afspraak om iets toe te staan, of om iets niet te doen, met een gebouw of stuk grond. Deze verplichting op de grond of het gebouw moet door de notaris worden vastgelegd in een notariële akte én moet worden ingeschreven in de openbare registers (Kadaster). Toekomstige eigenaren van het onroerend goed zijn dan van rechtswege (automatisch) gebonden aan de KV (artikel 6:252 BW). In geval van omzetting van landbouwgrond naar natuur met een KV mag de grond niet meer worden gebruikt ten behoeve van de landbouw, en alles wat de ontwikkeling of instandhouding van het betrokken natuursysteem op het natuurterrein in gevaar brengt of verstoort dient dan nagelaten te worden. Indien er een kwalitatieve verplichting ligt op percelen, kunnen sancties uit deze

privaatrechtelijke overeenkomst worden opgelegd. Monitoring en handhaving kan in het kader van dit spoor worden gedaan door het inzetten van een 'handhaver in het veld', zoals de provincie Utrecht dat doet.

4.2.2 Verwachtingen

Binnen het casusonderzoek toetsen we vier verwachtingen die op basis van de inventarisatie van provinciaal beleid zijn opgesteld:

1. *De provincie kan met monitoring en handhaving de beheerders van natuurgebieden effectief stimuleren om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren*

Provincies kunnen verschillende instrumenten inzetten voor monitoring en handhaving van natuurkwaliteit. Instrumenten die worden geanalyseerd in dit onderzoek zijn: (1) het organiseren van het goede gesprek, (2) het opzetten van kennisprojecten en (3) handhaving van kwalitatieve verplichting door een handhaver in het veld. We onderzoeken of en hoe de drie verschillende instrumenten de beheerders van natuurgebieden (op verschillende manieren) kunnen stimuleren om de beoogde natuurkwaliteit te behouden of te realiseren.

2. *De keuze van instrumenten voor monitoring en handhaving natuurbeheer worden bepaald door de (relationele) context, sturingsstijl van de provincie en de kwaliteit van de natuur en/of het beheer*

Provincies zetten verschillende instrumenten in voor monitoring en handhaving van natuurkwaliteit. In dit onderzoek worden drie verschillende instrumenten bekeken. Het wordt verwacht dat verschillen in de keuze voor instrumenten worden veroorzaakt door verschillen in context, sturingsstijl van de provincie, maar ook door de kwaliteit van de natuur en/of het beheer. We hanteren een brede definitie van het begrip 'context' om niet bij voorbaat verklarende factoren uit te sluiten, en kijken in het bijzonder ook naar de *relationele* context. De relationele context omvat de relaties tussen provincies en beheerders van natuurgebieden.

3. *Bij monitoring en handhaving is er naast de nadruk op de ecologische effecten van beheer in toenemende mate ook aandacht voor de verbredingsambities van provincies*

Op basis van de ambities van het natuurpact wordt verwacht dat bij monitoring en handhaving naast de nadruk op ecologische effecten van beheer er ook toenemende aandacht is op verbredingsambities van provincies: het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie.

4. *Het achterblijven van natuurkwaliteit komt vooral door milieucondities. Hierdoor is met een juist natuurbeheer soms de beoogde natuurkwaliteit nog steeds niet te realiseren.*

De verwachting is dat het achterblijven van de beoogde natuurkwaliteit in veel gevallen niet ligt aan het beheer van de natuurgebieden zelf, maar komt door externe milieucondities, waar vanuit het natuurbeheer weinig invloed op is uit te oefenen (zie Folkert en Boonstra, 2017). Indien de juiste milieucondities (voor de beoogde natuurdoelen) wel aanwezig zijn, zal met een juist natuurbeheer de beoogde natuurkwaliteit wel zijn te realiseren.

Bovengenoemde verwachtingen zijn met het casusonderzoek nader bekeken. In paragraaf 4.6 komen we hier op terug.

4.2.3 Caseselectie

In dit hoofdstuk zullen we enkele instrumenten verdiepend onderzoeken middels casestudie onderzoek. Het goede gesprek is als casus gekozen omdat alle provincies dit instrument inzetten maar er verschillen zijn in de manier waarop ze dit organiseren. Het goede gesprek wordt onderzocht in de provincie Noord-Holland omdat de provincie proactief informatie over beheer verzamelt en

monitoringsdata aan het analyseren is en in het voorjaar van 2019 de eerste goede gesprekken zijn gevoerd. Ervaringen met het goede gesprek worden onderzocht als onderdeel van 'de natuurdialog' die de provincie Noord-Holland voert met haar beheerders. 'De natuurdialog' omvat de continue dialoog - het geheel van contactmomenten tussen beheerder en provincie - rondom de kwaliteit van beheer en in het kader van verschillende beleidstrajecten (SNL, SKNL, Natura 2000, PAS). Daarnaast onderzoeken we hoe de kwaliteit van beheer kan worden bijgestuurd middels het opzetten van kennisprojecten. De provincie Gelderland is hiertoe gekozen omdat zij de systematiek van het goede gesprek heeft losgelaten en bewust kiest om per SNL beheertype te werken aan kennisontwikkeling en -deling middels het uitvoeren van concrete experimenten. Tot slot verkennen we de toepassing van het instrument 'handhaver in het veld' in de provincie Utrecht. Utrecht is de eerste provincie die dergelijk privaatrechtelijk spoor inzet t.b.v. monitoring en handhaving.

4.3 De Natuurdialog in Noord-Holland

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf behandelen we de monitoring en handhaving m.b.t. de bestaande natuurgebieden binnen het Natuurnetwerk in de provincie Noord-Holland. Daarbij gaan we eerst in op de algemene strategie van de provincie Noord-Holland (par. 4.3.2). Vervolgens gaan we in op de eerste ervaringen van de provincie Noord-Holland met de Natuurdialog in het Noord-Hollandse duingebied (4.3.3).

4.3.2 Strategie monitoring en handhaving beheer provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland investeert in de kwantiteit en de kwaliteit van haar natuur. Er is inmiddels 50.500 hectare NNN gerealiseerd en er resteert een opgave van 5.800 ha. Het realiseren van een goede natuurkwaliteit is nevensgeschikt aan de uitbreiding van het NNN en is van belang om provinciale natuurdoelen te behalen. De provincie Noord-Holland heeft de doelen van haar natuurbeleid beschreven in Programma natuurontwikkeling (PNO) 2019-2023³². De provincie wil de biodiversiteit beschermen en vergroten en de natuur- en cultuurlandschappen beleefbaar maken. Dit doet zij vanwege de intrinsieke waarde van natuur, maar ook vanwege de gebruikswaarde en de belevingswaarde van natuur voor de mens. Natuur- en landschapswaarden staan in Noord-Holland – net als in de rest van de wereld – onder druk, als gevolg van onvoldoende geschikte leefgebieden voor dier- en plantensoorten, versnippering door verstedelijking en infrastructuur, milieuproblemen, verdroging, en hoge fosfaat- en stikstofemissies door verkeer, industrie en landbouw. Alhoewel de achteruitgang van de natuurkwaliteit lijkt te zijn gestopt, voldoet Nederland – en de provincie – nog niet aan Europese eisen voor bescherming van soorten en kwetsbare leefgebieden. De provincie wil zodoende zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de natuur vergroten.

Om biodiversiteit te beschermen en te vergroten heeft de provincie verschillende beleidsinstrumenten, zoals de subsidiering van natuur- en landschapsbeheer, actieve soortenbescherming, exotenbestrijding, het tegengaan van verdroging en de effecten van stikstof en fosfaatemissies en de verbetering van natuurkwaliteit, o.a. via programma van herstelmaatregelen in Natura-2000 gebieden. Veel natuur en landschapsbeheer wordt verricht in het kader van de subsidieregeling natuurbeheer (SNL) en subsidieregeling kwaliteitsimpuls voor natuur en landschap (SKLN). Met de subsidieregeling Natuurbeheer (SNL) ontvangen beheerders subsidie voor het treffen van beheermaatregelen gericht op het instandhouden van beheertype, en de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL) is een subsidie voor het inrichten van natuur of kwaliteitsverbetering van bestaande natuur. Het beheer moet gericht zijn op het duurzaam, effectief en efficiënt realiseren van de beheerdoelen zoals vastgelegd in PNO. Hierbij wordt vastgehouden aan de systematiek en vergoedingen van het SNL, dat in nauw overleg tussen Rijk, provincies en beheerders tot stand is gekomen. De subsidie kan worden verhoogd met toeslagen voor monitoring

³² PNO is een nieuw uitvoeringsprogramma onder de provinciale omgevingsvisie en bundelt de oude planfiguren Natuurbeheerplan en Provinciaal meerjarenprogramma groen. De beheertypenkaart, ambitiekaart en para 4.5 in PNO vormen tezamen het natuurbeheerplan in zin van artikel 1.3 van de uitvoeringsregeling Natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland (SVNL), waarin staat dat provinciale staten een natuurbeheerplan vaststellen. De beheertypenkaart en de ambitiekaart worden regelmatig geactualiseerd.

van natuurkwaliteit, onderhoudskosten van voorzieningen, beheer met schaapskuddes en beheer van percelen die enkel varend kunnen worden bereikt. Alleen eigenaren of erfpachters van terreinen of collectieve vertegenwoordiger komen in aanmerking voor een subsidie.

Noord-Holland kent een groot aantal natuurbeheerders. Grote beheerders met een SNL-subsidie in het Natuurnetwerk zijn: Landschap Noord-Holland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer. Daarnaast beheren Waternet, het GNR (Goois Natuurreservaat) en enkele grote particulieren, namelijk Stichting De Hooge Weide en Collectief in Enge Wormers, ook stukken natuur. De beheerders met wie de provincie een subsidierelatie heeft, moeten besteding van de subsidie verantwoorden. Er zijn ook beheerders die geen SNL-relatie met hebben met de provincie, zoals gemeenten, PWN of landgoederen. Dit komt o.a. doordat er geen subsidie wordt verstrekt aan waterleidingbedrijven en publiekrechtelijke rechtspersonen (gemeenten, waterschappen, met uitzondering van Staatsbosbeheer). De provincie is nog zoekende naar een juiste aanpak voor monitoring en handhaving bij beheerders met wie zij geen subsidierelatie heeft, maar op wiens grond wel een kwalitatieve verplichting ligt.

Beleidsaanpak geënt op geborgd vertrouwen en dialoog

De beleidsaanpak van de provincie rondom het realiseren van natuurdoelen kenmerkt zich door samenwerking met partners. Bij de ontwikkeling en uitvoering van haar beleid werkt zij samen met andere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, beheerders en bewoners. *“De betrokkenheid, ideeën en kennis van deze ‘partners in het veld’ is van grote betekenis voor de bescherming en ontwikkeling van de biodiversiteit en landschappen in Noord-Holland”* (website provincie Noord-Holland, 2019). Ook in haar beleid rondom beheer gaat de provincie uit van de deskundigheid en professionaliteit van natuurbeheerders en wordt verwacht dat zij, in samenwerking met elkaar en andere stakeholders, samenhangend beheer realiseren. Zo vermeldt het Natuurbeheerplan 2019, waarin de uitgangspunten en kaders voor de uitvoering van het natuur- en landschapsbeheer staan, dat het provinciale beleid rondom beheer geënt is op geborgd vertrouwen. De kwaliteit van beheer wordt gewaarborgd en getoetst door drie aspecten: (1) certificering van beheerders, (2) monitoring van natuurwaarden en (3) gesprekken met beheerders (o.a. over monitoringsdata). Wat betreft het eerste punt is het zo dat – in lijn met de landelijke systematiek – alleen gecertificeerde beheerders, die voldoen aan kwaliteitseisen voor organisatie en administratie van beheer, in aanmerking komen voor een SNL- en SKNL-subsidie. Ook voeren alleen gecertificeerde beheerders beheer van Natura 2000 gebieden uit. De stichting certificering SNL is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het certificaat en gemandateerd om certificaten af te geven. De provincie is nog wel zoekende naar een goede relatie tussen gecertificeerde beheerders en de provincie en heeft hier leervragen over.

Ten tweede vindt er monitoring van natuurwaarden plaats. De monitoring van natuurwaarden wordt uitgevoerd door of in opdracht van beheerders. Zij gebruiken hiervoor de landelijke uniform vastgestelde monitoringssystematiek, afgesproken in 2014 in werkwijze monitoring en beoordeling natuurnetwerk en Natura 2000/PAS. Beheerders monitoren volgens een vaste planning en aan de hand van het SNL-monitoringsprotocol, waarbij alle natuur eens in de zes jaar aan bod moet komen; en zij sturen deze gegevens naar de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF). Naast monitoring in het kader van de SNL-subsidiering, worden er in Noord-Holland ook specifieke soorten (zoals vlinders en vogels) gemonitord via het Netwerk Ecologische Monitoring. Deze monitoring wordt veelal gedaan door vrijwilligers, die worden begeleid in hun monitoring door soortenbeschermingsorganisaties en de data wordt verzameld in de NDFF. Daarnaast maakt de provincie ook gebruik van nieuwe technische ontwikkelingen om de kwaliteit natuur in kaart te brengen. Zo stimuleert de provincie sinds 2018 het gebruik van remote sensing om kwaliteit duinvegetaties te volgen.

Ten derde voert de provincie regulier overleg met beheerders, o.a. over beheerplannen en de monitoringsdata. Soms worden deze overleggen aangevuld met veldbezoeken of andere activiteiten. Al met al zijn er veel verschillende contacten tussen de provincies en de beheerders. De provincie noemt het geheel van deze contactmomenten ‘de natuurdialoog’. Eén van deze contactmomenten is het goede gesprek.

Al met al is het ‘geborgd vertrouwen en dialoog’ het uitgangspunt bij beleid rondom beheer. In PNO staat dat wanneer voorwaarden uit de subsidiebeschikking niet worden nageleefd de provincie de verleende subsidie kan opschorten, korten of terugvorderen. Echter, respondenten van de provincie noemen dat er nog geen beleid rondom ‘daadwerkelijke handhaving’ (handhaving in enge zin). Dit heeft verschillende redenen. Allereerst komt dit omdat de goede gesprekken met de individuele

beheerders nog maar net zijn begonnen en dergelijke instrumenten echt als laatste redmiddel worden gezien. Daarnaast is het ook lastig te oordelen dat het aan de beheerder ligt wanneer doelen niet behaald worden omdat dit in veel gevallen door externe milieucondities komt (bv. water, stikstof). Tot slot vindt de provincie daadwerkelijke 'afrekening' lastig met de huidige SNL-systematiek (maatlaten zijn generiek en niet geschikt voor bepaalde gebieden).

4.3.3 De Natuurdialoog in het duingebied

De duinen van Noord-Holland vormen een op Europese schaal uniek natuurgebied. Het gebied kenmerkt zich door een hoge dynamiek en veel variatie, wat zich uit verschillende beheertypen (Open duin (N 08.02), vochtige duinvalleien (N 08.03), duinheide (N08.04), duinmeren (N04.02), duinbossen (N15.01), graslanden (N10, N13)). Hoge stikstofneerslag vormt een grote bedreiging voor de gevarieerde en dynamische natuur in het gebied. Stikstof leidt tot vermessing, vergrassing/verruiging en verzuring en biedt daardoor kansen voor de groei van algemene plantensoorten en exoten die niet thuishoren in het gebied. Daarnaast wordt er minder gegraasd door konijnen waardoor ruigtesoorten goed kunnen groeien. Het gebied kampt met exotenproblemen (met name prunus). Voor de weidevogelgebieden in het duingebied vormen het waterpeil en predatie (vossen) aandachtspunten. Landschap Noord-Holland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en PWN zijn als beheerders actief in het duingebied. Stichting De Hooge Weide in het gebied grenzend aan de duinen. De provincie noemt de communicatie tussen provincie en de individuele beheerders 'de natuurdialoog'. De natuurdialoog omvat alle contactmomenten tussen beheerder en provincie betreffende de kwaliteit van het beheer in een gebied. Provincie heeft contact met beheerders, op verschillende provinciale afdelingen en met verschillende mensen, rondom diverse beleidstrajecten (SNL, SKNL, Natura 2000, PAS) (zie tabel 4.1). Communicatie rondom SNL en SKNL omvat regulier overleg over de subsidieaanvragen, het beheerplan en monitoring van de natuur. Het goede gesprek is hier een onderdeel van (zie onder). Op basis van de monitoring en het goede gesprek wordt er een kwalitatieve beoordeling opgesteld. Een kwalitatieve beoordeling geeft een indicatie van de natuurkwaliteit in relatie tot het beheertype waarvoor de subsidie wordt verleend. De maatlaten komen uit de landelijke werkwijze. De gegevens die aan de basis van het oordeel liggen worden uit de NDFF gehaald. De beheerders - die de monitoring volgens de landelijke werkwijze uitvoeren - hebben die gegevens daar ingevoerd. Met sommige beheerders, waaronder Natuurmonumenten en Landschap Noord-Holland, voert de provincie ook gesprekken over beheer in het kader van Natura 2000 (incl. PAS). De provincie Noord-Holland kent in totaal 19 N2000 gebieden, waaronder Duinen Den Helder-Callantsoog, Kennemerland-zuid, Schoorlse Duinen. Natura 2000 gebieden - en de doelen binnen deze gebieden - worden via een aanwijzingsbesluit van het ministerie van LNV aangewezen. De provincie stelt vervolgens in nauw overleg met betrokken partijen een beheerplan op, met daarin maatregelen om doelen te behalen. Dit beheerplan omvat ook maatregelen die worden uitgevoerd in het kader van Programma Aanpak Stikstof (PAS)³³. Met PAS worden voor stikstofgevoelige Natura-2000 gebieden in kaart gebracht was de stikstofbelasting is en worden herstelmaatregelen uitgevoerd om de natuurkwaliteit op peil te houden. Provincies zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de doelen, maar de te nemen maatregelen worden, via opdrachten of raamovereenkomsten, uitbesteed aan beheerders. De provincie is verantwoordelijk voor monitoring en organiseert PAS-veldbezoeken. Naast overleg in het kader van SNL, SKNL, Natura 2000 en PAS heeft de provincie ook contact met beheerders rondom gebieden en algemeen natuurbeleid, zoals PNO. De Natuurdialoog is door de provincie opgetekend met als doel beleidstrajecten op elkaar af te stemmen en een gezamenlijk beeld te krijgen (zowel intern als extern) over doelen, prioriteiten en maatregelen in gebieden. De afgelopen jaren is een slag gemaakt in het stroomlijnen van dit proces en het afstemmen van de verschillende doelen en activiteiten (bv. Welke doelstellingen zijn er in een bepaald gebied en wat heeft prioriteit?). Dit heeft binnen de provincie geleid tot eenduidigheid en het

³³ In mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in een tweetal pilotzaken. Als gevolg van deze uitspraak mag het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet als basis voor toestemming van activiteiten die stikstof veroorzaken worden gebruikt. PAS maakte het namelijk mogelijk dat er direct toestemming werd verleend voor ontwikkelingen die gevolgen hebben voor natuur en er werd vooruit gelopen op de verwachte positieve gevolgen van maatregelen. In lijn met Europese wetgeving moet vooraf al duidelijk is dat maatregelen ook wel echt gunstige effecten voor de natuur zullen hebben. In de toekomst zal vooraf zekerheid moeten bestaan dat activiteiten die stikstof veroorzaken natuurwaarden niet aantasten.

helpt medewerkers om trajecten goed af te stemmen (bv. gezamenlijk overleg, elkaar op de hoogte stellen). De provincie verwacht dat dit ook tot meer duidelijkheid leidt bij de beheerders, omdat het nu voor hen ook onduidelijk kan zijn hoe trajecten zich tot elkaar verhouden en wat doelen en prioriteiten zijn.

Tabel 4.1 Overzicht van 'de natuurdialoog'. Versimpelde versie van figuur opgesteld door provincie Noord-Holland. Deze is op verzoek beschikbaar bij de provincie Noord-Holland.

BELEIDS-TRAJECT	INSTRUMENTEN	ACTIVITEITEN	CONTROLE EN HANDHAVING
Natuurbeleid	PNO/Omgevingsvisie	Thema- of gebiedsoverleg	
SNL	<ul style="list-style-type: none"> Natuurbeheerplan (ambitiekaart en subsidiekaart) Subsidieaanvragen –beschikking 	Uitvoering beheer	<ul style="list-style-type: none"> Monitoring Het Goede gesprek Kwalitatieve beoordeling
SKNL	<ul style="list-style-type: none"> Natuurbeheerplan (ambitiekaart) Subsidieaanvragen –beschikking 	Inrichting	
Natura 2000 (incl. PAS)	<ul style="list-style-type: none"> N2000-beheerplan Subsidieverlening/opdrachtverlening beheer N2000 PAS gebiedsanalyse en raamovereenkomst PAS 	Uitvoeren beheer- en inrichtingsmaatregelen (incl. onderzoek)	<ul style="list-style-type: none"> PAS veldbezoek (PAS) monitoring kwalitatieve beoordeling

Ervaringen en opbrengsten van de Natuurdialoog

Natuurdialoog is inhoudelijk en een vorm van verantwoording en afstemming

Beheerders noemen dat zij op verschillende momenten contact hebben met de provincie over natuurbeheer, op verschillende niveaus (soms beleidsmatig, soms inhoudelijk) en met verschillende mensen. Al met al ervaren de geïnterviewde beheerders de 'natuurdialoog' als inhoudelijk van aard, niet zo zeer controlerend, en zien het als een vorm van verantwoording en afstemming. "De opbrengst is vooral afstemming en verantwoording. [...] Zitten we op één lijn?" (respondent Stichting De Hooge Weide). Beheerders ervaren in hun beheer en gedurende de contactmomenten ook voldoende autonomie in het bepalen van maatregelen voor doelbereik. "De provincie gaat uit van onze deskundigheid" (respondent Natuurmonumenten). De respondent van Landschap Noord-Holland noemt dat maatregelen in overleg met de provincie worden bepaald en dat maatregelen worden aangepast als zij dit goed kan onderbouwen. Als voorbeeld wordt genoemd PAS maatregelen die enkele jaren geleden moesten worden uitgevoerd: "Dit was niet uitvoerbaar in de vorm die was verzonnen. We hebben toen aangegeven waarom maatregelen gewijzigd moesten worden. [...] We mogen nu andere manieren gaan inzetten om doelen te bereiken [...] Ze vertrouwen op onze kennis en ervaring" (Respondent Landschap Noord-Holland).

Beheerders vinden dat provincie een controlerende, toezichthoudende rol heeft maar moet hierbij een ondersteunende rol innemen

Het is voor de provincie nog zoeken naar de juiste relatie tussen gecertificeerde beheerders en de provincie. Wat houdt het certificaat in? Betekent dit dat je als provincie niets meer hoeft te doen? Wat is je rol als provincie?

TBOs hebben expertise rondom natuurbeheer en voldoen aan het programma van eisen. Ook particuliere beheerders, zoals Stichting de Hooge Weide, moeten voldoen aan de hoge kwaliteitseisen van het certificaat (respondent Stichting De Hooge Weide). Maar alhoewel beheerders gecertificeerd zijn vinden respondenten wel dat de provincie ook een controlerende, toezichthoudende rol heeft. Zo wordt genoemd dat dit belangrijk is omdat provincie moet kunnen verantwoorden dat publiek geld goed is besteed (respondent Landschap Noord-Holland): "Ze betalen jaarlijks een rekening voor wat beheerders hebben uitgevoerd[...]. Als wij het niet goed doen dan moeten ze ingrijpen. Anders bestaat er een kans dat mooie natuurgebieden verloren gaan. [...] We moeten niet gaan krijgen dat beheerders hun eigen achtertuin aan het vormen zijn. [...] Dat ze geen bemoeienis willen van anderen en het beheer volgens hun eigen manier willen doen, naar wat ze zelf het mooiste vinden. Het moet

objectief blijven en in overleg". De respondent van Stichting De Hooge Weide noemt ook dat handhaving wenselijk is als het wordt gebruikt als signalerings- en verbeterinstrument. *"Niet in de negatieve zin, maar om te signaleren en te zorgen voor verbetering"*. Ook is genoemd dat fraudeurs uiteraard moeten worden aangepakt, maar dit zullen er volgens de respondenten niet veel zijn. Beheerders vinden het wel belangrijk dat provincie hierbij vooral een ondersteunde rol (i.p.v. kritisch, top-down) inneemt want de beheerders zijn gecertificeerd, zijn opgericht om natuur te beschermen en hebben geen invloed op omgevingsfactoren. *"Het is goed om te verantwoorden, maar ik verwacht eigenlijk van de provincie meer een faciliterende rol dan een kritische blik. Organisaties zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Landschap Noord-Holland zijn opgericht om natuur te beschermen"* (Respondent Natuurmonumenten). Het wordt daarom van belang geacht om problemen rondom natuurkwaliteit gezamenlijk, in gesprek, op te lossen. Beheerders verschillen van mening over de vraag of provincie beheerders met elkaar zou moeten vergelijken. Volgens de respondent van Landschap Noord-Holland is dit mogelijk omdat beheerders vaak dezelfde soort terreinen beheren. Beheerders zouden van elkaar kunnen leren. Volgens de respondent van Natuurmonumenten kan je zo echter vreemde concurrentie creëren tussen beheerders, terwijl het huist belangrijk is dat natuurbeheerders één stem hebben. *"Het is voor de buitenwereld goed als natuurbeheerders 1 stem hebben. [...] Het is moeilijk om beheerders te vergelijken en het is onwenselijk. Je gaat al snel zwarte pietten. Het is goed om het er met elkaar over te hebben. Maar je komt elke keer op neer dat elk gebied verschillend is. Het is beter om per gebied te kijken"* (respondent Natuurmonumenten).

De natuurdialog leidt tot een goede relatie, een gedeelde probleemdefinitie en gedeeld eigenaarschap van beheeruitdagingen

Met de geïnterviewde beheerders is ook gesproken over de opbrengsten van de natuurdialog. Grofweg kunnen er drie opbrengsten genoemd: een goede relatie, een gedeelde probleemdefinitie tussen beheerder en provincie, en gedeeld eigenaarschap rondom beheeruitdagingen. Alle drie de beheerders vinden dat de verschillende contactmomenten bijdragen aan goede relatie tussen beheerder en provincie (op bestuurlijk niveau). *"Het zijn hele korte lijntjes. [...] Je weet elkaar te vinden"* (respondent Stichting De Hooge Weide). Ook helpen ambtenaren van de provincie de beheerders met procesondersteuning, bv. bij het aanvragen van subsidies en vergunningen. Dit is met name fijn voor particulieren, die minder capaciteit hebben en minder goed bekend zijn met beleidsprocessen. Sommige beheerders hebben ook een goede relatie met de ambtenaren van de provincie omdat zij vroeger met elkaar hebben gewerkt of elkaar kennen via hun eigen netwerk. Alhoewel de relatie goed is, moet hierbij wel de kanttekening worden geplaatst dat de relatie met de provincie afhankelijk is van het niveau. Zo noemt de respondent van Stichting De Hooge Weide dat zij twee verschillende relaties met de provincie heeft: een goede relatie met de ambtenaren die over natuur gaan maar een moeizame relatie met het politiek niveau van de provincie, met name omdat de Stichting geen nieuwe grond kan verwerven omdat afwaardering van grond geschiedt op basis van taxatie van de 'natuurwaarde' in relatie tot de landbouwkundige waarde. Dit leidt tot een veel lagere subsidie i.p.v. de 85 % die voorheen altijd werd vergoed.

Ook vinden beheerders dat de contactmomenten, met name (PAS) veldbezoeken, bijdragen aan gedeelde probleemdefinitie: een gezamenlijk beeld over welke maatregelen er nodig zijn om kwaliteit in een goed te verbeteren. Met name de veldbezoeken dragen ook bij aan gedeeld eigenaarschap: provincie meer betrokkenheid bij, en meer gevoel bij, een gebied. Omdat bij de PAS-veldbezoeken een groep deskundigen samen het gebied in gaat en kijkt naar oplossingen leidt het ook tot een gezamenlijk beeld over welke maatregelen nodig zijn om de kwaliteit te verbeteren in het gebied (respondent Landschap Noord-Holland). Door de respondent van Natuurmonumenten wordt genoemd dat het waardevol zou zijn als de provincie de inzichten van de PAS-veldbezoeken thematisch naar een hoger abstractieniveau zou tillen (bv. per type gebied), en de bevindingen aan de politiek zou voorleggen.

Beheerders is ook gevraagd of zij leren van de contactmomenten. Dit is afhankelijk van het type bijeenkomst. Zo wordt er beleidsmatig geleerd of inhoudelijk geleerd van bijeenkomsten waar externe deskundigen bij worden gehaald (bv. inrichtingsprocessen). Maar bij veel gesprekken zijn de gecertificeerde beheerders zelf de experts die de kennis aanbrengen. De provincie zou het leren van

beheerders onderling kunnen stimuleren door bijeenkomsten te organiseren en thematisch onderwerpen te behandelen (bv. pitrus problematiek).

Het goede gesprek als nieuw onderdeel van de Natuurdialog

Het goede gesprek wordt één keer per jaar georganiseerd, per beheerder en per beoordelingsgebied. Zoals boven genoemd vindt er gedurende het hele jaar een doorgaande dialoog met beheerders plaats. Wat het goede gesprek anders maakt dan andere gesprekken is dat het gebaseerd is op analyse van de monitoringsgegevens. Voor iedere beheerder is een beoordelingsgebied geselecteerd waar het gesprek over zal gaan. Beoordelingsgebieden zijn een aantal jaren geleden gekozen. De provincie is toen in zes fysisch-geografische gebieden verdeeld. De beheerders moeten hun monitoringsplanning op dat gebied afstemmen en de monitoring van dat gebied in orde hebben. De keuze van de provincie voor het gebruik van beoordelingsgebieden heeft met capaciteit te maken en zorgt ervoor je inhoudelijk een zinvolle beoordeling kunt maken.

De provincie analyseert de monitoringsgegevens die door beheerders zijn ingevoerd in het NDFD met de rekentool (voor onderdeel flora en fauna), met daarin een analyse van zwakke en sterke gebieden op een bepaald onderdeel (bv. op voorkomen flora en fauna). Tijdens het overleg presenteert de provincie de analyse en dit vormt de basis voor een inhoudelijk gesprek. Beheerders worden gevraagd op de analyse te reageren. Herkennen jullie dit beeld? Heeft de provincie gegevens gemist? Waar liggen (extra) kansen of verbeterpunten om doelstellingen te bereiken? Welke maatregelen kunnen er worden getroffen? Hoe kan de provincie hierbij helpen? Zijn er veranderingen in beleid nodig? De provincie ziet het goede gesprek als inhoudelijk van aard i.p.v. controlerend. Monitoringsgegevens worden gebruikt als goede ingang voor een gesprek, niet om beheerders op af te rekenen. Processen rondom goede gesprek zijn begin 2019 opgestart en in het voorjaar van 2019 zijn de eerste gesprekken gevoerd.

Ervaringen en opbrengsten van het goede gesprek

Twee van de geïnterviewde respondenten waren aanwezig bij het goede gesprek over het duingebied. Zij vonden het een prettig gesprek en ervoeren een goede sfeer, met heldere toelichting en ideeën uitwisseling. Ook vonden zij het fijn dat de gesprekken een-op-een zijn zodat je als beheerder open kunnen zijn. *“Een goed gesprek is dat je in vertrouwen met elkaar kunt spreken. Een goed gesprek blijft ook intern want dan kan je open zijn”* (respondent Natuurmonumenten). Respondenten noemen ook dat de eerste gesprekken nog vrij procedureel waren. Er is veel tijd besteed aan het afstemmen van informatiestromen. Dit komt o.a. omdat de juiste en complete data niet in de NDFD aanwezig door problemen datasynchronisatie NDFD met SOVON en waarneming.nl. Dit heeft er wel toe geleid dat dit onderwerp wordt geadresseerd.

De afstemming tussen monitoringsprocessen provincie en beheerders kan bij de nieuwe SNL-periode beter. Zo noemt de respondent van Natuurmonumenten dat de monitoring van hun gebieden – met daaraan gekoppeld de beheercyclus en kwaliteitstoetsen - voor zes jaar vaststaat en ze hier deze periode niet meer in kunnen schuiven. Alhoewel afstemming nu een aandachtspunt is wordt verwacht dat dit in de toekomst minder zal spelen. Zo zullen de monitoringsinspanningen van Stichting De Hooge Weide en de provincie beter op elkaar af worden gestemd in de toekomst. *“De provincie monitort ook in het gebied. [...] De monitoring inspanning gaat nu beter op elkaar afgestemd worden. Dat is positief”* (respondent Stichting De Hooge Weide).

Beheerders noemen wel dat het belangrijk is kritisch kijken naar de toegevoegde waarde van het goede gesprek t.o.v. andere contactmomenten. *“We hebben op verschillende momenten contact met hun [de provincie] bv. voor Natura 2000. Op allerlei plekken zien we ze. [...] Dat is het zoeken naar wat is nou het doel van zo'n goed gesprek?”* (respondent Natuurmonumenten). Beheerders erkennen de toegevoegde waarde van het goede gesprek als dit op een hoog abstractieniveau wordt gevoerd en als signaleringsinstrument wordt ingezet. Volgens de beheerders zou het nuttig zijn om het gesprek op een hoog abstractieniveau te voeren en om als provincie de inzichten uit verschillende gesprekken samen te voegen, te abstraheren en terug te koppelen naar de politiek. Bij het laatste is het ook belangrijk om zowel naar de rol van beheerders als naar de rol van de provincie te kijken in het realiseren van de kwaliteitsdoelen.

Tot slot noemt een enkele beheerder ook nog dat het voorjaar geen geschikte periode is voor het goede gesprek i.v.m. drukte buitenwerk beheerders.

Overige bevindingen

Monitoring en het goede gesprek richten zich puur op ecologie. Beheerders dragen ook bij aan maatschappelijke betrokkenheid bij natuur (bv. door excursies en openheid van het gebied). Sommige beheerders, zoals Natuurmonumenten, monitoren ook op maatschappelijke betrokkenheid (bv. tevredenheidsonderzoek en tellingen aantal wandelaars en fietsen). De provincie vraagt niet naar deze gegevens en maakt hier dus ook geen gebruik van.

Externe condities zijn in veel gevallen bepalend voor de kwaliteit van een gebied. Beheerders vinden bronbeleid – het verminderen van uitstoot aan de bron – daarom van groot belang en hier kan de provincie een grotere rol in spelen. Bronbeleid kan o.a. worden gestimuleerd door bevindingen van veldbezoeken en goede gesprekken te abstraheren en te adresseren op provinciaal en landelijk niveau.

Ook kan de provincie volgens enkele beheerders een rol spelen in het stimuleren van structureel beleid om exotenproblematiek tegen te gaan. Zo kost prunusbestrijding bijvoorbeeld veel geld en tijd en is het voor effectief doelbereik noodzakelijk om maatregelen gedurende meerdere jaren door te zetten. In veel gevallen is het afhankelijk van de politieke agenda of hier geld voor wordt vrijgemaakt. Bij dergelijke onderwerpen is het nuttig beleid voor een lange termijn vast te zetten.

Tot slot is genoemd dat de provincie een belangrijke rol speelt in het afmaken van het NNN. *“Zodat het echt robuust wordt. Daar moet provincie aan trekken. Het is landelijk beleid dat nu echt afgemaakt moet worden. Niet meer op vrijwillige basis”* (respondent Natuurmonumenten). De provincie kan dit actief stimuleren en anderen hierin faciliteren. Volgens de respondent van Stichting De Hooge Weide vereist dit ook dat zij de subsidie van 85% voor de waardevermindering van aangekochte landbouwgrond naar natuurbestemming weer herintroduceren. *“Een rol van de provincie is het NNN afmaken en daar slagen ze niet in. Daarmee zitten ze hun eigen doelen in de weg maar ook onze doelen. Wij willen robuuste weidevogelgebied realiseren maar lukt niet”* (respondent Stichting De Hooge Weide). Het is volgens hem nu een ondoorzichtig proces, niet transparant hoe natuurwaarde getaxeerd wordt. De – in de ogen van Stichting De Hooge Weide – subjectieve bepaling van de natuurwaarde maakt dat de subsidie onvoldoende is voor de Stichting om meer grond voor natuur te verwerven, aldus de respondent.

4.4 Project kwaliteitsimpuls in de provincie Gelderland

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de ervaringen van de provincie Gelderland met de monitoring en handhaving van het beheer van bestaande natuurgebieden binnen het Natuurnetwerk (4.4.2). Vervolgens gaan we nader in op een concreet experiment in Gelderland rondom de kwaliteitsverbetering van de (N 12.01) graslanden (4.4.3).

4.4.2 Strategie monitoring en handhaving beheer van de provincie Gelderland

Gelderland heeft 132.000 ha natuurgebied (in het Natuurnetwerk), daarvan is 86.942 hectare natuurgebied met een SNL-beheersubsidie (BIJ12, 2017). Beheerders met SNL-subsidie in het Natuurnetwerk in de provincie zijn: de grote beheerders Staatsbosbeheer (SBB), Natuurmonumenten, Gelders landschap en kastelen (GLK) en Nationaal Park Hoge Veluwe, met gezamenlijk het grootste areaal; en particulieren, met geen groot areaal, maar wel een groot aantal eigenaren (3.000 ha). Er zijn 5 natuurcollectieven in Gelderland, o.a. de Unie van Bosgroepen. Ook zijn er beheerders die geen SNL-beheersubsidie krijgen, zoals Defensie, Rijkswaterstaat, Gemeenten en Kroondomeinen. De provincie ziet de relatie met de beheerders als een partnerschap. Dat past in de cultuur van de vorige coalitie om het natuurbeleid in partnerschap met de maatschappelijke partijen op te willen pakken (zie bijv. de beleidsuitwerking Natuur en Landschap, provincie Gelderland, 2013). Het is vooral een partnerschap met vertegenwoordigers van de grote beheerders en de collectieven. De organisatie van het beheer in Gelderland is een ‘piramide’: achter de contactpersonen bij de grote beheerders en collectieven zit een vertakking van beheereenheden, particulieren en pachters en de provincie onderhoudt geen relatie met al deze afzonderlijke beheerders.

In het Natuurbeheerplan 2019 staan de uitgangspunten en kaders voor de uitvoering van het natuur- en landschapsbeheer. “Het Natuurbeheerplan geeft aan waar welke beheerwaardige natuur aanwezig

is en welke beheerdoelen hiervoor gelden. Daarnaast financiert de provincie een aanzienlijk deel van de kosten voor de ontwikkeling en het beheer van natuur door middel van subsidies. Het Natuurbeheerplan vormt de basis voor de aanvraag van deze subsidies”, o.a. de SNL-subsidies (provincie Gelderland, 2018).

Er zijn veel verschillende contacten tussen de provincies en de beheerders, bijvoorbeeld via twee accountmanagers die de contacten onderhouden met de TBOs en de particulieren. Het aantal contactmomenten tussen de accountmanagers en de beheerders verschilt per TBO. De accountmanager en beheerders hebben verschillende keren per jaar, in sommige gevallen maandelijks, een regulier overleg over de verschillende zaken die spelen, bijvoorbeeld over SNL, nieuwe natuur, erfgoed of praktische zaken. Er zijn daarnaast themagerichte specifieke contacten tussen de provincies en beheerders, bijvoorbeeld over Natura 2000 en monitoring (bron respondent). Daarnaast is er een infrequent overleg tussen provincie en meerdere TBOs.

Vertrouwen en gesprek als uitgangspunt

In het contact tussen de provincie en de beheerders is ‘vertrouwen en gesprek’ het uitgangspunt. ‘Daadwerkelijke handhaving’ is daarom eigenlijk geen onderdeel van de strategie voor beheer in Gelderland, dat past niet bij de cultuur van partnerschap en de provincie acht het ook niet haalbaar om te handhaven op de uitvoering van het beheer, gezien de omvang van het areaal dat in beheer is en de versnippering van het eigendom en de beheerders.

In de provincie Gelderland vindt de monitoring plaats volgens de landelijke SNL-systematiek. Beheerders monitoren volgens een vaste planning en aan de hand van het SNL-monitoringsprotocol, waarbij alle natuur eens in de zes jaar aan bod moet komen; en zij sturen deze gegevens naar de provincie en de NDFF. Voor de beoordeling van de kwaliteit van de natuur is de provincie in 2017 begonnen met het opstellen van enkele gebiedsrapportages volgens de landelijke systematiek van rapportagegebieden (met daaraan gekoppeld het goede gesprek). De provincie heeft uit deze proef geconcludeerd dat de rapportages erg tijdrovend zijn. Gelderland zou jaarlijks over 20 gebieden moeten rapporteren en bovendien bieden de rapportages volgens de provincie weinig handvatten om het gesprek aan te gaan met beheerders over het verbeteren van de kwaliteit van het beheer. Per rapportagegebied gaat het namelijk om meerdere beheertypen en het kwaliteitsoordeel is gebaseerd op gemiddelde uitspraken over die beheertypen.

Vervolgens heeft de provincie overwogen hoe de provincie dan wel iets kan zeggen over kwaliteit. De provincie heeft toen besloten te gaan kijken naar de kwaliteit van verschillende beheertypen en hierover het gesprek aan te gaan met de beheerders. Er is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van drie beheertypen namelijk akkers t.b.v. akkervogels (beheertype N.1205), graslanden (N12.02) en nat schraalland en vochtig hooiland (N10.01 en N10.02) . Naar aanleiding van het onderzoek is er in 2019 is een project gestart naar rondom graslanden N12.02 en hier gaan de nader op in de volgende paragraaf.

4.4.3 Project kwaliteitsimpuls N12.02 graslanden

Aanleiding en opzet project

De provincie heeft een onderzoek uitgezet bij bureau ATKB naar de kwaliteit van verschillende beheertypen graslanden³⁴ op basis van SNL-monitoringsgegevens voor flora en fauna. Uit het onderzoek bleek dat met name de 12.02 Graslanden achterbleven. De achtergrond van het onderzoek was de wens om te verkennen hoe je de SNL-monitoringsgegevens kunt verwerken tot goede informatieproducten voor bijvoorbeeld bestuurders, maar ook voor het goede gesprek met terreineigenaren en evaluatie van het gevoerde beheer (ATKB, 2018). Op hectare niveau is het aantal kwalificerende soorten geteld (0 tot 3).

De uitkomsten van het onderzoek zijn aan de beheerders gepresenteerd. Van elk perceel kruiden en faunarijk grasland N12.02 werd, als er data beschikbaar waren, op hectareniveau het aantal kwalificerende soorten (0-3) per beheerder weergegeven. De beheerders waren het niet helemaal

³⁴ (N10.01 Nat Schraalland; N10.02 Vochtig Hooiland; N11.01 Droog Schraalland; N12.01 Bloemendijk; N12.02 Kruiden en faunarijke graslanden; en N12.03 Glanshaverhooiland),

eens met de uitgangspunten van het onderzoek en met de geschiktheid van het onderzoek en de data om uitspraken te doen over de vraag of de kwaliteit voldoet of niet³⁵. De beheerders waren verder graag vanaf het begin betrokken geweest. Beheerders doen zelf ook analyse over hun monitoringsgegevens, en ze hadden dan relevante zaken met betrekking tot de monitoring eerder in kunnen brengen. Provincie en beheerders werden het erover eens dat de kwaliteit van N12.02 graslanden beter kan. Kwaliteit van de graslanden blijft niet achter omdat beheerders hun afspraken t.a.v. uitvoering beheer niet zijn nagekomen, maar omdat bestaande beheermaatregelen onvoldoende zijn om gewenste kwaliteit te realiseren. Zo ontstond het idee om in een project samen te gaan werken aan de verbetering van de kwaliteit van N12.02 graslanden. Dit onderzoek is uitbesteed aan een ecologisch adviseur (Karl Eichhorn), die eerder onderzoek heeft gedaan naar de kwaliteitsverbetering van graslanden.

Het doel van het project is om samen met beheerders meer soortenrijkdom aan kruiden en mossen te creëren door aanvullend beheer. Met het afgesproken 'verschralende hooilandbeheer' - een beheer van maaien en afvoeren, zonder bemesting plaatsvindt - wordt namelijk wel verschraling bereikt, maar niet altijd de gewenste soortenrijkdom. Bepaalde grassen gaan dan domineren, de zogenaamde witboldominantie. Daarnaast heeft de provincie heeft ook als ambitie om in Gelderland veel bloemrijke natuur te creëren, wat (naast het ecologische doel) een manier is om aan te sluiten bij maatschappelijke beleving van natuur.

Het besluit om van start te gaan met project kwam in januari 2019. Het project is een experimentele aanpak met verschillende maatregelen op percelen, waarbij de effectiviteit van de maatregelen vergeleken wordt. De beheerders die meedoen zijn SBB, Natuurmonumenten, Geldersch Landschap en Kastelen (GLK) en later de Unie van Bosgroepen. Het project draait om kennisontwikkeling: er vindt 3 jaar lang monitoring plaats van de verschillende maatregelen, met als doel daarna de maatregelen uit te rollen naar geschikte andere N12.02 graslanden in de provincie Gelderland. Een van de resultaten van het project zal een praktijkgids zijn. Er worden daarnaast bordjes geplaatst bij de braak liggende percelen met informatie over wat er met dit perceel gebeurt, om het publiek te informeren. De beheerders hebben percelen aangedragen die mee kunnen doen in de proef. Op deze percelen worden de volgende combinaties van maatregelen genomen:

- Zwarte braak
- Opbreken van zoden (op Natura2000-gebieden waar zwarte braak niet is toegestaan)
- Kruidenrijk maaisel opbrengen
- Maatregelen 1 en 2 kunnen gecombineerd worden met 3.

De provincie financiert het project. Dat is een eenmalige investering van ca 200.000 euro, waaronder 75.000 euro voor de maatregelen. De maatregelen worden genomen door de beheerders en de pachters op de percelen in de proef. Pachters ontvangen een tegemoetkoming voor het mislopen van inkomsten (ze lopen bijvoorbeeld inkomsten mis wanneer ze niet maaien en afvoeren) en voor het mislopen van de GLB-vergoeding (braak liggende percelen komen niet in aanmerking voor GLB vergoeding). De provincie huurt een ecooloog in voor kennisinbreng en coördinatie van het project en doet begeleidend onderzoek naar succes- en faalfactoren.

Aangedragen percelen in het project³⁶

In totaal doen 75 percelen mee in de proef, een totaal van 86 hectare (zie tabel 4.2). Het totaal aan N12.02 graslanden in Gelderland beslaat circa 9.000 hectare. Er zijn ook percelen bij die het al wel goed doen. Daarnaast kunnen sommige percelen worden opgehoogd naar een andere beheertype.

³⁵ Dit is in de interviews geïllustreerd. Bijvoorbeeld: het onderzoeksbureau had alleen gegevens gebruikt over het voorkomen van SNL flora en fauna soorten. De conclusie was: er komen weinig SNL soorten voor. Er waren geen gegevens over de structuur en de dekking van kruiden gebruikt, terwijl die ook nodig zijn om te kunnen zeggen of een perceel voldoet aan een bepaald type. Bij Staatsbosbeheer (SBB) kwam erbij dat ze in de jaren waar ATKB naar keek op een andere manier hadden gemonitord, namelijk alleen op bijzondere soorten in plaats van op alle soorten die onder SNL vallen. Dat vertekende de uitkomst: in het onderzoek kwamen de waarden bij sommige soorten op 0 te staan, terwijl die niet waren gemonitord. Landelijk is afgesproken dat er 20% dekking van kruiden en grassen moet zijn³⁵. Het maakt daarbij niet uit welke soorten dat zijn, het mogen ook allemaal paardenbloemen zijn. Wanneer je als beheerder de beoogde maatregelen hebt uitgevoerd, en het beheertype er ligt, voldoet het.

³⁶ De Unie van Bosgroepen hebben we helaas niet gesproken, het aantal percelen van de Unie van Bosgroepen in de tabel is een inschatting van een andere respondent.

Tabel 4.2 Percelen in de proef

Beheerder	Aantal percelen	Locaties	In pacht?	Methode 1 of 2
Natuurmonumenten	42	Beheereenheid Zuid Veluwe en IJsselvallei (20), Achterhoek (20) en Noord-west Veluwe (2)	Ja, 20 percelen, van 3 pachters (een met 18 percelen)	Beide
SBB	10-12	Beheereenheid Rivierengebied Oost, Achterhoek en Veluwe	Nee	Beide
GLK	6	3 percelen De Haere, 1 in de Achterhoek, 1 bij Batenburg	Ja, alle percelen in pacht	Alleen zoden openbreken (geen braak)
Unie van Bosgroepen	15 a 20 ³⁷	-	-	-

Bij het aandragen van de percelen was de uitdaging om op korte termijn voldoende pachters te vinden die mee zouden willen en kunnen doen in de proef. Het besluit om met het project te starten werd genomen in januari 2019 en de eerste maatregelen m.b.t. de zwarte braak percelen moesten al genomen zijn voor 15 mei 2019. Staatsbosbeheer heeft uiteindelijk geen percelen met pachters aangedragen. Om pachtpercelen mee te kunnen laten doen zou Staatsbosbeheer de pachtcontracten daarop hebben willen aanpassen, en dit had dan al in oktober 2018 gemoeten. GLK heeft wel percelen met pachters aangedragen, maar heeft de zwarte braak percelen teruggetrokken, omdat er vanuit RVO niet op tijd uitsluitel kwam dat die daarmee akkoord ging. Wanneer pachters percelen braak leggen zonder instemming van RVO riskeren ze een boete.

Ervaringen

De respondenten ervaren de projectaanpak als stimulerend en praktijkgericht. Het project werkt stimulerend voor beheerders omdat het gezamenlijk met andere beheerders en de provincie wordt opgepakt, er deskundige ondersteuning is, en samen wordt geïnvesteerd in kennis en betere beheermaatregelen. Ook stimulerend is de financiering van de provincie voor de eenmalige impuls. De provincie overweegt om, wanneer uit de pilot het nut daarvan blijkt, bij de uitrol over de N12.02 graslanden in Gelderland voor de eenmalige investeringsmaatregelen (zwartbraak en inbrengen maaisel) subsidie beschikbaar te stellen. Iets dat ook als stimulerend werd ervaren is dat de percelen die nu een impuls krijgen in de proef op de kaart van het nieuwe ontwerp natuurbeheerplan 2020 konden blijven. Het uitgangspunt van de kaart was alleen percelen op te nemen die al kwalificeren of die binnen 6 jaar (de looptijd van SNL) hoogstwaarschijnlijk gaan kwalificeren. Wel is de aanpak van kwaliteitsverbetering van beheertypen in projecten een smalle insteek. Andere beheertypen krijgen minder aandacht. Ook is er geen goed gesprek meer over hoe je monitoringsgegevens kunt verwerken tot goede informatieve producten en over (rapportage)gebieden tussen de provincie en beheerders, omdat die aanpak is verlaten. Beheerders willen ook nog steeds over gebieden praten. En de vraag van sommige beheerders is: wat is nu 'het goede gesprek'?

De relatie met de pachters is voor de beheerders belangrijk. Voor de TBOs hebben de pachters verschillende betekenissen, bijvoorbeeld de inkomsten die ze uit pacht halen, of een historische betekenis: bijvoorbeeld bij landgoederen zitten pachters al generaties lang op de terreinen en dit is deel van het erfgoed. Beheerders willen eventuele verandering in het beheer dus graag in overleg met en samen met pachters doen. Bijvoorbeeld afstemmen hoe het past bij natuur - inclusieve landbouw. Vooral wanneer de "zwarte braak" methode er als ecologisch het meest effectief uit zou komen zou dit verschil in betekenis dat wordt gehecht aan de relatie met pachters een rol kunnen gaan spelen: de zwarte braak methode is voor pachters ingrijpender dan alleen zoden openbreken, omdat ze bij deze methode niet kunnen maaien en afvoeren en inkomsten mislopen. De vraag is of pachters bij uitrol van de pilot op grote schaal geïnteresseerd zullen zijn om dit als maatregelen toe te passen. Aan de andere kant gaat het in principe om een eenjarige maatregel, en als pachters hiervoor een jaar lang vergoed worden is het wellicht niet zo'n groot probleem.

³⁷ Inschatting respondent Natuurmonumenten

Een kanttekening van de Gelderse project aanpak, is dat het gaat om extra financiering, van extra maatregelen, bovenop de afgesproken SNL maatregelen, om meer kwaliteit te halen. De provincie financiert het project. Dat is een eenmalige investering van ca 200.000 Euro, waaronder 75.000 euro voor de maatregelen, voor 'slechts' 86 hectare. Net eventuele opschaling naar andere N12.02 graslanden in de provincie (totaal 9.000 hectare) is dus best een kostenpost gemoeid. Dit zou zeker het geval zijn indien uit ervaringen en resultaten blijkt dat de maatregelen niet eenmalig – zoals in principe de bedoeling is – maar met meer regelmaat moeten worden geïmplementeerd om de kwaliteit van graslanden op peil te houden. De beheerders menen dat ook er, bij de eventuele uitrol van de 'zwarte braak' methode, aandacht moet zijn voor de effecten van deze methode, zoals de negatieve gevolgen t.a.v. klimaat en CO₂ opslag. Bij braakleggen komt er CO₂ vrij uit de bodem. Bovendien zijn er ook negatieve ecologische effecten. Zo is een braakliggend perceel tijdelijk niet beschikbaar voor insecten en kan het gevolgen hebben voor andere diersoorten, zoals reekalfjes die in het gras liggen.

4.5 Handhaving kwalitatieve verplichtingen in de provincie Utrecht

4.5.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op het beheer van het Natuurnetwerk in de provincie Utrecht. In par 4.5.2. behandelen we de algemene strategie van de provincie Utrecht rondom monitoring en handhaving binnen het Natuurnetwerk. In par 4.5.3 gaan we nader in op de concrete ervaringen rondom handhaving van de kwalitatieve verplichtingen die rusten op een aantal gebieden binnen het Natuurnetwerk in Utrecht.

4.5.2 Strategie monitoring en handhaving natuurbeheer in de provincie Utrecht

Het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) vormt de basis van het beleid rondom beheer. Op 31 december 2017 lag in Utrecht in totaal 18.637 hectare grond waarvoor subsidie voor natuurbeheer onder de SNL werd ontvangen door eigenaren (Ministerie van LNV IPO en BIJ12, 2018).

De provincie Utrecht heeft de doelen van haar natuurbeleid verwerkt in de Natuurvisie (2016). Met de Natuurvisie heeft de provincie een hoog ambitieniveau voor het natuurbeleid in de provincie geformuleerd. Het beleid van de Natuurvisie is verder uitgewerkt in de Realisatiestrategie Natuurvisie (2017). In de Realisatiestrategie is het doel van het natuurbeleid in Utrecht omschreven als het 'bijdragen aan een stijgende lijn voor de Utrechtse biodiversiteit, zodat meer soorten richting een gunstige staat van instandhouding gaan' (Provincie Utrecht, 2017). Om dit doel te kunnen bereiken heeft de provincie vijf pijlers opgesteld, namelijk:

- Natuur in een robuust netwerk
- Natuur met kwaliteit
- Beleven en betrekken
- Naar duurzame financiering en benutting
- De balans bewaken

Monitoring en handhaving van natuurbeheer raakt vooral aan de 1^e en 2^e pijler van de Natuurvisie (2016). In de eerste pijler streeft de provincie drie doelen na: het ontwikkelen van nieuwe natuur, het veiligstellen van het huidige natuuroppervlak en het verbinden van gebieden met natuurwaarden (Provincie Utrecht, 2016). In de tweede pijler onderscheidt de provincie ook drie doelen: het bestendigen van natuurkwaliteit (in gebieden waar de kwaliteit al op orde is), het verbeteren van natuurkwaliteit (in gebieden waar de kwaliteit nog onvoldoende is), en het beschermen van soorten. Volgens de provincie krijgen weidevogelreservaten een kwaliteitsslag en natuurgebieden van relatief lage kwaliteit worden opgewaardeerd (Provincie Utrecht, 2016).

Flexibele sturingsstrategie

Om deze doelstellingen te bereiken heeft de provincie haar sturingsstrategie beschreven in de Natuurvisie (2016). Sinds de verschuiving van verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid naar de

provincies neemt Utrecht meer regie dan voorheen. Om haar doelen te bereiken zet de provincie waar het kan in op samenwerking en ondersteuning (via 'het Utrechts Model'), en als het moet voert zij meer nadrukkelijk de regie en kan ze bijvoorbeeld inzetten op een scheidsrechtersrol. De provincie doet dit aan de hand van een flexibele sturingsstrategie. Dit houdt in dat de provincie per geval bepaald welke rol zij inzet om maatwerk te leveren, en haar rol kan aanpassen indien een gekozen rolopvatting niet het gewenste resultaat oplevert.

Op gebied van natuurbeheer past de provincie deze sturingsstrategie ook toe. In het Supplement monitoring en bijsturing (2019) beschrijft de provincie o.a. hoe zij de monitoring en bijsturing in de beheerketen aanpakt. Het beheer wordt in Utrecht gevoerd door terreinbeherende organisaties (TBO's) en particuliere eigenaren. Particuliere eigenaren met minder dan 75 hectare grond die subsidie ontvangen moeten in Utrecht lid zijn van een natuurcollectief, het contact met de provincie loopt dan via het collectief. Jaarlijks voert de provincie een gesprek ('het goede gesprek') met de grote natuurbeheerders en de natuurcollectieven over de subsidie en het gevoerde beheer. De TBO's en collectieven voeren zelf de SNL-monitoring (ecologische monitoring) uit op hun eigen terreinen, deze SNL-monitoring wordt gefinancierd middels een toeslag in de SNL. De resultaten van de SNL-monitoring door beheerders worden gebruikt in de driejaarlijkse Rapportage Natuur van de provincie. Verder wordt bij de omzetting van landbouwgrond naar (nieuwe) natuur via de SKNL de afwaardering van de grond uitbetaald via een subsidie voor functieverandering, onder de voorwaarde dat de nieuwe natuurgrond wordt vastgelegd in een kwalitatieve verplichting (KV). Een KV is een afspraak om iets toe te staan, of om iets niet te doen, met een gebouw of stuk grond. Deze verplichting op de grond of het gebouw moet door de notaris worden vastgelegd in een notariële akte én moet worden ingeschreven in de openbare registers (Kadaster). Toekomstige eigenaren van het onroerend goed zijn dan van rechtswege (automatisch) gebonden aan de KV (artikel 6:252 BW). In geval van omzetting van landbouwgrond naar natuur met een KV mag de grond niet meer worden gebruikt ten behoeve van de landbouw, en alles wat de ontwikkeling of instandhouding van het betrokken natuurtype op het natuurterrein in gevaar brengt of verstoort dient dan nagelaten te worden. De provincie Utrecht begeleidt deze KV-houders, controleert de naleving van de KV's, en kan eventueel handhavend optreden indien KV's voor natuur niet worden nageleefd. Eigenaren van de percelen kunnen een SNL-beheersubsidie aanvragen, maar dit hoeft niet.

4.5.3 Handhaving kwalitatieve verplichtingen

Achtergrond

In de provincie Utrecht zijn op dit moment ongeveer 100 KV's gevestigd, deze liggen voornamelijk op gronden van particulieren. Dit komt doordat verreweg de meeste KV's (vanaf 2000) gevestigd zijn bij het verlenen van een subsidie voor functieverandering (van landbouwgrond naar natuur). Vastlegging van een kwalitatieve verplichting is hierbij een voorwaarde voor functieverandering en de daarbij behorende afwaardering. Bij functieverandering wordt maximaal 85% van de oorspronkelijke (agrarische) grondwaarde uitbetaald aan de eigenaar via een SKNL-subsidie, die zich daarna moet houden aan de voorwaarden van de KV. In het verleden maakten vooral particulieren gebruik van deze regeling. De laatste jaren maken ook TBO's gebruik van deze regeling en worden ook KV's gevestigd bij de verkoop door de provincie van natuurgronden of nog tot natuur te ontwikkelen gronden. Hierdoor neemt het aantal KV's op gronden van TBO's de laatste jaren wel snel toe. Een goed overzicht van de verdeling tussen gronden van particulieren en TBO's met KV's ontbreekt omdat de KV's die bij grondtransacties zijn gevestigd (betreft vaak TBO's) nog niet in de provinciale natuurdatabase zijn ingevoerd.

De handhaving op KV's is een relatief nieuwe aanpak binnen de provincie. In 2017 heeft de provincie de vestiging van en controles op KV's overgenomen van de RVO. Na de overname bleek dat de administratie van de KV's en het natuurbeheer op de gronden met KV's niet altijd goed ging. Zo misten er soms kaarten met aanduiding van de KV-gronden, of kwamen de natuurtypen op de kaarten niet overeen met de natuurtypen in het veld.

De meeste KV's in de provincie zijn gevestigd op graslanden (voormalige landbouwgrond), en hier kwamen ook de meeste problemen in het beheer voor. Zo werden de voorwaarden van de KV's niet altijd nageleefd door beheerders, zoals voortgezet landbouwkundig gebruik (beweiding en bemesting). De ambitie van de provincie was om in de gevallen van natuurbeheer waarbij het echt mis ging harder te kunnen optreden. Er waren voorbeelden van slecht natuurbeheer waar andere mensen in het gebied ook naar wezen, maar waar de provincie nooit helemaal uit kwam. Die extreme gevallen waren

een van de drijvende motivaties achter de nieuwe aanpak. Verder waren de formuleringen van de KV's vaak onduidelijk of verwarrend, waardoor ze minder goed handhaafbaar waren. Daarnaast was er tot dan toe geen vaste benadering of lijn om te controleren op KV's, waardoor controles vaak ad-hoc waren en weinig structureel. Deze situatie, in combinatie met de kwaliteitsslag die de provincie wil maken met haar natuurbeleid, was aanleiding voor de provincie om in te zetten op het controleren en handhaven van KV's.

Ontwikkeling handhavingsaanpak

In 2018 stelde de provincie daarom een projectteam in om een eenduidige lijn voor handhaving van KV's te ontwikkelen. In dit projectteam zitten een handhaver, twee ecologen, een jurist, en een aantal beleidsmedewerkers. De handhavingslijn voor KV's is tot op heden nog in ontwikkeling en kan worden aangepast indien het projectteam nieuwe situaties tegenkomt in het veld.

De handhavingslijn die is uitgezet door de provincie Utrecht omvat een aantal onderdelen. Zo zijn de formuleringen van de KV's aangepast door een jurist. De formuleringen van de oude KV's waren niet altijd eenduidig opgeschreven. Zo stond in de oude KV vaak 'landbouwkundig gebruik is niet toegestaan, tenzij in overeenstemming met de regeling'. Deze formulering zorgde voor verwarring of landbouwkundig gebruik wel of niet toegestaan was op de grond. In de nieuwe versie van de KV staat 'de eigenaar gebruikt het natuurterrein niet voor andere doeleinden dan voor de ontwikkeling danwel instandhouding van de/het betrokken Natuur- en landschaps-beheertype(n) en laat alles na wat de ontwikkeling dan wel instandhouding van de/het betrokken Natuur- en landschaps-beheertype(n) op het Natuurterrein belemmert, bemoeilijkt of verhindert'.

Verder heeft de provincie beheerlijnen opgesteld die zijn opgenomen in de nieuwe KV's. In deze beheerlijnen staat voor elk natuurype beschreven welk beheer men dient te voeren. Daarnaast is er voor de nieuwe aanpak een handhaver aangenomen die het veld in gaat om controles uit te voeren op de gronden met een KV. De handhaver controleert voornamelijk op het niet naleven van de voorwaarden van de KV zoals bemesting, beweiding en chemische onkruidbestrijding op gronden waar dat niet mag, en hij controleert of de natuurkwaliteit voldoet aan wat staat beschreven in de KV. Ter voorbereiding op de controle in het veld gebruikt de handhaver SNL-monitoringsgegevens en bekijkt luchtfoto's (tot wel 20 jaar terug) om de situatie te verkennen. Op de luchtfoto's kan de handhaver bijvoorbeeld zien of er vee op de gronden heeft gestaan of dat er is afgegraven. Bij controle door de handhaver wordt de grondeigenaar doorgaans een dag van tevoren gebeld dat de handhaver de volgende dag komt controleren op zijn gronden. De handhaver heeft verschillende methoden om te controleren of er wordt voldaan aan de voorwaarden van de KV. Zo gaat hij bijvoorbeeld te voet over een perceel en schrijft op welke soorten hij tegenkomt, aan de hand daarvan kan hij vervolgens een abundantie (telling) doen. Een uitgebreidere methode die ook wordt toegepast is het uitleggen van een grid met proefvlakken. Dat laat de provincie soms doen door een ecologisch adviesbureau. Naast de veldbezoeken ziet de handhaver ook veel vanuit de auto, bijvoorbeeld gevallen van beweiding en bemesting.

Stimuleren van beheerders

Met de handhavingsaanpak voor KV's worden beheerders op verschillende manieren gestimuleerd om het beoogde natuurype te behalen. In het begin lag de focus en prioriteit van de handhaving voor KV's vooral op de probleemgevallen. In de provincie waren enkele hardnekkige gevallen van slecht natuurbeheer waar de provincie iets aan wilde doen. Deze gevallen werden daarom als eerste aangepakt. De handhavingsaanpak begon dus vanuit een strengere en meer formele toon. Echter, naar aanleiding van ervaringen in de praktijk heeft deze aanpak zich ontwikkeld naar een meer begeleidende en adviserende houding van de handhaver. De strategie van de provincie is nu nadrukkelijk om ook langs te gaan in de gevallen waar het beheer wel goed gaat, omdat dit de beheerder kan stimuleren om het goed te blijven doen. Eén van de beheerders onderschrijft dit en geeft aan dat ze ook complimenten krijgen in gevallen dat het beheer goed gaat in een gebied. De handhavingsaanpak betreft dan ook een geleidende schaal van een begeleidende en adviserende houding naar meer controlerend en uiteindelijk handhavend. De handhaver past zijn houding aan op de situatie in het veld; als de natuurbeheerder het te bont maakt dan wordt de handhaver meer in de formelere rol gedwongen, bijvoorbeeld door een officiële brief te sturen. Maar er zijn ook natuurbeheerders die het goed doen en enthousiast zijn, en in die gevallen worden vooral warm-houd gesprekken gevoerd om waardering uit te spreken en beheerders te blijven stimuleren.

Anderzijds geeft een beleidsambtenaar van de provincie ook aan dat er in het projectteam voor de ontwikkeling van de handhavingsaanpak soms spanning is tussen de voorkeur van de medewerkers in het veld voor maatwerkoplossingen en de voorkeur van de beleidsmedewerkers voor een eenduidige strakke handhavingslijn. Met de ontwikkeling van de handhavingsaanpak is er wel meer duidelijkheid gekomen in de lijn die gevolgd wordt en zijn de uitgangspunten beter geformuleerd, waardoor de handhavers besluiten beter kunnen onderbouwen.

Verder verstuurt de provincie ook brieven met een aankondiging dat er voor de KV's gecontroleerd gaat worden op bemesting, hier gaat vooral een waarschuwendende werking vanuit. Deze waarschuwendende aanpak lijkt te werken, de handhaver geeft bijvoorbeeld aan dat er vorig jaar, toen er geen aankondigingsbrief was verstuurd, meerdere gevallen van bemesting op gronden met een KV zijn aangetroffen, terwijl er dit jaar tot nu toe nog maar één geval van bemesting is geconstateerd. In de meeste gevallen is een gesprek tussen de handhaver en de beheerder voldoende om het beheer bij te sturen wanneer dat nodig is, dat gebeurt in overleg. Eén van de beheerders geeft ook aan dat de benadering van de KV-handhavers niet direct heel formeel is. Volgens de beheerder hebben de handhavers een coöperatieve aanpak doordat ze van tevoren bellen, goed communiceren en met de beheerders in gesprek gaan. Volgens de handhaver is deze houding en het hebben van korte lijntjes met de beheerder een belangrijke succesfactor van de handhavingsaanpak. Eén van de beheerders geeft aan dat de handhavers van de provincie voor KV's hierin afwijken van de handhavers van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). De RUD voert volgens de beheerder alleen de handhavingstaak uit en is veel formeler, ook wanneer dat volgens de beheerder onterecht of onpraktisch is. De beheerder geeft aan dat met de provinciale handhavers voor de KV's beter overlegd kan worden om ergens een praktische oplossing voor te vinden. De provinciale handhaver zit dichter op de beleidsvorming en heeft meer ecologische achtergrondkennis dan de gemiddelde RUD-handhaver. Om de KV-houders te kunnen begeleiden en adviseren over het natuurbeheer heeft de KV-handhaver deze kennis ook nodig. Daarnaast geeft de handhaver voor KV's aan dat ook de houding in het veld belangrijk is om mensen te kunnen adviseren en begeleiden. Voorheen werd vaak met een meer formele en bestraffende houding opgetreden, daar hebben een aantal KV-houders een nare ervaring aan overgehouden en dat helpt niet bij het verbeteren van het natuurbeheer.

Sancties

In gevallen waarbij de voorwaarden van de KV niet nageleefd worden heeft de provincie diverse sancties tot haar beschikking. Deze sancties zijn vastgelegd in de KV-overeenkomst. Zo is in de overeenkomst bijvoorbeeld opgenomen dat de provincie nakoming van de voorwaarden kan vorderen bij de KV-houder. Bij het vorderen van nakoming door de provincie is de KV-houder verplicht om de niet-nakoming te staken op straffe van een dwangsom. Daarnaast kan de provincie bij aantasting van het natuurterrein vorderen dat het terrein in de oorspronkelijk staat wordt teruggebracht. Ook kan de provincie extra inrichtingsmaatregelen vorderen voor de 'gederfde' natuur(kwaliteit) bij het langdurig niet naleven van de KV. Deze vorderingen kunnen afgedwongen worden door het opleggen van een dwangsom (per tijdsperiode dat niet wordt voldaan). Normaliter kan alleen via het bestuursrechtelijke spoor een dwangsom worden opgelegd, maar door de vordering met dwangsom in de privaatrechtelijke KV-overeenkomst op te nemen heeft de provincie een aanvullend instrument ingebouwd waarmee ze naleving van de KV kan afdwingen en daar ook op kan handhaven. In geval van niet-nakomen dient de provincie de eigenaar eerst schriftelijk aan te manen om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. Als de eigenaar niet aan dit verzoek voldoet dan kan de provincie besluiten om de KV te ontbinden. In geval van ontbinding wordt de volledige som van de afwaardering teruggevorderd, plus 50% boete, plus de wettelijke rente. Dit is een zware sanctie, maar de consequentie is dat de provincie dan ook natuurgebied verliest. Het handhavingsteam is daarom geen voorstander van een dergelijke sanctie. Bovendien zijn er veel vermogende eigenaren van gronden met KV's die de KV heel graag zouden willen afkopen. Het ontbinden of afkopen van een KV door terugbetaling en een boete zou bovendien precedent kunnen scheppen voor volgende zaken. In gevallen dat de KV 'onhaalbare' natuurtypes bevat of de begrenzing van de KV onwerkbaar of onpraktisch is, probeert de provincie wel mee te denken met de eigenaren door aanpassing van de KV. Als eigenaren bijvoorbeeld zelf op een andere locatie nog grond hebben zonder KV dan kan de provincie die gronden soms tegen elkaar uitruilen. Echter, op dat andere stuk grond moet dan ook weer worden ingericht, en in een dergelijk geval van uitruil geeft de provincie geen subsidie meer aan de eigenaar om het opnieuw in te richten, dat is dan de sanctie.

Naast de directe sanctiemogelijkheden vanuit de KV zijn er in het geval dat er vanuit de SNL een beheersubsidie wordt verstrekt nog aanvullende sanctiemogelijkheden. Omdat deze casestudy ingaat op de systematiek van de KV's worden die sancties hier niet besproken.

Natuurkwaliteit

Eén van de redenen van de provincie om een handhaver in te zetten voor controles op KV's in Utrecht is de ambitie om een kwaliteitsslag te maken. Circa 50% van de nieuw ontwikkelde natuurterreinen in Utrecht sinds 1990 betreft kruiden- en faunarijk grasland. De natuurwaarde hiervan is relatief laag. Een belangrijk deel daarvan voldoet zelfs niet aan de omschrijving van kruiden- en faunarijk grasland. De ambitie is de kwaliteit van de kruiden- en faunarijke graslanden door goed beheer en het treffen van inrichtingsmaatregelen te verbeteren en voor zover mogelijk te ontwikkelen naar een hoger graslandtype. De controle op de naleving van de KV's draagt mede bij aan het verbeteren van het beheer.

Bij de handhaving van KV's ligt de focus dan ook vooral op graslanden, daarvan zijn er veel in de provincie en daar komen ook de meeste problemen voor in het natuurbeheer. Op graslanden komt bijvoorbeeld regelmatig voortgezet landbouwkundig gebruik van de gronden voor. Daarnaast komt het ook regelmatig voor dat eigenaren beheersubsidie ontvangen voor vochtig hooiland, terwijl er in de praktijk een lager type ligt zoals kruiden- en faunarijk grasland. De handhaver geeft aan dat het achterblijven van de natuurkwaliteit op gronden meestal te maken heeft met gebrek aan kennis bij de beheerder over zowel de voorwaarden van de KV als het juiste te voeren beheer, of verkeerd gekozen natuurdoeltypen in de KV's vanuit het verleden.

Volgens de handhaver zijn de meeste particuliere beheerders van de KV-gronden welwillend maar niet erg deskundig op gebied van natuurbeheer. Op graslanden komt het regelmatig voor dat mensen niet weten dat er geen of slechts beperkt vee op de gronden mag lopen. Zo is er een geval waarbij iemand een stuk grond met een KV erop heeft gekocht, speciaal om er paarden op te laten lopen, maar nu blijkt dat dat niet mag volgens de voorwaarden van de KV. Hier ontbreekt het de eigenaar dus enerzijds aan kennis over de voorwaarden. Anderzijds kan worden beargumenteerd dat hier sprake is van nalatigheid omdat de eigenaar zich had moeten laten informeren over de aanwezigheid van de KV op de grond bij aankoop, en welke verplichtingen dit met zich meebrengt. Daarnaast zijn er gevallen van Kruiden-en faunarijk grasland waarbij begrazing in de instandhoudingsfase deels is toegestaan. Eigenaren voldoen dan aan de eis uit de KV dat er 15 soorten op 25 m² staan, maar in de praktijk blijkt het vaak een kaalgevreten grasland waarbij de soorten niet tot bloei en zaadzetting kunnen komen. De provincie stelt daarom in die gevallen ook als eis dat grassen en kruiden gedurende het gehele groeiseizoen (1 april tot 1 september), verspreid over het gehele perceel op tenminste 50% van het oppervlak, planten in bloei of zaadzetting dienen te zijn.

Eigenaren zijn zich soms ook niet bewust van het feit dat beweiding een negatief effect kan hebben op de natuurkwaliteit, in dergelijke gevallen gaat het vaak om kennisgebrek over het juiste te voeren beheer. Echter, ook op gronden van TBO's gaat het graslandbeheer niet altijd goed volgens de handhaver, dit zijn vaak gronden met pachters.

Volgens de handhaver horen de eigenaren over het algemeen graag wat ze kunnen doen om het beheer te verbeteren. De handhavingsaanpak is dan ook vaak begeleidend en adviserend van aard. De handhaver geeft dan bijvoorbeeld aan waardoor er niet de juiste planten staan op een perceel en geeft advies over hoe dat kan worden aangepakt.

Verder zijn er vanaf het begin van de KV-regeling veel KV's afgesloten met relatief ambitieuze natuurdoelen die niet altijd redelijkerwijs haalbaar blijken te zijn. De handhaver vraagt zich af of eigenaren zich destijds voldoende hebben beseft dat het doel behoorlijk ambitieus was. Destijds heeft de provincie die gronden wel afgewaardeerd voor een ambitieus natuurtype, maar door voortschrijdend inzicht blijkt dat die natuurtypes er op sommige plekken nooit zullen komen. Per geval bekijkt de provincie wat er met deze gevallen moet gebeuren. Soms kan de ontwikkeling richting een ambitieus doel al ecologisch interessant zijn, ook al lukt het niet om het doel volledig te bereiken. In een enkel geval kijkt de provincie of er meegedacht kan worden om het doel iets bij te stellen onder bepaalde voorwaarden.

't Schoutenhuis BV geeft aan dat zij gronden in beheer hebben van particulieren waar soms al 15 jaar wordt beheerd volgens de voorwaarden in de KV, maar waar nog steeds niet de juiste natuurkwaliteit ligt. Volgens 't Schoutenhuis BV is er dan eigenlijk ontwikkeling nodig, in plaats van alleen beheer om het natuurtype uit de KV te kunnen halen. Hierover is discussie met de provincie, omdat die het

natuurtype naar beneden wil bijstellen, terwijl 't Schoutenhuis dat onterecht vindt omdat ze zich aan de regels hebben gehouden en al 15 jaar het juiste beheer voeren.

SBB heeft ook een aantal graslanden waar Kruiden- en faunarijk grasland op ligt maar die nog niet voldoen bijvoorbeeld aan de kwaliteit die het zou moeten zijn. Dat zijn dan vaak percelen die uit agrarisch gebruik komen, dus dat heeft tijd nodig. Als uit monitoring blijkt dat op die gronden nog niet aan de natuurkwaliteit wordt voldaan, wil dat volgens SBB niet zeggen dat het beheer slecht is. SBB moet dan aantonen dat de juiste beheermaatregelen zijn genomen om te laten zien dat er is voldaan aan de voorwaarden. In die gevallen is er dus aan de inspanningsverplichting voldaan maar door abiotische factoren die in de bodem zitten kan de gewenste natuurkwaliteit op dat moment nog niet behaald worden.

Tussen de verschillende typen beheerders is niet een specifiek kwaliteitsverschil te herkennen in het natuurbeheer. Zoals beschreven worden nu vooral particulieren gecontroleerd omdat bij deze groep het overgrote deel van de KV's zijn gevestigd. De TBO's liggen tot nu toe nog een beetje buiten de scope van de handhaver omdat relatief weinig TBO's een KV op hun perceel hebben liggen. Wel heeft de handhaver signalen dat het natuurbeheer op de gronden van TBO's ook niet altijd goed gaat, bijvoorbeeld bij gronden die de TBO's verpachten aan boeren. De handhaver ziet gronden van TBO's die soms slechter beheerd worden dan gronden van particulieren. Volgens de provincie gaat het natuurbeheer bij landgoedeigenaren over het algemeen goed. Wanneer grond voor langere tijd door een agrariër is beheerd is de kans dat er in het beheer iets niet goed gaat groter volgens de handhaver. Vooral gronden die niet zijn ingericht (dus die niet zijn afgegraven bijvoorbeeld) moet vaak wat worden bijgestuurd in het beheer.

Verbredingsdoelen

De handhaving op KV's richt zich puur op naleving van de voorwaarden van de KV's, en de natuurkwaliteit die gerealiseerd is in het veld. Andere regels of doelstellingen worden niet specifiek meegenomen bij de controles voor de KV's. Wanneer de handhaver bij toeval iets ziet wat niet klopt en wat onder een andere regeling valt, dan geeft hij dit wel door bij collega's die erover gaan.

Verbredingsdoelen zoals controle op de openstellingsverplichting of het stimuleren van maatschappelijke betrokkenheid zijn dan ook geen primaire doelstellingen van de handhavingsaanpak voor KV's. Een bredere doelstelling zoals de openstellingsverplichting kan bijvoorbeeld zijn geregeld via de Natuurschoonwet (NSW) of via de SNL. In geval van de NSW houdt dit in dat landgoedeigenaren een fiscale tegemoetkoming kunnen krijgen wanneer ze aan de eisen van de NSW voldoen. In het geval van de SNL betekent het dat eigenaren een vergoeding kunnen krijgen voor de kosten die zij maken bij het verplicht openstellen van hun terrein voor recreanten. Kortom, elk spoor zoals KV, SNL-subsidies, NSW en het ruimtelijk spoor beschikt over een eigen controle- en handhavingsaanpak.

SBB geeft aan dat zij zelf monitoren op bijvoorbeeld de openstelling van gebieden, en of paden goed toegankelijk zijn. Daarnaast heeft SBB vanuit de recreatieve kant diverse monitoringstools zoals de RV app, hierin wordt bijgehouden hoe het is met de staat van de bebording, picknickbanken, routes en paden. SBB monitort ook hoeveel bezoekers er komen in de gebieden.

SBB heeft dan ook specifieke doelstellingen voor beleven, recreatie en benutten van de natuur. 't Schoutenhuis BV, een rentmeesterkantoor dat verschillende landgoederen in de provincie beheert voor de particuliere eigenaren, geeft aan dat de particulieren waarvoor zij het beheer voert die doelstelling niet specifiek hebben. Volgens SBB kan het soms wel knellen als de provincie erg gefocust is op natuurkwaliteit als primaire doelstelling, vooral als het gaat om recreatief drukbezochte gebieden die ook een belangrijke functie vervullen voor een goed leefklimaat en gezondheid. Echter, SBB geeft aan dat de provincie in het begin heel sectoraal keek, maar steeds meer inziet dat er ook andere beleidsdoelen te halen zijn. SBB merkt dat er meer begrip begint te komen vanuit de provincie dat SBB in sommige situaties niet voor het hoogste natuurdoel kan gaan omdat de omgeving dat niet toelaat.

Afstemming met andere partijen

Bij de handhavingsaanpak is nog een aantal knelpunten die het voor de provincie soms moeilijk maken om eenduidig te kunnen handelen. Zo is een KV een privaatrechtelijke overeenkomst die rust op de grond en is vastgelegd bij de notaris. Echter, als er een KV op een perceel ligt betekent dat niet automatisch dat het bestemmingplan ook gewijzigd wordt en een bestemming met de functie 'natuur'

krijgt bijvoorbeeld. Bestemmingsplannen worden gemaakt door gemeenten, en de provincie heeft hier geen directe zeggenschap over. Hierdoor kunnen onduidelijke situaties ontstaan.

Zo is er een voorbeeld waarbij een villa is gebouwd op grond met een KV, en een ander geval waarbij zonnepanelen zijn geplaatst op KV-grond. Dat is natuurlijk niet conform de KV maar dat is wel vergund door de gemeente. Omdat de villa niet meer kan worden afgebroken beëindigt de provincie de KV op de grond van de villa. Van het geld van het beëindigen van de KV wordt vervolgens op een andere locatie natuur gerealiseerd. In het geval van de zonnepanelen heeft de provincie wel de mogelijkheid om in te zetten op het afbreken van de zonnepanelen op de betreffende percelen. In één geval heeft de provincie het opgelost met het realiseren van een nieuw stuk natuur elders. In een ander geval wil de provincie dat de beheerder alsnog 30 cm afgraaft om vervolgens heide te creëren, hoewel in de KV slechts kruiden- en faunarijk grasland wordt gevraagd. De provincie verhoogt het natuurtype in dat geval omdat een deel natuur verloren gaat, dus ter compensatie wil de provincie dat er een flinke kwaliteitsslag wordt gemaakt. Deze zaken lopen echter nog, en het zal nog zeker een aantal jaar duren voordat er een definitief besluit over wordt genomen. De provincie ziet voor zichzelf een rol weggelegd om met gemeenten in gesprek te gaan over dergelijke discrepanties tussen het bestemmingsplan en de privaatrechtelijke KV's, en om een oplossing te vinden door meer afstemming. Naast meer afstemming met gemeenten over KV's zou er volgens de handhaver ook meer afstemming met waterschappen moeten plaatsvinden over de KV's. Zo is er een natuurterrein met een KV waar de eigenaar al 15 jaar bezig is om de grond te verschralen. Maar als het Waterschap daar langskomt om de sloot te baggeren, dan leggen ze alle slootvuil op de oevers. Dit is slecht voor de natuurkwaliteit op het perceel met de KV, ook omdat juist langs de waterkanten vaak veel ecologische waarde zit. Er geldt een ontvangstplicht voor het Waterschap waardoor de eigenaar het Waterschap niet kan verbieden om de sloot te baggeren. Een ontheffing voor het baggeren van de sloten is alleen mogelijk wanneer alle eigenaren aan diezelfde sloot een KV hebben waardoor ze allemaal niet willen dat de sloot gebaggerd wordt bijvoorbeeld. De communicatie tussen de provincie en het waterschap over dit soort zaken is vaak lastig volgens de handhaver. Het waterschap huurt dagloners in die alleen een opdracht komen uitvoeren en zij letten verder niet op het natuurbeheer dat er op bepaalde gronden wordt gevoerd. Bovendien heeft het Waterschap vaak andere doelen dan de provincie en die zijn volgens de handhaver niet altijd goed met elkaar verenigbaar. Het Waterschap gaat bijvoorbeeld voor waterveiligheid en de provincie wil een zo hoog mogelijke natuurkwaliteit behalen, dat bijt elkaar soms. Daarnaast zijn er vier verschillende Waterschappen waarmee de handhaver dan zou moeten communiceren, wat veel tijd zou kosten. De handhaver heeft wel eens voorgesteld binnen het projectteam van de provincie om een keer met de Waterschappen in gesprek te gaan hierover, maar binnen het projectteam verwacht men dat het vooral veel tijd in beslag zal nemen en weinig resultaat zal opleveren.

4.6 Conclusies

In deze concluderende paragraaf reflecteren we, op basis van de drie provinciale casussen en bijbehorende gebiedscases, op de verwachtingen die aan het begin van het hoofdstuk zijn gepresenteerd. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de inzichten vanuit de groepsreview monitoring en handhaving natuurbeheer³⁸.

1. *De provincie kan met monitoring en handhaving de beheerders van natuurgebieden effectief stimuleren om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren.*

De provincie Noord-Holland en Gelderland gebruiken – in het kader van het SNL subsidiespoor- de SNL-monitoringsdata respectievelijk voor het goede gesprek en het ontwikkelen van kennisprojecten. De provincie Utrecht zet – naast het SNL subsidiespoor- ook een privaatrechtelijk beleidsspoor in om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren middels het vestigen van KVs op percelen. Er is onvoldoende zicht op het effect van de instrumenten op het handelen van alle beheerder om iets te zeggen over

³⁸ <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/wp-content/uploads/Verslag-groepsreview-monitoring-en-handhaving-natuurbeheer-18-06-2019.pdf>

effectiviteit, maar op basis van de ervaringen van betrokkenen kan worden gesteld dat de instrumenten stimulerend werken. Met deze verschillende monitoring en handavingsinstrumenten verwachten provincies beheerders op verschillende manieren te stimuleren. Beheerders worden in Noord-Holland, Gelderland en Utrecht respectievelijk gestimuleerd door gesprekken en begeleiding, het beschikbaar stellen van geld voor kennisontwikkeling en -verspreiding, en begeleiding en controle (met mogelijk afschrikkende werking) (zie tabel 4.3). Niet elk instrument is voor elk geval geschikt; dit verschilt per context en per beheerder (zie verwachting 2). De keuze voor een instrument is dus maatwerk. Alhoewel de instrumenten verschillen, zien we bij alle drie de casussen de provincie uiteindelijk vooral een faciliterende rol inneemt.

Tabel 4.3 *verwachtingen over hoe de drie verschillende instrumenten beheerders kunnen stimuleren om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren*

Instrument	Input (focus)	Activiteiten	Output	Outcome
Natuurdialogoog (incl. het goede gesprek)	Mensen	Gesprek over beheer en monitoringsdata	Gedeelde probleemdefinitie, afstemming en informatie-uitwisseling	Realiseren beoogde natuurkwaliteit
Project kwaliteitsimpuls N12.02-graslanden	Geld	Financiering voor experimenten met beheermaatregelen	Kennisontwikkeling- en deling; extra beheermaatregelen	Realiseren beoogde natuurkwaliteit
Handhaving kwalitatieve verplichting	Mensen (handhaver)	Gesprekken, begeleiding	Verbeteren kennis beheerder, afschrikwekkende werking	Realiseren beoogde natuurkwaliteit

De provincie Noord-Holland hanteert een beleidsaanpak geënt op geborgd vertrouwen en dialoog en heeft op verschillende momenten in de beheerketen contact met beheerders. De eerste goede gesprekken, over de resultaten van de monitoring, met beheerders zijn in het voorjaar van 2019 gestart. De eerste gesprekken waren nog vrij procedureel en er was weinig tijd om op de inhoud in te gaan. Het goede gesprek heeft volgens de betrokken beheerders in potentie toegevoegde waarde in het stimuleren van beheerders t.o.v. contactmomenten mits het gesprek op een hoog abstractieniveau wordt gevoerd en provinciale trends t.a.v. natuurkwaliteit worden teruggekoppeld aan de politiek. Gezien de motivatie van beheerders in dit gebied en hun deskundigheid - met name TBOs - lijkt een beleidsaanpak gericht op faciliteren en samenwerking meer geschikt om beheerders te stimuleren dan een regulerende aanpak. Het is de vraag of een dergelijke aanpak ook geschikt is bij beheerders die minder ervaring en/of motivatie hebben.

De provincie Gelderland werkt aan kwaliteitsverbetering van beheertypen via het ter beschikking stellen van provinciaal geld voor een experimenteel project: project Kennisimpuls N1202 Graslanden. Het project wordt door de beheerders als stimulerend ervaren. Het is een strategie waarmee heel gericht de kwaliteit verbeterd kan worden van de gekozen beheertypen. Een kanttekening is dat in het huidige project niet alle beheertypen aan bod kunnen komen, en dat er geen duidelijk gespreksmoment meer is over (rapportage)gebieden ('het goede gesprek'). Het is onduidelijk wat de financiële en ecologische gevolgen van deze aanpak zijn als de pilots op grote schaal worden uitgerold. Ook is onduidelijk welke maatregelen worden getroffen als hiermee niet de beoogde kwaliteit wordt bereikt.

De provincie Utrecht beoogt de kwaliteit van natuurgebieden te verhogen door actief te controleren en handhaven op het nakomen van kwalitatieve verplichtingen door beheerders (in de praktijk nu nog met name particulieren). De handhaver gaat hierbij uit van een adviserende en begeleidende houding, maar als het nodig is dan wordt de aanpak formeler en meer handhavend. De handhaver geeft aan dat een gesprek met de beheerder vaak al voldoende is om het beheer aan te passen wanneer dat nodig is. Een formele brief is meestal niet nodig. Doordat de handhaver interesse en betrokkenheid toont in de beheerder en doordat hij inhoudelijke kennis deelt wordt vaak al een sprong gemaakt in het stimuleren van de beheerder bij het realiseren van de beoogde natuurkwaliteit. Beheerders kunnen ook worden gestimuleerd door daadwerkelijke handhaving van de kv. Het is wel zo dat de handhaafbaarheid van KVs afhangt van de mate waarin de provincie in de overeenkomst met de grondeigenaar duidelijke voorwaarden heeft vastgelegd. In de KV-overeenkomst van de provincie

Utrecht met de grondeigenaar zijn om deze reden diverse sancties opgenomen zoals het vorderen van nakoming, het terugbrengen van het terrein in de oorspronkelijke staat bij aantasting, en het vorderen van extra inrichtingsmaatregelen bij langdurig niet-naleven van de KV. Deze vorderingen kunnen afgedwongen worden door het opleggen van een dwangsom (per tijdsperiode dat niet wordt voldaan). Normaliter kan alleen via het bestuursrechtelijke spoor een dwangsom worden opgelegd, maar door de vordering met dwangsom in de privaatrechtelijke KV-overeenkomst op te nemen heeft de provincie een aanvullend instrument ingebouwd waarmee ze naleving van de KV kan afdwingen en daar ook op kan handhaven. Verder heeft de provincie in het geval de voorwaarde niet worden nageleefd de mogelijkheid om de KV-overeenkomst in te trekken en het betaalde geld (voor de afwaardering van de grond) terug te vorderen.

2. *De keuze van instrumenten voor monitoring en handhaving van natuurbeheer door een provincie worden bepaald door de (relationele) context, de sturingsstijl van de provincie, en de kwaliteit van het natuur en/of het beheer.*

Uit de analyse blijkt dat instrumentkeuze met name afhankelijk is van probleemdefinitie of het probleemonderdeel waar accent op wordt gelegd. Wat is nodig om de kwaliteit van het natuurbeheer te verbeteren? Is dat informatie-uitwisseling en afstemming, kennisontwikkeling, extra beheer maatregelen of het verbeteren van kennis bij beheerders (zie tabel 3)? Ook kan worden gesteld dat de relationele context – en de (gewenste) relatie met beheerders – en gewenste sturingsstijl van invloed is op de wijze waarop provincies invulling geven aan de instrumenten. Alhoewel de instrumenten verschillen, worden ze op een soortgelijke manier ingevuld. In alle drie de casussen zien we dat de provincie toch vooral een faciliterende rol inneemt. Alle drie de aanpakken richten zich op samenwerking en ondersteuning omdat de provincies willen samenwerken met partners in het natuurbeleid. Alhoewel de houding van provincie op ambtelijk niveau faciliterend is, kunnen beheerders de houding van de provincie op bestuurlijk niveau als minder coöperatief ervaren. De kwaliteit van natuur lijkt niet bepalend te zijn voor het soort instrument dat wordt ingezet.

De handhavingsaanpak van de provincie Noord-Holland is ontstaan vanuit de relationele context, gewenste sturingsstijl en de ambitie om een vinger aan de pols te houden. De beleidsaanpak is gebaseerd op vertrouwen en samenwerking omdat beheerders gecertificeerd zijn en omdat de provincie belang hecht aan de betrokkenheid, ideeën en kennis van 'partners in het veld'. Omdat beheerders gecertificeerd zijn, is de kwaliteit van het beheer in principe ook gewaarborgd. De aanpak van de provincie wordt niet direct bepaald door de kwaliteit van de natuur. De provincie is ook van mening dat lastig te oordelen is dat kwaliteit natuur gevolg is van kwaliteit beheer, omdat externe condities vaak bepalender zijn dan de kwaliteit van het beheer.

De relationele context en de gewenste sturingsstijl is ook van invloed op de aanpak van de provincie Gelderland. Gezamenlijk werken aan kwaliteitsverbetering past in het idee van de provincie Gelderland van partnerschap met beheerders. Dan is het wel belangrijk om gezamenlijk vanaf het begin op te trekken. Bij de keuze voor de projectaanpak is de kwaliteitsverbetering het voornaamste motief geweest. Projecten bieden de mogelijkheid om gericht in te zetten op beheertypen waar je een kwaliteitsimpuls wilt. De experimentele aanpak biedt mogelijkheid om te experimenteren met effectievere beheermaatregelen, waarmee de kwaliteit kan worden vergroot. Hierachter zit de probleemanalyse dat de natuurkwaliteit niet in orde is en met de huidige afgesproken beheermaatregelen vaak niet de gewenste soortenrijkdom kan worden bereikt. Er zit als aanname achter dat aanvullende beheermaatregelen nodig zijn als je een betere kwaliteit wilt. En de provincie is bereid deze impuls (eenmalig) te financieren.

De handhavingsaanpak van de provincie Utrecht is ontstaan vanuit de relationele context en de ambitie om een kwaliteitsslag te maken voor de natuur in de provincie. De handhavingsaanpak is ontwikkeld nadat er verschillende problemen rondom de naleving van KV's waren geconstateerd in de provincie. Enerzijds kwam dit doordat de lijn van de provincie zelf niet duidelijk was, anderzijds doordat veel KV-houders de verplichtingen uit de KV niet naleefden, waaronder enkele extreme gevallen die moeilijk aan te pakken waren met de instrumenten die de provincie destijds had. Dit, in combinatie met de ambitie voor het maken van een kwaliteitssprong in de provincie was reden om in te zetten op het ontwikkelen van de handhavingsaanpak. De keuze voor een handhavingsaanpak impliceert de aanname dat het achterblijven van de natuurkwaliteit of het natuurbeheer bij KV's komt door nalatigheid van beheerders. Zo is er enerzijds sprake van gebrek aan kennis bij beheerders over de voorwaarden van de KV (wat gezien kan worden als nalatigheid), maar anderzijds is er ook gebrek

aan kennis over het juist te voeren beheer (inhoudelijk kennisgebrek). In de prioritering van de aanpak is dan ook eerst ingezet op de gevallen waar het niet goed ging. De achterliggende probleemdefinitie dat handhaving nodig was vanwege nalatige beheerders is aan de hand van praktijkervaringen wel bijgesteld naar een meer adviserende en begeleidende houding om inhoudelijk kennisgebrek bij beheerders tegen te gaan. De provincie benadrukt daarnaast dat het belangrijk is om ook langs te gaan bij de gevallen waar het wel goed gaat omdat het deze beheerders stimuleert om het goede beheer voort te zetten.

3. *Bij monitoring en handhaving is er naast de nadruk op de ecologische effecten van beheer in toenemende mate ook aandacht voor de verbredingsambities van provincies*

Op basis van de ambities van het natuurpact werd verwacht dat bij monitoring en handhaving naast de nadruk op ecologische effecten van beheer er ook toenemende aandacht is op verbrede ambities: het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Uit het casusonderzoek blijkt dat bij monitoring en handhaving de focus ligt 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 SBB zelf op de openstelling van gebieden, en houdt Natuurmonumenten het aantal recreanten van natuurgebieden bij en voert zij tevredenheidsonderzoeken uit. De gegevens die beheerders hebben kunnen interessant zijn voor provincies voor het bijhouden van ontwikkelingen t.a.v. verbredingsdoelen maar worden nu niet benut en ook nauwelijks gebruikt in gesprekken tussen provincie en natuurbeheerders.

Bij de monitoring- en handhavingsaanpak van de provincie Noord-Holland ligt de nadruk op ecologie. Verbredingsdoelen zoals het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie spelen hierbij vrijwel geen rol. Bij monitoring en het goede gesprek gaan alleen over natuurtype en beheer dat daarvoor gevoerd moet worden.

Bij het project kwaliteitsimpuls N1202 graslanden van de provincie Gelderland ligt de nadruk op ecologische effecten van het beheer. De provincie heeft voornamelijk een ecologische ambitie en de ambitie om de bloemrijkheid van de provincie te verhogen. Een kanttekening van enkele respondenten is wel dat meer soortenrijkdom van kruiden en faunarijke graslanden niet altijd tot bloemrijkheid leidt; het project kan dus succesvol zijn terwijl niet overal meer bloemen zullen komen. Er is minder aandacht voor effecten op verbrede doelen zoals maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie. Wel is “Bloemrijk Gelderland” een manier om aan te sluiten bij maatschappelijke beleving van natuur. Dit vraagt wel extra communicatie – in het begin is gesproken over een uitgebreid communicatieplan, dat idee is later verwaterd.

Bij de handhavingsaanpak voor KV’s van de provincie Utrecht ligt de nadruk op de ecologische effecten van beheer. Verbredingsdoelen zoals maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie spelen hierbij vrijwel geen rol. De handhaver controleert alleen op de naleving van de verplichtingen in de KV. Dit zijn verplichtingen aangaande het natuurtype dat gerealiseerd dient te worden op een perceel, en het beheer dat daarvoor gevoerd moet worden. De handhaver kan wel andere zaken in het veld constateren, zoals bijvoorbeeld het niet voldoen aan de openstellingsverplichting, maar kan daar vanuit zijn beperkte taak niet zelf op handhaven. Wanneer de handhaver overtredingen constateert die onder andere regels vallen dan de KV dan maakt hij daar wel melding van bij de instanties die hier wel over gaan. Op die manier wordt indirect wel een bijdrage geleverd aan de handhaving op de bredere doelen.

4. *Het achterblijven van natuurkwaliteit komt vooral door milieucondities. Hierdoor is met een juist natuurbeheer soms de beoogde natuurkwaliteit nog steeds niet te realiseren.*

5.

Het achterblijven van milieucondities kan verschillende oorzaken hebben. Milieucondities zijn in de meeste gevallen bepalend voor de natuurkwaliteit. Milieucondities zoals een hoge stikstofneerslag vormen een bedreiging voor de natuurkwaliteit. Maar het casusonderzoek laat zien dat er ook andere (mede)oorzaken kunnen zijn voor het uitblijven van natuurkwaliteit. De oorzaken voor achterliggende natuurkwaliteit zijn soms ook nalatigheid (niet uitvoeren beheermaatregelen) of een gebrek aan kennis bij beheerders. Ook kan het zijn dat de afgesproken beheermaatregelen onvoldoende zijn om de natuurkwaliteit te realiseren. Het type instrument dat effectief kan worden ingezet is afhankelijk

van de oorzaak van het achterblijven van de natuurkwaliteit. Nalatihheid, gebrek aan kennis vraagt om extra maatregelen en geld vanuit de provincie om beheerders te stimuleren. Het structureel aanpakken van milieucondities (bronbeleid) vraagt ook om bredere politieke betrokkenheid bij natuur. In het duingebied van Noord-Holland komt het achterblijven van de natuurkwaliteit, volgens betrokkenen, vooral door milieucondities. Hoge stikstofneerslag vormt een grote bedreiging voor de gevarieerde en dynamische natuur in het gebied. Stikstof leidt tot vermessing, vergrassing/verruiging en verzuring en biedt daardoor kansen voor de groei van algemene plantensoorten en exoten die niet thuishoren in het gebied. Omdat met extra geld voor beheer maatregelen kunnen worden getroffen speelt geld ook een rol, maar hiermee wordt niet de bron van het probleem aangepakt. Er lijkt geen sprake te zijn van gebrek aan kennis, kostenoverwegingen of nalatihheid bij beheerders, dit zijn veelal TBOs.

Uit de casus N12.02 Graslanden van de provincie Gelderland kwamen verschillende oorzaken voor het achterblijven van de natuurkwaliteit. Milieucondities spelen een belangrijke rol; zo zijn veel percelen nog te veel bemest omdat ze uit de landbouw komen en omdat het lang duurt voordat vershraling plaatsvindt. Oorzaken die ook zijn genoemd door betrokkenen zijn dat o.a. het voorgeschreven SNL-beheer van maaien en afvoeren niet altijd tot hoge kwaliteit/ soortenrijkdom leidt (omdat bepaalde grassen gaan domineren), soortenrijkdom in de omgeving een voorwaarde is; bepaalde beheerders percelen onder het laagste beheerpakket- N1202 brengen en er weinig extra beheerinspanningen zijn omdat wordt verwacht dat in de toekomst grootschalige inrichting gaat komen ('parkeerbeheer'). In de casus Utrecht komt het achterblijven van de natuurkwaliteit op gronden met KV's vooral door gebrek aan kennis bij de beheerder en soms ook door condities en verkeerd gekozen natuurdoeltypen. De meeste problemen met natuurbeheer op gronden met KV's komen voor bij graslanden. In de meeste gevallen van niet naleven van de voorwaarden in de KV's komt het door een gebrek aan kennis bij de beheerder. Soms weten beheerders niet precies wat wel en niet is toegestaan op de gronden, welk beheer het beste gevoerd kan worden voor een bepaald natuurtype en in enkele gevallen zijn mensen überhaupt niet op de hoogte van het feit dat er een KV op de grond ligt. In sommige gevallen komt het achterblijven van de natuurkwaliteit door condities en verkeerd gekozen natuurdoeltypen. Zo zijn er in het verleden veel ambitieuze natuurtypen vastgelegd in de KV's terwijl nu door voortschrijdend inzicht blijkt dat die natuurtypen op bepaalde plekken niet redelijkerwijs haalbaar zijn. De meeste problemen komen voor bij graslanden. Op graslanden komt regelmatig voor dat beheerders een subsidie ontvangen voor een hoger natuurdoeltype dan dat in het veld gerealiseerd is. Daarnaast is er op graslanden regelmatig sprake van voortgezet landbouwkundig gebruik zoals bemesting of beweiding. Beheerders geven aan dat vooral gronden die voorheen agrarisch gebruikt werden en waar nog niet zo lang een KV op ligt soms nog niet voldoen aan het natuurtype omdat het tijd kost om dit te kunnen realiseren.

5 Schilbeleid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de strategie van schilbeleid. De term schilbeleid verwijst naar een zone rondom het Natuurnetwerk die is bedoeld om de negatieve invloed van de omgeving op de natuur te verminderen en een meer geleidelijke overgang te creëren tussen de donkergroene natuurgebieden en het omliggende -vaak intensieve- landbouwgebied. Provincies gebruiken hiervoor een grote variëteit aan termen zodat het noodzakelijk was voor de vergelijkbaarheid om een eigen terminologie te gebruiken.

We starten met een beschrijving van de strategie, de belangrijkste verwachtingen daarbij en de caseselectie (paragraaf 5.2). Vervolgens gaan we in op de praktijkervaringen met schilbeleid multifunctionele bufferzones in Zeeland (5.3) en het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (Noord-Brabant) (paragraaf 5.4). In beide casestudies ligt de nadruk op combinaties van natuur met agrarisch ondernemerschap als mogelijke invulling van het schilbeleid rondom het Natuurnetwerk. We sluiten af met een reflectie op de verwachtingen (paragraaf 5.5).

5.2 Strategie, verwachtingen en caseselectie

5.2.1 Provinciaal beleid³⁹

Uit de vorige evaluatie van het Natuurpact (PBL en WUR, 2017) kwam naar voren dat 100% doelrealisatie (VHR) niet mogelijk is via optimalisatie van het beheer en de natuurkwaliteit binnen het Natuurnetwerk doordat soorten meer ruimte nodig hebben of last hebben van activiteiten buiten het natuurnetwerk. Steeds meer provincies zijn zich hiervan bewust en ontwikkelen schilbeleid om de condities rondom het Natuurnetwerk te verbeteren. De provincie wijst zones rondom het Natuurnetwerk aan waar maatschappelijke partijen worden gestimuleerd natuur mee te nemen in hun handelen en bedrijfsvoering en/of nodigt partijen rondom het Natuurnetwerk uit zelf initiatieven te ontwikkelen (zie Kuindersma et al., 2017). De zones dragen bij aan de natuurwaarden door de natuurgebieden te beschermen tegen invloeden van buitenaf. Ook kan eventuele overlast van sommige dieren, planten of vochtcondities in natuurgebieden op omliggende functies (zoals landbouw) worden beperkt. Ook bieden de zones kansen om de relatie tussen natuur en economie en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te versterken. In de randzones kunnen activiteiten worden ontwikkeld die de belevings-, gebruiks- en economische waarde van natuur goed samen laten gaan met de ecologische doelen. De gebieden die voor de randzones worden aangewezen verschillen. Soms wil de provincie een deel van het Natuurnetwerk dat na de decentralisatie is herijkt op deze manier alsnog (deels) realiseren.

Provincies hebben verschillende beleidsopties om natuurontwikkeling in deze randzones rondom het Natuurnetwerk te stimuleren en richten zich hiermee op verschillende doelgroepen. Grofweg kunnen provincies natuur binnen deze randzones stimuleren met twee instrumenten: (1) het beschikbaar stellen van de subsidie voor een vorm van agrarisch natuurbeheer (bv via de SAN) en (2) het stimuleren van natuurinclusief ondernemerschap.

De eerste variant richt zich vooral op agrarische ondernemers rondom het Natuurnetwerk. De provincie Flevoland en Gelderland trachten zulke zones te creëren. Op basis van onderzoek en overleg met agrarische collectieven heeft de provincie een aantal kansrijke gebieden aangewezen voor

³⁹ Dit stuk is grotendeels eerder gepubliceerd in De Wit et al., 2018: p. 10-11.

agrarisch natuurbeheer, die ook als buffer kunnen fungeren rond bosgebieden en kunnen zorgen voor meer natuurlijke overgangen tussen bos en akker. Ook de provincie Zeeland stimuleert agrarisch natuurbeheer in specifieke zones (buiten het Natuurnetwerk), bv. via pacht van terreinbeheerders of agrarische collectieven. Ook de provincie Zeeland wil de negatieve effecten van de landbouw op natuur reduceren door het stimuleren van natuurinclusiviteit. Het zet in op het creëren van multifunctionele bufferzones, waar duurzame agrarische verdienmodellen worden ontwikkeld/aangepast agrarisch gebruik plaats gaat vinden.

De tweede variant richt zich op zones voor natuurinclusief ondernemerschap, die een buffer moeten creëren voor de natuur. Natuurinclusief ondernemen is een breed begrip waarbij combinaties worden gezocht tussen natuur en andere maatschappelijke en economische functies en dat kan bijdrage aan economische groei die is gebaseerd op het duurzaam benutten van 'natuurlijk kapitaal'. Natuurinclusieve landbouw valt hier ook onder. Provincies kunnen natuurinclusief ondernemen op verschillende manieren stimuleren, bv. met Natuur op uitnodiging, groen voor rood regelingen, financiële compensatie of het bieden van organisatorische ondersteuning. Beleid voor de realisatie van dergelijke zones kan zich richten op een brede doelgroep: agrariërs, (recreatie)ondernemers, burgerinitiatieven of andere maatschappelijke organisaties. Bij natuur op uitnodiging worden partijen uitgenodigd om natuur te realiseren. Bij rood-voor-groen regelingen worden vergunningen voor nieuwbouw gekoppeld aan een verplichte private bijdrage aan natuur en landschap. Daarbij kan je denken aan de planologische zones in de provincies Utrecht (groene contour), Gelderland (groene ontwikkelzone), Overijssel (zone ondernemen met natuur en water) en Limburg (zilvergroeene natuur) (Kuindersma et al., 2017: p. 20 – 34).

Een ander voorbeeld van een provincie die een zone voor natuurinclusief ondernemen wil realiseren is de provincie Noord-Brabant. De provincie heeft samen met ZLTO het concept Ondernemend Natuurnetwerk ontwikkeld, waar zowel agrariërs als andere ondernemers (bv. particuliere landgoedeigenaren, recreatiebedrijven) de kans krijgen om grond in eigen beheer te blijven gebruiken en natuurinclusieve verdienmodellen te ontwikkelen. De provincie biedt financiële ondersteuning voor de gedeeltelijke afwaardering van de grond (maximaal 50%) en inrichtingskosten (50%), maar de ondernemers komen niet in aanmerking voor een jaarlijkse beheervergoeding en de nieuwe natuur behoudt de planologische aanduiding landbouw. Middels een kwalitatieve verplichting worden afspraken over de status en het gebruik van de grond vastgelegd (bv. geen mest of bestrijdingsmiddelen gebruiken).

5.2.2 Verwachtingen

Uit de algemene interviewronde bij provincies (De Wit et al., 2018) en eerdere analyses (Kuindersma et al., 2017) hebben we de volgende verwachtingen gedestilleerd rondom de werking van het instrument schilbeleid rondom het Natuurnetwerk via agrarisch ondernemerschap:

1. Met schilbeleid rondom het Natuurnetwerk -waarbij (agrarisch) medegebruik mogelijk blijft- kunnen vooral lichtgroene natuurtypes gerealiseerd worden, die als bufferzone voor aangrenzende donkergroene natuurgebieden kunnen functioneren.
2. Er is voldoende belangstelling bij grondeigenaren in de schil rondom het Natuurnetwerk om vormen van natuur met medegebruik te realiseren.
3. De provincie faciliteert met passende instrumenten de realisatie van schilbeleid rondom het Natuurnetwerk.
4. Schilbeleid is bij uitstek geschikt voor de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen waarin natuurrealisatie en agrarisch ondernemerschap hand in hand gaan.
5. Schilbeleid vergroot de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur onder initiatiefnemers en de lokale bevolking.

5.2.3 Caseselectie

In veel provincies staat schilbeleid nog in de kinderschoenen en/of komt het lastig van de grond. Vanwege het feit dat het schilbeleid in veel provincies nog niet heel concreet is uitgewerkt of concrete voorbeelden ontbreken hebben we in deze studie de meest uitgewerkte vormen van schilbeleid als

casestudie geselecteerd. Belangrijk criterium was ook dat de provincie reeds concrete ervaringen met de uitvoering moet hebben opgedaan. Het gaat hierbij om de eerdergenoemde initiatieven uit Zeeland (multifunctionele bufferzones) en Noord-Brabant (Ondernemend Natuurnetwerk Brabant). Hierbij gaat het strikt gesproken in Noord-Brabant om een interne schil binnen het beoogde Natuurnetwerk. Dit is echter wel enigszins vergelijkbaar met een externe schil in andere provincies, omdat de meeste initiatieven zich in een schil om bestaande natuurgebieden afspelen en de grond in het Ondernemend Natuurnetwerk ook een agrarische bestemming houdt.

Binnen de case Multifunctionele bufferzones Zeeland is gekozen voor de gebiedscase Burgsluis. Deze gebiedscase is geselecteerd vanwege de concrete ervaringen die hier met het concept multifunctionele bufferzones zijn opgedaan. Binnen de case Ondernemend Natuurnetwerk Brabant is gekozen voor gebiedscase landgoed de Koekoek, omdat dit initiatief representatief is voor het gros aan ONNB-initiatieven: het betreft namelijk een biologische agrarische onderneming die het concept als vliegwiel gebruikt heeft voor investeringen in het bedrijf. Daarmee is een relatief groot oppervlak (20 ha) aan nieuwe natuur gerealiseerd.

5.3 Multifunctionele bufferzones in Zeeland

5.3.1 Inleiding

In de deze paragraaf gaan we in op de strategie van de provincie Zeeland om, op vrijwillige basis, multifunctionele bufferzones te realiseren rondom het Natuurnetwerk (5.3.2). Daarna gaan we specifiek in op de ervaringen in de gebiedscase Burghsluis op Schouwen-Duiveland (5.3.3). Hier is het Zeeuwse Landschap een project gestart door via het verpachten van eigen grond, agrarische bedrijven te stimuleren tot meer natuur-inclusieve landbouw en vooral meer boerenlandvogels. Dit project is niet specifiek gericht op een bufferzone rondom het Natuurnetwerk, maar levert door de concrete ervaringen wel waardevolle lessen hiervoor op.

5.3.2 Provinciale strategie

De landbouw is beeldbepalend voor het landelijk gebied en de sociaaleconomische toekomst van de provincie Zeeland is voor een groot deel afhankelijk van ontwikkelingen binnen de landbouw (Kadaster, 2019). De provincie Zeeland is een akkerbouwprovincie. Met ruim 80% akkerbouw is het de grootste akkerbouwprovincie van Nederland. De bedrijfsomvang van akkerbouwers is gemiddeld groter dan het landelijk gemiddelde. In 2015 bedroeg de gemiddelde bedrijfsomvang in de Zeeuwse akkerbouw 49 hectare (landelijk gemiddelde is 29 ha). Ook de veehouderij is sterk in de provincie. Al met al heeft de agrarische sector een sterke uitgangspunt met veel potentiële bedrijfsopvolgers en grote bedrijven. Wel is de verkavelingsstructuur een aandachtspunt; de landbouwpercelen liggen per bedrijf vrij versnipperd (akkerbouwers hebben gemiddeld 6 kavels).

De provincie Zeeland kent diverse natuurgebieden – duinen, deltawateren, schorren, kreken, dijken, weidegebieden en bossen - en werkt aan het Natuurnetwerk Zeeland (NNZ), waarvan de begrenzing is vastgelegd in het Omgevingsplan 2012-2018 en uitgewerkt in het Natuurbeheerplan. Er in de praktijk veelal wel vaak een harde grens tussen natuur en het agrarisch gebied, o.a. door de versnippering van de landbouwpercelen.

Ontwikkeling en karakterisering van het beleid

De provincie Zeeland heeft de ambitie om zogenoemde multifunctionele bufferzones te creëren rondom kwetsbare natuurgebieden: "overgangsgebieden tussen natuurgebieden en landbouwgebieden, waarin bij de uitvoering van de landbouw rekening wordt gehouden met de natuur (ev. In combinatie met andere functies als waterberging/ -zuivering, recreatie, ruimtelijke adaptatie, educatie, etc.)" (Provincie Zeeland, 2017 p. 56). De Zeeuwse Natuurvisie noemt verschillende doelen die met bufferzones kunnen worden bereikt:

1. Betere bescherming van natuurwaarden in natuurgebieden (m.n. de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden) tegen negatieve invloeden van buitenaf (bijvoorbeeld vanuit landbouw)

-
2. Beperken eventuele overlast van sommige dieren en planten in de aangrenzende gebieden (m.n. landbouwgebieden); vooral wanneer het nemen van maatregelen in natuurgebieden vanuit natuurdoelstellingen moeilijk/ongewenst is.
 3. Bijdrage leveren aan behoud/versterking van biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk Zeeland.

Bufferzones kunnen dus een oplossing bieden voor wederzijdse conflicten tussen natuur en landbouw. Bufferzones kunnen permanent of tijdelijk worden gerealiseerd wanneer gronden bestemd voor woningbouw of bedrijventerreinen nog niet in gebruik zijn.

Het type bufferzone dat profijtelijk is, is afhankelijk van het type aangrenzende natuur. De provincie heeft nu nog niet goed in beeld welke vormen van schilbeleid geschikt zijn voor welke gebieden en welke doelen zij kunnen bedienen. Bufferzones kunnen worden gecreëerd met extensieve vormen van landbouw in de aangrenzende gebieden rondom het NNN, zoals agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) en natuurinclusieve landbouw. ANLb door boeren kan bijdragen aan het behouden en versterken van de groene dooradering van het platteland en de leefgebieden van planten en dieren van het platteland (Provincie Zeeland, 2017: p. 23). Dergelijke bufferzones kunnen naast het stoppen van de achteruitgang biodiversiteit buiten het NNN ('de natuur van het boerenland') ook bijdragen aan betere bescherming natuurwaarden in natuurgebieden. Ter illustratie: als je in een krekensysteem last hebt van verdroging maar het peil niet kan worden opgezet omdat de (traditionele) landbouw er last van krijgt, kunnen andere vormen van landbouw in de aangrenzende landbouwpercelen – die vernatting toestaan – een oplossing bieden voor de verdrogingsproblematiek.

Naast de inzet van de landbouw voor het creëren van bufferzones zijn er ook andere vormen mogelijk. Zo noemt de Natuurvisie dat bufferzones positief kunnen bijdragen aan de zonerings van natuurgebieden door het afleiden van recreatiedruk en dat naast de overgang natuur-platteland, bufferzones ook kunnen worden gecreëerd op het grensvlak van stad en platteland. Bij stad-platteland bufferzones kunnen er verschillende functies kunnen worden nagestreefd (landbouw, recreatie, natuur, water adaptatie, educatie, gezondheid).

Beleidsaanpak gebaseerd op samenwerking met partners, experimenteren en leren

In de Natuurvisie staat dat de provincie Zeeland bufferzones willen creëren rondom kwetsbare natuurgebieden, maar de Provincie heeft momenteel nog geen generiek beleid en het is nog niet duidelijk welke gebieden gebaat zouden zijn bij schilbeleid. Kwetsbare natuurgebieden die gebaat zijn bij schilbeleid worden samen met partners aangewezen. *"In de Natuurvisie staat dat we bufferzones willen creëren rondom kwetsbare natuurgebieden. Maar wat is kwetsbaar? Dan denk je in eerste instantie aan stikstofgevoelige gebieden, maar je kunt ook denken aan gebieden die droog of heel gevoelig zijn. [...] Het idee is om eerst met partijen te kijken waar de kwetsbare natuurgebieden liggen en wat kwetsbare natuur is voordat je gericht aan de gang kunt gaan"* (respondent provincie Zeeland). De provincie heeft de ambitie om de gevoelige gebieden in kaart te brengen en te identificeren waar die kwetsbaarheid uit bestaat. Dit zal zij samen doen met natuurbeheerders. Zodra dit goed in beeld is zal er verkennend worden gekeken naar welke vernieuwende, natuurinclusieve vormen van landbouw mogelijk zijn in die gebieden.

Pilots en projecten worden gebruikt om te experimenteren met nieuwe methoden en te leren over succesvolle aanpakken. Deze pilots worden niet top-down ontwikkeld; het initiatief ligt bij het gebied en de provincie ondersteunt. Projecten worden gerealiseerd op basis van vrijwilligheid en in samenwerking met lokale partners. In de Natuurvisie staat ook nadrukkelijk vermeld dat bufferzones geen planologische schaduwwerking mogen opleveren en dat zij altijd op basis van vrijwilligheid moeten worden gerealiseerd. Er is voor gekozen om in gezamenlijkheid met TBOs, landbouw en gemeenten te zoeken naar geschikte gebieden waar bufferzones gewenst zijn en effectief kunnen worden ingezet en samen naar (financiële) mogelijkheden voor de realisatie daarvan. *"We gaan eerst kijken welke boeren er willen voordat je als provincie zegt 'dit zijn onze gebieden'"* (respondent provincie Zeeland).

Voorbeelden van dergelijke projecten zijn gebiedsproces Burghsluis (met daarin het geïntegreerde Partridge project) uitgevoerd door het Zeeuwse Landschap en het project Kiekendief in het Grenspark Groot Saeftinghe. De provincie ondersteunt het gebiedsproces Burghsluis en het project Kiekendief

middels de inzet van provinciale gronden en cofinanciering. Het is belangrijk te noemen dat de projecten die nu worden uitgevoerd strikt genomen niet altijd als 'schil' fungeren, maar als voorbeeld dienen om aan te tonen wat de voordelen van natuurinclusiviteit zijn en de lessen worden gebruikt voor het ontwikkelen van structureel beleid. *"Tot nu toe zijn de grootste stappen die we zetten de pilots - die succesvol zijn maar wel door de traditionele partijen worden uitgevoerd"* (respondent provincie Zeeland). Projecten/experimenten liggen niet perse op de goede plek in het kader van schilbeleid. *"Maar die dan kunnen wij opvoeren als 'dit zijn de voorbeelden zoals het zou moeten'"* (respondent provincie Zeeland).

Draagvlak en betrokken actoren

De provincie Zeeland ambieert betrokkenheid van lokale partijen bij haar natuurbeleid en wil bufferzones creëren op basis van vrijwilligheid. Provinciaal natuurbeleid - zoals de Natuurvisie - wordt samen met partners ontwikkeld. Betrokkenheid wordt als belangrijk gezien voor draagvlak voor natuurbeleid en de effectiviteit van bufferzones.

Respondenten van de provincie noemen het belang van de betrokkenheid van de landbouw en heldere communicatie bij de vormgeving van dit beleid. De relatie tussen landbouw en natuur in de provincie Zeeland ligt gevoelig. Een voorbeeld hiervan is de jarenlange strijd geweest rond de Hedwigespolder, die onder water zou worden gezet ter compensatie van natuurverlies door het verdiepen van de Westerschelde. Ook op Schouwen-Duiveland is er landbouwgrond omgezet t.b.v. natuur. Het wijken van landbouwgrond voor natuur is de relatie tussen de Zeeuwse agrarische en natuursector niet ten goede gekomen.

Het is daarom des te belangrijker voor de provincie Zeeland dat ze delicaat en bedacht omgaat met het creëren van natuurinclusieve bufferzones en het stimuleren van duurzame landbouw. Ervaringen uit het recente verleden onderstrepen het belang hiervan. Enkele jaren geleden heeft de provincie geprobeerd om de druk van de landbouw op de natuur te verminderen maar dit leidde weerstand bij de agrarische sector, o.a. uit vrees voor planologische schaduwwerking. De provincie wilde destijds een klein experiment starten om te kijken naar manieren om bemesting te verminderen rondom PAS gebieden. Het experiment werd niet helder gecommuniceerd met de agrarische sector en dit leidde tot grote weerstand: *"Het ging om een klein 'proefballonnetje' om te leren wat je als provincie zou kunnen doen in stimulerende zin, bijvoorbeeld het geven van subsidies als er goed geboerd wordt. Maar dat kwam over als het idee dat de provincie bemesting daar niet meer zou toestaan. Dat leidde tot 2 grote krantenkoppen. Het was een verkeerde start. Daarna is er heel weinig over gesproken. Het is een gevoelig punt"* (respondent provincie Zeeland). Ook bij de totstandkoming van de Natuurvisie bleek de gevoeligheid van dit onderwerp. De provinciale natuurvisie is ontwikkeld middels stakeholderbijeenkomsten met brede vertegenwoordiging van partijen die een rol spelen in het huidige natuurbeleid, zoals natuurorganisaties, bedrijfsleven, recreatiesector, landbouw, medeoverheden, onderwijssector en zorg- en welzijnssector. Met de resultaten van deze consultatie is de kadernota opgesteld, waarin aan PS keuzes werden voorgelegd die vervolgens zijn uitgewerkt in de uiteindelijke natuurvisie (Provincie Zeeland, 2016a). Ook beleid voor de realisatie van bufferzones is besproken tijdens deze consultatieronde met het maatschappelijk veld. Er kwamen veel reacties op dit onderwerp. *"Het hoofdstuk bufferzones leidde tot veel discussies bij de vaststelling. Een aantal boeren zeiden: 'als je het hebt over buffers, moet het niet zo zijn dat de buffer buiten het NNN - in het agrarisch gebied - ligt. Creëer maar een buffer in het natuurgebied.' Misschien kwam het door het woord bufferzone, we hadden het misschien overgangsgebieden of subsidiegebieden voor landbouwinnovatie moet noemen. Dan had het uitnodigend geklonken"* (respondent provincie Zeeland).

Gezien de precaire relatie tussen natuur en landbouw vindt de provincie Zeeland het van groot belang om beleid rondom bufferzones en duurzame landbouw bottom-up en in samenwerking met partijen uit het veld te ontwikkelen. Om partijen te stimuleren mee te doen met vernieuwende projecten hanteert de Natuurvisie expliciet als uitgangspunt dat de natuur geen schaduwwerking mag hebben en dat bufferzones in samenwerking met partijen – op basis van vrijwilligheid – worden aangewezen.

Ondersteuning en rol provincie

De provincie heeft goed nagedacht over welke rol zij wil spelen in het landelijk gebied (regulerend, stimulerend, faciliterend, niets doen). In het landelijk gebied ziet de provincie een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd (zie ook wet inrichting landelijk gebied) en zij wil hier een faciliterende en stimulerende rol innemen. *"Dat [faciliteren en stimuleren] is de onderligger van hoe wij heel het*

instrumentarium bezien en daar invulling aan geven" (respondent provincie Zeeland). Ook bij het creëren van natuurinclusieve bufferzones en een duurzame landbouw heeft de rol van de provincie een ondersteunende en stimulerende rol.

Om de juiste ondersteuning en stimulans te kunnen bieden is er bewust voor gekozen om de natuuropgave in het landelijk gebied niet alleen vanuit perspectief natuur te benaderen, maar óók vanuit het perspectief van de landbouw. Welke meerwaarde biedt natuurinclusiviteit voor agrariërs? Hoe kunnen zij dit doen? En bij welke vorm van ondersteuning en/of welke hulpbronnen hebben zij dan het meeste baat? En welk beleidsinstrument past hierbij? Vanuit dit perspectief beredeneerd kwam naar voren dat het inzetten van de provinciale grondbank een passend instrument is om agrariërs te faciliteren en te stimuleren. Grond is interessant voor agrariërs vanwege twee redenen. Zij hebben niet alleen baat bij méér grond voor bedrijfsuitbreiding of -omzetting, maar ook bij kwalitatief goede grond. Grond is een belangrijk productiemiddel en de instandhouding van de bodemkwaliteit is van groot belang voor goede opbrengsten voor de boer. Steeds meer agrariërs zijn zich bewust van het belang van een goede bodemkwaliteit; zij zien de kwaliteit van bodem onder druk komen te staan en maken zich zorgen over het opbrengend vermogen van hun gronden. Het stimuleren – en aanbieden – van grond met een kwalitatief goede bodemkwaliteit via de provinciale grondbank is daarom een geschikt instrument.

Binnen verschillende projecten, waaronder het gebiedsproces Burghsluis, wordt de provinciale grondbank (op verschillende manieren) ingezet ten behoeve van natuurinclusieve landbouw. De provincie geeft grond jaarlijks in pacht uit en hanteert hierbij marktconforme prijzen. De provincie werkt op basis van vrijwilligheid en er worden geen voorwaarden gesteld aan de pacht. Agrariërs mogen de provinciale grond lineair in de bedrijfsvoering opnemen. Wel is het zo dat agrariërs voorrang krijgen als ze op eigen grond maatregelen voor natuur nemen. Maar er is dus ook geen juridisch contract dat boeren dwingt bepaalde maatregelen te treffen en hierdoor *"ga je veel meer op intrinsieke motivatie zitten"* (respondent provincie Zeeland). Werken op basis van vrijwilligheid wordt gezien als belangrijk voor succes en opschaling. Natuurmaatregelen leidt tot beter bodembeheer en daarmee betere bodemvruchtbaarheid voor de landbouw. Grond met een goede bodemkwaliteit is interessant voor agrariërs en daardoor een belangrijk onderhandelingsmiddel bij ruilprocessen.

Werken via een intermediair

De grondbank van de provincie Zeeland is een instrument dat breed en integraal wordt ingezet t.b.v. maatschappelijke doelen zoals infrastructuur, het sociaal domein, stad en natuur. De verpachting van grond wordt georganiseerd door het kavelruilbureau Zeeland. Het Kavelruilbureau Zeeland is opgericht om kavelruilprocessen te faciliteren en kan hiervoor de provinciale grondbank inzetten. Dit externe bureau staat ten dienste van alle opgaven in landelijk gebied, niet alleen voor overheden maar ook voor particulieren. Het Kavelruilbureau Zeeland is ontstaan toen de provincie er bij de decentralisatie voor koos gekozen gronden (voormalige BBL-gronden) te behouden. Dit is een belangrijk verschil t.o.v. sommige andere provincies, die hun grond te gelde hebben gemaakt. De provincie Zeeland heeft er bewust voor gekozen de gronden te behouden en een revolverende grondbank te creëren (1.000 ha). De provinciale grondbank wordt ingezet voor kavelruilprocessen omdat *"ruilgrond de olie in gebiedsontwikkelingen is"* (respondent provincie Zeeland). Maar het uitgeven van provinciale gronden voor jaarlijkse pachtcontracten is ook een instrument dat kan worden ingezet. Dit heeft meerwaarde omdat de boer wordt gestimuleerd en ondersteund de grondkwaliteit vrijwillig op orde te houden met zijn beheer, waardoor de ruilgronden interessant blijven voor boeren en kunnen worden ingezet voor verschillende opgaven in het landelijk gebied.

5.3.3 Gebiedscase Burghsluis

Karakterschets van het gebied

Schouwen-Duiveland is het meest noordelijke eiland van de provincie. Het wordt omringd door de Noordzee, het Grevelingenmeer en de Oosterschelde. Het eiland kenmerkt zich door een polderlandschap en een dynamische combinatie van natuur, recreatie, cultuurhistorie, duinen en agrarisch gebied. Het agrarisch grondgebruik op Schouwen-Duiveland is met een groot percentage

akkerbouw typerend voor de provincie Zeeland (ruim 80%.⁴⁰). In 2016 was is zo'n 9.465 ha van de 13.127 ha landbouwareaal akkerbouw.

In een gebied van 500 hectare rondom Burghsluis op Schouwen-Duiveland werkt stichting het Zeeuwse Landschap (HZL) aan herstel populaties akkervogels zoals de patrijs en veldleeuwerik. Dit doet zij samen met lokale partijen waaronder akkerbouwers, veehouders, de stichting Landschapsbeheer Zeeland (SLZ) en de provincie Zeeland. Op het moment zijn er 10 boeren betrokken bij het gebiedsproces Burghsluis, waarvan 8 akkerbouwers en 2 veehouders. Het gebied grenst aan het Schelde-estuarium en kenmerkt zich door een plat en open landschap onder zeeniveau dat beschermd wordt door dijken. Het gebied is in de winter aantrekkelijk voor overwinterende vogels zoals de veldleeuwerik, kneu en graspieper en roofvogels zoals torenvalken, de blauwe kiekendief en de velduil. Patrijzen broeden en overwinteren ook in dit gebied.

Ontstaansgeschiedenis

Het gebiedsproces Burghsluis is een initiatief van het Zeeuwse Landschap (hZL), ontstaan in 2014. Het Zeeuwse Landschap had in het gebied gronden in bezit en wilde deze inzetten voor het opzetten van een kustlaboratorium. Dit plan kon niet worden gerealiseerd omdat het weerstand opriep i.v.m. mogelijke achteruitgang van mosselpercelen in het gebied, als gevolg van lozingen op de Oosterschelde. Gemotiveerd om de achteruitgang van boerenlandvogels een halt toe te roepen, koos hZL ervoor de gronden op een andere manier in te zetten en tegen marktconforme prijs te verpachten aan boeren in de omgeving die zich zouden inzetten voor dit doel. Boeren kwamen alleen in aanmerking voor het pachten van de grond als zij in de winter stoppel (onbespoten) zouden laten liggen en op eigen grond ook stoppel zou toevoegen. Dit omdat stoppel overwinterende akkervogels dekking biedt, iets waar een groot tekort aan is in de winter.

Over de tijd zijn er door hZL steeds meer maatregelen voor natuur ontwikkeld en toegepast. Natuurbeheerder en boer zaten samen om de keukentafel en keken samen naar welke en hoe maatregelen voor natuur inpasbaar waren binnen de bedrijfsvoering. Het doel was om met de maatregelen boerenlandvogels te herstellen en te beschermen, maar ook om meerwaarde te creëren voor de agrariërs door het creëren van betere bodemkwaliteit of het aanbieden van extra grond (dat bv. kan worden ingezet om naar een andere bedrijfsvoering over te gaan). Over de tijd is het 'multiplier model' ontstaan, waarbij boeren een lagere pacht betalen als zij meer tegenprestaties voor natuur realiseren (zie figuur 5.1).

In dit stuk noemen we het gebiedsproces Burghsluis een gebieds*proces* omdat er in het gebied verschillende sporen worden ingezet om de boeren natuur te vergroten. Alhoewel het proces begon met de verpachting van gronden van hZL onder voorwaarden, zijn er over de tijd andere sporen toegevoegd die agrariërs in het gebied ondersteunen met het treffen van maatregelen voor boerenlandvogels: het Europese PARTRIDGE project, agrarisch natuurbeheer en verpachting van grond door de provincie Zeeland (zie figuur 5.1). Zo is een deel van het gebied onderdeel van het grensoverschrijdende project PARTRIDGE (Protecting the Area's Resources Through Researched Innovative Demonstration of Good Examples) waarin het HZL en SLZ op nationaal niveau samenwerken met het Brabantse Landschap en Vogelbescherming. Lokale partners zijn het Collectief Poldernatuur Zeeland en de wildbeheereenheid (WBE) Schouwen-Duiveland en de provincie Zeeland. Het gebiedsproces Burghsluis wordt wel eens verward met PARTRIDGE – maar het is omvangrijker en zal na afloop van het Europese PARTRIDGE project worden voortgezet. Ook is de agrarische natuurvereniging in het gebied betrokken geraakt bij het project, zijn er over de tijd agrariërs in het gebied betrokken geraakt bij agrarisch natuurbeheer en worden gronden van de provincie Zeeland ingezet in het proces (zie meer onder bij rol provincie)

Natuurdoelen

hZL is het proces gestart met als doel de boerenlandvogels te herstellen en te beschermen. De organisatie ambiert een duurzaam behoud van gezonde populaties boerenlandvogels en is van mening dat dit alleen mogelijk is als er binnen de landbouw ruimte is voor vogels middels natuurinclusieve landbouw. Zij gaat hierin dus verder dan het agrarisch natuurbeheer en denkt dat

⁴⁰ <https://toekomstschouwen-duiveland.nl/feitenpagina/ArticleID/187/Feitenblad-algemeen-en-agrarisch-grondgebruik-Schouwen-Duiveland>

ANLb alléén niet voldoende is om op lange termijn substantiële populatie te behouden. Natuurinclusieve landbouw moet zowel voor boer als voor boerenlandnatuur voordelen brengen. Voor de boer kan natuurinclusiviteit voordelen brengen omdat de maatregelen bijdragen aan betere kwaliteit van de bodem. Er is binnen de reguliere landbouw toenemend besef dat de huidige vorm van landbouw leidt tot uitputting van de bodem, wat de kwaliteit van gewassen negatief beïnvloedt. Doelen voor herstel boerenlandvogels en voordelen voor boeren zijn niet gekwantificeerd door hZL. Zoals boven genoemd is het Europese PARTRIDGE ingebed in het gebiedsproces. Dit project heeft als doel om binnen een vierjarige periode 2016-2020 de biodiversiteit in de deelnemende gebieden met 30% te laten toenemen door maatregelen voor natuur. Binnen het Partridge project zijn er in totaal tien demonstratiegebieden in vijf landen (Engeland, Duitsland, Schotland, België en Nederland).

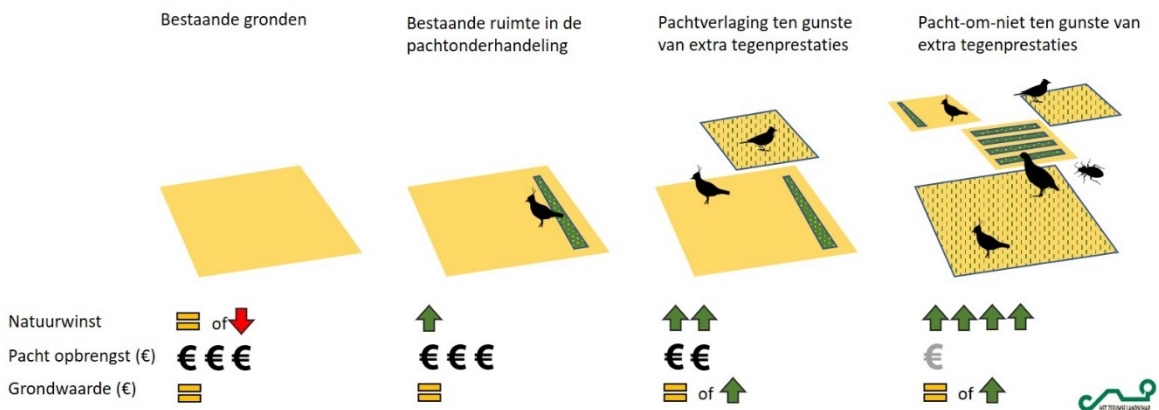
Aanpak en maatregelen

Zoals boven genoemd komen er in het gebied verschillende sporen samen om binnen de landbouw meer ruimte te bieden voor boerenlandnatuur. Hier een overzicht van maatregelen per spoor:

In het kader van de verpachting van de grond van hZL/ het multiplier model worden er door boeren maatregelen getroffen op de op de gepachte- én hun eigen gronden. Boeren mogen grond pachten van HZL - tegen een marktconforme prijs – als zij hierop maatregelen voor natuur treffen die gunstig zijn voor akkervogels en hun eigen gronden ook minder intensief gebruiken. In overleg met de boer worden maatregelen bepaald die goed inpasbaar zijn binnen de bedrijfsvoering. Er wordt niet gewerkt op basis van een dictaat, maar in onderling overleg wordt bepaald welke en hoe maatregelen passen binnen de bedrijfsvoering. Maatwerk op bedrijfsniveau en acceptatie bij boeren zijn hier dus van groot belang. Dit wordt o.a. gestimuleerd door keukentafelgesprekken. De gebiedstrekker van hZL heeft met elke boer om de keukentafel gezeten om te kijken naar gewasplannen en advies gegeven. Uiteindelijk is er in het kader van het multiplier model met een breed scala aan maatregelen geëxperimenteerd, van extra randen tot onbespoten stoppels, stoppen met het gebruik van neonicotinoiden. Uit ervaring blijkt dat er binnen de pachtonderhandelingen ruimte is om 10% van het gepachte oppervlakte te beheren voor boerenlandvogels zonder dat hier een financiële vergoeding tegenstaat. Bij een verlaagde pacht prijs kunnen er navenant meer natuurinclusieve maatregelen worden getroffen. Dit noemt hZL het multiplier model (zie figuur 5.1).

Natuurwinst door verpachting van landbouwgronden

Multiplier effect



Figuur 5.1 Natuurwinst door verpachting landbouwgronden (Bron: Vreugdenhil & Jacobusse, 2019)

In het bovengenoemde traject worden ook gronden van de provincie Zeeland meegenomen, maar op deze gronden wordt er geen verlaging van pacht prijs aangeboden wanneer er meer maatregelen voor natuur worden getroffen (zie onder bij rol provincie). In het kader van PARTRIDGE worden maatregelen getroffen die verder gaan dan het reguliere agrarisch natuurbeheer. Maatregelen die elders bewezen effectief zijn worden toegepast. Voorbeelden zijn het inzaaien van bloemenblokken, de aanleg van keverbanken, winterstoppel en het planten van plukjes struweel. Ook worden er door boeren in het gebied maatregelen voor natuur getroffen in het kader van agrarisch natuurbeheer. Dit wordt georganiseerd door het provincie brede agrarisch collectief Poldernatuur Zeeland als overkoepelende agrarische natuurvereniging. Poldernatuur Zeeland sluit in

het kader van het landelijk Subsiestelstel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer beheercontracten af met agrariërs die maatregelen treffen voor natuur, zoals de aanleg en beheer van akkerranden. Momenteel wordt 16 ha beheerd in het kader van ANLb.

Tot slot voert hZL ook een experiment uit in het gebied. Er is een bedrijfsmatige variant van het fenomeen vogelakker opgezet⁴¹. Dit is bij verschillende deelnemende agrariërs werd deze strokenteelt opgezet, en er is 1 perceel van ruim acht hectare als voorbeeldperceel aangewezen waar de effecten worden gemonitord (o.a. door het Louis Bolk instituut). Strokenteelt biedt verschillende voordelen voor akkervogels, o.a. omdat de diversiteit aan gewassen op verschillende momenten vogels ruimte biedt om te schuilen, foerageren en te broeden. Omdat de landbouwstroken 30 meter zijn, hoeven kuikens, bv. wanneer grond wordt gezaaid of geoogst, max 15 meter af te leggen naar een aangrenzend gewas en hebben daardoor een betere overlevingskans. Ook is de strokenteelt goed inpasbaar binnen de landbouw zijn omdat er rekening is gehouden met de werkbreedte van machines.

Rol van provincie binnen het gebiedsproces Burghsluis

De provincie faciliteert het gebiedsproces Burghsluis met passende instrumenten. Er kunnen drie vormen van provinciale ondersteuning worden geïdentificeerd: (1) verpachten provinciale gronden in gebied, (2) samenbrengen van partijen en (3) bijdragen en meedenken over financiering van maatregelen.

Allereerst is de provincie Zeeland betrokken bij het gebiedsproces Burghsluis door inzet van 22 ha grond uit haar grondbank. Deze gronden worden ingezet als tijdelijke (jaarlijks) ruilgronden die worden verpacht tegen normale pachtprizen. De provincie stelt geen specifieke voorwaarden aan de pacht. Agrariërs die (vrijwillig) op eigen grond maatregelen treffen voor natuur krijgen voorrang op de grond. Ten tweede speelt de provincie ook een rol door het samenbrengen van partijen en koppelen van projecten. Zo gaat de agrarische natuurvereniging in het gebied nu bv ook gericht aan de slag met maatregelen in dit gebied en ondersteunt zij het PARTRIDGE project. Door het samenbrengen van partijen is er bij diverse partijen draagvlak voor en betrokkenheid bij het project. Middels het koppelen van projecten en mensen wil de provincie kennisuitwisseling stimuleren. Tot slot speelt de provincie een rol in de financiering. Het project wordt grotendeels gefinancierd door het Interreg North-Sea Region program 2016-2023. De provincie Zeeland cofinanciert het Partridge project met 127k (voor 4 jaar) en denkt het mee over andere vormen van financiering voor maatregelen binnen het project. Initiatiefnemers van het gebiedsproces Burghsluis waarderen deze ondersteuning. *“Als wij met nieuwe ideeën komen gaan zij ook op zoek [naar vormen van financiering]. [...]provincie zegt: kom langs kijken wij of we de financiering erbij kunnen vinden. Ze denken mee.”*

Effecten op biodiversiteit: Terugkeer en toename boerenlandvogels

Het gebiedsproces Burghsluis is ontstaan vanuit de ambitie de teruggang van boerenlandvogels te stoppen en een duurzaam behoud van gezonde populaties veilig te stellen. De eerste monitoringsresultaten van hZL laten zien dat de maatregelen positief werken voor boerenlandvogels. Het aantal patrijzen en veldleeuweriken zijn toegenomen. Zo is het aantal patrijzen toegenomen van 4 naar 13 roepende mannetjes en zijn de veldleeuweriken op sommige gronden teruggekomen. Omdat er in de winter kruiden blijven staan op de akkerranden zijn er in de winter ook veel vinken te vinden. [zie tabel 1 uit rapport Vreugdenhil & Jacobusse, 2019). De maatregelen lijken effectief voor bepaalde boerenlandvogels. Respondent van hZL noemt dat je soorten als de patrijs en veldleeuwerik goed kan beschermen in het agrarisch gebied. *“Hier hebben we het over patrijzen en veldleeuweriken, die kun je veel beter hier beschermen dan in onze natuurgebieden [...] Maar er zijn ook soorten die je nagenoeg alleen in natuurgebieden kan beschermen want daar moet je een robuust systeem voor hebben. Ik moet ook erkennen als natuurbeheerder- en dan hebben wij tot 5 jaar geleden ook eigenlijk niet gedaan- dat je veldleeuweriken beter op [naam deelnemende agrariër] z'n bedrijf kunt [beschermen] dan binnen natuurgebieden”* (respondent hZL). Voor betrokken boeren leiden de zichtbare (en hoorbare – het gezang van de veldleeuwerik is weer te horen op het boerenbedrijf) resultaten tot voldoening en trots. *“Wat ik zie in de polder is dat het 'we doen het niet voor niets*

⁴¹ <https://www.vogelbescherming.nl/bescherming/wat-wij-doen/op-het-platteland/akkervogels/vogelakkers>

doen. dat is heel leuk om te doen" (deelnemende veehouder). Zowel deelnemende natuurorganisaties als boeren hebben geleerd over natuurinclusieve maatregelen.

Effecten op natuur en economie en maatschappelijke betrokkenheid

Effecten op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de relatie natuur en economie zijn nog niet onderzocht⁴², maar wel kan hier op basis van de ervaringen van betrokkenen wat over worden gezegd. Het proces begon met enkele boeren (waaronder een biologische boer) en heeft geleid tot een domino-effect. "Het is een soort olievlek die zich verspreid" (respondent provincie Zeeland). Alle 10 de grote, 'traditionele', boeren in het gebied zijn (op verschillende wijzen) betrokken en werken mee aan een duurzame landbouw. Terwijl veel agrariërs in eerste instantie op zakelijke basis betrokken waren - door het pachten van de grond - raken zij nu steeds meer betrokken door groeiende intrinsieke motivatie. Dit heeft er bij sommige toe geleid dat zij maatregelen treffen middels het spoor van ANLb of maatregelen treffen die in het kader van PARTRIDGE worden gefinancierd. Ook bij boeren waar geen verpachting is van gronden dragen bij aan duurzame landbouw in het gebied door agrarisch natuurbeheer. De betrokken boeren zijn enthousiast over het project. Motieven om mee te doen zijn divers. Voor een deelnemende veehouder bood het pachten van grond mogelijkheid om uit te breiden en daarmee de omschakeling naar biologisch te maken. Veel betrokken agrariërs zijn ook enthousiast dat zij kunnen bijdragen aan landschap en zorg kunnen dragen voor grond. Er wordt verwacht dat de aanpak economisch rendabel is omdat met de maatregelen de grondkwaliteit wordt vergroot en daarmee het opbrengend vermogen en mogelijk ook de grondprijs. Ook leveren de maatregelen voor sommige financiële voordelen op omdat zij minder bestrijdingsmiddelen hoeven toe te passen en zo dus geld besparen. "Het leuke van dit project is dat het is gericht op een manier van boeren die rendabel is. En dat blijkt ook wel. De opbrengst is niet minder, maar zelfs beter; ze hebben minder last van plagen" (respondent provincie Zeeland). Een traditionele boer heeft laten weten dat hij sindsdien minder bestrijdingsmiddelen nodig heeft. Hij heeft hierdoor minder de kosten.

In het maatschappelijk debat en in de praktijk lijken de belangen van boer en natuurbeheerder vaak recht tegenover elkaar te staan. Maar alhoewel de reputatie van de boer in de media onder druk staat, houden de meeste boeren van hun land en dieren en dragen ze hier graag aan bij. Agrariërs hebben echter vaak niet de (financiële)ruimte en kennis om naar natuurwaarde van de gewassen te kijken. Een deelnemende veehouder noemt dat hij heeft geleerd om naar de natuurwaarde van zijn gewassen te kijken, iets dat hij voorheen niet deed. "Anders dacht ik daar nooit over: wat voor natuurwaarde zou dat hebben?" (veehouder betrokken bij proces). Tegelijkertijd leren betrokken natuurbeheerders dankzij samenwerking met agrariërs om oog te hebben voor het boerenbedrijf door te kijken welke en hoe maatregelen voor natuur inpasbaar zijn binnen de bedrijfsvoering.

De verbeterde relatie tussen betrokken natuurbeschermers en boeren in het gebied is misschien wel het belangrijkste resultaat- en is tegelijkertijd ook een succesfactor. Een betrokken veehouder noemt dat hij vroeger argwanend tegenover natuurorganisaties stond en nooit had gedacht dat hij ooit eens met ze zou samenwerken. Hij was er van overtuigd dat zij het boeren moeilijk maakten. "Ik ben van huis uit opgegroeid met 'mensen die met natuur te maken hebben, die maken ons het leven zuur'. [...] Die moet je buiten de deur houden[...] ik heb altijd met argusogen naar zulke gasten gekeken - die moet je buiten deur houden, daar heb je alleen maar last van. Terwijl je er nu achter komt 'we kunnen iets voor elkaar betekenen' [...] Het is een mooie en duurzame samenwerking waarin we elkaars vertrouwen gewonnen hebben" (betrokken veehouder). Bij sommige boeren die in kader van realisatie NNN veel land zijn kwijt geraakt voor natuur kan je ook spreken over relatieherstel. "De belangrijkste les - en misschien ook wel eerste en belangrijkste resultaat van hele proces- is dat op eiland waar veel natuurontwikkeling heeft plaatsgevonden en boeren hebben moeten wijken voor natuur, relatieherstel mogelijk is " (respondent het Zeeuwse Landschap).

Betrokkenen krijgen signalen dat het gebiedsproces Burghsluis ook leidt tot meer betrokkenheid en draagvlak in het gebied. Ook bewoners die slechts kleine oppervlakten beheren gaan enthousiast aan de slag met maatregelen die profijtelijk zijn voor boerenlandnatuur.

⁴² In een ander project die de provincie Zeeland ondersteunt met het verpachten van haar gronden zijn de economische effecten wel onderzocht. Hier blijkt dat het project rendabel is voor betrokken agrariërs door de hogere productie van melk en hogere kwaliteit van het vlees (respondent provincie Zeeland).

Een ander resultaat is de opschaling van de aanpak. HZL zet het multiplier nu ook in andere gebieden (o.a. Topgebied de Poel en vanaf 2020 grenzend aan de Yerseke moer). Buiten het NNN koopt het HZL ook grond aan en verpacht ze grond onder voorwaarden aan boeren. Ook de provincie Zeeland wil de aanpak verder uitrollen in Zeeland. Het is nog bekend in welke gebieden dit zal zijn want hier wordt nog onderzoek naar verricht.

Lessen voor de toekomst

Betrokkenen natuurorganisaties en agrariërs noemen de volgende succesfactoren: samen maatregelen ontwikkelen op bedrijfsniveau, het uitwisselen van kennis en ervaring en het betrekken van de omgeving. Samenwerking in het ontwikkelen van maatregelen is belangrijk omdat de maatregelen inpasbaar moeten zijn binnen de bedrijfsvoering en tegelijkertijd meerwaarde moeten hebben voor ecologie. Iedere boer werkt op zijn eigen tempo en er moet niet worden gewerkt op basis van een dictaat van hoe het moet, maar in onderling overleg wordt bepaald welke maatregelen inpasbaar zijn binnen de bedrijfsvoering. Maatwerk kost veel tijd vanuit beiden kanten, maar hierdoor krijg je iedereen in een gebied mee en kunnen boeren geleidelijk aan stapjes maken. Dergelijke samenwerking vergt vertrouwen, een goede relatie en samenwerking tussen boeren en natuurorganisaties en kost veel tijd. *"Een belangrijke les is vertrouwen in elkaar en dat ook durven te hebben naar elkaar toe. [...] kwestie van relatie met elkaar bouwen. Dit is erg belangrijk, zowel voor boeren als natuurorganisaties. [...] Als ik [hij] zegt 'als ik nu nog stapje doe ga ik in bedrijf op achteruit' kan ik daar alleen maar op vertrouwen want daar snap bedrijf niet goed genoeg voor. En als ik zeg 'dit beetje extra is goed voor akkervogels', moet [hij] het ook vertrouwen"* (respondent HZL). Elkaar vertrouwen geven is dus essentieel, maar zowel voor boeren als voor natuurbeheerders is dit best moeilijk. Ook is het hierbij belangrijk dat natuurorganisaties ook kleine kansen pakken, bij boeren die nog maar kleine stapjes kunnen maken. Je weet niet wat dat over 5 jaar is en ook kleine stapjes zijn wat waard. [werken vanuit] niveau waar die op zit. We kunnen als HZL wel pushen, maar wel met respect dat op bepaald moment wij ook niet verder kunnen duwen. Wij kunnen alleen maar vragen, en dat betekent dat we ook iets te bieden moeten hebben. Dit is geen natuurgebied, het is allemaal op vrijwillige basis" (respondent HZL). Een respondent noemt dat het ook goed was dat de beheermedewerkers van de provincie die mee het veld in zijn gegaan ook zelf agrariërs zijn (geweest) en veel van de landbouw weten.

Het continue uitwisselen van kennis en ervaringen wordt ook gezien als belangrijk voor succes. Het regelmatig delen van de resultaten is belangrijk om boeren te enthousiasmeren en motiveren. "Je kunt pas met passie ergens voor werken als je weet wat het belang ervan is. En heel vaak weten boeren het niet. [...] dat kunnen wij als motivatie bieden" (respondent HZL). HZL leert ook continue over nieuwe methoden om oogst op een natuurinclusieve manier te verhogen (voorbeeld combinatie zomertarwe met veldbonen) en brengt deze kennis in bij de boeren.

Tot slot hebben betrokkenen geleerd dat het belangrijk is om de omgeving te betrekken voor doelbereik en draagvlak. Peter heeft ook geleerd dat het goed is veel mensen te betrekken om zoveel mogelijk mensen enthousiast te maken. Alle kleine beetjes helpen.

Lessen voor de provincie

De provincie heeft ook lessen opgedaan met het gebiedsproces Burghsluis. Betrokkenen van de provincie noemen de volgende succesfactoren: het initiatief laten bij de partijen en als provincie ondersteunen en stimuleren, heldere communicatie en geduld, bestuurlijk draagvlak en inzet provinciale netwerk.

Allereerst hebben betrokkenen geleerd het initiatief bij de partijen te laten en als provincie te ondersteunen en te stimuleren door andere partijen te enthousiasmeren mee te doen. "De kracht is dat het niet ons project is dat we hebben opgelegd, maar dat het vanuit de partijen komt. Maar dat daar waar we kunnen hen ondersteunen [...]. Ik denk dat dat de belangrijkste rol van ons zou moeten zijn. Het initiatief moet komen vanuit de agrariërs en het gebied zelf. Het is lastig om dit als provincie – top-down- te bepalen " (respondent provincie Zeeland). Het is daarom ook niet mogelijk om op voorhand gebieden te selecteren die geschikt zijn voor het creëren van bufferzones. " Ik denk zelf dat het vooral vanuit het veld ingestoken moet gaan worden. Daar moet het initiatief liggen. Ik denk niet dat als wij als provincie gebieden gaan aanwijzen. Maar zo'n top-down benadering gaat niet werken"

(respondent provincie Zeeland). Een andere respondent van de provincie noemt ook het belang van luisteren naar elkaar en wat er leeft bij agrariërs. Agrariërs hebben veel interessante ideeën. "Heel zwart wit: er wordt wel gesuggereerd dat er grote verschillen zijn tussen natuur en landbouw. maar als je open staat voor de ander zie je dat je er allebei profijt bij hebt als je elkaar in het midden vindt" (respondent provincie Zeeland).

Een andere les die betrokkenen van de provincie hebben geleerd is het belang van heldere communicatie en Geduld. Je probeert mensen over de streep te halen. Dit is een proces waar je de tijd voor moet nemen. [...]. Zeker in Zeeland, als agrarische provincie, moet je dat heel voorzichtig aanpakken en er de tijd voor uittrekken" (respondent provincie Zeeland).

Bestuurlijk draagvlak voor deze beleidsaanpak gericht op experimenteren is ook belangrijk. GS – de politiek – zei 'we gaan gewoon kijken en als het mislukt dan weten we dat ook. Het is heel belangrijk dat je vanuit je bestuur ruimte krijgt om te experimenteren" respondent provincie Zeeland). Betrokkenen noemen dat er toenemende aandacht is experimenteren met nieuwe aanpakken en beleidsinstrumenten, en dat deze ontwikkeling wenselijk is in het licht van de opgaven binnen het landelijk gebied. Dit vereist ook integraliteit binnen de organisatie en samenwerking met collega's van andere gebieden. In het geval van het gebiedsproces Burghsluis is dit volgens respondenten van de provincie Zeeland erg goed gegaan. De medewerkers natuur konden goed aangeven welke gebied de natuur onder druk staat, en de medewerkers van grondzaken konden aangeven hoe het staat met de agrarische ontwikkeling in het gebied – waar die onder stuk staat of waar kansen liggen.

"De provincie zet eigen gronden in maar stimuleert anderen dit ook te doen. Onze hectares zijn interessant, maar het is leuker als andere partijen ook meedoen. Het helpt dat HZL op schouwen ook al een grondvoorraad had. Zo krijg je een beweging op gang"(respondent provincie Zeeland). De provincie heeft een voorbeeldfunctie. Omdat zij een groot netwerk heeft kan zij over de aanpak vertellen en het gedachtegoed uitdragen.

Knelpunten en uitdagingen

Betrokkenen bij het gebiedsproces Burghsluis zijn zeer enthousiast en positief over de resultaten en de aanpak wordt uitgerold in andere gebieden in Zeeland. Toch blijft opschaling een uitdaging. "Hoe betrek je andere partijen hierbij? Eerst heb je mensen die intrinsiek gemotiveerd zijn. Dat lukt wel, maar hoe krijg je de massa mee?" (respondent provincie Zeeland). Is de aanpak toepasbaar op grote schaal en voor iedere agrariër? Uit de eerste ervaringen en resultaten van het gebiedsproces Burghsluis komt naar voren dat werken aan de kwaliteit van grond, middels strokenteelt of het treffen van andere maatregelen, voor agrariërs aantrekkelijk is. Daarnaast is het zo dat er voor dergelijke praktijken geen extra of verandering in werktuigen nodig zijn. Wel is het zo dat het treffen van de maatregelen motivatie, kennis en tijd (en daarmee ook geld) kost, en aan dat laatste is een groot tekort bij agrariërs. De hoge werkdruk boeren wordt door betrokkenen genoemd als belangrijke uitdaging. Boeren is op dit moment een harde manier van leven, stellen zij. De werkdruk is hoog. Met toenemende schulden bij de gemiddelde agrariër worden er hogere eisen gesteld aan het verdienvermogen van een boerenbedrijf. Ook staat de huidige manier van boeren staat onder druk. Boeren wordt gevraagd meer voor en met de omgeving te doen en meer voor de natuur. Dit alles vraagt veel van een boer.

Ook is de ondersteuning van overheden, middels grond of subsidies voor ANLb of experimenten, nog van groot belang voor het mogelijk maken van dergelijke processen. De structurele beschikbaarheid van dergelijke bronnen is afhankelijk van bestuurlijk draagvlak en dat blijft altijd een aandachtspunt. "Blijven de subsidies in stand? En het grondinstrumentarium - de voorraad grond- blijft dat in takt of moet je dat verhogen en wat kost het dan weer?" (respondent provincie Zeeland). Betrokkenen noemen dat het daarom belangrijk is om onderzoek te blijven doen naar de effecten van de maatregelen en ondersteuning vanuit de provincie. "Vandaar dat wetenschap van belang is om onderzoek te blijven doen. Wat levert het nou op? Als we daar een multiplier door halen is het de investering altijd waard. [...] Het is belangrijk dat monitoring en evaluatie goed blijft plaatsvinden" (respondent provincie Zeeland). Samenwerking tussen agrariërs en natuurbeheerders op bestuurlijk niveau wordt ook van groot belang geacht om dit onderwerp te blijven adresseren. Maar samenwerking op hoog bestuurlijk niveau rondom dit onderwerp lastig is door traditionele houding

partijen. “Hoe hoger je komt beleidsmatig, hoe sterker de tegenstellingen worden. Zoals wij hierop dit gebied - op de grond - goed kunnen samenwerken. Elk stapje hoger dat je doet: hoe scherper de tegenstellingen worden” (respondent hZL).

Tot slot vormen vergroeningseisen Gemeenschappelijk landbouwbeleid rondom groenbemesters en betalingsrechten nu nog een knelpunt. Sommige eisen - gericht op het gemiddelde, gangbare bedrijf - kunnen hun doel in de weg staan door de bedrijven die juist meer doen dan gemiddeld eisen op te leggen. “Soms botst wat wij doen voor akkervogels, zeker in de winter, met vergroeningseisen. bv laten liggen van winterstopfels. Een akkerbouwer waarmee we intensief samenwerken laat 25 ha winterstoppel liggen in winter. Hij loopt er tegenaan dat hij nu geen groenbemesters op z'n land heeft. Maar voor bodem en biodiversiteit is stoppel het hoogst haalbare in de winter en nu moet hij dus groenbemesting daar doorheen gaan zaaien.” hZL stimuleert boeren ook om overhoeken te maken, waar meidoorn, sleedoorn en roos op wordt geplant. Dergelijke permanente elementen vormen een essentieel onderdeel van natuurinclusieve landbouw, maar die worden nu uit het betalingsrecht gehaald op basis van analyse satellietbeelden. Dat staat sommige boeren nu in de weg om zulke overhoekjes te maken.

5.4 Ondernemend Natuurnetwerk Brabant

5.4.1 Inleiding

In deze paragraaf behandelen we de strategie Ondernemend Natuurnetwerk Brabant. Deze strategie is oorspronkelijk ontworpen als realisatiestrategie voor het Natuurnetwerk Brabant en daarmee ook een vorm van zelfrealisatie door (vooral) agrarische bedrijven (zie verder hoofdstuk 2). In de praktijk bleek deze strategie echter vooral in de minder intensieve natuur (met mogelijkheden voor agrarisch gebruik) rondom de Natura 2000 en andere natte natuurgebieden te worden ingezet zodat in de praktijk in feite sprake is van een soort schilbeleid. In 5.4.2. gaan we nader in op de doelen, opzet en voorlopige resultaten van het Ondernemend Natuurnetwerk. Vervolgens kijken we in 5.4.3 specifiek naar de realisatie van Ondernemend Natuurnetwerk op landgoed de Koekoek in Drimmelen. In 5.4.3 behandelen we tenslotte een aantal succes- en faalfactoren.

5.4.2 Provinciale strategie

In 2011 besluit de provincie Brabant om de volledige resterende ontwikkelopgave van het Natuurnetwerk Brabant (NNB, nog zo'n 11.000 ha) te realiseren (zie ook paragraaf 2.4). Vanwege een gat in de financiering – het gevolg van de bezuinigingen van kabinet Rutte I – maakt de provincie een tweedeling in Rijks NNB (deel van NNB waar Europese verplichtingen op liggen) en provinciaal NNB. Voor dit laatste deel (zo'n 3.000 ha) is geen Rijksgeld beschikbaar. De provincie kan maximaal 50% van de afwaardering (in plaats van de 85% die in het Rijksdeel geldt) bekostigen.

Om dit onderdeel van het NNB toch te realiseren is er een verdienmodel nodig zijn. In 2014 wordt daarom afgesproken om een deel van deze opgave, zo'n 2.000 ha, in te vullen met het concept “Ondernemende EHS” (later omgedoopt tot Ondernemend Natuurnetwerk Brabant). De ZLTO heeft het concept en het bijbehorende ambitiekader laten ontwikkelen door kennis- en adviesbureau CLM (Centrum voor Landbouw en Milieu), waarna het door de gezamenlijke Manifestpartners omarmd wordt.

De gedachte achter het ONNB is dat er in de natuurgebieden die op die manier ontwikkeld worden ruimte blijft voor economische activiteit, waardoor er nog een verdienmodel mogelijk is – zij het met een aantal beperkingen die de te realiseren natuurkwaliteit garanderen (zie onder). De grondwaardedaling die door deze beperkingen ontstaat wordt gecompenseerd door de ingebrachte grond met maximaal 50% af te waarden. De financiële middelen die hiermee beschikbaar komen kunnen vervolgens geïnvesteerd worden in de onderneming. Omdat de ondernemer in kwestie nog een verdienmodel heeft wordt er geen beheervergoeding uitgekeerd (zie Kuindersma et al, 2017).

Via het ONNB kunnen boeren die op een plek zitten waar natuur ontwikkeld moet worden daar zelf aan bijdragen zonder dat ze over moeten gaan tot zelfrealisatie via functieverandering, inrichting en beheer. Betrokkenen stellen dat de bij deze gangbare manier van werken behorende eisen – zoals de te ontwikkelen natuurdoeltypen – kunnen lastig worden ingepast in de bedrijfsvoering. Als er echter ruimte komt voor maatwerk, waarbij de betreffende grond – weliswaar minder intensief – gebruikt mag blijven worden in de bedrijfsvoering kan er een win-win situatie ontstaan: een grotere bereidheid onder agrariërs om een rol als natuurbeheerder op te pakken, een meer natuurinclusieve manier van landbouw bedrijven, een nieuw agrarisch toekomstperspectief en een manier van natuurontwikkeling die voor de overheid minder kostbaar is; in plaats van 85% afwaardering wordt er maximaal 50% betaald. Bovendien hoeft er geen SNL-beheersubsidie te worden uitgekeerd. Deze voordelen wegen op tegen het nadeel dat door het toegestane medegebruik er naar verwachting alleen “lichtgroenere” types natuur ontwikkeld kunnen die rondom de “donkergroene” natuurgebieden liggen (vandaar de kwalificatie van het ONNB als schilbeleid).

In de jaren na 2014 gaat een werkgroep aan de slag met verdere uitwerking van het concept. In eerste instantie wordt daarbij ingezet op het uitwerken van een aantal pakketten waar een ondernemer uit kan kiezen – volgens betrokkenen vergelijkbaar met de systematiek van het agrarisch natuurbeheer. Op deze manier kan het voor de ondernemer duidelijk worden waar men aan begint en krijgt de provincie zekerheid over het beheer. Tegelijkertijd start men met een aantal pilots met agrariërs die interesse tonen in het nieuwe concept, bijvoorbeeld in het beekdal van de Sterkselse Aa (zie ook Kuindersma et al, 2017).

Uiteindelijk wordt deze tweeledige manier van werken echter niet voortgezet. Het uitwerken van beheerpakketten blijkt niet te passen bij de bestuurlijke wens tot het mogelijk maken van maatwerk op bedrijfsniveau; er ontstaat “een dynamiek van alles dichtregelen”, volgens een betrokkene. In de verschillende pilots – die allen gesitueerd zijn in het Rijks NNB – blijkt dat de te realiseren natuurambities weinig tot geen ruimte laten tot agrarisch medegebruik. De provincie geeft daarbij aan dat verlaging van de ambities niet tot de mogelijkheden behoort, waardoor een impasse ontstaat (ibid).

In reactie daarop besluit de provincie het over een andere boeg te gooien: er wordt besloten om een aantal criteria te formuleren die als “ondergrens” gelden: wat mag het in ieder geval niet zijn? Hier komt uit naar voren dat om voldoende natuurkwaliteit te garanderen in het ONNB in ieder geval geen kunstmest gebruikt mag worden, geen drijfmest en geen bestrijdingsmiddelen. Bovendien moet de initiatiefnemer meewerken aan hydrologische maatregelen, mocht de omgeving van het betreffende perceel daar in het kader van natuurherstel om vragen. De betreffende vereisten worden door de provincie vastgelegd in een beleidsregel. Tegelijkertijd geeft de provincie toe dat dergelijke beperkingen niet samen kunnen gaan met de ambitieuzere “donkergroene” natuurtypen die met name in het Rijks NNB ontwikkeld moeten worden. Logischerwijs volgt hieruit dat het ONNB met name in het provinciale deel van het NNB zal landen, omdat daar de ambitietypen over het algemeen “lichtgroener” zijn waardoor medegebruik een realistischer optie is (ibid).

Vanaf 2016 kunnen ONNB-initiatieven in de praktijk worden gebracht, als onderdeel van een breder scala aan natuurontwikkelingsopties (zoals zelfrealisatie). Initiatiefnemers kunnen zich met een idee melden bij het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB), een BV opgezet door de provincie om de provinciale middelen die beschikbaar zijn voor natuurontwikkeling (circa 240 miljoen euro) weg te zetten. Ze kunnen bij de verdere uitwerking van het benodigde gebiedsplan advisering krijgen van de Werkenheid, waarin zowel provinciale capaciteit als capaciteit van de Manifestpartners gebundeld is. Daarnaast is er een provinciaal ONNB-adviesteam dat initiatiefnemers faciliteert. Ook de ZLTO biedt hun leden ondersteuning aan.

Uiteindelijk besluit het GOB over de toekenning van de subsidies die nodig zijn om het betreffende initiatief uit te voeren, na toetsing door een onafhankelijke investeringscommissie (IC). De voorwaarden die aan de subsidieverstrekking verbonden zijn – onder andere de bovengenoemde criteria – worden vastgelegd in een kwalitatieve verplichting (KV; een privaatrechtelijke overeenkomst die notarieel is vastgelegd volgens de bepalingen uit boek 6 artikel 252 van het Burgerlijk Wetboek en

door het Kadaster wordt geregistreerd). Hierin is onder andere ook opgenomen dat het opgestelde gebiedsplan moet worden uitgevoerd (zie verder paragraaf 2.4).

Draagvlak en betrokken actoren

De ambities van het ONNB worden vanaf het begin breed gedeeld door de overige Brabantse manifestpartners (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Brabants Landschap, de vier Waterschappen die in Brabant actief zijn, de Brabantse Milieufederatie, Brabants Particulier Grondbezit en het Toeristisch Ondernemers Platform Brabant). Het aanbod van de ZLTO wordt gezien als noodzakelijk om de gedeelde ambitie van 11.000 ha natuurontwikkeling mogelijk te maken, ook omdat de overige partners niet in staat zijn om zelf de benodigde cofinanciering bijeen te brengen. Vanwege deze reden steunt ook de provincie Noord-Brabant het ONNB, hoewel er eerst behoorlijk wat tijd nodig is om af te bakenen wat het concept precies behelst.

Ondanks deze brede steun blijft het aantal initiatieven tot ONNB-ontwikkeling in eerste instantie achter. In 2016, het eerste jaar dat realisatie mogelijk is, worden er slechts twee voorstellen gehonoreerd. Het blijkt dat reguliere agrarische ondernemers (met name melkveehouders) – de groep voor wie het ONNB in eerste instantie bedoeld was – niet tot initiatiefneming overgaan. Het ONNB is nog veelal onbekend, en voor degenen die er wel vanaf weten blijkt het lastig de stap te zetten naar een nieuwe manier van werken. Betrokkenen geven aan dat dit name komt door de grote verbondenheid met- en afhankelijkheid van het huidige systeem van schaalvergroting en intensivering, in combinatie met de financiële krapte waar veel ondernemers mee te maken hebben. Ook het feit dat de verplichtingen die worden aangegaan worden vastgelegd in een KV en dat ze daarmee in principe onomkeerbaar zijn, schrikt ondernemers af. Daarnaast zijn er nog een aantal dingen onduidelijk; zo heerst onder agrariërs het idee dat de fiscus na afwaardering ook nog een aanzienlijk deel van het uitgekeerde bedrag opeist, waardoor de vergoeding erg laag uitvalt. Ook blijkt dat boeren die belangstelling hebben, vaak liever ONNB willen ontwikkelen op grond die ze nog bij hun bedrijf moeten voegen, en die grond dient dan eerst verworven te worden (iets dat niet altijd lukt, zie ook ZLTO en GOB (2019)).

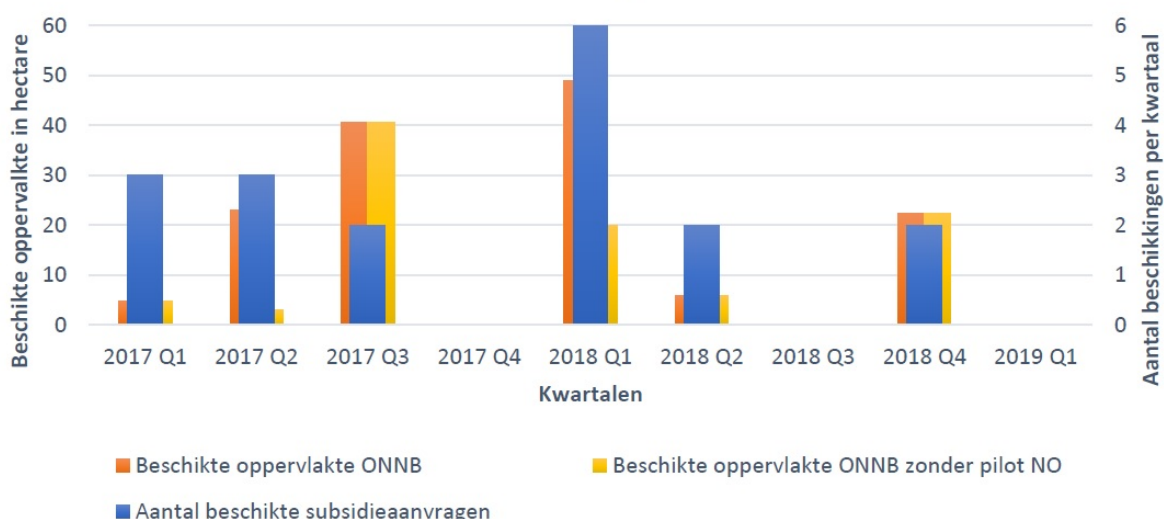
Voor biologische boerenbedrijven blijkt het ONNB juist wel relatief aantrekkelijk te zijn, omdat het voor hen minder lastig is om aan de gestelde inhoudelijke criteria te voldoen – kunstmest en bestrijdingsmiddelen zijn reeds taboe op een biologisch bedrijf, en drijfmest is veel minder gangbaar. Ook zijn biologische boeren vaak al beter bekend met natuurinclusieve manieren van werken. De eerste ONNB-initiatieven komen dan ook uit deze hoek.

Al snel besluit het GOB, hierin gefaciliteerd door de provincie, om de realisatie van het ONNB een impuls te geven door ook een deel van de grondposities gericht in te zetten. Enerzijds wordt deze grond verkocht of langdurig verpacht, waarmee initiatiefnemers verleid worden om zich in te schrijven, anderzijds wordt deze grond gebruikt om via ruiling initiatiefnemers op de juiste plek te krijgen. Daartoe zet het GOB verschillende "Pilots Natuurlijk Ondernemen" op. Bij één van deze pilots –in het Reuseldal– wordt een perceel provinciale grond, nodig om ter plekke ONNB te realiseren, toegekend aan een initiatief van een biologische boer, terwijl er ook een reguliere boer meedingt. Dit komt omdat het initiatief van de betreffende biologische boer volgens de IC tot meer natuurwinst leidt. Dit is voor de ZLTO een tegenvaller; deze organisatie hoopte juist op een initiatief van een reguliere agrariër, om zo aan te tonen dat het concept ONNB ook voor die groep interessant is (zie ook Kuindersma et al., 2017).

De inspanningen van provincie, GOB en Werkeenheid hebben tot op zekere hoogte succes; in 2017 en 2018 neemt het aantal ONNB aanvragen toe, naar respectievelijk 8 en 12. In totaal is begin 2019 96 ha ONNB gerealiseerd via goedgekeurde aanvragen en nog eens 48 ha via de pilot Natuurlijk Ondernemen. Daarnaast lopen er begin 2019 nog vier aanvragen (36 ha) waar nog niet over is besloten⁴³ (ZLTO en GOB, 2019: 10).

⁴³ Op het moment van schrijven is een deel van deze initiatieven nog niet officieel beschikt

Realisatie ONNB per kwartaal



Figuur 5.2 Realisatie ONNB per kwartaal (Bron: ZLTO en GOB, 2019)

Betrokkenen geven aan dat hoewel er op het moment van schrijven nog een aantal initiatieven in de pijplijn zit, het areaal aan gerealiseerd ONNB achterblijft bij de verwachting – het is de bedoeling dat 2000 ha aan ONNB in 2027 gerealiseerd is. Dit is ook de strekking van de in mei 2019 gepubliceerde ONNB-evaluatie, een gezamenlijk product van het GOB en de ZLTO (ZLTO en GOB, 2019). Uit dit stuk blijkt bovendien dat het merendeel van de initiatieven een aanvraag van minder dan 5 ha betreft. Het GOB en de ZLTO trekken op basis hiervan de conclusie dat er voor het concept in de huidige vorm te weinig animo is om tot realisatie over te gaan: "Op basis van het aantal beschikte hectares ONNB sluit het concept op dit moment blijkbaar onvoldoende aan bij de praktijk en biedt voor agrariërs blijkbaar onvoldoende perspectief. Boeren die regulier boeren en zich graag inspinnen om ook nieuwe natuur te realiseren geven aan dat ONNB onvoldoende zakelijk perspectief biedt en brengen daardoor erg weinig eigen grond in" (ZLTO en GOB, 2019, p. 18).

Een trend die wel waarneembaar is, is dat de verscheidenheid aan initiatiefnemers toeneemt. Dit komt met name doordat de toepassing van het concept de laatste jaren verbreed is. Waar het ONNB in eerste instantie gericht is op landbouwkundig medegebruik, zijn er de afgelopen paar jaren initiatieven aan de orde gekomen die andere vormen van medegebruik voorstaan. Deze ontwikkeling heeft een breder scala aan partijen uit andere beleidsvelden bij de ONNB-realisatie betrokken (zie beneden). Ook innovatieve initiatieven met een landbouwkundige insteek zijn aan de orde gekomen, zoals een voedselbos. Het GOB experimenteert momenteel met het mogelijk maken van deze andere vormen van medegebruik.

Mede vanwege deze ontwikkeling is er een groep met zogenaamde nieuwe toetreders zichtbaar, mensen die vooralsnog geen grondposities hebben in de gebieden waar ONNB-realisatie mogelijk is, maar die een extensief boerenbedrijf of een ander soort onderneming willen beginnen en daartoe inschrijven op de grondposities die het GOB te koop of ter verpachting aanbiedt.

Natuurdoelen

De natuurdoelen die de provincie Brabant in het NNB nastreeft zijn op kaart uitgewerkt en vastgelegd in het Natuurbeheerplan (NBP), voor zowel de reeds bestaande natuurgebieden (via de beheertypenkaart) als de nog te ontwikkelen natuurgebieden (via de ambitiekaart). Waar deze doelen voorheen vaststonden en wijziging maar beperkt werd toegestaan en bovendien tijdrovend was, heeft het GOB sinds enkele jaren de mogelijkheid om hier flexibeler mee om te gaan, waardoor maatwerk mogelijk is. Deze mogelijkheid is op aandringen van het GOB tot stand gekomen, vanwege de beperkende werking die het strikt vasthouden aan de bepalingen uit het NBP had op natuurontwikkeling door derden, bijvoorbeeld via zelfrealisatie (zie verder paragraaf 2.4).

Betrokkenen geven aan dat het bieden van maatwerk in het vaststellen van zowel de natuurdoelen als de begrenzing van het ONNB essentieel is voor de realisatie van het concept. Zoals gezegd is bij het

uitwerken van het ONNB het ontbreken van dergelijke flexibiliteit als belangrijke oorzaak aangeduid voor het vooralsnog grotendeels uitblijven van agrarische betrokkenheid bij het realiseren van de Brabantse natuurdoelen. In de praktijk betekent dit dat de initiatiefnemer zelf aangeeft welke natuur hij wil realiseren, en waar deze precies komt (vereiste is wel dat dit binnen of aangrenzend aan de bestaande NNB-begrenzing is). De Werkeenheid (in de voorbereidingsfase) en het GOB (als de subsidieaanvraag reeds is ingediend) begeleiden de initiatiefnemer daarbij, bijvoorbeeld door verbetervoorstellen te doen. Dit betreft dan niet alleen de manier waarop er met de gestelde randvoorwaarden omgegaan kan worden, maar bijvoorbeeld ook het treffen van specifieke hoogwaardige inrichtingsmaatregelen. Op die manier wordt ernaar gestreefd om zoveel mogelijk ingediende voorstellen te honoreren.

Als gevolg hiervan is de begrenzing van het ONNB behoorlijk fluïde. Hoewel er in het NBP is aangegeven waar het provinciale gedeelte van het Natuurnetwerk Brabant – waar het ONNB-onderdeel van uit maakt – zou moeten komen, is in de praktijk vrij vaak afgeweken van deze begrenzing. Van de 96 ha die via aanvragen (op eigen grond) is goedgekeurd, is 67 hectare herbegrensd, 28 hectare in het provinciale deel van het natuurnetwerk gerealiseerd en 0.6 hectare in het rijksdeel van het natuurnetwerk gerealiseerd (ZLTO en GOB, 2019: 11). Per subsidieaanvraag mag de herbegrenzing tot 25 ha afwijken van de oorspronkelijke begrenzing. Hier mag het GOB namelijk eigenstandig over beslissen. Ook bij het te realiseren natuurdoel is maatwerk zichtbaar: per initiatief wordt bekeken welk soort natuur gerealiseerd wordt, waarbij indien nodig wordt afgeweken van de systematiek van de natuurdoeltypen. Dit kan overigens bij de verdere afhandeling van de subsidieaanvraag wel tot onduidelijkheid leiden; zo is er voor natuurtypen die niet in de bestaande index staan niet duidelijk welke normkosten gehanteerd worden bij de inrichting van de nieuwe natuurgebieden. Het GOB baseert zich dan op de types die het dichtst bij het betreffende maatwerkvoorstel in de buurt komen.

Een ander nadeel dat betrokkenen noemen, is dat het ONNB alleen geschikt is voor de ontwikkeling van lichtgroenere types natuur, terwijl er een aanzienlijke overheidsinvestering mee gemoeid is. Anderen zetten daar tegenover dat het niet alleen gaat om de directe biodiversiteitswinst op de ONNB-percelen, maar ook om het verminderen van de milieudruk op aangrenzende natuurgebieden. Ook stellen ze dat ONNB-initiatieven ook tot hoogwaardigere natuurgebieden kunnen leiden, bijvoorbeeld wanneer vormen van medegebruik gecombineerd kunnen worden met nattere natuurtypen. Een voorbeeld hiervan speelt in het Dommeldal met een ondernemer die waterbuffels houdt, de zogenoemde "buffelboer".

Maatschappelijke betrokkenheid en verbinding met de economie

Volgens betrokkenen is de realisatie van schilbeleid via het ONNB bij uitstek een manier waarmee natuurontwikkeling verbonden wordt met landbouw en andere vormen van economische ontwikkeling. De kern van het concept is het tot stand brengen van een mengvorm van functies, met enerzijds natuurontwikkeling- en beheer, en anderzijds economische activiteit. Bovendien kunnen de groene ontwikkelingen deels bekostigd worden met de opbrengsten die de betreffende ondernemer genereert.

Zoals al aangegeven is deze verbinding bovendien in de loop van de tijd veelzijdiger geworden. Waar er eerst alleen sprake was van de verbinding tussen natuur en landbouw, is er in de loop van de tijd ook een link gelegd tussen natuur en recreatie, zorg, wonen en energie. Zo lopen er momenteel bijvoorbeeld twee pilots waarbij er op een tot natuur te ontwikkelen perceel voor een periode van 15 jaar zonnevelden komen te staan. In de businesscase pilots zonnevelden ONNB is ruimte om percelen die in of tegen het Natuurnetwerk Brabant liggen en nog niet als 'natuur' zijn bestempeld in te richten met zonnepanelen en landschapselementen. Het GOB heeft in deze businesscase ruimte om ongeveer 30% van het perceel in te zetten voor hagen, struwelen, waterpoelen en andere natuur/landschapselementen of om de panelen verder uit elkaar te zetten. De zonnepanelen blijven 15 jaar staan en in deze periode kan zich tussen de panelen bijvoorbeeld bloemrijkgrasland ontwikkelen. Na 15 jaar worden de panelen verwijderd en blijft er natuur over. De opbrengsten van de zonnepanelen hebben dan 15 jaar gediend als cofinanciering voor de natuurontwikkeling. Daarnaast

heeft het zonneveld 15 jaar voor 160 huishoudens (per ha) duurzame energie opgewekt⁴⁴. Overigens zijn er ook partijen (zoals natuurorganisaties) die zeer kritisch zijn over het op deze manier combineren van zonnevelden met natuurrealisatie in het natuurnetwerk.

Ook zorgt de realisatie van het ONNB voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur. Met de zojuist beschreven toegenomen veelzijdigheid neemt tevens het aantal partijen dat een rol speelt in natuurontwikkeling toe, partijen bovendien die tot voorkort niet nadachten over een rol in het natuurbeleid. Ook de betrokkenheid van burgers neemt toe. Zo is bij één van de zojuist genoemde pilots met zonnevelden een energiecoöperatie betrokken met naar verwachting tussen de 10.000 en 15.000 deelnemers.

Voor de provincie dient het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding met de economie twee doelen. Enerzijds levert het nieuwe financieringsbronnen op, geld dat hard nodig is om de provinciale ambities te financieren (de bijdragen van alleen de provincie en de manifestpartners is niet afdoende om de geplande 11.000 ha NNB te ontwikkelen). Daarnaast zorgt het vanwege het betrokken raken van nieuwe partijen voor een breder draagvlak onder het natuurbeleid (dit is één van de pijlers van Brabant Uitnodigend Groen (provincie Noord-Brabant, 2012).

Faciliteren door de provincie

De provincie Brabant is op verschillende manieren belangrijk geweest voor het tot stand komen van het ONNB. Ten eerste heeft de provincie het concept omarmd, hoewel ze het niet zelf ontwikkeld heeft. Hiermee heeft men laten zien open te staan voor suggesties van derden, en heeft men tegelijkertijd geprobeerd een belangrijke groep – i.e. agrarische ondernemers die veelal eigenaar zijn van de beoogde natuurontwikkelingspercelen – aan zich te binden. Bovendien erkent de provincie op deze manier expliciet dat het vertrouwen heeft in natuurontwikkeling door (agrarisch) ondernemers. Ten tweede heeft de provincie – nadat aanvankelijk langere tijd gediscussieerd is over de nadere invulling van het concept – gekozen voor een aanpak die het initiatief van de ondernemer vooropzet. Men heeft een aantal basiscriteria vastgesteld die veel ruimte laten voor de initiatiefnemer. Hiermee is voorkomen dat een dichtgetimmerd systeem met natuurdoelen ontstond, vergelijkbaar met de tot voorkort gangbare aanpak van natuurontwikkeling (en bijvoorbeeld ook het agrarisch natuurbeheer). Ten derde heeft de provincie, toen bleek dat het aantal initiatieven achterbleef er veel aan gedaan om gesignaleerde knelpunten weg te nemen. Zo heeft men toegestaan dat flexibeler met de beoogde natuurdoelen en begrenzing van het ONNB kan worden omgegaan (zie boven). Ook kan het GOB in de opgezette pilots experimenteren met oplossingen die in strijd kunnen zijn met de provinciale regelgeving, zoals op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de twee bovengenoemde pilots met zonnevelden.

Daarnaast heeft de provincie het GOB bij de oprichting de beschikking gegeven over de provinciale grondpositie en zijn er pilots opgezet om met de inzet van grond te experimenteren. Ook zijn in de loop van de tijd de mogelijkheden om ten behoeve van natuurontwikkeling zelf grond aan te kopen verruimd, waarbij het GOB zowel in als buiten het Natuurnetwerk grond mag aanschaffen. Deze stappen zijn met name gezet om ervoor te zorgen dat geïnteresseerde ondernemers met hun grond op de juiste plek komen te liggen. Anderzijds kan deze grond te koop aangeboden worden aan initiatiefnemers die wel mee willen doen maar dat liever niet op eigen grond doen danwel nog geen grond op de juiste plek hebben. Bovendien staat de provincie het GOB toe dat er verlies genomen wordt op aangekocht agrarisch vastgoed, een punt dat grondeigenaren over de streep kan trekken hun grond aan de provincie te verkopen (deze mogelijkheid geldt overigens niet specifiek voor ONNB-realisatie).

Succesfactoren en knelpunten

Het aantal ontwikkelde ONNB-hectaren blijft vooralsnog achter bij de verwachtingen. Het belangrijkste knelpunt is dat het concept voor reguliere agrariërs vooralsnog niet interessant genoeg is om mee te doen. Dit komt onder andere doordat het lastig is om in combinatie met een reguliere bedrijfsvoering een sluitend verdienmodel te vinden. Bovendien is er sprake van koudwatervrees: reguliere agrariërs

⁴⁴ Zie verder:

<https://noord-brabant.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=9737c550549c4b67aa98c94167ae4e00#map>

zijn al heel lang gewend op volgens een bepaalde systematiek te werken. Aangezien deze groep het overgrote deel van de benodigde grond bezit is er een relatief kleine kans dat er een match is tussen geschiktheid van de locatie (i.e. in of nabij het op de kaart aangegeven zoekgebied voor het ONNB) en belangstelling van de betreffende eigenaar. Het gebeurt relatief vaak dat de locatie van een ondernemer die wil meewerken niet geschikt is terwijl een locatie die in principe interessant is eigendom is van iemand die geen interesse heeft.

Een tweede knelpunt is dat het ONNB, vanwege het onconventionele karakter ervan, soms nog in strijd kan zijn met bestaande regelgeving. Zo is er bijvoorbeeld voor gekozen om het ONNB op de natuurbeheerplankaart niet te voorzien van een N-code. Als dat wel was gebeurd zouden er namelijk voor de ONNB-percelen allerlei beperkingen gelden die van toepassing zijn op grond met een natuurbestemming, waardoor de combinatie met economische activiteit niet langer mogelijk zou zijn. Daarnaast zijn bij het ontwikkelen van een voedselbos via het ONNB problemen ontstaan met de Wet Natuurbescherming, met betalingsrechten en met de verpachting. Deze problemen zijn inmiddels opgelost, respectievelijk via een ontheffing, via het instellen van een speciale registratiecode en via een uitspraak van de Pachtkamer.

Ten derde is het een knelpunt dat de flexibiliteit die gehanteerd wordt bij het tot stand brengen van ONNB-initiatieven leidt tot relatief lage natuurkwaliteit op de betreffende percelen. Daarmee is het de vraag of de provinciale investeringen ecologisch gezien zullen renderen (zie ook paragraaf 3.4). Overigens kan daar tegenin gebracht worden dat de ONNB-gebieden ook een bufferwerking hebben: ze verminderen de milieudruk op de eromheen gelegen "donkergroene" natuurgebieden.

Ten vierde is in het verleden verwarring ontstaan doordat twee partijen zich namens de provincie, het GOB en de Manifestpartners in de voorbereidingsfase bezighouden met het adviseren van initiatiefnemers. Enerzijds betreft het de Werkeenheid (met daarin capaciteit van de provincie en de Manifestpartners), anderzijds het provinciale adviesteam ONNB (met alleen provinciale capaciteit). Bij het ONNB-initiatief op landgoed De Koekoek heeft dit tot spanningen geleid (zie 5.4.2).

Desalniettemin noemen betrokken partijen het ONNB een concept met veel potentie. Dat heeft ten eerste te maken met de aard van het concept zelf. Via het ONNB is natuurontwikkeling mogelijk zonder de traditionele regels die daaraan verbonden zijn, regels die maatwerk belemmeren. Bovendien overbrugt het concept de tegenstelling tussen bijvoorbeeld landbouw en natuur die in de loop van de tijd ontstaan is. De verdere verbreding van het ONNB heeft natuurontwikkeling daarnaast in contact gebracht met partijen die daar voorheen weinig tot geen belangstelling voor hadden, zoals landgoedeigenaren, boeren, starters in de voedselproductiesector en ontwikkelaars van zonnevelden.

Hierbij benoemen betrokkenen het GOB als een belangrijke motor achter de geboekte vooruitgang. Deze organisatie slaagt erin om proactief partijen te betrekken, en legt daarbij een groot lerend vermogen aan de dag legt (in wisselwerking met de provincie, de Werkeenheid en de Manifestpartners). Knelpunten die verdere ontwikkeling in de weg staat worden zo snel mogelijk geïdentificeerd en opgelost, waarbij bijvoorbeeld werkgroepen worden ingesteld. Zo benoemen het GOB en de ZLTO in hun gezamenlijke evaluatie van het ONNB zo'n 20 aanbevelingen om het concept een verdere impuls te geven (ZLTO en GOB, 2019). Bovendien zorgt het feit dat het GOB los staat van de provinciale bureaucratie en korte lijntjes heeft naar het provinciebestuur ervoor dat er relatief snel gewerkt kan worden, zonder dat daarmee tekort wordt gedaan aan de rechtmatigheid van de genomen besluiten (zie ook paragraaf 3.4).

Ook de faciliterende rol van de provincie wordt benoemd als een succesfactor. Brabant probeert de bovengenoemde knelpunten enerzijds aan te pakken door grondruil te faciliteren. Anderzijds gaat de provincie gebiedsprocessen faciliteren, zodat er met een aantal initiatiefnemers tegelijk zaken gedaan kan worden, in plaats van met individuele ondernemers. De bovengenoemde mogelijkheid tot grondruil kan dan ook in dergelijke processen worden ingebracht. Bijkomend voordeel hierbij is dat het GOB meer kan sturen op welke natuur men waar wil realiseren

Belemmerende kaders

Omdat het ONNB geen conventionele manier van natuurontwikkeling is, is het lastig in te passen in de kaders rondom reguliere ontwikkeling. Zo zijn er afwijkende regels voor afwaardering (maximaal 50% in plaats van 85%), hoeft de ontwikkelde natuur niet te passen in de natuurdoeltypensystematiek, wordt de bestemming van de grond niet gewijzigd naar natuur en wordt er geen beroep gedaan op SNL-beheersubsidie.

Het GOB is erop gericht om problemen die hierdoor ontstaan zo veel mogelijk pragmatisch op te lossen of te voorkomen. Zo is bij het toestaan van één van de zonneveldpilots geen vergunningstermijn van 15 jaar aangevraagd, maar van 20 jaar. Hierdoor gaan eventuele vertragingen in de bouw van het zonneveld uiteindelijk niet ten koste van de benodigde exploitatietermijn (als er in de praktijk bijvoorbeeld maar 14 jaar energie zou kunnen worden opgewekt, zou de businesscase niet langer passend zijn). Om te voorkomen dat er langer dan 15 jaar geëxploiteerd wordt, is er in de vergunning een exploitatieperiode van 15 jaar afgesproken. Om nieuwe problemen met het gelijkberechtigingsprincipe te voorkomen wordt momenteel bij het aanbieden van provinciale grond in een zo vroeg mogelijk stadium geïnventariseerd welke partijen eventueel interesse hebben in deelname (zie ook paragraaf 3.4).

Daarnaast heeft het feit dat het niet gelukt is om in het Reuseldal een voorbeeld van een reguliere agrariër die ONNB ontwikkelt te realiseren te maken met het gelijkberechtigingsprincipe. Hierdoor is de beoogde reguliere agrarische ondernemer er uiteindelijk niet in geslaagd om ONNB te realiseren en is de grond verkocht aan een biologisch bedrijf. Hiermee kon het oorspronkelijke plan om te laten zien dat ook reguliere agrarische bedrijven mee konden doen aan het concept, in het water.

5.4.3 Gebiedscase landgoed de Koekoek

In Brabant zijn zoals gezegd inmiddels achttien ONNB-initiatieven gehonoreerd, waarvan een deel reeds is afgerond. Eén van deze initiatieven is gerealiseerd door landgoed de Koekoek in Drimmelen.

Karakterschets van landgoed de Koekoek

Landgoed de Koekoek is ongeveer 140 ha groot, en gelegen in de gemeente Drimmelen, tegen de rivier de Amer – die de grens vormt met de Biesbosch aan de andere kant. Het landgoed herbergt sinds eind jaren '90 een biologisch agrarisch bedrijf, bestierd door de eigenaren zelf, en bevindt zich op de overgang van zandgrond naar kleigrond, wat terug te zien is in het grondgebruik. Het landhuis staat op de zandgrond, een gebied van weilandjes, kleine bosjes en landschapselementen. Hier wordt vooral vleesvee gehouden. De kleigronden, resultaat van een oude inpoldering en herverkaveling, liggen aan de andere kant van de dijk en worden gebruikt als akkerbouwgrond.

Daarnaast omvat het landgoed enkele natuurgronden die sinds begin jaren '90 onderdeel uitmaken van de EHS. Inmiddels hebben deze stukken de status van provinciaal NNB gekregen. Op 5 ha ervan is rond 2010 door de landgoedeigenaren natuur ontwikkeld, via een subsidie functieverandering. Hiertoe heeft men zelf contact opgenomen met de provincie. Ook voor enkele percelen in de omgeving – in totaal 10 ha, nu nog in eigendom van derden – bestaat vanuit de Koekoek interesse om tot natuurontwikkeling over te gaan. Verder doet het landgoed mee aan het agrarisch natuurbeheer, met name via het aanleggen en beheren van kruidenrijke akkerranden.

Het proces van ONNB-realiseren

De familie die het landgoed beheert raakt eind 2014 bekend met het ONNB, via een voorlichtingsavond van Brabants Particulier Grondbezit (BPG), één van de Brabantse manifestpartners. Het concept sluit goed aan bij de wens van de familie om landbouw en natuur op het landgoed meer met elkaar te vermengen. Bovendien kan het geld dat beschikbaar komt door de gedeeltelijke afwaardering van de landbouwgrond gebruikt worden om een nieuwe schuur te financieren.

De BPG helpt de familie vanaf dat moment met het in gang zetten van het initiatief door contact te leggen met de Werkeenheid. Vervolgens volgen er ontmoetingen waarin de net opgestelde provinciale randvoorwaarden worden uitgelegd (geen drijfmest, kunstmest, bestrijdingsmiddelen en het toestaan van hydrologische maatregelen). Knelpunt is dat de familie een gedetailleerd plan moet opstellen om

voor subsidie in aanmerking te komen, iets waar men de kennis en capaciteit niet voor heeft. Uiteindelijk wordt dit opgelost doordat Brabants Landschap aanbiedt in overleg met de Werkeenhed, het provinciale Adviesteam ONNB en de familie het voorstel uit te werken.

Dit plan wordt de uiteindelijke basis voor het ONNB-initiatief dat op de Koekoek ontwikkeld wordt, met een omvang van 20 ha (zie figuur 5.3). Hoewel de betrokkenen het relatief snel eens zijn over de grote lijnen van het initiatief, komt er bij het maken van meer gedetailleerde afspraken spanning te staan op het proces. Wat hierbij verwarrend werkt is dat er twee partijen een adviserende rol hebben: de Werkeenhed en het provinciale Adviesteam ONNB. Er ontstaat zelfs een impasse omdat de familie het idee heeft dat er irreële beperkingen worden opgelegd. Hoewel het deze fase vooral om het verwerken van adviezen gaat ervaart de familie het proces als een formele onderhandeling.

Uiteindelijk komt er op voorspraak van het BPG een "rondetafelbijeenkomst" waarbij alle betrokkenen (de familie, Werkeenhed, Adviesteam, GOB, Staatsbosbeheer, Waterschap Brabantse Delta en het BPG zelf) aan tafel zitten die één voor één hun bedenkingen op tafel leggen, waarna er systematisch wordt bekeken hoe deze bedenkingen aan te pakken zijn. Met deze bijeenkomst wordt de kou uit de lucht gehaald en kunnen de besprekingen worden afgerond. Inmiddels zijn er verschillende inrichtingsmaatregelen getroffen, wordt het gebruik van het betreffende perceel aangepast en gaat men aan de slag met het realiseren van een nieuwe schuur. De familie sluit niet uit dat men in de toekomst opnieuw tot ONNB ontwikkeling overgaat, eventueel in combinatie met agroforestry.



Figuur 5.3 Satellietfoto van landgoed de Koekoek met rood omrande te ontwikkelen ONNB percelen die toegevoegd zijn aan het provinciale deel van het NNB (Bron: Landgoed de Koekoek, Projectplan invulling Ondernemend Natuurnetwerk Brabant op Landgoed de Koekoek: p. 6 (jaartal onbekend)).

De natuurdoelen

Het tot stand komen van het precieze natuurdoel heeft flink wat voeten in de aarde gehad. Ten eerste was het perceel van 20 ha waar momenteel ONNB gerealiseerd wordt oorspronkelijk geen onderdeel van het Natuurnetwerk – hoewel het er wel aan grensde. Om het initiatief toch door te laten gaan heeft het GOB ervoor gekozen te beschikken buiten de formele grens van het NNB (iets dat tot de mogelijkheden behoort wanneer de afwijking niet groter is dan 25 ha). Het beoogde perceel is later door de provincie alsnog aan het NNB toegevoegd. Dit betekent dat de provincie tevens op een later tijdstip elders 20 ha van het provinciale gedeelte van het NNB dient te schrappen.

Ten tweede is over de precieze invulling van de te realiseren natuurwaarden lang overlegd. Hoewel globaal gezien al snel duidelijk was dat er 20 ha aan blijvend grasland gerealiseerd zou gaan worden, beheerd als weide- en hooiland en voorzien van een natuurvriendelijke dijk- en oever – is er lang gezocht naar een balans tussen ecologische meerwaarde enerzijds en gebruikerswaarde anderzijds. Zo is het bemestingsregime een heet hangijzer geweest. Het oorspronkelijke voorstel was om bijvoorbeeld een bepaald stuk dat tegen de dijk aanligt helemaal niet meer te bemesten, maar dat was voor de landgoedeigenaren onbespreekbaar. Uiteindelijk is daar een compromis gevonden (ééns in de drie jaar bemesten). Verder was in eerste instantie een groter stuk van het perceel ingericht als natuurlijke oever met bloemrijke randen, maar dat vond de familie buitenproportioneel gezien de beperkingen die dat zou leggen op het gebruik van het betreffende stuk. Hier werd het compromis dat een dergelijke oever elders is gerealiseerd, en kleinschaliger bovendien.

Maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen economie en natuur

Voor de eigenaren van landgoed de Koekoek is de realisatie van het ONNB een manier geweest om natuur en economie met elkaar te verbinden. Enerzijds is het gebruik van een deel van het landgoed dermate aangepast dat er sprake is van natuurinclusief ondernemen, anderzijds heeft deze aanpassing de economische robuustheid van het bedrijf een impuls gegeven – het geld dat met de natuurontwikkeling via gedeeltelijke afwaardering van de grond is vrijgekomen is ingezet om een nieuwe schuur neer te zetten. Een betrokkene schetst deze ontwikkeling bovendien als een vliegwiel; gestimuleerd door dit eerste initiatief overweegt de familie om ook elders stukken ONNB te ontwikkelen, waarbij opnieuw geld vrij kan komen dat in het landgoed geïnvesteerd kan worden.

Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat het ONNB ook de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur kan vergroten, doordat partijen die voorheen geen rol speelden in natuurontwikkeling nu een stimulans ondervinden om dat wel te gaan doen. Dit geldt ook voor de landgoedeigenaren van de Koekoek: zij hadden het betreffende perceel nooit tot natuur ontwikkeld als dit op de reguliere manier – i.e. via functieverandering, inrichting en herbestemming – had gemoeten. Het is overigens niet zo dat het ONNB concept tot nieuwe dwarsverbanden tussen de Koekoek en haar omgeving geleid heeft.

Faciliteren door de provincie

Bij de betrokkenen van het initiatief op landgoed de Koekoek bestaat veel waardering voor de manier waarop het GOB – en op de achtergrond de provincie – de realisatie van het ONNB vorm hebben gegeven. De aanpak betekent namelijk dat er daadwerkelijk ruimte is voor eigen initiatief, iets dat men in het verleden bij de aanvraag tot functieverandering bijvoorbeeld niet ervaren heeft. Dit werd concreet tijdens de rondetafelbijeenkomst waarbij de knelpunten die de landgoedeigenaren inbrachten serieus genomen werden en vervolgens opgelost werden, waarna realisatie doorgang kon vinden.

Daar staat tegenover dat de familie nog wel wat wantrouwen geproefd heeft richting de uitvoering van het initiatief, dus of men er wel in zou slagen om het plan adequaat te realiseren. Dit resulteerde in een grote behoefte tot het dichttimmeren van de afspraken. Deze reflex kan bij een grondeigenaar weerstand oproepen. In dezelfde lijn licht de verplichting tot het aangaan van een KV, dat betekent voor een eigenaar een behoorlijk grote en drastische stap, iets dat met name het provinciale ONNB Adviesteam niet altijd op waarde leek te schatten.

5.4.4 Knelpunten en succesfactoren

De flexibiliteit die met het ONNB wordt geboden is voor de betrokkenen de belangrijkste succesfactor. Doordat er ook daadwerkelijk maatwerk geboden wordt, heeft een ondernemer veel meer

mogelijkheden om betrokken te raken. Dit in tegenstelling tot reguliere natuurontwikkeling, waarbij er veel meer beperkingen gelden. De ONNB-grond dient als het ware meerdere doelen. Daaraan verbonden is het voor de (landgoed)eigenaren essentieel dat de grond zijn agrarische bestemming blijft houden; dat betekent dat het medegebruik gegarandeerd is. Op die manier blijft ondernemen de basis.

Een tweede succesfactor is de bereidheid van betrokken partijen om het ONNB tot een succes te maken. De provincie heeft het concept omarmt en faciliteert de realisatie ervan. Ook partijen als Brabants Landschap en het BPG ondersteunen grondeigenaren die tot ONNB-ontwikkeling over willen gaan, zoals in het geval van landgoed De Koekoek.

Een ander voordeel dat genoemd wordt is dat de vergoeding die met ONNB-participatie gemoeid is, i.e. de afwaardering van de ingebrachte grond, in één keer wordt uitgekeerd. Dit biedt mogelijkheden doordat er dan meteen grote investeringen in het landgoed gedaan kunnen worden. Uitkering in kleine stapjes (zoals het geval is bij het agrarisch natuurbeheer) zet op dit punt veel minder zoden aan de dijk.

Knelpunten zitten met name in het doorlopen en afhandelen van het proces. Enerzijds is er sprake van stevige vereisten, zoals het maken van een complex plan dat als basis voor de ONNB-ontwikkeling kan dienen. De benodigde kennis is bij veel grondeigenaren niet in huis. Ook kan de verplichting om een KV aan te gaan zoals gezegd bij grondeigenaren tot terughoudendheid leiden. Anderzijds hebben betrokkenen bepaalde beginnersfouten geconstateerd. In conceptcontracten zijn bijvoorbeeld formuleringen opgenomen die niet concreet waren en in potentie tot grote beperkingen zouden kunnen leiden. Een genoemd voorbeeld is de passage: *“geen handelingen verrichten die de natuur schade kunnen berokkenen”*. Hier zou onder verstaan kunnen worden dat bijvoorbeeld maaien niet langer zou mogen. Ook stond er in een conceptversie dat de bestemming wel natuur zou worden (iets dat nadrukkelijk niet het geval is) en dat het landgoed in de toekomst geen bezwaar meer mocht maken tegen peilveranderingen (terwijl deze beperking alleen betrekking heeft op de ONNB-gronden, niet op het hele landgoed). Een ander knelpunt bij agrarische ondernemers (met interesse voor ONNB) is dat men de financiering voor de aankoop van de grond niet rond krijgt. In een aantal gevallen hebben initiatiefnemers daarop besloten om de aanvraag in te trekken (ZLTO en GOB, 2019: 10).

5.5 Conclusies

In deze paragraaf geven we een reflectie op de vooraf geformuleerde verwachtingen bij de strategie schilbeleid. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de inzichten vanuit de groepsreview Schilbeleid en de rol van landbouw in het Natuurnetwerk⁴⁵.

1. *Met schilbeleid rondom het Natuurnetwerk -waarbij (agrarisch) medegebruik mogelijk blijft- kunnen vooral 'lichtgroene' natuurtypes gerealiseerd worden, die als bufferzone voor aangrenzende 'donkergroene' natuurgebieden kunnen functioneren.*

Deze verwachting lijkt wel te kloppen en hangt ook samen met de ambitie van het schilbeleid om juist een overgangszone tussen intensieve of donkergroene natuurgebieden en intensieve landbouwgebieden te creëren. Het ONNB in Noord-Brabant was aanvankelijk ook bedoeld om natuurdoelen in het Rijksdeel van het Natuurnetwerk te realiseren, maar dat bleek in de praktijk erg moeilijk omdat in deze gebieden de (vaak internationale) natuurdoelen (vanuit VHR en/of KRW) zo specifiek omschreven zijn dat agrarisch medegebruik vaak simpelweg onmogelijk bleek bijvoorbeeld door de beoogde vernatting. Toch blijkt dat dit concept ook binnen het provinciale Natuurnetwerk (met minder straks omschreven natuurdoelen) lastig te realiseren was. Uit de gebiedscase Burghsluis blijken agrarische bedrijven wel mogelijkheden te hebben om natuurdoelen te realiseren, maar dat een benadering waarin de specifieke mogelijkheden van deze ondernemers als uitgangspunt wordt genomen hierbij meer mogelijkheden biedt. Daarbij is vervolgens wel de vraag of de natuurdoelen

⁴⁵ <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/wp-content/uploads/Verslag-groepsreview-schilbeleid-en-rol-van-de-landbouw.pdf>

daarbij nog voldoende bijdragen aan de omliggende 'donkergroene' natuurgebieden. Deze vraag konden we in het kader van deze studie niet beantwoorden. Overigens dienen de maatregelen in deze case vooral biodiversiteit op het platteland en niet expliciet als schil om het NNN.

2. *Er is voldoende belangstelling bij agrarische grondeigenaren in de schil rondom het Natuurnetwerk om vormen van natuur met medegebruik te realiseren.*

In de praktijk hebben vooral agrarische grondeigenaren met een alternatief verdienmodel (biologisch, landgoed en verbrede landbouwbedrijven) belangstelling voor realisatie van natuur in de schil rondom het Natuurnetwerk. De belangstelling onder reguliere boerenbedrijven is minder groot, omdat het voor hen moeilijk is om de natuurplannen in te passen in de eigen bedrijfsvoering. In de case Ondernemend Natuurnetwerk Brabant zien we dit heel duidelijk met als gevolg dat de daadwerkelijke realisatie van het doel (2.000 ha natuur in 2027) voorlopig nog niet in zicht is met 7% realisatie begin 2019. Toch laat de gebiedscase Burghsluis ook zien dat ook het omgekeerde mogelijk is, namelijk dat via laagdrempelige natuurmaatregelen op reguliere boerenbedrijven de stap naar omschakeling van regulier naar bijvoorbeeld biologisch gemakkelijker kan worden. Deze case laat ook zien dat natuurmaatregelen ook voordelen kunnen bieden voor reguliere landbouwbedrijven, omdat sommige maatregelen de kwaliteit van de grond ten goede komt en dit op lange termijn ook belangrijk is voor de landbouwopbrengsten. Ook leveren de maatregelen voor sommige bedrijven (m.n. akkerbouw) financiële voordelen op omdat zij minder bestrijdingsmiddelen hoeven toe te passen en zo dus geld besparen.

Een ander issue is dat de verbrede bedrijven (met belangstelling voor natuurrealisatie) zich niet automatisch of per definitie in een zone rondom het Natuurnetwerk bevinden (zie ook Gerritsen et al., 2020). Hierdoor geldt ook dat hoe ruimer de schil is, hoe groter de potentiële belangstelling van agrarische bedrijven is.

3. *De provincie faciliteert met passende instrumenten de realisatie van schilbeleid rondom het Natuurnetwerk.*

In beide cases faciliteren de provincies de realisatie van het schilbeleid. In beide provincies gaat dit via het aanbieden van grond (via pacht, het aanbieden van ruilgrond en/of het verkopen van grond via een open aanbesteding) en het stellen van (natuur)voorwaarden hieraan, het actief benaderen van agrarische bedrijven en het flexibel omgaan met begrenzing en natuurdoelen. In Zeeland wordt de grondbank ingezet om boeren te stimuleren maatregelen voor natuur te integreren in hun bedrijfsvoering.

Verder hechten beide provincies veel waarde aan het behoud van de agrarische bestemming van de grond in deze schil. Zo vermeldt de provincie Zeeland nadrukkelijk dergelijke zones of projecten geen planologische schaduwwerking mogen opleveren en dat zij altijd op basis van vrijwilligheid moeten worden gerealiseerd. Werken op basis van vrijwilligheid is van groot belang voor het borgen van draagvlak voor de aanpak in Zeeland, en daarmee ook het succes. Hiermee blijft voor de agrarische ondernemers ook de nadruk liggen op de agrarische productie. Een verschil tussen Zeeland en Noord-Brabant is dat Noord-Brabant een gedeelte van de waardevermindering van de grond uitbetaalt, terwijl Zeeland dit niet doet. Beide provincies gebruiken ook vooral privaatrechtelijke instrumenten om de afspraken vast te leggen. Noord-Brabant doet dit met een kwalitatieve verplichting (op de grond) en de provincie Zeeland (en het Zeeuwse Landschap) onder meer via het stellen van voorwaarden aan het pachten van grond. Het verpachten van grond of het onder voorwaarden verkopen van grond bleek in Brabant overigens ook een geschikt instrument om de belangstelling voor het ONNB te stimuleren.

Opvallend zijn ook de verschillen in benadering tussen de provincies Noord-Brabant en Zeeland. In Noord-Brabant is de provincie begonnen met het vastleggen van de beoogde natuurdoelen en begrenzing en heeft de provincie -vanwege tegenvallende belangstelling- deze kaders flexibeler gemaakt. De provincie Zeeland is begonnen met een ruime begrenzing en heeft de natuurdoelen vooraf niet heel concreet vastgelegd. De initiatieven bevinden zich ook buiten het Natuurnetwerk. Provincie Zeeland (en ook het Zeeuwse Landschap) gaat veel meer uit van de wensen en

mogelijkheden van de betrokken agrariërs en proberen dan maatwerk te leveren en stap voor stap tot hogere ambities te komen.

Een kritische kanttekening hierbij is wel dat het steeds aanpassen van begrenzing en natuurdoelen vaak ook leidt tot het steeds verder (naar beneden) bijstellen van de natuurdoelen bij dit schilbeleid. Dit roept vragen op over de verhouding tussen natuuropbrengsten en provinciale kosten van het schilbeleid.

4. *Schilbeleid is bij uitstek geschikt voor de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen waarin natuurrealisatie en agrarisch ondernemerschap hand in hand gaan.*

Deze verwachting komt in de praktijk slechts beperkt uit. De ervaringen met het schilbeleid laten juist zien dat het nog erg lastig is om natuurrealisatie en agrarisch ondernemerschap hand in hand te laten gaan. Vooral reguliere agrarische bedrijven (gericht op de wereldmarkt) blijken hier in de praktijk veel moeite mee te hebben. Op deze bedrijven staat meer natuur nog vaak gelijk met minder agrarische productie en staat de provincie aan de lat om het verlies in agrarische productie te compenseren. Vooral in de case ONNB blijkt de belangstelling voornamelijk van agrarische bedrijven te komen met al een alternatief verdienmodel, zoals een waterbuffelboer, een biologisch landgoed of een voedselbos. In de case Zeeland is iets meer aandacht onder reguliere boeren voor mogelijke voordelen van meer natuurinclusieve vormen van landbouw voor de agrarische productie bij reguliere boerenbedrijven (voornamelijk akkerbouw) zelf. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de verbetering van de bodemkwaliteit en de verminderde kosten voor bestrijdingsmiddelen.

Overigens hebben beide provincies ook belangstelling voor de combinatie van andere economische functie met natuur in de schil om het Natuurnetwerk. Hierbij kan het gaan om woningbouw, recreatie of energieproductie (b.v. de zonneweiden in Brabant). Mogelijk bieden deze combinaties meer mogelijkheden voor nieuwe verdienmodellen met natuur. Dergelijke initiatieven zijn in het kader van deze studie echter niet verder onderzocht.

5. *Schilbeleid vergroot de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur onder initiatiefnemers en de lokale bevolking.*

In de onderzochte provincies ligt de nadruk in de sturing vrijwel geheel op grondeigenaren. Bij de (beperkte) groep deelnemers lijkt de maatschappelijke betrokkenheid voor natuur inderdaad toe te nemen. Vooralsnog hebben we geen concrete initiatieven waargenomen om hier ook de lokale bevolking bij te betrekken. Wel een bijzondere ontwikkeling, m.n. in Noord-Brabant, is de toenemende belangstelling van nieuwe grondeigenaren, voor het concept ONNB. Een voorbeeld daarvan betreft de Brabantse voedselbossen. Het is niet bekend in hoeverre het concept ONNB dergelijke initiatieven heeft gestimuleerd of dat de initiatiefnemers alleen gebruik maken van de mogelijkheden die ONNB voor hen biedt.

In de case Zeeland wordt door de verpachting van grond aan boeren door het Zeeuws Landschap en de provincie Zeeland de maatschappelijke betrokkenheid van boeren bij natuur vergroot. Zo heeft het gebiedsproces Burghsluis geleid tot een domino-effect. De betrokken agrariërs waren in eerste instantie vooral zakelijk gemotiveerd omdat men grond kon pachten. Nu raken zij echter ook steeds meer intrinsiek gemotiveerd. Dit leidt bij sommigen er toe dat ze nu ook aanvullende natuurmaatregelen treffen (bv. agrarisch natuurbeheer of maatregelen vanuit PARTRIDGE). Daarnaast heeft in Zeeland het initiatief van het Zeeuws Landschap om gronden (onder voorwaarden) te verpachten aan agrariërs ook tot gevolg gehad dat het onderlinge vertrouwen tussen deze natuurorganisaties en de deelnemende boeren is toegenomen. Dit heeft mogelijk ook positieve gevolgen voor de samenwerking in de toekomst.

6 Conclusies en handelingsperspectieven

6.1 Inleiding

In dit onderzoek staan de provinciale strategieën bij realisatie van het Natuurnetwerk (op het land) centraal. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de Tweede lerende evaluatie Natuurpact. In deze evaluatie ligt de nadruk op de bereikte resultaten in de periode 2011-2019.

In dit rapport stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke strategieën hanteren provincies om (a) het Natuurnetwerk te vergroten en (b) de kwaliteit van het beheer van bestaande natuurgebieden te verhogen (2011-2019)?
2. Wat waren de verwachtingen van provincies van deze strategieën?
3. In hoeverre zijn deze verwachtingen uitgekomen en hoe is dit succes/falen te verklaren?
4. Op welke manieren is de effectiviteit (m.b.t. biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid, verbinding natuur & economie) van deze strategieën te vergroten?

Onderzoeksvraag 1 gaat over de belangrijkste strategieën van provincies. Hierover is eerder verslag gedaan (De Wit et al., 2018). De resultaten van dit onderzoek zijn gebruikt voor een nadere selectie van provinciale strategieën die in dit rapport centraal staan. Daarbij is gekozen voor de volgende strategieën: (1) Zelfrealisatie; (2) gebiedsprocessen; (3) Monitoring en handhaving van natuurbeheer en (4) Schilbeleid.

In paragraaf 6.2 geven we eerst een overzicht van de verwachtingen per provinciale strategie (onderzoeksvraag 2) met (per verwachting) een reflectie op de resultaten hiervan zoals naar voren is gekomen uit ons onderzoek (onderzoeksvraag 3). In paragraaf 6.3 volgt een beknopt overzicht van mogelijke handelingsopties om de effectiviteit van deze strategieën in de toekomst te verhogen (onderzoeksvraag 4).

6.2 Reflecties op de verwachtingen

In deze paragraaf geven we per provinciale strategie, die in het kader van dit onderzoek nader is bestudeerd, een kort overzicht van de geformuleerde verwachtingen (onderzoeksvraag 2) en een reflectie op deze verwachting -op basis van de geanalyseerde ervaringen- met de implementatie van deze strategie in de praktijk (onderzoeksvraag 3).

6.2.1 Zelfrealisatie

Zelfrealisatie is een strategie van provincies om de resterende ontwikkelopgave voor het natuurnetwerk mee te realiseren. Hierbij gaat het met name om natuurrealisatie door private personen of organisaties (meestal agrariërs, landgoedeigenaren of andere private grondeigenaren m.u.v. Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of een provinciaal landschap).

Vrijwel alle provincies hadden bij de start van het Natuurpact (2013) een voorkeur voor de strategie zelfrealisatie bij het realiseren van het natuurnetwerk. De gedachte was aanvankelijk dat zelfrealisatie een alternatief was voor de verwerving van (landbouw)grond. In de praktijk ligt dit anno 2020 een stuk ingewikkelder. Grondverwerving en zelfrealisatie kunnen ook hand in hand gaan bijvoorbeeld omdat grondeigenaren alleen zelfrealisatie willen als ze worden gecompenseerd met extra (landbouw)grond of dat initiatiefnemers alleen in staat zijn tot zelfrealisatie indien ze de grond kunnen pachten van een provincie of een natuurorganisatie.

De redenen voor de voorkeur voor zelfrealisatie zijn per provincie verschillend. Het kan gaan om het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak onder grondeigenaren, om het verbinden

van natuur en economie of het besparen van kosten en tijd voor de provincie (bv. kosten van grondverwerving en aanbestedingsprocedures). Daarbij is de wens (en verwachting) van veel provincies ook dat zelfrealisatie vergelijkbare natuurresultaten oplevert als realisatie via grondverwerving en beheer door Natuurbeschermingsorganisaties.

In onderstaande tabel vindt u de belangrijkste conclusies op basis van onze analyse van praktijkervaringen met de strategie zelfrealisatie t.b.v. het natuurnetwerk. De analyse van de verwachtingen bij zelfrealisatie is gebaseerd op de praktijkervaringen met zelfrealisatie in de provincies Zuid-Holland (Krimpenerwaard), het Groenontwikkelfonds Brabant (Halsters Laag) en Fryslân ('Natur mei de Minskip'). Daarnaast zijn de resultaten van deze analyse verder verrijkt en aangevuld in een groepsreview met andere provincies en maatschappelijke actoren.

Tabel 6.1 *Verwachtingen en conclusies met zelfrealisatie t.b.v. realisatie Natuurnetwerk.*

Verwachtingen	Reflecties
1. Met zelfrealisatie (door bestaande grondeigenaren) is een belangrijk deel van de opgave nieuwe natuur te realiseren met de beoogde natuurkwaliteit.	Deze verwachting gaat slechts ten dele op: <ul style="list-style-type: none"> – Bij reguliere agrarische bedrijven blijkt zelfrealisatie moeilijk inpasbaar in de bedrijfsvoering. – Voor verbrede of biologische agrarische bedrijven, landgoederen en andere particulieren is zelfrealisatie in veel gevallen wel in te passen in de bedrijfsvoering. – Vanwege het feit dat verreweg de meeste agrarische bedrijven rondom het Natuurnetwerk vallen onder de categorie reguliere agrarische bedrijven⁴⁶ zal met zelfrealisatie op veel plekken slechts een beperkt deel van de natuuropgave zijn te realiseren.
2. Door zelfrealisatie ontstaan nieuwe verdienmodellen waarin natuurrealisatie en agrarisch ondernemerschap hand in hand gaan.	Deze verwachting is niet uitgekomen. Het is eerder omgekeerd: een nieuw verdienmodel (anders dan reguliere landbouwproductie voor de wereldmarkt) is een randvoorwaarde voor succesvolle zelfrealisatie door agrarische bedrijven.
3. Zelfrealisatie zorgt voor een grotere diversiteit van initiatiefnemers voor natuurrealisatie en vergroot daarmee hun betrokkenheid bij de natuur.	Deze verwachting klopt. In het verleden was natuurrealisatie veelal voorbehouden aan de terreinbeherende natuurorganisaties. Na het Natuurpact (2013) zijn de mogelijkheden voor (verbrede) landbouwbedrijven, landgoederen en andere particulieren om nieuwe natuur t.b.v. het natuurnetwerk te realiseren vergroot.
4. De provincie faciliteert zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren met passende instrumenten.	Het alleen aanbieden van subsidies (voor de omvorming van landbouwgrond naar natuur, inrichting en beheer) is in veel gevallen onvoldoende om grondeigenaren te bewegen om aan zelfrealisatie te gaan doen. Actieve benadering van grondeigenaren en het actief verwerven en aanbieden van grond (b.v. via het uitgeven in erfpacht) zijn belangrijke instrumenten voor provincies die zelfrealisatie willen faciliteren. Ook het flexibel omgaan met natuurdoelen en begrenzing, kan een passend instrument zijn om zelfrealisatie te stimuleren. Het gevaar van deze flexibiliteit is dat de bijdrage aan de biodiversiteitsdoelen hierdoor onder druk kan komen te staan.

⁴⁶ Zie voor een analyse: Gerritsen et al., 2020.

6.2.2 Gebiedsprocessen

De strategie gebiedsprocessen bij het vergroten van het Natuurnetwerk omvat in de praktijk heel veel verschillende vormen van gebiedsprocessen. Uit onze eigen analyses en eerdere studies naar gebiedsgericht beleid komen twee dominante dimensies naar voren, namelijk:

- Integrale versus sectorale gebiedsprocessen;
- De inzet van vrijwillige versus dwingende (grond)instrumenten.

In sectorale gebiedsprocessen staan de (provinciale) natuurdoelen centraal, terwijl bij integrale gebiedsprocessen natuurdoelen juist worden gecombineerd met andere beleids- of gebiedsdoelen, zoals landbouw, recreatie, waterveiligheid of leefbaarheid. Daarnaast kan in beide typen gebiedsprocessen worden gekozen voor de inzet van vrijwillige instrumenten (bv. zelfrealisatie en vrijwillige grondverwerving) en dwingende instrumenten (bv. onteigening en wettelijke herverkaveling).

De meeste provincies hebben na de decentralisatie (2011) en het Natuurpact (2013) gekozen voor een meer sectorale gebiedsgerichte aanpak in het realiseren van het natuurnetwerk. Dit betekent dat de natuuropgave in deze gebiedsprocessen centraal staat en andere (beleids)doelen geen of een secundaire rol spelen. In het merendeel van de provincies was daarbij aanvankelijk een voorkeur voor vrijwillige grondverwerving en zelfrealisatie (zie hiervoor), maar onder druk van internationale natuurverplichtingen (VHR en KRW) en de nationale afspraken in het (voormalige) Programma Aanpak Stikstof (PAS) kiest een groeiend aantal provincies (8) nu ervoor om ook onteigening mogelijk te maken in complexe gebiedsprocessen met voornamelijk Europese biodiversiteitsverplichtingen (VHR en KRW). In totaal hebben provincies begin 2020, 37 inpassingsplannen/bestemmingsplannen in voorbereiding/vastgesteld die onteigening t.b.v. de realisatie van het Natuurnetwerk mogelijk moeten maken. Toch zijn er ook nu nog provincies die nog steeds de voorkeur geven aan realisatie van nieuwe natuur in meer, meestal vrijwillige, integrale gebiedsprocessen. Opvallend is dat het bestaande dwingende instrumentarium van de wettelijke herverkaveling (uit de WILG) dat bij uitstek geschikt is voor dit soort integrale gebiedsprocessen (zie Boonstra et al., 2015) door provincies niet meer wordt ingezet voor realisatie van de natuuropgave.

In onderstaande tabel 6.2 vindt u de belangrijkste conclusies op basis van onze analyse van praktijkervaringen met verschillende vormen van gebiedsprocessen t.b.v. het natuurnetwerk. De analyse van de verwachtingen bij gebiedsprocessen is gebaseerd op de praktijkervaringen met natuurrealisatie in vrijwillige en sectorale gebiedsprocessen in de provincie Gelderland (De Zumppe & Aaltense Goor), integrale en vrijwillige gebiedsprocessen Groningen (Westerwolde) en sectorale en dwingende gebiedsprocessen rondom Natura 2000 gebieden in Overijssel (Engbertsdijkvenen). Daarnaast zijn de resultaten van deze analyse verder verrijkt en aangevuld in een groepsreview met andere provincies en maatschappelijke actoren.

Tabel 6.2 *Verwachtingen en conclusies over gebiedsprocessen t.b.v. realisatie Natuurnetwerk.*

Verwachtingen	Ervaringen
1. Met een gebiedsproces kan de provincie de natuurdoelen 100% realiseren op de beoogde plek.	Geen eenduidig beeld, maar grote verschillen tussen type gebiedsprocessen (sectoraal versus integraal en vrijwillig versus dwingend), namelijk: <ul style="list-style-type: none">- In sectorale vrijwillige gebiedsprocessen is 100% realisatie van natuurdoelen lastig, omdat dit in hoge mate afhankelijk is van de bereidheid van grondeigenaren om mee te werken aan zelfrealisatie of grondverwerving.- In integrale vrijwillige gebiedsprocessen zijn meer mogelijkheden voor uitruil van belangen en grond. Dit biedt mogelijkheden voor natuurrealisatie doordat natuurdoelen zijn te combineren of te compenseren met andere doelen zoals landbouwstructuurverbetering of recreatie. Deze

	<p>processen kosten wel vaak veel tijd en succes is afhankelijk van de regionale grondmarkt.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bij dwingende sectorale gebiedsprocessen lijkt 100% doelrealisatie gemakkelijker omdat via onteigening medewerking van de grondeigenaar in principe kan worden afgedwongen. De bijbehorende procedures kosten wel veel tijd en geld en vragen om volledige schadeloosstelling bij grondverwerving. Bovendien is politieke bereidheid nodig in provincies om het dwingende instrumentarium daadwerkelijk in stelling te brengen voor natuurdoelen.
<p>2. Naarmate de diversiteit en betrokkenheid van actoren (zoals burgers, agrariërs, organisaties) in gebiedsprocessen toeneemt, groeit ook het draagvlak voor de nieuwe natuur in het gebied.</p>	<p>Meer diversiteit en betrokkenheid van lokale stakeholders lijkt inderdaad te leiden tot meer draagvlak voor nieuwe natuur. Echter:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Meer betrokkenheid kan ook leiden tot onderhandeling over de provinciale natuurdoelen en tot minder ambitieuze natuurdoelen. – De diversiteit en betrokkenheid van actoren stijgt naarmate gebiedsprocessen een meer integraal karakter krijgen. In integrale processen zijn vaak meer mogelijkheden om nadelen van de natuurplannen (bv minder landbouwgrond) te compenseren met andere ambities (b.v. een betere verkaveling voor de overblijvende bedrijven). Er zijn aanwijzingen dat hierdoor ook de waardering voor de nieuwe natuur lokaal toeneemt. – Lokale weerstand tegen de natuurplannen is soms een aanleiding om ook andere actoren (b.v. omwonenden) bij de planvorming te betrekken. – Betrokkenheid van actoren in gebiedsprocessen leidt in sommige processen alleen tot draagvlak voor het proces, maar niet direct tot draagvlak voor de nieuwe natuur.
<p>3. Gebiedsprocessen bieden nieuwe financieringsmogelijkheden voor natuur</p>	<p>In de gebiedsprocessen voor realisatie van het natuurnetwerk zijn nauwelijks nieuwe private financieringsbronnen voor natuur gevonden. Wel is in verschillende gebiedsprocessen natuur gekoppeld andere publieke doelen en bijbehorende geldstromen, zoals waterdoelen (meestal KRW). Provincies zijn in deze gebiedsprocessen ook nauwelijks gericht op private investeringen vanwege de vaak sectorale insteek gericht op de realisatie van natuurdoelen.</p>

6.2.3 Monitoring en handhaving beheer

Monitoring omvat instrumenten om ontwikkelingen in de kwaliteit van natuur en beheer te volgen, de term handhaving wordt gebruikt voor de instrumenten die provincies inzetten om, indien nodig, bij te sturen naar gewenste kwaliteit natuur. Handhaving omvat dus meer dan alleen het terugvorderen of ontbinden van subsidie of het opleggen van boetes.

Het instandhoudingsbeheer ('beheer') en kwaliteitsverbetering van natuur binnen het natuurnetwerk vallen onder de verantwoordelijkheid van provincies. De belangrijkste instrumenten voor provincies om te sturen op beheer van natuur zijn het natuurbeheerplan en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SNL). Indien uit monitoring blijkt dat de natuurkwaliteit niet in orde is, kunnen de provincies bijsturen en overgaan op daadwerkelijke handhaving, zoals terugvorderen of ontbinden van de SNL-subsidie. Zij kunnen hier verschillende, soms opeenvolgende, stappen zetten. Als blijkt - bijvoorbeeld uit het

'goede gesprek' met de beheerder - dat de omstandigheden eigenlijk niet geschikt zijn voor de gewenste natuurdoeltype kan er worden gekeken of er maatregelen kunnen worden genomen om de omstandigheden te verbeteren, of dat het misschien beter is een ander type natuur te realiseren. Wanneer blijkt dat het beheer niet adequaat is, bijvoorbeeld door achterstallig beheer, gebrek aan kennis door beheerder, krijgt de eigenaar de kans de natuur te herstellen en het beheer te verbeteren. Als er vervolgens geen vorderingen worden gemaakt, kan de provincie gaan handhaven. Provincies zijn hier over het algemeen terughoudend in omdat het beheer van oudsher is gebaseerd op vertrouwen van beheerders. Bovendien is er nog weinig ervaring met handhaving en is het in de praktijk van het natuurbeheer lastig om aan te tonen dat achteruitgang kwaliteit van natuur komt door het beheer of door externe omstandigheden.

In onderstaande tabel 6.3 vindt u de belangrijkste conclusies op basis van onze analyse van praktijkervaringen met monitoring en handhaving rondom het beheer van het natuurnetwerk. De analyse van de verwachtingen is gebaseerd op de praktijkervaringen met monitoring en handhaving in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Gelderland. Daarnaast zijn de resultaten van deze analyse verder verrijkt en aangevuld in een groepsreview met andere provincies en maatschappelijke actoren.

Tabel 6.3 *Verwachtingen en conclusies over monitoring en handhaving t.b.v. realisatie Natuurnetwerk*

Verwachtingen	Ervaringen
1. De provincie kan met monitoring en handhaving de beheerders van natuurgebieden effectief stimuleren om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren	Op basis van onze analyses is op dit moment nog geen antwoord te geven op de vraag in hoeverre de inspanningen van provincies effectief zijn. Provincies vullen de monitoring en handhaving in de praktijk vaak heel verschillend in en zijn nog aan het experimenteren hoe ze dit het beste kunnen invullen. Beheerders worden gestimuleerd door gesprekken en begeleiding, het beschikbaar stellen van geld voor kennisontwikkeling en -verspreiding, en/of controle (met mogelijk afschrikkende werking). De effectiviteit zal afhangen van de precieze context en beheerder.
2. De keuze van instrumenten voor monitoring en handhaving natuurbeheer wordt bepaald door de (relationele) context, sturingsstijl van de provincie en de kwaliteit van de natuur en/of het beheer	De analyse laat zien dat instrumentkeuze vooral afhankelijk is van de probleemdefinitie van de provincie bij achterblijvende natuurrealisatie. Daarbij kan de provincie uitgaan van een kennistekort bij beheerders, te weinig beheermaatregelen, onwil of nalatigheid bij beheerders of negatieve invloed vanuit de omgeving (bv. exoten of milieudruk vanuit de landbouw). Opvallend is dat alle bestudeerde provincies ondanks de keuze voor verschillende instrumenten (het goede gesprek, kennisontwikkeling of handhaving) toch meestal kiezen voor een faciliterende rol en dus op samenwerking met en ondersteuning van natuurbeheerders.
3. Bij monitoring en handhaving is er naast de nadruk op de ecologische effecten van beheer in toenemende mate ook aandacht voor de verbredingsambities van provincies	Provincies leggen bij monitoring en handhaving de nadruk 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. Sommige grote beheerders monitoren wel op deze 'verbrede ambities' zoals recreatie en openstelling. Deze gegevens kunnen interessant zijn voor provincies, maar worden nu niet benut en ook nauwelijks gebruikt in gesprekken tussen provincie en natuurbeheerders.

4. Het achterblijven van natuurkwaliteit komt vooral door milieuocondities. Hierdoor is met een juist natuurbeheer soms de beoogde natuurkwaliteit nog steeds niet te realiseren.

Het onderzoek laat zien dat er ook andere (mede)oorzaken kunnen zijn voor het uitblijven van natuurkwaliteit dan slechte milieuocondities, zoals een gebrek aan kennis bij beheerders. Ook zijn afgesproken beheermaatregelen niet altijd voldoende om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren. Sommige oorzaken kunnen vragen om extra provinciaal beleid richting beheerders (kennisontwikkeling, subsidies voor extra maatregelen of handhaving), terwijl structureel aanpakken van milieuocondities vraagt om beleid gericht op de oorzaken van de vervuiling (bronbeleid), die meestal buiten het bereik van de beheerders liggen.

6.2.4 Schilbeleid

De term schilbeleid verwijst naar een zone rondom het Natuurnetwerk die is bedoeld om de negatieve invloed van de omgeving op de natuur te verminderen en een meer geleidelijke overgang te creëren tussen de donkergroene natuurgebieden en het omliggende -vaak intensieve- landbouwgebied. Provincies gebruiken hiervoor een grote variëteit aan termen zodat het noodzakelijk was voor de vergelijkbaarheid om een eigen terminologie te gebruiken.

Verschillende provincies hebben zones rondom het Natuurnetwerk aangewezen waar maatschappelijke partijen worden gestimuleerd natuur mee te nemen in hun handelen en bedrijfsvoering en/of nodig partijen rondom het Natuurnetwerk uit zelf initiatieven te ontwikkelen. De gebieden die voor de randzones worden aangewezen verschillen. Soms wil de provincie een deel van het Natuurnetwerk dat na de decentralisatie is herijkt op deze manier alsnog (deels) realiseren. Provincies richten zich hierbij veelal op agrarische ondernemers rondom het Natuurnetwerk, maar ook bredere vormen van natuur-inclusief ondernemerschap worden gestimuleerd. In de meeste provincies staat het 'schilbeleid' nog in de kinderschoenen (zie ook Gerritsen et al., 2020)

In onderstaande tabel 6.4 vindt u de belangrijkste conclusies op basis van onze analyse van praktijkervaringen met schilbeleid rondom het natuurnetwerk. De analyse van de verwachtingen is gebaseerd op de praktijkervaringen met multifunctionele bufferzones in Zeeland (gebiedscase Burghsluis) en het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant in Noord-Brabant (gebiedscase landgoed de Koekoek). Daarnaast zijn de resultaten van deze analyse verder verrijkt en aangevuld in een groepsreview met andere provincies en maatschappelijke actoren.

Tabel 6.4 *Verwachtingen en conclusies over schilbeleid rondom het Natuurnetwerk.*

Verwachtingen	Ervaringen
1. Met schilbeleid rondom het Natuurnetwerk -waarbij (agrarisch) medegebruik mogelijk blijft- kunnen vooral lichtgroene natuurtypes gerealiseerd worden, die als bufferzone voor aangrenzende donkergroene natuurgebieden kunnen functioneren.	Deze verwachting is in het onderzoek bevestigd. Er lijken vooral buiten de donkergroene natuurgebieden mogelijkheden te zijn voor agrarisch medegebruik. Buiten deze natuurgebieden blijken agrarische bedrijven wel mogelijkheden te hebben om natuurdoelen te realiseren, voor als uitgegaan wordt van de specifieke mogelijkheden van deze ondernemers en niet van heel nauw omschreven natuurdoelen. Daarbij is vervolgens wel de vraag of de natuur die dit oplevert nog voldoende bijdraagt aan de 'donkergroene' natuurgebieden. Deze vraag konden we in het kader van deze studie niet beantwoorden.
2. Er is voldoende belangstelling bij grondeigenaren in de schil rondom het Natuurnetwerk om vormen van natuur met medegebruik te realiseren.	In de praktijk hebben vooral agrarische grondeigenaren met een alternatief verdienmodel (biologisch, landgoed en verbrede landbouwbedrijven) belangstelling voor realisatie van natuur in de schil rondom het Natuurnetwerk. De belangstelling onder reguliere

	boerenbedrijven is minder groot, omdat het voor hen moeilijk is om ambitieuze natuurplannen in te passen in de eigen bedrijfsvoering. Het aandeel verbrede bedrijven (met belangstelling voor natuurrealisatie) is beperkt en deze bedrijven bevinden zich niet specifiek in de zone rondom het Natuurnetwerk (zie ook Gerritsen et al., 2020).
3. De provincie faciliteert met passende instrumenten de realisatie van schilbeleid rondom het Natuurnetwerk.	In beide cases faciliteren de provincies de realisatie van het schilbeleid. Instrumenten die goed lijken te werken zijn het aanbieden van grond (via pacht of verkoop onder (natuur)voorwaarden), het actief benaderen van agrarische bedrijven en het flexibel omgaan met begrenzing en natuurdoelen. Ook het behoud van de agrarische bestemming van de grond is belangrijk.
4. Schilbeleid is bij uitstek geschikt voor de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen waarin natuurrealisatie en agrarisch ondernemerschap hand in hand gaan.	Deze verwachting komt in de praktijk slechts beperkt uit. In de praktijk is het erg lastig om natuurrealisatie en regulier agrarisch ondernemerschap hand in hand te laten gaan. Vooral reguliere agrarische bedrijven (gericht op de wereldmarkt) hebben hier moeite mee. Verdienmodellen waarin natuur wordt gecombineerd met meer natuur-inclusieve vormen van landbouw en andere functies zoals zonne-energie of recreatie, lijken meer mogelijkheden te bieden.
5. Schilbeleid vergroot de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur onder initiatiefnemers en de lokale bevolking.	In de onderzochte provincies ligt de nadruk in de sturing vrijwel geheel op grondeigenaren. Onder deze groep initiatiefnemers, waaronder soms ook nieuwe grondeigenaren, neemt de maatschappelijke betrokkenheid voor natuur inderdaad toe. Concrete initiatieven om hier ook de lokale bevolking bij te betrekken hebben we in dit onderzoek niet gevonden.

6.3 Handelingsopties

In deze paragraaf geven we per behandelde strategie nog een aantal handelingsopties (onderzoeksvraag 4). Deze handelingsopties zijn gebaseerd op de geïnventariseerde ervaringen tot nu toe en zijn bedoeld voor provincies. Deze handelingsopties zijn besproken met betrokken partijen in de workshop handelingsperspectieven op 28 november 2019⁴⁷.

Zelfrealisatie

Uit de analyse komt naar voren dat provincies bij zelfrealisatie als strategie voor de realisatie van het Natuurnetwerk aanvankelijk uitgingen van zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren. Toen bleek dat de belangstelling tegenviel zijn sommige provincies erop overgegaan om ook andere initiatiefnemers te stimuleren tot zelfrealisatie. Om deze reden maken we hier onderscheid tussen handelingsopties voor bestaande grondeigenaren binnen het beoogde natuurnetwerk en voor nieuwe grondeigenaren.

Handelingsopties voor provincies om zelfrealisatie onder bestaande grondeigenaren (veelal agrarische bedrijven) te stimuleren zijn:

- Actiever benaderen van bestaande grondeigenaren via keukentafelgesprekken en een persoonlijke benadering.

⁴⁷ <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/wp-content/uploads/verslag-workshop-handelingsperspectieven-28-november-2019.pdf>

- Meer mogelijkheden bieden voor het ondersteunen van de omvorming van reguliere agrarische bedrijven naar biologische of verbrede landbouwbedrijven, waardoor natuurbeheer beter inpasbaar wordt in de bedrijfsvoering.
- Het aankopen van extra grond voor bedrijven die willen extensiveren en natuurbeheer willen inpassen in de bedrijfsvoering.

Een andere optie is om andere/nieuwe initiatiefnemers te stimuleren om in deze gebieden zelfrealisatie op te gaan pakken. Provincies kunnen dit stimuleren door:

- Actief grond in de beoogde gebieden aan te gaan kopen en via open aanbestedingen te verkopen of te verpachten aan ondernemers. Provincies kunnen hierbij voorwaarden stellen aan het gebruik van de grond en hiermee mogelijkheden creëren voor zelfrealisatie. Bij verpachting blijft de provincie dan wel eigenaar van de grond. Daarbij zijn ook mogelijkheden om andere partijen (natuurorganisaties, landgoedeigenaren of particuliere investeerders) onder dergelijke voorwaarden grond te laten verpachten aan initiatiefnemers.
- Provincies kunnen ook actief op zoek gaan naar nieuwe intreders met verdienmodellen die beter passen bij natuurbeheer dan reguliere agrarische bedrijven, zoals voedselbossen of andere vernieuwende vormen van duurzame landbouw.

Gebiedsprocessen

Bij de strategie gebiedsprocessen voor realisatie natuurnetwerk hebben we geconstateerd dat veel provincies sinds de decentralisatie (2011) en het Natuurpact (2013) zijn overgestapt van (meestal vrijwillige) integrale gebiedsprocessen naar vrijwillige sectorale gebiedsprocessen en de laatste jaren (vooral onder druk van het PAS en Europese verplichtingen) ook steeds meer naar dwingende sectorale gebiedsprocessen (via inpassingsplannen en de inzet van onteigening).

Provincies hebben hier verschillende handelingsopties (zie figuur 6.1).

	Sectorale gebiedsprocessen	Integrale gebiedsprocessen
Vrijwillig instrumentarium	↓	→
Dwingend instrumentarium	↓	↓

Figuur 6.1 Typen gebiedsprocessen.

1. Sectorale gebiedsprocessen met vrijwillig instrumentarium (status quo in veel gebieden)

Een eerste optie voor provincies is om bij de realisatie van de resterende ontwikkelopgave te blijven inzetten op sectorale gebiedsprocessen met vrijwillig instrumentarium. Provincies kunnen dit versnellen door meer ruimte te geven aan zelfrealisatie (zie hiervoor) en grondverwerving op vrijwillige basis. Provincies kunnen dit doen door meer mogelijkheden te bieden om flexibel 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, 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 natuur en economie, maar zal waarschijnlijk wel ten koste gaan van de biodiversiteitsdoelen omdat natuurdoelen soms naar beneden zullen worden bijgesteld en het Natuurnetwerk meer versnipperd zal worden aangelegd.

2. Meer inzet op dwingend instrumentarium in huidige sectorale gebiedsprocessen (groene route)

Provincies kunnen de realisatie van de resterende opgave voor nieuwe natuur versnellen door een bredere 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. Indien 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 kansen 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 voor het doorlopen van de benodigde planologische en juridische procedures. Provincies (en/of Rijk) moeten dan wel ook bereid (en in staat) zijn om de benodigde financiële middelen hiervoor vrij te maken. Verder kosten deze procedures (opstellen provinciale inpassingsplannen en de onteigeningsprocedure) veel tijd. Indien provincies daarnaast ook nog de tijd willen geven aan een zorgvuldig proces van minnelijke verwerving en de benodigde grond na aankoop/ontteigening 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 indien ze de afgesproken deadline van 2027 willen halen.

3. *Naar integrale gebiedsprocessen (blauwe route)*

Provincies kunnen ook kiezen voor een meer integrale gebiedsgerichte aanpak, waarbij natuur wordt gecombineerd met andere beleidsopgaven en gebiedswensen. Dit lijkt met name passend in gebieden met complexe natuuropgaven en andere ruimteclaims. Hierbij kunnen wellicht nieuwe combinaties van natuur met andere functies worden gemaakt. Het bestaande instrument van de landinrichting (WILG) lijkt uitermate geschikt om de puzzel met 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 (dwingende integrale gebiedsprocessen). Dit instrument biedt in vergelijking met vrijwillige integrale 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 zijn wel dat sectorale natuurdoelen (zoals Natura 2000 doelen) op gebiedsniveau ter discussie kunnen worden gesteld en de soms lange doorlooptijd van dit soort processen omdat integrale planvorming vaak veel tijd kost. Hiermee bestaat het gevaar dat realisatie van het natuurnetwerk in 2027 niet gaat lukken.

Monitoring en handhaving

Concrete handelingsopties voor monitoring en handhaving in bestaande natuur zijn op basis van deze studie moeilijk te geven omdat de meeste initiatieven van provincie nog in de kinderschoenen staan. Bij deze experimentele fase past wel een lerende houding van provincies om vooral ook van elkaars ervaringen te leren.

Schilbeleid

Voor schilbeleid geldt dat de handelingsopties die zijn genoemd onder zelfrealisatie hier ook opgaan. Daar komt dan nog wel de optie (voor provincies) bij om een speciale ruimtelijke zone (schil of overgangszone) rondom het Natuurnetwerk aan te wijzen, waar ook qua regelgeving of subsidies o.i.d. gunstiger voorwaarden gelden om combinaties met natuur te realiseren dan in andere gebieden.

Bovendien zijn in een schil om het Natuurnetwerk – in vergelijking met zelfrealisatie t.b.v. het Natuurnetwerk- mogelijk minder intensief natuurbeheer nodig waardoor het wellicht eenvoudiger wordt om dit natuurbeheer in te passen in meer reguliere agrarische bedrijfsvoering.

Literatuur

- ATKB (2018). Van SNL-monitoringsdata naar informatie voor beleid en beheer. Methodiekontwikkeling en uitwerking. 20171484/rap01, 10 oktober 2018
- Bij12 (2017). 4e voortgangsrapportage natuur provincies, BIJ12.
- Boer, S. de, W. Kuindersma, M. van der Zouwen en J. Van Tatenhove (2008), *De EHS als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid*. WOT-rapport 74, Wageningen.
- Boonstra, F. G., Kuindersma, W., Bleumink, H., de Boer, S. & Groot, A. M. E. (2007). Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: evaluatie van de reconstructie zandgebieden, Alterra rapport nr. 1441, Alterra: Wageningen.
- Boonstra, F. G. & W. Kuindersma (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid, In: Bestuurswetenschappen. 62, 5, p. 51-71.
- Boonstra F.G., W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas (2014). Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied. Alterra-rapport 2595, Alterra Wageningen UR & Instituut voor Agrarisch Recht, Wageningen.
- 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. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOT-technical report 175.
- Brabants Particulier Grondbezit en Brabants Landschap (2007), *Kansen voor particulier natuurbeheer in Brabant*, Onderzoeksrapport mei 2007, in opdracht van de provincie Noord-Brabant.
- De Wit, E., Doren, D., Bouwma, I., Broekhoven, S. van., Kamphorst, D., Kuindersma, W. (2018). Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën. Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOT-paper 49.
- Dienst Landelijk Gebied (2002). *Inrichtingsplan Ecologische Hoofdstructuur Westerwolde*.
- 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.
- Gemeente Doetinchem (2013). Versterking natuur en landschap voor de Zumpe, Persbericht, 18 December 2013.
- Gemeente Doetinchem (2014). Raadsvoorstel over beschikbaar stellen krediet project de Zumpe. 17 september 2014, agendapunt 8.3.
- Gemeente Doetinchem I (2015) Samenwerkende partijen zetten handtekening voor ontwikkeling natuurgebied De Zumpe, Persbericht 20 november 2015 (https://www.doetinchem.nl/home/de-zumpe_47150/item/documenten_50595.html)
- Gemeente Krimpenerwaard (2017). Nota van uitgangspunten. Bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweide Krimpenerwaard, mRO b.v., Amersfoort, oktober 2017.
- Gemeente Krimpenerwaard (2018). Bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweide Krimpenerwaard, mRO b.v., Amersfoort, november 2018.
- 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. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOT-technical report 176.
- Groen Ontwikkelfonds Brabant (2018), *Veel gedaan, nog veel te doen! Samen kansen benut; Jaarverslag 2017 Groen Ontwikkelfonds Brabant*, 's-Hertogenbosch.
- Groen Ontwikkelfonds Brabant (2019a), *Investeringsreglement van het Groen Ontwikkelfonds Brabant BV 2019*, 's-Hertogenbosch.

-
- Groen Ontwikkelfonds Brabant (2019b), *Stappen Voorwaarts; Jaarverslag 2018 Groen Ontwikkelfonds Brabant*, 's-Hertogenbosch.
- It Fryske Gea, LTO-Noord, Staatsbosbeheer, Het Friesch Grondbezit, Natuurmonumenten, Friese Milieu Federatie, Wetterskip Fryslan, Kollektievenberied Fryslan, Feriening Biologyske Boeren Fryslan (2019), Koersdocument Natuur mei de Mienskip, Beleidsbrief Recht om uit te dagen. Jansen, A.J.M., J. Bouwman, A. Kieskamp en C.J. de Rooij (2014). Inrichtingsplan de Zumpe. Publicatie Coöperatie van Bosgroepen.
- Kadaster (2019). Kadaster analyseert verkaveling provincie Zeeland. Beschikbaar via: [www.https://zakelijk.kadaster.nl/kadaster-analyseert-verkaveling-provincie-zeeland](https://zakelijk.kadaster.nl/kadaster-analyseert-verkaveling-provincie-zeeland).
- Kuindersma, W. en F.G. Boonstra (2009). Van varkenspest tot megastal. De beleidsontwikkeling rond de reconstructie zandgebieden tussen 1997 en 2008. In: Breeman, G.E., C.J.A.M. Termeer en H.J.M. Goverde, *Governance in de groene ruimte*, Van Gorcum. P. 48-66.
- Kuindersma, W.; Boonstra, F.G.; Arnouts, R.C.M.; Stuiver, M.; Fontein, R.J. (2010) Met vereende krachten : het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noordwest Fryslân en Zuidwest Twente, Alterra-rapport 2073, Wageningen.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.C.M. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015), Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR.
- Kuindersma, W. ; Fontein, R.J. ; Duinhoven, G. van; Gerritsen, A.L. ; Kamphorst, D.A. ; Nieuwenhuizen, W. (2017). De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag : PBL publicatie 2768.
- LTO-Noord, Provincie Overijssel, Staatsbosbeheer (2018-2019). Nieuwsbrieven Natura 2000 Engbertdijkvenen.
- LTO Noord, afd. Oost Achterhoek & Waterschap Rijn & IJssel (2013). Verkenning belangen en wensen (agrarische) ondernemers en bewoners. Herinrichting Aaltense Goor – Zwarte Veen.
- Ministerie van LNV (2005), *Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer*, brief van minister Veerman aan de Tweede Kamer dd 14 juni 2005, kenmerk DN 2005/1850. Den Haag.
- Ministerie van EZ en provincies (2013). Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland. Hoofdlijnennotitie.
- Ministerie LNV, IPO en BIJ12 (2018). Vierde voortgangsrapportage natuur: Natuur in Nederland, stand van zaken in 2017 en ontwikkelingen in 2018.
- PBL en WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Pratensis en CLM ((2016). Verkenning Gebiedsontwikkeling Engbertdijkvenen.
- Provincie Gelderland (2012). Beleidsuitwerking natuur en landschap, PS2012-401 juni 2012
- Provincie Gelderland (2013). Realisatiestrategie Natuur en Landschap, PS2012-021286, mei 2013
- Provincie Gelderland (2014). Hernieuwd partnerschap gebiedsafspraken Gelders natuurnetwerk, statenstuk, 20 mei 2014.
- Provincie Gelderland (2018). Natuurbeheerplan 2019. Provincie Gelderland Vastgesteld door GS, november 2018. Zaaknummer: 2018-004299. Arnhem.
- Provincie Groningen (2017). *Mooi Grunn; Programma Landelijk Gebied 3 2017-2027*. Groningen.
- Provincie Groningen (2013). *Groningen groen van wad tot Westerwolde 2013-2027*. Groningen.
- Provincie Noord-Brabant (2012), *Brabant: uitnodigend groen; Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012 – 2022*, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Holland (2018a). Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2018-2022. Beschikbaar via: <https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natuurbeleid>
- Provincie Noord-Holland (2018b). Programma Natuurontwikkeling 2019-2023. Beschikbaar via: <https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natuurbeleid>
- Provincie Noord-Holland (2018c). Toelichting Natuurbeheerplan 2019. Beschikbaar via: <https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natuurbeleid>

Provincie Noord-Holland (2019). Biodiversiteit in Noord-Holland, Beschikbaar via: <https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natuurbeleid>

Provincie Overijssel (2014). Handreiking gebiedsprocessen Ontwikkelopgave EHS/Natura2000, Samen werkt beter, Zwolle.

Provincie Overijssel (2017), Omgevingsvisie Overijssel, Zwolle.

Provincie Overijssel (2019a), Jaarverslag 2018 - 8.1.2 Ontwikkelopgave Natura 2000, Zwolle.

Provincie Overijssel (2019b). Grond voor samenwerking. Nota grondbeleid 2019. Zwolle.

Provincie Utrecht (2016). Natuurvisie provincie Utrecht: een plus op het natuurbeleid 2.0. Utrecht.

Provincie Utrecht (2017). Realisatiestrategie natuurvisie. Utrecht.

Provincie Zeeland (2017). Natuurvisie Zeeland 2017-2022. Middelburg.

Provincie Zeeland (2016a). Kadernota Natuurvisie Zeeland 2016-2022. Middelburg

Provincie Zeeland (2016b). Grondbeleid nota 2016. Middelburg.

Provincie Zuid-Holland (2013). Uitvoeringsstrategie EHS.

Provincie Zuid-Holland (2017), Gedeputeerde Staten brief aan Provinciale Staten, 17 juli 2017. Onderwerp: Realisatiestrategie NNN Krimpenerwaard. Kenmerk: PZH-2017-607827258 DOS-2011-0010738.

Provincie Zuid-Holland (2018). Ontwerp visie rijke groenblauwe leefomgeving.

Provincie Zuid-Holland & Stuurgroepen Veenweiden (2018). 'De instrumentenkoffer, versie 3 september 2018'.

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

Roza, P. en F. Boonstra (2009), *Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid: het gebied de Brabantse Wal; Reeks ILG en gebiedsprocessen 6*, Alterra rapport 1825, Alterra, Wageningen.

Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard (2017). Realisatiestrategie in geel en oranje gebied in het Natuurnetwerk Nederland in de Krimpenerwaard. Kenmerk: PZH-20L7-590575008 DOS-20 14-00025 19.

Unie van Bosgroepen (2014). Inrichtingsplan De Zumpe 2014

Veenweiden Krimpenerwaard (2014). 'Gebiedsovereenkomst: Veenweiden Krimpenerwaard 2014-2021'.

Veenweiden Gouwe Wiericke (2016). 'Gebiedsovereenkomst: Veenweiden Gouwe Wiericke 2016-2021'.

Vreugdenhil C. en C. Jacobusse (2019). Van soortenbescherming naar natuurinclusieve landbouw in grootschalig Zeeuws akkerland. In: *Levende Natuur*, jaargang 120, nummer 4, september 2019: p. 127-131.

Waterschap Rijn en IJssel (2012). Notitie nadere uitwerking ambitie waterberging Herinrichting Aaltense Goor - Zwarte Veen.

Waterschap Rijn en IJssel, 2017. Nieuw plan voor Aaltense Goor en Zwarte Veen. Persbericht gepubliceerd op 29 juni 2017 <https://www.wrij.nl/@7893/nieuw-plan-aaltense/>

Waterschap Rijn en IJssel (2018). Investeringsvoorstel aan het college van Dijkgraaf en heemraden. Herinrichting Aaltense Goor en zwarte veen.

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, Alterra Wageningen UR.

ZLTO en GOB (2019), *Evaluatierapport Ondernemend Natuurnetwerk Brabant; Evaluatie van het concept Ondernemend Natuurnetwerk Brabant en het bijbehorend werkproces van initiatief tot realisatie.* 's-Hertogenbosch.

Websites

Website Groenontwikkelfonds Brabant. <https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/over-gob>

Website provincie Overijssel Ontwikkelopgave Natura2000 gebieden

<https://www.overijssel.nl/thema%27s/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave>

Website Provincie Overijssel Samen Werkt Beter <https://www.overijssel.nl/bestuur/samen-werkt-beter>

Website Partridge project. <https://www.hetzeeuwselandschap.nl/partridge>

Website provincie Zuid-Holland over Natuurnetwerk Nederland (NNN). Geraadpleegd op 17 december 2018. <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/landschap/natuur/ontwikkeling/>

Website gebiedsproces de Zumpe. www.zumpe.nl

Verantwoording

WOt-technical report: 174

Projectnummer: WOT-04-010-034.63

Dit project werd begeleid door Rob Folkert (*PBL*) en Irene Bouwma (*WENR*). De werkwijze werd afgestemd met Femke Verwest (*PBL*).

De werkwijze en caseselectie is besproken in de IPO-werkgroep Natuurbeleid en de maatschappelijke klankbordgroep bij de tweede Lerende evaluatie Natuurpact. De voorlopige resultaten zijn per strategie (hoofdstuk) besproken in een groepsreview met vertegenwoordigers van provincies, maatschappelijke organisaties. De beschrijvingen zijn per casestudie becommentarieerd door de betreffende respondenten.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Akkoord Referent/ Extern contactpersoon

functie: Wetenschappelijk onderzoeker Natuur en landelijk gebied

naam: Rob Folkert

datum: 06/05/2020

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Irene Bouwma

datum: 06/05/2020

Bijlage 1 Respondenten casestudies

Vanwege privacyoverwegingen (AVG) is de lijst met respondenten geanonimiseerd. De lijst met namen en de interviewverslagen zijn bekend bij de hoofdauteur.

Case Zelfrealisatie Zuid-Holland/Krimpenerwaard (par. 2.3)

Provincie Zuid-Holland (2)
Adviesraad Natuur en Landbouw Krimpenerwaard
Gemeente Krimpenerwaard (2)
Programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard
Zuid-Hollands Landschap
Agrariër Krimpenerwaard

Case Groen Ontwikkelfonds Brabant/Halsters Laag (par. 2.4)

Provincie Noord-Brabant (2)
Bosgroep regio Zuid
Landgoed De Dassenberg
Provincie Noord-Brabant, Team Werkeenheid Natuurnetwerk Brabant
Groen Ontwikkelfonds Brabant
Waterschap de Dommel, gedetacheerd bij de Werkeenheid
Brabants Particulier Grondbezit

Case Natuer mei de Mienskip Fryslân (par. 2.5)

Staatsbosbeheer
Procesbegeleider Natuur mei de Mienskip
Provincie Fryslân (3)

Case Gelderse gebiedsprocessen/Aaltense Goor & de Zumpe (par. 3.3)

Gemeente Doetinchem
Staatsbosbeheer
KKNV (2)
Agrariër
Waterschap Rijn en IJssel (2)
Provincie Gelderland (2)
Unie van Bosgroepen

Case Integrale gebiedsprocessen Groningen/Westerwolde (par. 3.4)

Gemeente Westerwolde
Waterschap Hunze en Aa's (2)
Prolander
Provincie Groningen (2)
Voormalig lid gebiedscommissie namens LTO
LTO
Voormalig voorzitter gebiedscommissie Westerwolde
Staatsbosbeheer

Case Samen werkt beter Overijssel/Engbertsdijkvenen (par 3.5)

Waterschap Vechtstromen
Gemeente Twenterand
NMF Overijssel
Bewoner Engbertsdijkvenen
Omwonende Engbertsdijkvenen
Vertegenwoordiger van bewoners Engbertsdijkvenen
Provincie Overijssel

LTO
Staatsbosbeheer

Case Noord-Holland/Natuurdialog duingebied (par 4.3)

Provincie Noord-Holland (3)
Landschap Noord-Holland
Stichting De Hooge Weide
Natuurmonumenten

Case Kwaliteitsimpuls Gelderland/project kwaliteitsimpuls N12.02 graslanden (par. 4.4)

Provincie Gelderland (3)
Natuurmonumenten
Geldersch Landschap
Staatsbosbeheer

Case Handhaving kwalitatieve verplichtingen Utrecht (par. 4.5)

Provincie Utrecht (4)
't Schoutenhuis B.V.
Staatsbosbeheer

Case Multifunctionele bufferzones Zeeland/Burghsluis (par. 5.3)

Het Zeeuwse Landschap (hZL)
Agrariër (deelnemer Burghsluis)
Provincie Zeeland (3)

Case Ondernemend Natuurnetwerk Brabant/Landgoed de Koekoek (par. 5.4)

Provincie Noord-Brabant (2)
Groen Ontwikkelfonds Brabant (2)
ZLTO (2)
Brabants Landschap
Landgoed de Koekoek

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

146	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2019). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2019.</i>		<i>het gebruik van het Identificatie- & Registratiesysteem.</i>
147	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2017. Berekeningen met het model NEMA.</i>	155	Brouwer, F. & D.J.J. Walvoort (2019). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO) - Actualisatie bodemkaart; Herkartering van de veengebieden in Eemland</i>
148	Lagerwerf, L.A., A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, NMVOC, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ with the National Emission Model for Agriculture (NEMA) – update 2019.</i>	156	Sanders, M.E., R.J.H.G. Henkens & D.M.E. Slijkerman (2019). <i>Convention on Biological Diversity; Sixth National Report of the Kingdom of the Netherlands.</i>
149	Bakker, G., M. Heinen, H.P.A. Gooren, W.J.M. de Groot, F.B.T. Assinck & E.W.J. Hummelink (2019). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS); Update 2018.</i>	157	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman, J. Bovenschen, M.C. Boerwinkel & M. Laar (2019). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2018/2019.</i>
150	IJsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, & A. Gröne (2019). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2018. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>	158	Sanders, M.E. & H.A.M. Meeuwssen (2019). <i>Basisbestand Natuur en Landschap.</i>
151	Daamen, W.P., A.P.P.M. Clerkx & M.J. Schelhaas (2019). <i>Veldinstructie Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (2017-2021); Versie 2.0.</i>	159	Visser, T., H.A.M Meeuwssen & Th.C.P. Melman (2019). <i>MNP-(Model for Nature Policy) Agrarisch; Uitwerking voor scenario's uit de Natuurverkenning 2020.</i>
152	Bikker, P., L.B. Šebek, C. van Bruggen & O. Oenema (2019). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2019.</i>	160	Jong, A. de, A. Poot & P.I. Adriaanse (2019). <i>Impact analysis for the purpose of the introduction of DROPLET version 1.3.2.</i>
153	Berg, F. van den, H. Baveco & E.L. Wipfler (2019). <i>User manual for SAFE (Select Application date For Evaluation) to support the use of the GEM scenarios for cultivations in glasshouses; Version 1.1</i>	161	Westerink, J., T.A. de Boer, M. Pleijte & R.A.M. Schrijver (2019). <i>Kan een goede boer natuurinclusief zijn?; De rol van culturele normen in een beweging richting natuurinclusieve landbouw.</i>
154	Os, J. van, L.J.J. Jeurissen en H.H. Ellen (2019). <i>Rekenregels pluimvee voor de Landbouwtelling; Verantwoording van</i>	162	Buijs, A.E., F.G. Boonstra (2020). <i>Natuurbeleid betwist; Visies op legitimiteit en natuurbeleid.</i>
		163	Haas, W. de, J.L.M. Donders, T.J.M. Mattijssen (2019). <i>Natuur in conflict; Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer.</i>
		164	Berg, F. van den, A. Tiktak, D. van Kraalingen & J.J.T.I. Boesten (2019). <i>User manual for FOCUSPEARL version 5.5.5.</i>
		165	Glorius, S.T., A. Meijboom, J. Schop & J.T. van der Wal (2019). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; situatie 2018.</i>
		166	Pedroli, B, During, R. (2019). <i>De paradox van een maakbare natuur – ingebakken en omstreden; Betekenis culturele</i>

	<i>identiteit voor draagvlak natuurbeleid en -beheer.</i>
167	Walvoort, D.J.J., M. Knotters, F.M. van Egmond (2019). <i>Interpolatie, aggregatie en desaggregatie van ruimtelijke bodemgegevens in de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>
168	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2020). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2020.</i>
170	Bos-Groenendijk, G.I., C.A.M van Swaay (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex B Habitatrichtlijnsoorten; Achtergronddocument.</i>
171	Janssen, J.A.M. (red.), R.J. Bijlsma (red.), G.H.P. Arts, M.J. Baptist, S.M. Hennekens, B. de Knegt, T. van der Meij, J.H.J. Schaminée, A.J. van Strien, S. Wijnhoven, T.J.W. Ysebaert (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex D Habitattypen. Achtergronddocument.</i>
174	Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink,

	E. de Wit-de Vries (2020). <i>Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact</i>
175	Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, D. van Doren, T.A. de Boer, A.E. Buijs, C.M. Goossen, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel, S. van Broekhoven (2020). <i>Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>
176	Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os (2020). <i>Natuur en landbouw verbinden. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>
179	Knegt, de B., M. Pleijte, E. de Wit-de Vries, I. Bouwma, F. Kistenkas, W. Nieuwenhuizen (2020). <i>Samenhang Klimaatakkoord en natuurbeleid; Proces en implementatie van het Klimaatakkoord door provincies en maatschappelijke partijen en de potentiële effecten op biodiversiteitsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.</i>



Thema Periodieke
Evaluatie Natuurbeleid
Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
P.O. Box 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

