



Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

---

# Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid

Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact

| WOt-technical report 35

W. Kuindersma, F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein,  
A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst



**WAGENINGEN UR**  
*For quality of life*

---



---

## **Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid**

---

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

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

Wot-technical report 35 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

---

# Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid

Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact

W. Kuindersma, F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg, D.A. Kamphorst.

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

Wageningen, juni 2015

---

**WOt-technical report 35**

ISSN 2352-2739

---

## Referaat

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR. WOt-technical report 35. 74 p.; 6 tab.; 23 ref.

In dit rapport staat het provinciaal natuurbeleid van na de decentralisatie van 2011/2011 centraal. Het natuurbeleid van de twaalf provincies is vergeleken aan de hand van vijf thema's: (1) Natuurnetwerk Nederland; (2) agrarisch natuurbeheer; (3) soortenbeleid; (4) natuur en economie en (5) maatschappelijke betrokkenheid. Daarbij zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in het natuurbeleid van deze provincies in beeld gebracht. Ook zijn de belangrijkste vernieuwingen in dit beleid geïnventariseerd. Dit zijn: (1) de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer; (2) procesbeheer natuur; (3) natuur op uitnodiging; (4) nieuwe uitvoeringsarrangementen en (5) natuur-inclusieve landbouw. In de evaluatie van het Natuurpact in 2016 zullen deze vernieuwingen nader worden geanalyseerd.

*Trefwoorden:* natuurbeleid, evaluatie, provincies, decentralisatie, EHS, Natuurnetwerk Nederland, Natura 2000, natuurontwikkeling, natuurpact, agrarisch natuurbeheer.

## Abstract

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). *Reform of provincial nature conservation policies; Preliminary study for the evaluation of the Natuurpact*. The statutory Research task Unit for Nature and the Environment (WOT Natuur & Milieu), Wageningen UR. WOt-technical report 35. 74 p.; 6 Tabs; 23 Refs.

This report examines changes in Dutch provincial nature conservation policies following the decentralisation impulse in 2010/2011. The study investigated the nature conservation policies of the twelve provinces and compared how they perform on the following five themes: the National Ecological Network; (2) agri-environment schemes; (3) species conservation; (4) nature and economy; and (5) community involvement. The main similarities and differences between the policies are described. The main policy innovations were also identified: reform of the agri-environment schemes; (2) ecological process management; (3) individual conservation initiatives; (4) new implementation arrangements; and (5) nature-inclusive farming. These innovations will be analysed further in the evaluation of the Natuurpact in 2016.

*Keywords:* nature policy, evaluation, provinces, decentralisation, NEN, Netherlands National Ecological Network, Natura 2000, habitat creation, Natuurpact, agri-environment schemes.

## Auteurs:

W. Kuindersma, F.G. Boonstra, R.J. Fontein, , D.A. Kamphorst, Alterra Wageningen UR  
R. Folkert, R.A. Arnouts, A. van Hinsberg, Planbureau voor de Leefomgeving

© 2015 **Alterra Wageningen UR**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: [info.terra@wur.nl](mailto:info.terra@wur.nl)

### Planbureau voor de Leefomgeving

Postbus 303, 3720 AH Bilthoven  
Tel: (030) 274 274 5; e-mail: [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl)

---

De reeks WOt-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via [www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu).

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl); Internet: [www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

---

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Summary</b>	<b>11</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding	15
1.2 Probleemstelling	16
1.3 Aanpak	16
1.4 Leeswijzer	17
<b>2 Decentralisatie natuurbeleid</b>	<b>19</b>
2.1 Inleiding	19
2.2 Voorlopers	19
2.3 Huidige decentralisatie	20
2.3.1 Aankondiging bezuiniging en decentralisatie	20
2.3.2 Motieven decentralisatie	21
2.3.3 Bestuursakkoord Natuur	21
2.3.4 Natuurpact	23
2.4 Conclusie	24
<b>3 Ontwikkeling provinciaal natuurbeleid</b>	<b>25</b>
3.1 Inleiding	25
3.2 Beleidsontwikkeling provincies	25
3.3 Conclusies	27
<b>4 Natuurnetwerk Nederland</b>	<b>29</b>
4.1 Inleiding	29
4.2 Positionering	29
4.3 Doelen	29
4.4 Strategieën	30
4.4.1 Vergroten van natuurgebieden	30
4.4.2 Verbinden natuurgebieden	31
4.4.3 Natuurkwaliteit verbeteren	33
4.5 Instrumenten en organisatie	34
4.6 Conclusie	39
<b>5 Agrarisch natuurbeheer</b>	<b>41</b>
5.1 Inleiding	41
5.2 Positionering	41
5.3 Doelen en ambities	42
5.4 Strategieën	42
5.4.1 Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)	42
5.4.2 Agrarisch natuurbeheer in het natuurnetwerk	43
5.4.3 Vergroening	44
5.5 Conclusies	45
<b>6 Soortenbeleid</b>	<b>47</b>
6.1 Inleiding	47

---

6.2	Positionering	47
6.3	Doelen	47
6.4	Strategieën	48
6.5	Conclusies	48
<b>7</b>	<b>Natuur en economie</b>	<b>49</b>
7.1	Inleiding	49
7.2	Positionering	49
7.3	Doelen	50
7.4	Strategieën	50
7.5	Instrumenten	50
7.6	Organisatie	51
7.7	Conclusie	51
<b>8</b>	<b>Maatschappelijke betrokkenheid</b>	<b>53</b>
8.1	Inleiding	53
8.2	Positionering	53
8.3	Doelen	54
8.4	Strategieën	54
8.5	Instrumenten	55
8.6	Organisatie	55
8.7	Conclusie	56
<b>9</b>	<b>Conclusies</b>	<b>57</b>
9.1	Inleiding	57
9.2	Ambities en strategieën per thema	57
9.3	Verschillen en overeenkomsten tussen provincies	58
9.4	Nieuwe beleidsstrategieën in provinciaal natuurbeleid	60
9.5	Advies evaluatie Natuurpact	61
	<b>Literatuur</b>	<b>63</b>
	<b>Verantwoording</b>	<b>65</b>
Bijlage 1	Respondenten 2013 en 2014	67
Bijlage 2	Gebruikte beleidsdocumenten per provincie	69



---

# Samenvatting

## **Evaluatie natuurpact als aanleiding**

Dit rapport is een verslag van een vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact waarvan in 2016 een eerste rapportage uitkomt. Deze evaluatie wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Alterra uitgevoerd voor het ministerie van Economische Zaken en de provincies. Het voorliggende vooronderzoek bevat een analyse van de overeenkomsten en verschillen in provinciale beleidsstrategieën aan de hand van de belangrijkste thema's uit het natuurpact, namelijk: (1) Natuurnetwerk Nederland (inclusief Natura 2000 en milieu- en watercondities); (2) agrarisch natuurbeheer; (3) soortenbeleid, (4) natuur en economie en (5) maatschappelijke betrokkenheid natuur. In deze analyse van het nieuwe provinciaal natuurbeleid (2011 t/m 2014) is ook nadrukkelijk ingegaan op nieuwe (of vernieuwde) beleidsstrategieën.

## **Vraagstelling en methode**

Dit onderzoek is dus gericht op verschillen en overeenkomsten en vernieuwingen in provinciaal natuurbeleid die zijn ontstaan sinds het Bestuursakkoord Natuur (2011/2012) en de vaststelling van het Natuurpact (2013). Hierbij horen de volgende onderzoeksvragen:

- Welke ambities en beleidsdoelen hebben provincies geformuleerd met betrekking tot de thema's uit het Natuurpact?
- Welke beleidsstrategieën passen ze toe om deze ambities en doelen te realiseren?
- Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de provinciale beleidsdoelen en strategieën?
- Wat zijn de belangrijkste provinciale beleidsvernieuwingen en hoe zijn deze tot stand gekomen?

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april 2013 t/m augustus 2014. Ontwikkelingen van na deze datum zijn niet meegenomen. In het onderzoek is gebruik gemaakt van analyse van provinciale beleidsdocumenten (bijlage 2) en interviews met betrokken beleidsmakers en stakeholders (bijlage 1).

## **Geschiedenis decentralisatie natuurbeleid**

De decentralisatie van het natuurbeleid zoals vastgelegd in het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact vormt een voorlopig sluitstuk van een proces dat al veel langer gaande is. Deze decentralisatie kan daarom niet los worden gezien van eerdere ervaringen, zoals het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) (2007-2010). Anders dan met het ILG hebben provincies nu niet alleen de mogelijkheid om het natuurbeleid op een eigen wijze uit te voeren, maar ook om eigen natuurbeleid met eigen doelen en ambities te ontwikkelen.

Hoewel de decentralisatie meer bevoegdheden neerlegt bij provincies is de rol van het Rijk als actor in het natuurbeleid nog niet uitgespeeld. Zo blijven provincies voor een groot deel afhankelijk van de rijksmiddelen voor natuur en houdt het Rijk verantwoordelijkheid voor de realisatie van internationale natuurverplichtingen en voor de verantwoording daarover naar Brussel. Verder blijft het Rijk beleidsmatige en wettelijke kaders voor het natuurbeleid vaststellen zoals de Natuurvisie en de Natuurbeschermingswet. Ook houdt het Rijk de vinger aan de pols via jaarlijkse voortgangsrapportages van de provincies over de in het Natuurpact gemaakte afspraken en de driejaarlijkse evaluatie van het Natuurpact.

## **Ambities en strategieën in provinciaal natuurbeleid**

De ambities in het natuurbeleid van de twaalf provincies tonen een omslag in het natuurbeleid. Hierbij staat, naast biodiversiteit, de waarde van natuur voor maatschappelijk welzijn en de economie in toenemende mate centraal. Deze omslag zien we nog niet in dezelfde mate terug in de strategieën en instrumenten van het provinciale natuurbeleid. Provincies hebben dus wel de ambitie om het natuurbeleid meer te richten op maatschappelijk welzijn en economie, maar hebben dit in de praktijk anno 2014 nog niet uitgewerkt in concrete strategieën en instrumenten. Op basis van de nieuwe ambities kunnen we echter wel verwachten dat het provinciale natuurbeleid in de toekomst meer op deze nieuwe thema's gericht zal zijn.

---

## Overeenkomsten en verschillen tussen provinciaal natuurbeleid

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen het natuurbeleid van de verschillende provincies liggen vooral op het thema Natuurnetwerk Nederland. Zoals eerder aangegeven waren de thema's natuur en economie en maatschappelijke betrokkenheid anno 2014 nog onvoldoende uitgewerkt voor een goede analyse van overeenkomsten en verschillen. Dit geldt in zekere zin ook voor het agrarisch natuurbeheer buiten het natuurnetwerk, dat door de vrij recente decentralisatie nog vorm moet krijgen in de verschillende provincies.

Binnen het thema Natuurnetwerk Nederland zien we de volgende overeenkomsten tussen provincies:

1. *Nadruk op vergroten van natuurgebieden en minder op verbinden* – Provincies kiezen allemaal voor het versterken en vergroten van bestaande natuurgebieden. Het verbinden van natuurgebieden door robuuste en reguliere verbindingszones krijgt in het nieuwe provinciale natuurbeleid minder nadruk. Het concept robuuste verbindingen is verlaten. De meeste provincies hebben deze zones geschrapt of vervangen door veel kleinere reguliere verbindingen of vormen van groen blauwe dooradering (bijvoorbeeld via aanleg en beheer van landschapselementen)
2. *Voorkeur voor een gebiedsgerichte aanpak van milieucondities met een nadruk op de Natura 2000-gebieden* - Provincies werken gebiedsgericht aan gunstige condities voor natuur. Daarbij ligt, meer dan in het verleden, de nadruk op Natura 2000-gebieden en in het bijzonder de gebieden die onder de PAS vallen.
3. *Gelijkberechtiging van alle natuurbeheerders* - Terreinbeherende organisaties en andere mogelijke natuurbeheerders krijgen van provincies gelijke kansen en vergoedingen voor grondverwerving en beheer. Op dit onderwerp zijn landelijke afspraken gemaakt, mede onder druk van Europese regelgeving en een actiegroep van particuliere grondeigenaren.
4. *Stelsel agrarisch natuurbeheer* – De provincies werken samen met het ministerie van Economische Zaken aan een nieuw stelsel voor agrarisch natuurbeheer. Deze gezamenlijke aanpak leidt in eerste instantie ook tot veel overeenkomsten tussen de provinciale aanpak van agrarisch natuurbeheer, zoals het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), het werken met collectieven en kerngebieden.

Uit dit onderzoek komen de volgende verschillen tussen provincies naar voren:

1. *Betrokkenheid stakeholders bij beleidsvorming* – Rond de ontwikkeling van het nieuwe provinciale natuurbeleid en de herijking van de EHS zien we een groep provincies die het beleid samen heeft ontwikkeld met stakeholders, vaak onder de noemer manifestpartners. Daarnaast is er een groep provincies die het beleid veel meer zelfstandig heeft ontwikkeld met consultatie of inspraak achteraf. Bij de uitvoering van het natuurbeleid willen alle provincies manifestpartners en andere stakeholders actief betrekken.
2. *Wijze van herijking EHS/Natuurnetwerk Nederland* – De provincies hebben het natuurnetwerk op heel verschillende manieren herijkt. Een eerste groep provincies (Noord-Holland en Noord-Brabant) heeft de beoogde omvang van het natuurnetwerk gelijk gehouden en dus geen geplande nieuwe natuur geschrapt. Een tweede groep provincies (Overijssel, Zuid-Holland) heeft het natuurnetwerk beperkt tot wat nodig is voor de internationale verplichtingen en andere juridische verplichtingen (bijvoorbeeld rond grondaankoop). De overige provincies hebben wel herijkt maar bovenop de internationale en overige juridische verplichtingen nog extra provinciale ambities toegevoegd aan het natuurnetwerk.
3. *Inzet eigen middelen* – Provincies verschillen ook in de mate waarin ze extra (ten opzichte van de periode voor 2011) eigen financiële middelen hebben gereserveerd voor hun natuurbeleid. Hier kunnen we twee groepen onderscheiden. Een eerste groep investeert relatief veel eigen geld in het natuurbeleid (Overijssel, Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant). De tweede groep van de overige acht provincies investeren minder of geen eigen middelen in het natuurbeleid. De redenen hiervoor variëren van weinig eigen reserves tot niet willen. Deze provincies zijn dus ook meer afhankelijk van de rijksfinanciering via het Provinciefonds.
4. *Invulling ex-EHS zones*- De provincies waar een deel van de geplande nieuwe natuur in het kader van de herijking is afgevallen (alle provincies met uitzondering van Noord-Holland en Noord-Brabant), zijn op verschillende manieren omgegaan met deze afgevallen gebieden. Een eerste groep (Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg) heeft deze zones weliswaar ontgrensd, maar met mogelijkheden voor zelfrealisatie van natuur eventueel in combinatie met andere functies door particulieren, bedrijven of andere overheden. Overijssel, Gelderland en Utrecht willen de

---

initiatieven wel faciliteren met onder meer planologische medewerking, maar dragen niet bij aan de financiering (uitnodigingsplanologie). In de overige provincies houden de afgefallen hectares een landbouwbesteding en zijn er geen expliciete mogelijkheden voor dergelijke vormen van zelfrealisatie.

### **Nieuwe strategieën in het provinciaal natuurbeleid**

In dit rapport hebben we geconstateerd dat belangrijkste strategieën van het Nederlandse natuurbeleid sinds 1990, namelijk de realisatie van een netwerk van nieuwe natuurgebieden en agrarisch natuurbeheer, in het provinciale natuurbeleid gehandhaafd blijven. Ondanks deze continuïteit in beleid zijn er ook nieuwe strategieën waar te nemen. De belangrijkste nieuwe strategieën, die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn:

1. *Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer* – Deze vernieuwing speelt in alle provincies en is ook landelijk afgestemd. Het gaat hier om de vernieuwing van de bestaande hoofdstrategie van natuurbeleid, namelijk behoud en ontwikkeling van natuurwaarden door agrarisch natuurbeheer. De vernieuwing betreft de beperking om agrarisch natuurbeheer alleen toe te passen in kerngebieden. Hierin zouden de condities om ecologische resultaten te bereiken optimaal zijn. Een ander nieuw element is dat de provincie contracten zal afsluiten met collectieven en niet met individuele boeren.
2. *Procesbeheer natuur* – Hierbij gaat het om nieuwe vormen van extensief natuurbeheer gericht op het herstel van of het meebewegen met natuurlijke processen. De gedachte is dat deze vorm van natuurbeheer goedkoper is dan het bestaande beheer en bovendien leidt tot betere ecologische resultaten.
3. *Natuur op uitnodiging*– Verschillende provincies nodigen burgers en bedrijven uit om een bijdrage te leveren aan natuurrealisatie in hun provincie. Vaak gaat dit onder de noemer van uitnodigingsplanologie, waarbij provincies medewerking willen verlenen aan initiatieven van burgers en bedrijven die ook een bijdrage leveren aan om provinciale natuurdoelen te realiseren. Prominente voorbeelden hiervan zijn te vinden in de voormalige EHS-zones in Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg. Maar ook meer algemeen in het natuurbeleid van provincies als Flevoland, Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant
4. *Nieuwe uitvoeringsarrangementen* – Een aantal provincies zoekt nadrukkelijk naar nieuwe organisatievormen om het provinciaal natuurbeleid uit te voeren. Het kan dan gaan om nieuwe partijen die de rol van gebiedsregisseur op zich nemen of de grondverwerving en inrichting van nieuwe natuurgebieden gaan verzorgen. Ook kan het gaan om traditionele partners in het natuurbeleid die nieuwe rollen op zich nemen.
5. *Nieuwe vormen van natuur-inclusieve landbouw* - Deze innovaties gaan over nieuwe manieren om agrariërs in te schakelen bij natuurbeheer. Hierbij gaat het nadrukkelijk om vormen buiten het bestaande agrarisch natuurbeheer (en SNL-regeling). Veelal zoeken provincies daarbij naar instrumenten die een soort mengvorm zijn tussen particulier beheer en agrarisch natuurbeheer, dus aangepast agrarisch gebruik waarmee ook natuurdoelen worden gerealiseerd.

### **Aanbeveling voor evaluatie Natuurpact**

De analyse van het provinciaal natuurbeleid laat zien dat het schaalniveau waarop het natuurbeleid wordt geanalyseerd, mede bepaalt wat de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie zullen zijn. Op overkoepelend niveau nemen we vooral continuïteit in natuurbeleid waar. De belangrijkste strategieën van provincies in het natuurbeleid zijn nog steeds het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland via het vergroten van natuurgebieden (via aankoop en/of inrichting), het verbinden van natuurgebieden (zij het minder prominent dan in het verleden) en het verbeteren natuurkwaliteit (via inzet op beheer en inrichting en verbeteren water- en milieucondities) en het realiseren van agrarisch natuurbeheer buiten het natuurnetwerk. Wel ligt bij keuzes voor gebieden en maatregelen sterker de nadruk op het realiseren van internationale natuuropgaven. Inzoomend op provinciaal niveau zien we vooral de verschillen en overeenkomsten tussen provincies in de manieren waarop ze deze strategieën concreet invullen. Op een meer regionale schaal zien we daarnaast ook andere, meer vernieuwende strategieën in het natuurbeleid. Het gaat hier om nieuwe, experimentele en vaak nog niet geheel uitgekristalliseerde beleidsstrategieën.

Op basis van deze constatering bevelen we dan ook aan om in de eerste rapportage van de evaluatie van het Natuurpact in 2016 voldoende aandacht te besteden aan de verschillende

---

schaalniveaus (landelijk, (inter)provinciaal en regionaal). Daarbij kan de analyse van nieuwe beleidsstrategieën in de huidige praktijk van het provinciale natuurbeleid ook bijdragen aan het formuleren van aanbevelingen en beleidsopties voor toekomstig provinciale natuurbeleid.

In dat kader bevelen we aan om in de evaluatie Natuurpact in 2016 ook aandacht te besteden aan de volgende nieuwe of vernieuwde beleidsstrategieën in het natuurbeleid: (1) vernieuwing stelsel agrarisch natuurbeheer; (2) procesbeheer natuur; (3) natuur op uitnodiging; (4) nieuwe uitvoeringsarrangementen en (5) nieuwe vormen van natuur-inclusieve landbouw.

---

# Summary

## **Evaluation of the Natuurpact**

This is the report of a preliminary study for the evaluation of the 'Natuurpact' (the agreement between the Dutch Government and the provinces on the main nature conservation policies and division of responsibilities). The evaluation will be carried out by PBL Netherlands Environmental Assessment Agency and Alterra Wageningen UR for the Ministry of Economic Affairs and the provinces. The first evaluation report will be published in 2016. This preliminary study analyses the similarities and differences between provincial policy strategies for each of the main themes of the Natuurpact: the National Ecological Network; (2) agri-environment schemes; (3) species conservation; (4) nature and economy; and (5) community involvement. This analysis of the new provincial nature conservation policies (2011–2014) paid particular attention to new or innovative policy strategies.

## **Research questions and method**

This study set out to identify the similarities, differences and innovations in provincial nature conservation policies since the signing of the National Administrative Agreement on Nature (2011/2012) and the adoption of the Natuurpact (2013). It investigated the following research questions:

- What goals and policy objectives have the provinces formulated on the themes in the Natuurpact?
- What policy strategies are they pursuing to achieve these goals and objectives?
- What are the similarities and differences between provincial policy objectives and strategies?
- What are the main innovations in provincial policy and how did these come about?

The study was carried out in the period from April 2013 to August 2014. Any developments since then were not considered. The study draws upon an analysis of provincial policy documents (Annex 2) and interviews with relevant policymakers and stakeholders (Annex 1).

## **History of the decentralisation of nature conservation policy**

The decentralisation of nature conservation policy as set down in the National Administrative Agreement on Nature and in the Natuurpact is the culmination, for the time being, of a process that has been going on for some time. This decentralisation therefore cannot be seen in isolation from previous experiences, such as the rural areas investment budget (*Investerings-budget Landelijk Gebied*) (ILG) (2007–2010). But other than under the ILG, this time the provinces not only have the opportunity to implement nature conservation policies in their own way, but also to develop their own nature policies with their own objectives and ambitions.

Although the decentralisation of policy gives more responsibilities to the provinces, central government is still a significant player in nature conservation policy. For instance, the provinces will remain largely dependent on central government for nature conservation funding and central government remains responsible for international obligations and reporting to the EU. Central government will also continue to adopt legislation and strategic policy, such as its vision on nature policy and the Nature Conservation Act. Central government remains informed via the provinces' annual progress reports on the Natuurpact agreements and the three-yearly evaluation of the Natuurpact.

## **Ambitions and strategies in provincial nature policies**

The goals the twelve provinces have set for their policies represent a turnaround in nature conservation policy. They declare that nature is of value not only for biodiversity, but increasingly also for social wellbeing and the economy. This turnaround, though, is not reflected in the strategies and tools of provincial nature policy. The provinces may want to make nature policy more responsive to social wellbeing and the economy, but by 2014 they had not yet come up with any practical strategies and instruments. However, the new ambitions do lead us to believe that provincial nature policy will in future highlight these new themes.

---

## Similarities and differences between provincial nature policies

The major similarities and differences between the nature policies of the provinces are mostly related to the National Ecological Network. As mentioned above, in 2014 the nature and economy and community involvement themes had not been formulated in sufficient detail for a proper analysis of similarities and differences. This was also true to a certain extent for agri-environment schemes outside the ecological network. The recent decentralisation transferred these to the provinces, where they still have to take shape.

In the National Ecological Network theme we see the following similarities between provinces:

1. *An emphasis on increasing the size of protected areas rather than connecting them* – The provinces all choose to strengthen and expand existing protected areas, but the new provincial nature policies put less emphasis on connecting protected areas by means of robust or standard wildlife corridors. The concept of robust corridors has been dropped and most provinces have scrapped these zones or replaced them with much smaller standard corridors or types of green/blue networks (e.g. by construction of landscape elements).
2. *A preference for a place-based approach to environmental conditions, with an emphasis on the Natura 2000 sites* – The provinces take a place-based approach to providing favourable environmental conditions for nature. The emphasis is much more on Natura 2000 sites, especially those sensitive for nitrogen deposition.
3. *Equal treatment for all conservation management organisations* – The provinces give conservation management organisations and other potential land managers equal opportunities and payments for land acquisition and management. National agreements have been made, prompted by European legislation and under pressure from a group of private landowners.
4. *Agri-environment schemes* – The provinces are working with the Ministry of Economic Affairs on a new system for on-farm conservation management. This joint approach led initially to many similarities between the provincial system of agri-environment schemes, such as the SNL nature and landscape grants, and working with collective management plans and core areas.

The study revealed the following differences between the provinces:

1. *Stakeholder involvement in policy-making* – When developing the new provincial policy and reviewing the NEN, one group of provinces prepared this policy jointly with stakeholders, often labelled 'manifesto partners'. Another group of provinces prepared this policy more independently, followed by consultation or public participation exercises. All the provinces, manifesto partners and other stakeholders want to be actively involved in the implementation of nature policy.
2. *Method for reviewing the NEN* – The provinces reviewed the ecological network in very different ways. The first group of provinces (Noord-Holland and Noord-Brabant) have kept the planned size of the ecological network the same and have not scrapped any planned habitat creation projects. The second group of provinces (Overijssel and Zuid-Holland) have cut the ecological network back to only what is needed to meet international and other legal obligations (e.g. in relation to land acquisition). The other provinces have also started from the international and other legal obligations, but have added extra provincial objectives to the ecological network.
3. *Use of own resources* – The provinces also differ in the degree to which they have reserved extra money to finance their nature policies. We can identify two groups here. The first group invests a relatively large proportion of their own funds in the implementation of nature policy (Overijssel, Gelderland, Noord-Holland and Noord-Brabant). The second group, the remaining eight provinces, invest less of their own funds in the implementation of nature policy – either because they have limited reserves or simply do not want to. These provinces are therefore more dependent on central government funding from the Provinces Fund.
4. *Use of ex-NEN sites* – Where areas of planned new habitats have been scrapped in the review (all provinces with the exception of Noord-Holland and Noord-Brabant), the provinces have taken different approaches to reviewing the future of these sites. One group (Overijssel, Gelderland, Utrecht and Limburg) have revoked their status as part of the NEN, but have left the possibility open for individual initiatives, possibly in combination with other uses, by individuals, businesses or other government authorities. Overijssel, Gelderland and Utrecht want to facilitate new initiatives, for example by easing the planning procedures, but will not contribute financing. In the other provinces the sites removed from the NEN retain or regain their designated agricultural use and there are no explicit possibilities for this type of individual initiative.

---

## **New strategies for provincial nature policy**

In this report we have seen that the most important strategy in Dutch nature policy since 1990, the creation of a network of new natural habitats and agri-environment schemes, remains intact in provincial nature policy. Despite this continuity of policy, new strategies can also be observed. The most important new strategies that stand out in the study are:

1. *Reform of the agri-environment schemes* – This affects all the provinces and is nationally coordinated. In essence it is the reform of the existing core strategy of nature policy, the conservation and development of natural values through agri-environment schemes. The reform restricts the use of agri-environment schemes to core areas, where conditions are considered optimal for obtaining the intended ecological results. Another new element is that the provinces will be signing contracts with collectives and no longer with individual farmers.
2. *Ecological processes management* – This is a new form of extensive habitat management geared towards the restoration and use of natural processes. The idea is that this form of conservation management is cheaper than existing management and also leads to better ecological results.
3. *Individual conservation initiatives* – Various provinces invite individuals and businesses to help create the new nature in their province. This is often referred to as facilitative planning, a policy in which the provinces are willing to support initiatives by individuals and companies who want to help to achieve the province's nature targets. Prominent examples can be found in the former NEN zones in Overijssel, Gelderland, Utrecht and Limburg, and also more generally in the nature policies of the provinces of Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland and Noord-Brabant.
4. *New implementation arrangements* – Several provinces are actively looking for new organisational structures to implement provincial nature policy, such as new parties to take on the area coordinator's role or take on the land acquisition and habitat creation works. Traditional parties may also take on new roles in the implementation of nature policy.
5. *New forms of nature-inclusive farming* – These innovations are about new ways of involving farmers in conservation management. They must be activities outside existing agri-environment schemes (and the SNL grant scheme). Often provinces look for instruments that combine private management and agri-environment schemes in modified agricultural practices that meet certain conservation objectives.

## **Recommendation for the evaluation of the Natuurpact**

The analysis of provincial nature conservation policies shows that the scale at which nature policies are analysed influences the outcome of the evaluation and the resulting recommendations. At the overarching level, the main feature of nature conservation policy has been its continuity. The key policy strategies adopted by the provinces continue to be building the National Ecological Network by expanding the size of protected areas (land acquisition and/or landscaping works), linking protected areas together (although less pronounced than in the past) and enhancing ecosystem quality (via landscaping works, improvement and management of water and environmental conditions), and establishing on-farm conservation practices (agri-environment schemes) outside the National Ecological Network. However, the choice of sites and measures is influenced heavily by international obligations. Focusing on the provincial scale, the differences and similarities between provinces can be seen in the way the strategies have been translated into concrete measures. At a more regional scale we also see some more innovative approaches to nature conservation involving new, experimental and often not fully formed policy strategies.

Based on these observations, we recommend that the first evaluation report on the Natuurpact in 2016 pays adequate attention to the different levels of scale (national, provincial and regional). The analysis of new policy strategies in current provincial nature conservation also informs recommendations and policy options for future provincial policy.

In that light we recommend that the evaluation of the Natuurpact in 2016 also considers the following new or innovative strategies for nature policy: reform of the agri-environment schemes; (2) ecological process management; (3) individual conservation initiatives; (4) new implementation arrangements; and (5) nature-inclusive farming.





---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) evalueert samen met Alterra Wageningen UR (via de WOT Natuur & Milieu) in opdracht van Rijk en provincies eens in de drie jaar de uitvoering van het Natuurpact op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het Natuurpact van Rijk en provincies uit 2013 vormt voorlopig de laatste stap in de decentralisatie van het natuurbeleid van Rijk naar provincies en omvat ambities voor de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland, afspraken over de inzet van rijksmiddelen en –grond en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies. Het bouwt daarbij voort op het Bestuursakkoord Natuur uit 2011/2012<sup>1</sup>. Thema's die in het Natuurpact aan bod komen zijn: Natuurnetwerk Nederland (inclusief milieu- en watercondities voor natuur), agrarisch natuurbeheer, soortenbeleid, natuur en economie en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. De tijdshorizon om de ambities uit het Natuurpact te realiseren, is 2027. Het eerste evaluatiemoment van de afspraken uit het Natuurpact is 2016.

De ambities in het Natuurpact zijn te globaal om te dienen als beoordelingskader in een beleidsevaluatie. Bovendien geeft het Natuurpact slechts suggesties voor beleidsstrategieën die bij moeten dragen aan deze ambities. De realisatie van de ambities en de keuze en invulling van beleidsstrategieën ligt, gezien de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling, immers bij provincies. Zij kiezen zelf welke strategieën zij inzetten om de ambities uit het Natuurpact te realiseren. Om zicht te krijgen op wat er geëvalueerd moet worden, hebben Alterra en PBL een vooronderzoek uitgevoerd naar de veranderingen die sinds het Bestuursakkoord Natuur (2011/2012) hebben plaatsgevonden in het provinciale natuurbeleid. Met dit eerdere akkoord werden al belangrijke taken en verantwoordelijkheden in het natuurbeleid gedecentraliseerd naar provincies en zijn bovendien forse bezuinigingen doorgevoerd in het natuurbeleid. De provinciale beleidsvernieuwing die naar aanleiding van dit akkoord en het latere Natuurpact hebben plaatsgevonden, bieden belangrijke aanknopingspunten om het Natuurpact te evalueren.

Deze rapportage doet van dit vooronderzoek verslag. Het rapport bevat een analyse op hoofdlijnen van de vernieuwingen die provincies sinds het Bestuursakkoord Natuur (2011/2012) en de vaststelling van het Natuurpact (2013) in hun natuurbeleid hebben doorgevoerd aan de hand van de thema's uit het Natuurpact. Dit proces van beleidsuitwerking is nog volop gaande. De rapportage moet dus gelezen worden als momentopname, waarbij de situatie halverwege 2014 in beeld is gebracht. Het vooronderzoek had een inventariserend karakter. Het rapport omvat dus geen evaluatie van het provinciale natuurbeleid. De rapportage omvat ook niet het evaluatiekader voor de evaluatie van het Natuurpact die op 24 maart 2015 naar de Tweede Kamer is gestuurd<sup>2</sup>. Het levert daarvoor wel belangrijke input en is bovendien te lezen als wetenschappelijke onderbouwing van het evaluatiekader. Andere belangrijke input voor het evaluatiekader komt uit de workshops die op 9 oktober 2014, 8 januari 2015 en 12 februari 2015 zijn gehouden met provincies, Rijk en manifestpartners om het evaluatiekader op te stellen en uit te werken. De uitkomsten van deze workshops zijn niet betrokken in deze rapportage.

In deze inleiding gaan we eerst in op de probleemstelling en de afbakening van het vooronderzoek. Hierna volgt de aanpak die we gevolgd hebben en we sluiten af met een leeswijzer voor de rest van het rapport.

---

<sup>1</sup> Het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid, te weten het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011, aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012, wordt geduid als 'Bestuursakkoord Natuur'.

<sup>2</sup> PBL (2015) Evaluatie van het Natuurpact. Een voorstel voor een evaluatiekader. Bijlage bij brief staatssecretaris Dijkema aan Tweede Kamer van 24 maart 2015.

---

## 1.2 Probleemstelling

Met deze rapportage willen we op de eerste plaats het verslag doen van de belangrijkste vernieuwingen in het provinciale natuurbeleid voor de thema's die centraal staan in het Natuurpact. Op de tweede plaats willen we inzicht bieden in de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen provinciale beleidsdoelen en strategieën in het natuurbeleid. Verondersteld mag worden dat de decentralisatie grotere verschillen met zich meebrengt in de wijze waarop provincies hun natuurbeleid vormgeven vergeleken met de voorgaande periode van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het is interessant om te kijken of we hiervan al iets terugvinden in de provinciale beleidsplannen.

De doelstelling kan worden uiteengelegd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke ambities en beleidsdoelen hebben provincies geformuleerd voor de thema's uit het Natuurpact?
2. Welke beleidsstrategieën passen ze toe om deze ambities en doelen te realiseren?
3. Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de provinciale beleidsdoelen en strategieën?
4. Wat zijn de belangrijkste provinciale beleidsvernieuwingen en hoe zijn deze tot stand gekomen?

De inventarisatie is afgebakend aan de hand van de thema's die centraal staan in het Natuurpact, zijnde het Natuurnetwerk Nederland, het agrarisch natuurbeheer, het soortenbeleid, de milieu- en watercondities, maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie. De doelen en strategieën van provincies die hiermee in verband kunnen worden gebracht, zijn zoveel mogelijk meegenomen. Daarbij hebben we een ruime interpretatie gebruikt van de doelen en thema's uit het Natuurpact. Een voorbeeld is het agrarisch natuurbeheer: in het Natuurpact is dit thema beperkt tot met het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) gefinancierde vormen van natuurbeheer door boeren, voornamelijk buiten het natuurnetwerk. In deze rapportage hanteren we een bredere definitie namelijk alle vormen van natuurbeheer door boeren, onafhankelijk van de financiering en de locatie.

Onder ambities verstaan we achterliggende beleidsdoelen op een hoog abstractieniveau, zoals het versterken van biodiversiteit of het verbeteren van de relatie tussen natuur en economie. Ambities kunnen worden vertaald naar concrete beleidsdoelen, zoals in het geval van biodiversiteit het realiseren van robuuste natuurgebieden of verbindingen daartussen. Onder beleidsstrategieën verstaan we de wijze waarop provincies de beleidsdoelen denken te bereiken. Hiervoor zetten zij instrumenten in, zoals geld, regels of communicatie, en kiezen ze een bepaalde manier van organiseren. Bij de organisatie hebben we ons vooral gericht op de externe organisatie, dus de actoren die provincies bij de beleidsuitvoering betrekken, de relaties en taakverdeling tussen deze uitvoerders en de provincie en de organisatievormen die daarvoor in het leven worden geroepen dan wel worden bestendigd.

Bij de beleidsstrategieën hebben we ons gericht op de strategieën van individuele provincies. Gecoördineerde acties en gezamenlijke afspraken, met uitzondering van de decentralisatie-afspraken, komen alleen aan bod als ze verklaringen bieden voor gevonden overeenkomsten tussen provinciale strategieën en instrumenten. Ze zijn dus geen zelfstandig onderwerp van onderzoek geweest.

## 1.3 Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we eerst de vastgestelde beleidsplannen van alle provincies die na het Bestuursakkoord Natuur tot juli 2014 op het gebied van natuur-, grond- en omgevingsbeleid zijn verschenen, geanalyseerd op basis van een uitgebreide checklist met mogelijke doelen, instrumenten en organisatievormen voor verschillende typen gebieden (EHS, Natura 2000-gebieden en buiten EHS). Vervolgens zijn per provincie in de periode mei-augustus 2014 vier tot vijf

---

interviews<sup>3</sup> gehouden met de gedeputeerde, beleidsmedewerkers natuur en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die nauw bij de provinciale beleidsvorming zijn betrokken (zie verder bijlage 1). Deze interviews dienden ter aanscherping en inkleuring van het uit documenten verkregen beeld en om meer zicht te krijgen op de totstandkoming van de beleidsvernieuwingen. Per provincie ontstond zo een breed beeld van het provinciale natuurbeleid en de daaraan ten grondslag liggende beleidsvormingsprocessen. De provinciale beleidsdoelen, strategieën en beleidsvormingsprocessen zijn vervolgens op hoofdlijnen met elkaar geconfronteerd om zicht te krijgen op de belangrijkste verschillen en overeenkomsten. De uitkomsten van deze analyse zijn vervolgens geordend aan de hand van de belangrijkste thema's uit het Natuurpact en ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de geschiedenis van decentralisatie in het Nederlandse natuurbeleid. Daarbij beschrijven we de belangrijkste ontwikkeling van het Decentralisatie Impuls uit 1993 tot en met het Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG) in de periode 2007 tot en met 2010. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de ontwikkeling van het nieuwe provinciale natuurbeleid na de Rijks-bezuinigingen op natuur (2010 en de decentralisatie afspraken uit 2011 en 2012. Vervolgens beschrijven en vergelijken we de belangrijkste beleidsstrategieën van provincies aan de hand van de belangrijkste thema's uit het Natuurpact (2013). Dit zijn de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland, inclusief de realisatie van Natura 2000 en de milieucondities (hoofdstuk 4). En vervolgens het agrarisch natuurbeheer (hoofdstuk 5), het soortenbeleid (hoofdstuk 6) en de nieuwe thema's natuur en economie (hoofdstuk 7) en maatschappelijke betrokkenheid (hoofdstuk 8). In hoofdstuk 9 trekken we de belangrijkste conclusies van dit onderzoek en doen we enkele aanbevelingen voor de Evaluatie Natuurpact in 2016.

---

<sup>3</sup> De provincies Groningen, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Overijssel zijn al in 2013 uitgebreid bevraagd op hun beleidsvernieuwingen. In 2014 is dit beeld geactualiseerd op basis van beleidsdocumenten en enkele aanvullende interviews met onder meer de gedeputeerden voor natuur.



---

## 2 Decentralisatie natuurbeleid

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het overkoepelende proces van decentralisatie van het natuurbeleid. Hiermee schetsen we de achtergronden van en kaders voor de provinciale beleidsstrategieën die we in de navolgende hoofdstukken verder zullen analyseren. Met de decentralisatie van het natuurbeleid wordt meestal bedoeld op de reeks akkoorden tussen Rijk en provincies die voortkwamen uit het regeerakkoord van Rutte I en hun beslag kregen in de periode 2010-2013. De overdracht van taken en bevoegdheden in het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies is echter al veel langer gaande. We beginnen daarom met een korte beschrijving van de voorlopers van de huidige decentralisatie in het natuurbeleid (paragraaf 2.2). Daarna volgt een chronologische beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen in het overkoepelende decentralisatieproces van het natuurbeleid vanaf 2010 tot en met het Natuurpact (paragraaf 2.3) en we sluiten af met conclusies over de vorm van de decentralisatie (paragraaf 2.4).

### 2.2 Voorlopers

Vóór 1990 was het natuurbeleid vooral centraal geregeld: het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij had eigen provinciale afdelingen (consulentschappen) en met de Landinrichtingsdienst (later Dienst Landelijk Gebied) en Staatsbosbeheer eigen uitvoerende organisaties. In 1993 sloten het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) het eerste decentralisatie akkoord (DI-impuls). Taken die werden overgedragen waren de uitvoering van sectorale natuurbeschermingswetgeving (Natuurbeschermingswet, Boswet, Jachtwet) en de beleidsuitwerking en beleidsuitvoering van grondverwerving, beheer en inrichting. De provincies kregen de beschikking over 120 fte aan rijksambtenaren, meer financiële middelen via een brede doeluitkering (via het Groenfonds) en de gedeeltelijke aansturing van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). DLG en Staatsbosbeheer werden verzelfstandigd en op afstand van de politiek geplaatst<sup>4</sup>. Maar de rijksoverheid hield een stevige vinger in de pap. Het Rijk kon jaarlijks zijn budgetten en subsidieregelingen aanpassen, doelen wijzigen, de wetgeving bijstellen en ook DLG aansturen, bijvoorbeeld via het landelijke grondbeleid.

In de jaren 1993 – 2005 wordt dit stelsel verder uitgebouwd. Provincies nemen steeds meer taken over van het Rijk zoals het uitwerken en begrenzen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS, de voorloper van het huidige natuurnetwerk), de opstelling van natuurgebiedsplannen voor het Programma Beheer en de regie op de landinrichting, maar de nadruk op medebewind blijft. Ondanks doorgaande decentralisatie naar de provincies zijn in het natuurbeleid nog allerlei vormen van centrale sturing ingebouwd. Voorbeelden zijn de subsidieregelingen (voor natuurbeheer) van het Programma Beheer, het stelsel van natuurdoeltypen en de spelregels voor het kopen van grond uit het landelijke grondbeleid (zoals regels met betrekking tot maximale prijzen voor grond en rond de toepassing van onteigening). Ook de beleidsontwikkeling van het natuurbeleid wordt nog in hoge mate vanuit Den Haag gedictieerd. Een voorbeeld is de introductie van het nieuwe beleidsconcept van de robuuste verbindingzones in de rijksnatuurnota 'Natuur voor Mensen' in 2000 en het plotseling afschaffen van de reguliere ecologische verbindingzones (rond 2004) (Selnes en Kuindersma, 2006).

---

<sup>4</sup> Staatsbosbeheer is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) was een agentschap van het ministerie van Economische Zaken (voorheen LNV) en opereerde als gemeenschappelijke uitvoeringsdienst van Rijk en provincies.

---

Ondertussen ontstond bij provincies behoefte aan meer vrijheid en flexibiliteit bij de uitvoering van het natuurbeleid. De centrale regie in het natuurbeleid was in de ogen van de provincies te hoog en frustrerende integrale gebiedsprocessen, waarin provincies de natuurdoelen moesten afstemmen met ander beleid, zoals milieubeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid of plattelandsontwikkeling (Boonstra *et al.*, 2007; Kuindersma, *et al.*, 2010).

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) was eind 2006 de volgende stap in de decentralisatie van het natuurbeleid en het beleid voor de inrichting van het landelijk gebied. Het ILG omvatte een bundeling van rijksmiddelen voor het landelijk gebied, waaronder die voor natuur, en twaalf bestuurs-overeenkomsten tussen Rijk en provincies. In de bestuursovereenkomsten werden voor een periode van zeven jaar (2007-2013) afspraken gemaakt over beleidsprestaties van provincies en financiële bijdragen van het Rijk en de door het Rijk ter beschikking gestelde DLG-uren aan provincies. De bestuursovereenkomsten met individuele provincies waren nieuw. Bij eerdere decentralisaties maakte het Rijk decentralisatieafspraken met het IPO. Bovendien werden in de nieuwe Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) bevoegdheden van het Rijk voor de gebiedsgerichte uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied overgedragen aan provincies.

Door de meerjarige bestuursovereenkomsten zouden de provincies meer ruimte krijgen om de doelstellingen voor het landelijk gebied flexibel te realiseren, te koppelen aan eigen doelen en met middelen te schuiven. In de praktijk viel deze flexibiliteit en beleidsvrijheid tegen. Het rijksgeld werd ook dit keer niet in het algemene Provinciefonds gestort maar opnieuw in het Groenfonds. Het Rijk hield hierdoor controle over de uitgaven en bestedingen van provincies. Dit werd nog eens versterkt door de gedetailleerde prestatiecontracten, de voortgangscntroles (onder meer door het Comité van Toezicht ILG) en de rapportage- en verantwoordingsverplichtingen van provincies richting het Rijk (Boonstra *et al.*, 2012).

Conclusie is dat sinds de decentralisatie-impuls van 1993 de uitvoering van het natuurbeleid steeds meer wordt aangestuurd vanuit de provincies en dat sinds 2007 ook de financiering ervan via het ILG onder regie van de provincies is gekomen. Toch bleef het Rijk zich nog actief met de inhoud en de uitvoering van het natuurbeleid door provincies bemoeien en hadden de provincies rond 2010 ook de wens om het natuurbeleid zelf meer vorm te geven.

## 2.3 Huidige decentralisatie

### 2.3.1 Aankondiging bezuiniging en decentralisatie

Eind 2010, ruim voordat de ILG-overeenkomsten met de provincies in 2013 zouden aflopen, kondigt het nieuwe kabinet Rutte I een bezuiniging van 600 miljoen euro aan op het natuurbeleid en een verdere decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies. In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van september 2010 staat dat de EHS in 2018 in herijkte vorm, dat wil zeggen afgeslankt, zal worden gerealiseerd. De geplande robuuste verbindingzones die bestaande en nieuwe natuurgebieden van de EHS met elkaar moeten verbinden, komen te vervallen. Het natuurbeleid moet goedkoper en efficiënter worden door de resterende middelen gericht in te zetten in de Natura 2000- en Kaderrichtlijn Watergebieden. Natura 2000 is de ruimtelijke uitwerking van de Europese Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992) en omvat grote delen van de Ecologische Hoofdstructuur (ofwel het Natuurnetwerk Nederland). Samen met de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn Water waren dit de Europese verplichtingen, waar de nationale overheid niet omheen kon. De provincies krijgen in 2010 dus 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 verplichtingen.

De bezuinigingen op natuur hebben niet alleen een financiële achtergrond. Het natuurbeleid is onderhevig aan groeiende maatschappelijke kritiek. Het wordt als te specialistisch en technocratisch ervaren. Er is bovendien maatschappelijk onbegrip over de juridische gevolgen van de implementatie van Europese regelgeving (Vogel- en Habitatrichtlijn en Natura 2000) op economische sectoren als landbouw en recreatie. Daarnaast is er kritiek op de bevoorrechte positie van de terreinbeherende natuurorganisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale landschappen) in het

---

natuurbeheer ten opzichte van andere mogelijke natuurbeheerders zoals boeren, landgoedeigenaren en andere particulieren. Het nieuwe kabinet Rutte I wil de belemmeringen voor ondernemers voortkomend uit het natuurbeleid verminderen. Ook zet het in op meer maatschappelijke verantwoordelijkheid voor en private financiering van natuur. Boeren en particulieren moeten meer kansen krijgen om natuur te beheren (RLI, 2013; Kamphorst en Donders, 2013).

### 2.3.2 Motieven decentralisatie

De door Rutte I afgekondigde decentralisatie van het natuurbeleid hangt samen met een meer algemene trend van overdracht van taken en bevoegdheden van Rijk naar provincies en gemeenten en van provincies naar gemeenten en waterschappen. De heroverweging Openbaar bestuur van april 2010 kiest voortbouwend op het advies van de Commissie Lodders voor een primaire rol van de provincies in het ruimtelijk economische domein. Hierin zou een decentralisatie van natuurbeleid goed passen. Het nieuwe kabinet neemt dit standpunt over. Een belangrijk motief daarbij is het verminderen van bestuurlijke drukte ("je gaat erover of niet") door taken neer te leggen bij de bestuurslaag die het meest in de positie zit om het te doen. De provincie kan als gebiedsregisseur op regionaal niveau diverse belangen en opgaven koppelen en zorgen voor een effectieve uitvoering, zo is de gedachte.

Ook speelt in de ogen van rijks betrokkenen mee dat het ILG een hybride systeem is. De uitvoering van het natuurbeleid was grotendeels gedelegeerd naar provincies maar het Rijk hield belangrijke taken en bevoegdheden en werd daar ook op aangesproken door de Tweede Kamer. Volgens betrokkenen liepen de bewindslieden in de ILG-tijd op tegen het feit dat ze door de Tweede Kamer werden aangesproken op de uitvoering van beleid waar ze door het ILG geen directe zeggenschap over hadden. Bovendien verhield de cyclus van 7 jaar van het ILG zich ook slecht tot de politieke cyclus van vier jaar in de Tweede Kamer. Bovendien wil de Kamer op jaarbasis kunnen sturen en dat kon het ministerie van LNV door de ILG-afspraken niet.

Provincies op hun beurt liepen te hoop tegen de gedetailleerde verantwoording die zij jaarlijks moesten leveren over de gerealiseerde prestaties samenhangend met de voortdurende ministeriële verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en de informatiebehoefte van de Tweede Kamer. Door provincies helemaal verantwoordelijk te maken voor het natuurbeleid zouden aan deze ongewenste effecten van het ILG een einde kunnen komen.

Ook speelden bezuinigingsoverwegingen een rol bij de keuze voor verdere decentralisatie van het natuurbeleid. Decentralisaties gaan altijd gepaard met kortingen vanuit het idee dat lagere overheden het beleid efficiënter kunnen uitvoeren. Decentralisatie is daarmee (mede) een instrument om te kunnen bezuinigen. Daarbij is ook een overweging dat provincies (meer dan het Rijk) in de gelegenheid zijn om andere, regionale financieringsbronnen aan te boren en eigen middelen kunnen inzetten.

Naast financiële motieven heeft de decentralisatie ook een ideologische component. Het nieuwe kabinet Rutte I wilde afrekenen met natuurbeleid in oude zin. Decentralisatie naar provincies was daar een onderdeel van. Hiermee liet het toenmalige kabinet zien het natuurbeleid minder belangrijk te vinden (Buijs *et al.*, 2014). Voor de provincies op hun beurt was de decentralisatie een kans om hun profiel als onmisbaar middenbestuur te versterken.

### 2.3.3 Bestuursakkoord Natuur

Rijk en provincies kiezen ervoor de aangekondigde bezuiniging en decentralisatie van het natuurbeleid gezamenlijk uit te werken. Om te voorkomen dat provincies de voorgenomen bezuinigingen bemoeilijken door nog snel uitgaven te doen ten laste van het resterende ILG-budget deelt staatssecretaris Bleker provincies op 20 oktober 2010<sup>5</sup> mee niet langer garant te kunnen staan voor

---

<sup>5</sup> Brief 'Rapportage Midterm Review' van staatssecretaris Bleker aan de provincies, 20 oktober 2010 en Tweede Kamer der Staten Generaal (2010), Investeringsbudget Landelijk Gebied, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 30825-01.

---

de verplichtingen vanuit het ILG die provincies na die datum zouden aangaan. Deze eenzijdige beëindiging van de ILG-bestuursovereenkomsten gevoegd bij de bezuinigingen en decentralisatie zetten de verhoudingen tussen Rijk en provincies op scherp. De onderhandelingen over de uitwerking van de decentralisatie en de invulling van de bezuinigingen tussen Rijk en provincies verlopen uiterst moeizaam. Met een voorstel om het risico op het niet voldoen aan Europese verplichtingen volledig bij provincies neer te leggen, kunnen provincies niet instemmen.

Rond de zomer van 2011 wordt de druk opgevoerd en gaat het voorstel van tafel. Op 20 september 2011 ondertekenen de onderhandelingsdelegaties van Rijk en IPO na een jaar onderhandelen het zogenaamde Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur<sup>6</sup>. Het akkoord bevestigt nog eens dat provincies verantwoordelijk worden voor het natuurbeleid. De bestuursovereenkomsten ILG worden met terugwerkende kracht per 1 januari 2011 beëindigd. Het Rijk blijft eindverantwoordelijk voor de internationale verplichtingen maar provincies hebben een inspanningsverplichting om de middelen die zij nog van het Rijk krijgen in te zetten voor internationale verplichtingen. IPO en Rijk spreken verder af dat voor het afronden van de EHS nog 40.000 hectare aan nieuwe natuur wordt ingericht, waarbij nog 17.000 ha landbouwgrond moet worden verworven (ontwikkelopgave). De beoogde uitbreiding van de EHS wordt met dit besluit teruggebracht van 275.000 ha naar 125.000 ha (PBL, 2011).

Aankoop en inrichting moeten worden betaald uit de verkoop of ruil van reeds voor natuurdoelen aangekochte gronden. Dit laatste wordt het grond-voor-grondprincipe genoemd. Naast aankoop en inrichting zullen provincies ook zorgen voor adequaat beheer van de EHS. Het Rijk voegt hiervoor vanaf 2014 jaarlijks 100 miljoen euro toe aan het provinciefonds. Dit is een belangrijke verandering ten opzichte van het ILG, toen het rijksgeld nog in het Groenfonds zat. Een groot deel van de capaciteit van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en bijbehorende middelen wordt overgedragen aan provincies. Agrarisch natuurbeheer buiten de EHS blijft volgens het akkoord de verantwoordelijkheid van het Rijk wegens de financiële verwevenheid met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Sommigen zien dit als een weeffout in de decentralisatie van het natuurbeleid, omdat nu een specifiek onderdeel van het natuurbeleid onder de verantwoordelijkheid van het Rijk blijft vallen, terwijl andere onderdelen zijn gedecentraliseerd naar provincies.

Onmiddellijk na afsluiting van het akkoord ontbrandt de discussie over de precieze interpretatie ervan. Het ministerie van EZ en IPO komen beide met een eigen uitleg. Verschillende provincies geven aan dat met de afgesproken hectares de internationale verplichtingen niet volledig kunnen worden gerealiseerd. Ook moet het akkoord nog worden bekrachtigd door de Tweede Kamer en de diverse provinciebesturen. Dit leidt tot spannende discussies in de diverse Provinciale Staten (PS). In Groningen, Fryslân, Drenthe, Flevoland, en Noord-Holland kan het akkoord geen genade vinden wegens de forse bezuinigingen die ermee gepaard gaan en stemmen Provinciale Staten niet in met het akkoord. In Noord-Brabant wil Gedeputeerde Staten (GS) instemmen, maar wordt het aanvankelijk teruggefloten door PS. Hierop volgen nieuwe gesprekken over de uitleg van het akkoord en worden aanvullende afspraken gemaakt. Uiteindelijk stelt het Rijk voor dat instemming met het akkoord niet strikt noodzakelijk is als provincies maar meewerken aan de uitvoering ervan. Uiteindelijk geven alle provincies in maart 2012 aan mee te werken aan de uitvoering van het akkoord en de aanvullende (uitvoerings)afspraken<sup>7</sup>.

Onduidelijk is dan nog hoe de genoemde ontwikkelopgave uit het akkoord (40.000 ha in te richten en 17.000 ha aan te kopen natuur) en de middelen moeten worden verdeeld over de provincies. Op 19 april 2012 stellen de provincies hiertoe een onafhankelijke commissie in die, onder leiding van oud-commissaris van de Koningin van Overijssel Jansen, een bindend advies moet geven over de verdeling van de ontwikkelopgave EHS 2011-2021 en de daarvoor beschikbaar gestelde gronden.

---

<sup>6</sup> Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur, 20 september 2011.

<sup>7</sup> Het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid (het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011, aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012, wordt in het vervolg 'bestuursakkoord natuur' genoemd.



---

Op 21 april 2012, net na de instelling van de commissie Jansen, valt het kabinet. Ondertussen moet er wel gewoon een begroting komen en sluiten CDA, VVD, D'66, Groen Links en Christen Unie het zogenaamde Lenteaakkoord. Naast nieuwe bezuinigingen worden partijen het ook eens over het terugdraaien van een aantal pijnlijke bezuinigingen van het gevallen kabinet. Zo willen ze 200 miljoen euro extra in natuur steken om de eerdere bezuinigingen (van ongeveer 600 miljoen euro) deels te compenseren.

De Commissie Jansen komt in oktober 2012 met een advies aan het IPO-bestuur<sup>8</sup> over onder meer de verdeling van de ontwikkelopgave en de daarvoor beschikbare middelen over de provincies. De commissie stelt dat de decentralisatie een goede zaak is en dat provincies bij uitstek in positie zijn om het natuurbeleid op te pakken. De commissie concludeert ook dat, wanneer de provincies hun harde juridische en internationale verplichtingen willen voldoen er meer dan het dubbele aantal hectares nodig is dan in het bestuursakkoord is afgesproken. De juridische verplichtingen zijn aangegaan in de ILG-periode en betreffen de aankoop of overdracht van grond. De bevindingen van de Commissie Jansen bevestigen de provincies in hun veronderstelling dat het Rijk onvoldoende financiële middelen ter beschikking stelt voor de uitvoering van het bestuursakkoord.

### 2.3.4 Natuurfact

Het nieuwe regeerakkoord van Rutte II 'Bruggen bouwen' van 29 oktober 2012 bouwt voort op het voorjaarsakkoord en de oorspronkelijke decentralisatieafspraken. Jaarlijks wordt 200 miljoen euro extra geoordeeld voor natuur en dit wordt in het provinciefonds gestort. Ook blijft de EHS, inclusief de verbindingzones, voor het nieuwe kabinet het belangrijkste instrument om de internationale natuurdoelen te halen. Voor de realisatie wordt meer tijd genomen (tot 2027). Het nieuwe elan wordt verder uitgewerkt door staatssecretaris Dijkema in overleg met de gedeputeerden landelijk gebied. Dijkema komt 17 januari 2013<sup>9</sup> met een verdeling van de 200 miljoen euro voor 2013, waarbij 126,9 miljoen wordt toebedeeld aan door provincies voorgestelde projecten die bijdragen aan een robuuste EHS en internationale doelen. De middelen vanaf 2014 zullen via decentralisatie-uitkeringen jaarlijks aan het provinciefonds worden toegevoegd. Overigens is bij de begrotingsbehandeling 2014 afgesproken dat de provincies in 2014 en 2015 100 miljoen euro ontvangen, dat in 2016 en 2017 wordt rechtgetrokken met een jaarlijkse bijdrage van 300 miljoen euro.

Het nieuwe elan vertaalt zich behalve in extra geld, ook in een wens voor beleidsvernieuwing (EZ en provincies, 2013). Naast de internationale doelen, de robuuste EHS en de soortenbescherming zet Dijkema<sup>10</sup> in op een natuur die middenin de samenleving staat, die het maatschappelijk welzijn dient, veelzijdig en veerkrachtig is. Ook wil ze investeren in zogenaamde natuurcombinaties waarbij natuurwinst samen gaat met verzilveren van het belang voor andere maatschappelijke sectoren zoals economie, gezondheid en veiligheid. Het zelforganiserend vermogen in de maatschappij moet daarbij zoveel mogelijk ruimte krijgen. Deze beleidsvernieuwing moet verder uitgewerkt worden samen met provincies in een nieuwe natuurvisie.

De Commissie Jansen krijgt ondertussen van het IPO-bestuur de opdracht om met een voorstel te komen voor de verdeling over de provincies van de 200 miljoen euro die na 2014 jaarlijks beschikbaar komt. Eveneens doet de Commissie Jansen een voorstel voor de verdeling van de 41 miljoen uur aan DLG-capaciteit die vanaf 2015 beschikbaar komen. Uiteindelijk wordt besloten om vrijwel de hele grondvoorraad ook in juridisch eigendom te geven aan de provincies en de DLG-uren op basis van de eerder door Jansen I ontwikkelde verdeelsleutel te verdelen.

---

<sup>8</sup> Provincies natuurlijk...! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden.

<sup>9</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013) Uitkomst bestuurlijk overleg met provincies en €200 mln, brief staatssecretaris van Economische Zaken, 30825-189.

<sup>10</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013) Vooruit met natuurbeleid, brief staatssecretaris van Economische Zaken, 33 576 nr. 1

---

De laatste stap in de uitwerking van de decentralisatie van het natuurbeleid op landelijk niveau is vooralsnog het Natuurpact dat Rijk en provincies op 18 september 2013 sluiten. Dit nieuwe akkoord vormt een plus bovenop de afspraken uit het bestuursakkoord natuur en geeft invulling aan de besteding van de 200 miljoen euro extra rijksgeuld voor het natuurbeleid vanaf 2014. De EHS wordt omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland en Rijk en provincies streven naar minimaal een verdubbeling van de ontwikkelopgave nieuwe natuur uit het bestuursakkoord, inclusief realisatie van de natuurlijke verbindingen. Ook sturen ze aan op verbetering van de kwaliteit van natuur door extra inspanningen in (herstel)beheer en water- en milieucondities, effectiever agrarisch natuurbeheer voor internationale verplichtingen, een impuls aan de natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland en aandacht voor soortenbescherming. Voor het agrarisch natuurbeheer wordt, anders dan in het bestuursakkoord, ingezet op een stelsel dat buiten en binnen het Natuurnetwerk Nederland kan worden toegepast. Provincies, en dat is ook nieuw ten opzichte van het bestuursakkoord, worden verantwoordelijk voor het hele stelsel, dus ook het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS. Hiermee is de 'weeffout' uit het onderhandelingsakkoord hersteld. Daarnaast komen 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) is hierbij het uitgangspunt in navolging van de Verklaring van Linschoten<sup>11</sup>. Wel wordt aan beheerders en grondeigenaren een substantiële bijdrage gevraagd in verwerving en inrichting. Provincies sluiten over deze gelijkberechtiging, de samenwerking bij de realisatie van het natuurnetwerk, het (agrarisch) natuurbeheer en de inzet van grond een aparte uitvoeringsovereenkomst met manifestpartners (zie ook par. 3.2).

## 2.4 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de huidige decentralisatie van het natuurbeleid een voorlopig sluitstuk is van een decentralisatie van natuurbeleid van Rijk naar provincies die al veel langer gaande is. Decentralisatie in het natuurbeleid gaat in ieder geval terug tot de Decentralisatie-impuls van 1993. De introductie van het ILG in 2007 vormt een volgende mijlpaal in de decentralisatie van het natuurbeleid. De decentralisatie van het natuurbeleid die zijn beslag kreeg in het Bestuursakkoord Natuur (2011/2012) en het Natuurpact (2013) is de meest recente stap in dit proces van decentralisatie en kan niet los worden gezien van eerdere ervaringen.

De belangrijkste verschillen tussen de huidige decentralisatie en die van het ILG zijn:

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

Toch is met deze decentralisatie de rol van het Rijk als actor in het natuurbeleid nog niet uitgespeeld. Ten eerste blijven provincies voor het voeren van natuurbeleid voor een groot deel afhankelijk van de rijksmiddelen voor natuur. Ten tweede houdt het Rijk verantwoordelijkheid voor de realisatie van internationale natuurverplichtingen en voor de verantwoording daarover naar Brussel. Ten derde blijft het Rijk beleidsmatige en wettelijke kaders voor het natuurbeleid vaststellen zoals de Natuurvisie en de Natuurbeschermingswet. En ten slotte houdt het Rijk vinger aan de pols via jaarlijkse voortgangsrapportages van de provincies over de in het Natuurpact gemaakte afspraken en de driejaarlijkse evaluatie van het Natuurpact.

---

<sup>11</sup> In de Verklaring van Linschoten van 27 mei 2009 pleiten terreinbeherende organisaties, de Federatie Particulier Grondbezit en een aantal andere organisaties voor een gelijkwaardige behandeling tussen terreinbeheerders en particuliere natuurorganisaties bij het verwerven en beheren van nieuwe en bestaande natuur.

# 3 Ontwikkeling provinciaal natuurbeleid

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van het nieuwe natuurbeleid van de provincies sinds het Bestuursakkoord natuur van 2011/2012. We richten ons hier op het proces van beleidsvorming en gaan in op het proces van beleidsontwikkeling van provincies en hun partners (paragraaf 3.2). De uitkomst van dit proces en de precieze inhoudelijke keuzes die provincies maken, komen aan bod in de hoofdstukken 4 tot en met 8.

## 3.2 Beleidsontwikkeling provincies

Na de nationale besluiten over decentralisatie van en bezuinigingen op het natuurbeleid in 2010, werken de provincies aan de uitwerking van hun nieuwe taken. Daarbij gaat het allereerst om de herijking van de EHS. Het Rijk heeft immers gevraagd om de EHS in te krimpen tot een omvang die nodig is voor het bereiken van de internationale doelen van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. Vervolgens (en veelal gelijktijdig) werken provincies aan de uitwerking van een bredere visie op de doelen en strategieën van hun natuurbeleid.

De centrale provinciale natuurnota's zijn weergegeven in tabel 3.1. Daarbij valt op dat Overijssel, Noord-Holland en Zeeland geen nieuwe natuurnota hebben vastgesteld. Voor Overijssel geldt dat dit beleid wordt opgenomen in de Omgevingsvisie. Zeeland bouwt voort op de bestaande natuurnota. Noord-Holland heeft wel al eerder de EHS herijkt, zonder deze overigens in te krimpen. De motto's en de centrale motieven voor het natuurbeleid geven een indicatie van de algemene doelen van het provinciale natuurbeleid. Algemeen beeld is dat in veel provincies niet meer alleen de nadruk ligt op biodiversiteit maar ook op economie en op de maatschappelijke betekenis van natuur.

Tabel 3.1

*Provinciale natuurnota's, centrale motto's en motieven*

Provincie	Nota	Motto	Centraal motief natuurbeleid
Groningen	Groen van Wad tot Westerwolde (2013)	Robuust en integraal, de natuur is van ons allemaal!	
Fryslân	Nota Natuer en Landlik Gebiet (2012)	Met elkaar verder!	Natuur voor de mensen.
Drenthe	Natuurvisie Drenthe 2040	Gastvrije natuur	Natuur voor biodiversiteit, welzijn en economie.
Overijssel	Omgevingsvisie Overijssel (2014)	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	Natuur voor biodiversiteit en economie.
Gelderland	Beleidsuitwerking Natuur en Landschap (2012)	Natuur en landschap zijn het kapitaal van Gelderland.	
Flevoland	Flevoland verrassend Groen	Flevoland biedt ruimte	Natuur voor mensen
Utrecht	Natuurbeleid 2.0 (2013)	Utrecht: netwerk van natuur	Natuur als maatschappelijke waarde en vestigingsfactor
Noord-Holland	Agenda Groen (2013)	Licht op groen	Natuur voor biodiversiteit, welzijn en economie.
Zuid-Holland	Beleidsvisie Groen (2013)	Haalbaar en betaalbaar	Voorkomen verdere achteruitgang biodiversiteit.
Zeeland	Natuurbeheerplan Zeeland (2013)	Robuuste EHS	
Noord-Brabant	Brabant: Uitnodigend groen (2012)	Brabant Uitnodigend Groen	Natuur voor duurzame economische ontwikkeling en voor biodiversiteit.
Limburg	Natuurbeleid: Eenvoudig en natuurlijk (2013)	Natuurlijk eenvoudig	Natuur voor vrijetijdsbesteding en recreatie

In vrijwel alle provincies is het economische en/of het maatschappelijke motief dan ook op zijn minst gelijkwaardig aan biodiversiteit en soms zelfs prioritair. Zuid-Holland is de uitzondering. Deze provincie stelt biodiversiteit centraal in haar natuurbeleid. In de recreatiegebieden rond de stad staan de andere perspectieven juist centraal. In de volgende hoofdstukken zullen we zien in hoeverre deze inhoudelijke verschuivingen ook betekenis krijgen in de strategieën en instrumenten van de twaalf provincies.

Bij de ontwikkeling van het nieuwe natuurbeleid (inclusief de herijking van het natuurnetwerk) hebben provincies in wisselende mate samengewerkt met maatschappelijke partners zoals natuurorganisaties, landbouworganisaties en andere economische sectoren (zie tabel 3.2).

**Tabel 3.2**  
*Provinciale manifestpartijen en rol in beleidsontwikkeling*

Provincie	Coalitie	Partijen	Toelichting
Groningen	Groenmanifest	Terreinbeheerders, LTO, BoerenNatuur en Milieufederatie	Groenmanifest was input voor beleid.
Fryslân	Grienmanifest	Terreinbeheerder, LTO, Fries Grondbezit, milieufederatie, gemeenten, waterschap	Inhoudelijk veel overgenomen, maar provincie heeft gekozen voor minder ambitieuze variant
Drenthe	Groenmanifest	Terreinbeheerders, LTO, ANV Drenthe, BoerenNatuur, Drenths Particulier grondbezit, Milieufederatie, gemeenten, waterschap, Recron	Groenmanifest uitgangspunt nieuw beleid
Overijssel	Samen werkt beter	VNO-NCW Midden-Nederland Overijssel, Landschap Overijssel, LTO Noord, Natuur en Milieu Overijssel, Recron, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Natuurlijk Platteland Oost Nederland, Overijssels Particulier Grondbezit, Vereniging Nederlandse Gemeenten Overijssel, Waterschap Groot Salland, Waterschap Reest en Wieden, Waterschap Rijn en IJssel, Waterschap Vechtstromen en Provincie Overijssel.	Aanvankelijk geen manifest, later na aanhoudende kritiek op Overijsselse natuurbeleid is wel een coalitie tot stand gekomen en is het beleid herzien met een bestuurlijk akkoord en een gezamenlijke uitvoeringsagenda..
Gelderland	Gelderse Manifestpartners	Terreinbeheerders, LTO, Natuurlijk Platteland Oost, Landschapsbeheer, FPG, Milieufederatie, waterschappen	GS heeft akkoord gesloten met manifestpartners over herijking. Manifest uitgangspunt voor nieuwe beleid.
Flevoland	Geen manifest, wel Open Planproces nieuwe natuur.	-	-
Utrecht	Manifestpartijen	Provincie, terreinbeheerders, LTO, ANV's, Utrechts Particulier Grondbezit, Milieufederatie, Landschap Erfgoed Utrecht, Reconstructiecommissie	Centrale rol bij opstellen akkoord van Utrecht dat het startpunt vormde voor nieuwe beleidsvisie
Noord-Holland	Partners in het veld	Terreinbeheerders, LTO, agrarische natuurverenigingen, waterschappen, Hollands Particulier Grondbezit en Milieufederatie	Partners hebben grote invloed gehad op Agenda Groen.
Zuid-Holland	Geen	-	-
Zeeland	Geen, wel besproken in Provinciale Commissie Groene Ruimte	Terreinbeherende organisaties, Zeeuwse Federatie Particulier Grondbezit, Waterschap, gemeenten, ZLTO, Zeeuwse Milieufederatie en Kadaster	Partners zijn individueel geconsulteerd.
Noord-Brabant	Manifestpartners	Terreinbeheerders, ZLTO, TOP Brabant, Brabants Particulier Grondbezit	Beleid samen met partners ontwikkeld.
Limburg	Geen	-	-

---

Veelal ging dit in de vorm van zogenaamde manifesten, waarin maatschappelijke en bestuurlijke partners gezamenlijke voorstellen deden over de vormgeving van dit nieuwe provinciale natuurbeleid. In Groningen, Fryslân, Drenthe, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland en Noord-Brabant hebben de manifesten een belangrijke rol gespeeld in de formulering van het nieuwe beleid en de herijking van de EHS. In de provincies Overijssel, Flevoland, Zuid-Holland, Zeeland en Limburg was er van georganiseerd manifestpartneroverleg vooraf eigenlijk geen sprake. Dit betekent niet dat de partners in deze provincie helemaal niet bij de beleidsvorming zijn betrokken. Zo sloot provincie Overijssel na aanhoudende kritiek van de maatschappelijke partners uiteindelijk op 29 mei 2013 met een brede groep partijen een bestuurlijk akkoord met als uitgangspunt samen te werken aan synergie van ecologie en economie. Afspraken over de ligging van de herijkte EHS en het proces van gebiedsverkenningen waren onderdeel van dit akkoord. Flevoland had formeel ook geen manifest, maar deze provincie deed wel een open oproep aan haar inwoners en organisaties om mee te denken over de creatie van nieuwe natuur in de provincie en met concrete ideeën te komen voor projecten. Provincie Limburg organiseerde in 2012 een tweedaags werkatelier met maatschappelijke partners waarin zij input leverden voor het nieuwe provinciale beleid. In Zeeland zijn de betrokken partijen vooraf individueel geconsulteerd (waaronder bijvoorbeeld ook de gebiedscommissie West Zeeuws Vlaanderen) en zijn er meerdere inspraakavonden georganiseerd. Bovendien zijn in de meeste gevallen de provinciale plannen voor advies voorgelegd in de reguliere provinciale adviescommissies landelijk gebied

Overigens zegt de participatie van maatschappelijke partners in de beleidsvorming nog niets over de mate waarin provincies deze partners of anderen willen betrekken bij de uitvoering van hun beleid. Hierover meer in hoofdstuk 8.

### 3.3 Conclusies

De conclusie is dat alle provincies de uitwerking van het provinciaal natuurbeleid na 2010 voortvarend hebben opgepakt. Daarbij zien we verschillen in de fase en mate waarin maatschappelijke partijen bij het beleidsvormingsproces zijn betrokken. In de meeste provincies is vooraf advies gevraagd aan of zijn uit eigen beweging adviezen opgesteld door manifestpartners die input vormden voor de provinciale beleidsvorming. In andere gevallen zijn maatschappelijke partijen pas achteraf geconsulteerd, op basis van conceptplannen van de provincie. Flevoland kende verder het meest open proces met de brede oproep aan inwoners en organisaties om met nieuwe ideeën voor natuurrealisatie te komen. Daarnaast blijkt dat de meeste provincies sterk de nadruk willen leggen op de maatschappelijke en de economische betekenis van natuur, naast de meer traditionele biodiversiteitsdoelen.

In de volgende hoofdstukken zullen we aan de hand van de belangrijkste thema's uit het Natuurpact, namelijk: Natuurnetwerk Nederland, Agrarisch natuurbeheer, Soortenbeleid, Maatschappelijke betekenis natuur en Natuur en economie de uitwerking van dit provinciale natuurbeleid nader analyseren.



---

# 4 Natuurnetwerk Nederland

## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het Natuurnetwerk Nederland, de voormalige Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De nadruk ligt hierbij op de natuur op het land. De natuur in de grote wateren (Waddenzee, Noordzee, IJsselmeer, etc.) valt buiten de scope van het Natuurpact en deze studie. De positie van het natuurnetwerk in het provinciale natuurbeleid schetsen we in paragraaf 4.2. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.3 in op de doelen die provincies met het natuurnetwerk nastreven, hoe ze die uitwerken en wat daarbij anders is dan in het verleden. Vervolgens schetsen we in paragraaf 4.4 de strategieën, instrumenten en organisatievormen die de provincies inzetten om dit natuurnetwerk te realiseren. In paragraaf 4.6 vatten we de belangrijkste bevindingen nog eens samen.

## 4.2 Positionering

Het Natuurnetwerk Nederland is een stelsel van zoveel mogelijk aaneengesloten natuurgebieden dat door provinciaal beleid beschermd, uitgebreid en versterkt wordt. Het natuurnetwerk omvat (enkele uitzonderingen daargelaten) de Natura 2000-gebieden, maar ook andere natuurgebieden. De Natura 2000-gebieden zijn de natuurgebieden die zijn aangewezen onder de Europese Habitatrictlijn (1992) en Vogelrichtlijn (1979). Een ander relevant onderscheid is dat tussen de bestaande natuur en de nieuwe natuur (de zogenaamde ontwikkelopgave) in het natuurnetwerk. Omdat er veel geld wordt geïnvesteerd in het realiseren van deze nieuwe natuur is hiervoor relatief veel aandacht in dit hoofdstuk.

Het natuurnetwerk (of EHS) is sinds 1990 het belangrijkste instrument in het nationale natuurbeleid. Dit blijft zo. In de recente provinciale beleidsnotities en uitvoeringsstrategieën houdt het natuurnetwerk een prominente plek en wordt het gezien als een belangrijk instrument om de internationale verplichtingen voortkomend uit de Habitat- en de Vogelrichtlijn (VHR) en Kaderrichtlijn Water (KRW) te realiseren. Sinds het kabinet Rutte I en het beleid van staatssecretaris Bleker is er een sterkere focus op deze internationale verplichtingen. Bovendien is het natuurnetwerk veelal 'werk in uitvoering', waarover in lokale gebiedsprocessen afspraken zijn gemaakt en waar provincies, al zouden ze dat willen, niet zomaar vanaf kunnen.

## 4.3 Doelen

Het belangrijkste doel van provincies met de realisatie van het natuurnetwerk is het versterken van de biodiversiteit. Hierbij verwijzen provincies meestal naar het realiseren van de internationale verplichtingen die voortkomen uit de Vogel- en Habitatrictlijnen (VHR/Natura 2000), maar ook naar de Kaderrichtlijn Water (KRW) en (in sommige provincies) het Biodiversiteitsverdrag (ofwel de Convention on Biological Diversity (CBD)). Vooral de harde juridische verplichtingen uit de VHR (duurzame instandhouding van bepaalde soorten en Habitats) en de KRW (waterkwaliteit) zouden gediend zijn met het uitbreiden en verbinden van de bestaande natuurgebieden doordat leefgebieden van deze soorten worden vergroot en de waterkwaliteit wordt verbeterd (bijvoorbeeld door het uitkopen van agrarische bedrijven om natuur te realiseren).

Provincies hebben echter vaak ook andere doelen met het natuurnetwerk. Zo ziet Overijssel het natuurnetwerk, behalve als instrument internationale doelen te realiseren, ook als instrument om meer ontwikkelingsruimte voor de agrarische sector te realiseren. Immers, zo is de redenering, als de natuurdoelen in de Natura 2000-gebieden dichterbij komen, nemen de beperkingen voor de uitbreiding van omliggende agrarische bedrijven af. Andere provincies zoals Limburg, Zeeland en Fryslân zien het natuurnetwerk weer als middel om voor het stimuleren van recreatie en vrijetijdsbesteding.

---

## 4.4 Strategieën

### 4.4.1 Vergroten van natuurgebieden

In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste strategieën voor de realisatie van het natuurnetwerk door de verschillende provincies. Dit zijn: (1) het vergroten van natuurgebieden, (2) het verbinden van natuurgebieden en (3) het verbeteren van de natuurkwaliteit door beheer & inrichting en milieuocondities. Bij de realisatie van het natuurnetwerk zetten provincies op gebiedsniveau bovendien sterk in op functiecombinaties, bijvoorbeeld tussen natuur en water of natuur en recreatie. Omdat deze strategie zowel de natuur als de economie ten goede komt, behandelen we deze niet hier maar in hoofdstuk 7 over de verbinding tussen natuur en economie.

Alle provincies zetten in op het vergroten van bestaande natuurgebieden. In de praktijk gebeurt dit meestal door subsidiering van de aankoop van landbouwgrond en de inrichting als natuurgebied en ook wel door het stimuleren van natuurbeheer door de bestaande grondeigenaren (particulier natuurbeheer). Na de nationale bezuinigingen op het natuurbeleid van 2010, kregen de provincies de opdracht om het natuurnetwerk in te krimpen tot de omvang die nodig was om te voldoen aan internationale verplichtingen (Natura 2000 en KRW). De provincies hebben vervolgens aangegeven dat hiervoor nog 80.000 ha nieuwe natuur nodig zou zijn. Hiervan is met het Bestuursakkoord (2012) 40.000 ha gefinancierd.

In elke provincie werd in het kader van herijking EHS vervolgens kritisch gekeken naar de ontwikkelopgave ofwel de hectares nieuwe natuur die nog gerealiseerd moesten worden. Met het kabinet Rutte II en het Natuurpact veranderde de toon van het nationale natuurbeleid en kwam het streven naar een robuust natuurnetwerk weer meer centraal te staan. Er zou meer nieuwe natuur (80.000 ha) moeten worden gerealiseerd dan eerder was afgesproken in het Bestuursakkoord (40.000 ha). Dit was nog altijd minder dan de oorspronkelijke EHS-opgave van voor 2011/2012. Over de realisatie van deze 80.000 ha rapporteren de provincies jaarlijks aan de staatssecretaris van EZ en deze rapporteert vervolgens aan de Tweede Kamer.

Provincies hebben de herijking van de EHS verschillend opgepakt. Hier gaan we in op twee aspecten daarvan: a) de wijze waarop en de mate waarin de provincies hectares van de resterende taakstelling nieuwe natuur geschrapt hebben en b) de manier waarop provincies omgaan met de afgefallen hectares.

De provincies verschillen sterk in de mate waarin in de oorspronkelijke EHS-opgave is gesneden (zie tabel 4.1.) Er zijn grofweg drie manieren van herijking te onderscheiden:

1. *Maximale herijking* – Deze provincies hebben de ontwikkelopgave nieuwe natuur beperkt tot de hectares die nodig zijn om internationale en andere aangegane verplichtingen te realiseren. Dit is in lijn met de opdracht van staatssecretaris Bleker (kabinet Rutte I). Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland vallen in deze groep. Flevoland valt hier in feite ook in, omdat vrijwel de hele opgave nieuwe natuur in deze provincie lag in de robuuste verbinding Oostvaarderswold en deze is (onder druk van het Rijk) geheel geschrapt. Overigens betekent deze maximale herijking voor de ene provincie een grotere opgave dan voor de andere; zo gaat Drenthe nog 47% van de restopgave ontwikkelen, versus 31% in Zuid-Holland.
2. *Herijking met een provinciale plus* – Deze provincies hebben wel herijkt en dus geschrapt in de taakstelling nieuwe natuur, maar hebben er voor gekozen om toch meer nieuwe natuur te realiseren dan gezien de internationale en overige verplichtingen noodzakelijk is. Dit ligt meer in lijn van het natuurbeleid van het Natuurpact waarin is gekozen om een robuust natuurnetwerk te realiseren. Tot deze groep behoren Groningen, Fryslân, Gelderland, Utrecht, Zeeland en Limburg.
3. *Geen herijking* – Provincies die de oorspronkelijke omvang van het natuurnetwerk willen realiseren. In deze groep gaat het om de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant. In beide provincies is het natuurnetwerk (qua omvang) dus niet herijkt. Met name voor de provincie Brabant betekent dat een flinke ambitie, omdat deze provincie nog een flinke opgave had. In de provincie Noord-Holland had al eerder een herijking plaatsgevonden, die overigens alleen resulteerde in het verplaatsen van opgaven en niet tot een verlaging hiervan.



Tabel 4.1

*Indicatie provinciale ontwikkelopgave nieuwe natuur voor en na herijking*

Provincie	Oorspronkelijke restopgave nieuwe natuur (in ha)	Ontwikkelopgave nieuwe natuur na herijking (in ha en % van oorspronkelijke opgave)
Groningen	3.798	2.412 (64%)
Fryslân	7.525	2.736 (36%)
Drenthe	7.268	3.400 (47%)
Overijssel	12.081	8.680 (72%)
Gelderland	10.194	5.300 (52%)
Flevoland	491	365 (74%)
Utrecht	5.944	1.506 (25%)
Noord-Holland	4.525	4.525 (100%)
Zuid-Holland	4.998	1.560 (31%)
Zeeland	2.486	1.149 (46%)
Noord-Brabant	9.884	9.884 (100%)
Limburg	7.973	3.500 (44%)

Bron: Commissie Jansen (2012, 2013), Provinciale beleidsdocumenten en interviews

Een tweede aspect van de herijking is de manier waarop provincies omgaan met de afgevalen hectares. Er zijn wat dit betreft twee groepen provincies. In de eerste groep (Groningen, Fryslân, Flevoland, Zuid-Holland en Zeeland) heeft de provincie geen ambitie meer om hier natuur te realiseren. De tweede groep provincies (Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg) heeft deze ambitie wel. Deze afgevalen hectares houden de bestemming landbouw, maar met mogelijkheden om alsnog natuur te realiseren. In de meeste provincies moet deze natuur vooral op initiatief van particulieren, bedrijven of andere overheden worden gerealiseerd en betaald (uitnodigingsplanologie). Alleen Limburg geeft expliciet aan dat het 50% wil bijdragen aan de financiering van deze projecten. Drenthe heeft daarnaast ook nog de intentie om in 2018-2020 alsnog 1.000 ha nieuwe natuur te begrenzen. Provincies dragen vooral bij aan de realisatie door hun ruimtelijke beleid. Ze zijn bereid om deze nieuwe natuur (veelal in combinatie met andere functies) mogelijk te maken. Daarvoor krijgen deze gebieden een speciale status of aanduiding in het provinciale beleid. In Drenthe gaat het om het Drents natuurnetwerk, in Overijssel om de zone Ondernemen met natuur en water, Gelderland noemt het de Groene Ontwikkelingszone, Utrecht de Groene Contour en Limburg heet het Zilvergroene natuur. De meeste provincies geven aan dat na realisatie van natuur in deze zones deze hectares alsnog aan het natuurnetwerk kunnen worden toegevoegd. Deze vormen van uitnodigingsplanologie passen goed bij de strategie van provincies om burgers en bedrijven meer bij het natuurbeleid te betrekken (zie verder hoofdstuk 8).

#### 4.4.2 Verbinden natuurgebieden

Naast het vergroten van natuurgebieden is het natuurbeleid van oudsher (sinds 1990) gericht geweest op het verbinden van natuurgebieden, zodat planten en dieren tussen natuurgebieden kunnen migreren. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de robuuste verbindingen en de reguliere verbindingen. In het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) waren enkele honderden mogelijk ecologische verbindingen gepland. Deze werden door provincies uitgewerkt, vaak als vrij smalle lijnvormige elementen langs beken of fietspaden ed. Met de komst van het tweede Natuurbeleidsplan: de nota 'Natuur voor mensen' uit 2000, werden de robuuste verbindingen geïntroduceerd. Het was de bedoeling dat deze verbindingen veel breder zouden worden (tot wel 1 km). Het verschil met de reguliere ecologische verbindingen was ook dat de robuuste verbindingen concreet waren aangewezen (zie ook tabel 4.2), dat er hectare-taakstellingen bij hoorden en concrete budgetten voor grondverwerving en inrichting.

Uit de analyse van het nieuwe provinciale natuurbeleid blijkt dat het verbinden van natuurgebieden in de meeste provincies minder prioriteit heeft dan in het verleden. Exemplarisch is het feit dat de robuuste ecologische verbindingzones (REVZs), die door het Kabinet Rutte I geschrapt werden, in de meeste provincies ook daadwerkelijk verdwenen zijn als aparte beleids categorie. Alleen de provincies Noord-Holland en Zeeland geven aan de term weliswaar niet meer te gebruiken maar een groot deel van de robuuste verbindingen alsnog te realiseren. Andere provincies geven aan geen robuuste verbindingzones meer te realiseren. Fryslân en Overijssel zijn hier vrij expliciet in en streven vooral

naar het vergroten van bestaande natuurgebieden. Daarnaast zijn de hectares die voor de robuuste verbindingen gereserveerd waren grotendeels uit de ontwikkelopgave nieuwe natuur (zie hiervoor) geschrappt.

Tabel 4.2

*Provinciaal natuurbeleid (2014) t.a.v. robuuste en reguliere verbindingzones*

Provincie	Robuuste verbinding (tot 2010)	Huidige invulling van robuuste verbinding (2014)	Overig beleid verbindingen
Groningen	Natte as	70% geschrappt, realisatie deel tussen Dwarsdiep, Leekstermeer, Zuidlaardermeer en Midden-Groningen	Verbindingszones kunnen via functiecombinaties worden gerealiseerd.
Fryslân	Natte As	Geschrappt	Wel ambitie, geen middelen. Realisatie afhankelijk van derden.
Drenthe	Natte As Sallandse Heuvelrug- Drents Plateau	Grotendeels vervangen door reguliere verbindingen.	Reguliere verbindingen blijven onderdeel natuurnetwerk.
Overijssel	Natte As Reestdal-Vechtdal, Vechtdal-Holterberg, Holterberg- Haaksbergerveen, Hattem-Ommen, Ommen-Losser	Geheel geschrappt, geen ambities meer.	Realisatie verbindingen mogelijk in zone ondernemen met natuur en water.
Gelderland	Veluwe – Utrechtse Heuvelrug Veluwe-Duitsland	Geschrappt en vervangen door reguliere verbindingen.	Realisatie in Groene Ontwikkelzone. Alleen provinciale subsidie voor beheer.
Flevoland	Oostvaarderswold	Geschrappt	-
Utrecht	Natte As Veluwe-Utrechtse heuvelrug	Grotendeels geschrappt m.u.v. delen van belang voor internationale verplichtingen.	-
Noord-Holland	Natte As Van Kust tot Kust	Geschrappt als term, maar groot deel ligt binnen EHS en wordt wel gerealiseerd.	Reguliere verbindingen worden ook gerealiseerd, en er is ook budget voor.
Zuid-Holland	Natte As/groene ruggengraad	Geschrappt.	Verbindingen realiseren via agrarisch beheer en groen-blauwe dooradering.
Zeeland	Natte As	Term robuuste verbinding geschrappt, maar feitelijk onderdeel van herijkte EHS	-
Noord-Brabant	Beerze, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Maashorst- Stippelberg.	Geschrappt.	Reguliere verbindingen realiseren met hulp van waterschappen en gemeenten.
Limburg	Mook-Schinveld	Geschrappt, vervangen door reguliere verbindingen.	Verbindingen in zone zilvergroeene natuur, dus cofinanciering derden nodig en realisatie via agrarisch beheer en kleine landschaps-elementen.

Bron: Nota Natuur voor Mensen (LNV, 2000), provinciale beleidsdocumenten en interviews

Een aantal provincies heeft nog wel de ambitie om enkele reguliere ecologische verbindingen te realiseren, soms in plaats van robuuste verbindingen. Meestal is de realisatie (en financiering) dan wel geheel of voor een groot deel afhankelijk van derden en/of gekoppeld aan andere beleidscategorieën zoals de KRW). Naast reguliere verbindingen richt een aantal provincies zich (als alternatief) op groen-blauwe dooradering van het landschap tussen grote natuurgebieden. Met name provincie Zuid-Holland wil hiermee experimenteren. Opvallend is dat in het Natuurpact juist weer meer belang wordt gehecht aan het realiseren van natuurlijke verbindingen, die zorgen voor een veerkrachtig netwerk. Opvallend is wel dat deze hernieuwde aandacht voor verbindingen in het Natuurpact geen zichtbare verandering aangebracht in het provinciaal natuurbeleid voor verbindingen.

---

#### 4.4.3 Natuurkwaliteit verbeteren

Alle provincies willen de natuurkwaliteit in hun natuurgebieden verbeteren. Dit doel is uitgewerkt in provinciale natuurbeheerplannen en op ambitiekaarten, waarop per gebied staat aangegeven welke natuurkwaliteit wordt nagestreefd. Daarbij hanteren de provincies de systematiek van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), dat kwaliteit definieert in termen van soorten, structuur en condities. Speciaal voor de Natura 2000-gebieden worden beheerplannen uitgewerkt, waarin specifieke doelen en maatregelen worden vastgelegd om de natuurkwaliteit in deze gebieden te verbeteren.

Kwaliteitsverbetering wordt uiteindelijk gerealiseerd via beheer en inrichting en verbeteren van water- en milieucondities. Op beide (sub)strategieën gaan we nu afzonderlijk in.

##### **Beheer- en inrichting**

Provincies formuleren de natuurdoelen van het Natuurnetwerk Nederland in de vorm van natuurbeheerplannen en ambitiekaarten. Deze plannen zijn sturend voor subsidieverlening aan de beoogde natuurbeheerders en bepalen welk natuurbeheer ze kunnen voeren en de vergoedingen die hier tegenover staan. De provincies Groningen, Fryslân en Drenthe geven in hun natuurnota's aan de natuurdoelen voor het natuurnetwerk niet te hebben gewijzigd met de herijking en de formulering van hun nieuwe provinciale natuurbeleid. Toch kunnen de beoogde besparingen op beheer en de focus op andere natuurbeheerders wel leiden tot veranderingen in de uiteindelijke natuurkwaliteit. Deze discussie wordt nog gevoerd. Flevoland geeft aan dat men juist door het wegvallen van de ontwikkelambitie de nadruk te willen leggen op de verbetering van natuurkwaliteit in bestaande gebieden. Hiervoor ontbreken momenteel nog wel de financiële middelen. In Overijssel ligt in het natuurnetwerk sterk de nadruk op het realiseren van Natura 2000-doelen en de PAS via landbouw-milieumaatregelen. De gevolgen voor beheer en inrichting moeten hier nog duidelijk worden.

In Gelderland ligt ook veel nadruk op het verhogen van biodiversiteit in Natura 2000-gebieden. Deze provincie heeft wel het aantal dure beheertypen beperkt. Utrecht is bezig de ambities aan te passen aan de abiotische omstandigheden (systeembenadering). Dat zou kunnen leiden tot bijstelling naar beneden. Noord-Holland geeft aan dat de natuurkwaliteitsambities overeind zijn gebleven voor het hele natuurnetwerk. Wel experimenteert de provincie lokaal met vormen van beheerarme natuur. De aanname hiervan is dat de beheerkosten hiermee afnemen terwijl de kwaliteitsdoelen ambitieuzer worden. Een voorbeeld is de pilot in het Oostzanerveld met beheerarme natuur<sup>12</sup>. Zuid-Holland heeft de kwaliteitsambities op papier niet aangepast in het provinciale natuurbeleid. Een provinciaal betrokkene geeft wel aan dat in de praktijk op gebiedsniveau de ambities voor inrichting en beheer wel zijn bijgesteld. Dit is vooral gebeurd in een KRW-gebied als de Krimpenerwaard waar minder nadruk komt te liggen op natte natuur en moerasdoelen en meer op weidevogels en veel minder in de Natura 2000-gebieden zoals rond Nieuwkoop.

Zeeland heeft de natuurdoelen voor het natuurnetwerk niet bijgesteld en geeft aan dat de ambitie eerder hoger is dan lager. Brabant heeft met de nieuwe natuurambitiekaart de ambities meer afgestemd op de middelen. Dat betekent dat van een aantal zeer dure natuurtypen zoals blauwgrasland minder wordt gerealiseerd. Bovendien komt er meer nadruk op het benutten van natuurlijke processen (procesbeheer of beheerarme natuur). Voor Natura 2000-gebieden zijn de doelen niet bijgesteld. Limburg legt meer nadruk op het verbeteren van de natuurdoelen in de (grotere) Natura 2000-gebieden en niet meer op bestaande natuur buiten deze gebieden. Voor de nieuwe natuur ligt de nadruk tot 2020 op verwerving en zal worden volstaan met een goedkope basisinrichting van deze gebieden.

##### **Verbeteren water- en milieucondities**

De natuurkwaliteit kan ook worden verbeterd door het verbeteren van milieu- en watercondities. Zogenaamde abiotische condities zoals waterkwaliteit, waterkwantiteit en luchtkwaliteit zijn in veel gebieden randvoorwaarden om een gewenste natuurkwaliteit te bereiken. Zolang deze condities niet op orde zijn, zal de natuur zich onvoldoende in de gewenste richting ontwikkelen zelfs met het juiste beheer- en beschermingsregime. Elke provincie heeft zijn eigen milieu- en waterbeleid en onderkent

---

<sup>12</sup> <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Subsidie-voor-pilot-beheerarme-natuur-in-Oostzaan.htm>

---

dat goede milieu- en watercondities belangrijk zijn voor natuurkwaliteit. Natuurbeleid en milieubeleid zijn echter vaak gescheiden sporen en veel natuurbeleidstukken gaan niet in op de gewenste gevolgen van het natuurbeleid op het milieu- en waterbeleid. De aandacht die in het provinciale *natuur*beleid uitgaat naar milieu- en watercondities is over het algemeen veel minder groot dan de aandacht die uitgaat naar ruimtelijke condities in termen van uitbreiding en verbinding van natuurgebieden. De ambities voor ruimtelijke condities zijn dan ook veel concreter benoemd dan de ambities voor milieu- en watercondities.

De provinciale natuurplannen verwijzen wel in algemene zin naar (hydrologische) maatregelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) en maatregelen uit de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) om de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden terug te dringen. De PAS is het landelijke instrument om de stikstofbelasting op de Natura 2000-gebieden te verminderen. Daarmee moet ook de ontwikkelingsruimte voor omliggende economische activiteiten weer toenemen, zoals voor boerenbedrijven. De PAS geldt voor 117 van de ruim 160 Nederlandse Natura 2000-gebieden. Terugdringen van de stikstofbelasting in deze Natura 2000-gebieden (voor het tegengaan van verzuring en vermisting) gebeurt in de PAS door brongerichte maatregelen, regulier beheer en effectgerichte maatregelen (zie verder Folkert *et al.*, 2014). Deze maatregelen worden meestal ook opgenomen in de Natura 2000-beheerplannen die voor alle Natura 2000-gebieden moeten worden opgesteld. In het kader van de PAS is voor ieder stikstofgevoelig Natura 2000-gebied een gebiedsanalyse uitgevoerd waarin is aangegeven welke herstelmaatregelen moeten worden genomen om de natuurkwaliteit in stand te houden. In Overijssel wordt sterk ingezet op vernatting. Brabant heeft bovenop de PAS een eigen stikstofverordening die strengere eisen stelt aan stikstofdepositie dan PAS.

Meer dan in het verleden ligt de focus om condities te verbeteren op gebieden en daarbinnen specifiek de Natura 2000-gebieden. Dat geldt voor de PAS, maar ook voor het overige provinciale beleid gericht op het verbeteren van milieucondities voor natuurgebieden. Dit blijkt ook uit onze analyse van het nieuwe provinciale natuurbeleid. Voor het verbeteren van milieu- en watercondities verwijzen deze beleidsstukken meestal naar gebiedsgerichte maatregelen in de Natura 2000-beheerplannen en de PAS en naar het generieke provinciale milieu- en waterbeleid. Provincies als Fryslân, Groningen en Drenthe voeren geen *extra* generiek provinciaal milieu- of waterbeleid meer om de milieu- en watercondities in natuurgebieden te verbeteren. Verbetering van de milieu- en watercondities gebeurt hier via de maatregelen uit het Europese en landelijke waterbeleid (Kaderrichtlijn Water en WB21), de PAS en door uitbreiding/inrichting van het natuurnetwerk. Deze maatregelen zijn meestal ook te vinden in de Natura 2000-beheerplannen. Ook Limburg geeft aan dat de kwaliteitsimpuls voor bestaande natuur vooralsnog alleen wordt uitgevoerd voor de Natura 2000-gebieden. Voorheen gold dit voor alle bestaande natuur in de EHS. Ook Overijssel focust sterk op Natura 2000-gebieden en richt de ontwikkelopgave natuur vrijwel alleen nog op de internationale verplichtingen. Noord-Holland benadrukt dat behoud van biodiversiteit meer is dan alleen Natura 2000-gebieden, maar werkt in het natuurbeleid dit niet verder uit voor condities.

Sommige provincies, zoals bijvoorbeeld Drenthe, geven aan buiten Natura 2000 nog aanvullende maatregelen te nemen en spreken van een 'plus' op de opgave uit het bestuursakkoord. Het gaat daarbij om verhoging van de kwaliteit van de natuur door extra inspanningen in beheer van water en milieucondities. Een enkele provincie, zoals Brabant, geeft aan in zowel Natura 2000-gebieden als in de rest van het natuurnetwerk maar ook daarbuiten milieu- en watercondities aan te pakken. Conclusie is dat de provincies steeds meer de nadruk leggen op het verbeteren van milieu- en watercondities in een specifiek deel van het natuurnetwerk, namelijk de Natura 2000-gebieden. Verder hebben de nieuwe natuurambities van provincies geen of nauwelijks invloed op het generieke milieu- of waterbeleid.

## 4.5 Instrumenten en organisatie

In het kader van de besproken strategieën om het natuurnetwerk te realiseren, zetten provincies verschillende beleidsinstrumenten in. We kunnen hierbij onderscheid maken tussen de instrumenten geld, grond en ruimtelijke ordening. Daarnaast bespreken we de nieuwe instrumenten die zij ontwikkelen en de organisatievormen voor de uitvoering van het beleid.

## Geld

Provincies zijn de laatste jaren druk bezig geweest om de ontwikkelopgave die ze geformuleerd hebben financieel gezien af te dekken, inclusief de kwaliteitsambities die voortkomen uit de Natura 2000-beheerplannen. Aanvankelijk had het Rijk bepaald dat de aankoop voor en inrichting van nieuwe natuur geheel moest worden betaald uit de bestaande voorraad BBL-gronden via verkoop of ruil. Dit bleek onvoldoende om de ontwikkelopgave te dekken. Een deel van dit probleem is inmiddels opgelost door de extra rijks gelden uit het Natuurpact. Provincies gebruiken een deel van dit geld om de eigen ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk Nederland te financieren. Daarnaast dichtten provincies het resterende financiële gat via de volgende strategieën: (1) eigen middelen inzetten; (2) koppelen aan andere geldstromen (b.v. natuurcompensatie, Europese subsidies); (3) zelfrealisatie van natuur door burgers en bedrijven; (4) efficiënter werken.

Bij het inzetten van eigen middelen is er een tweedeling tussen de provincies zichtbaar. Sommige provincies steken relatief veel eigen geld in de ontwikkelopgave (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3

*Extra provinciale middelen voor aankoop en inrichting Natuurnetwerk Nederland*

Provincie	Extra provinciale middelen natuurbeleid (mln euro) <sup>13</sup>	Jaren	Gemiddeld per jaar	Nadruk op investeringen in:		
				Natuur-netwerk (met int. verplichtingen <sup>14</sup> )	Natuur-netwerk (zonder int. verplichtingen)	Natuur buiten natuur-netwerk
Limburg	28	2011-2015	5,6			X
Noord-Brabant	240	2013-2027	16		X	
Zeeland	36	2014-2027	2,6	X	X	X
Zuid-Holland	11	2012-2015	2,75			X
Utrecht	43	2012-2027	2,7	X	X	
Gelderland	96	2014-2021	12	X	X	
Overijssel	333	2014-2021	41,6	X		
Flevoland	33,9 <sup>15</sup>	2014-2027	2,3		X	X
Noord-Holland	120	2014-2027	7,0	X	X	X
Fryslân	14 - 16	2014-2027	0,9		X	
Groningen	9	2012-2016	1,8	X	X	
Drenthe	28	2014-2027	2,0		X	

Bron: Provinciale beleidsdocumenten, interviews en provinciale reacties op eerder concept

<sup>13</sup> Het gaat hier in principe om de provinciale middelen die medio 2014 zijn toegezegd voor het natuurbeleid exclusief de beheerkosten (voor zover het mogelijk was deze uit de budgetten te halen) op basis van provinciale stukken en/of interviews met provinciale medewerkers.

<sup>14</sup> Onder internationale verplichtingen wordt verstaan de verplichtingen die voortkomen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn (Natura 2000) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

<sup>15</sup> Een deel van dit bedrag is ook bestemd voor schadeclaims vanwege het afbreken van de robuuste verbindingzone.

---

Koplopers zijn Overijssel, Noord-Brabant, Gelderland en Noord-Holland. Dit zijn ook relatief rijke provincies, ofwel provincies met een relatief grote reserve. Overijssel steekt er ver bovenuit, vooral ook omdat ze het beschikbare geld in een relatief korte periode wil uitgeven. Opvallend is dat Overijssel het geld vooral beschikbaar stelt vanuit een landbouwbelang door het te koppelen aan de PAS. Het doel van de PAS is onder meer om in ruil voor maatregelen die de natuur versterken, meer ruimte te creëren voor landbouwontwikkeling. Daarbij bestaat in Overijssel nadrukkelijk ook de mogelijkheid om het geld niet in grondaankoop of inrichting te investeren, maar in zaken als landbouwmilieumaatregelen of boerderijverplaatsingen. Een ander opvallend verschil is er tussen provincies die het geld juist inzetten op natuurontwikkeling in het Natura 2000-deel van het natuurnetwerk zoals Overijssel en provincies die het extra provinciale geld juist daarbuiten inzetten, zoals Noord-Brabant. Noord-Brabant geeft aan dat het Rijk verantwoordelijk is voor de Natura 2000-gebieden. Om die reden zet de provincie in deze zogenaamde rijks-EHS ook de rijksmiddelen (zoals uit de BBL-grond) in. Buiten deze gebieden heeft de provincie eigen ambities (provinciale EHS) en daar zet het dan ook de eigen middelen in.

Een ander verschil tussen provincies is de manier waarop ze het geld voor grondverwerving en inrichting inzetten. Sommige provincies geven aan zelf geen grond meer te kopen en/of in te richten en subsidiëren puur de grondaankoop en inrichting door anderen. Andere provincies doen dit wel en willen deze grond vervolgens in bezit of beheer (via pachtconstructies) geven aan anderen, veelal via een open aanbesteding. De precieze verschillen tussen provincies zijn in het kader van dit onderzoek niet in beeld gebracht. Bovendien is dit in veel provincies nog volop in ontwikkeling.

Provincies geven ook aan *nieuwe of bestaande geldstromen* te willen gebruiken om de natuurdoelen te realiseren. Zo willen veel provincies natuurcompensatie zoveel mogelijk in het natuurnetwerk realiseren in plaats van daarbuiten. Dit is een nieuwe geldstroom omdat het rijksbeleid voor natuurcompensatie voorheen voorschreef dat natuurcompensatie juist bovenop bestaande opgave voor nieuwe natuur moest worden gerealiseerd en dus ook niet als financiering voor deze opgaven kon worden gebruikt. Ook willen sommige provincies Europese fondsen meer gaan gebruiken om natuurdoelen te realiseren.

*Zelfrealisatie* van natuur door bestaande grondeigenaren is een andere strategie om de financiering van de ontwikkelopgave te realiseren. Bij zelfrealisatie betalen de initiatiefnemers of beheerders van natuur ook een deel van de kosten van grondverwerving, inrichting en/of het beheer. Dit is voor de overheid een besparing omdat deze kosten voorheen wel vaak betaald werden. Overigens gaat het bij zelfrealisatie ook om doelen als draagvlak en burgerparticipatie, maar deze aspecten komen aan de orde in hoofdstuk 8. Op landelijk niveau is afgesproken dat alle beheerders uiteindelijk 15% van de aankoopkosten van de grond zelf moeten betalen (Verdrag van Linschoten). Dit komt voort uit de discussie over de gelijkberechtiging van particuliere natuurbeheerders, waarvoor deze eis al langer gold, en de traditionele terreinbeheerders, die tot voort kort 100% van de aankoopkosten vergoed kregen. Een aantal provincies heeft voor (een deel van) het natuurnetwerk echter hogere ambities op het vlak zelfrealisatie. In Noord-Brabant moeten beheerders in de provinciale EHS (dus de niet-Natura 2000-gebieden) 50% van de kosten van grondaankoop en inrichting zelf betalen. Zuid-Holland wilde aanvankelijk ook 30% van de kosten van de resterende ontwikkelopgave in het hele natuur-netwerk via zelfrealisatie realiseren. Sinds het Natuurpact en de daarbij behorende rijks gelden heeft deze ambitie echter minder prioriteit gekregen.

Daarnaast willen provincies *efficiënter werken*, door verwerving, inrichting of beheer van nieuwe natuur openbaar aan te besteden of door minder te focussen op dure inrichtingsmaatregelen (bijvoorbeeld Zuid-Holland en Limburg). Openbare aanbesteding zou tot kostenbesparing kunnen leiden indien inschrijvers tegen lagere vergoedingen dan gebruikelijk inschrijven op de inrichting en/of beheer van een nieuw natuurgebied.

Voor alle provincies is de financiële dekking van de beheerkosten nog een lastig punt. Een compleet overzicht van de tekorten op beheer is op basis van dit onderzoek niet te geven. Het probleem bij beheer is dat het niet om eenmalige kosten gaat, maar om jaarlijks terugkerende kosten. Het Natuurpact heeft ook hier een deel van het probleem opgelost, maar er is vaak nog een gat. De meeste provincies zijn nog aan het kijken hoe ze dit moeten gaan oplossen. Daarbij onderzoeken ze ook of ze kunnen besparen op beheer, bijvoorbeeld door meer te focussen op procesbeheer wat

---

minder ingrijpen vergt en dus goedkoper is. Fryslân wil zelfs 30% besparen op beheer. Flevoland heeft hele scherpe keuzes gemaakt door geen beheersubsidie meer te geven buiten het natuurnetwerk en voor landschapsbeheer. Zelfs dan heeft deze provincie nog een gat in de financiering dat ze aangeeft niet zelf te willen gaan oplossen. Overigens hebben de provincies (IPO) afspraken gemaakt met de manifestpartners om de vergoedingen voor natuurbeheer terug te brengen van 84% naar 75% van de normkosten.

### **Instrumenten van grondbeleid**

De provincies krijgen in het kader van de decentralisatie ook het juridisch eigendom van de BBL-gronden overgedragen van het Rijk. Eerder was al afgesproken dat de provincie de BBL-gronden konden inzetten om hun doelstellingen te realiseren, maar uiteindelijk wilden de provincies deze grond ook daadwerkelijk in bezit krijgen. Dit besluit geeft provincies de mogelijkheid een actiever provinciaal grondbeleid te voeren het natuurnetwerk te realiseren doordat beslissingen over koop of verkoop van grond sneller (lees zonder tussenkomst van DLG en de toets op de spelregels van het landelijke grondbeleid) kunnen worden genomen. Dit zou volgens de provincies ook beter passen bij de decentralisatie van het natuurbeleid en de wens om meer sturing te hebben op grond, kortere lijnen in de besluitvorming en de wens om meer te handelen op basis van de eigen provinciale beleidskaders. Veel provincies hebben hun grondbeleid in het kader van het nieuwe natuurbeleid dan ook herzien, soms in de vorm van een algemene nota grondbeleid en soms in een realisatiestrategie voor het natuurbeleid. In deze nota's komen de volgende (voor het natuurbeleid relevante) onderwerpen aan de orde: (1) vrijwillige grondverwerving of onteigening; (2) de manier van overdragen van grond aan een natuurbeheerder; (3) vrijwillige kavelruil of wettelijke herverkaveling.

Wat betreft *vrijwillige grondverwerving versus onteigening* zien we dat de meeste provincies een voorkeur hebben voor vrijwillige verwerving, maar onteigening als instrument achter de hand houden. Alleen Zeeland en Flevoland willen onteigening helemaal niet inzetten om het natuurnetwerk te realiseren. Zeeland wil dit niet, omdat de provincie kiest voor vrijwilligheid en Flevoland wil geen onteigening, omdat er geen grote natuuropgaven meer zijn in deze provincie. De overige provincies verschillen in de mate waarin ze onteigening willen inzetten. De ene provincie wil het instrument meer dan in het verleden inzetten voor natuurdoelen, terwijl de andere provincie onteigening juist minder wil inzetten. Zuid-Holland is bereid onteigening als sluitstuk van vrijwillige verwerving (op basis van onteigeningsprijzen) toe te passen. Overijssel (Natura 2000), Gelderland (PAS), Utrecht (prioritaire gebieden) en Limburg overwegen de inzet van dit instrument in specifieke gebieden. Overigens geldt voor Utrecht dat de gedeputeerde in verschillende van deze prioritaire gebieden heeft toegezegd dat onteigening niet zal worden toegepast. Noord-Brabant zet ten opzichte van het verleden minder in op onteigening omdat het te duur is. Groningen, Fryslân, Drenthe en Noord-Holland benadrukken minnelijke verwerving maar sluiten de inzet van onteigening (uiteindelijk) niet uit. Vooral voor Fryslân en Drenthe zou dat een enorme verandering zijn omdat onteigening tot nu toe niet aan de orde was. Overigens heeft PS van Fryslân recent (15 februari 2015) een motie om onteigening voor natuur mogelijk te maken afgewezen, zodat dit voorlopig in deze provincie niet aan de orde is.

Wat betreft *de manier waarop de grond wordt overgedragen* aan de eindbeheerder zijn de handelings-opties van de provincies beperkt door de landelijke afspraken over gelijkberechtiging. Voorheen was de hoofdstrategie dat de overheid (lees BBL) grond aankocht, vervolgens inrichtte en verkocht aan een natuurbeschermingsorganisatie<sup>16</sup>, die het aankoopbedrag via de regeling voor Particulier Natuurbeheer (PNB) gesubsidieerd kon krijgen. De PNB-regeling is inmiddels verruimd, zodat die niet alleen door natuurorganisaties benut kan worden. Met de manifestpartners hebben provincies op landelijk niveau afgesproken dat ze gelijke mogelijkheden bieden voor natuurorganisaties en particulieren om de grond uiteindelijk te beheren. Dit kan bijvoorbeeld via open aanbesteding. Toch hebben provincies binnen deze kaders wel degelijk mogelijkheden voor het maken van eigen keuzes, al waren deze keuzes medio 2014 nog niet overal even ver uitgewerkt. De verschillen hangen ten eerste samen met de omvang van de gebieden die worden aangeboden in een open aanbesteding.

---

<sup>16</sup> Overigens was het ook voor 2011 al in meerdere provincies gebruikelijk dat terreinbeheerders (m.u.v. Staatsbosbeheer) ook zelf grond aankochten en inrichtten.

---

Sommige provincies, zoals Fryslân en Drenthe, zetten in op grote eenheden wat eisen stelt aan potentiële beheerders. Ten tweede kunnen provincies naast de prijs ook aanvullende eisen stellen bij de aanbesteding, zoals de kwaliteit van het beheerplan of de betrokkenheid van de omgeving. Ten derde kunnen provincies er ook voor kiezen om zelf geen grond meer te kopen en uit te geven, maar dit initiatief bij de beheerders te laten. De provincie hoeft dan geen landbouwgrond meer te kopen, in te richten en als natuurgrond te verkopen maar beslist alleen over de subsidieaanvraag voor aankoop, inrichting en beheer. Noord-Holland, Zeeland en Noord-Brabant zitten op dit spoor. Bijzonder in Noord-Brabant is dat de provincie de besluitvorming over de subsidies heeft neergelegd bij het Groen Ontwikkelingsfonds Brabant (GOB) waarin ook maatschappelijke partners participeren. Ten slotte hebben sommige provincies ook overwogen om geen grond meer te verkopen, maar de grond voor een bepaalde periode bijvoorbeeld in erfpacht uit te geven aan beheerders. Zuid-Holland heeft deze lijn recentelijk weer verlaten vanwege de verwachte hoge kosten van deze aanpak.

Wat betreft *herverkaveling* maken we onderscheid tussen vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling. De meeste provincies leggen ook de nadruk op vrijwillige kavelruil als instrument om het natuurnetwerk te realiseren. Een aantal provincies ondersteunt dit ook actief door een provinciaal kavelruilbureau (bijvoorbeeld Zeeland) of het ondersteunen van projecten (bijvoorbeeld Gelderland). Wettelijke herverkaveling biedt mogelijkheden voor verplichte ruil en het toepassen van een korting waarmee grond vrij kan komen voor publieke doelen. Het instrument is de laatste zeven jaar steeds minder populair geworden bij provincies. Provincies geven de voorkeur aan vrijwillige vormen van kavelruil. De provincies die wettelijke herverkaveling wel als mogelijk instrument overwegen zoals Overijssel en Limburg, doen dit vooralsnog alleen op verzoek van gebiedspartijen zelf. Zeeland, Flevoland en Noord- en Zuid-Holland zijn helemaal niet van plan het instrument in te zetten (Boonstra *et al.*, 2014).

Overigens geldt voor al deze onderwerpen dat de beleidsontwikkeling nog volop in discussie is in de meeste provincies en dat algemene beleidskeuzen snel kunnen veranderen en ook pas echt betekenis krijgen in de manier waarop ze in de praktijk worden toegepast. Het is dus ook vooral zaak om deze beleidspraktijk te blijven volgen.

### **Ruimtelijke ordening**

Alle provincies beschermen hun natuurgebieden via de ruimtelijke ordening (omgevingsverordening). In alle provincies blijft in het natuurnetwerk het ruimtelijke regime van 'nee tenzij' gelden. Dit betekent dat economische ontwikkelingen in principe niet toegestaan zijn, tenzij er een groot maatschappelijk belang mee gemoeid is. In dat geval moet de aantasting van de natuur gecompenseerd worden.

Sommige provincies passen dit principe nu echter flexibeler toe dan in het verleden. Zo hanteren Brabant en Utrecht een saldobenadering: als de ecologische kwaliteit er niet op achteruit gaat en er investeringen zijn in groen, mogen er in het netwerk bepaalde ontwikkelingen plaatsvinden. Flevoland geeft aan dat er in delen van het natuurnetwerk in de praktijk geen 'nee tenzij' geldt; in plaats daarvan hanteert men 'ja, want'. Hiermee wil men benadrukken dat andere ontwikkelingen in het natuurnetwerk mogelijk zijn, als er een goede reden voor is. De gedachte is dat de Flevolandse natuur al zeer robuust is. Hierdoor kunnen er in het natuurnetwerk – althans buiten de Natura 2000-gebieden – veel activiteiten toegestaan worden.

De flexibiliteit van provincies om andere ruimtelijke ontwikkelingen in natuurgebieden mogelijk te maken, lijkt groter te zijn in het natuurnetwerk buiten de Natura 2000-gebieden dan binnen de Natura 2000-gebieden. De mogelijkheden voor andere ontwikkelingen in natuurgebieden zijn buiten het natuurnetwerk en in de zones om het natuurnetwerk nog groter. Zoals eerder aangegeven vallen in een aantal provincies de afgevallen hectares uit het natuurnetwerk hieronder. In deze gebieden geldt meestal de spelregel dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt als de initiatiefnemer ook een bijdrage levert aan het natuurnetwerk. Een nieuw concept in dit verband is uitnodigingsplanologie; de provincies nodigen partijen actief uit om met nieuwe voorstellen voor natuur vaak in combinatie met andere functies te komen. De provincie kan planologische ruimte bieden voor dergelijke voorstellen. Daarmee combineren ze hun regiefunctie in het natuurbeleid met die in het ruimtelijke beleid.



---

## Nieuwe instrumenten

De afgelopen jaren zijn de provincies bezig geweest om nieuwe instrumenten te ontwikkelen waarmee ze hun natuurnetwerk willen realiseren, een proces dat in veel provincies nog volop in ontwikkeling is. In het oog springen de ontwikkelingen in de provincie Noord-Brabant. Een werkeenheden bestaande uit provincie en manifestpartners draagt projectideeën aan, eventueel van derden. Het Groen Ontwikkelingsfonds Brabant (GOB), een BV die eigendom is van de provincie, neemt namens de provincie de investeringsbesluiten. De manifestpartners bekijken per project of zij ook investeren. Ook de 'ondernemende EHS', bedacht door de ZLTO, is een nieuw instrument waarbij boeren natuur realiseren die geïntegreerd is in hun bedrijfsvoering en deel uitmaakt van het natuurnetwerk (zie verder hoofdstuk 4).

Daarnaast zijn verschillende provincies bezig met het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen. Ook het opzetten van fondsen – groenfondsen, revolverend fonds, landschapsfondsen, streekfondsen – speelt in verschillende provincies. Over het algemeen verkeren dit soort initiatieven nog in een experimentfase en zijn ze nog niet geheel uitgekristalliseerd.

Andere nieuwe strategieën worden door provincies ontwikkeld op het terrein van zelfrealisatie van natuur, nieuwe vormen van agrarisch beheer in het natuurnetwerk (zie ook hoofdstuk 5) en natuur realiseren door burgers en bedrijven via uitnodigingsplanologie.

## Organisatie van de uitvoering

Bij de uitvoering van het beleid, i.e. het verwerven en/of inrichten en beheren van het natuurnetwerk, willen provincies nauw samenwerken met andere partijen. Het belangrijkste verschil met de ILG-periode is dat provincies maatschappelijke organisaties toen vooral liet meepraten over beleid en uitvoering en ze nu vooral willen laten meedoen en dus ook meebetalen. Bovendien richten provincies zich op verbreding van het partnerschap voor natuur, met onder meer ondernemers en bewoners. Provincies willen het liefst contracten sluiten over de uitvoering van het beleid met specifieke partijen of coalities. Door de discussie over gelijkberechtiging zijn (in ieder geval op papier) de mogelijkheden voor andere partijen om een rol te spelen in het beheer van natuur vergroot.

In veel provincies ontstaat hierdoor meer ruimte voor nieuwe partijen en coalities om echt verantwoordelijkheid te nemen in de uitvoering van het natuurbeleid. De coalities organiseren zich vaak op gebiedsniveau, rond concrete opgaven.

Hierbij kunnen ook andere partijen dan de provincie of DLG een intermediaire of faciliterende rol gaan spelen in gebiedsprocessen. In Brabant en Limburg heeft bijvoorbeeld Stichting Ark een dergelijke rol op zich genomen. In andere provincies gaan oude partijen nieuwe rollen spelen, zoals natuurorganisaties die zich opwerpen als gebiedsregisseur in Gelderland en Overijssel die de samenwerking tussen gebiedspartijen ondersteunen rond bijvoorbeeld Natura 2000-gebieden.

## 4.6 Conclusie

Sinds de aankondiging van de decentralisatie van het natuurbeleid door Rutte I hebben de provincies ieder op hun eigen manier vorm gegeven aan hun de herijking van het beleid voor het natuurnetwerk. Daarbij is een waaier aan keuzes, ideeën en initiatieven zichtbaar die ondanks de beperktere financiële ruimte een grote rijkdom aan beleidsuitwerkingen heeft opgeleverd.

Wanneer we naar de doelen kijken die de provincies de afgelopen jaren voor hun natuurnetwerk geformuleerd hebben valt op dat vooral de omvang veel aandacht krijgt. Noord-Brabant en Noord-Holland willen de hele oorspronkelijke opgave realiseren, deels met eigen financiële middelen. Anderen, zoals Zuid-Holland en Overijssel, hebben steviger herijkt op basis van de internationale verplichtingen. Daartussenin zit een groep provincies die in meer of mindere mate een plus op de internationale verplichtingen heeft gezet.

---

Verbetering van de natuurkwaliteit is een ambitie in de nog te ontwikkelen natuurgebieden en in Natura 2000-gebieden. Daarbuiten is die ambitie, met uitzondering van enkele provincies, minder zichtbaar. Veel provincies geven aan dat de oorspronkelijke ambities op dit punt naar beneden moeten worden bijgesteld.

Daarnaast valt op dat veel provincies niet langer prioriteit geven om verbindingen tussen natuurgebieden te realiseren. Exemplarisch hiervoor is het wegvallen van de robuuste ecologische verbindingzones (REVZs) die als afzonderlijke beleidscategorie niet meer is terug te vinden in de provinciale plannen. Wel hebben sommige provincies hun REVZs grotendeels geïntegreerd in het natuurnetwerk.

Wat betreft het instrumentarium is een belangrijke vernieuwing dat de meeste provincies hun eigen reserves aanspreken om hun ambities waar te maken. Hiervan was in de ILG-periode slechts mondjesmaat sprake. Daarnaast moeten derden – bijvoorbeeld de eindbeheerders – een grotere eigen bijdrage gaan leveren. Ook door in het natuurbeheer efficiënter te gaan werken hopen de provincies hun begroting sluitend te krijgen.

Verder zijn er provincies zoals Gelderland en Overijssel die sinds kort bereid zijn om onteigening in te zetten om de grondverwerving die nodig is voor hun ontwikkelopgave te realiseren. Anderen, zoals Zeeland en Noord-Brabant, sluiten de inzet van onteigening voor realisatie van het natuurnetwerk op voorhand uit.

Bij het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium valt op dat er in sommige provincies zoals Flevoland, Utrecht en Fryslân onder voorwaarden binnen het natuurnetwerk meer ruimte wordt gezocht voor economische ontwikkelingen via de zogenaamde saldobenadering.

Verder werken de provincies aan het ontwikkelen van een nieuw instrumentarium. Hier vallen de werkeenheden, het GOB en de ondernemende EHS in Brabant op. Daarnaast willen veel provincies nieuwe fondsen opzetten en experimenteren ze met nieuwe verdienmodellen.

Wat betreft de organisatie van het natuurbeleid willen alle provincies nieuwe partijen bij de uitvoering betrekken. In een enkele provincie, zoals bijvoorbeeld Noord-Brabant is dat al van de grond gekomen. Tegelijkertijd blijven de traditionele partners, zoals de terreinbeherende organisaties en LTO een belangrijke rol spelen. Verder trekken de provincies zich meer terug en treden ze meer op als facilitator van het initiatief van anderen (zelfrealisatie en uitnodigingsplanologie).

---

# 5 Agrarisch natuurbeheer

## 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het thema agrarisch natuurbeheer. Hieronder verstaan we alle maatregelen die agrariërs nemen op en rond hun bedrijf om natuur en landschap te versterken, zowel binnen het Natuurnetwerk Nederland als daarbuiten. Daarbij moet het wel gaan om beheer met agrarisch medegebruik, anders noemen we het (particulier) natuurbeheer. Deze brede benadering stelt ons in staat om zicht te krijgen op mogelijke vernieuwingen in het natuurbeheer door agrariërs ongeacht of deze vernieuwingen vallen onder het subsidiestelsel agrarisch natuurbeheer (SNL) of op een andere manier van overheidswege worden ondersteund.

In paragraaf 5.2 beschrijven we de positie van het agrarisch natuurbeheer in het provinciale natuurbeleid. Paragraaf 5.3 behandelt de doelen waaraan agrarisch natuurbeheer moet bijdragen. In paragraaf 5.4 gaan we in op de strategieën die provincies inzetten om de doelen te realiseren. We eindigen dit hoofdstuk in paragraaf 5.5 met enkele conclusies.

## 5.2 Positionering

Agrarisch natuurbeheer speelt in alle provincies een rol in het natuurbeleid. In het bestuursakkoord van 2011/2012 was het onderdeel agrarisch natuurbeheer buiten het natuurnetwerk aanvankelijk buiten de decentralisatie gebleven. Met de ondertekening van het Natuurpact (2013) is ook dit onderdeel van het natuurbeleid overgegaan naar de provincies. Deze vertraagde decentralisatie zorgt ervoor dat dit onderdeel in de meeste provincies nog minder ver is uitgewerkt dan andere onderdelen van het natuurbeleid. Bovendien hadden provincies hun handen vol aan de transitie van het stelsel voor agrarisch natuurbeheer.

Veel provincies willen een behoorlijk deel van het natuurbeheer door agrariërs uit laten voeren. Daarmee krijgt agrarisch natuurbeheer in brede zin een prominente plek in het provinciale natuurbeleid, zowel binnen het natuurnetwerk als daarbuiten. Dit komt doordat veel provincies als uitgangspunt hebben dat natuur midden in de samenleving hoort te staan en dat de samenleving en dan vooral ook agrariërs een bijdrage moeten leveren aan de uitvoering van het natuurbeleid. Bovendien zien veel provincies agrarisch natuurbeheer in het natuurnetwerk als een goedkoper alternatief voor het aankopen en in beheer geven van nieuwe natuur aan derden. Het belang van agrarisch natuurbeheer verschilt wel per provincie. Zo is het voor de provincie Fryslân het belangrijkste onderwerp in het provinciale natuurbeleid. Ook in Drenthe, Zuid-Holland, Groningen en Noord-Brabant heeft het onderwerp een prominente plek in het natuurbeleid. In Flevoland is het van minder belang, binnen de optimaal ingerichte landbouwgebieden heeft agrarisch natuurbeheer altijd al een kleine rol gespeeld. Het hiervoor gedecentraliseerde budget is, volgens deze provincie, bovendien zo laag dat ter discussie staat of de beoogde doelen hiermee te halen zijn.

Agrarisch natuurbeheer is ook een thema dat in alle provincies nog veel uitwerking behoeft. In dit hoofdstuk kunnen we daarom nog niet de definitieve vormen die hiervoor worden ontwikkeld schetsen. De meeste provincies waren in 2014 nog bezig om het provinciale beleid voor agrarisch natuurbeheer te herijken, zoals Utrecht, Zuid-Holland en Overijssel. Anderen, zoals Groningen en Fryslân, hebben dit recentelijk al wel gedaan.

---

## 5.3 Doelen en ambities

Provincies beogen met het agrarisch natuurbeheer verschillende doelen. Agrarisch natuurbeheer wordt achtereenvolgens gezien als:

- Instrument van soortenbeleid voor het behoud (en herstel) van specifieke soorten in het agrarisch gebied. Hierbij ligt meestal de nadruk op weidevogels en akkervogels.
- Buffer voor het natuurnetwerk. Hierbij kan agrarisch natuurbeheer bijdragen aan het verminderen van de milieudruk op het natuurnetwerk (buffering).
- Instrument voor het verbinden van natuurgebieden. Hierbij kan het bijdragen aan de realisatie van ecologische verbindingen en/of vormen van groen-blauwe dooradering.
- Instrument voor het behoud van cultureel erfgoed. Dit doel zien we vooral in Fryslân, waarbij weidevogels als belangrijk element van het landschap worden gezien. Het landschap is een decor voor cultuuruitingen.
- Instrument voor het verhogen van de betrokkenheid van agrariërs bij natuur en landschap.

Bij de eerste drie doelen gaat het uiteindelijk om het verbeteren/herstel van biodiversiteit. Bij de laatste twee ligt de nadruk op maatschappelijke betrokkenheid en beleving.

## 5.4 Strategieën

Provincies zetten in wisselende mate de volgende strategieën in voor agrarisch natuurbeheer:

1. Realisatie via het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) buiten het natuurnetwerk in kerngebieden.
2. Nieuwe vormen van agrarisch natuurbeheer binnen het natuurnetwerk.
3. Vergroening van de agrarische sector.

### 5.4.1 Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)

Verreweg de meeste provinciale aandacht is de laatste tijd uitgegaan naar het vormgeven van het nieuwe Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Doel van dit nieuwe stelsel is een efficiënter (met minder overheadkosten) en ecologisch effectiever agrarisch natuurbeheer dan in het verleden. Provincies en het ministerie van EZ geven dit stelsel samen vorm. Provincies zijn hierin verantwoordelijk om het agrarisch natuurbeheer binnen en buiten het natuurnetwerk uit te voeren en kunnen er een eigen uitwerking aan geven.

Kern van het vernieuwde stelsel is een omschakeling van een individueel model, waarin individuele agrariërs subsidie aanvragen en ontvangen, naar een collectief model waarin een collectief van agrariërs dit doet evenals de controle en handhaving op de uitvoering. Deze zogenaamde 'collectieven' zijn veelal bestaande agrarische natuurverenigingen. Door met collectieven te werken, zullen de uitvoeringskosten afnemen, doordat nu het collectief een aanvraag doet en niet meer individuele agrariërs. De collectieven bepalen samen met de provincies de doelen voor agrarisch natuurbeheer op gebiedsniveau en komen met voorstellen voor de invulling van de kerngebieden en buffers. Ook stellen zij beheerplannen op met maatregelen, waarin zij in de nieuwe werkwijze ruimte krijgen voor gebiedseigen invulling rekening houdend met de ambities en kaders van het Rijk en provincies. De collectieven moeten in 2015 een gebiedsofferte indienen die provincies en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beoordelen. Uiteindelijk voeren collectieven het beheer uit, waarbij de provincie toetst op de effectiviteit door monitoring. Om te waarborgen dat de collectieven dit goed doen, worden er hoge eisen aan deze collectieven gesteld. Daarom moeten alle collectieven uiterlijk 2015 gecertificeerd zijn op basis van een programma van eisen opgesteld door IPO/BIJ 12 en het ministerie van EZ.

Deze werkwijze met collectieven is voor alle provincies in principe hetzelfde. Het verschilt wel met hoeveel collectieven provincies te maken krijgen. Zo is er in Drenthe één collectief en zijn er in Zuid-Holland (voorlopig) zeven. De samenstelling bestaat vooralsnog uit agrarisch georiënteerde organisaties zoals agrarische natuurverenigingen en LTO. De collectieven hebben vooralsnog een vrij smalle doelstelling; het behoud van biodiversiteit. Het streven is wel om in de toekomst de doelen te verbreden en ook aantal organisaties dat deel uitmaakt van het collectief te vergroten.

---

Bij de uitwerking van het agrarisch natuurbeheer ligt de focus op de beperking van agrarisch beheer tot de ecologisch kansrijke gebieden (kerngebieden) of buffering van het natuurnetwerk. Dit doen zij zowel kwantitatief (omvang) als kwalitatief. Provincies zorgen ervoor dat internationale doelen en verplichtingen voor de Vogel- en Habitatrictlijn en Kaderrichtlijn Water samen met de gebiedsdoelen worden samengebracht in het natuurbeheerplan. Het natuurbeheerplan bepaalt waar collectieven subsidie voor kunnen aanvragen. Een aantal provincies (zie hierboven) heeft de doelen voor agrarisch ook in een provinciale beleidsvisie uitgewerkt.

Over het algemeen hebben alle provincies de omvang van de gebieden (vooral buiten het natuurnetwerk), waar agrarisch natuurbeheer tot voor kort mogelijk was, sterk beperkt. In Zuid-Holland is bijvoorbeeld 60% van de gebieden afgefallen. Voor de selectie van deze kerngebieden worden vooral ecologische criteria gehanteerd. Over het algemeen zijn deze kerngebieden door provincies aangewezen als zoekgebieden en moeten de collectieven plannen indienen voor een nadere begrenzing. Ook zetten alle provincies in op ambitieuzere natuurdoelen (en dus ook vaak op duurdere beheerpakketten). Daarbij streven de provincies naar collectieve aanvragen voor grotere aaneengesloten gebieden en stellen zij het op orde brengen van milieucondities als voorwaarde voor het verkrijgen van subsidie, zoals het omhoog brengen van de waterstanden. Zo wil de provincie Fryslân voor de selectie van weidevogelkerngebieden en het verkrijgen van subsidie voor weidevogelbeheer extra/nieuwe eisen stellen aan de waterhuishouding (waterpeil omhoog, greppelplastras).

Toch zijn er ook verschillen tussen de provincies in de manier waarop het agrarisch natuurbeheer buiten het natuurnetwerk wordt vormgegeven. De drie noordelijke provincies leggen de nadruk op agrarisch natuurbeheer voor specifieke soorten als weide- of akkervogels. Fryslân streeft naar maximaal 40.000 ha weidevogelbeheer en naar 10.000 grutto broedparen in 2020. In Drenthe staan de akkervogels centraal. Botanisch beheer - dat is het niet bemesten, beperkt beweiden en laat in het seizoen maaien van een perceel grasland ,waardoor kruidenrijk grasland ontstaat wat gunstig is voor de ontwikkeling van planten en diersoorten - wordt nog wel financieel ondersteund in Fryslân, maar niet meer in Drenthe.

Andere provincies (Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Limburg) zetten de subsidies voor agrarisch natuurbeheer vooral in op gebieden rondom het natuurnetwerk (buffering). Daarbij staan in de meeste provincies weidevogels en soms akkervogels centraal. Botanisch beheer is in de meeste provincies niet meer mogelijk.

Drenthe, Flevoland en Zuid-Holland zetten ook in op groene-blaue dooradering en verbindingzones met agrarisch natuurbeheer. Overijssel had medio 2014 nog geen uitgewerkte strategie voor agrarisch natuurbeheer buiten het natuurnetwerk.

#### 5.4.2 Agrarisch natuurbeheer in het natuurnetwerk

Natuurdoelen in het natuurnetwerk kunnen ook worden bereikt met aangepaste vormen van agrarisch beheer. Over het algemeen lijken de mogelijkheden hiervoor toe te nemen. Daarbij wordt voor een deel ook gebruik gemaakt van de SNL. Naast dit reguliere agrarische natuurbeheer willen sommige provincies ook via andere (nieuwe) instrumenten agrarisch natuurbeheer in het natuurnetwerk realiseren.

Zo wil Noord-Brabant 1500-2000 ha van de ontwikkelopgave realiseren door boeren die aan natuurbeheer doen op eigen grond, ingepast in de agrarische bedrijfsvoering. Dit wordt de Ondernemende EHS genoemd. Dit gaat voornamelijk om de ontwikkelopgave nieuwe natuur buiten de internationale doelen (ook wel provinciale EHS genoemd). Bij de ondernemende EHS doet de boer aan natuurbeheer op eigen grond, ingepast in de agrarische bedrijfsvoering. De hectares worden extensief beheerd en afhankelijk van het natuurbeheertype worden er beperkt inrichtingsmaatregelen genomen. Boeren kunnen op de grond nog beperkt dierlijke mest gebruiken, vee inscharen en een snede gras oogsten. Het opbrengend vermogen van deze gronden neemt echter af. Met de boer worden over het toegestane landgebruik eeuwigdurende afspraken gemaakt. Cruciaal is dat de grond onderdeel blijft uitmaken van het betreffende landbouwbedrijf en bestemming landbouw behoudt. Het opbrengend vermogen van deze gronden neemt echter af. De waardedaling die hierdoor ontstaat wordt gecompenseerd met extra grond of geld. De essentie is sturing op landgebruik en gewenste omgevingskwaliteit

---

en niet op gebruiksfunctie, zoals in de huidige RO-praktijk. In 2014 experimenteert de ZLTO in vijf gebieden waar boeren belangstelling hebben met het concept.

Een ander voorbeeld van een mogelijke vernieuwende vorm van agrarisch natuurbeheer binnen het natuurnetwerk komt uit het gebiedsproces Krimpenerwaard in Zuid-Holland. Uit dit gebiedsproces komt de wens voor een flexibeler toepassing van particulier natuurbeheer. Bij particulier natuurbeheer is er sprake van een natuurbestemming op de grond en een betaling voor de waardedaling van de grond. Bij het reguliere agrarische natuurbeheer is hiervan geen sprake. De wens vanuit de Krimpenerwaard is nu een vorm van agrarisch natuurbeheer, die meer een mengvorm is van particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer, bijvoorbeeld door flexibel om te gaan met de mate van afwaardering van de grond (en dus de mate van agrarisch gebruik), bijvoorbeeld dat er in plaats van 80% waardevermindering sprake kan zijn van 40% of 50% waardevermindering. Een boer met meerdere percelen kan dan kiezen voor een bepaald pakket per perceel, afhankelijk van wat hij nog wil met de grond. Het onderscheid tussen het klassieke agrarische natuurbeheer en het particulier natuurbeheer lijkt hiermee te vervagen. De provincie moet dit instrument verder uitwerken en denkt daarbij aan een soort kwalitatieve verplichting op de grond, die minder vrijblijvend is dan het klassieke agrarisch natuurbeheer maar waarop toch nog (extensieve) landbouw kan worden bedreven. Hiermee kan dan ook een bijdrage worden geleverd aan de beoogde zelfrealisatie (en dus kostenbesparing) in het natuurbeheer. Praktisch knelpunt is wel dat de provincie hiervoor nog een regeling moet uitwerken en dit mogelijk ook aan de EU moet voorleggen. Dit proces kan nog wel 1 tot 2 jaar duren.

### 5.4.3 Vergroening

Het agrarisch natuur- en landschapsbeheer kan vanaf 1 januari 2015 ook gefinancierd worden uit twee Europese bronnen: Vergroening van de eerste pijler (de directe betalingen) van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en via het Plattelands Ontwikkelingsprogramma 3 (POP3), de tweede pijler. Het POP3 2014-2020 wordt gefinancierd uit Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, waarbij maatregelen nationaal moeten worden gefinancierd. Deze financiering maakt onderdeel uit van de SNL

In het nieuwe GLB wil de EU naar gelijke hectaretoeslagen binnen lidstaten en stapt het af van directe betalingen aan boeren die gebaseerd is op de historische grondslag. Alle ondernemers ontvangen straks dezelfde basispremie per hectare en kunnen een extra vergoeding ontvangen wanneer zij aan de vergroeningseisen voldoen die nationaal zijn uitgewerkt. Voor Nederland gaat het om (DLG, 2014):

1. Gewasdiversificatie. Bedrijven moeten op bouwland minstens drie gewassen telen.
2. Blijvend grasland. Blijvend grasland is land dat vijf jaar of langer grasland is.
3. Ecologisch aandachtsgebied op 5% van de oppervlakte bouwland (dus geen blijvend grasland). Dit betekent dat 5% van de teelbare grond (met uitzondering van blijvend grasland) moet ingezet worden voor biodiversiteit. Het is aan elke lidstaat om de voorwaarden zelf in te vullen.

Bedrijven zijn vrijgesteld van de vergroeningseisen als ze minder dan 15 ha bouwland hebben, meer dan 75% grasland bezitten (maar niet meer dan 30 ha bouwland), biologisch zijn, voldoende braakliggende percelen of landschapselementen hebben, of een van de vrijgestelde teelten verbouwen. Zij ontvangen de vergroeningstoelage zonder extra verplichtingen (Dienst Regelingen, 2013; DLG, 2014).

De vergroeningseisen worden op Europees en landelijk niveau bepaald. Provincies hebben hier nauwelijks invloed op. Wel is het zo dat de ecologische aandachtsgebieden niet gerouleerd mogen worden. Wel mag er elk jaar opnieuw een keuze worden gemaakt tussen ecologische aandachtsgebieden of productie. De provincie kan met pijler 2 de vergoeding opplussen door het beheer van de ecologische aandachtsgebieden te vergoeden. Daarmee kan het interessanter worden om grond toch uit de productie te nemen. Hier ligt dus een rol met veel invloed bij de provincies (DLG, 2014). De provincie kan alleen op deze manier sturen welke gronden voor ecologische aandachtsgebieden worden ingezet. Uit de analyse van het provinciale natuurbeleid is echter onvoldoende informatie gekomen over hoe (en of) provincies deze strategie ook daadwerkelijk bewust inzetten om natuurdoelen buiten het natuurnetwerk en de kerngebieden (buiten het natuurnetwerk) te realiseren.

---

## 5.5 Conclusies

Op basis van de provinciale analyses kunnen we concluderen dat er veel beleidsvernieuwingen zijn voor agrarisch natuurbeheer (ANB). Veel van deze beleidsvernieuwingen moeten zich echter nog wel uitkristalliseren. Ook kunnen we concluderen dat beleidsvernieuwingen uniform zijn.

Het ANB heeft een prominentere plek gekregen in het provinciale natuurbeleid, omdat provincies het meer zien als instrument om natuuropgaven zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk Nederland te realiseren en het past in het discours dat natuur meer in de samenleving moet staan. Ook de invulling van het ANB en de beoogde doelen zijn nieuw; Alle provincies willen effectiviteit en efficiency verhogen; dat betekent ANB-prioriteren in minder gebieden en het verhogen van kwaliteit. Daarnaast willen alle provincies dat ANB bijdraagt aan maatschappelijke betrokkenheid van agrariërs bij natuur en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied.

Provincies zetten verschillende strategieën voor agrarisch natuurbeheer in, waarbij de meeste aandacht uitgaat naar realisatie via de SNL. Doordat de vernieuwing van het stelsel een landelijke aansturing kent, zien we in de provincies dezelfde vernieuwingen zoals het werken met collectieven. Daarnaast zoeken enkele provincies zoals Noord-Brabant en Zuid-Holland nadrukkelijk naar nieuwe vormen van beheer door agrariërs binnen het natuurnetwerk die niet noodzakelijkerwijs vallen onder het stelsel van agrarisch natuurbeheer. Het denken hierover is echter nog prematuur. De derde strategie, de vergroening van de agrarische sector, in het kader van het GLB, vinden we ook in alle provincies terug. Doordat hiervan de kaders op Europees en nationaal niveau bepaald worden, zijn er weinig verschillen tussen de provincies.

Deze bovenstaande vernieuwingen vinden we in alle provincies terug. We kunnen dan ook concluderen dat provincies qua doelen, instrumenten en organisatie van ANB veel overeenkomsten hebben. Dit komt vooral door de gezamenlijke aanpak stelselvernieuwing ANB en de nationale en Europese kaders van het GLB. Dat neemt niet weg dat er verschillen zijn tussen specifieke natuurdoelen, maar alle provincies willen prioriteren en de kwaliteit van ANB verhogen. De meeste provincies geven expliciet aan dat zij met ANB doelen voor het natuurnetwerk willen realiseren. Alle provincies gebruiken de subsidieregeling SNL en het Natuur-beheerplan als instrument. Wel is het zo dat sommige provincies al actief zoeken naar nieuwe instrumenten, maar dat staat nog in de kinderschoenen. Ten slotte zijn er ook veel overeenkomsten in de organisatie van het ANB, omdat alle provincies gaan werken met collectieven. Dit betekent een vrij uniforme aanpak van het ANB.

De uitdagingen voor provincies liggen met name in de uitvoering van agrarisch natuurbeheer. Het is een complexe operatie om het nieuwe stelsel in te voeren. Daarnaast willen provincies ook nieuwe vormen van natuurbeheer door agrariërs stimuleren. Uitdaging voor de provincies is om tot nieuwe werkwijzen te komen.





---

## 6 Soortenbeleid

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het thema soortenbeleid. Hierin beperken we ons tot het actieve soortenbeleid en blijft het passieve soortenbeleid buiten beschouwing. Passief soortenbeleid gaat over de bescherming van soorten via de Natuurbeschermingswet, vergunningverlening en handhaving. Actief soortenbeleid gaat over de maatregelen die bedoeld zijn om de populatie van een bepaalde soort of soorten verder te ontwikkelen.

In paragraaf 6.2 gaan we in op de positionering van het actieve soortenbeleid in het provinciale natuurbeleid. Paragraaf 6.3 beschrijft (uitwerking van) de doelen. In paragraaf 6.4 gaan we in op de strategieën die provincies inzetten om de doelen te realiseren. We eindigen dit hoofdstuk in paragraaf 6.5 met de belangrijkste conclusies.

### 6.2 Positionering

In alle provincies is (het voorkomen van de achteruitgang in) biodiversiteit een belangrijke reden voor het voeren van natuurbeleid. Daarbij komt nog dat de Vogel- en Habitatrichtlijnen naast de bescherming van de Natura 2000-gebieden, ook voorschrijven dat specifieke soorten moeten worden beschermd onafhankelijk van de gebieden waarin ze voorkomen. Het actieve soortenbeleid zou vanuit de gedachte dat het voortbestaan van specifieke soorten gewaarborgd is door de maatregelen vanuit het natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer, eigenlijk niet nodig zijn. Deze doelen zouden immers met het realiseren van het natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer moeten worden gehaald. In sommige provincies betekent dit dat er eigenlijk van aanvullend actief soortenbeleid geen sprake is. Andere provincies voeren nog wel degelijk een, vaak in omvang zeer beperkt, actief soortenbeleid. In deze provincies is het actieve soortenbeleid dus een aanvullende strategie voor het realiseren van de doelen van het natuurbeleid, naast de hoofdstrategieën van het realiseren van het natuurnetwerk (incl. Natura 2000) en het agrarisch natuurbeheer.

### 6.3 Doelen

Het actieve soortenbeleid richt zich in de meeste provincies op soorten die voorkomen buiten het natuurnetwerk en ook niet vallen onder het agrarisch natuurbeheer buiten het natuurnetwerk, zoals de meervleermuis en de kamsalamander. Bovendien richten de provincies zich meestal op Europees beschermde soorten die vallen onder de bescherming van de Vogel- of Habitatrichtlijn, zoals de grutto of de kievit. Alleen de provincie Zuid-Holland heeft een iets andere insteek. Het wil het hele provinciale natuurbeleid richten op biodiversiteit breed. Daardoor zou de focus minder kunnen liggen op maatregelen in het natuurnetwerk en de kerngebieden agrarisch beheer, maar zouden maatregelen om biodiversiteit te stimuleren net zo goed kunnen plaatsvinden in de stad, in recreatiegebieden of landbouwgebied. Toch richt ook het Zuid-Hollandse natuurbeleid zich, mede gedwongen door financiële beperkingen en internationale verplichtingen, in de praktijk de komende jaren nog vooral op de afronding van het natuurnetwerk.

---

## 6.4 Strategieën

In de meeste provincies is er beleid en/of geld voor gerichte initiatieven van actief soortenbeleid, bijvoorbeeld via extra maatregelen in beheercontracten agrarisch natuurbeheer of aanvullende projecten. Ondanks de bescheiden omvang van dit beleid zijn er tussen de provincies nog wel flinke verschillen. Provincie Limburg heeft jaarlijks nog ongeveer 3 miljoen euro beschikbaar voor soortenbeleid. Daarbij legt het (meer dan in het verleden) de nadruk op een beperkt aantal zeldzame en Europees beschermde soorten, zoals de korenwolf. Drenthe, Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zeeland en Noord-Brabant hebben een klein budget voor soortenbeleid of de leefgebiedenbenadering. In de leefgebiedenbenadering gaat het om een aanpak waarin niet de soort op zich centraal staat maar de verbetering of het herstel van het leefgebied van een specifieke soort of soorten. In Drenthe gaat het jaarlijks om 200.000 euro, in Noord-Holland om 100.000 euro en in Zeeland om 180.000 euro. Over het algemeen bestonden deze budgetten al voor de decentralisatie en zijn de budgetten eerder verlaagd dan verhoogd en meer gericht op internationaal beschermde soorten. Uitzondering is wellicht het Drentse Flora- en Faunabeleidsplan waarin naast internationale verplichtingen ook aandacht is voor typisch Drentse soorten (wintereik, wilde appel, fladderiep, stengelloze sleutelbloem). De provincies Groningen, Fryslân, Gelderland, Noord- en Zuid-Holland hebben geen duidelijk budget voor dit beleid. Meestal zijn hier nog wel mogelijkheden voor financiering van specifieke projecten. Overijssel moet nog besluiten over de noodzaak voor een apart soortenbeleid en -budget.

## 6.5 Conclusies

Het soortenbeleid in de provincie krijgt vooral vorm via de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland, het agrarisch natuurbeheer en de opgaven in het kader van Natura2000. Hierbij zijn de internationale verplichtingen leidend. Provincies beogen met de uitvoering van maatregelen hiervoor ook de ambities voor het soortenbeleid te dekken. Een meerderheid van de provincies heeft daarnaast budget en beleidsstrategieën voor gerichte initiatieven die soortenbescherming ondersteunen. Deze initiatieven zijn vaak maar beperkt of niet volledig uitgewerkt. Ook is er weinig geld voor beschikbaar in vergelijking met de hoofdstrategieën van het natuurbeleid, zoals de uitbreiding van het natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer.

---

# 7 Natuur en economie

## 7.1 Inleiding

In het Natuurpact is sprake van een wederkerige relatie tussen natuur en economie waarbij natuur bijdraagt aan de economische ontwikkeling en de economische ontwikkeling ten goede komt aan de natuur. Ook volgens de Rijksnatuurvisie kunnen natuur en economie prima samengaan en van elkaar profiteren. Ondernemers hebben belang bij natuur en zijn steeds meer geneigd de natuur te ontzien en erin te investeren. De aandacht in het natuurbeleid verschuift hiermee van bescherming tegen de samenleving naar versterking van natuur door de samenleving.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot één kant van de wederkerige relatie: de bijdrage die natuur volgens provincies moet leveren aan de economie en de wijze waarop zij daarop willen sturen. De bijdragen van bedrijven aan natuur komen aan bod in hoofdstuk 8 over maatschappelijke betrokkenheid en, waar het agrarische ondernemers betreft, in hoofdstukken 4 en 5 over agrarisch natuurbeheer.

Allereerst bespreken we de rol die de economische betekenis van natuur speelt in het provinciale natuurbeleid en de mate waarin het thema is uitgewerkt (7.2). Daarna gaan we in op de doelen die ermee worden beoogd (7.3). Vervolgens bespreken we de strategieën die provincies ontwikkelen om de bijdrage van natuur aan de economie te versterken (7.4). We sluiten af met conclusies over de overeenkomsten en verschillen tussen provincies in de manier waarop zij hun beleid op het vlak van natuur en economie hebben vormgegeven (7.5).

## 7.2 Positionering

De economische betekenis van natuur speelt in alle provincies een rol. Stond tot voor kort biodiversiteit als waarde op zichzelf centraal in het natuurbeleid, nu benadrukken de meeste provincies het bredere belang van natuur en biodiversiteit voor economische ontwikkeling en maatschappelijk welzijn. Natuur en economie worden bovendien niet langer als gescheiden werelden beschouwd maar kunnen elkaar versterken, zo is de dominante gedachte. Synergie tussen ecologie en economie is bijvoorbeeld in Overijssel een centraal motto van de brede coalitie van provincie en maatschappelijke partijen in het natuurbeleid.

Natuur levert volgens provincies een belangrijke bijdrage aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Investeren in natuur is goed voor de regionale economie omdat natuur rust en ontspanning biedt aan inwoners en daarmee bedrijven kan trekken en binden. Zo claimt provincie Utrecht dat het Franse Danone mede om deze reden een groot onderzoekscentrum in de stad Utrecht heeft gevestigd. En ook Flevoland wil via investeringen in natuur nieuwe inwoners en bedrijven trekken.

Daarnaast leveren natuur en biodiversiteit diverse hulpbronnen die bedrijven kunnen benutten in hun productieprocessen of dienstverlening. Sommige provincies onderscheiden in dit verband diverse ecosysteemdiensten zoals vruchtbare grond, voedsel en schoon water. Economische sectoren die vooral baat hebben bij natuur zijn volgens provincies recreatie, landbouw, toerisme, zorg, dienstverlening, water en energie.

Voor het goed samengaan van natuur en economie is het volgens de meeste provincies wel nodig dat de natuur veerkrachtiger en robuuster wordt. Dit geldt bij uitstek voor de provincies met veel Natura 2000-gebieden. Het versterken van de natuur is hier een absolute voorwaarde voor ontwikkelingsruimte voor de landbouw, verkeer en industrie (PAS). Voor de provincies Gelderland en Overijssel is het bieden van economische ontwikkelingsruimte het belangrijkste motief om eigen geld in het natuurbeleid te steken. Drenthe geeft aan dat naarmate de natuur robuuster is er meer functiecombinaties mogelijk zijn.

---

De economische betekenis van natuur speelt verder vooral een rol bij de motivering van het provinciaal natuurbeleid en als ambitie. De meeste aandacht in de beleidsuitvoering gaat op dit moment uit naar het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland en het nakomen van de internationale verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (zie hoofdstuk 4).

## 7.3 Doelen

De ambities op het vlak van de economische betekenis van natuur zijn in geen enkele provincie uitgewerkt in concrete doelen. De investeringen in het natuurnetwerk en de Natura 2000-gebieden worden geacht bij te dragen aan economische ontwikkeling maar hoe precies en in welk mate wordt (nog) niet vertaald in concrete doelstellingen. Ook eventuele spanningen tussen deze investeringen en economische ontwikkeling worden in de provinciale beleidsvisies niet benoemd. Wel geeft provincie Limburg aan dat het verkleinen van de EHS via de herijking geholpen heeft de bestaande spanning tussen natuur en economie te verkleinen. Maar het synergiediscours is dominant.

Sommige provincies lijken wel voornemens om ambities op het gebied van de economische betekenis van natuur te concretiseren. Zo kondigt provincie Utrecht aan dat doelen over hoe de natuur gebruikt kan worden voor economische ontwikkeling verder uitgewerkt moeten worden in een uitvoeringsprogramma. Andere provincies laten verkenningen uitvoeren. Provincie Groningen probeert met regionale betrokkenen in de Eemdelta in het project Economie en Ecologie in Balans meer grip te krijgen op de relatie. Maar of dit tot operationalisatie van de ambitie leidt is nog niet zeker. Sommige provincies wijzen in dit verband op de moeilijkheid en zelfs onwenselijkheid om natuur in geld uit te drukken.

## 7.4 Strategieën

Provincies hebben twee strategieën als het gaat om het vergroten van de economische betekenis van natuur. De belangrijkste strategie is investeren in vergroting en verbetering van het natuurnetwerk. Dit moet via de verbetering van het vestigingsklimaat bijdragen aan de economische ontwikkeling. Investeren in de verbetering van de natuurkwaliteit moeten in PAS-gebieden via de PAS-systematiek bijdragen aan meer ontwikkelingsruimte voor landbouw, verkeer en industrie (zie verder hoofdstuk 4).

Daarnaast zetten alle provincies in om functiecombinaties op gebiedsniveau te realiseren. Genoemd worden combinaties tussen natuur en waterbeheer, recreatie, landbouw, cultuurhistorie en toerisme. Hiervoor moeten provinciale doelen en beleidsprogramma's op deze terreinen beter gekoppeld worden. Vaak is het vergroten van de economische betekenis van natuur hiervoor niet het primaire motief maar wordt vooral gezocht naar mogelijkheden om natuur goedkoper te realiseren, met een grotere inbreng uit andere sectoren.

De inzet op functiecombinaties is niet nieuw. In de vorm van integrale gebiedsprocessen hebben provincies hier al veel ervaring mee. Wel nieuw is dat hierbij verder wordt gekeken dan de gebruikelijke partijen en nieuwe verbindingen worden gezocht met bijvoorbeeld ondernemers (zie verder hoofdstuk 8). Ook nieuw is dat de provincie door de decentralisatie van het natuurbeleid hiervoor nu beter in positie is en makkelijker kan koppelen met haar omgevings- en regionaal-economisch beleid.

## 7.5 Instrumenten

De instrumenten die provincies inzetten om het natuurnetwerk te realiseren, zijn aan bod gekomen in hoofdstuk 4. De PAS is hierbij een nieuw instrument dat de vergunningverlening voor economische ontwikkelingen mogelijk moet maken in ruil voor investeringen in natuurkwaliteit.

---

Om functiecombinaties te realiseren, wordt vooral gekozen voor ruimtelijk instrumentarium en uitnodigingsplanologie. Zo kiezen de provincies Utrecht, Overijssel, Limburg, Drenthe en Gelderland in de bij de herijking afgevalen EHS-zones voor een zogenaamd ja, mits-regime. Dit wil zeggen dat er mogelijkheden zijn voor economische ontwikkelingen in ruil voor investeringen in groen. En binnen het natuurnetwerk wordt bijvoorbeeld in Brabant geëxperimenteerd met nieuwe vormen van natuurbeheer door boeren, waarbij de landbouwbestemming behouden blijft. Ook Utrecht wil ruimte bieden aan economische initiatieven binnen het natuurnetwerk, mits die bijdragen aan de ecologische en belevingswaarde van natuur (saldobenadering). Hetzelfde geldt voor Overijssel: de provincie wil nieuwe functies toestaan binnen de randvoorwaarden van de natuuropgave om zo een meervoudig rendement te realiseren.

Integrale gebiedsontwikkeling blijft voor alle provincies een instrument voor het verbinden van belangen en doelen, waaronder natuurdoelen en economische belangen. Wel wordt het initiatief voor integrale gebiedsontwikkeling in sommige provincies (Brabant, Gelderland) meer bij andere partijen gelegd dan in het verleden toen de provincie een belangrijke trekkersrol vervulde.

Veel provincies ondersteunen verder pilots of voeren verkenningen uit gericht op een betere benutting van natuur door bedrijven. Voorbeelden zijn een project over extensieve vormen van aquacultuur in een natuurlijke omgeving in combinatie met natuurbeheer in Zeeland, pilots natuurbegraven in Noord-Holland, 'innovatieve kwaliteitssprongen' in Groningen gericht op verduurzaming van de landbouw en allerlei verkenningen naar nieuwe verdienmodellen voor natuur.

## 7.6 Organisatie

Bij de ontwikkeling van het beleid op het gebied van natuur en economie zijn economische sectoren in meer of mindere mate betrokken. LTO, landgoedeigenaren en recreatiesector zijn van oudsher nauw betrokken bij de uitvoering van het provinciale natuurbeleid. In de meeste provincies hebben deze partijen nu ook een meer beleidsontwikkende rol gekregen als manifestpartner. Nieuwe economische actoren zijn bijvoorbeeld SER-Brabant die een verkenning uitvoerde naar de relatie tussen natuur en economie in Brabant en deel uit maakt van de Taskforce Natuur en Economie die pilots ontwikkelt waarbij het bedrijfsleven/ondernemers afspraken maken om economische initiatieven te combineren met investeringen in natuur. In Overijssel was VNO-NCW betrokken bij het natuurakkoord Samen werkt beter en voert SER-Overijssel een verkenning uit op het vlak van natuur en economie. In andere provincies zijn nieuwe economische partners op overkoepelend niveau minder in beeld. Wel worden in projecten en pilots nieuwe relaties gelegd met ondernemers. Hier is meestal sprake van ad hoc samenwerking; het heeft nog niet geleid tot nieuwe organisatorische verbanden of structurele samenwerkingsrelaties, voor zover wij hebben kunnen zien.

## 7.7 Conclusie

De economische betekenis van natuur is een nieuw thema in het natuurbeleid van provincies. Natuur als vestigingsklimaat speelt vooral een rol als extra motief voor het voeren van provinciaal natuurbeleid. Het vergroten van de bijdrage van natuur aan de economie geldt in de meeste provincies als een beleidsambitie die nog niet is uitgewerkt in concrete beleidsdoelen. Provincies lijken er vooral op te vertrouwen dat hun inspanningen voor de realisatie van het natuurnetwerk ook ten goede komt aan de economie. Daarnaast zetten ze in op functiecombinaties die zowel de natuur als de economie ten goede kunnen komen. De grootste verschillen tussen provincies tekenen zich af op het punt van samenwerking met economische sectoren. In Noord-Brabant en Overijssel speelt de provinciale SER een rol bij de beleidsontwikkeling en – uitwerking. In andere provincies zijn we dat niet tegengekomen.



---

# 8 Maatschappelijke betrokkenheid

## 8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het versterken van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Hieronder verstaan wij de tendens dat Rijk en provincies de verantwoordelijkheid voor natuur en natuurbeleid meer met de samenleving wil delen en bij de beleidsvorming en -uitvoering een beroep doen op maatschappelijke organisaties, burgers en ondernemers. De samenhang met andere thema's uit het Natuurpact is groot: bij de realisatie van het natuurnetwerk, agrarisch natuurbeheer en soortenbeleid werken provincies in meer of mindere mate samen met partijen uit de samenleving.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de rol die vermaatschappelijking speelt in het provinciale natuurbeleid (paragraaf 8.2). Vervolgens gaan we in op de vraag of provincies concrete doelen hebben geformuleerd op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid (paragraaf 8.3). Dan komen de strategieën aan bod die provincies ontplooiën om maatschappelijke betrokkenheid te versterken (paragraaf 8.4). We sluiten af met conclusies (paragraaf 8.5) over de verschillen en overeenkomsten tussen provincies in de wijze waarop zijn maatschappelijke betrokkenheid willen versterken.

## 8.2 Positionering

Het thema maatschappelijke betrokkenheid speelt een belangrijke rol in het provinciale natuurbeleid. Redenen hiervoor zijn onder meer dat provincies de natuuropgave niet alleen kunnen en willen realiseren en het gevoel dat het natuurbeleid is vervreemd van de maatschappij. Natuur moet weer midden in de samenleving terecht komen. Provincies willen zowel de feitelijke betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, bewoners en ondernemers als de gevoelde betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid vergroten.

Maatschappelijke betrokkenheid wordt door de meeste provincies opgevat als medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen voor de beleidsvorming en uitvoering van het natuurbeleid. Sommige provincies, zoals Noord-Brabant, Gelderland en Limburg, leggen ook het initiatief voor natuurrealisatie grotendeels bij de samenleving. Alle provincies formuleren als ambitie dat de samenleving meer dan voorheen moet bijdragen aan het natuurbeleid, in het bijzonder aan de realisatie van natuur en natuurbeheer binnen het natuurnetwerk. Provincies zetten betrokkenheid van de maatschappij vooral in als middel om hun natuurbeleid te kunnen realiseren. Sommige provincies zetten hier al langer op in; bij andere heeft de landelijke afspraak over gelijkberechtiging een aanzwengelende werking gehad.

Daarnaast is maatschappelijke betrokkenheid bij natuur ook een doel op zich van provincies. Het is dan gericht op het zo breed mogelijk delen van het eigenaarschap van natuur met bewoners en burgers en het stimuleren van groene initiatieven. Dit doel hangt samen met de meer algemene trend van de participatiesamenleving. Om maatschappelijke betrokkenheid te versterken streven veel provincies er dan ook naar natuurgebieden toegankelijker en beleefbaar te maken. Dit draagt bij aan bredere doelen als maatschappelijk welzijn en gezondheid.

De wens om maatschappelijke betrokkenheid te vergroten is dus voor provincies zowel doel als middel waarbij de nadruk ligt op het eerste.

---

## 8.3 Doelen

Provincies hebben over het algemeen twee ambities met maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid: (1) het realiseren van natuurbeleid met minder inzet van publieke middelen (2) het vergroten van het gevoelde eigenaarschap voor natuur.

Ten eerste beogen de meeste provincies met de inzet op een grotere maatschappelijke betrokkenheid het natuurnetwerk met minder inzet van publieke middelen te realiseren. Landelijk is afgesproken dat eindbeheerders van natuur, zoals terreinbeherende organisaties of particulieren, minimaal 15% van de aankoopkosten voor hun rekening nemen. Zuid-Holland verwachtte aanvankelijk zelfs tot 30% 'zelf-realisatie' van de opgaven binnen het natuurnetwerk door gebiedspartners, waaronder maatschappelijke partijen. Dit betekende dat zij tot 30% van de realisatiekosten zelf moeten financieren dan wel met goedkopere oplossingen moeten komen. Overigens is deze eis na de extra rijks gelden van het Natuurpact in de praktijk wel iets afgezwakt omdat de financiële noodzaak voor Zuid-Holland om hiermee de uitvoering van het natuurbeleid mede te financieren deels is vervallen. En Noord-Brabant, die de EHS niet heeft herijkt, streeft in haar provinciale EHS naar gemiddeld 50% cofinanciering door andere partijen, zoals boeren, particulieren, gemeenten, waterschappen etc. Vooral van de landbouw wordt veel verwacht via het concept ondernemende EHS. Zonder de bijdrage van maatschappelijke partners kan het volledige netwerk niet worden gerealiseerd. Ook vragen veel provincies een eigen bijdrage aan het beheer. De bijdragen van andere partijen die nodig zijn liggen daarbij in de prioritaire delen van het natuurnetwerk in het algemeen lager dan erbuiten. Andere provincies willen wel een hogere bijdrage van maatschappelijke partners maar hebben dat niet geconcretiseerd in streefgetallen.

De provincies Utrecht, Overijssel, Gelderland en Limburg willen via het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid ook natuur buiten het natuurnetwerk realiseren, in de bij de herijking afgevalen EHS-gebieden. Op deze manier willen deze provincies zonder een (grote) financiële eigen bijdrage toch nog natuur realiseren (zie ook hoofdstuk 4). In Utrecht, Gelderland en Overijssel is de realisatie van natuur in deze zone volledig voor rekening van private financiers. Voor beheer is wel geld. Limburg biedt initiatiefnemers 50% cofinanciering voor hun projecten.

Vergroten van het gevoelde eigenaarschap voor natuur in het algemeen en het betrekken van 'de burger' als doel op zich, is in de provincies minder uitgewerkt in concrete doelen. Wel vinden er veel ad-hoc-acties en pilots plaats, bijvoorbeeld om bewoners en ondernemers in het buitengebied bij beheer van hun omgeving te betrekken. De provincie Utrecht geeft aan bewust geen concrete doelen voor vermaatschappelijking te formuleren omdat dit niet strookt met het 'bottom-up' idee van vermaatschappelijking waarbij mensen juist hun eigen natuur ideeën moeten inbrengen. Dit is een contrast met bijvoorbeeld de provincie Gelderland die de natuurbeleidsdoelen voorop stelt, ook bij het stimuleren van burgerbetrokkenheid in het landschap.

## 8.4 Strategieën

De belangrijkste strategie om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten, is het verruimen van de toegang van maatschappelijke partijen, ondernemers en burgers tot de realisatie van het natuurnetwerk. Door sommige provincies wordt het initiatief om nieuwe natuur te realiseren, zelfs helemaal bij andere partijen dan de provincie gelegd (Noord-Brabant, Gelderland).

Voor de bij de herijking afgevalen zones zetten Utrecht, Gelderland, Limburg en Overijssel in op uitnodigingsplanologie. Partijen worden uitgenodigd om initiatieven te nemen die per saldo natuurwinst opleveren.

Om de burgers bij natuur in het algemeen te betrekken, zien we een verschuiving van structurele ondersteuning van traditionele vrijwilligersorganisaties op het gebied van natuur en landschap naar ondersteuning van projecten of pilots die burgerbetrokkenheid moeten faciliteren. Drenthe ontwikkelt bijvoorbeeld pilots gericht op betrokkenheid van bewoners bij beheer. Noord-Holland heeft een



---

programma 'Betrekken bij Groen', waarmee projecten voor vrijwilligersondersteuning en natuur- en milieueducatie worden ondersteund (tot 2017). Flevoland organiseerde een open call voor initiatieven in het kader van 'Nieuwe natuur in Flevoland'. Andere provincies leunen voor het mobiliseren en faciliteren van groene initiatieven van burgers sterk op andere partijen, zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties. Zo geeft de Stichting Landschapsbeheer in Zeeland vorm aan het project Samen Groen Gezond om burgers en de gezondheidssector te betrekken bij de natuur.

## 8.5 Instrumenten

De instrumenten die provincies inzetten in het kader van de besproken strategieën zijn nog sterk in ontwikkeling. We beperken ons hier tot instrumenten of aanzetten daartoe die we in meerdere provincies zijn tegengekomen.

### **Open aanbesteding en prestatieovereenkomsten**

Om de toegang tot realisatie van het natuurnetwerk te vergroten, zetten de meeste provincies in op (varianten van) open aanbesteding en prestatieovereenkomsten met derden voor verschillende uitvoeringsactiviteiten, zoals beheer, inrichting en grondverwerving. Zo krijgt de samenleving in Gelderland en Limburg eerst de kans om initiatief te nemen. Pas als dat niet genoeg oplevert, trekt de provincie het initiatief naar zich toe. Gelderland en Overijssel besteden ook de rol van procesregisseur uit aan bijvoorbeeld terreinbeherende organisaties, waterschappen, Milieufederaties of LTO. En Noord-Brabant heeft een speciale werkeenheden ingericht, bestaande uit manifestpartners, die initiatieven moet mobiliseren en beoordelen. Het vergroten van de toegang tot realisatie is overigens niet overal ingegeven door het doel de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten. In Fryslân is de open aanbesteding van beheer en inrichting bijvoorbeeld vooral gemotiveerd vanuit de gelijkberechtigingsdiscussie en de wens het grondbeleid nu goed te regelen, na forse kritiek van de Noordelijke Rekenkamer.

### **Ruimtelijke ordening**

Om maatschappelijke initiatieven in gebieden die bij de herijkingen van de EHS zijn afgevallen de ruimte te geven geldt in de provincies Limburg, Utrecht, Overijssel en Gelderland een zogenaamd ja, mits-regime. Deze provincies nodigen vooral ondernemers en particuliere initiatiefnemers uit om in deze gebieden binnen bepaalde randvoorwaarden mede op natuur gerichte initiatieven te nemen (bijvoorbeeld rood voor groen).

### **Geld**

Sommige provincies zetten cofinanciering in van maatschappelijk initiatieven voor natuur in de bij de herijking afgevallen EHS-gebieden (Limburg) en in de provinciale EHS (Brabant). Limburg en Overijssel, hebben verder een subsidieregeling voor cofinanciering van burgerinitiatief in de eigen leefomgeving van mensen. Gelderland heeft een subsidieregeling voor gemeenten en landgoedeigenaren voor ontwikkeling van het landschap. Hierbij is burgerbetrokkenheid een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de subsidie. Tegelijkertijd wordt in veel provincies bezuinigd op organisaties die vrijwilligers en burgers begeleiden of aan educatie doen, zoals landschapsbeheer en IVN.

Ook stimuleert een aantal provincies, deels met privaat geld gefinancierde, de totstandkoming van landschaps- of streek- of gebiedsfondsen, waarmee groene initiatieven kunnen worden geholpen en de betrokkenheid van private partijen bij de leefomgeving wordt versterkt.

## 8.6 Organisatie

In de organisatie van de uitvoering van het natuurbeleid streven veel provincies naar een gedeelde verantwoordelijkheid tussen provincie en samenleving, vaak gebaseerd op de brede coalities die in de beleidsvorming op provinciaal niveau zijn gevormd (zie hoofdstuk 3). In Overijssel is bijvoorbeeld na een periode van conflict tussen natuur- en landbouwbelangen, een akkoord gesloten over (de

---

uitvoering van) het nieuwe natuurbeleid dat uitgaat van samenwerking tussen provincie en partners bij de organisatie van gebiedsprocessen en de realisatie van het natuurnetwerk (incl. Natura 2000). In Noord-Brabant hebben provincie en manifestpartners gezamenlijk verantwoordelijkheid genomen voor de realisatie van het natuurnetwerk en de verbindingzones en werken ze samen in het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB).

Ondanks deze nadruk op brede samenwerking zijn in de meeste provincies de bestaande gebiedscommissies die in de ILG-periode verantwoordelijk waren voor coördinatie van de uitvoering van onder meer natuuropgaven op regionaal niveau afgeschaft. Alleen in Utrecht, Zuid-Holland, Noord-Holland en Fryslân<sup>17</sup> komen we deze gebiedsstructuren nog tegen, al verschuift hun focus wel van uitvoering naar advies en is het aantal gebiedscommissies in Utrecht en Noord-Holland fors teruggebracht. De meeste provincies lijken voor de resterende natuuropgave te kiezen voor meer 'maatwerk per gebied', door maatschappelijk partijen zelf geïnitieerde samenwerking en minder provinciale ondersteuning. In Overijssel zijn nieuwe gebiedsprocessen gestart de om de ontwikkelopgave natuurnetwerk en Natura 2000 te realiseren. Gebiedspartijen werken hier samen aan een verkenning en de opstelling van een gebiedsofferte die bij de provincie en/of andere overheden wordt ingediend. In Gelderland en Overijssel wordt ook de rol van gebiedsregisseur uitbesteed. Bestaande coalities voor resterende grote inrichtingsprojecten met een natuuropgave, waaronder enkele wettelijke landinrichtingen, blijven ondertussen wel in stand (Boonstra *et al.*, 2014).

De vergroting van de toegang tot de realisatie en het beheer van natuur in het natuurnetwerk mondt in de meeste provincies voornamelijk niet uit in grote verschuivingen in de samenstelling van de groep uitvoerders. Meestal gaan provincies in zee met professionele partners met aantoonbare ervaring in het natuurbeheer, zoals terreinbeheerders en waterschappen. Ook worden er nauwelijks eisen gesteld aan uitvoerders om de samenleving bij de uitvoering te betrekken. Verklaring is dat het op kosten-effectieve wijze realiseren van de natuuropgave en de internationale verplichtingen voor provincies leidend is. Maar er zijn ook 'nieuwe' uitvoerders zoals collectieven voor agrarisch natuurbeheer of Stichting ARK in Limburg en Noord-Brabant.

## 8.7 Conclusie

Maatschappelijke betrokkenheid vergroten speelt in alle provincies een rol. De beleidsvernieuwing zit vooral in de wens om het natuurbeleid meer samen met de maatschappij te ontwikkelen en uit te voeren, waar in het verleden de overheid een dominante rol had. Burgers en ondernemers worden verder niet langer gezien als passieve ontvangers van beleid, maar als initiatiefnemers die zelf natuur kunnen realiseren. Provincies steken de meeste energie in het mobiliseren van de samenleving voor de realisatie van het natuurnetwerk. Betrokkenheid van de maatschappij is dus vooral een middel om het beleid effectiever en efficiënter te realiseren. Provincies die onvoldoende middelen hebben om hun hoge natuurambities alleen te realiseren zijn hierbij het meest actief. Het betrekken van burgers en vrijwilligers in het algemeen komt nog minder tot ontwikkeling, ondanks de wens om het eigenaarschap van natuur meer met de burgers te delen.

---

<sup>17</sup> In Fryslân had het oude Plattelânsprojekten geen uitvoerende rol in het natuurbeleid. Of de nieuwe structuur met streekagenda's en streekhuizen dat wel krijgt is nog onzeker.

---

# 9 Conclusies

## 9.1 Inleiding

Dit rapport bevat een analyse van het provinciaal natuurbeleid zoals dit zich heeft ontwikkeld sinds het bestuursakkoord van 2011/2012 tot en met de zomer van 2014. Hierin staan de belangrijkste thema's van het Natuurpact (2013) centraal. Dit zijn: (1) Natuurnetwerk Nederland (inclusief milieuecondities); (2) agrarisch natuurbeheer; (3) soortenbeleid; (4) natuur en economie en (5) maatschappelijke betrokkenheid.

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor de opzet van de evaluatie van het Natuurpact, waarvan dit onderzoek een deelproject is. We gaan achtereenvolgens in op de belangrijkste ambities en strategieën in het provinciaal natuurbeleid (paragraaf 9.2), op de verschillen en overeenkomsten tussen provincies (paragraaf 9.3) en op de meest opvallende innovaties in provinciaal natuurbeleid (paragraaf 9.4). Ten slotte geven we enkele aanbevelingen voor het onderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact en de rapportage in 2016 (paragraaf 9.5).

## 9.2 Ambities en strategieën per thema

De ambities in het natuurbeleid van de twaalf provincies tonen een omslag in het natuurbeleid. Hierbij staat de waarde van natuur voor maatschappelijk welzijn en de economie in toenemende mate centraal. Provincie Fryslân bijvoorbeeld stelt het belang van natuur en landelijk gebied voor mensen voorop. Ook provincie Limburg ziet alle natuur als mensgerichte natuur, waarbij natuurbeheer ook moet bijdragen aan het welzijn en de mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding van alle Limburgers. Deze nadruk op maatschappelijk welzijn en economie in het natuurbeleid zien we later ook terug in de Natuurvisie van het Rijk (Ministerie van EZ, 2014).

Deze omslag in ambities zien we nog niet in dezelfde mate terug in de strategieën en instrumenten van het provinciale natuurbeleid. De thema's natuur en economie en maatschappelijke betrokkenheid zijn nog nauwelijks vertaald in concrete beleidsstrategieën of voorzien van concrete instrumenten. Een eerste verklaring hiervoor is dat deze nieuwe thema's eerst nog uitwerking behoeven, terwijl de thema's Natuurnetwerk Nederland en agrarisch natuurbeheer al een lange geschiedenis hebben in het Nederlandse natuurbeleid. Een tweede verklaring is dat provincies wel gedwongen zijn zich eerst te richten op het natuurnetwerk (incl. Natura 2000) en agrarisch natuurbeheer wegens de verplichtingen die voortkomen uit de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Bovendien hebben provincies vaak afspraken gemaakt met grondeigenaren en organisaties over de realisatie van het natuurnetwerk. Samen met de beperkte financiële ruimte (door de rijksbezuinigingen op natuurbeleid) is de ruimte voor fundamentele vernieuwing van het natuurbeleid op de korte termijn beperkt.

De conclusie is dat de provincies weliswaar de ambitie hebben om het natuurbeleid meer te richten op maatschappelijk welzijn en economie, maar dat dit in de praktijk anno 2014 nog niet zo goed uit de verf komt door internationale en lokale verplichtingen. Op basis van de nieuwe ambities kunnen we echter wel verwachten dat het provinciale natuurbeleid in de toekomst meer op deze nieuwe thema's gericht zal zijn.

---

## 9.3 Verschillen en overeenkomsten tussen provincies

Het natuurbeleid in de jaren 2011-2014 kenmerkt zich door de decentralisatie naar provincies en nationale bezuinigingen. Een van de gedachten achter decentralisatie is dat hierdoor beter ingespeeld kan worden op regionale en lokale wensen en omstandigheden. Het is om deze reden ook niet verwonderlijk (en vanuit dit perspectief zelfs wenselijk) dat er verschillen tussen provincies ontstaan.

Toch zijn er anno 2014 naast verschillen ook veel overeenkomsten in het natuurbeleid van de twaalf provincies. Dit komt mede doordat provincies het oude uniforme natuurbeleid ook niet maar zomaar overboord kunnen zetten (zie ook paragraaf 9.2). Alle provincies leggen in de uitvoering van hun natuurbeleid momenteel dus veel nadruk op thema's als Natuurnetwerk Nederland en agrarisch natuurbeheer.

Binnen het thema Natuurnetwerk Nederland zien we de volgende overeenkomsten tussen provincies:

1. *Nadruk op vergroten van natuurgebieden en minder op verbinden* - In het natuurbeleid van voor 2011 was er naast het vergroten van bestaande natuurgebieden, ook aandacht voor het aanleggen van verbindingen tussen natuurgebieden. Deze laatste strategie krijgt in het nieuwe provinciale natuurbeleid veel minder nadruk. Het concept robuuste verbindingen is door het Kabinet Rutte I al verlaten en de meeste provincies hebben dit doorgevoerd in hun eigen beleid. Overigens worden vaak nog wel delen van deze zones gerealiseerd, maar in de meeste provincies zijn de zones geschrapt of vervangen door kleinere reguliere verbindingen of vormen van groen-blauwe dooradering (bijvoorbeeld via aanleg en beheer van landschapselementen).
2. *Meer nadruk op algemene natuurdoelen zoals het bevorderen van biodiversiteit in plaats van concrete taakstellingen in hectares* - Deze verschuiving heeft vooral te maken met de omslag in het provinciaal natuurbeleid na afschaffing van het ILG. Provincies formuleren hun doelen ook steeds meer in deze biodiversiteitstermen en minder in hectares.
3. *Voorkeur voor een gebiedsgerichte aanpak van milieucondities met een nadruk op de Natura 2000-gebieden* - In geen van de provincies heeft het nieuwe natuurbeleid geleid tot een herziening van het algemene milieu- en waterbeleid. Provincies werken gebiedsgericht aan gunstige condities voor natuur. Daarbij ligt, meer dan in het verleden, de nadruk op Natura 2000-gebieden en in het bijzonder de gebieden die onder de PAS vallen.
4. *Gelijkberechtiging van alle natuurbeheerders* - Terreinbeherende organisaties en andere mogelijke natuurbeheerders krijgen van provincies gelijke kansen en vergoedingen voor grondverwerving en beheer. Zo moeten alle beheerders voortaan een eigen bijdrage leveren aan de kosten van de grondverwerving (meestal rond de 15%) van agrarische grond voor natuurontwikkeling. Hierover zijn landelijke afspraken gemaakt, mede onder druk van Europese regelgeving en een actiegroep van particuliere grondeigenaren. Provincies hebben wel de ruimte om hier via hun grondbeleid zelf invulling aan te geven, maar dit was anno 2014 nog niet zover uitgewerkt dat definitieve conclusies over mogelijke verschillen tussen provincies konden worden getrokken.
5. *Stelsel agrarisch natuurbeheer* - De provincies werken samen met het ministerie van Economische Zaken aan een nieuw stelsel voor agrarisch natuurbeheer buiten het natuurnetwerk. Deze gezamenlijke aanpak leidt in eerste instantie tot veel overeenkomsten tussen de provinciale aanpak van agrarisch natuurbeheer, zoals de subsidieregeling SNL, het werken met collectieven en kerngebieden. Binnen deze generieke aanpak hebben provincies echter de ruimte om hier ruimtelijk (aanwijzen kerngebieden), kwalitatief (formuleren natuurdoelen) en organisatorisch (de manier van werken met agrarische collectieven) invulling aan te geven. Deze provinciale uitwerkingen waren halverwege 2014 nog niet zo uitgewerkt, dat een goede analyse van de verschillen en overeenkomsten tussen provincies kon worden gemaakt.

Ondanks deze overeenkomsten die deels voortkomen uit het feit dat bepaalde thema's en projecten gewoon doorlopen en deels uit algemene landelijke ontwikkelingen en gezamenlijke afspraken in het natuurbeleid (Natura 2000, PAS, gelijkberechtiging en stelselherziening agrarisch natuurbeheer), zijn er anno 2014 toch ook flinke verschillen ontstaan tussen het natuurbeleid van de twaalf provincies. De meest zichtbare verschillen liggen vooralsnog vooral op het terrein van het natuurnetwerk en de herijking daarvan.

---

Uit dit onderzoek komen de volgende verschillen tussen provincies naar voren:

1. *Betrokkenheid stakeholders bij beeldsvorming* – Rond de ontwikkeling van het nieuwe provinciale natuurbeleid en de herijking van de EHS zien we een groep provincies waarin het beleid is ontwikkeld samen met stakeholders, vaak onder de noemer manifestpartners. Er is ook een groep provincies die het beleid zelfstandig heeft ontwikkeld met consultatie van partners achteraf. De participatie beperkte zich meestal tot de gebruikelijke maatschappelijke organisaties (zoals LTO en terreinbeherende natuurorganisaties) en overheden. Een uitzondering is de provincie Flevoland die bij de ontwikkeling van het programma Nieuwe Natuur allerlei nieuwe stakeholders heeft betrokken door een open oproep te doen voor nieuwe ideeën voor natuurontwikkeling in de hele provincie. Bij de uitvoering van het natuurbeleid willen alle provincies manifestpartners en andere stakeholders actief betrekken. In hoeverre de daadwerkelijke betrokkenheid in de uitvoering wordt beïnvloed door de participatiegraad in de beleidsontwikkeling is nog niet bekend. Opvallend is wel dat de provincies waarin het beleid al vanaf het begin in nauwe samenspraak met manifestpartners is ontwikkeld, de EHS relatief minder hebben herijkt dan de provincies waar de betrokkenheid van andere partijen aanvankelijk minder was.
2. *Wijze van herijking EHS/Natuurnetwerk Nederland* – De provincies hebben het natuurnetwerk op zeer uiteenlopende manieren herijkt. De aanvankelijke opdracht van het Rijk (in 2010) was om de opgave nieuwe natuur in het natuurnetwerk te beperken tot wat nodig was voor het voldoen aan de internationale verplichtingen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Een eerste groep provincies (Noord-Holland en Noord-Brabant) heeft de beoogde omvang van het natuurnetwerk gelijk gehouden en dus geen geplande nieuwe natuur geschrapt. Een tweede groep provincies (Overijssel, Zuid-Holland) heeft het natuurnetwerk beperkt tot wat nodig is voor de internationale verplichtingen en andere juridische verplichtingen (bijvoorbeeld rond grondaankoop). Hiermee volgen ze feitelijk de oorspronkelijke opdracht van het Kabinet Rutte I. De overige provincies hebben wel herijkt maar bovenop de internationale en overige juridische verplichtingen nog extra provinciale ambities toegevoegd aan het natuurnetwerk.
3. *Inzet eigen middelen* – Provincies verschillen ook in de mate waarin ze (extra) eigen financiële middelen hebben gereserveerd voor hun natuurbeleid. Hier kunnen we twee groepen onderscheiden. Een eerste groep investeert relatief veel eigen geld (> 7 miljoen euro) in het natuurbeleid (Overijssel, Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant). Dit varieert van Noord-Holland (7 miljoen per jaar) tot koploper Overijssel (41,6 miljoen per jaar). Dit zijn ook de provincies met relatief hoge eigen reserves. Opmerkelijk is binnen deze groep het verschil tussen Noord-Brabant die de extra provinciale middelen niet wil investeren in de zogenaamde rijks-EHS waarin de internationale verplichtingen centraal staan (Natura 2000 en KRW) en Overijssel die de extra provinciale middelen juist wel investeert in deze gebieden. Daarin legt Overijssel sterk de nadruk op landbouw-milieu maatregelen en minder op grondaankoop en traditionele natuurontwikkeling. De tweede groep van acht provincies investeert minder of geen eigen geld in het natuurbeleid. Redenen hiervoor lopen uiteen van weinig eigen reserves tot niet willen. Deze provincies zijn dus ook meer afhankelijk van de rijksfinanciering via het Provinciefonds.
4. *Invulling ex-EHS zones* – De tien provincies waar een deel van de geplande nieuwe natuur in het kader van de herijking is afgefallen zijn op verschillende manieren omgegaan met deze afgefallen gebieden. Een eerste groep (Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg) heeft deze zones weliswaar uit de EHS gehaald maar met mogelijkheden voor zelfrealisatie van natuur eventueel in combinatie met andere functies door particulieren, bedrijven of andere overheden. Limburg geeft als enige van deze provincies 50% provinciale cofinanciering aan dit soort initiatieven. Hiermee lijkt deze zone sterk op de Brabantse provinciale EHS, waar de provincie ook rekent op 50% cofinanciering van andere initiatiefnemers. Overijssel, Gelderland en Utrecht willen de initiatieven wel faciliteren met onder andere planologische medewerking, maar dragen niet bij aan de financiering (uitnodigingsplanologie). In de overige provincies houden de afgefallen hectares hun reguliere landbouwbestemming en zijn er geen expliciete mogelijkheden voor dergelijke vormen van zelfrealisatie.

Naast het natuurnetwerk werken provincies aan de uitwerking van hun beleid voor agrarisch natuurbeheer en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. Over het algemeen waren deze thema's rond de zomer van 2014 nog onvoldoende uitgewerkt om een goede analyse van verschillen en overeenkomsten te kunnen maken.

---

De verwachting is echter wel dat juist deze thema's mogelijkheden bieden voor provincies om een eigen invulling te geven aan het natuurbeleid.

## 9.4 Nieuwe beleidsstrategieën in provinciaal natuurbeleid

In dit rapport hebben we geconstateerd dat er in de provinciale beleidsstrategieën nog geen grote veranderingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de periode van voor 2011/2012. De belangrijkste strategieën van het Nederlandse natuurbeleid sinds 1990, namelijk de realisatie van een netwerk van nieuwe natuurgebieden en agrarisch natuurbeheer, blijven in het provinciale natuurbeleid gehandhaafd. Binnen deze strategieën is wel het een en ander veranderd sinds de decentralisatie, zo ligt er in het natuurnetwerk minder nadruk op het verbinden van natuurgebieden en meer op het vergroten daarvan en ligt bij het verbeteren van milieu- en watercondities steeds meer de nadruk op de Natura 2000-gebieden binnen het natuurnetwerk. Ook is het geplande natuurnetwerk in de meeste provincies herijkt en meer gericht op het voldoen aan internationale verplichtingen. Voor het agrarisch natuurbeheer is ook een nieuw subsidiestelsel ontwikkeld met meer nadruk op concentratie van agrarisch natuurbeheer in ecologisch kansrijke kerngebieden en op samenwerking tussen boeren in collectieven. Deze vernieuwing is dusdanig, dat we de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer ook als vernieuwde beleidsstrategie hebben aangemerkt. Ook hebben provincies naast de realisatie van het natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer, nieuwe ambities toegevoegd aan hun natuurbeleid, op het vlak van natuur en economie en maatschappelijke betrokkenheid. De bijbehorende beleidsstrategieën zijn echter nog sterk in ontwikkeling.

Wanneer we inzoomen op de hoofdstrategieën zien we ook interessante vernieuwingen in de wijze waarop provincies deze in de praktijk vormgeven, in de keuze van bijbehorende instrumenten en organisatievormen

Uit deze analyse komen vijf innovaties naar voren die soms in alle en anders in meer provincies spelen. Het gaat om:

*Stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer* – Deze vernieuwing speelt in alle provincies en is gezamenlijk tot stand gekomen. Het gaat hier om de vernieuwing van de bestaande hoofdstrategie van natuurbeleid, namelijk het realiseren van natuur door agrarisch natuurbeheer. De vernieuwing zit in de beperking van de gebieden tot zogenaamde kerngebieden waarin agrarisch beheercontracten kunnen worden afgesloten. In deze gebieden zouden de condities voor het bereiken van ecologische resultaten optimaal zijn. En ander innovatief element is dat de provincie contracten zal afsluiten met collectieven en niet met individuele boeren. Overigens is de verwachting dat deze landelijke vernieuwing in de diverse provincies sterk uiteenlopend kan worden uitgewerkt en uitgevoerd zodat toch ook provinciale verschillen zullen ontstaan.

*Procesbeheer natuur* – Hierbij gaat het om nieuwe vormen van extensief natuurbeheer gericht op het herstel van of het meebewegen met natuurlijke processen. De gedachte is dat deze vorm van natuurbeheer goedkoper is dan het bestaande beheer en bovendien leidt tot betere ecologische resultaten. Maar provincies doelen met deze term soms ook op het aansluiten van het natuurbeheer op andere processen zoals het waterbeheer. Verder kan procesbeheer verwijzen naar vormen van nieuwe natuur waarbij vooral de water- en milieucondities op orde worden gebracht, maar weinig wordt gedaan aan de inrichting. De natuur moet zich in deze gebieden maar zelf ontwikkelen, zo is de gedachte. Het is de vraag hoe deze procesnatuur zich verhoudt tot de wensen van de bewoners en gebruikers van deze gebieden. Een andere uitdaging is hoe de ontwikkeling van de natuur met dit procesbeheer zich verhoudt tot de realisatie van internationale natuurdoelen. Een voorbeeld van procesbeheer komt uit Noord-Holland, waar een experiment is gestart met beheerarme natuur in het veenweidegebied (Oostzanerveld). Ook andere provincies, zoals Utrecht en Noord-Brabant, zien perspectief in procesnatuur. Overigens zien andere provincies (zoals Flevoland) procesbeheer niet als een vernieuwing omdat ze al langer op procesbeheer inzetten.

*Natuur op uitnodiging*– Verschillende provincies nodigen burgers en bedrijven uit om een bijdrage te leveren aan natuurrealisatie in hun provincie. Vaak gaat dit onder de noemer van

---

uitnodigingsplanologie, waarbij provincies planologische medewerking willen verlenen aan initiatieven van burgers en bedrijven die ook een bijdrage leveren aan de realisatie van provinciale natuurdoelen. Prominente voorbeelden hiervan zijn te vinden in de voormalige EHS-zones in Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg. Maar ook binnen het natuurnetwerk doen provincies een beroep op initiatieven van burgers en bedrijven om natuur te realiseren, in meer of mindere mate op eigen kosten. Voorbeelden daarvan zien we ook vanuit Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.

*Nieuwe uitvoeringsarrangementen* – Een aantal provincies zoekt nadrukkelijk naar nieuwe organisatievormen voor de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid. Het kan dan gaan om nieuwe partijen die de rol van gebiedsregisseur op zich nemen of de grondverwerving en inrichting van nieuwe natuurgebieden gaan verzorgen. Een voorbeeld is de Stichting Ark die in de Maashorst (Brabant) natuur realiseert of bewoners die een verbindingszone realiseren. Ook kan het gaan om traditionele partners in het natuurbeleid die nieuwe rollen op zich nemen, zoals LTO die de inrichting van een natuurgebied gaat verzorgen of een natuurorganisatie die verantwoordelijk wordt voor een gebiedsproces. Deze nieuwe uitvoeringsarrangementen gaan vaak hand in hand met nieuwe afspraken in de vorm van contracten of overeenkomsten. Een voorbeeld zijn de partnercontracten in Limburg en Gelderland.

*Nieuwe vormen van natuur-inclusieve landbouw* - Deze innovaties gaan over nieuwe manieren om agrariërs in te schakelen bij natuurbeheer. Hierbij gaat het nadrukkelijk om vormen buiten het bestaande agrarisch natuurbeheer (en SNL-regeling), waarbij agrariërs worden ingezet voor natuurbeheer, vaak in of in de omgeving van het natuurnetwerk. Veelal zoeken provincies daarbij naar instrumenten die een soort mengvorm zijn tussen particulier beheer en agrarisch natuurbeheer, dus aangepast agrarisch gebruik waarmee ook natuurdoelen worden gerealiseerd. Dat kan worden geregeld via beheersubsidies maar ook via andere instrumenten zoals kwalitatieve verplichtingen op de eigen grond of op grond die van de provincie wordt gekocht of gepacht. Provincies waarin hiermee wordt geëxperimenteerd zijn Noord-Brabant (Ondernemende EHS) en Zuid-Holland (Krimpenerwaard). Ook de experimenten in Overijssel om via landbouw-milieumaatregelen Natura 2000-doelen te realiseren, kunnen onder dit thema worden gerekend.

## 9.5 Advies evaluatie Natuurpact

Dit rapport bevat een verkennend onderzoek naar het provinciaal natuurbeleid anno 2014. Het is zoals aangegeven bedoeld om informatie aan te leveren aan de evaluatie van het Natuurpact die het PBL uitvoert voor de provincies en het ministerie van Economische Zaken. Het geeft hiertoe inzicht in het object van de evaluatie, de provinciale beleidsstrategieën waarvan de effectiviteit en efficiency geëvalueerd moet worden, en de provinciale uitwerking van de doelen van natuurbeleid. Dit was input voor het evaluatiekader op hoofdlijnen dat op 24 maart 2015 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Uit voorliggend onderzoek komt naar voren dat het schaalniveau waarop naar het natuurbeleid wordt gekeken, mede bepaalt wat de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie zullen zijn. Vanuit een nationaal perspectief is de belangrijkste strategie (van provincies) in het natuurbeleid nog steeds het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland via het vergroten van natuurgebieden (via aankoop en/of inrichting), het verbinden van natuurgebieden en het verbeteren natuurkwaliteit (via inzet op beheer en inrichting en verbeteren water- en milieucondities). Een tweede belangrijke strategie is het realiseren van agrarisch natuurbeheer via beheersubsidies aan agrariërs (SNL-regeling) en de nieuwe benadering met kerngebieden en collectieven.

In een analyse van het natuurbeleid vanuit een provinciaal perspectief, zal er meer nadruk liggen op de verschillen tussen provincies en een vergelijking van de verschillen en overeenkomsten tussen provincies in de manieren waarop ze deze strategieën concreet invullen. Vanuit dit perspectief valt op dat de nadruk van provincies meer is komen te liggen op het vergroten van natuurgebieden en minder op het verbinden. In het agrarisch natuurbeheer werken provincies aan een vernieuwing van de beleidsstrategie door de concentratie van agrarisch natuurbeheer in ecologisch kansrijke kerngebieden en het vervangen van individuele contracten met individuele agrariërs door afspraken met collectieven.

---

Vanuit een meer regionale analyse van het nieuwe provinciale natuurbeleid komen daarnaast ook andere, meer vernieuwende strategieën in het natuurbeleid naar boven, die vanuit een nationale analyse of interprovinciale vergelijkende analyse veel minder aandacht zouden krijgen. Het gaat hier om nieuwe, experimentele en vaak nog niet geheel uitgekristalliseerde beleidsstrategieën. Deze regionale strategieën kunnen mogelijk wel uitgroeien tot de hoofdstrategieën van het provinciaal natuurbeleid van de toekomst.

Op basis van deze constatering bevelen we dan ook aan om in de eerste rapportage van de evaluatie van het Natuurpact in 2016 voldoende aandacht te besteden aan de verschillende schaalniveaus (nationaal, (inter)provinciaal en regionaal) en de evaluatie niet te beperken tot de dominante nationale en (inter)provinciale beleidsstrategieën in het huidige natuurbeleid. Juist regionale analyses kunnen nieuwe (en mogelijk alternatieve) beleidsstrategieën aan het licht brengen, met mogelijke handelingsperspectieven voor het toekomstige provinciale natuurbeleid.

In dat kader bevelen we aan om in de evaluatie natuurpact in 2016 aandacht te besteden aan de volgende nieuwe of vernieuwde beleidsstrategieën in het natuurbeleid: (1) vernieuwing stelsel agrarisch natuurbeheer; (2) procesbeheer natuur; (3) natuur op uitnodiging; (4) nieuwe uitvoeringsarrangementen en (5) nieuwe vormen van natuur-inclusieve landbouw.



---

# Literatuur

- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer & A.M.E. Groot (2007). Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: evaluatie van de reconstructie zandgebieden. Alterra-rapport 1441. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Boonstra, F.G., L.A.W. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst & W. Wamelink (2012). Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Alterra-rapport 2371. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Boonstra, F.G., W. Bruil, R.J. Fontein & W. de Haas (2014). Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied. Alterra-rapport 2595. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Brief 'Rapportage Midterm Review' van staatssecretaris Bleker aan de provincies, 20 oktober 2010 en Tweede Kamer der Staten Generaal (2010). Investeringsbudget Landelijk Gebied, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 30825-01.
- Buijs, A.E., Mattijssen, T., & Arts, B. (2014). "The man, the administration and the counter-discourse": An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. Land Use Policy. DOI 10.1016/j.landusepol.2014.01.010
- Commissie Jansen 1 (2012). Provincies natuurlijk...! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden.
- Commissie Jansen 2 (2013). Provincies natuurlijk... Doen!. Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdeling van financiële middelen uit het regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland.
- DLG (2014). GLB voor dummies. Dienst Landelijk Gebied, Utrecht.
- Dienst Regelingen (2013). Hoofdlijnen GLB 2014-2020, presentatie. Dienst Regelingen (RVO).
- Folkert, R., R. Arnouts, C. Backes, J. van Dam, D.-J. van der Hoek en M. van Schijndel (2014). Beoordeling programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Kamphorst D.A. & J.L.M. Donders (2013). Politieke discourses over natuurbeleid en draagvlak. Alterra rapport 2411. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. van Bommel & D. Brunt (2010). Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen. Alterra-rapport 2056. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Ministerie van EZ (2014). Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014. Den Haag.
- Ministerie van EZ en provincies (2013). Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland. Den Haag.
- Ministerie van LNV (1990). Natuurbeleidsplan, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2000). Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Den Haag.
- Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur 20 september 2011. Ministerie van EZ en IPO.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011). Beoordeling Natuurakkoord. Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Natuur. Notitie. PBL- publicatienummer: 500414010. PBL, Bilthoven/ Den Haag
- RLI (2013). Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid. Raad voor de Leefomgeving, Den Haag.

---

Selnes T.A. & W. Kuindersma (2006). Ruimte voor elkaar. Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid. Rapport 7.06.06. LEI/Alterra, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013). Uitkomst bestuurlijk overleg met provincies en €200 mln, brief staatssecretaris van Economische Zaken, 30825-189.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013). Vooruit met natuurbeleid, brief staatssecretaris van Economische Zaken, 33 576 nr. 1

Verklaring van Linschoten (27 mei 2009). Gezamenlijk persbericht van het ministerie van LNV en de Federatie Particulier Grondbezit, Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied, Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de 12 Landschappen, Natuurlijk Platteland Nederland en het Nationaal Groenfonds.

<http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Subsidie-voor-pilot-beheerarme-natuur-in-Oostzaan.htm>

---

# Verantwoording

De auteurs danken Wilfred Alblas (Natuurmonumenten), Gerben Biermann (provincie Noord-Holland), Janine van den Bos (provincie Flevoland), Melle Buruma (Drents Landschap), Gerard Geraedts (provincie Limburg), Menko Groeneweg (provincie Fryslân), Mark Hoevenaars (IPO), Thea Hofstede (provincie Overijssel), Meino Lumkes (provincie Drenthe), Petra Smits (provincie Zeeland), Arno Teunissen (provincie Noord-Brabant) en Femke Verwest (PBL) voor hun waardevolle opmerkingen en commentaar op een eerdere versie van dit rapport. Hun opmerkingen zijn verzameld en zoveel mogelijk verwerkt in het definitieve rapport. Dit is vervolgens aan de betreffende personen teruggekoppeld.

Daarnaast is het concept-rapport op 10 maart 2015 besproken in de stuurgroep evaluatie en monitoring en op 16 april 2015 in de werkgroep natuurbeleid van het IPO.



---

# Bijlage 1 Respondenten 2013 en 2014

## Drenthe

Gerko Arkema	Provincie Drenthe
Eric van der Bilt	Drents Landschap
Melle Buruma	Drents Landschap
Jan Grotenhuis	Provincie Drenthe
Meino Lumkes	Provincie Drenthe
Rein Munniksmma	Provincie Drenthe
Auke Postma	Provincie Drenthe
Arend Steenberg	LTO

## Flevoland

Janine van den Bos	Provincie Flevoland
Bert Gijsbert	Gedeputeerde provincie Flevoland
Martin Jansen	Flevolandschap
Arnold Michielsen	LTO

## Friesland

Menko Groeneweg	Provincie Fryslân
Yolt IJzerman	Staatsbosbeheer
Jurjen Kingma	LTO Noord
Johannes Kramer	Gedeputeerde provincie Fryslân

## Gelderland

Rob Gerrits	Provincie Gelderland
Ralph de Nerée tot Babberich	Gelders particulier grondbezit
Nicole Olland	Provincie Gelderland
Ton Roozen	Geldersch landschap en kastelen
Dirk Siert Schoonman	LTO afd. Gelderland
Albert Thijssen	Provincie Gelderland
Peter van den Tweel	Geldersch landschap en kastelen
Jan Willem van der Vegte	Provincie Gelderland

## Groningen

Wilfred Alblas	Natuurmonumenten
Leendert van Galen Last	Provincie Groningen
Marco Glastra	Groninger Landschap
Alco van Klinken	Provincie Groningen
Jan Willem Kok	Agrarisch Natuurvereniging Oost Groningen
Mark Post	Provincie Groningen
Peter Prins	LTO Noord
Hilbrand Sinnema	LTO
Henk Staghower	Gedeputeerde provincie Groningen
Helmer van der Wal	Waterschap Hunze en Aa's
Rieks van der Wal	Staatsbosbeheer

## Limburg

Patrick van der Broeck	Gedeputeerde provincie Limburg
Gerard Geraedts	Provincie Limburg
Torben Mulder	Provincie Limburg
Jan Peter Ruitenber	Provincie Limburg

---

**Noord-Brabant**

Rini Gielis	Provincie Noord-Brabant
Johan van den Hout	Gedeputeerde provincie Noord-Brabant
Wil van Lankveld	Provincie Noord-Brabant
Jaap van der Linden	Provincie Noord-Brabant
Herman Litjens	ZLTO
Arie Meulepas	Provincie Noord-Brabant
Jos van der Staaij	Provincie Noord-Brabant
Arno Teunissen	Provincie Noord-Brabant
Arjan van der Zee	Staatsbosbeheer

**Noord-Holland**

Gerben Biermann	Provincie Noord-Holland
Jaap Bond	Gedeputeerde provincie Noord-Holland
Ernest Briët	Landschap Noord-Holland
Albert Hooijer	LTO

**Overijssel**

Wim Brus	LTO Noord
Harrie Hamstra	Provincie Overijssel
Henk Hengeveld	Landschap Overijssel
Thea Hofs	Provincie Overijssel
Hester Maij	Gedeputeerde provincie Overijssel
Gerrit Valkeman	Provincie Overijssel

**Utrecht**

Saskia van Dockum	Utrechts Landschap
Hendrieke Geessink	Utrechts Landschap
Mark Hoevenaars	oud-medewerker Provincie Utrecht
Johan Jorritsma	Provincie Utrecht
Jan Dirk Kievit	Provincie Utrecht
Bart Krol	Gedeputeerde provincie Utrecht
Theo Stam	LTO

**Zeeland**

Marten Hemminga	Het Zeeuwse landschap
Peter de Koeijer	LTO
Mirjam Kuzee	Provincie Zeeland
Roel Mooij	Provincie Zeeland
Piet van der Reest	Provincie Zeeland
Carla Schönknecht	Gedeputeerde provincie Zeeland
Petra Smits	Provincie Zeeland
Rene Steijn	Provincie Zeeland

**Zuid-Holland**

Michiel Houtzagers	Zuid-Hollands Landschap
Gerard de Jong	Provincie Zuid-Holland
Olev Koop	Provincie Zuid-Holland
Annette ter Kuile	Provincie Zuid-Holland
Jantien Oostijen	Provincie Zuid-Holland
F. Schenk	Provincie Zuid-Holland
Rudy van Venetië	Staatsbosbeheer
Peter Verbon	Provincie Zuid-Holland
Arie Verhorst	LTO Zuid-Holland
Jacques Vroon	Provincie Zuid-Holland
Ed Weijdema	Provincie Zuid-Holland

**Algemeen**

Reinder van der Wal	Dienst Landelijk Gebied
---------------------	-------------------------

---

# Bijlage 2 Gebruikte beleidsdocumenten per provincie

## **Provincie Drenthe**

- Noordelijke Rekenkamer (2014). Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet. Provincie Drenthe. Assen.
- Provincie Drenthe (2011). Groenmanifest van Drenthe. Assen.
- Provincie Drenthe (2012). Uitwerking deelakkoord Natuur. Assen.
- Provincie Drenthe (2012). Vergadering Provinciale Staten 22 februari 2012. Assen.
- Provincie Drenthe (2013). Natuurbeheerplan Drenthe. Assen.
- Provincie Drenthe (2013). Provinciale omgevingsverordening. Assen.
- Provincie Drenthe (2013). Subsidiegids Platteland 2013. Assen.
- Provincie Drenthe (2014). Gastvrije Natuur; Natuurvisie Drenthe 2014. Assen.
- Provincie Drenthe (2014). Natuurbeheerplan Drenthe. Assen.
- Provincie Drenthe (2014). Realisatiestrategie Platteland Drenthe, 'Aan het werk'. Versie mei 2014, Assen.
- Provincie Drenthe (2014). Natuurvisie Drenthe 2040. Assen.

## **Provincie Flevoland**

- Provincie Flevoland (2006). Omgevingsplan. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2006). Omgevingsplan. Provinciale Meerjarenprogramma 2007-2013. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2012). Motie PS 30-5-2012. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2013). Investeringsagenda 2013-2022. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2013). Mededeling PS over bestuursakkoord natuur. 2-4-2012, Lelystad.
- Provincie Flevoland (2013). Motie PS 20-3-2013. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2014). Natuurbeheerplan 2014. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2014). Programmabegroting 2014. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2014). Eindrapport open planproces. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2014). Programma Nieuwe natuur Flevoland. Inspiratie Genoeg!. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2014). Eindrapport Natuur in Flevoland. Lelystad.
- Provincie Flevoland (2014). Verrassend Groen. Toekomstvisie voor het natuur- en landschapsbeleid van de provincie Flevoland. Lelystad.

<http://www.flevoland.nl/nieuws/archief/provincies-noord-holland-/index.xml>

<http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/ruimte-en-water/beleid/natura2000/>

[www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl)

70. Geel gemarkeerde

## **Provincie Friesland**

- Provinciale Commissie Landelijk Gebied Fryslân (2011). Grien Manifest. 8 juli 2011, Leeuwarden.
- Provincie Friesland (2012). Nota Economie. Leeuwarden.
- Provincie Friesland (2012). Nota Natuur en Landelijk Gebied 2012. Leeuwarden.
- Provincie Friesland (2013). Nota Grondbeleid 2013. Leeuwarden.
- Provincie Friesland (2013). Provinciaal Natuurbeheerplan 2014 provincie Fryslân. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Fryslân op 1 oktober 2013. Leeuwarden.
- Provincie Friesland (2014). Beleids- en toetsingskader voor de verkoop van grond ten behoeve van de ecologische Hoofdstructuur. GS, 25 maart 2014, Leeuwarden.
- Provincie Friesland (2014). Ontwerp Verordening Romte 2014, art. 7.1.3 lid 2. Leeuwarden.
- Provincie Friesland (2014). Weidevogelnota 2014-2020. Leeuwarden.
- Provincie Friesland (2014). Notitie Natuurpact en bestuursovereenkomst grond. Leeuwarden.

[www.fryslan.nl](http://www.fryslan.nl)

---

## **Provincie Gelderland**

- Provincie Gelderland (2012). Beleidsuitwerking natuur en landschap. PS012-401 juni 2012, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2013). Gevolgen Natuurpact voor beleidsuitwerking Natuur en Landschap 2012. 20130-015522, november 2013, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2013). Nota herziening grondbeleid. 28 mei 2013, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2013). Realisatiestrategie Natuur en Landschap. PS2012-021286, mei 2013, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2014). Hernieuwd partnerschap gebiedsafspraken Gelders natuurnetwerk. Statenstuk, 20 mei 2014, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2014). Natuurbeheerplan Gelderland 2014. Arnhem.
- Provincie Gelderland (2014). Omgevingsvisie Gelderland. Arnhem.
- Provincie Gelderland (2014). Plattelandsontwikkelings-programma 2014. Arnhem.
- Provincie Gelderland (2014). Toelichting omgevingsverordening. Arnhem.

## **Provincie Groningen**

- Noordelijke Rekenkamer (2014). Decentralisatie Natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet, provincie Groningen. Assen.
- Provincie Groningen (2011). Groenmanifest Groningen, Landbouw en Natuur samen sterker. Groningen.
- Provincie Groningen (2013). Groningen Groen van Wad tot Westerwolde. Beleidsnota natuur 2013-2021. Groningen.
- Provincie Groningen (2013). Leven in het landelijk gebied, programma Landelijk Gebied Groningen 2, 2013-2016. Groningen.
- Provincie Groningen (2013). Natuurbeheerplan Groningen. Groningen.
- Provincie Groningen (2013). Omgevingsverordening. Groningen.
- Provincie Groningen (2014). Beleidskader verkoop overheidsgronden binnen de EHS. Groningen.
- Provincie Groningen (2014). Nota Grondbeleid, goed doorgrond. Groningen.
- Provincie Groningen (2014). Visie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer na 2016. Groningen.

## **Provincie Limburg**

- Provincie Limburg (2013). Natuurbeleid: eenvoudig natuurlijk. Maastricht.
- Provincie Limburg (2014). POL 2014. Maastricht.
- Provincie Limburg (2014). POL 2014: sturing en instrumenten. Maastricht.
- Provincie Limburg (2013). Programma natuur- en landschapsbeleid 2013-2020. Maastricht.
  
- [www.limburg.nl](http://www.limburg.nl)

## **Provincie Noord-Brabant**

- Dijkman, W. (2012). Ondernemende EHS in de provincie Noord-Brabant. Verkenning van alternatieve strategieën voor landgebruik en hun kosten en baten om doelen van de EHS te realiseren. CLM, Onderzoek en Advies.
- Provincie Noord-Brabant (2011). De transitie van het Brabantse stadteland. Een nieuwe koers. 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2012). Agenda van Brabant. 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2012). Brabant: uitnodigend Groen. September 2012, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2012). Toestand van de Brabantse natuur. Mei 2012, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2013a). Uitvoeringsprogramma 'Brabant: uitnodigend Groen'. December 2013a, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2013b). Statenvoorstel 42/13A, Instelling fondsen tweede tranche investeringsagenda. 7 mei 2013, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2013c). Statenvoorstel 34/13A, Grondrealisatie Ecologische Hoofdstructuur (EHS) - kaderstellend. 13 mei 2013, 's-Hertogenbosch.



---

## Provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland (2010). Ecologische hoofdstructuur Noord-Holland. Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (2010). Programma Groen. Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (2013). Agenda Groen. Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (2013). Beleidskader Groen Grondbeleid 2013. Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (2013). Meerjarenraming 2013-2016. Haarlem
- Provincie Noord-Holland (2014). Natuurbeheerplan 2014. Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (2014). Ontwerp Natuurbeheerplan Noord-Holland 2014. Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (2014). Programma Groen 2014-2018. Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (2014). Structuurvisie Noord-Holland 2014. Haarlem.

<http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/GS-instemmen-met-natuurakkoord-Rijk-en-provincies.htm>

## Provincie Overijssel

- Provincie Overijssel (2005). Provinciaal Meerjarenplan. Zwolle
- Provincie Overijssel (2012). Aanpak herijking EHS. Brief GGS 230-1-2012, Zwolle.
- Provincie Overijssel (2013). Beleidsbrief Strategie en beheer natuur en landschap. 18 juni 2013, Zwolle.
- Provincie Overijssel (2013). PS/2013/412
- Provincie Overijssel (2013). PS/2013/761
- Provincie Overijssel (2013). Samen verder aan de slag met de EHS. Zwolle.
- Provincie Overijssel (2013). Statenvoorstel Provinciale Staten 2013/412. Zwolle.
- Provincie Overijssel (2014). Natuurbeheerplan 2014. Zwolle.
- Provincie Overijssel (2014). Omgevingsvisie. Provinciale Staten, Zwolle.
- Provincie Overijssel (2014). Perspectiefnota 2015 – Kracht van Overijssel: op koers. 20 mei 2014, Zwolle.
- Provincie Overijssel (2014). Provinciale Staten/2014/412. Zwolle.
- Provincie Overijssel (2014). PS/2014/340. Zwolle.
- Provincie Overijssel (2014). PS/2014/62, 18 maart 2014. Zwolle.
- Provincie Overijssel (2014). PS/2014/62, 18 maart 2014. Zwolle.
- Provincie Overijssel (2013). Akkoord samen werkt beter. Zwolle.
- Provincie Overijssel (2013). Uitvoeringsagenda samen werkt beter. Zwolle.

<http://www.overijssel.nl/thema's/natuur/groenloket/natuurbeheerplan> (bericht 17 februari 2014).  
[www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl)

## Provincie Utrecht

- Provincie Utrecht (2005). PRS 2005-2015. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2007). Provinciale Agenda Natuur 2007-2018. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2011). Verslag PS 7-2-2011. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2012). AVP in de praktijk 2012-2013. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2012). Kaderdocument AVP 2012-2015. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2013). Brief van GS aan Statencommissie RGW. 23 oktober 2013, Utrecht.
- Provincie Utrecht (2013). Najaarsrapportage 2013. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2013). Natuurbeheerplan 2013. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2013). PRS 2013-2028. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2014). Grondstrategie , Statenbrief 21 januari 2014. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2014). Programmabegroting 2014. Utrecht.
- Provincie Utrecht (20xx). Advies PCL. Utrecht
- Provincie Utrecht (20xx). Overeenkomst over uitvoering van natuur- en landschapsbeleid. Utrecht.
- Provincie Utrecht (20xx). Ruimtelijk Actieprogramma. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2011). Akkoord van Utrecht. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2013). Natuurbeleid 2.0. Utrecht.
- Provincie Utrecht (2014). Nota uitvoering Grondstrategie. Realisatie Akkoord van Utrecht, Utrecht.

---

## **Provincie Zeeland**

- Provincie Zeeland (2014). Collectief beheerplan ANB Zeeland.
- Provincie Zeeland (2009). Gebiedsagenda Zeeland 2009. Middelburg.
- Provincie Zeeland (2011). Voorstel GS aan PS. 10 mei 2011, Middelburg.
- Provincie Zeeland (2012). Omgevingsplan 2012-2018. Middelburg.
- Provincie Zeeland (2013). Brief GS omtrent bestedingsplan natuur en vitaal platteland 2012. 12 november 2013, Middelburg.
- Provincie Zeeland (2013). Gebiedsagenda Zeeland – versie tbv BO MIRT 2013. Middelburg.
- Provincie Zeeland (2013). Geleidebrief GS aan PS. 13 november 2013, Middelburg.
- Provincie Zeeland (2013). Jaarverslag 2013. Middelburg.
- Provincie Zeeland (2013). Natuurbeheerplan 2013. Middelburg.
- Provincie Zeeland (2013). Natuurbeheerplan Zeeland – planwijziging 2013. Middelburg.
- Provincie Zeeland (2013). Notitie herijking Zeeuwse EHS 2013. Middelburg.
- Provincie Zeeland (2014). Programmabegroting 2014. Middelburg.
- Provincie Zeeland (2009). Natuurbeheerplan 2009 / 2014. Middelburg.
- Provincie Zeeland (2011). Collegeprogramma 2011-2015. Middelburg.

[www.grensregio.eu](http://www.grensregio.eu)

[www.zeeland.nl](http://www.zeeland.nl)

[www.zeeuwsbodenvenster.nl](http://www.zeeuwsbodenvenster.nl)

## **Provincie Zuid-Holland**

- Provincie Zuid-Holland (2008). Nota grondbeleid. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2012). Provinciale structuurvisie. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2013). Beleidsvisie Groen. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2013). Conceptnota grondbeleid. maart 2013, Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2013). Herziening Provinciale structuurvisie en verordening ruimte tbv Herijking EHS. 11 december 2013, Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2013). Nota beheer EHS. December 2013, Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2013). Provinciale structuurvisie. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2013). Realisatiestrategie EHS. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2013). Uitvoeringsstrategie EHS. November 2013, Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2013). Verslag vergadering Statencommissie, Groen en Water. 27, 11, 2013, Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2014). Natuurbeheerplan 2014. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2014). Nota Natuurbeheer. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2014). Uitvoeringsprogramma Groen 2014. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2014). Verslag vergadering Statencommissie, Groen en Water. 15 januari 2014, Den Haag.

## Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

WOt-technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOt-technical reports zijn ook te downloaden via de website [www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu)

1	Arets, E.J.M.M., K.W. van der Hoek, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.-P. Lesschen (2013). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2013.</i>
2	Kleunen, A. van, M. van Roomen, L. van den Bremer, A.J.J. Lemaire, J-W. Vergeer & E. van Winden (2014). <i>Ecologische gegevens van vogels voor Standaard Gegevensformulieren Vogelrichtlijngebieden.</i>
3	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2014). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2012. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA</i>
4	Verburg, R.W., T. Selnes & M.J. Bogaardt (2014). <i>Van denken naar doen; ecosysteemdiensten in de praktijk. Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk.</i>
5	Velthof, G.L. & O. Oenema (2014). <i>Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze; versie 2014</i>
6	Berg, J. van den, V.J. Ingram, L.O. Judge & E.J.M.M. Arets (2014). <i>Integrating ecosystem services into tropical commodity chains- cocoa, soy and palm oil; Dutch policy options from an innovation system approach</i>
7	Knegt de, B., T. van der Meij, S. Hennekens, J.A.M. Janssen & W. Wamelink (2014). <i>Status en trend van structuur- en functiekenmerken van Natura 2000-habitattypen op basis van het Landelijke Meetnet Flora (LMF) en de Landelijke Vegetatie Databank (LVD). Achtergronddocument voor de Artikel 17-rapportage.</i>
8	Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P. Schippers, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). <i>Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs).</i>
9	Ottburg, F.G.W.A., J.A.M. Janssen (2014). <i>Habitatrichtlijnsoorten in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van populatie, leefgebied en isolatie in de Standard Data Forms (SDFs)</i>
10	Arets, E.J.M.M. & F.R. Veeneklaas (2014). <i>Costs and benefits of a more sustainable production of tropical timber.</i>
11	Vader, J. & M.J. Bogaardt (2014). <i>Natuurverkenning 2 jaar later; Over gebruik en doorwerking van Natuurverkenning 2010-2040.</i>
12	Smits, M.J.W. & C.M. van der Heide (2014). <i>Hoe en waarom bedrijven bijdragen aan behoud van ecosysteemdiensten; en hoe de overheid dergelijke bijdragen kan stimuleren.</i>
13	Knegt, B. de (ed.) (2014). <i>Graadmeter Diensten van Natuur; Vraag, aanbod, gebruik en trend van goederen en diensten uit ecosystemen in Nederland.</i>
14	Beltman, W.H.J., M.M.S. Ter Horst, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J. Deneer (2014). <i>FOCUS_TOXSWA manual 4.4.2; User's Guide version 4.</i>
15	Adriaanse, P.I., W.H.J. Beltman & F. Van den Berg (2014). <i>Metabolite formation in water and in sediment in the TOXSWA model. Theory and procedure for the upstream catchment of FOCUS streams.</i>
16	Groenestein, K., C. van Bruggen en H. Luesink (2014). <i>Harmonisatie diercategorieën</i>
17	Kistenkas, F.H. (2014). <i>Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000)</i>
18	Koeijer, T.J. de, H.H. Luesink & C.H.G. Daatselaar (2014). <i>Synthese monitoring mestmarkt 2006 – 2012.</i>
19	Schmidt, A.M., A. van Kleunen, L. Soldaat & R. Bink (2014). <i>Rapportages op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Evaluatie rapportageperiode 2007-2012 en aanbevelingen voor de periode 2013-2018</i>
20	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2013.</i>

<b>21</b>	Hendriks, C.M.A., D.A. Kamphorst en R.A.M. Schrijver (2014). <i>Motieven van actoren voor verdere verduurzaming in de houtketen.</i>
<b>22</b>	Selnes, T.A. and D.A. Kamphorst (2014). <i>International governance of biodiversity; searching for renewal</i>
<b>23</b>	Dirkx, G.H.P, E. den Belder, I.M. Bouwma, A.L. Gerritsen, C.M.A. Hendriks, D.J. van der Hoek, M. van Oorschot & B.I. de Vos (2014). <i>Achtergrondrapport bij beleidsstudie Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief; Verantwoording casestudies</i>
<b>24</b>	Wamelink, G.W.W., M. Van Adrichem, R. Jochem & R.M.A. Wegman (2014). <i>Aanpassing van het Model for Nature Policy (MNP) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL); Fase 1</i>
<b>25</b>	Vos, C.C., C.J. Grashof-Bokdam & P.F.M. Opdam (2014). <i>Biodiversity and ecosystem services: does species diversity enhance effectiveness and reliability? A systematic literature review.</i>
<b>26</b>	Arets, E.J.M.M., G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.W.H. van der Kolk (2014). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2014.</i>
<b>27</b>	Roller, te J.A., F. van den Berg, P.I. Adriaanse & A. de Jong (2014). <i>Surface Water Scenario Help (SWASH) version 5.3</i>
<b>28</b>	Schuiling, C., A.M. Schmidt & M. Boss (2014). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie</i>
<b>29</b>	Goossen, C.M., M.A. Kiers (2015). <i>Mass mapping; State of the art en nieuwe ideeën om bezoekersaantallen in natuurgebieden te meten</i>
<b>30</b>	Hennekens, S.M, M. Boss en A.M. Schmidt (2014). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie</i>
<b>31</b>	Bijlsma, R.J., A. van Kleunen & R. Pouwels (2014). <i>Structuur- en functiekenmerken van leefgebieden van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnsoorten; Een concept en bouwstenen om leefgebieden op landelijk niveau en gebiedsniveau te beoordelen</i>
<b>32</b>	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport.</i>
<b>33</b>	Bijlsma, R.J. & J.A.M. Janssen (2014). <i>Structuur en functie van habitattypen; Onderdeel van de documentatie van de Habitatrichtlijn artikel 17-rapportage 2013</i>
<b>34</b>	Fey F.E., N.M.J.A. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, J. Cuperus, B.E. van der Weide, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ecologische ontwikkeling binnen een voor menselijke activiteiten gesloten gebied in de Nederlandse Waddenzee; Tussenrapportage achtste jaar na sluiting (najaar 2013).</i>
<b>35</b>	Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). <i>Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact.</i>





---

#### Thema Balans van de Leefomgeving

Wettelijke Onderzoekstaken  
Natuur & Milieu  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
T (0317) 48 54 71  
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

[www.wageningenUR.nl/  
wotnatuurenmilieu](http://www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu)



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 Economische Zaken te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Economische Zaken adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

De WOT Natuur & Milieu is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO 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, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR 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.

---