



Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën

Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

Provincies hebben verschillende strategieën om het nationale natuurnetwerk te realiseren en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten. In deze paper geven we een tussenstand van de ontwikkeling en uitvoering van deze strategieën (anno 2018). Onze analyse laat zien dat de variatie aan strategieën in het natuurbeleid sinds de decentralisatie van 2011 is toegenomen. Veel provincies hebben bij de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland een voorkeur voor zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren (veelal boeren). In de praktijk blijkt de belangstelling hiervoor voorlopig achter bij de verwachtingen. Mede hierdoor past een aantal provincies in toenemende mate ook onteigening toe als strategie om het natuurnetwerk te vergroten. Binnen het beheer sturen provincies steeds meer op het vergroten van de kwaliteit van de bestaande natuur. Dit leidt in een aantal provincies wel tot zorgen over de betaalbaarheid van het beheer in de toekomst. Provincies ontwikkelen ook steeds concreter beleid om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten. Binnen dit beleid hanteren provincies op hoofdlijnen twee beleidsstrategieën, namelijk het stimuleren van gebruik en beleving van natuur, en het stimuleren van actieve betrokkenheid bij natuur.

Ambities en financiering Natuurbeleid

In het Natuurpact van 2013 hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over de ambities en de financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027. In het Natuurpact zetten de provincies en het Rijk in op drie doelen: het verbeteren van de biodiversiteit, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de relatie tussen natuur en economie (figuur 1). Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, voorheen Economische Zaken) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om tot 2027 elke drie jaar de vorderingen van het provinciaal natuurbeleid in het kader van de afspraken in het Natuurpact, te evalueren. De eerste lerende evaluatie van het Natuurpact is gepubliceerd in 2017 (PBL en WUR, 2017) en richtte zich met name op de uitwerking van het provinciaal natuurbeleid, de eerste ervaringen met de uitvoering en de potentiële bijdrage van dit beleid aan de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). In de tweede lerende evaluatie van het Natuurpact (publicatie medio 2020) zal de nadruk liggen op de doelen verbeteren biodiversiteit en vergroten maatschappelijke

betrokkenheid. Daarbij zal de nadruk liggen op het land te realiseren en op het ontwikkelen van beleid om maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten. Het derde doel, versterken van binding tussen natuur en economie, met als belangrijke strategie agrarisch natuurbeheer, komen in latere evaluaties aan de orde als er meer resultaten en effecten zichtbaar zijn.



Figuur 1 Hoofdambitieën in natuurbeleid van provincies en Rijk

In het Natuurpact staan voor het verbeteren van de biodiversiteit de duurzame instandhouding van soorten en habitattypen uit de Europese VHR en de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) centraal. Provincies gaan een bijdrage leveren aan deze internationale opgaven door 80.000 hectare nieuwe natuur te realiseren voor 2027 als onderdeel van een robuust natuurnetwerk, genaamd Natuurnetwerk Nederland (NNN), en gaan ervoor zorgen dat de kwaliteit van bestaande natuur verbetert. Bij maatschappelijke betrokkenheid gaat het om het voorstellen om de verantwoordelijkheid voor natuur meer met de samenleving te delen en de betekenis van natuur voor de samenleving te vergroten door meer mensen te betrekken bij realisatie, beheer, eigenaarschap en gebruik van natuur.

Tweede lerende evaluatie Natuurpact

In deze paper doen we verslag van de eerste bevindingen voor de tweede evaluatie van het Natuurpact. De tweede evaluatie is begonnen in 2018 met een eerste inventarisatie van provinciale strategieën op drie onderwerpen: (1) vergroten van het natuurnetwerk (realisatie nieuwe natuur); (2) beheer van de bestaande natuur in het natuurnetwerk en (3) vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Daarbij hebben we gekeken naar de volgende elementen: (i) de inzet van instrumenten, (ii) de manier waarop de provincies invulling geeft aan de organisatie van de uitvoering (organisatievorm) en (iii) de betrokken actoren. Het doel van deze inventarisatie is om beter zicht te krijgen op manier waarop de provincies invulling geven aan de beleidsstrategieën, verschillen en overeenkomsten tussen provincies en de eerste ervaringen met de uitvoering van het nieuwe beleid

De inventarisatie is uitgevoerd aan de hand van (groeps) interviews onder tientallen medewerkers van de provin-



Figuur 2 Natuurnetwerk Nederland

cies, analyse van beschikbare beleidsdocumenten en de workshop 'Maatschappelijke betrokkenheid bij provinciaal natuurbeleid' (14 juni 2018). De interviewverslagen zijn teruggelegd bij de respondenten en de analyse is besproken in de IPO-werkgroep Natuurbeleid (4 sept. 2018).

We geven hier een algemeen overzicht van de strategieën die we zijn tegengekomen, en geen specifieke overzicht van de invulling van individuele provincies. Wel geven we ter illustratie soms voorbeelden uit provincies. Deze paper kan worden gezien als een tussenproduct van het project Lerende Evaluatie Natuurpact. De analyse zal ook worden gebruikt voor de selectie van provinciale casussen en de analyse van de ecologische effecten. In het vervolgonderzoek (tweede helft 2018 en 2019) worden de ervaringen met de verschillende instrumenten en organisatievormen die provincies gebruiken nader geanalyseerd middels casestudies. PBL & WUR zullen hiervan verslag doen in



Provincies hebben verschillende strategieën voor realiseren van het Natuurnetwerk Nederland op huidige landbouwgrond

het eindrapport van de tweede Lerende Evaluatie Natuurpact (medio 2020).

In deze WOt-paper gaan we achtereenvolgens in op het provinciaal beleid gericht op:

- Verbeteren biodiversiteit door vergroten natuurnetwerk
- Beheer en kwaliteitsverbetering van bestaande natuurgebieden
- Vergroten maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

Verbeteren biodiversiteit door vergroten natuurnetwerk

De uitbreiding en inrichting van het natuurnetwerk is een van de belangrijkste beleidsstrategieën die provincies inzetten om de biodiversiteit te verbeteren. Vrijwel alle provincies moeten nog een deel van de geplande nieuwe natuur voor het natuurnetwerk realiseren via verwerving en/of functieverandering van (landbouw)grond (oftewel de bestemming van grond blijvend omzetten in natuurterrein) en vervolgens de inrichting van deze grond. Hoeveel natuur er nog moet worden gerealiseerd, verschilt per provincie en is afhankelijk van ontwikkelingen uit het verleden, de internationale verplichtingen (VHR, KRW) en de mate waarin provincies hieraan nog eigen ambities hebben toegevoegd. Alleen Flevoland is klaar met de uitbreiding van het natuurnetwerk en realiseert buiten het netwerk wel extra natuur voor het Programma Nieuwe Natuur (zie Natuur op uitnodiging).¹

Na de nationale bezuinigingen op natuur en de decentralisatie in 2011 moesten de provincies hun eigen beleid voor het verwerven, inrichten en verkopen van grond, in lijn met Europese staatssteunregels, verder ontwikkelen. Bij sommige provincies was hierdoor het vertrouwen van partners geschaad. Veel provincies hebben toen terugval gezien in de uitvoeringsprocessen om het natuurnetwerk uit te breiden. Daardoor is er de afgelopen jaren vooral nieuwe natuur gerealiseerd in projecten die al liepen voor de decentralisatie. In de meeste provincies komt nu ook de uitvoering van het nieuwe (herijkte) provinciale natuurbeleid op gang. Vooral de provincies met een beperkte ontwikkelopgave zijn vol vertrouwen dat de realisatie van nieuwe natuur voor het natuurnetwerk (de ontwikkelopgave) in 2027 gaat lukken. Provincies waar nog veel moet gebeuren zetten over het algemeen wel vol in op het realiseren van het natuurnetwerk in 2027 en ze realiseren zich ook dat volledige realisatie van de ontwikkelopgave lastig gaat worden. De belangrijkste redenen daarvoor zijn een gebrek aan capaciteit voor inrichten van de verworven gebieden, de beperkte beschikbaarheid van grond, minder animo voor beheer bij partners en onvoldoende animo bij particulieren voor

zelfrealisatie en de beperkte politieke bereidheid in een aantal provincies tot het inzetten van dwingend instrumentarium.

Grondinstrumentarium en organisatievormen

Bij het verwerven en inrichten van grond om het natuurnetwerk uit te breiden, zetten de provincies verschillende combinaties van grondinstrumenten en organisatievormen in. Het doel van grondinstrumenten is het in voldoende mate en op tijd beschikbaar maken van grond (meestal landbouwgrond) om het natuurnetwerk te vergroten. Provincies onderscheiden de volgende grondinstrumenten: (1) het inrichten van eerder verworven provinciale grond; (2) het vrijwillig verwerven van grond door de provincie (met eventueel ook ruilen en inrichten); (3) zelfrealisatie (met eventueel ruilprocessen), waarbij particulieren (individuele burgers, boeren, landgoedeigenaren) en organisaties (terreinbeheerders (TBO), bedrijven en burgerinitiatieven) zelf natuur realiseren veelal met provinciale subsidie; en (4) het verwerven van grond via dwingende instrumenten, zoals onteigening of wettelijke herverkaveling.

Het voorkeursinstrument van vrijwel alle provincies is zelfrealisatie². De redenen voor de voorkeur voor zelfrealisatie zijn per provincie verschillend. Het kan gaan om het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak onder grondeigenaren, om het verbinden van natuur en economie of het besparen van kosten en tijd voor de provincie (bv kosten van grondverwerving en aanbestedingsprocedures). Privaatrechtelijke ruilprocessen (vrijwillige kavelruil), door particulieren onderling of gefaciliteerd door de provincie, gaan vaak vooraf aan zelfrealisatie. Het animo voor zelfrealisatie is vaak afhankelijk van de financiële vergoeding (afwaarderingsubsidie) die wordt aangeboden en, bij agrariërs, ook de mate waarin de provincie (in plaats van geld) vervangende landbouwgrond kan aanbieden, omdat agrariërs vaak niet willen inleveren op hun productiemogelijkheden.

Daarnaast verwerven bijna alle provincies landbouwgrond op vrijwillige basis. Dit doen ze zowel binnen het natuurnetwerk waarna het wordt verkocht aan een toekomstige beheerder. Of op strategische plekken buiten het natuurnetwerk zodat deze grond geruild kan worden voor grond binnen het natuurnetwerk, dit heeft vaak de voorkeur van boeren. Dit laatste geldt overigens ook voor de provinciale grond die al langer in bezit is bij provincies (en daarvoor het Bureau Beheer Landbouwgronden).

De keerzijde van zelfrealisatie is dat provincies constateren dat hierbij (door particulieren en agrariërs) met name de ecologisch minder ambitieuze natuurdoelen en beheer-

¹ Als we over realisatie van nieuwe natuur in Flevoland spreken gaat het dus om de realisatie van natuur vanuit het Programma Nieuwe Natuur. Deze natuur valt formeel niet onder het Natuurnetwerk Nederland.

² PBL & WUR (2017). Lerende evaluatie Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving.

typen (bv. kruidenrijke graslanden) worden gerealiseerd. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat het particulieren en agrariërs aan specialistische kennis en capaciteit ontbreekt om complexere beheervormen op zich te nemen. En er zijn bij minder ambitieuze natuurdoelen, zoals kruidenrijk grasland, vaak meer mogelijkheden voor (agrarisch) medegebruik. In de praktijk ervaren provincies dat het voor particulieren vaak een uitdaging is om het proces voor realisatie (aankoop, inrichting) zelf te organiseren. Verder leidt een sterke inzet op zelfrealisatie ook tot versnippering van het natuurnetwerk tussen veel verschillende eigenaren.

De wisselende ervaringen met zelfrealisatie hebben bij enkele provincies al geleid tot aanpassingen in de grond-instrumenten. Een voorbeeld is Zuid-Holland die in de Krimpenerwaard sterk inzet op zelfrealisatie (door agrariërs), maar nu aanvullend ook gebruik wil gaan maken van onteigening omdat zelfrealisatie niet overall mogelijk blijkt. De meeste provincies zijn echter nog terughoudend om dwingende instrumenten in te zetten, zoals onteigening of wettelijke herverkaveling, maar erkennen wel steeds meer het belang van met name onteigening als instrument om de nieuwe natuur vooral in de PAS-gebieden, te realiseren (PAS, Programma Aanpak Stikstof). Ten opzichte van de vorige evaluatie lijken provincies meer strategisch na te denken over hun instrumentarium, onder andere door de ontwikkeling van een instrumentenkoffer. Een instrumentenkoffer bevat verschillende instrumenten voor grondverwerving waarbij de kaders en voorkeuren voor de instrumenten zijn gespecificeerd. Veelal is de eerste voorkeur zelfrealisatie en ruilen, dan de mogelijkheid voor grondverwerving door TBOs of de provincie en vervolgens in sommige gevallen ook de mogelijkheid tot inzet van onteigening.

Provincies passen de genoemde grondinstrumenten meestal toe als onderdeel van meer algemene organisatievormen voor verwerving en inrichting. Organisatievormen zijn integrale werkwijzen waarop een provincie haar opgave tracht te realiseren en de mate van regie en rol die de provincie daarbij inneemt. In deze paper onderscheiden we de volgende drie organisatievormen voor de realisatieopgave:

- (1) Gebiedsprocessen (regie door provincie, gebiedscommissie of externe partij),
- (2) Uitnodigende realisatie (provincie nodigt anderen uit om met initiatieven te komen),
- (3) Provinciale regie (provincie neemt zelf het initiatief voor verkoop en ruilprocessen).

Dit zijn overigens ideaaltypen waarbij in de praktijk soms overlap kan zijn, zo kan de provincie externe partijen uitnodigen om een gebiedsproces te trekken.

Traditioneel zijn (min of meer integrale) gebiedsprocessen de meest gebruikte aanpak van provincies om te komen tot een inrichtingsplan en de uitvoering daarvan in grote nieuwe natuurgebieden. In dergelijke gebiedsprocessen is meestal sprake van overleg tussen verschillende publieke en private partijen en komen vaak ook andere (beleids) opgaven aan de orde zoals water, recreatie en landbouw. In het huidige natuurbeleid spelen gebiedsprocessen nog steeds een belangrijke rol. In gebiedsprocessen kan een mix van grondstrategieën worden ingezet om de nieuwe natuur te realiseren. De rol en regie van de provincie in deze gebiedsprocessen kan verschillen. Sommige provincies willen binnen deze gebiedsprocessen zelf een sterke regierol (bv. Limburg en Groningen), terwijl andere provincies de regierol bij voorkeur uitbesteden aan één of meer maatschappelijke of bestuurlijke partners. Hierbij gaat het vaak om een waterschap, een gemeente of een terreinbeherende organisatie, maar ook andere partners kunnen een dergelijke rol krijgen zoals burgerinitiatieven (bv. De Vereniging Markdal in Noord-Brabant) of de natuurorganisatie ARK, in de Maashorst (Noord-Brabant) en in Kempenbroek (Limburg). In Overijssel bepaalt het Samen Werkt Beter bestuurlijk overleg welke maatschappelijke of bestuurlijke partner (bv. gemeente, TBO, waterschap of provincie) een gebiedsproces kan gaan trekken.



Er wordt hard gewerkt om de laatste stukken van het nationale natuurnetwerk aan te leggen

De trekker van een gebiedsproces is verantwoordelijk voor zaken als grondverwerving, kavelruil, inrichting en kan soms ook adviseren over financiering (bv. Prolander³ in Drenthe en Groningen). In gebiedsprocessen wordt vaak ook bepaald welke grondstrategieën er precies worden toegepast. Provincies hebben vaak vooraf wel een voorkeur. Zo geven Friesland, Limburg, Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland voorkeur aan zelfrealisatie door externe partijen, kiezen Drenthe en Noord-Holland voor het zelf aankopen van grond, terwijl Groningen, Utrecht en Overijssel per gebiedsproces pragmatisch kijken wat nodig is. Het zelf verwerven en ruilen van grond door de

³ Prolander is in 2015 opgericht en heeft in de provincies Drenthe en Groningen de taken van de (opgeheven) Dienst Landelijk Gebied (DLG) overgenomen.



Waterhuishouding speelt een belangrijke rol bij de realisatie van het nationale natuurnetwerk

provincie kan een goede manier zijn om processen in het gebied op gang te brengen en agrariërs de mogelijkheid tot bedrijfsverplaatsing te bieden. Deze manier van werken lijkt erg op hoe het ging voor de decentralisatie. Relatief nieuw is wel dat meer dwingende instrumenten als onteigening ook in gebiedsprocessen aan de orde kunnen zijn om (delen) van de natuuropgave te realiseren. Dit vraagt vaak wel om meer provinciale betrokkenheid, bijvoorbeeld door het opstellen van een provinciaal inpassingsplan, om de onteigening mogelijk te maken.

Bij uitnodigende realisatie neemt de provincie een meer passieve rol in voor de realisatieopgave en nodigt het maatschappelijke en/of bestuurlijke partners uit om (delen van) het natuurnetwerk te realiseren (bv. Gelderland, Zeeland, Noord-Brabant of Limburg,). Dit gaat meestal samen met een grondinstrumentarium gericht op zelfrealisatie. Zo heeft de provincie Noord-Brabant (samen met enkele maatschappelijke partners) in 2014 het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) opgericht dat andere partijen ondersteunt om natuur te realiseren en heeft de provincie Limburg partnercontracten afgesloten met de Bosgroep Limburg en Natuurrijk Limburg die actief private grondeigenaren benaderen om natuur te realiseren. Het initiatief kan echter ook vanuit de partners komen. In het kader van 'Right to Challenge' wacht de provincie Friesland op een plan van zeven natuur- en landbouworganisaties om de resterende ontwikkelopgave voor het Friese natuurnetwerk te realiseren. Indien dit plan (dat in 2019 klaar moet zijn) wordt goedgekeurd, zullen deze organisaties vervolgens de uitvoering van gebiedsprocessen overnemen van de provincie. De organisaties kwamen met het initiatief na een dreigende inkrimping van het natuurnetwerk wegens de beperkte financiële ruimte. De externe organisaties willen nu met dit beperkte budget, wel de oorspronkelijke provinciale ontwikkelopgave realiseren.

De mate van ondersteuning door de provincie voor externe partners bij het realiseren van het natuurnetwerk verschilt per provincie. Het kan gaan om het actief ondersteunen en meefinancieren van de kosten voor

grondverwerving en ruilprocessen (bv. kavelruilbureau Zeeland en het Groen Ontwikkelfonds Brabant) tot meer passief het beschikbaar stellen van subsidies voor de afwaardering van de grond bij omvorming naar natuur (bv. Gelderland).

Tot slot zijn er ook provincies die een voorkeur hebben voor 'provinciale regie', waarbij de provincie een actieve rol inneemt om nieuwe natuur te realiseren (bv. Utrecht en – tot nu toe - Friesland). In veel (andere) provincies wordt deze organisatievorm met name toegepast bij ontwikkelopgaven die te klein zijn voor gebiedsprocessen (resterende snippers) of waar partners geen belangstelling hebben (of het niet lukt) om de uitvoering op te pakken. Deze provincies pakken de regie dan meestal op ondanks hun voorkeur voor een andere organisatievorm.

Recente aanpassingen in het gebruik van het grondinstrumentarium

Zoals bovengenoemd zijn - alhoewel de verwachtingen in eerste instantie hoog waren - de ervaringen met zelfrealisatie wisselend. Met name provincies die in eerste instantie sterk hebben ingezet op zelfrealisatie via het uitnodigende spoor ('uitnodigende realisatie') ervaren nu ook de beperkingen van deze aanpak. Zij merken dat sommige nieuwe natuurgebieden mogelijk niet geheel, of niet snel genoeg, op deze vrijwillige basis kunnen worden gerealiseerd. We zien dat een aantal provincies daarom grondinstrumenten en organisatievormen herzielt of hierover nadenkt. Grofweg kunnen hierin vier mogelijke beleidsroutes worden onderscheiden, namelijk: (1) de inzet van onteigening, (2) meer provinciale regie in grondverwerving en/of gebiedsprocessen, (3) meer flexibiliteit in de begrenzing van het natuurnetwerk en (4) voorfinanciering van de afwaardering.

Onteigening

Ten eerste overwegen sommige provincies om meer dwingende instrumenten (vooral onteigening) te gaan inzetten. Dit is met name het geval voor gebieden met internationale verplichtingen voor het behoud van bepaalde natuurwaarden, zogenaamde Natura 2000- of KRW-gebieden meestal in combinatie met een PAS-opgave. Of onteigening daadwerkelijk wordt ingezet is vooral afhankelijk van de politieke voorkeur van Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) binnen de betreffende provincie. Alhoewel het tot echte onteigening nog niet is gekomen, bereiden veel provincies wel de onteigeningsprocedures voor, bijvoorbeeld door het voorbereiden van een provinciaal inpassingsplan. Dit doen zij om in de toekomst, indien nodig, te kunnen onteigenen, en om bij grondverwerving volledige schadeloosstelling te kunnen bieden en dus vrijwillige grondverwerving te stimuleren. Naast onteigening worden er ook andere dwingende instrumenten verkend. Zo onderzoekt de provincie

Overijssel hoe gedoogplicht⁴ en aanschrijving⁵, twee instrumenten uit de Wet natuurbescherming kunnen worden ingezet om grondeigenaren te dwingen mee te werken om natuurdoelen te realiseren.

Provinciale regie

Andere provincies, die de inzet van een dwingend instrumentarium niet (politiek) haalbaar achten of wenselijk vinden, grijpen terug op oude instrumenten en de optie om zelf meer de regie op te pakken. Dit doen zij bijvoorbeeld door het strategisch aankopen van grond en deze in te zetten als ruilgrond, aangekochte grond (na inrichting) met voorwaarden op de markt te zetten of te verpachten met beperkingen, of door de regierol in gebiedsprocessen opnieuw op te pakken.

Flexibiliteit

Een aantal provincies probeert een gebrek aan animo voor zelfrealisatie en verkoop op te lossen met een flexibele begrenzing van hun natuurnetwerk. Dit biedt de provincie kans om grondinstrumenten (bv. zelfrealisatie) in te zetten op de plekken waar meer medewerking is. Vaak is dit alleen mogelijk onder voorwaarden, zoals een beperkte hoeveelheid grond, binnen bepaalde afstand van bestaand natuurnetwerk en bij gelijke natuurwaarde. Deze aanpak is minder goed toepasbaar voor Natura 2000-/PAS-gebieden omdat daar de begrenzing vaak vast ligt.

Voorfinanciering

Tot slot zijn enkele provincies bezig met het instellen van subsidie voor de aankoop van grond, waarmee de afwaardering wordt voorgefinancierd (Gelderland, Noord-Brabant), omdat zij verwachten dat dit zelfrealisatie aantrekkelijker zal maken. Hiermee wordt de betaling van de afwaardering (de waardedaling van de grond na omvorming naar natuur) in feite naar voren gehaald, omdat deze normaal jaarlijks gedurende een periode van 30 jaar in gelijke termijnen wordt uitbetaald.

Inrichting van nieuwe natuur

Na verwerving of functieverandering (oftewel landbouwgrond blijvend omzetten in bos- of natuurterrein), moeten de nieuwe natuurgebieden vaak nog ingericht worden als natuurgebied. Om te bepalen welke natuur er komt, maken de meeste provincies gebruik van een ambitiekaart (in het natuurbeheerplan) waarop staat aangegeven welke natuur waar moet komen. We zien hier wel variatie in de manier waarop provincies dit doen. Veel provincies werken met standaard natuurdoelen uit de Subsidieregeling Natuurbeheer (SNL), maar Utrecht, Overijssel en Drenthe hebben hun eigen systeem van natuurdoelen ontwikkeld.

Daarnaast is er verschil in hoe sturend/flexibel de provincie is in welke natuur er gerealiseerd moet worden. Er kunnen twee benaderingen in worden onderscheiden, namelijk (vrij) sturend of flexibel. Het merendeel van de provincies is vrij sturend en eist dat de eigenaar direct de natuur realiseert die op de ambitiekaart staat. Deze natuurdoelen worden in de praktijk meestal wel in overleg met TBOs en andere partners vastgesteld. Zo stellen ecologen van de provincie Groningen samen met de TBOs het natuurbeheerplan vast en bespreekt de provincie de inrichtingsplannen vervolgens samen met de andere gebiedspartners. Andere provincies kennen een meer flexibele benadering. In deze provincies dient de grondeigenaar een plan in met de natuurdoelen die hij wil realiseren, en moet de provincie hier vervolgens toestemming voor geven. De provincie toetst hierbij wel aan de ambitiekaart maar er is meer flexibiliteit in te realiseren natuur en de termijn waarop de eigenaar de natuurambitie realiseert, bijvoorbeeld via beheer of door later maatregelen te nemen. Zo heeft de provincie Drenthe niet bij voorbaat vastgelegd welke natuur eigenaren moeten realiseren, maar is dit afhankelijk van de doelen van de initiatiefnemer. Prolander toetst dit wel aan Natuurdoelenkaart 2040, waar op lange termijn naartoe moet worden gewerkt.

Er is ook verschil tussen provincies in wie de inrichting organiseert en coördineert. Als de nieuwe natuur in een gebiedsproces wordt gerealiseerd, is de coördinatie van de inrichting ook vaak in handen bij de trekker van dit gebiedsproces. Als de provincie eigenaar is van de grond dan verkoopt de provincie de grond meestal pas aan de eindbeheerder nadat er is ingericht. Een belangrijk motief voor provincies om het gebied zelf in te richten is om te waarborgen dat de kwaliteit goed is, maar ook omdat het daarmee rekening kan houden met andere belangen. Ook kan inrichting door de provincie voordelig zijn omdat de provincie – als overheid – geen btw hoeft te betalen (21%). Uit de gesprekken komt naar voren dat het per provincie lijkt te verschillen hoe de belastingdienst de btw-plicht handhaaft. Zo geeft de provincie Utrecht aan geen btw te hoeven betalen, terwijl de provincie Friesland dit wel zegt te moeten doen. De provincies achten het wenselijk dat hier op landelijk niveau meer eenduidigheid over komt. Andere provincies leggen niet alleen bij zelfrealisatie maar ook bij grondverwerving de verantwoordelijkheid voor inrichting bij de grondeigenaren, en dragen grond al over voor er is ingericht. Vooral de TBOs zijn volgens provincies goed in staat om gebieden zelf in te richten, hoewel het hen soms wel ontbreekt aan capaciteit. Provincies geven ook aan dat het voor particu-

⁴ Met een gedoogplicht kan de provincie ervoor zorgen dat bepaalde maatregelen kunnen worden uitgevoerd, ongeacht de toestemming van de eigenaar. Het gaat hier om activiteiten die geen onteigening rechtvaardigen en waarbij de belangen van de rechthebbende – in verhouding tot het publieke doel – nauwelijks worden geschaad (www.infomil.nl). Het voordeel van de gedoogplicht ten opzichte van onteigening is dat het minder heftig en vergaand is, het de eigenaren volledig schadeloos kan stellen, en dat er een snellere doorlooptijd is.

⁵ Bij aanschrijving kan de provincie een partij aanschrijven dat hij een bepaalde handeling moet nalaten (bv. bemesting).



Heide en duinen zijn natuurtypen op de beheertypenkaart

lieren vaak lastiger is om de inrichting zelf op te pakken. Samenwerking met of ondersteuning door TBOs of natuurcollectieven, soms met bemiddeling door de provincie, kan dan wenselijk zijn.

Wanneer inrichting plaatsvindt is afhankelijk van het gebied en de precieze natuurdoelen. Als waterhuishouding een belangrijke rol speelt kan dat vaak pas als het hele beoogde nieuwe natuurgebied is verworven door partijen die er natuur van willen maken. In andere gevallen is uitstel niet nodig en kan de eigenaar (of provincie) de grond inrichten zodra de afwaardering van de grond is geregeld. Provincies geven aan dat er problemen met inrichten kunnen ontstaan als het moet worden uitgesteld omdat een aantal percelen nog niet verworven zijn. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over wanneer de eigenaar de grond moet gaan inrichten. Hierdoor blijft de grond soms nog lang in agrarisch gebruik, ook nadat er al is afgewaardeerd. Dit voortgaande agrarische gebruik kan leiden tot verslechtering van de natuurwaarden van een gebied. Dit lijkt vooral te spelen bij graslanden in particulier beheer. Verschillende provincies zitten daarom met de vraag hoe inrichting alsnog kan worden afgedwongen en proberen hier nu beter op in te spelen, bijvoorbeeld door extra contractuele verplichtingen op te nemen. Zo verkoopt de provincie Friesland haar provinciale grond altijd met een kwalitatieve verplichting, waarin is opgenomen dat eigenaren verplicht zijn om mee te doen met inrichting op het moment dat het omliggende gebied wordt ingericht.

Beheer en kwaliteitsverbetering van bestaande natuurgebieden

Provincies zijn sinds de decentralisatie ook verantwoordelijk voor het instandhoudingsbeheer ('beheer') en kwaliteitsverbetering van de bestaande natuurgebieden in het natuurnetwerk. Bij kwaliteitsverbetering gaat het om het verbeteren van de biotische en abiotische omstandigheden. De belangrijkste instrumenten voor provincies om te

sturen op beheer van natuur (dat binnen het natuurnetwerk valt) zijn het natuurbeheerplan en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SNL). Het natuurbeheerplan beschrijft de belangrijkste provinciale doelen en bestaat uit een beheertypenkaart en een ambitiekaart. Op de beheertypenkaart hebben provincies gedetailleerd vastgelegd welke natuur aanwezig is (soms per ha, soms per regio) en aan deze natuurtypen zijn beheersubsidies gekoppeld. Terreinbeherende organisaties en particulieren kunnen via het SNL-subsidiestelsel voor zes jaar subsidie aanvragen voor het op de beheertypenkaart aangegeven natuurtype. Provincies herzien deze kaarten elk jaar. Ze voegen dan nieuw gerealiseerde natuur toe en kunnen ook de bestaande natuurtypen wijzigen, al dan niet op aanvraag van de beheerder. De ambitiekaart geeft de gewenste natuur op de lange termijn weer. Eigenaren kunnen subsidie aanvragen om die natuur alsnog te realiseren als daar functieveranderingen voor nodig zijn.

Provincies verschillen in hoe ze de totstandkoming van de beheerkaarten organiseren. Grofweg kunnen we drie sporen onderscheiden: (1) de provincie neemt oude kaarten over (van DLG/RVO/provincie); (2) de provincie maakt nieuwe kaarten op basis van aangevraagde beheersubsidies; of (3) de provincie maakt nieuwe kaarten op basis van een inventarisatie onder eigenaren welke natuur er aanwezig is op hun terrein. Provincies die oude kaarten (van voor de decentralisatie) hebben overgenomen komen er achter dat deze niet altijd goed kloppen met de aanwezige natuur. Zij zijn dan ook begonnen met het alsnog herijken van de kaarten.

Een deel van de natuur in het natuurnetwerk is in handen van partijen die geen subsidie krijgen zoals Rijkswaterstaat, waterschappen en gemeenten. Dat maakt sturing door de provincie lastig. In de praktijk stimuleren enkele provincies in deze gebieden een goede kwaliteit van de natuur door afspraken te maken met de eigenaren.



Kwaliteitsbeoordeling in het veld

Monitoring en handhaving op beheer

Om te kunnen oordelen of beheer adequaat is en natuurdoelen worden gerealiseerd, is monitoring van soorten een belangrijk instrument. Daarnaast wordt jaarlijks met alle beheerorganisaties 'het goede gesprek' gevoerd waarin de provincie en beheerder ervaringen uitwisselen over de voortgang van de realisatie van natuurdoelen. Alle provincies maken voor de monitoring van het natuurbeheer gebruik van de landelijke vastgestelde monitoringsystematiek, afgesproken in 2014. Gecertificeerde natuurbeheerders zijn zelf verantwoordelijk voor de monitoring en krijgen hier subsidie voor. Alle provincies zien dat de nieuwe systematiek van monitoring op gang komt maar zien nog wel de nodige uitdagingen en verbeterpunten. Zo blijkt de systematiek in de praktijk erg tijdrovend te zijn – en levert het een dermate hoeveelheid aan data op dat het een uitdaging is om deze te kunnen duiden en het overzicht te houden. Om de vinger aan de pols te kunnen houden, gaan vrijwel alle provincies daarom ook op werkbezoek in de gebieden ('schouwen'). Ook voeren enkele provincies steekproeven (bv. Noord-Holland) of een kwaliteitsinventarisatie (bv. Utrecht) uit en gaan zij bij beheerders op bezoek als zij meldingen binnenkrijgen over dat het beheer niet adequaat is (bv. Friesland).

Indien in bepaalde gebieden de aanwezige natuurkwaliteit niet overeenkomt met de verwachtingen (bv. achterstallig beheer), of als de kwaliteit van een gebied achter

uit gaat, kunnen de provincies optreden. Zij hanteren daarbij verschillende, vaak opeenvolgende, stappen. Zo wordt tijdens het zogenaamde 'goede gesprek' met de beheerder bekeken waar de oorzaak ligt. Soms blijkt uit de gesprekken dat de omstandigheden eigenlijk niet geschikt zijn voor het gewenste natuurdoeltype en wordt er gekeken of er maatregelen kunnen worden genomen om de omstandigheden te verbeteren, of dat het misschien beter is een ander type natuur te realiseren. In het laatste geval kan de subsidie voor het natuurdoeltype na afloop van de contractperiode (van zes jaar) worden aangepast. Wanneer blijkt dat het beheer niet adequaat is, bijvoorbeeld door gebrek aan kennis door beheerder, krijgt de eigenaar de kans de natuur te herstellen en het beheer te verbeteren. Ook organiseren provincies kennisuitwisseling tussen beheerders of brengen ze de beheerder in contact met partijen die de kennis wel hebben. Zo werkt de provincie Gelderland in overleg met beheerders aan het faciliteren van de kennisverwerving over beheer van kruidenrijke akkers en is de provincie Noord-Holland een masterclass aan het voorbereiden om de kwaliteit van het weidevogelbeheer te verbeteren.

Als beheerders geen vordering maken in het herstel van natuur of verbeteren van beheer kunnen provincies overgaan op daadwerkelijke handhaving. Over het algemeen zijn provincies hier nog wel terughoudend in omdat het beheer van oudsher is gebaseerd op vertrouwen in beheerders en ook nog weinig ervaring is opgedaan met handhaving. Ook is in de praktijk niet altijd duidelijk of een achteruitgang in kwaliteit met de inzet/het beheer van de beheerder samenhangt of te maken heeft met externe omstandigheden. Provincies die wel willen optreden, vragen zich af hoe zij dit het best kunnen doen en bij hen hangt de inzet vaak af van de precieze situatie. Bijvoorbeeld als de beheerder maatregelen die ooit voor natuur zijn genomen ongedaan heeft gemaakt (bv. dichtgooien van sloten) of hij activiteiten verricht die niet zijn toegestaan (bv. bemesten of beweiden) wordt verordend dat deze maatregelen respectievelijk worden hersteld of gestopt.

Daarnaast kan de provincie beheersubsidies verlagen of terugvorderen. In het ergste geval kan de provincie overgaan tot ontbinding van de subsidiebeschikking. Als er sprake is geweest van afwaardering van de grond kan de provincies deze subsidie ook terugvorderen, en ontvangt de beheerder bovendien een boete. Terugvordering van financiering vraagt echter wel om dossieropbouw, iets wat niet alle provincies tot nog toe doen en waar in het kader van natuurbeheer weinig ervaring mee is. Alhoewel het tot een dergelijke handhaving nog niet is gekomen, zijn enkele provincies wel bezig met de voorbereiding van de eerste handhavingprocedures.

Kwaliteitsverbetering bestaande natuur binnen het natuurnetwerk

Alhoewel provincies zich de afgelopen periode vooral hebben gericht om nieuwe natuur te realiseren, beginnen zij nu ook steeds meer aandacht te besteden aan het vergroten van de kwaliteit van de bestaande natuur. De ambitiekaart wordt door veel provincies gebruikt om sturing te geven aan het realiseren van kwaliteitsverbetering in bestaande natuur. Nog niet in alle bestaande natuurgebieden is de natuur(kwaliteit) gerealiseerd die daar volgens de ambitiekaart moet komen. In alle provincies kunnen beheerders van gebieden die minder dan tien jaar geleden zijn ingericht een subsidie aanvragen om de kwaliteit van bestaande natuur te verbeteren (Subsidie Kwaliteitsimpuls natuur en landschap, SKNL). Een enkele provincie heeft naast de SKNL-subsidie ook provinciaal geld beschikbaar gesteld voor aanvullende kwaliteitsverbeteringen (bv. provincie Groningen).

Naast de SKNL-regeling voor kwaliteitsverbetering hanteren de provincies verschillende instrumenten om de kwaliteit in bestaande natuur te verbeteren, zoals:

- uitvoeren instrumenten binnen het Programma Aanpak Stikstof (PAS),
- instrumenten gericht op verdrogingsbestrijding en waterkwaliteit (buiten PAS),
- soortenbeleid.

Provincies richten zich bij het verbeteren van milieu- en watercondities met name op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, de zogenaamde PAS-gebieden. Voor het behouden (en herstel) van de natuurwaarden in deze gebieden is het nodig dat de hoeveelheid stikstof omlaag gaat. Het Programma Aanpak Stikstof is een landelijk programma gericht op het verminderen van stikstofdepositie met bronmaatregelen en het bestrijden van de effecten van stikstofbelasting met herstelmaatregelen. Voor dit programma hebben provincies voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden middels een gebiedsanalyse in kaart gebracht wat de stikstofbelasting is en welke herstelmaatregelen er nodig zijn om dat natuurkwaliteit op peil te krijgen (bv. verbeteren hydrologische toestanden of herstelbeheer door plaggen of maaien). De maatregelen zijn vervolgens opgenomen in het beheerplan dat voor elk Natura 2000-gebied moet worden opgesteld.

Voor de meeste gebieden ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van beheerplannen bij de provincie. Voor enkele gebieden van nationaal belang heeft het Rijk het beheerplan opgesteld. De verantwoordelijkheid voor de realisatie van beheerplannen ligt bij de provincie. Deze hebben voor het uitvoeren van de beheerplannen verschillende strategieën. De te nemen maatregelen worden daarbij altijd uitbesteed aan bijvoorbeeld TBOs, waterschap of ingenieursbureaus. De financiering loopt dit via

een subsidieregeling of via opdrachten waarbij vaak een uitvoerder per gebied wordt aangewezen die vervolgens de maatregelen voor het hele gebied uitvoert. Naast de uitvoering van beheerplannen, benutten provincies ook KRW-maatregelen om de watercondities in PAS-gebieden te verbeteren. In PAS-gebieden is hierdoor extra geld beschikbaar om deze herstelmaatregelen uit te voeren en daardoor voor kwaliteitsverbetering van de bestaande natuur.

Hydrologische condities zijn in veel gebieden bepalend voor de mogelijkheden voor natuur. Voor verschillende typen natuur vormen waterkwaliteit en -kwaliteit een probleem voor instandhouding en is er (naast de PAS) beleid ontwikkeld om dit aan te pakken. Zo hebben de provincies Utrecht en Flevoland een programma opgesteld om verdroging van natuurgebieden te bestrijden (Utrecht, top-gebieden; Flevoland, antiverdrogingsprogramma). Om de waterkwaliteit te verbeteren, kijken provincies samen met waterschappen naar maatregelen, onder andere in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Enkele provincies hebben met de waterschappen afspraken gemaakt over het verdelen van de lasten als er hydrologische maatregelen worden genomen die bijdragen aan zowel natuurdoelen als KRW-doelen (bv. Noord-Holland, Utrecht).

Een aantal provincies heeft ook instrumenten rondom soortenbeleid opgesteld dat medebepalend is voor de invulling van natuur in het natuurnetwerk. Door bedreigde of typische 'icoonsoorten' voor de provincie en habitat te koppelen aan specifieke gebieden trachten ze optimale condities in die gebieden te realiseren. Daarbij staat een soort altijd symbool voor leefgebieden en andere aandachtsoorten. De gedachte is dat maatregelen voor icoonsoorten ook een positief effect hebben op de kwaliteit van hun leefgebieden en op andere aandachtsoorten. Provincies geven verschillend invulling aan hun soortenbeleid, ze hanteren een subsidieregeling voor maatregelen (Groningen, Overijssel, Zuid-Holland), schenken



Provincies zoeken naar manieren om natuurvriendelijk te ondernemen rond het nationale natuurnetwerk

aandacht voor soortenbehoud via het leefgebiedenbeleid (Noord-Brabant), of maken extra geld vrij voor verbeterprogramma's voor gebieden waarin veel aandachtsoorten voorkomen (Utrecht).

Schilbeleid: Realisatie en kwaliteitsverbetering natuur buiten het natuurnetwerk

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



Sommige provincies nemen extra maatregelen voor bijzondere soorten

groene natuur' in Limburg en de 'zone ondernemen met natuur en water' in Overijssel. Andere provincies bieden binnen het natuurnetwerk mogelijkheden om, vaak aanvullend aan de VHR-/Natura 2000-doelen, natuur te realiseren (Noord-Brabant, Gelderland, Flevoland, Limburg), of nodigen partijen uit om provincie-breed natuur te ontwikkelen (Flevoland).

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

De eerste variant richt zich vooral op agrarische ondernemers rondom het natuurnetwerk. De provincie Flevoland en Gelderland trachten zulke zones te creëren. Op basis van onderzoek en overleg met agrarische collectieven heeft de provincie een aantal kansrijke gebieden aangewezen voor agrarisch natuurbeheer, die ook als buffer kunnen fungeren rond bosgebieden en kunnen zorgen voor meer natuurlijke overgangen tussen bos en akker. Ook de provincie Zeeland stimuleert agrarisch natuurbeheer in specifieke zones (buiten het natuurnetwerk), bijvoorbeeld via pacht van terreinbeheerders of agrarische collectieven.

Daarnaast kan door zones voor natuurinclusief ondernemerschap te realiseren een buffer worden gecreëerd voor de natuur. Natuurinclusief ondernemen is een breed begrip waarbij combinaties worden gezocht tussen natuur en andere maatschappelijke en economische functies en dat kan bijdrage aan economische groei die is gebaseerd op het duurzaam benutten van 'natuurlijk kapitaal'. Natuurinclusieve landbouw valt hier ook onder. Provincies kunnen natuurinclusief ondernemen op verschillende manieren stimuleren, bijvoorbeeld met 'natuur op uitnodiging', groen-voor-rood regelingen, financiële compensatie of het bieden van organisatorische ondersteuning. Beleid om dergelijke zones te realiseren, kan zich richten op een brede doelgroep: agrariërs, (recreatie)ondernemers, burgerinitiatieven of andere maatschappelijke organisaties. Bij natuur op uitnodiging worden partijen uitgenodigd om natuur te realiseren. Bij rood-voor-groen regelingen worden vergunningen voor nieuwbouw gekoppeld aan een verplichte private bijdrage aan natuur en landschap (Utrecht, Overijssel).

Een voorbeeld van een provincie die een zone voor natuurinclusief ondernemen wil realiseren, is de provincie Noord-Brabant. De provincie heeft samen met de boeren- en tuindersvereniging ZLTO het concept Ondernemend Natuurnetwerk ontwikkeld, waar zowel agrariërs als andere ondernemers (bv. particuliere landgoedeigenaren,

recreatiebedrijven) de kans krijgen om grond in eigen beheer te blijven gebruiken en natuurinclusieve verdienmodellen te ontwikkelen. De provincie biedt financiële ondersteuning voor de gedeeltelijke afwaardering van de grond (maximaal 50%) en inrichtingskosten (50%), maar de ondernemers komen niet in aanmerking voor een jaarlijkse beheervergoeding. Door een kwalitatieve verplichting worden afspraken over de status en het gebruik van de grond vastgelegd (bv. geen mest of bestrijdingsmiddelen gebruiken). Ook de provincie Zeeland wil de negatieve effecten van de landbouw op natuur reduceren door het stimuleren van natuurinclusiviteit. Het zet in op het creëren van multifunctionele bufferzones, waar duurzame agrarische verdienmodellen worden ontwikkeld/aangepast agrarisch gebruik plaats gaat vinden.

Alhoewel de beleidsmogelijkheden in de randzones van het natuurnetwerk breed zijn, staat veel beleid nog in de kinderschoenen en komt het lastig van de grond. Momenteel is er nog weinig animo omdat het voor partijen financieel nog niet aantrekkelijk is en het een uitdaging is om rendabele bedrijfsmodellen en arrangementen te ontwikkelen.

Uitdagingen omtrent beheer en kwaliteitsverbetering

De betaalbaarheid van het beheer is een onderwerp waar meer provincies zorgen en vragen over hebben (zoals Limburg, Groningen, Friesland). Zij zien dat de kosten van het beheer voor provincies toenemen omdat er steeds meer natuurnetwerk bijkomt en omdat provincies ook kwaliteitsverbetering (en dus vaak duurdere beheerpakketten) in bestaande natuur willen realiseren. Hierdoor ontstaan in een aantal provincies spanningen tussen de wens om natuurkwaliteit te verbeteren enerzijds en kostenbeheersing op lange termijn anderzijds. Ook neemt de financiële druk voor sommige provincies toe doordat de jaarlijkse beheervergoedingen worden verhoogd voor de beheertypes waar zij relatief veel van hebben (bv. Groningen). Enkele provincies gebruiken nu inrichtingsgeld om de tekorten in het beheer te dekken. Dit kan op termijn leiden tot tekorten voor de realisatie van nieuwe natuur. Een mogelijke oplossing is de inzet van extra provinciale middelen voor beheer. Dit is echter sterk afhankelijk van de politieke context.

Sommige provincies willen niet meer uitgeven aan beheer dan de beschikbare middelen voor beheer in het Provinciefonds (bv. Friesland, Zeeland). Andere provincies hebben daar minder moeite mee (bv. Noord-Brabant, Gelderland). Om meer grip te krijgen op de kosten zijn enkele provincies bezig met het herijken van prognosemodellen van kosten beheer (bv. Overijssel), kijken zij kritisch naar de kwaliteit van het beheer en handhaving

(zie boven) en worden alternatieve oplossingen verkend (bv. alternatieve beheervormen die effectiever en efficiënter kunnen worden uitgevoerd zodat er een lagere beheersubsidie voor nodig is, bv. Limburg). Aan de andere kant is er de wens vanuit provincies om met het Rijk te kijken naar de toegezegde middelen voor beheer en de verdeling daarvan.

Tot slot dreigt er versnippering in het beheer doordat, in het kader van Europese regelgeving rondom open aanbesteding en gelijkberechtiging, iedereen natuur mag kopen en beheren. Hierdoor ontstaan er situaties waarbij er veel verschillende eigenaren zijn in een aaneengesloten gebied. Als reactie hierop wil een aantal provincies (bv. Utrecht en Gelderland) in overleg met TBO's kijken of ze de gebieden kunnen herverdelen zodat beheerders meer aaneengesloten gebieden beheren, dat bespaart kosten en maakt het beheer eenduidiger. Anderzijds zie je dat natuureigenaren ook zelf initiatief nemen door het beheer onderling aan elkaar uitbesteden of elkaar daarin ondersteunen, bijvoorbeeld een TBO die een stuk natuur van een particulier of een andere TBO beheert. Soms moedigt de provincie dit ook aan of bemiddelt de provincie tussen beheerders.

Vergroten maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

Alle provincies hebben de ambitie om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten. Anders dan de ambitie 'verbeteren biodiversiteit door het vergroten en beheer van het natuurnetwerk' zijn er vaak geen concrete provinciale doelstellingen of expliciete opgaven geformuleerd⁶. De meeste provincies hebben wel globale doelen geformuleerd rondom het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, in een natuurvisie of een ambitiesdocument. Dit doen ze vaak in het kader van de nieuwe Omgevingsvisie. Momenteel zijn Friesland en Zeeland nog bezig met het opstellen of herformuleren van hun visie voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.

De provincies hebben een breed scala aan doelen met hun beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Deze doelen zijn voor een deel vooral instrumenteel omdat ze gericht zijn op het vergroten van de mogelijkheden om biodiversiteit te verbeteren. Enkele voorbeelden hiervan zijn dat provincies verwachten dat de maatschappelijke betrokkenheid het draagvlak en/of de legitimiteit van het natuurbeleid vergroot of verwachten vanuit de maatschappij financiële ondersteuning voor natuurmaatregelen. Andere ambities zijn van een principiële aard, bijvoorbeeld welzijn van de bevolking of een gedeelde zorg voor de natuur. Provincies verwachten dan bijvoorbeeld dat gebruik en beleving van natuur het welzijn van mensen vergroot. Een opvallende ontwikke-

⁶ In enkele provincies vertalen ze deze ambitie in concrete doelstellingen zoals in termen van het aantal te ondersteunen initiatieven (bv. Overijssel).

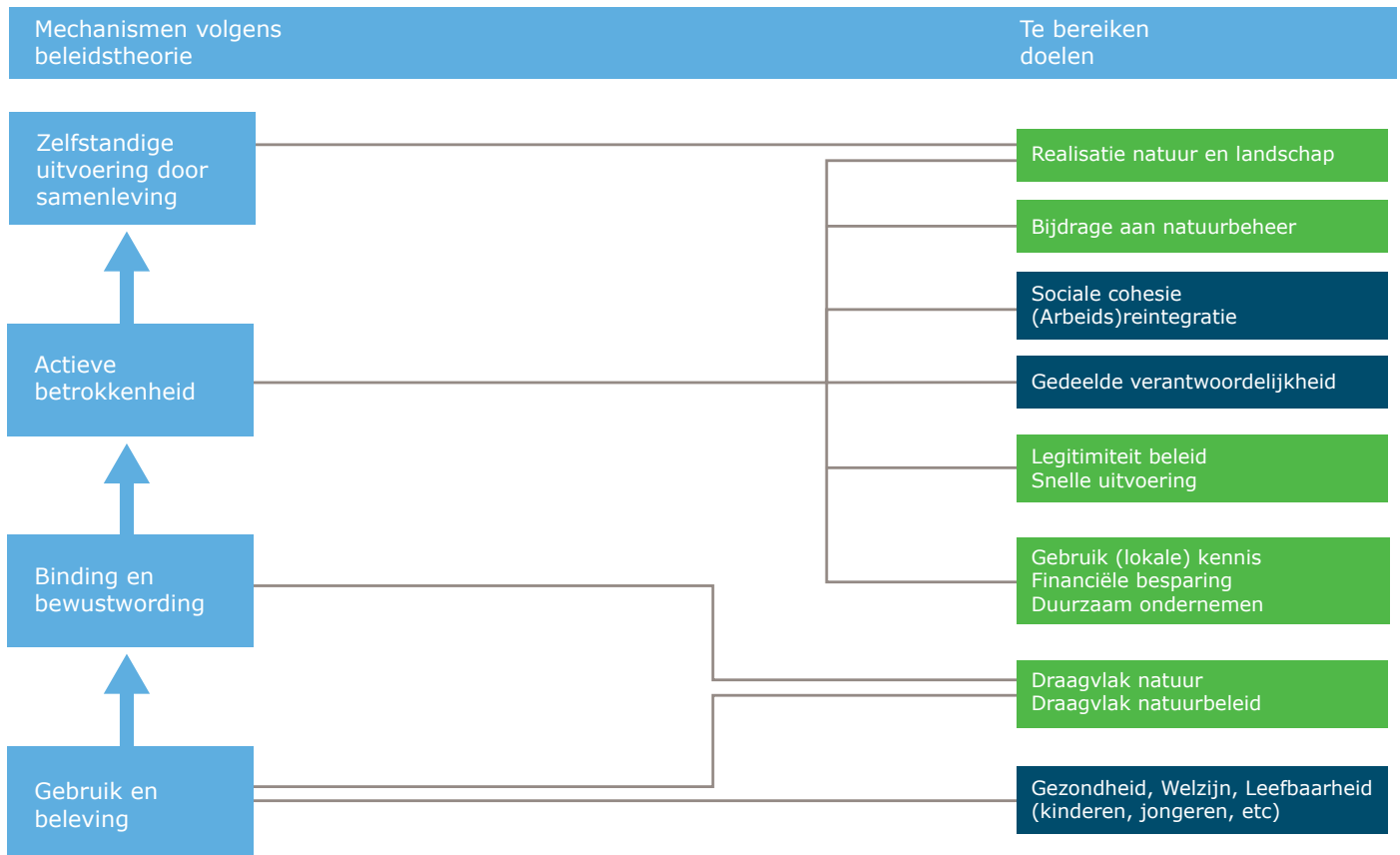
ling is dat een aantal provincies welzijn en gezondheid als nieuwe ambitie benoemen. Zo streeft Utrecht naar het verhogen van de belevingswaarde en beleving van natuur omdat ze verwachten dat dit positieve effecten op welzijn kan hebben. In een paar provincies maakt men duidelijk onderscheid tussen maatschappelijke betrokkenheid van burgers en die van bedrijven, waarbij activiteiten richting burgers valt onder de noemer Maatschappelijke betrokkenheden voor bedrijven onder Natuur en Economie. In andere provincies is deze scheidslijn er niet.

In figuur 3 zijn de diverse doelen rondom maatschappelijke betrokkenheid van de provincies weergegeven. Provincies hebben verschillende veronderstellingen over hoe ze maatschappelijke betrokkenheid bij natuur kunnen realiseren en hoe ze met maatschappelijke betrokkenheid hun beoogde doelen kunnen bereiken. Een andere veronderstelling is bijvoorbeeld dat als mensen vaker in aanraking komen met de natuur, dat zij er dan een binding mee krijgen en zich dan daardoor ook actief willen gaan inzetten voor natuur. Of de veronderstelling dat het stimuleren van activiteiten van de jeugd in de natuur later tot natuur-betrokken burgers zal leiden. Deze



Figuur 3 Doelen van het provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid

■ Betrokkenheid als middel voor natuurbeleid
 ■ Betrokkenheid als middel voor andere maatschappelijk doel



Figuur 4 Beleidstheorie achter het provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid

veronderstellingen hebben een nauwe relatie met de strategie die een provincie ontwikkelt om maatschappelijke betrokkenheid te vergroten. De verschillende veronderstellingen achter het beleid (beleidstheorie) staan in figuur 4.

Beleidsstrategieën

We kunnen twee beleidsstrategieën onderscheiden om maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te stimuleren: (1) het stimuleren van gebruik en beleving van natuur, en (2) het stimuleren van actieve betrokkenheid bij natuur (zie ook figuur 4).

We constateren dat provincies nog niet altijd expliciet maken hoe de ingezette beleidsstrategieën precies relateren aan deze doelen.

De eerste beleidsstrategie richt zich op het stimuleren en duurzaam gebruik en beleving van natuur. Naast biodiversiteitsdoelen, streven provincies in het natuurbeleid ernaar dat de natuur beleefbaar is en door mensen gebruikt kan worden. Daartoe moet de natuur een hoge belevingswaarde hebben, landschappelijk en recreatief aantrekkelijk zijn en voorzieningen voor recreatie hebben.

Naast een duurzaam gebruik en beleving van natuur, streven provincies ernaar om burgers ook te stimuleren zelf een actieve rol op zich te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door een bijdrage te leveren aan natuurbeheer of zelf natuur(waarden) en groen te realiseren, vaak dichtbij huis. De provincies zetten voor het stimuleren van beleving van natuur en voor vergroten van de actieve betrokkenheid deels dezelfde en deels verschillende instrumenten en organisatievormen in. Globaal zijn er een aantal instrumenten en organisatievormen te onderscheiden.

Instrumenten en organisatievormen

We onderscheiden vier instrumenten (zie ook figuur 4b). Vrijwel alle provincies bieden structurele financiering aan actoren die vrijwilligers en burgers ondersteuning geven. Een aantal provincies kiest ervoor om directe ondersteuning te geven aan maatschappelijke actoren middels een subsidieregeling. Daarnaast zetten provincies planologische instrumenten in voor initiatiefnemers die zelf met natuur aan de slag willen (natuur op uitnodiging). Ook stimuleren zij bij het uitgeven van vergunningen en ontheffingen dat initiatiefnemers bijdragen om een ecologische plus te realiseren, met name bij grotere initiatieven zoals woningbouw (groen-voor-rood) of energiemaatregelen. Als laatste ontwikkelen alle provincies communicatieve instrumenten voor hun beleid rondom maatschappelijke betrokkenheid zoals het organiseren van workshops en kennisdagen, websites en netwerkopbouw.

Er zijn verschillende organisatievormen te onderscheiden zoals het organiseren van maatschappelijke betrokkenheid via intermediaire organisaties, of via de opbouw van en eventueel deelname van provincies aan netwerken of middels een rechtstreekse vaak individuele adviesrol van provinciale medewerkers aan maatschappelijke actoren. Via deze instrumenten en organisatievormen richten provincies zich thematisch op het activeren, stimuleren en ondersteunen van bepaalde actorgroepen. De actorgroepen waar de provincies zich met hun beleid op richten zijn uiteenlopend: burgers/ burgerinitiatieven, vrijwilligers, jeugd (direct of via scholen), cliënten uit de gezondheidszorg/ welzijnssector, en ondernemers.

Hierna geven we een beknopt overzicht van de meest voorkomende instrumenten, de organisatievormen die provincies daarbij hanteren en de betrokken actoren die ze daarmee willen bereiken.

Structurele financiering via intermediaire organisaties

Vrijwel alle provincies realiseren maatschappelijke betrokkenheid indirect, via structurele financiering aan intermediaire organisaties die vaak al lang actief zijn op het gebied van natuurbescherming en/of het raakvlak van natuur en maatschappij, zoals IVN natuureducatie, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Milieufederaties, Landschapsbeheer en/of de Landschappen. Dit is de meest toegepaste strategie. De meeste provincies geven intermediaire organisaties een jaarlijkse of meerjarige subsidie op basis van een voorgesteld programma van activiteiten. Structurele financiering verloopt soms ook door contracten voor uitbesteding van taken, denk aan burgers met een groenbeheercontract, of burgerinitiatieven, zoals de vereniging Markdal (in Noord-Brabant) met haar uitvoeringscontract voor het natuurnetwerk. Met gemeentes gaat men vaak een samenwerkingsverband aan waarbij initiatieven door beide partijen ondersteund worden.

De achterliggende gedachte voor werken met intermediaire organisaties is dat zij gezien hun netwerk, kennis en lokale aanwezigheid goed in staat zijn om lokale betrokkenheid te realiseren. Een aantal provincies geeft expliciet aan dat ze voor het ondersteunen van burgerinitiatieven en vrijwilligers en natuureducatie vooral een rol zien voor deze intermediairs, en de provincie geen direct sturende, maar enkel een indirect faciliterende rol in wil nemen (bv. Noord-Holland en Drenthe).

Het bieden van structurele financiering aan intermediaire organisaties is niet nieuw binnen het natuurbeleid; provincies ondersteunen intermediairs op deze manier al lang. We zien wel vernieuwing de laatste jaren, vaak in gang gezet door de bezuinigingen van enkele jaren geleden. Zo regelen de intermediaire organisaties aanvullende maatschappelijke financiering voor projectideeën

(bv. in Gelderland en Limburg). Verspreid over de provincies zijn er programma's voor alle actorgroepen die door de intermediaire organisaties, in samenwerking met, of ondersteund door de provincies worden uitgevoerd. Wel zijn er verschillen tussen de provincies op welke actorgroep de focus ligt, bijvoorbeeld op vrijwilligers of burgerinitiatieven. Met name het ondersteunen van vrijwilligers in de natuur gebeurt veel via intermediaire organisaties (bv. IVN, Milieufederaties en Landschapsbeheer, TBOs). Deze vrijwilligers zijn veelal actief in reeds bestaande organisaties die natuur beheren en monitoring van natuurwaarden en soorten uitvoeren, en actief zijn met natuureducatie of natuurbeleving in natuurgebieden. Enkele provincies hebben een subsidieregeling om burgerinitiatieven te faciliteren die loopt via intermediairs. Utrecht financiert een voucherregeling voor burgers die door intermediairs wordt uitgevoerd in het project Groen aan de Buurt.

Open provinciale subsidieregeling voor groene burgerinitiatieven

Een deel van de provincies stuurt rechtstreeks op maatschappelijke betrokkenheid via het aanbieden van een open subsidieregeling of incidentele financieringsvormen. Deze vormen van financiering zijn vooral gericht op groene burgerinitiatieven, maar ook intermediaire organisaties kunnen hier voor in aanmerking komen om daarmee burgerinitiatieven te ondersteunen. De primaire doelgroep van dit instrument zijn echter burgers die zelf in hun eigen omgeving actief zijn of willen worden. De focus kan hierbij liggen op verschillende activiteiten: (1) aanleg en beheer van groen en natuur in de buurt of woonomgeving of (2) beleving en/of educatie van natuur in de buurt. Soms proberen provincies via dergelijke regelingen ook andere actoren dan groene burgerinitiatieven te betrekken bij natuur, zoals vrijwilligers, jeugd, scholen en cliënten in de gezondheidszorg.

De financiële bijdrage van provincies varieert van kleine bedragen voor een event of gereedschap, tot financiële



Provincies stimuleren beleving en/of educatie van natuur in de buurt

ondersteuning om natuur te realiseren en te beheren, het inhuren van deskundigheid, of events gericht op kennisverspreiding. Provincies organiseren dit op verschillende manieren, via een provinciale subsidieregeling (bv. Groningen) of het organiseren van prijsvragen (bv. Utrecht). In sommige provincies is er een regeling die niet wordt gefinancierd met budget uit het natuurbeleid, maar waar wel groene burgerinitiatieven aan mee kunnen doen (bv. Friesland en Drenthe). Enkele provincies financieren alleen incidenteel projecten rond maatschappelijke betrokkenheid, zoals Limburg en Flevoland. Een enkele provincie geeft ook intermediaire organisaties alleen subsidie op projectbasis, bijvoorbeeld Noord-Holland. Een aantal provincies ondersteunt initiatiefnemers door ze door te geleiden naar andere financieringsmogelijkheden of door ze in contact brengen met relevante partijen (bijvoorbeeld grondeigenaren, gemeenten of TBO), door kennisuitwisseling te organiseren, of het bieden van een podium voor initiatieven.

Natuur op uitnodiging

Verschillende provincies nodigen partijen uit om zelf met ideeën voor natuurontwikkeling te komen en zelf natuur te realiseren, en meestal gebeurt dit via Natuur op uitnodiging, een instrument binnen de uitnodigingsplanologie. De focus ligt hierbij meer op bedrijven en particulieren met grond dan op burgers of de bestaande natuur- en milieuorganisaties. De rol van de provincie is het geven van globale kaders, (reactief) faciliteren van initiatieven, planologische ruimte, bieden van cofinanciering, of het aandragen van expertise. Verschillende provincies hanteren dit beleid in een zone rondom het natuurnetwerk, waarbinnen zij particulieren uitnodigen om natuur te realiseren ('vaak onder de noemer van schilbeleid'). Maar Natuur op uitnodiging kan ook wat breder worden opgevat. Zo is het programma Nieuwe Natuur in Flevoland een vorm van Natuur op uitnodiging waarbij de provincie projecten ook financiering en grond aanbiedt buiten de zone om het natuurnetwerk. De focus kan hier liggen op verschillende partijen, zoals particulieren, landgoederen en (agrarische) ondernemers.

Communicatieve instrumenten

Veel provincies hanteren ook een breed scala aan communicatieve instrumenten, zoals (1) het organiseren van bijeenkomsten, workshops en kennisdagen, (2) het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal en websites, en (3) stimuleren van netwerkopbouw. Deze instrumenten worden vaak in samenwerking met maatschappelijke organisaties, gemeenten, of andere partners geïmplementeerd. Het stimuleren van samenwerkingen tussen partijen is iets dat veel provincies doen. Zodoende zijn er samenwerkingsverbanden en netwerken ontstaan op thema's als natuur en jeugd, natuur en gezondheid en groen en ondernemers. Ook samenwerkingen en kennisuitwisseling tussen gemeenten of maatschappelijke

organisaties worden door enkele provincies gestimuleerd. Zo heeft Zuid Holland samen met IVN het netwerk 'Groen aan de burger' geïnitieerd om kennisuitwisseling tussen gemeenten over burgerinitiatieven te stimuleren. Naast bovengenoemde vormen van proactieve communicatie, kan er ook een meer reactieve benadering worden onderscheiden die zich richt op de omgang met 'boze' of kritische burgers. Dit gaat met name over de afhandeling en reactie van de provincie wanneer zich conflicten voordoen rondom natuurbeheer. Bij zulke conflicten zijn er vaak verschillende visies over natuurbeheer aanwezig, tussen de visie van de overheid/provincie en van burgers, van experts en burgers, of tussen verschillende groepen burgers, overheden en experts. Een recent voorbeeld is het maatschappelijk verzet tegen het beheer van de Oostvaardersplassen waarbij verschillende visies over het gewenste natuurbeheer spelen.

Veel provincies proberen maatschappelijk verzet te voorkomen door burgers en maatschappelijke partijen nauw te betrekken bij het opstellen van hun natuurbeleid en uitgebreidere vormen van inspraak dan voorheen te organiseren (bv. Zuid-Holland).

Eerste ervaringen

De eerste inzichten in de ervaringen van provincies met de beschreven beleidsstrategieën geven een wisselend beeld. Het is voor de provincies tot nu toe nog lastig om uitspraken te doen over het succes van de strategieën in termen van maatschappelijke betrokkenheid. In een aantal provincies lukt het om nieuwe of meer maatschappelijke actoren te betrekken bij natuur, in verschillende vormen. In enkele provincies zijn er veel aanmeldingen van initiatieven voor de opengestelde subsidieregeling of bij intermediaire organisaties die de regeling beheren, en is de subsidie amper toereikend (bv. Utrecht 'Groen aan de Buurt' en Overijssel regeling Natuur en Samenleving). In andere provincies met subsidieregelingen direct bij de provincie zijn er echter nog niet veel aanmeldingen. Wel is de bestuurlijke betrokkenheid bij het onderwerp in een aantal provincies groot.

Er komen uit de analyse ook een aantal dilemma's en spanningsvelden rondom maatschappelijke betrokkenheid bij natuur naar boven: (1) de rol en taak van de provincie, (2) het vinden van een balans tussen sturen en loslaten, (3) het combineren van natuur- en maatschappelijke doelen, (4) de zelfredzaamheid van initiatieven en (5) de institutionalisering van beleid rondom maatschappelijke initiatieven.

Rol en taak provincies

Ten eerste ervaren meerdere provincies dilemma's rondom de rol en de taak van de provincie. In welke mate moet de provincie een sturende of trekkende rol op zich nemen? En zit de provincie te veel op afstand en is het beter om

maatschappelijke organisaties en gemeenten, die dichterbij de burger staan, dit te laten doen? Zo geeft bijvoorbeeld de provincie Groningen aan dat de afstand van de provincie tot de lokale context een belemmering kan zijn om burgerinitiatieven te ondersteunen. Zoals eerder beschreven is de afstand tussen provincie en initiatieven dan ook voor meer provincies een overweging om burgerbetrokkenheid via intermediairs te organiseren. Er wordt verwacht dat intermediaire organisaties, zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties, burgers beter kunnen betrekken en ondersteunen omdat ze dichterbij zitten, een lokaal netwerk hebben, en/of meer ervaring hebben met het betrekken van burgers. Tegelijk leidt dat bij sommige provincies tot de vraag of zo niet te veel bij intermediaire organisaties wordt gelegd. Moet de provincie zelf niet meer verantwoordelijkheid pakken door actief ook nieuwe actorgroepen te betrekken?

Sturen en loslaten

Ten tweede doen zich dilemma's voor in het vinden van een balans tussen sturen en loslaten door de provincie. Om initiatieven, die via een subsidieregeling binnenkomen, te laten slagen is vaak veel advies en begeleiding nodig. Burgers hebben niet altijd de kennis en ervaring om de subsidie aan te kunnen vragen. Verscheidene provincies geven aan dat begeleiding van nieuwe initiatieven vaak meer tijd en aandacht vanuit de provincie vergt dan van te voren voorzien. Zo geeft provincie Noord-Brabant aan dat het begeleiden van initiatieven in de regeling meer tijd heeft gekost dan was verwacht, maar dat dit tegelijk een belangrijke succesfactor is geweest om initiatieven in uitvoering te krijgen. Ook is vaak actieve inzet en promotie door de provincie vereist zodat initiatieven de weg naar de provincie weten te vinden. Alhoewel dergelijke ondersteuning en promotie van belang kan zijn, willen provincies het initiatief wel bij de burger laten en zodoende kan er een spanningsveld zijn tussen sturen en loslaten door de provincies. In sommige provincies heeft dit ertoe geleid dat de provincie soms bewust een stap terugdoet of wacht totdat er voldoende energie voor het initiatief is.

Combineren van doelen

Ten derde ervaren sommige provincies uitdagingen in het combineren van provinciale natuurdoelen met maatschappelijke wensen en doelen. De natuur die burgers willen realiseren is niet altijd de natuur die de provincie als doel heeft. Zo geeft Flevoland aan dat het bij sommige projecten nodig was om concessies te doen op natuurdoelen om de mensen die actief betrokken zijn bij het gebied tegemoet te komen. Een voorbeeld is het toestaan van exoten in natuur door ondernemers die een business case rondom voedselbossen proberen te ontwikkelen. Ook de provincie Zeeland ervaart een soortgelijke spanning. Vaak kunnen projecten waar natuur gecombineerd wordt met andere doelen geen deel worden van het natuurnetwerk

en tellen daarom niet mee om natuurdoelen te halen. Wanneer de projecten wel onderdeel zouden worden van het natuurnetwerk zouden de activiteiten geen doorgang kunnen vinden. Een flexibele houding van provincies is vereist om met dergelijke dilemma's om te gaan.

Zelfredzaamheid

Ten vierde is de zelfredzaamheid van initiatieven iets waar provincies zich zorgen om maken. Verscheidene provincies geven aan dat ze ervan uit gaan dat financiële bijdragen tijdelijk zijn en dat initiatieven uiteindelijk op eigen benen moeten staan. Het is echter de vraag hoelang je initiatieven moet ondersteunen en of initiatieven er uiteindelijk in zullen slagen om zonder overheidsfinanciering te draaien. Hierbij speelt de eigen kennis en capaciteit van de vrijwilligers een belangrijke rol. Ook zijn initiatieven vaak kwetsbaar omdat ze af hangen van de vrijwillige inzet van mensen.

Institutionalisering

Tot slot is de institutionalisering van beleid gericht op maatschappelijke initiatieven binnen de eigen provinciale organisatie een aandachtspunt. Zo heeft de provincie Limburg bijvoorbeeld ambtenaren in dienst genomen om

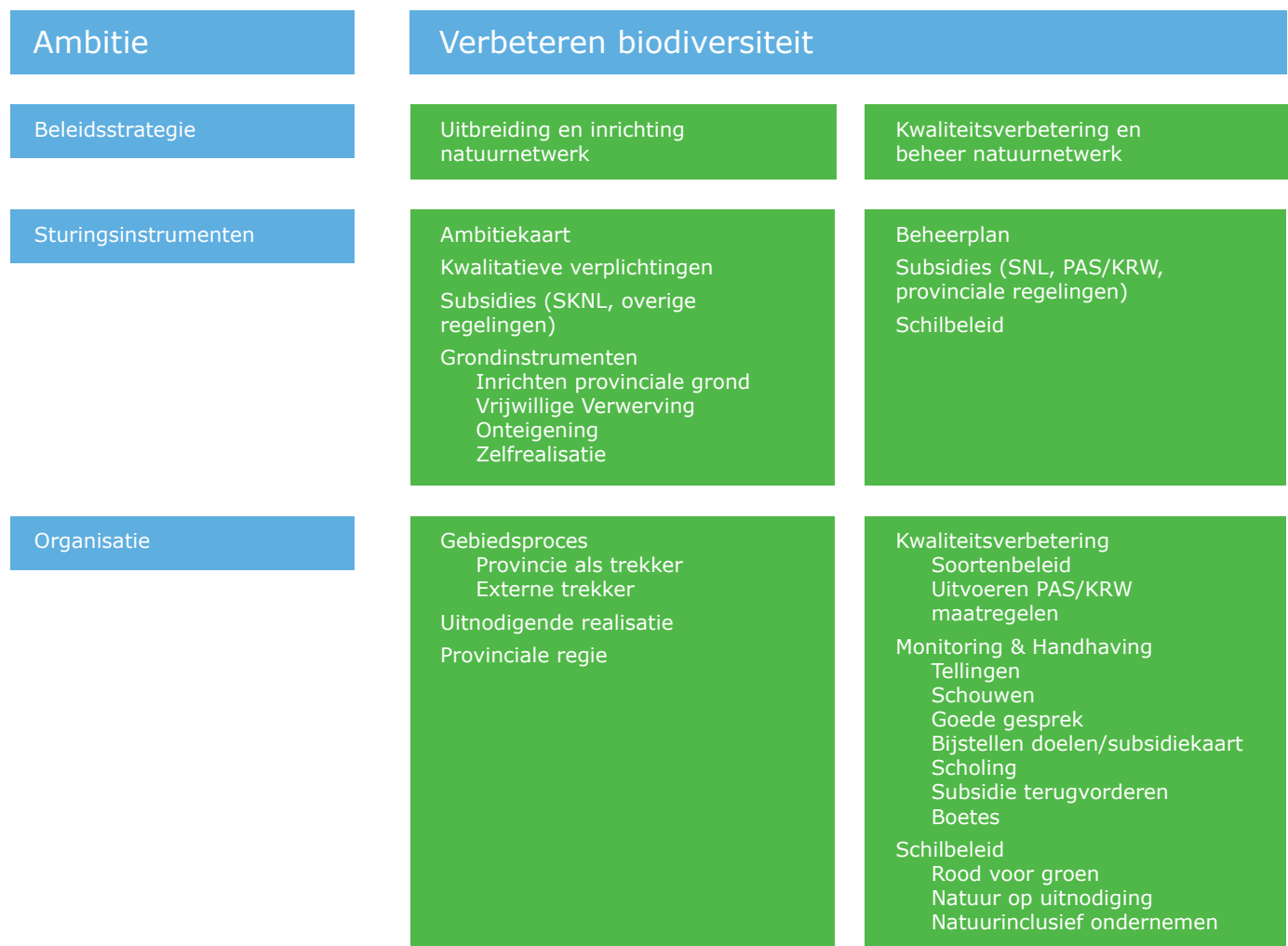
maatschappelijke initiatieven voor natuur op te sporen en deze te ondersteunen. Voor het slagen van deze initiatieven is echter vaak ook medewerking nodig van andere medewerkers en afdelingen binnen de provincie. Binnen de organisatie moeten deze maatschappelijke initiatieven echter ook als waardevol worden gezien om een beleidsaanpak gericht op het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven te doen slagen. Dit vergt ook de nodige aandacht voor interne veranderingsprocessen.

Conclusies

In deze paper doen we verslag van de eerste analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën tot de zomer van 2018. We hebben hierbij gekeken naar beleidsstrategieën betreffende:

- de uitbreiding en inrichting van het natuurnetwerk,
- het beheer en de kwaliteitsverbetering van het natuurnetwerk, en
- het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.

In de analyse ligt de focus op hoe provincies invulling geven aan deze beleidsstrategieën en op de eerste ervaringen met de beleidsstrategieën. Een beleidsstrategie



Figuur 5a Schematisch overzicht van provinciale beleidsstrategieën voor de realisatie en beheer NNN



Provincies willen natuur toegankelijker maken

bestaat uit een combinatie van instrumenten, de organisatievorm en de relatie met betrokken actoren (zie figuur 4). Provincies leveren met de realisatie van het natuurnetwerk een bijdrage aan het realiseren van de internationale natuurdoelen vanuit de VHR en de KRW. Daartoe moeten provincies nog een aantal nieuwe natuurgebieden realiseren via grondverwerving/functieverandering en inrichting. Daarnaast zijn ook beheer en kwaliteitsverbetering van de bestaande natuur binnen het natuurnetwerk belangrijk om de biodiversiteitsdoelen te realiseren. Doordat provincies na de decentralisatie hun eigen beleid ontwikkelen om natuur te realiseren, ontstaat er meer variatie in rollen van actoren, organisatievormen en instrumenten om de realisatie en het beheer vorm te geven. Provincies betrekken steeds meer actoren bij hun natuurbeleid (bv. agrariërs en burgers) en deze actoren krijgen ook andere rollen en meer verantwoordelijkheden.

Voor de verwerving en inrichting ontstaan verschillende organisatievormen en worden meer instrumenten ingezet. Dit bleek al uit de eerste lerende evaluatie Natuurpact en dit beeld is in deze actualisatie bevestigd.

Uitbreiden natuurnetwerk

Provincies zetten volop in op het vergroten van het natuurnetwerk. Provincies met een beperkte resterende opgave verwachten dat ze op tijd klaar zullen zijn. Terwijl vooral provincies met een grote resterende opgave verwachten dat volledige realisatie van het natuurnetwerk in 2027 lastig gaat worden. Dit komt onder meer doordat er vooral wordt ingezet op vrijwilligheid in het omvormen van bestaande gebruiksfuncties naar natuur. Om de laatste stukken natuur te realiseren gebruiken provincies verschillende organisatievormen. Ze hanteren een uitnodigende strategie waarbij maatschappelijke of



Figuur 5b Schematisch overzicht van provinciale beleidsstrategieën voor maatschappelijke betrokkenheid

bestuurlijke partners zelf het voortouw nemen om nieuwe natuurgebieden te realiseren. In andere gevallen neemt de provincie zelf de regie in het verwerven en inrichten of organiseert de provincies meer of minder integrale gebiedsprocessen waarin samen wordt gewerkt met verschillende maatschappelijke en bestuurlijke partners om de natuuropgaven te realiseren. In verschillende provincies zijn deze partners ook de trekker van het gebiedsproces. Vaak hebben provincies een voorkeursstrategie en er wordt per gebied gekeken welke organisatievorm passend is. Hierdoor passen de meeste provincies in feite alle organisatievormen wel toe. Met name provincies die sterk inzetten op een uitnodigende strategie zien het proces langzaam op gang komen en gaan vaker over op aanvullende inzet van de andere organisatiestrategieën. Binnen deze organisatievormen zetten provincies verschillende instrumenten in voor het verwerven en/of functieverandering van grond. Traditioneel verwerven provincies zelf landbouwgrond op vrijwillige basis al dan niet in combinatie met vrijwillige kavelruil. Een alternatief is dat een provincie vooral kiest voor zelfrealisatie, waarin de huidige grondeigenaar (agrariër, particulier of natuurorganisatie) de nieuwe natuur zelf gaat aanleggen en beheren. Een derde optie is dat de provincie dwingende juridische instrumenten (zoals onteigening) gaat inzetten om de nieuwe natuur te realiseren.

De meeste provincies hebben een voorkeur voor zelfrealisatie, daarvoor hebben ze verschillende redenen, van economisch tot maatschappelijk draagvlak. In de praktijk blijkt zelfrealisatie moeilijker dan verwacht. Ten eerste is er een gebrek aan animo bij bestaande grondeigenaren voor zelfrealisatie. Hierdoor kan een aantal nieuwe natuurgebieden niet geheel via deze strategie worden gerealiseerd en heeft een aantal provincies inmiddels zijn grondinstrumenten herzien of overweegt dit. In vergelijking met de eerste evaluatie (2017) overwegen meer provincies om aanvullend dwingende instrumenten (met name onteigening) in te zetten. Onteigening is vooral een optie voor gebieden met internationale verplichtingen (VHR) in combinatie met de verplichtingen vanuit het Programma Aanpak Stikstof (PAS-opgave). Andere provincies – die de inzet van een dwingend instrumentarium niet (politiek) haalbaar achten of wenselijk vinden – vallen terug op andere instrumenten (zelf grond verwerven), of pakken meer de regie op om de belangstelling voor zelfrealisatie te vergroten. Af en toe wordt ook de begrenzing of het precieze natuurdoel van een gebied aangepast om zelfrealisatie mogelijk te maken. Al met al lijken provincies, ten opzichte van de eerste evaluatie, meer strategisch om te gaan met de inzet van hun instrumentarium.

Ten tweede zien provincies dat bij zelfrealisatie vaker lagere natuurwaarden worden gerealiseerd of dat er problemen zijn met het overgaan tot functieverandering (dit gebeurt niet of laat) en beheer ondermaats is.

Inrichten nieuwe natuur

Bepalen hoe een gebied wordt ingericht gebeurt aan de hand van de provinciale ambitiekaart waarop de natuurdoelen zijn vastgelegd. Sommige provincies streven ernaar gelijk de gewenste natuur te realiseren. Dit zijn vaak de provincies die zelf leiding nemen in het inrichtingsproces. Andere provincies geven de eigenaren meer vrijheid in wat er gerealiseerd wordt en op welke termijn dit gebeurt. Inrichting maakt vaak onderdeel uit van een gebiedsproces en kan worden overgelaten aan de eigenaar van het gebied of collectief worden aanbesteed. Als de provincie grond heeft in een gebied wordt die vaak pas overgedragen aan de beheerder na inrichting, maar dit hoeft niet.

Bij zelfrealisatie is er soms onduidelijkheid wanneer er tot inrichting moet worden overgegaan na het afwaarderen van grond. Provincies worden daarom strenger in het opnemen en handhaven van kwalitatieve verplichtingen die aan de afwaarderingssubsidie zijn verbonden.

Beheer

Nu de realisatieopgave en landelijke monitoringsystematiek op gang komt, geven provincies ook steeds meer vorm aan hun verantwoordelijk voor het instandhoudingsbeheer en de kwaliteitsverbetering van de bestaande natuur in het natuurnetwerk. Het belangrijkste instrument voor beheer is de SNL-subsidie. De hoogte van de beheervergoeding die een eigenaar kan aanvragen hangt af van het beheertype dat op de SNL-subsidiekaart is opgenomen. Dan moet echter wel het beschreven type natuur ook in de praktijk aanwezig zijn. Er is gebleken dat de kaarten vaak niet kloppend zijn. Provincies zijn deze kaarten daarom aan het actualiseren.

Naast beheer is kwaliteitsverbetering een manier om internationale doelen te halen. Vooral in de gebieden met internationale verplichtingen waar voor de PAS maatregelen moeten worden genomen, zijn hiervoor ook middelen beschikbaar. Daarnaast hebben provincies soms aanvullend beleid om verdroging tegen te gaan of hebben ze beleid geformuleerd op een aantal specifieke soorten extra te beschermen en faciliteren. Als bestaande natuur nog niet in lijn is met de ambitiekaart kan het SNL-subsidie-instrumentarium worden ingezet voor aanvullende inrichtingsmaatregelen.

De betaalbaarheid van het beheer is een onderwerp waar meer provincies zorgen over hebben. Zij zien dat de kosten van het beheer voor provincies toenemen omdat er steeds meer natuurnetwerk bijkomt en omdat provincies ook kwaliteitsverbetering in bestaande natuur willen realiseren.

Monitoren en handhaven

Ook handhaving van bestaande beheerafspraken maakt deel uit van het kwaliteitsbeleid. Provincies controleren of bestaande natuur voldoet aan de verwachtingen op basis

van de subsidiekaart, hiervoor verzamelen ze gegevens via monitoring, het jaarlijkse gesprek met de beheerder en schouwen. Een aantal provincies controleert extra op basis van meldingen, steekproeven en inventarisaties van gerealiseerde natuur. Als er problemen worden geconstateerd met de kwaliteit van beheer of discrepanties tussen aanwezige natuur en toegewezen subsidie wordt dit aangekaart in het jaarlijkse 'goede gesprek' met de betreffende beheerder. Samen wordt dan gekeken naar de oorzaak. Als er sprake is van gebrekkige inrichting of te hoge ambities kunnen er in overleg maatregelen worden genomen zoals aanvullende inrichtingsmaatregelen, toewijzen van andere natuurdoeltype, extra scholing omtrent beheer. Mocht er sprake zijn van nalatigheid, dan kunnen meer dwingende vormen van handhaving, zoals boetes en terugvorderen van subsidies, worden ingezet. De bereidheid van provincies om actief te handhaven wisselt. Vaak zijn provincies hier terughoudend in en werken vooral op basis van samenwerking en vertrouwen. Toch zijn enkele provincies bezig met het voorbereiden van maatregelen als het om structurele en veelvoorkomende problemen gaat.

Ook zijn steeds meer provincies zich bewust dat 100% doelrealisatie (VHR) niet mogelijk is via optimalisatie van het beheer en de natuurkwaliteit binnen het natuurnetwerk. Om meer te kunnen bijdragen aan de biodiversiteitsdoelen (vooral VHR) ontwikkelen provincies ook beleid om natuur te realiseren en/of milieucondities te verbeteren buiten het natuurnetwerk. Dit zogenaamde schilbeleid krijgt bijvoorbeeld vorm door extra natuur met lagere natuurdoeltypen, zones voor natuurinclusief ondernemen, experimenten met natuurinclusieve landbouw of roodvoor-groenconstructies. Omdat de verantwoordelijkheid voor het realiseren meestal ligt bij maatschappelijke partijen hangt het succes grotendeels af van de stimulerende maatregelen die de provincie aan dit beleid koppelt, zoals subsidie, regelgeving, eisen aan vergunningverlening etc.

Maatschappelijke betrokkenheid

Alhoewel de ambitie om maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten minder concreet is dan de ambitie om biodiversiteit te verbeteren, zijn provincies volop bezig met het ontwikkelen van beleid hiervoor. Sinds de eerste evaluatie hebben provincies hier stappen gezet doordat er nu doelen geformuleerd zijn en veel van het beleid volop in uitvoering is. Provincies hanteren op hoofdlijnen twee beleidsstrategieën om maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te stimuleren: (1) het stimuleren van gebruik en beleving van natuur en (2) het stimuleren van actieve betrokkenheid bij natuur. Ze hebben hiermee zowel instrumentele als principiële doelen voor ogen. Sommige doelen zijn vooral instrumenteel van aard, zo zou maatschappelijke betrokkenheid als efficiënt middel kunnen bijdragen aan de biodiversiteitsopgave. Maar maatschap-

pelijke betrokkenheid bij natuur is voor velen ook een zelfstandig, principieel doel omdat bescherming van de natuur als gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezien en gebruik en beleving van natuur kan bijdragen aan gezondheid, leefbaarheid en het welzijn van burgers. Tegelijkertijd maken provincies keuzes met welke betrekken en op welke thema's zij samenwerken (bv. zorg, burgerinitiatieven of intermediairs), ook op basis van de maatschappelijke interesse. In een aantal provincies lukt het om nieuwe of meer maatschappelijke actoren te betrekken bij natuur en worden de beschikbare subsidie-regelingen voor burgerbetrokkenheid goed benut. Wel is het voor de provincies tot nu toe nog lastig om uitspraken te doen over het succes van de strategieën in termen van maatschappelijke betrokkenheid.

In het vervolg van de lerende evaluatie Natuurpact brengen we de praktijkervaringen met de strategieën om het natuurnetwerk te realiseren en maatschappelijke betrokkenheid te vergroten meer in detail in beeld via casestudies. Daarnaast gaan we via groepsreviews deze praktijkervaringen delen met als doel dat Rijk, provincies en hun maatschappelijke en bestuurlijke partners van elkaar kunnen leren en handelingsperspectieven kunnen ontwikkelen.

Referenties

Buijs, A.E., B.H.M Elands & C.S.A. van Koppen (2017). *Vijftwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical report 103.
PBL & WUR (2017). *Lerende evaluatie Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. PBL-publicatienummer 1769. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Colofon

Titel: Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën; Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.

Auteurs: Esther de Wit, Irene Bouwma, Dana Kamphorst, Wiebren Kuindersma | Wageningen Environmental Research
Didi van Doren, Saskia van Broekhoven | Planbureau voor de Leefomgeving

© 2018

Wageningen Environmental Research
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
T (0317) 48 07 00; E esther.dewit@wur.nl

Planbureau voor de Leefomgeving
Postbus 30314, 2500 GH Den Haag
T (070) 328 8700; E info@pbl.nl

ISSN 1879-4688

De reeks WOt-papers is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research. Een WOt-paper bevat resultaten van afgerond onderzoek op een voor de doelgroep zo toegankelijk mogelijke wijze. De maatschappelijke discussie waarbinnen en waarom het onderzoek is uitgevoerd, komt daarbij nadrukkelijk aan de orde, evenals de beleidsrelevantie en mogelijk de wetenschappelijke relevantie van de resultaten.

Onderzoeksopdrachten van de WOT Natuur & Milieu worden gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

WOt-paper 49 is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit WOT Natuur & Milieu.

Project WOT-04-010-034.50 (DOI:10.18174/468194)

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
I www.wur.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 wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

