

Provinciaal beleid voor biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk

Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact.

M. Pleijte, D.A. Kamphorst, I.E. Salverda, C.M. Walther en N. Nuesink

| WOT-Rapport 165



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



Provinciaal beleid voor biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk

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

WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) te ondersteunen. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOT-publicaties

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor WOT Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

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

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

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Provinciaal beleid voor biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk

Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact

Pleijte, M., D.A. Kamphorst, I.E. Salverda, C.M. Walther & N. Nuesink

Wageningen Environmental research

BAPS-projectnummer WOT-04-010-044.02

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2024

WOT-rapport 165

ISSN 1871-028X

DOI 10.18174/685499

Referaat

Pleijte, M., D.A. Kamphorst, I.E. Salverda, C.M. Walther, N. Niesink (2024). *Provinciaal beleid voor biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk; Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 165.

Dit achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN) gaat over beleidsstrategieën van drie provincies voor natuur, buiten het Natuurnetwerk, voor realisatie van overgangszones en verbindingzones. Met de 'beleidsarrangementenbenadering' als conceptueel kader zijn drie casussen bestudeerd: de Vogelweg in de provincie Flevoland als casus voor groenblauwe dooradering, de boomkikker in de provincie Noord-Brabant als casus voor een ecologische verbindingzone en overgangsgebied Winterswijk in de provincie Gelderland als casus voor een overgangsgebied. Geconcludeerd wordt dat plannen, met focus alleen op natuur voor overgangsgebieden, haaks staan op plannen met aandacht voor andere opgaven en doelen. Het sneller realiseren van verbindingzones en overgangsgebieden is mogelijk met een zekere mate van flexibele begrenzing.

Trefwoorden: beleidsarrangementenbenadering, ecologische verbindingzone, groenblauwe dooradering, Natuurnetwerk, Natuurpact, overgangsgebieden, provinciale beleidsstrategieën buiten Natuurnetwerk.

Abstract

Provincial policy for biodiversity outside the national ecological network. Insight into policy strategies for biodiversity outside the national ecological network in three provinces. Background report for the third Reflexive Evaluation of the Nature Pact.

This background report for the third Reflexive Evaluation of the Nature Pact (LEN) concerns policy strategies pursued by three provinces for nature outside the national ecological network involving the realisation of transition zones and ecological connecting zones. Using the policy arrangements approach as a conceptual framework, three cases were studied: Vogelweg in the province of Flevoland as an example of creating green and blue landscape elements, the Tree Frog in the province of Noord-Brabant as an example of an ecological connecting zone and the Winterswijk transition area in the province of Gelderland as an example of a transition area. It is concluded that plans that focus only on nature for transition areas are at odds with plans that focus on other tasks and objectives. Faster realisation of ecological connecting zones and transition areas is possible when boundaries have some degree of flexibility.

Foto omslag: Shutterstock

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/685499> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2024 **Wageningen Environmental Research**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 18 14; e-mail: marcel.pleijte@wur.nl

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



Dit werk is gelicentieerd onder de Creative Commons CC-BY-NC licentie. Zie voor de licentievoorwaarden:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.nl>

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

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

Woord vooraf

Dit achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN) gaat over beleidsstrategieën van provincies voor natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN). De casussen in dit rapport zijn enerzijds gericht op al vaststaand nationaal en provinciaal beleid, anderzijds op nationaal en provinciaal beleid dat volop in ontwikkeling is en daarmee nog niet uitgekristalliseerd. Het vaststaand beleid heeft betrekking op de beleidscategorieën 'groenblauwe dooradering' en 'ecologische verbindingzones'. Hiervoor is al beleid ten tijde van de Ecologische Hoofdstructuur geformuleerd. Groenblauwe dooradering was overigens ook een beleidsonderwerp binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Bij sommige provincies blijft het relevant binnen Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's) voor zover zij zelf aan de PPLG's blijven vasthouden, dan wel het beleid voortzetten in andere provinciale beleidsdocumenten. Het krijgt vanuit die hernieuwde aandacht een geheel nieuwe invulling met nieuwe definities en doelstellingen, maar wij hebben het in dit rapport geïnterpreteerd vanuit de oude betekenis. Het beleid voor overgangszones of overgangsgebieden is nog niet volledig uitgewerkt en vastgesteld. Toch is voor een casus nagegaan hoe in het provinciaal beleid is geprobeerd het gedachtegoed achter een overgangsgebied in de praktijk te brengen.

In dit rapport zijn de beleidsontwikkelingen tot het voorjaar van 2023 meegenomen. Sindsdien zijn de ontwikkelingen voor NPLG verdergegaan en komt met de nationale en provinciale politieke verschuivingen het beleid voor natuur en landelijk gebied wellicht nog in een ander daglicht te staan, maar dat heeft geen invloed op de conclusies en aanbevelingen in de vorm van handelingsopties in dit achtergrondrapport.

Dit rapport is in interactie met de projectleiders van de andere achtergrondrapporten van de LEN tot stand gekomen. Via de programmaleider vanuit de Wageningen University & Research (WUR) voor de derde LEN werden maandelijks vergaderingen in Utrecht belegd, waar medewerkers van PBL en WUR elkaar ontmoetten en de stand van zaken van de rapporten met elkaar doornamen. Om de resultaten uit de diverse projecten te kunnen vergelijken is gekozen om met hetzelfde conceptuele kader te werken met als doel vergelijking en beschrijving van casussen daarna te vergemakkelijken. Dit conceptueel kader is de beleidsarrangementenbenadering, waarbij vooral het kader in dit rapport is overgenomen zoals in het achtergrondrapport voor interbestuurlijke samenwerking weergegeven. Bij het verzamelen en beschrijven van het casusmateriaal hebben wij het conceptueel kader gebruikt, wat het voor projectteam makkelijker maakte om dit als basis te gebruiken voor een beschrijving op hoofdlijnen en analyse. Na gebruikmaking van ons empirisch materiaal hebben wij ons tot slot weer laten inspireren door de aangescherpte conclusies en aanbevelingen van de projectleiders. Ook het werken aan lessen voor de derde LEN maakten dat de bevindingen in dit achtergrondrapport werden aangescherpt. Uiteraard is een woord van dank voor alle collega's in deze samenwerkingsconstructie op zijn plaats. Ook willen wij Wiebren Kuindersma bedanken voor zijn bijdrage als reviewer.

Voor het bestuderen van de casussen hebben we verschillende mensen gesproken en hen om reacties gevraagd op onze beschrijving van de casussen. Wij willen hen nogmaals bedanken voor hun inbreng.

Marcel Pleijte
Projectleider

Wageningen, december 2024

Inhoud

Samenvatting	9
Summary	15
1 Natuur buiten het Natuurnetwerk	21
1.1 Probleemstelling	21
1.2 Doelstelling	26
1.3 Vraagstelling	26
1.4 Aanpak	28
1.5 Leeswijzer	30
2 Conceptueel kader	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Beleidsarrangementenbenadering	31
2.3 Aanpak vanuit beleidsarrangementenbenadering	32
3 Groenblauwe dooradering in Flevoland en casus De Vogelweg	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Beleid voor de Groene Draad in Flevoland	33
3.2.1 Doelen beleid en relatie ander beleid	34
3.2.2 Instrumenten	34
3.3 Project Vogelweg	36
3.3.1 Inleiding	36
3.4 Analyse vanuit de beleidsarrangementenbenadering	42
3.4.1 Opgaven en discoursen	42
3.4.2 Actoren en coalities	43
3.4.3 Spelregels (formeel en informeel)	44
3.4.4 Hulpbronnen	44
3.5 Effecten	45
3.6 Conclusies	47
4 Ecologische Verbindingszones in Noord-Brabant en casus De boomkikker	51
4.1 Inleiding	51
4.2 Beleid voor EVZ's in Noord-Brabant	51
4.3 EVZ voor de boomkikker	54
4.3.1 Inleiding	54
4.3.2 Ontstaansgeschiedenis (tijdlijn, mijlpalen)	56
4.4 Analyse vanuit beleidsarrangementenbenadering	58
4.4.1 Opgave en discours	58
4.4.2 Actoren en coalities	60
4.4.3 Spelregels (formeel en informeel)	61
4.4.4 Hulpbronnen	62
4.5 Effecten	63
4.6 Conclusies	64
5 Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden in Gelderland en casus Winterswijk	67
5.1 Inleiding	67
5.2 Beleid voor overgangsgebieden in Gelderland	67
5.2.1 Gelderse Maatregelen Stikstof	68
5.2.2 Uitwerking natuurherstelmaatregelen in drie GMS-clusters	69

5.2.3	Gelders Programma Landelijk Gebied	70
5.3	Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden bij Winterswijk	71
5.3.1	Uitwerking natuurherstelmaatregelen bij Winterswijk	71
5.3.2	Integraal gebiedsproces buitengebied Winterswijk	73
5.4	Analyse vanuit beleidsarrangementenbenadering	75
5.4.1	Opgaven en discoursen	75
5.4.2	Actoren en coalities	76
5.4.3	Spelregels (formeel en informeel)	76
5.4.4	Hulpbronnen	78
5.5	Conclusies	79
5.6	Bouwstenen voor handelingsopties	82
6	Conclusies en handelingsopties	83
	Literatuur	91
	Verantwoording	95
Bijlage 1	Structuur gebiedsprocessen Winterswijk	96

Samenvatting

Disclaimer:

Dit rapport is geschreven als achtergrondrapport bij de derde Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN) en is gebruikt voor het eindrapport van de derde LEN dat in juli 2023 verscheen. Het is daarmee geschreven voor het voorgaande kabinet in de tijd dat nog volop werd ingezet op het NPLG. Onder het huidige kabinet bestaat het NPLG niet meer.

Achtergrond, aanleiding en doel

Het Rijk en de provincies maakten in 2013 in het Natuurpact (ministerie van Economische Zaken (EZ) en provincies 2013) afspraken over het vergroten en versterken van het NNN, en decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies en daarmee over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) vroegen het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om het Natuurpact, en daarmee de vorderingen van het provinciaal natuurbeleid, driejaarlijks te evalueren tot 2027. Omdat er nog weinig inzicht is in beleidsstrategieën van provincies voor natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en welke ervaringen zij hebben met het uitvoeren hiervan, is hier in het kader van de derde LEN onderzoek naar uitgevoerd. Dit achtergrondrapport voor de derde LEN gaat over beleidsstrategieën van provincies voor natuur buiten het Natuurnetwerk. Het is vooral gericht op de beleidsstrategieën van provincies voor realisatie van overgangszones en verbindingszones. Rijk en provincies richten zich niet alleen op natuur in NNN, maar ook erbuiten. Eerdere LEN's wezen uit dat het halen van natuurdoelen vooral ook veel werk buiten het NNN vraagt. Het gaat hierbij om overgangszones nabij Natura 2000- en NNN-gebieden en (natuurinclusieve of minder natuurbelastende) landbouw nabij deze Natura 2000- en NNN-gebieden.

Na de tweede LEN (PBL & WUR 2020) kreeg natuur buiten Natura 2000 en het NNN op verschillende manieren aandacht: biodiversiteitsverlies, stikstofproblematiek, verbeteren waterkwaliteit en inzet op kringlooptlandbouw en natuurinclusieve landbouw.

Het Rijk en provincies kwamen tijdens de Natuurtoppen van 2019 en 2022 overeen om het natuurbeleid te verbinden met de nieuwe opgaven natuur(herstel), water(kwaliteit/-kwantiteit) en klimaat(mitigatie/-adaptatie). Hierdoor heeft dit onderzoek plaatsgevonden in een situatie waarin de context qua natuurbeleid inmiddels gewijzigd is door introductie van het Programma Natuur (PN), Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN), het Uitvoeringsprogramma Natuur (UPN) en het voormalig Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dit onderzoek wordt nog steeds verricht vanuit de doelen van het Natuurpact, maar de gewijzigde context door latere introductie van nieuwe programma's maakt dat de casestudies in deze evaluatie hierdoor zijn beïnvloed en daarmee niet kunnen worden genegeerd. De casestudies zijn niet geëvalueerd vanuit de doelen van het Programma Natuur en het voormalig Nationaal Programma Landelijk Gebied. Wel wordt in deze evaluatie aangegeven wanneer en hoe het PN, PSN, UPN en NPLG de processen, en mogelijk de resultaten, beïnvloeden voor het al dan niet realiseren van natuur buiten het NNN. Ook levert dit onderzoek inzicht in de verwachtingen die men kan hebben voor de opvolger van het NPLG.

Kennisvraag en onderzoeksvragen

De centrale kennisvraag in dit onderzoeksrapport is:

Hoe willen provincies aan het realiseren van de drie kerndoelen van het Natuurpact (verhogen biodiversiteit, economische waarde en maatschappelijke betrokkenheid) via beleidsstrategieën buiten het NNN werken (groenblauwe dooradering, ecologische verbindingszones en overgangsgebieden) en wat zijn de ervaringen en resultaten hiermee?

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Waarom en hoe willen provincies biodiversiteit realiseren via beleidsstrategieën buiten het NNN (doelen, instrumenten)?
2. Wat zijn de ervaringen rondom het realiseren van biodiversiteit via beleidsstrategieën buiten het NNN?
3. Welke rol hebben de provincie en andere betrokkenen en hoe is samengewerkt als provincie met andere overheden en private partijen?
4. Welke handelingsopties hebben provincies en het Rijk om beleidsstrategieën buiten het NNN effectiever en efficiënter te laten zijn?

Aanpak

Voor de evaluatie van provinciale strategieën voor natuur buiten NNN is ervoor gekozen om overgangszones en verbindingzones te bestuderen. Er zijn drie verschillende beleidscategorieën geselecteerd op basis van verscheidenheid; vanuit bestaand beleid groenblauwe dooradering in het landelijk gebied en ecologische verbindingzones en beleidsontwikkeling rond overgangsgebieden. Bij groenblauwe dooradering in het landelijk gebied (klein) ligt de focus op stimulerend beleid, waarin provincies (landschaps)elementen en kleine verbindingen in het (agrarisch) cultuurlandschap en/of verbindingen langs wegen en waterwegen realiseren. Bij ecologische verbindingzones (middelgroot) ligt de focus op restrictief beleid: verbindingzones die via zones voor uitnodigingsplanologie nog een ruimtelijke bescherming hebben en gerealiseerd worden via natuur op uitnodiging, eventueel in combinatie met stimulerend beleid. Overgangsgebieden (van klein tot groot) zijn gebieden rondom Natura 2000-gebieden, waar provincies inzetten op natuurinclusieve maatregelen en activiteiten die biodiversiteit bevorderen.

Voor deze drie verschillende beleidscategorieën zijn de volgende specifieke casussen bestudeerd:

- De casus *Groene Draad in provincie Flevoland* is gekozen als voorbeeld van groenblauwe dooradering.
- De casus *Ecologische Verbindingszone (EVZ) De boomkikker* in Noord-Brabant is gekozen als voorbeeld van een ecologische verbindingzone.
- De casus *Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden* bij Winterswijk in de provincie Gelderland is gekozen als voorbeeld van overgangsgebied.

Voor iedere casus is er document- en websiteanalyse verricht, zijn er interviews gehouden en is becommentariëring gevraagd op conceptbeschrijvingen van de casussen. Ook zijn bevindingen tijdens een landelijke workshop getoetst. Het casusmateriaal is vervolgens geanalyseerd met concepten uit de beleidsarrangementenbenadering. Het onderzoek liep van augustus 2022 tot juli 2023 en de interviews voor de casestudies zijn afgenomen in de periode september 2022 tot en met januari 2023. De beleidsontwikkelingen zijn inmiddels verder en zijn in dit rapport niet meegenomen.

Resultaten

Beantwoording van de deelvragen leverde de volgende resultaten op.

1. *Waarom en hoe willen provincies biodiversiteit realiseren via beleidsstrategieën buiten het NNN (doelen, instrumenten)?*

Aanpak op hoofdlijnen

Het Nederlandse natuurbesluit is gedecentraliseerd waardoor provincies hun eigen keuzes en afwegingen maken. Provincies zoals Flevoland, Gelderland en Noord-Brabant hebben specifieke beleidskaders ontwikkeld voor groenblauwe dooradering, overgangsgebieden en ecologische verbindingzones. Voorbeelden hiervan zijn het actieplan Groene Draad (Flevoland), de Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS) en het Natuurnetwerk Brabant. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze beleidsplannen.

De instrumenten die actoren in de onderzochte casussen gebruiken kunnen grofweg in drie categorieën worden ingedeeld:

1. Sectorale beleidskaders: specifieke richtlijnen en plannen, gericht op bepaalde sectoren, zoals landbouw, infrastructuur of waterbeheer. Deze beleidskaders beïnvloeden zowel de inhoudelijke als de procesmatige keuzes van provincies.
2. Ruimtelijke ordening: planologische instrumenten zoals bestemmingsplannen, omgevingsvisies en -verordeningen. Deze zijn essentieel voor de fysieke realisatie van natuurmaatregelen.

-
3. Samenwerkingsarrangementen: formele afspraken tussen verschillende partijen, vastgelegd via samenwerkingsovereenkomsten. Deze overeenkomsten zijn cruciaal voor de coördinatie en implementatie van natuurmaatregelen.

In alle drie de categorieën is sprake van formele regelgeving en informele praktijken die de interactie tussen partijen structureren. Regels en praktijken kunnen elkaar versterken (kansen) of tegenwerken (barrières). Er is ook sprake van een sterke dynamiek in de sectorale beleidskaders, wat de complexiteit vergroot.

Stapelning van sectorale beleidskaders

Rijksbeleid en aanpalend beleid van gemeenten beïnvloeden de keuzes van provincies sterk. In het Gelderse overgangsgebied Winterswijk zorgt de lancering van het NPLG voor een sterke betrokkenheid van het Rijk. De provincies Flevoland en Noord-Brabant koppelen hun beleid aan infrastructuur (in samenwerking met gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Overgangsgebieden zijn van groot belang voor het behalen van stikstofreductiedoelen, vooral omdat ze grenzen aan Natura 2000-gebieden. Binnen deze gebieden is er veel aandacht voor het verduurzamen van de landbouw. In Winterswijk zijn de overgangsgebieden specifiek aangewezen als bufferzone rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in het kader van de GMS.

De neiging om een breed palet aan richtlijnen, wetten en plannen te gebruiken kenmerkt de onderzochte beleidsstrategieën. Deze stapeling van beleid wordt door respondenten als complex ervaren. Elk beleidsprogramma heeft eigen doelen, tijdspaden, instrumenten en monitoringmethoden. Dit kan leiden tot conflicten tussen oudere provinciale plannen en nieuw kaderstellend beleid, zoals voorheen het NPLG.

Gebiedsbegrenzungen middels ruimtelijke ordening

Voor de realisatie van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones is ruimtelijke planvorming en ordening noodzakelijk. Het gaat om fysieke oplossingen die een plek moeten krijgen in gemeentelijke bestemmingsplannen en provinciale omgevingsvisies en -verordeningen.

Planologische begrenzingen bepalen welke partijen toegang hebben tot besluitvormingsprocessen rondom natuurmaatregelen. Een ruime afbakening, zoals de zoekgebieden in Winterswijk, betekent vaak een complexere actoren-arena dan bij een strakke afbakening, zoals bij de EVZ De boomkikker in Noord-Brabant. De gebieden worden op verschillende manieren gedemarqueerd:

- Via landgebruik en grondeigenaarschap: provinciale bermen, dijken, vaarten en agrarisch gebied.
- Via op de kaart getekende 'zoekgebieden': gebieden waar bepaalde functies prioriteit hebben of worden uitgesloten.

Zoekgebieden zijn een belangrijk instrument voor samenwerking, vooral in Gelderland en Noord-Brabant. Flexibiliteit in de begrenzing vergroot de kans op realisatie van natuurdoelen en versnelt het proces. Het is belangrijk dat contouren kunnen worden aangepast en uitgebreid. Bijvoorbeeld door flexibel om te gaan met de gemiddelde breedte van een ecologische verbindingzone. In de casus EVZ De boomkikker kon bijna de hele verbindingzone worden gerealiseerd.

Samenwerkingsovereenkomsten

Formele afspraken tussen partijen worden vastgelegd via samenwerkingsovereenkomsten. In de casussen worden diverse overeenkomsten gesloten tussen overheden en tussen overheden onderling en niet-overheden. Het maken van afspraken betekent echter niet dat deze op termijn worden nageleefd als breed gedeelde praktijken. In de casus Vogelweg/De Groene Draad in Flevoland kwam het reguliere overleg tussen uitvoerende partijen niet tot stand, ondanks de samenwerkingsovereenkomst.

Essentiële hulpbronnen

Betrokkenen bij de projecten beschikken over verschillende hulpbronnen:

- *Geld*: geld is cruciaal voor de realisatie van natuurdoelen. Provincies en het Rijk fungeren als financiers via subsidies en cofinanciering. Geld wordt niet alleen ingezet om kosten te dekken, maar stelt financiers ook in staat om voorwaarden te stellen. In het project Vogelweg stelt de provincie Flevoland subsidie beschikbaar onder de voorwaarde dat initiatiefnemers een verdienmodel ontwikkelen.

- *Grond*: de beschikbaarheid van grond is bepalend voor wat gerealiseerd kan worden. Grondeigendom is een belangrijke factor voor deelname aan uitvoerende netwerken en overleg over gebiedsopgaven. In de casussen brengen, naast provincies, ook waterschappen, gemeenten en private partijen grond in.
- *Arbeid en kennis*: beschikbaarheid van arbeidskracht en specialistische kennis is essentieel. Samenwerkende partijen hebben niet altijd direct een oplossing die voldoende bijdraagt aan natuurdoelen. In Winterswijk is kennisontwikkeling voor de provincie Gelderland een belangrijke bouwsteen om met gebiedspartners in gesprek te gaan over natuurdoelen.

2. Wat zijn de ervaringen rondom het realiseren van biodiversiteit via beleidsstrategieën buiten het NNN?

De casussen bevestigen dat doelen en opgaven niet vaststaan en een gebiedsgericht proces nodig is om prioriteiten te bepalen. Binnen gebieden kunnen opvattingen van betrokkenen verschillen over de mate waarin natuur centraal moet staan of dat een integrale aanpak de voorkeur heeft. Voorbeelden:

- EVZ De boomkikker (Noord-Brabant): hier is één narratief met de focus op natuurdoelen: specifiek het herstel van biodiversiteit en de boomkikker. Verbinding van natuur en economie is geen primair doel.
- De Groene Draad (Flevoland): hier is een verhaal over experimenteren en leren, zonder een gedeeld verhaal over landbouw en natuur. Discoursen lopen uiteen over natuurkwaliteit en monitoring.
- Winterswijk (Gelderland): geen gedeeld verhaal over landbouw en natuur. Er is sprake van een opvatting van natuuropgaven als uitkomst van een integrale afweging van maatregelen voor alle opgaven in het gebied.

Deze verschillen zijn verklaarbaar vanuit de verschillende beleidscategorieën en sturingsstijlen. Flevoland en Gelderland ambiëren een integrale aanpak en samenwerking, terwijl Noord-Brabant voor een meer restrictieve aanpak kiest, ingegeven door de doelen van een ecologische verbindingszone.

3. Welke rol hebben de provincie en andere betrokkenen en hoe is samengewerkt als provincie met andere overheden en private partijen?

Provincies stellen beleidsstrategieën op, maar zijn afhankelijk van andere partijen voor het realiseren van natuur buiten het NNN. Samenwerking is essentieel, zowel met andere overheden als maatschappelijke regionale partners.

Casus Flevoland (Groene Draad):

- samenwerking met gemeenten en waterschappen;
- actieve en passieve rol van de provincie: uitvoerder en bemiddelaar;
- coalitie met initiatieven uit de samenleving, zoals agrariërs en burgers;
- voorbeeld Vogelweg: agrariërs en het Flevo-landschap vormen een coalitie; de provincie bemiddelt.

Casus Noord-Brabant (EVZ De boomkikker):

- provincie als subsidieverstrekker;
- samenwerking tussen drie gemeenten, waterschap en grondbezitters;
- provincie op afstand, met vertrouwen in het lokale samenwerkingsverband.

Casus Winterswijk (Gelderland):

- gelijkwaardige partners: provincie, gemeente, waterschap en het ministerie van LNV;
- gebiedsteam als hart van de samenwerking, inclusief belanghebbenden zoals agrariërs;
- bestuurlijke gebiedstafel: overleg tussen overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemersverenigingen.

4. Welke handelingsopties hebben provincies en het Rijk om beleidsstrategieën buiten het NNN effectiever en efficiënter te laten zijn?

Er zijn twee opties om de realisatie van groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden te versnellen:

1. Volledige compensatie met verplichte onteigening: dit gaat vaak gepaard met hoge kosten en juridische procedures, omdat deze gebieden vaak gepland zijn op landbouwgrond.
2. Het vinden van alternatieve grond: door flexibel om te gaan met gebiedsbegrenzingsen en alternatieve locaties aan te wijzen.

Het op de kaart weergeven van deze gebieden heeft voordelen, zoals bescherming tegen ongewenste ontwikkelingen en het rechtvaardigen van extra beleidsmaatregelen. Nadelen zijn dat boeren kunnen worden benadeeld als hun landbouwgrond binnen de zone ligt, wat leidt tot planschade en waardedaling van de grond.

Voor overgangsgebieden:

- aanpak met flexibele zoekgebieden is aan te bevelen;
- communicatie met belanghebbenden is cruciaal;
- bonussysteem nodig: het huidige beleid kent vooral sancties; er is behoefte aan positieve stimulansen voor boeren.

Specifieke handelingsopties voor overgangsgebieden

De handelingsopties voor overgangsgebieden zijn nog onduidelijk omdat de doelen vanuit het Natuurpact en het NPLG zich nog tot elkaar moeten verhouden.

Strategieën:

- doorgaan met de sectorale aanpak zoals in Overijssel, waar de aanpak vanuit het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur wordt voortgezet;
- integrale aanpak vanuit het NPLG zoals in Gelderland (Winterswijk), waar men de integrale aanpak afwacht.

Belangrijke overwegingen:

- verwachtingsmanagement en tijdschema's: landeigenaren moeten duidelijkheid en perspectief krijgen over wat op de lange termijn mogelijk is;
- vrijwilligheid mag niet leiden tot vrijblijvendheid.

Bij een integrale aanpak is het belangrijk om:

- doelen en opgaven te concretiseren;
- maatregelen te ontwikkelen en een instrumentarium op te zetten voor integrale uitvoering;
- aandacht te hebben voor sociale en culturele aspecten, met ruimte voor dialoog en wederzijds begrip.

Mogelijke oplossingen:

- faseren van de gewenste ontwikkeling, bijvoorbeeld koppelen aan aflopende vergunningen of bedrijfsbeëindiging door pensionering;
- gebruik van landschapsgroten en compensatie voor waardedaling van agrarische gronden;
- ontwikkelen van een natuurinclusiviteitsverhaal per overgangsgebied, met de nadruk op communicatie.

Conclusie

Het natuurbeleid buiten het NNN vereist een geïntegreerde aanpak, waarbij provincies samenwerken met andere overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen. Flexibiliteit in gebiedsbegrenzingsen en een integrale benadering van doelen en opgaven zijn essentieel. Er is behoefte aan duidelijke handelingsopties en instrumenten om de beleidsstrategieën effectiever en efficiënter te maken. Aandacht voor sociale en culturele aspecten is cruciaal om draagvlak te creëren en succesvol te zijn in de realisatie van natuurdoelen.

Aanbevelingen

- Flexibele gebiedsbegrenzing: vergroot de kans op realisatie en versnelt het proces.
- Bonussysteem voor boeren: om positieve stimulansen te bieden en draagvlak te vergroten.
- Integrale benadering: combineer natuurdoelen met andere opgaven, zoals klimaatadaptatie en landbouwtransitie.
- Communicatie en verwachtingsmanagement: zorg voor duidelijkheid en perspectief voor alle betrokken partijen.
- Aandacht voor sociale en culturele dimensies: creëer ruimte voor dialoog en wederzijds begrip in gebiedsprocessen.

Door deze aanpak kunnen provincies en het Rijk de beleidsstrategieën buiten het NNN effectiever en efficiënter maken, met succesvolle realisatie van natuurdoelen en versterking van het draagvlak onder betrokken partijen.

Summary

Disclaimer:

This report was written as a background report for the third Reflexive Evaluation of the Nature Pact and was used for the final report of the third Reflexive Evaluation, which was published in July 2023. It was therefore written for the previous Government and at a time when resources were available for implementing the National Rural Areas Programme. This programme was cancelled by the present Government.

Background, context and aim

In 2013 the Ministry of Economic Affairs and the provincial governments published the Nature Pact (*Natuurpact*) in which they set down agreements on increasing and strengthening the national ecological network and decentralising responsibility for nature policy to the provinces, along with the ambitions and financing of Dutch nature policy to 2027. The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (*ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, LNV) and the Association of the Provinces of the Netherlands (*Interprovinciaal Overleg*, IPO) asked the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) to evaluate progress with provincial nature policies under the Nature Pact every three years until 2027. As currently little is known about provincial policy strategies for nature in areas outside the national ecological network (NEN) and their experiences with implementing these policies, this was investigated as part of the third Reflexive Evaluation of the Nature Pact (*Lerende Evaluatie Natuurpact*, LEN). This background report for the third LEN concerns the provincial policy strategies for nature in areas outside the NEN. It is concerned primarily with provincial policy strategies for the realisation of transition zones and ecological connecting zones. National and provincial government policies are not restricted to nature within the NEN, but include areas outside the network. Previous LENs have indicated that to achieve the nature conservation objectives much needs to be done outside the NEN as well: creating transition zones around Natura 2000 sites and NEN areas and conversion to nature-inclusive or other forms of agriculture that have less impact on nature near these Natura 2000 sites and NEN areas. After the second LEN (PBL & WUR 2020) various initiatives were launched for nature outside Natura 2000 sites and the NEN on biodiversity loss, nitrogen deposition, improving water quality and conversion to circular agriculture and nature-inclusive farming.

During the 'nature summits' held in 2019 and 2022 the national and provincial governments agreed to link nature policy to the new objectives for nature restoration, water quality and quantity, and climate mitigation/adaptation. The introduction of the Nature Programme (*Programma Natuur*, PN), the Nitrogen Reduction and Nature Improvement Programme (*Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*, PSN), the Nature Implementation Programme (*Uitvoeringsprogramma Natuur*, UPN) and the former National Rural Areas Programme (*Nationaal Programma Landelijk Gebied*, NPLG), which set out these objectives, changed the context of this research. While the research continued to be conducted on the basis of the objectives in the Nature Pact, the changed context due to the later introduction of these new programmes did affect the case studies for this evaluation and therefore could not be ignored. Although the case studies were not evaluated against the objectives of the Nature Programme and the former National Rural Areas Programme, this evaluation does indicate when and how the PN, PSN, UPN and NPLG influence the processes, and potentially the results, for realising the nature restoration and conservation objectives in areas outside the NEN. This research also provides insights into the likely expectations for the successor to the NPLG.

Knowledge question and research questions

The core knowledge question for this research report is:

How do the provincial governments aim to work on realising the three core objectives of the Nature Pact (increase biodiversity, economic value and community involvement) via policy strategies for areas outside the national ecological network (green and blue landscape elements, ecological connecting zones and transition areas) and what experiences and results have been gained?

To answer this core question, the following research questions were investigated:

1. Why and how do the provincial governments aim to improve biodiversity via policy strategies for areas outside the NEN (objectives, instruments)?
2. What experiences have been gained with improving biodiversity via policy strategies for areas outside the NEN?
3. What roles do the provincial governments and other stakeholders play and how do the provincial governments work with other government authorities and private parties?
4. What delivery options are available to the national and provincial governments to make policy strategies for areas outside the NEN more effective and efficient?

Methodology

For the evaluation of provincial strategies for nature outside the NEN it was decided to study transition areas and ecological connecting zones. Three policy categories were selected based on diversity: the existing policy of green and blue landscape elements in rural areas, ecological connecting zones and policy in development for transition zones. For green and blue landscape elements in rural areas (small) the focus is on stimulatory policy in which the provincial governments realise landscape elements and small connecting zones in the agricultural landscape and/or corridors along roads and waterways. For ecological connecting zones (medium-sized) the focus is on restrictive policy: connecting zones that still have planning protection via zones for facilitative planning and are to be realised by facilitating nature conservation measures, possibly in combination with a stimulatory policy. Transition areas (from small to large) are areas around Natura 2000 sites where the provinces aim to introduce nature-inclusive measures and activities that enhance biodiversity.

The following cases were studied for these three policy categories:

- *Groene Draad in the province of Flevoland* as an example of green and blue landscape elements.
- *The Tree Frog Ecological Connecting Zone* in the province of Noord-Brabant as an example of an ecological connecting zone.
- *Transition Areas around Natura 2000 sites near Winterswijk* in the province of Gelderland as an example of a transition zone.

For each case a document and website analysis was carried out, interviews were held and comments were invited on the draft case studies. Findings were also evaluated during a national workshop. The case material was then analysed using concepts from the policy arrangements approach. The research ran from August 2022 until July 2023 and the interviews for the case studies were held from September 2022 to January 2023. Subsequent developments in policy are not considered in this report.

Results

Answering the research questions delivered the following results.

1. *Why and how do the provincial governments aim to improve biodiversity via policy strategies for areas outside the NEN (objectives, instruments)?*

Overall approach

Dutch nature policy has been decentralised to the provincial governments, which can make their own judgements and decisions. The provincial governments of Flevoland, Gelderland and Noord-Brabant have developed specific policy frameworks for green and blue landscape elements, transition areas and ecological connecting zones. Examples of these are the Groene Draad ('green thread') action plan (Flevoland), the Nitrogen Measures in Gelderland implementation agenda (*Gelderse Maatregelen Stikstof*, GMS) and the Noord-Brabant Ecological Network. The provincial governments are responsible for implementing these policy plans.

The instruments that can be used in these cases can be divided roughly into three categories:

1. Sectoral policy frameworks: specific guidelines and plans for certain sectors, such as agriculture, infrastructure and water management. These policy frameworks influence both procedural and substantive decisions made by the provincial governments.

-
2. Spatial planning: planning instruments such as local land use or zoning plans (*bestemmingsplannen*), environmental and planning strategies (*omgevingsvisies*) and regulations (*omgevingsverordeningen*). These are essential for the concrete realisation of nature conservation measures.
 3. Cooperative arrangements: formal agreements between various parties that are set down in partnership agreements. These agreements are crucial for the coordination and implementation of nature conservation measures.

In all three categories there are formal regulations and informal practices that structure interactions between the parties involved. Rules and practices can reinforce each other (opportunities) or work against each other (barriers). There is also a strong dynamic in the sectoral policy frameworks, which increases the complexity.

Stacking of sectoral policy frameworks

National policy and related municipal policies heavily influence provincial government decisions. In the Winterswijk transition area in Gelderland the launching of the NPLG led to the national government becoming heavily involved in the process. The provinces of Flevoland and Noord-Brabant link their policies to infrastructure (in cooperation with municipalities, regional water authorities and Rijkswaterstaat (the government's executive agency for environment, infrastructure and water management)) and the Water Framework Directive (WFD).

Transition areas are very important for achieving the nitrogen reduction objectives, especially because they border Natura 2000 sites. In these areas there is an emphasis on the transition to sustainable agriculture. In Winterswijk the transition areas are designated specifically as buffer zones around nitrogen-sensitive Natura 2000 sites under the Nitrogen Measures in Gelderland implementation agenda (GMS).

The investigated policy strategies tend to make use of a broad palette of guidelines, laws and plans. Interviewees found this policy stacking complex. Each policy programme has its own goals, timelines, instruments and monitoring methods, which can lead to conflicts between older provincial plans and new framework policy, such as the former NPLG.

Area boundaries in spatial plans

Land use planning is essential for the realisation of transition areas, green and blue landscape elements and ecological connecting zones because they require physical changes that have to be included in municipal land use plans and provincial environment and planning strategies and regulations.

Boundaries laid down in land use plans determine which parties have access to decision-making processes concerning nature conservation measures. Drawing generous boundaries, such as the Winterswijk search areas, often means there will be a more complex actor arena than if boundaries delineate a more restricted area, such as the Tree Frog Ecological Connecting Zone in Noord-Brabant.

The areas are delineated in different ways: via land use and land ownership:

- provincial verges, dikes, waterways and agricultural land;
- via 'search areas' drawn on the map: areas where certain uses have priority or are prohibited.

Search areas are an important instrument for cooperation, particularly in Gelderland and Noord-Brabant. Flexible boundaries increase the chances of achieving nature conservation objectives and speed up the process. It is important that boundaries can be adjusted and areas expanded, for example by taking a flexible approach to the average width of an ecological connection zone. In the tree frog case almost the entire connecting zone was realised.

Cooperation agreements

Formal agreements between parties are set down in cooperation agreements. In the cases a variety of agreements were made between government authorities and between government authorities and non-governmental organisations. However, making agreements does not necessarily mean that these will eventually be complied with through shared practices by a range of actors. In the Vogelweg/Groene Draad case in Flevoland, regular consultations between the implementing parties did not get off the ground, despite the cooperation agreement.

Essential resources

Those involved in the projects have several resources at their disposal:

- *Money*: funding is crucial for realising nature conservation objectives. The national and provincial governments act as funders by providing subsidies and cofinancing. Money is not only used to cover costs, but also allows funders to set conditions. In the Vogelweg project the Flevoland provincial government made a subsidy available on the condition that the initiators developed a revenue model.
- *Land*: the availability of land determines what can be achieved. Land ownership is a key factor for participating in implementing networks and consultations on area-based agendas. In the cases it was not only the provinces that made land available, but also the municipalities, water authorities and private parties.
- *Labour and know-how*: the availability of labour and specialist knowledge is essential. Cooperating parties do not always have solutions to hand that will make sufficient progress towards the nature conservation objectives. In Winterswijk, knowledge development is an important building block to enable the Gelderland provincial government to enter into discussions on the objectives with their partners in the area.

2. What experiences have been gained with improving biodiversity via policy strategies for areas outside the NEN?

The cases confirm that objectives and tasks are not fixed and an area-specific process is needed to determine priorities. Within areas, the opinions and ideas of those involved can differ in the degree to which nature has to be central or an integrated approach is preferred. Examples:

- The Tree Frog Ecological Connecting Zone (Noord-Brabant): here there is a single narrative with a focus on nature conservation objectives, specifically the restoration of biodiversity and the tree frog. Creating links between nature and the economy is not a primary objective.
- Groene Draad (Flevoland): here there is a narrative of experimentation and learning with no shared narrative on agriculture and nature. Discourses on ecological quality and monitoring vary.
- Winterswijk (Gelderland): here there is no shared narrative on agriculture and nature. The outcome of an integrated appraisal of measures for all development agendas in the area can be considered to be a view on nature conservation objectives.

These differences can be explained in terms of different policy categories and governance styles. Flevoland and Gelderland aim for an integrated and cooperative approach, whereas Noord-Brabant chooses to take a more restrictive approach in the light of the objectives for an ecological connection zone.

3. What roles do the provinces and other stakeholders play and how do the provinces work with other government authorities and private parties?

The provincial governments prepare policy strategies, but are dependent on other parties to realise their nature restoration and conservation objectives outside the NEN. Cooperation is essential, both with other government authorities and regional social partners.

Flevoland case (Groene Draad):

- cooperation with municipalities and regional water authorities;
- the provincial government adopts both an active and a passive role: implementer and facilitator;
- coalition with initiatives from the community, such as farmers and citizens;
- Vogelweg example: farmers and the Flevo-landschap nature conservation organisation form a coalition and the provincial government facilitates.

Noord-Brabant case (The Tree Frog ECZ)

- the provincial government is a subsidy provider;
- cooperation between three municipalities, the regional water authority and landowners;
- the provincial government takes a back seat, trusting the local partnership to do the job.

Winterswijk case (Gelderland):

- equal partners: province, municipality, regional water authority and the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality;

- the area team as the focus of cooperation, including stakeholders such as farmers;
- inter-authority forum: consultation between government authorities, civil society organisations and associations of undertakings.

4. *What delivery options are available to the national and provincial governments to make policy strategies for areas outside the NEN more effective and efficient?*

There are two options for speeding up the creation of green and blue landscape elements, ecological connecting zones and transition areas:

1. full compensation with compulsory expropriation: this often entails high costs and legal proceedings because these areas are often planned on agricultural land;
2. finding alternative land: by taking a flexible approach to defining boundaries and identifying alternative locations.

Marking up these areas on a map has advantages, such as protection against unwanted development and justification for additional policy measures. The downside is that farmers are disadvantaged if they have land inside the zone, which means they suffer financial loss as a result of the plans and the value of their land is reduced.

For transition areas:

- an approach with flexible search areas is recommended;
- communication with stakeholders is crucial;
- a bonus system is needed: current policy consists mainly of sanctions; there is a need for positive incentives for farmers.

Specific delivery options for transition areas

The delivery options for transition areas are still unclear because the objectives in the Nature Pact and the NPLG have yet to be brought into line with each other.

Strategies:

- continue with the sectoral approach, as in Overijssel where the approach set out in the Nature Pact and the Nature Implementation Programme is being taken forward;
- take the integrated approach from the NPLG, as in Gelderland (Winterswijk) where the stakeholders are waiting to see how the integrated approach works out.

Important considerations:

- expectation management and timelines: landowners must be given a clear idea of what is possible in the long term;
- voluntariness must not lead to laxity.

In an integrated approach it is necessary to:

- make objectives and tasks concrete;
- develop measures and devise a toolkit for integrated implementation;
- devote attention to social and cultural aspects, with room for dialogue and mutual understanding.

Possible solutions:

- phasing of the desired development, for example by linking action to expiring permits or business closure due to retirement;
- use of 'landscape land' (an intermediate form of land use between agriculture and nature) and compensation for the decrease in value of agricultural land;
- developing a nature-inclusiveness narrative for each transition area, with an emphasis on communication.

Conclusion

Nature policy outside the NEN requires an integrated approach in which provincial governments work with other government authorities, civil society organisations and private parties. Flexible boundaries and an integrated approach to objectives and tasks are essential. There is a need for clear delivery options and instruments to make policy strategies more effective and efficient. Attention to social and cultural aspects is crucial for building support and for successful realisation of nature conservation objectives.

Recommendations

- Make boundaries flexible: this increases the chances of realisation and speeds up the process.
- Operate a bonus system for farmers: this provides positive incentives and increases support.
- Take an integrated approach: combine nature conservation objectives with other agendas, such as climate adaptation and the agricultural transition.
- Communication and expectation management: provide clarity and prospects for all parties involved.
- Attention to social and cultural dimensions: create room for dialogue and mutual understanding in area processes.

Under this approach, the national and provincial governments can make the policy strategies for areas outside the NEN more effective and efficient, with successful realisation of nature conservation goals and stronger support among stakeholders.

1 Natuur buiten het Natuurnetwerk

1.1 Probleemstelling

Disclaimer:

Dit rapport is geschreven als achtergrondrapport bij de derde Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN) en is gebruikt voor het eindrapport van de derde LEN dat in juli 2023 verscheen. Het is daarmee geschreven voor het voorgaande kabinet in de tijd dat nog volop werd ingezet op het NPLG. Onder het huidige kabinet bestaat het NPLG niet meer.

Dit rapport is een achtergrondrapport behorend bij het hoofdrapport voor de derde Lerende Evaluatie Natuurpact (PBL en WUR 2023). Het PBL voert in samenwerking met WUR een lerende evaluatie uit van het Natuurpact (LEN). Deze vloeit voort uit de bestuurlijke afspraak om het Natuurpact iedere drie à vier jaar te evalueren. Doel is dat het Rijk en provincies de uitvoering kunnen verbeteren en over en weer leren van succes- en faalfactoren.

In dit deelrapport staan casestudies centraal van natuur buiten het NNN. Provincies dragen niet alleen zorg voor natuur binnen het NNN, ook buiten het NNN ondernemen zij van alles om biodiversiteit te versterken. Aanleiding voor onderzoek naar casestudies is om niet alleen inzicht te krijgen in de beleidsstrategieën van provincies voor natuur buiten het NNN op het gebied van groenblauwe verbindingen en overgangszones, maar ook inzicht in de ervaringen van provincies, met de toepassing van deze beleidsstrategieën in de praktijk. Dit deelonderzoek naar casestudies is aanvullend op eerder verrichte studies naar natuur buiten het NNN binnen dit project. In dit deelonderzoek wordt het beleid van provincies voor verbindingzones en overgangsgebieden rond NNN in beeld gebracht. Dit is deels binnen dit deelproject ook al in eerdere rapportages gebeurd (Salverda en Pleijte 2022; Kamphorst et al. 2022), maar dit rapport richt zich expliciet op casestudies.

Rijk en provincies richten zich niet alleen op natuur in NNN, maar ook buiten NNN

Het Rijk en de provincies richten zich bij het natuurbeleid niet alleen op het NNN¹ (waar alle Natura 2000-gebieden ook onderdeel van zijn), maar ook op natuur hierbuiten. Het Rijk en de provincies maakten in 2013 in het Natuurpact (ministerie van EZ en provincies 2013) afspraken over het vergroten en versterken van het NNN, over decentralisatie van het Natuurbeleid naar provincies en daarmee over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027. De rijksoverheid blijft overigens eindverantwoordelijk voor de natuur en investeert samen met provincies in het NNN². Het Natuurpact heeft overigens niet alleen oog voor natuur binnen het NNN maar ook daarbuiten: *"Ook buiten het NNN is een goed beheer van bestaande natuur dus belangrijk, voor de natuur zelf en voor het welbevinden van bewoners en gebruikers van het landelijk gebied"* (ministerie van EZ en IPO 2013 (4)). Het Rijk en de provincies hebben daarom de ambities verbreed van biodiversiteit naar het verbinden met en - het versterken van - de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de relatie tussen natuur en economie. Provincies en Rijk staan dus samen aan de lat om deze drie ambities uit het Natuurpact te realiseren: 1) het verbeteren van biodiversiteit, 2) het verbinden van natuur en economie en 3) het verbinden van natuur en maatschappij (zie PBL en WUR 2017).

Natuurpact wordt geëvalueerd door PBL & WUR

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) vroegen het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om het Natuurpact, en daarmee de vorderingen van het

¹ Natuurnetwerk Nederland (NNN) is sinds 2013 de naam van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) van Nederland: een samenhangend netwerk van bestaande en toekomstige natuurgebieden in Nederland. Het netwerk moet natuurgebieden beter met elkaar en het omringende agrarisch gebied verbinden.

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natuurbeleid-komende-jaren>. Het is overigens de minister of staatssecretaris van LNV die over de voortgang in de realisatie van het NNN verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer.

provinciaal natuurbeleid, driejaarlijks te evalueren tot 2027. Gekozen is voor lerende evaluaties³. Het PBL werkte bij alle lerende evaluaties samen met Wageningen University & Research (WUR). Veel deelonderzoeken zijn uitgevoerd door onderzoekers van WUR en hebben geleid tot achtergrondrapporten voor de evaluaties van het Natuurpact. Door als PBL en WUR met provincies, Rijk en partners vragen te formuleren, gegevens te verzamelen en gezamenlijk te analyseren en interpreteren, is meteen vanuit het onderzoeksveld zelf ook gereflecteerd. Er zijn inmiddels drie lerende evaluaties verschenen: de eerste (PBL en WUR 2017) is in januari 2017 gepubliceerd, de tweede (PBL en WUR 2020) in juni 2020 en de derde in juli 2023 (PBL en WUR 2023).

Uitkomsten van de eerste en tweede evaluatie van het Natuurpact: overgangszones gewenst!

Uit de eerste evaluatie van het Natuurpact (PBL en WUR, 2017) bleek dat met de gezamenlijke plannen van provincies, samen met het beleid voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het (inter)nationale stikstofbron-beleid, het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) voor landnatuur naar verwachting vergroot kan worden van circa 55% in 2015 tot circa 65% in 2027. Met het afronden van het NNN kan dus maximaal 65% van de Europese VHR-doelstelling worden gehaald. Een belangrijke belemmering is dat de laatste gronden voor realisatie van het NNN lastig beschikbaar komen omdat de medewerking van de grondeigenaren ontbreekt en provincies terughoudend zijn om onteigening in te zetten. In de eerste LEN wordt al geconcludeerd dat de (landbouw)omgeving van het NNN belangrijk is om de natuurdoelen voor de volle honderd procent te kunnen halen: *“Volledige realisatie vergt namelijk verdergaande verduurzaming van de landbouw nabij natuur, wat op gespannen voet staat met het huidige landbouwproductiesysteem en de lopende uitvoeringsprocessen”* (PBL en WUR 2017 (11)).

In de tweede LEN wordt weinig vooruitgang gesignaleerd: *“Verdere realisatie van de VHR-doelen vergt dat landbouwbedrijven, die nabij het Natuurnetwerk liggen, vergaand verduurzamen en hun grond extensiever gebruiken, maar van zo’n ontwikkeling is de afgelopen jaren geen sprake. De meeste landbouwbedrijven in Nederland zien zich gedwongen om mee te gaan in de ontwikkeling van schaalvergroting en intensivering om te concurreren op prijs. Deze ontwikkeling hindert het halen van de natuurdoelen.”* (PBL en WUR 2020 (10)). Op de lange termijn (meer dan tien jaar) zien PBL en WUR toch mogelijkheden voor resultaten door *“het natuurbeleid sterker mee te koppelen en te integreren met het stikstof-, klimaat-, landbouw- en woningbouwbeleid. Deze opties gaan verder dan de huidige ambities in het Natuurpact en vergen aanvullende en integrale afspraken tussen het Rijk en de provincies om deze verschillende opgaven met meer samenhang in gebiedsprocessen te kunnen oppakken”* (PBL en WUR 2020 (11)).

Volgens de tweede LEN doen provincies er goed aan in kaart te brengen welke gebieden met nieuwe opgaven te maken krijgen: *“Op basis hiervan kunnen provincies beoordelen voor welke gebieden een nieuwe integrale aanpak nodig is en waar de nieuwe opgaven gevolgen hebben voor de huidige natuuropgaven en waar niet. Door de koppeling met de nieuwe opgaven kunnen zowel spanningen als kansen opduiken. Om een verkokerde aanpak te voorkomen doen het Rijk en de provincies er goed aan nieuwe afspraken te maken over de samenhang tussen natuurontwikkeling, de aanpak van de stikstof-, landbouw-, klimaat- en verstedelijkingsopgave, alsmede de bijbehorende middelen en instrumenten. Daarbij kunnen ook lokale wensen worden meegenomen, wat kan bijdragen aan het versterken van de relatie van natuur met economie en maatschappij”* (PBL en WUR 2020 (12)).

In de tweede LEN wordt een nieuw concept geïntroduceerd voor natuur buiten het NNN, een overgangszone: *“Het Rijk en de provincies kunnen, grenzend aan het NNN, een overgangszone creëren waar opgaven voor natuur, klimaat en landbouw gelijktijdig kunnen worden aangepakt. Deze integrale aanpak biedt op de lange termijn (meer dan tien jaar) extra kansen voor natuurherstel. Een overgangszone kan ruimte bieden aan nieuwe natuur op plekken nabij het Natuurnetwerk, waar versnippering of een tekort aan leefgebied een probleem is, of om maatregelen te treffen om watersystemen te herstellen – zoals het verhogen van het grondwaterpeil en het herstellen van beeklopen – die verder reiken dan het NNN. Door in te zetten op extensivering van de landbouw in deze zone kan de scherpe ruimtelijke scheiding tussen natuur en intensievere vormen van landbouw verminderen.*

³ Evaluaties kunnen zowel op verantwoord zijn gericht als op leren, waarbij bij dit laatste een onderscheid is te maken tussen eerste en tweede orde leren. Bij eerste orde leren wordt nagegaan of de dingen goed worden gedaan en bij tweede orde leren of de goede dingen worden gedaan (Argyris and Schön, 1978; Tagg, 2010; Medema, 2014).

Om een overgangszone levensvatbaar te maken moet er voor agrarische bedrijven en andere initiatiefnemers een concreet bedrijfs perspectief zijn, in de vorm van natuurinclusieve bedrijfs- en verdienmodellen. Dit vraagt om een nadere differentiatie in regelgeving en geldstromen, zoals het specifiek gebruiken van de vergroeningssubsidies in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor initiatieven in de overgangszones, de aanwending van rood-voor-groenregelingen en prijsbeleid voor het stimuleren van natuurinclusieve voedselproducten.” (PBL en WUR 2020 (13)).

Volgens PBL & WUR (2020) is een gezamenlijke aanpak van Rijk en provincies cruciaal om de verschillende opgaven in de overgangszones te combineren. De provincies zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte aanpak en het is van belang dat ze die voldoende integraal insteken. Uit deze evaluatie blijkt dat ze de beleidsopgaven nu vooral sectoraal oppakken. Het Rijk is verantwoordelijk voor het stellen van doelen en termijnen voor opgaven rondom klimaat, stikstof, landbouw en voedselketen en afspraken over financiën. Provincies zullen hierbij flexibiliteit in regels en beleid nodig hebben om lokaal de puzzel te kunnen leggen (PBL en WUR 2020(14)).

Oude beleidsontwikkeling voor natuur buiten NNN: verbindingszones

Natuur buiten de NNN is dus te ontwikkelen met overgangszones. Daarnaast wordt natuur buiten de NNN vooral gezocht in verbindingszones van verschillende grootte. Daarbij gaat het om robuuste verbindingen, ecologische verbindingszones en groenblauwe dooradering. Deze concepten dateren al uit de tijd van de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De grootste schaal bevat de robuuste verbindingen, bij wijze van spreken de 'slagaders' van het NNN. Robuuste verbindingen zijn grote, brede zones met als hoofdfunctie natuur tussen de grote natuurgebieden, bijvoorbeeld de Droge Zandgronden (zone van de Utrechtse Heuvelrug via de Veluwe en Salland naar Drenthe en Duitsland). De middelgrote 'aders' zijn de ecologische verbindingszones en op nog kleinere schaal vormt de groenblauwe dooradering de 'haarvaten' van het systeem (Provincie Gelderland 2003(6)). 'Groenblauwe dooradering' is het fijnmazige netwerk dat het landschap dooradert, waarbij de groene aders bijvoorbeeld houtsingels of bomenrijen zijn, of juist lage begroeiing van dijken, weg- of spoorbermen en oevers. De blauwe dooradering bestaat uit waterrijke landschapselementen zoals sloten, beken en poelen (Provincie Gelderland 2003(6)).

In de kabinetten Rutte 1 (2010-2012) en 2 (2012-2017) is besloten minder in te zetten op realisatie van robuuste verbindingen (brede verbindingszones tussen natuurgebieden) en in plaats daarvan vooral in te zetten op een betere verbinding van natuurgebieden met het omringende agrarisch gebied. Die betere verbinding wordt daarmee vooral gezocht in ecologische verbindingszones en groenblauwe dooradering.

Voor natuur buiten de NNN richt dit rapport zich vooral op overgangszones, ecologische verbindingszones en groenblauwe dooradering. De ecologische netwerken kunnen bestaan uit grotere en kleinere natuurgebieden, inclusief het tussenliggende en aangrenzende (agrarische) gebied dat door een goede kwaliteit en 'doorlaatbaarheid' de uitwisseling van wilde planten en dieren mogelijk maakt. Essentieel is dat in de agrarische landschappen de doorlaatbaarheid wordt geoptimaliseerd en de negatieve effecten op natuur via ammoniak, bestrijdingsmiddelen en grondwaterstandsverlaging tot een minimum worden teruggebracht (RLI 2013).

Verschillende redenen sinds 2020 voor toenemende aandacht voor natuur buiten NNN

Na de tweede LEN (PBL en WUR 2020) kreeg natuur buiten Natura 2000 en het NNN op verschillende manieren versterkte aandacht:

- **Biodiversiteitsverlies** en het mondiale, Europese en nationale beleid dat nodig is om tot biodiversiteitsherstel te komen. In de vijftiende vergadering van de partijen van het Biodiversiteitsverdrag (CBD) en de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 'De natuur terug in ons leven geven' COM(2020)380 zijn afspraken gemaakt over biodiversiteitsherstel. De doelen voor het stoppen van biodiversiteitsverlies in Nederland worden nog niet gehaald op landelijk niveau (Sanders et al. 2020). Om de biodiversiteitsdoelen toch te halen is de aandacht aan het verschuiven van het NNN en Natura 2000 naar het landelijk gebied, ofwel natuur buiten Natura 2000, het NNN.
- **De stikstofproblematiek.** Er is veel schade aan de natuur door stikstof in de bodem. Maatregelen voor het verminderen van stikstof en natuurherstel zijn niet meer alleen gericht op natuurgebieden zelf, maar ook op de direct omliggende gebieden. De structurele aanpak van stikstof sluit aan op de aanbevelingen van het PBL (PBL 2021) en het Adviescollege Stikstofproblematiek (2019/2020) onder leiding van de heer

Remkes. Zij adviseerden een bredere aanpak, die niet alleen uitgaat van vermindering van stikstofdepositie maar ook van extra inzet op maatregelen in en buiten de natuurgebieden. In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering is geregeld dat er een nationaal programma komt. Het Programma Natuur (PN) maakt hier deel van uit. Het sluit dan ook aan bij de kaders die in deze wet zijn opgenomen voor uitvoering, monitoring en rapportage. Zowel in inhoud, proces als organisatie zal zoveel mogelijk gestreefd worden naar integratie van de twee onderwerpen (stikstofreductie en natuurherstel). Om de uitvoering van de maatregelen voor natuurherstel te verzekeren kent de wet een uitvoeringsplicht. Provincies en andere bestuursorganen moeten zorgen dat maatregelen, waarvoor zij deze verplichting aangaan, tijdig worden uitgevoerd. Voor het Uitvoeringsprogramma Natuur (UPN) (IPO en ministerie van LNV 2020) stelde het Kabinet deze periode een bedrag van 2,85 miljard euro beschikbaar. Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) (ministerie van LNV 2022) en het UPN (IPO en ministerie van LNV 2020) zetten zowel in op bronbeleid om emissies stikstof tegen te gaan als op natuurherstel.

- **Verbeteren waterkwaliteit.** De waterkwaliteit in Nederland is de slechtste van alle EU-lidstaten; maar één procent van onze wateren verdient het predicaat 'goed' (Didde 2023). Peter Schipper, werkzaam bij Wageningen Environmental Research, geeft in een interview aan dat de kans dan ook klein is dat we tijdig voldoen aan de Europese KRW: "Grondwater en oppervlaktewater, zoals rivieren, kanalen, beken en meren, bevatten al jaren te veel meststoffen als nitraat en fosfaat en restanten van bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen. Maar ook op andere fronten is het niet best gesteld, denk aan de grote hoeveelheden PFAS en microplastics in Nederlandse wateren. Ook zorgen productie en gebruik van geneesmiddelen en cosmetica voor veel giftige microverontreinigingen in het water. Over vijf jaar, in 2027, moeten alle Europese lidstaten voldoen aan de KRW. Het doel is dat de wateren in alle lidstaten zich in een 'goede ecologische en chemische toestand' bevinden. Voor het verbeteren van de waterkwaliteit wordt nadrukkelijk naar het gehele landelijk gebied gekeken en niet naar alleen natuurgebieden. In het landelijk gebied kunnen de KRW-doelen, de stikstofdoelen, natuurontwikkeling, waterberging en droogtebestrijding mogelijk hand in hand gaan. Dat heeft kans van slagen als er een soort landinrichting 2.0, inclusief financiering van de grond komt." (Didde 2023).
- **Inzet op kringlooplandbouw, natuurinclusieve landbouw.** De landbouwgebieden om de natuurgebieden extensiveren door in te zetten op kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw (Gerritsen et al. 2020). Het gaat om het vaker bij het NNN betrekken van de landbouw door het stimuleren van een meer natuurinclusieve bedrijfsvoering van landbouwbedrijven, vooral buiten het NNN. Het gaat daarbij om natuurinclusieve landbouw, door het verminderen van emissies naar natuurgebieden, het ruimte maken en zorgen voor natuur op het bedrijf en het benutten hiervan voor het bedrijf.

Het Rijk en provincies kwamen tijdens de Natuurtoppen van 2019 en 2022 overeen om het natuurbeleid te verbinden met de nieuwe opgaven op het gebied van klimaat, water en kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw.

Natuurpact en aanvullend beleid sinds 2020

De evaluatie van natuur buiten het NNN heeft plaatsgevonden in een situatie waarin de context qua natuurbeleid inmiddels gewijzigd is door introductie van het Programma Natuur (PN), Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) en het Uitvoeringsprogramma Natuur (UPN) en, tot voorkort, het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Deze evaluatie wordt nog steeds verricht vanuit de doelen van het Natuurpact, maar de gewijzigde context door latere introductie van nieuwe programma's maakt dat de casestudies in deze evaluatie hierdoor zijn beïnvloed en deze nieuwe ontwikkelingen niet kunnen worden genegeerd. De casestudies zijn niet geëvalueerd vanuit de doelen van het PN en het NPLG. Wel wordt in deze evaluatie aangegeven wanneer en hoe het PN, PSN en UPN en NPLG de processen, en mogelijk de resultaten, beïnvloeden voor het al dan niet realiseren van natuur buiten het NNN.

Programma Natuur

Het PN is een gezamenlijk programma van Rijk en provincies en een aanvulling op de bestaande afspraken in het Natuurpact (Kamerstukken II, 33576, nr. 6, 2013). Het Rijk blijft daarbij verantwoordelijk voor de kaders (doelen, termijnen, financiën, wetten). De provincies, in hun rol als gebiedsregisseurs, werken deze kaders uit naar strategieën en uitvoering. Zoveel mogelijk wordt de relatie gezocht met de gebiedsgerichte maatregelen die nodig zijn voor stikstof. Waterschappen, gemeenten, natuurbeheerders, particuliere beheerders, agrariërs, agrarische collectieven en andere maatschappelijke actoren zijn belangrijke partners bij de uitvoering van het beleid. Zij waren nauw betrokken bij de opstelling van het uitvoeringsprogramma

en daarin ook nader ingegaan op de rol van deze organisaties. Met het PN trekt de overheid € 300 mln. per jaar uit vanaf 2020, - in totaal € 3 mld. tot 2030 - om kwetsbare natuurgebieden te herstellen en te versterken. De focus ligt hierbij op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Volgens dit programma zal er meer inzet gepleegd moeten worden op een mix van maatregelen als natuuruitbreiding, het verbinden van natuur en inrichting en verbetering van de hydrologie. Dit moet leiden tot een verbetering van het gehele natuurlijke systeem van het gebied en daarmee tot robuustere natuur die tegen een stootje kan. Het PN volgt twee sporen; één voor de komende tien jaar en de tweede voor de langere termijn:

- Spoor 1 (2021-2030) focust zich vooral op de natuur in en rond beschermde natuurgebieden met de extra middelen die tot 2030 beschikbaar zijn. Voor dit spoor is een 'Uitvoeringsprogramma natuur (2021-2030)' uitgewerkt. Het bestaat uit twee deelprogramma's, waarvan de uitvoering gebiedsgericht plaatsvindt:
 - deelprogramma 1: optimaliseren NNN/Natura 2000;
 - deelprogramma 2: verbeteren kwaliteit buiten NNN/Natura 2000 ten behoeve van NNN/Natura 2000.
- Spoor 2 (2021-2050) richt zich op de basiskwaliteit 'natuur' in ruimere zin, in een natuurinclusieve samenleving. Dit spoor beoogt de samenhang en integratie te vinden met andere inspanningen die leiden tot een meer natuurinclusieve samenleving. Vanuit dit programma zijn kansen benoemd en kaders meegegeven aan andere beleidsdomeinen in een 'Agenda natuurinclusief (2021-2050)'.

Nationaal Programma Landelijk Gebied

Het NPLG viel onder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en was een programma van:

- het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV);
- het ministerie van Infrastructuur en Water (IenW);
- het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Om het Rijk, provincies en andere overheden te helpen bij een goede uitvoering van de transitie van het landelijk gebied is er een 'Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied'. Via het NPLG bekijken onder meer provincies, ondernemers en terreinbeheerders per gebied wat nodig is voor:

- gezonde natuur;
- schoon water;
- schone lucht.

Het NPLG biedt kaders die de provincies gebruiken om de gebiedsprogramma's op te stellen. In de gebiedsprogramma's leggen provincies vast hoe ze de doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat gaan halen en welke maatregelen nodig zijn. Provincies kennen de gebieden en kunnen hierdoor gericht praktijkkennis en regionale expertise inzetten voor een aanpak op maat. Door meerdere opgaven tegelijk aan te pakken wil de overheid voorkomen dat ondernemers op meerdere momenten te maken krijgen met verschillende eisen en regels. Bovendien kunnen maatregelen elkaar versterken en helpen verschillende doelen te halen. Op 1 juli 2023 moesten provincies een eerste versie van hun gebiedsprogramma klaar hebben.

Weinig inzicht in beleidsstrategieën van provincies voor natuur buiten NNN

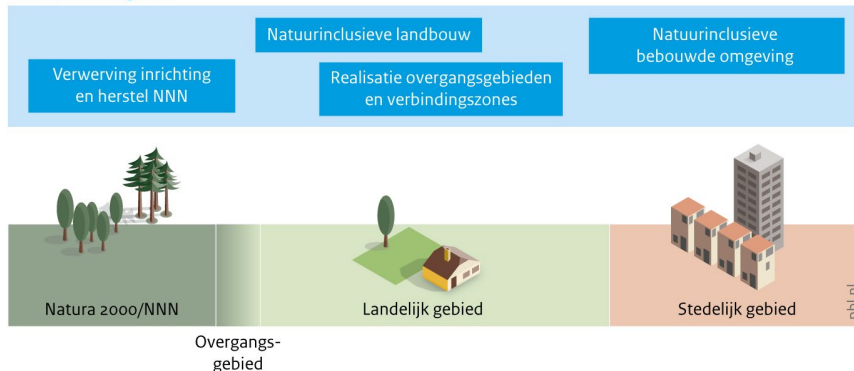
Er is nog weinig inzicht in beleidsstrategieën van provincies voor natuur buiten het NNN en welke ervaringen zij hebben met het uitvoeren hiervan. Provincies dragen dus niet alleen zorg voor natuur binnen het NNN; ook buiten het NNN ondernemen zij van alles om biodiversiteit te versterken. In twee voorstudies (Kamphorst et al. 2022; Salverda et al. 2022) naar provinciaal beleid is gebleken dat het provinciale beleid op verschillende manieren vormgeven wordt in de gebieden buiten het NNN. In dit achtergrondrapport wordt in beeld gebracht hoe provincies groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden willen of weten te realiseren en op welke wijze dit bijdraagt - of kan bijdragen - aan biodiversiteitsdoelen. Dit achtergrondrapport maakt deel uit van de derde LEN, waarvoor in figuur 1.1 (PBL 2023) is aangegeven welke beleidsstrategieën van provincies zijn onderzocht.

Onderzochte beleidsstrategieën van provincies

Ambities



Beleidsstrategieën



Bron: PBL

Figuur 1.1 De onderzochte beleidsstrategieën van provincies in de derde Lerende Evaluatie Natuurpact.

1.2 Doelstelling

Dit achtergrondrapport zoomt in op een aantal beleidsstrategieën die provincies hebben om, naast het realiseren van het NNN, biodiversiteit te realiseren via gebiedsgericht beleid buiten het NNN: namelijk groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden. Ten eerste brengt dit rapport ervaringen met deze beleidsstrategieën in beeld, zodat provincies hiervan kunnen leren en er ook handelingsopties kunnen worden geboden om kansen te benutten, dan wel knelpunten te verminderen of weg te nemen. Ten tweede besteden we aandacht aan de integrale gebiedsgerichte aanpak bij groenblauwe dooradering (de Groene Draad in de provincie Flevoland, project Vogelweg, provinciaal beleid voor ecologische verbindingzones in Noord-Brabant, project Gilze en Rijen, provinciaal beleid voor overgangszones in provincie Gelderland en project Winterswijk). Zo bekijken wij bijvoorbeeld hoe een integrale aanpak in overgangsgebieden tot stand komt, op basis waarvan we lessen verwachten te kunnen formuleren over de inrichting en afstemming van het LEN met andere beleidsdossiers zoals het PN of het NPLG.

Samengevat zijn de doelen hiermee als volgt:

- Inzicht verkrijgen in een aantal beleidsstrategieën die provincies buiten het NNN inzetten ter versterking van biodiversiteit binnen en buiten het NNN.
- Inzicht in de ervaringen met deze beleidsstrategieën van deze provincies.
- Handelingsopties voor het versterken van biodiversiteit via beleidsstrategieën buiten het NNN.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoeksrapport is:

Hoe willen provincies aan het realiseren van de drie kerndoelen van het Natuurpact (verhogen biodiversiteit, economische waarde en maatschappelijke betrokkenheid) via beleidsstrategieën buiten het NNN werken (groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden) en wat zijn de ervaringen en resultaten hiermee?

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen gesteld:

- Hoe willen provincies de doelen van het Natuurpact realiseren via beleidsstrategieën buiten het NNN (doelen, instrumenten)?
- Wat zijn de ervaringen en resultaten rondom het realiseren van de doelen van het Natuurpact via beleidsstrategieën buiten het NNN?
- Welke rol hebben de provincie en andere betrokkenen en hoe is samengewerkt als provincie met andere overheden en private partijen?
- Welke handelingsopties hebben provincies en het Rijk om beleidsstrategieën buiten het NNN effectiever en efficiënter te laten zijn?

De concepten 'biodiversiteit, groenblauwe dooradering, ecologische verbindingszone en overgangsgebieden' zijn als volgt te omschrijven:

Voor het verbeteren van de biodiversiteit beperken de provincies en het Rijk zich hoofdzakelijk tot de duurzame instandhouding van soorten en habitattypen uit de VHR, zoals uitgewerkt door de EU en geïmplementeerd door het Rijk. Bij het verbeteren van de biodiversiteit gaat het om het behouden en verbeteren van de variatie in organismen en de levensgemeenschappen die ze vormen. De doelen van de Europese VHR en de KRW zijn een concrete uitwerking van de ambitie om de biodiversiteit te verbeteren. In de VHR gaat het om doelen voor een aantal soorten en leefgebieden en in de KRW om doelen voor de (aquatische) biodiversiteit. Het betreft dus een selectie van de algehele biodiversiteit (PBL en WUR 2017(33)).

Groenblauwe dooradering staat voor de 'kleine' natuurelementen die ons landschap in belangrijke mate vormgeven. Als bovengrens is een omvang van maximaal een paar hectare te hanteren. Om die reden wordt vaak gesproken van kleine landschapselementen (KLE). Deze kunnen als punten, lijnen of vlakken aanwezig zijn. Naast houtige elementen zoals singels, bomenrijen, houtwallen, heggen, hagen, knotbomen, graften, griendjes en hoogstamboomgaarden, gaat het om elementen met een begroeiing van kruiden en ruigten en natte elementen zoals slootkanten, natuurvriendelijke oevers en poelen. Ecologisch beheerde sloten kunnen ook tot landschapselementen gerekend worden, evenals elementen als keverbanken of kruidenrijke akkerranden. Deze hebben een meer dynamisch karakter dat past bij de kenmerken van akkerbouw-landschappen (Samen voor biodiversiteit 2022 (9)). In dit onderzoek is er van uitgegaan dat het veelal gaat om gebieden die minder dan 50 m breed zijn.

Een ecologische verbindingszone is een verbinding tussen natuurgebieden (met vaak nieuwe of herstelde natuur buiten het NNN), die vaak na realisatie deel gaat uitmaken van het NNN. Ecologische verbindingszones worden aangelegd om dieren en planten in staat te stellen zich tussen natuurgebieden te verplaatsen. In het landelijk gebied geldt dat zo'n verbindingszone een gemiddelde breedte heeft van 25 m (Provincie Noord-Brabant 2012). Vaak vormt het bestaande netwerk van watergangen en oevers de basis voor die verbindingszones. Ecologische verbindingszones maakten al deel uit van het Natuurbeleidsplan (ministerie van LNV 1990).

Groenblauwe dooradering en ecologische verbindingszones zijn weliswaar verschillende concepten, maar het onderscheid in de praktijk is niet altijd duidelijk.

Overgangsgebieden grenzen aan natuurgebieden (zowel Natura 2000 als NNN). De harde grens tussen deze natuur en andere gebruiksfuncties wordt hier verzacht doordat de aard en intensiteit van het ruimtegebruik in deze overgangsgebieden verandert, met de bedoeling om natuurdoelen en soms ook andere beleidsdoelen te realiseren (Salverda en Pleijte 2022).

Afhankelijk van de nagestreefde provinciale doelen kan een overgangsgebied gericht zijn op sectorale natuurdoelen in het kerngebied alleen of op gecombineerde opgaven in het gebied als geheel, waaronder natuurdoelen (integrale opgaven). In een overgangsgebied met gecombineerde opgaven worden functiecombinaties, zoals natuurinclusieve activiteiten, nagestreefd en wordt er gestreefd naar meerwaarde voor zowel de natuur in het kerngebied als voor de andere betrokken functies en opgaven in het gebied.

Overgangsgebieden en groenblauwe dooradering worden expliciet genoemd in het NPLG als onderwerpen die de provincies moeten uitwerken in hun gebiedsgerichte aanpak.

1.4 Aanpak

Als voorloper op de onderhavige verdiepende studie is een provinciebrede inventarisatie uitgevoerd (Kamphorst et al. 2022). Voor intern gebruik zijn *factsheets* per provincie opgeleverd over beleidsstrategieën van provincies op het gebied van de bossenstrategie, groenblauwe verbindingen, overgangszones en landschapsbeleid. In navolging van deze provinciale inventarisatie is Via casestudie-onderzoek verdiepend onderzoek gedaan naar verschillende beleidsstrategieën van provincies voor natuur buiten het NNN. Voor de casestudies is gekozen om het onderzoek uit te voeren in drie stappen: 1) verkennende fase, 2) verdiepende fase en 3) analysefase. Het doel van de verkennende fase was om de geschiktheid van de casus na te gaan voor beantwoording van de onderzoeksvragen en te onderzoeken welke organisaties interessant zouden kunnen zijn om te interviewen. Hiervoor is online beschikbare informatie verzameld en er zijn verkennende gesprekken gevoerd met de betreffende beleidsadviseurs bij de provincies. In de verdiepende fase zijn per casus drie tot vier interviews van een uur tot anderhalf uur gevoerd met verschillende respondenten.

Wij maken bij een casus onderscheid tussen: 1) de bedachte beleidsstrategie die de provincie inzet in een casusgebied voor natuur buiten het NNN en 2) de ervaringen van provincies met de toepassing van deze beleidsstrategieën in de praktijk in gebieden.

Het onderzoek liep van augustus 2022 tot en met juni 2023. De interviews voor de case studies zijn afgenomen in de periode september 2022 tot en met januari 2023. De beleidsontwikkelingen zijn inmiddels verder en in dit rapport niet meegenomen.

Bij dit deelproject is vooral samengewerkt met het deelproject over interbestuurlijke samenwerking (Van den Berg et al. 2023) en het deelproject over Natuur en Landbouw (Gerritsen et al. 2023). In de workshops van deze deelprojecten zijn ook bevindingen van dit project ingebracht. Verder is tijdens het onderzoek ook gebruik gemaakt van de contacten met de Lerende Samenwerking Programma Natuur en het Lerend Netwerk Vernieuwing Natuurbeleid van de IPO-werkgroep Natuurbeleid. Het NPLG was ten tijde van het onderzoek nog niet uitgekristalliseerd. Wel werden al contacten onderhouden met het PBL, dat al evaluatiemogelijkheden voor het NPLG aan het verkennen was.

De resultaten van het casestudie onderzoek zijn verwerkt in dit achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie Natuurpact. Voor de bevindingen uit het casestudie onderzoek is (door samenwerking in workshops van andere deelprojecten) een reviewsessie georganiseerd.

Casusselectie

Voor de evaluatie zijn drie verschillende beleidscategorieën geselecteerd op basis van verscheidenheid:

- Groenblauwe dooradering in het landelijk gebied: focus op stimulerend beleid waarin provincies (landschaps)elementen en kleine verbindingen in het (agrarisch) cultuurlandschap en/of verbindingen langs wegen en waterwegen realiseren.
- Groenblauwe verbindingen, ofwel ecologische verbindingzones (groot), focus op restrictief beleid: verbindingzone die via zones voor uitnodigingsplanologie nog een ruimtelijke bescherming hebben en gerealiseerd worden via natuur op uitnodiging, eventueel in combinatie met stimulerend beleid.
- Overgangsgebieden: gebieden rondom Natura 2000-gebieden waar provincies inzetten op natuurinclusieve maatregelen en activiteiten die biodiversiteit bevorderen.

Bij elk van deze beleidsstrategieën is een concrete casus gezocht om van de opgedane ervaringen te kunnen leren. Daarbij is ook nagegaan in hoeverre de sturingsstrategieën verschillen. Het is geen selectiecriteria voor de casussen geweest, maar er is tussen de casussen wel spreiding in sturingsstrategieën als resultaat. Daarbij zijn verschillende sturingsstijlen te onderscheiden: restrictief beleid met randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan, faciliterend beleid waarbij andere actoren worden ondersteund en uitnodigingsplanologie, waarbij partijen vooral uitgenodigd worden om binnen ruime kaders tot zelfsturing te komen.

De casus *Groene Draad in provincie Flevoland* is een voorbeeld van provinciaal beleid dat zich specifiek richt op de groenblauwe dooradering van het buitengebied en het verbinden van natuurgebieden, achtertuinen, openbare ruimtes en vaarten in steden en dorpen. Het is een geschikte casus voor onderzoek naar

kleinschalige verbindingen omdat het gaat om een gestructureerde aanpak met een eigen instrumentarium. De provincie legt zelf de basis met ecologisch bermbeheer langs provinciale bermen en nodigt andere overheden en derden uit om, met subsidie, bij te dragen aan de Groene Draad. Dit onderzoek focust op een deelproject op initiatief van derden aan de Vogelweg om ook te kunnen onderzoeken in hoeverre met deze aanpak, naast natuurwaarde, ook economische waarde en maatschappelijke betrokkenheid gerealiseerd kan worden.

De casus *Ecologische Verbindingszone (EVZ) De boomkikker* in Noord-Brabant (gemeenten Breda, Alphen-Chaam en Gilze en Rijen) is gekozen bij het onderdeel natuur buiten het NNN: ecologische verbindingzones. Voor het thema zochten we een grote groenblauwe verbinding met een focus op restrictief beleid (een verbindingzone die via 'zones voor uitnodigingsplanologie' nog een ruimtelijke bescherming hebben) en die gerealiseerd worden via natuur op uitnodiging, eventueel in combinatie met stimulerend beleid.

De provincie Noord-Brabant heeft zowel restrictief als faciliterend beleid voor ecologische verbindingzones. In overleg met een medewerker van de provincie is de EVZ voor de boomkikker gekozen. Deze casus wordt gezien als een *good practice*, is vrijwel gerealiseerd en tot stand gekomen door samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder waterschap en gemeenten. De EVZ voor de boomkikker is een nat kralensnoer over 10 km; de beleidslijn is dat deze natte kralensnoeren 25-30 m breed moeten zijn. Er is geen snoer van 25-30 m gerealiseerd, maar een groot robuust gebied met stapstenen, grofweg tussen de gemeenten Gilze en Rijen, Breda en Alphen-Chaam.

De keuze voor de casus *Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden bij Winterswijk* in de provincie Gelderland is als volgt tot stand gekomen. Uit een eerder verkennend onderzoek naar het beleid voor overgangszones van vier provincies (Salverda en Pleijte 2022) bleek dat de provincie Gelderland het meest gevorderd was met beleid voor overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden en dit beleid verder wilde uitwerken. In het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS) heeft de provincie in 2021 overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden indicatief op kaart aangegeven. Deze overgangsgebieden zullen gebiedsgericht verder uitgewerkt worden. In vooroverleg met een medewerker van de provincie, die vanuit het strategische natuurbeleid betrokken is bij overgangsgebieden, hebben we als casus gekozen voor de concrete uitwerking van de overgangsgebieden rondom de vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk. De gebiedsgerichte uitwerking in dit deelgebied was namelijk al wat verder gevorderd dan in andere deelgebieden in Gelderland en dit deelgebied is qua natuur en omstandigheden redelijk representatief voor andere gebieden in Nederland. De provincie heeft in het najaar van 2022 de gewenste natuurmaatregelen voor robuust systeemherstel van de vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk laten uitwerken door een extern bureau, met input van partijen uit het gebied. In de tweede helft van 2022 is ook een integraal gebiedsproces opgestart voor het buitengebied van Winterswijk waarin alle opgaven in samenhang met elkaar zullen worden opgepakt, bijvoorbeeld de gewenste natuurherstelmaatregelen. Dit gebiedsproces had extra urgentie gekregen in het kader van de huidige uitwerking van het Gelderse Programma Landelijk Gebied (GPLG), waarvoor in juli 2023 een eerste versie van het gebiedsprogramma gereed moest zijn.

De onderzochte casussen zijn in onderstaand figuur 1.2 in het blauw weergegeven. Wanneer we de types evaluaties van de casestudies vergelijken, dan valt op dat de casestudies van De Vogelweg (hoofdstuk 3) en EVZ De boomkikker (hoofdstuk 4) allebei ex postevaluatie zijn. De casestudie van Overgangsgebied Winterswijk is een ex durante-evaluatie en er is nog geen realisatie.



Figuur 1.2 Casussen overgangszones in het blauw weergegeven (Bron: PBL 2023).

1.5 Leeswijzer

In dit rapport introduceren wij eerst het gehanteerde conceptueel kader (hoofdstuk 2). Samen met de deelprojectgroep Interbestuurlijke Samenwerking bij PBL is er voor gekozen om hetzelfde conceptueel kader te hanteren over samenwerking; de beleidsarrangementenbenadering. Bij de deelprojectgroep lag de nadruk op de samenwerking tussen overheden: ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. In dit achtergrondrapport is ook gekeken naar de samenwerking met private partijen. Om natuurdoelen te realiseren buiten de NNN betekent het dat er vaak een beroep op private partijen zal moeten worden gedaan omdat zij grondeigenaren zijn. In de hoofdstukken hierna komen de bestudeerde casussen aan bod. Er zijn drie casussen bestudeerd, waarbij zowel de typen beleid als de ruimtelijke schaal verschilt. Voor groen-blaue dooradering wordt de casus De Groene Draad in de provincie Flevoland beschreven (hoofdstuk 3). Dan volgt een beschrijving van een ecologische verbindingszone met de casus De boomkikker bij Gilze en Rijen in de provincie Noord-Brabant (hoofdstuk 4). Het overgangsgebied rond de gemeente Winterswijk in Gelderland vormt de laatst beschreven casus (hoofdstuk 5). Tot slot wordt het hoofdstuk afgesloten met conclusies, reflectie en handelingsperspectieven, waarbij de casussen ook onderling worden vergeleken (hoofdstuk 6).

2 Conceptueel kader

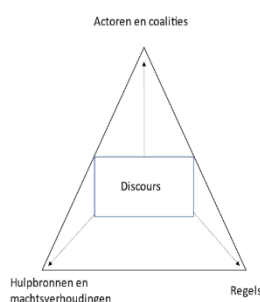
2.1 Inleiding

De tekst voor dit conceptueel kader is afkomstig uit het rapport Interbestuurlijke Samenwerking (Van den Berg et al. 2023), waarin ook gebruik is gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering.

Om te kunnen bepalen in hoeverre er sprake is van welke vorm van samenwerking en hoe die tot stand komt, maken we gebruik van de beleidsarrangementen benadering (zie onder andere Van Tatenhove et al. 2000). Een beleidsarrangement wordt gezien als “de wijze waarop een beleidsveld op gegeven moment inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen” (Van Tatenhove et al. 2000 (54)). Een beleidsarrangement is dus een tijdelijke stolling (institutionalisering) van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsterrein, in ons geval het terrein van de verschillende natuuropgaven (Arts en Leroy 2006).

2.2 Beleidsarrangementenbenadering

Beleidsarrangementen kunnen worden beschreven aan de hand van vier samenhangende dimensies: discours, regels, actoren en coalities en hulpbronnen (figuur 2.1.).



Figuur 2.1 Het beleidsarrangement bestaat uit vier dimensies: discours, actoren en coalities, hulpbronnen en machtsverhoudingen en regels (Meijerink & van Tatenhove 2007).

Discours

De dimensie ‘discours’ heeft betrekking op het geheel van ideeën over problemen, doelen en oplossingsrichtingen. Tezamen geven ze betekenis aan een bepaald fenomeen (Wiering en Arts 2006). Naast gesproken tekst kan dit ook gaan over geschreven teksten, zoals bijvoorbeeld in beleidsdocumenten. Het discours vormt een centraal onderdeel van het Beleidsarrangementen Aanpak (BAA); andere dimensies zijn hiermee nauw verweven (zie figuur 2.1).

Actoren en coalities

De dimensie ‘actoren en coalities’ heeft betrekking op het geheel aan actoren en hun rollen. Actoren zijn partijen die het beleid uitvoeren of vormgeven. Actoren kunnen - op basis van gezamenlijke belangen en overtuigingen - coalities vormen. Elk beleidsarrangement bestaat uit een aantal coalities die dezelfde opvattingen hebben, bepaalde spelregels of discoursen volgen en hulpbronnen inzetten om doelen te realiseren. Er kan samengewerkt worden tussen meerdere bestuurslagen (ook wel multilevel-governance genoemd), er kan samengewerkt worden tussen spelers van verschillende domeinen zoals overheid, markt en civil society (ook wel multiactor-governance genoemd) en er kan samengewerkt worden tussen actoren die op verschillende beleidsterreinen actief zijn (multisector-governance).

Spelregels

De dimensie 'spelregels' omvat zowel formele regels als informele regels. Bij formele regels gaat het om regels die officieel vastgelegd zijn, zoals wet- en regelgeving, maar ook procedures omtrent besluitvorming, intentieverklaringen of samenwerkingsovereenkomsten. Bij formele regels gaat het ook om de formeel-juridische toedeling van verantwoordelijkheid: de formele juridische bestuurlijke verhoudingen. Informele regels hebben betrekking op gedragsregels of routines.

Hulpbronnen en machtsverhoudingen

Tot slot gaat de dimensie 'hulpbronnen' over de middelen die partijen tot hun beschikking hebben (Boezeman et al. 2019). De verdeling van hulpbronnen als geld, kennis of vaardigheden over actoren, en de mogelijkheden van deze actoren om die hulpbronnen te mobiliseren en in te zetten, bepalen onderlinge machtsverhoudingen in het beleidsarrangement.

2.3 Aanpak vanuit beleidsarrangementenbenadering

Aan de Beleidsarrangementen Aanpak (BAA; Van Tatenhove et al. 2000) ligt een aantal aannames ten grondslag die deze benadering geschikt maken voor de analyse van een dynamisch beleidsveld als natuur. Ten eerste is de BAA geschikt om verandering te analyseren doordat het beleidsarrangementen niet ziet als een statische eenheid, maar als dynamisch samenspel tussen de vier dimensies. Met andere woorden, de BAA richt zich (ook) op de relaties tussen de vier dimensies; de manier waarop de dimensies interacteren maakt een beleidsarrangement uniek. Een beleidsarrangement is dus meer dan de som der delen. Die onderlinge verbondenheid van de dimensies maakt dat verandering in de één, verandering in het gehele arrangement teweeg kan brengen.

Volgens de auteurs van de BAA komen veranderingen tot stand door een interactie tussen beleidsinnovatie ('agency') en politieke modernisering ('structuur'). Beleidsinnovaties zijn de dagelijkse acties van actoren, bewust of onbewust gericht op de verandering van één van de vier dimensies. Politieke modernisering verwijst naar structurele politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals Europeanisering, individualisering of modernisering (Arts en Van Tatenhove 2006; Arts et al. 2006). Deze ontwikkelingen brengen ideeën voort over wat 'juiste' regels, actorcoalities, distributie en inzet van hulpbronnen of discoursen ten aanzien van specifieke opgaven zijn. Door verandering van beleidsarrangementen te beschouwen als een dynamiek tussen beleidsinnovatie en politieke modernisering, bevat elk van de vier dimensies een combinatie van structuur en agency. Dit is de tweede aanname die van belang is voor ons onderzoek. Tegelijkertijd is deze lerende evaluatie gericht op de ervaringen van betrokkenen, met als doel te leren over hoe samen te werken in een dynamische context. De wisselwerking tussen structuur en agency staat zodoende centraal in onze analyse. Ten slotte combineert de BAA inhoudelijke (discours, regels) met organisatorische (actoren, hulpbronnen, regels) dimensies. Dit is vanuit de gedachte dat organisatie (governance) niet op zichzelf staat, maar wederkerig beïnvloed wordt door de context waarin actoren samenwerken.

Beleidsarrangementen kunnen op verschillende niveaus worden bestudeerd. In dit onderzoek bestaan beleidsarrangementen uit constellaties van actoren die op gebiedsniveau of projectniveau werken aan een natuuropgave. Dit betekent niet dat het arrangement zich enkel op provinciaal niveau bevindt. Actoren kunnen hulpbronnen of andere actoren mobiliseren op rijks-, gemeente- of EU-niveau. Dit maakt dat de afbakening van een beleidsarrangement flexibel is. Dit is nog meer het geval wanneer er geëxperimenteerd wordt met nieuwe manieren van werken, zoals een startende samenwerking met andere beleidssectoren of tussen overheidslagen. Het is nog een zoektocht naar welke actorcoalities gevormd worden, welke gedragsregels dan wel formele regels aangehouden worden en hoe hulpbronnen verdeeld worden.

3 Groenblauwe dooradering in Flevoland en casus De Vogelweg

3.1 Inleiding

De casus Groenblauwe dooradering 'De Vogelweg' in Flevoland is onderzocht vanuit de volgende onderzoeksvraag:

Hoe realiseert provincie Flevoland natuurwaarde, economische waarde en maatschappelijke betrokkenheid met kleinschalige verbindingen buiten NNN/Natura 2000?

Er zijn drie interviews van ongeveer anderhalf uur gevoerd met onderstaande respondenten:

- twee bestuursleden van stichting De Vogelier;
- beleidsadviseur natuur van provincie Flevoland;
- terreinbeheerder en hoofd Natuur & Landschapsbeheer van het Flevo-landschap.

Ter aanvulling zijn online beschikbare bronnen en documenten, die de respondenten ter beschikking hebben gesteld, geraadpleegd. Het casusrapport is weer voorgelegd aan de respondenten en hun opmerkingen zijn verwerkt voor de definitieve versie.

De casusbeschrijving kent twee niveaus. Overkoepelend wordt het provinciale beleid voor de Groene Draad beschreven. Het doel van de Groene Draad is om kleinschalige, groenblauwe verbindingen tussen het stedelijk gebied, het landelijk gebied en de natuurgebieden te realiseren. Hiermee wil de provincie extra leefgebied voor flora en fauna creëren en zo de biodiversiteit versterken. In het buitengebied vormen ecologisch beheer en ecologische inrichting van bermen en oevers langs infrastructuur, die in beheer van de provincie zijn, de basis. Het idee is dat dit wordt aangevuld met projecten van andere overheden en overheidsorganisaties langs hun infrastructuur en met initiatieven uit de samenleving (Provincie Flevoland 2021a; 2021b). Deze casus gaat dieper in op één van de projecten uit de samenleving die vallen onder het beleid van de Groene Draad.

In dit hoofdstuk wordt eerst de Groene Draad als beleidsstrategie van de provincie Flevoland voor groenblauwe dooradering weergegeven (paragraaf 3.2). Dan wordt de casus van de Vogelweg beschreven (paragraaf 3.3). Daarna wordt de casus van de Vogelweg geanalyseerd vanuit de beleidsarrangementenbenadering (paragraaf 3.4). Dan worden de verwachte of behaalde effecten weergegeven (paragraaf 3.5). Het hoofdstuk sluit af met conclusies (paragraaf 3.6).

3.2 Beleid voor de Groene Draad in Flevoland

Provincie Flevoland heeft in het coalitieakkoord 2019-2023 (Provincie Flevoland 2019) de ambitie beschreven dat ze wil bijdragen aan het herstel van de biodiversiteit in de provincie en dat onder andere bermen en akkerranden moeten worden benut om die ambitie te realiseren. Deze ambitie voor biodiversiteitsherstel is verder geconcretiseerd in het Actieplan Biodiversiteit (Provincie Flevoland 2021b). De Groene Draad is één van de vier inhoudelijke pijlers (groenblauwe dooradering, biodiversiteit in het stedelijk gebied, biodiversiteit in het landelijk gebied en biodiversiteit van natuurgebieden) die vallen onder het Actieplan Biodiversiteit. Het Actieplan Biodiversiteit is begin 2021 vastgesteld en sindsdien in uitvoering. De hoofddoelen van de Groene Draad zijn het realiseren van kleinschalige verbindingen en extra leefgebied voor flora en fauna buiten NNN- en Natura 2000-gebieden. De verbindingen langs infrastructuur en water zijn belangrijke schakels tussen het Natuurnetwerk Flevoland en het natuurnetwerk in andere provincies, clusters van agrarisch natuur- en landschapsbeheer en uitlopers van het stedelijke gebied. Bovendien wil de provincie de maatschappelijke

betrokkenheid bij natuur en biodiversiteit verhogen. De hoop is dat (nieuwe) soorten hun leefgebied met de Groene Draad kunnen vergroten en dat er meer permanente plaatsen ontstaan om te leven, nestelen en foerageren. Daarmee is het een strategie voor een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting en natuurinclusief beheer op plekken die verschillende leefgebieden, van stad tot natuurgebied, met elkaar verbinden.

Provincie Flevoland voert met de Groene Draad 'uitnodigend beleid'. Het idee is dat overheden, vooropgesteld de provincie, met ecologisch beheer en ecologische inrichting van hun infrastructuur het goede voorbeeld geven en een basis leggen voor deze verbindingzones. Ook aan de overheid verbonden instanties, zoals ProRail en Rijkswaterstaat, kunnen meedoen. Overheden leggen op die manier een basis voor een netwerk zodat derden altijd op een ecologische berm of natuurgebied aan kunnen sluiten en er minder ecologische eilandjes gevormd worden. Initiatieven uit de samenleving zijn welkom en belangrijk voor het realiseren van de provinciale ambitie om meer verbinding tussen verschillende organisaties en burgers op het vlak van natuur te scheppen. Daarom daagt de provincie in haar actieplan de Flevolandse natuurorganisaties uit om samen met agrariërs en bedrijven projecten te starten die de biodiversiteit bevorderen (Provincie Flevoland 2021b).

3.2.1 Doelen beleid en relatie ander beleid

In de Groene Draad staat het stoppen van achteruitgang van biodiversiteit centraal. Het gaat in het Actieplan Biodiversiteit om het versterken van de natuur in heel Flevoland, dus juist ook buiten de aangewezen natuurgebieden. De combinatie van ecologische en maatschappelijke doelstellingen zijn daarom ook belangrijk in dit beleid. De provincie heeft er dan ook bewust voor gekozen om haar doelen voor de Groene Draad niet op soortenniveau te kwantificeren omdat dat als te technisch ervaren zou kunnen worden en daarom niet-ecologen zou kunnen afschrikken.

De Groene Draad heeft overlap met ander (provinciaal) beleid zoals bijvoorbeeld stikstofbeleid, bossenstrategie, klimaatadaptatie, actieplan bodem en water, invasieve exoten en de KRW (Provincie Flevoland 2021a). Voor de verdiepende casus aan de Vogelweg is de relatie met het landbouwbeleid (Landbouw Meerdere Smaken, Provincie Flevoland 2017) en de bijbehorende instrumenten het meest relevant. Ten eerste omdat de casus aan de Vogelweg een initiatief is van agrariërs in agrarisch gebied en er een concrete vraag ligt naar een verdienmodel. Ten tweede omdat een groot deel van het buitengebied in bezit of beheer is van agrariërs. De bestaande clusters van agrarisch natuur- en landschapsbeheer en erfbeplanting zijn deels onderdeel van de Groene Draad. Ten derde omdat Flevoland als landbouwprovincie harde overgangen tussen landbouwgebied en natuurgebieden kent door een traditioneel sterke scheiding tussen landbouw en natuur. Ook zijn er weinig 'rommelige' hoekjes en kleine bosjes, zoals in andere delen van het land. Verbinding en verzachting van de overgangen zou de natuur ten goede komen omdat juist op deze plekken de biodiversiteit het hoogst is. Het NNN in Flevoland is praktisch afgerond. In principe gold altijd de afspraak dat geen landbouwgrond verloren mocht gaan aan natuur(gebieden). Er zijn geen plannen om het NNN uit te breiden maar er wordt wel ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van bestaande gebieden, bijvoorbeeld door maatregelen zoals het versterken van groenblauwe verbindingen buiten het NNN.

3.2.2 Instrumenten

Provincie Flevoland zet verschillende instrumenten in voor verschillende doelgroepen om de Groene Draad te realiseren. Het eerste instrument is subsidies. In haar actieplan heeft de provincie een aantal ambities gekwantificeerd op bepaalde locaties en gekoppeld aan budgetten, zie tabel 3.1. Geïnteresseerde partijen kunnen zich bij de provincie melden om in aanmerking te komen voor subsidie en daarnaast heeft de provincie de bij hen bekende organisaties actief uitgenodigd om met voorstellen te komen. Naast de provinciale subsidie voor specifieke projecten leunt de financiering van de Groene Draad in het agrarische gebied ook op de Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)-ecoregelingen en waar mogelijk financiering voor specifieke pilots (Provincie Flevoland 2021b).

Tabel 3.1 Overzicht ambities en budgetten uit de Groene Draad (op basis van Actieplan Biodiversiteit, pagina 22).

Beschrijving	Bedrag per jaar	Ambitie
Provinciale wegen	€ 300.000	275 km in ecologisch insectenvriendelijk beheer, circa 300 ha
Cofinanciering waterschap (vaarten, tochten, dijken)	€ 150.000	135 km nieuwe natuurvriendelijke dijken, tochten of vaarten
Cofinanciering gemeenten (wegen buiten bebouwde kom)	€ 150.000	125 km nieuwe ecologische en insectvriendelijke wegberm
Initiatieven en projecten derden (max. looptijd 3 jaar) ¹	€ 150.000	6 nieuwe of lopende projecten per jaar

Het tweede instrument is verpachting van provinciale bermen onder voorwaarden. Ongeveer een derde van de provinciale bermen wordt verpacht onder voorwaarde dat ze ecologisch beheerd worden. Daar tegenover staat een verlaging van de pachtprijs. Ondanks de verwachting dat niet alle bermen onder de nieuwe voorwaarden verpacht kunnen worden, was er voldoende animo onder de agrariërs en zijn inmiddels alle verpachte bermen ecologisch beheerd, met bijna dezelfde aanpak als de provincie gebruikt in haar eigen bermbeheer. Dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld twee, maximaal drie, specifieke maaimomenten per jaar zijn en dat er per maaibeurt 15–20% moet blijven staan. Ten derde wil de provincie een koppeling tussen de doelen van de Groene Draad en het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) maken. In het verleden lag de focus van ANLb op akkerland. In de komende periode wil de provincie meer inzetten op locaties met kansen voor dooradering en daarbinnen het aansluiten op het NNN of een ecologisch beheerd element. In agrarisch gebied kunnen onderdelen van de Groene Draad niet alleen met incidentele provinciale subsidie betaald worden, maar ook vanuit de ANLb of de GLB-ecoregelingen. In haar Actieplan Biodiversiteit is de provincie van plan om het areaal landbouwgrond, dat in aanmerking komt voor de subsidie ANLb, te verdubbelen (Provincie Flevoland 2021a; 2021b).

Geen klassiek instrument, maar wel een actie die de provincie uitvoert, is het ecologisch beheer van haar eigen bermen en oevers. Concreet betekent dit dat de provincie volgens nieuwe provinciale richtlijnen werkt (uitgewerkt met advies van Landschapsbeheer Flevoland) voor bermbeheer dat insecten en bestuivers ten goede moet komen. Dat gebeurt op circa 300 ha berm aan elf N-wegen van de 900 ha aan berm in provinciaal beheer. Gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat kunnen gebruik maken van deze richtlijnen. Er is geen doelstelling in kilometers gekwantificeerd, maar wel een selectie gemaakt in bermen/oevers waar het ecologisch beheer in 2022 is gestart. De focus ligt op 'de groene lijnen' uit de landschapsvisie, de wegen tussen natuurgebieden, wegen tussen dorpen en steden en wegen die natuurgebieden (in buurprovincies) met elkaar verbinden. Landschapsbeheer Flevoland heeft de infra-afdeling van de provincie geholpen om een plan voor de uitvoering op te stellen, met als kern ecologisch maaibeheer, omdat deze kennis op het provinciehuis ontbrak. Om kennis uit te wisselen over ecologisch bermbeheer en kostenefficiëntie heeft de provincie IVN gevraagd om een sessie te organiseren voor beleidsmakers, groenbeheerders en collega's van aanbestedingen (Provincie Flevoland 2021a; 2021b).

De respondent van de provincie geeft aan dat met betrekking tot biodiversiteit de spelregels binnen het provinciehuis aan het veranderen zijn. Steeds meer collega's buiten het dossier 'natuur' zijn zich bewust van de noodzaak van ecologisch beheerde stroken. Dat heeft ook geholpen in de samenwerking met de collega's van infrastructuur over het eigen ecologisch bermbeheer, waar eerder wel weerstand werd ervaren.

Naast het project aan de Vogelweg zijn er nog een aantal andere initiatieven die vanuit de Groene Draad gerealiseerd worden met (co)financiering van de provincie, cofinanciering van gemeentelijk bermbeheer en het provinciale bermbeheer, namelijk:

- Aangepast slootkantenbeheer: een pilot uit het Actieplan Bodem en Water, waarin boeren slootkanten anders gaan beheren voor meer biodiversiteit in samenwerking met Landschapsbeheer Flevoland, Bee-foundation, Vereniging van BD- en EKO-boeren (BDEKO) en het Flevolands Agrarisch Collectief (Provincie

Flevoland 2021a). Dit initiatief wordt vanaf 2023 onderdeel van het agrarisch natuurbeheer, zodat de maatregelen voortgezet kunnen worden.

- Duurzame oevers: het waterschap Zuiderzeeland heeft van 2017 tot 2021 104 km versneld aan duurzame oevers aangelegd, wat de waterkwaliteit en de waterberging ten goede komt (Provincie Flevoland 2021a; Waterschap Zuiderzeeland 2022). Dat maakt een groot deel uit van de ambitie om in 2025 135 km nieuwe natuurvriendelijke dijken, tochten en vaarten aangelegd te hebben (zie tabel 3.1).
- Flevo-landschap is bezig met samenwerkingen met het agrarisch collectief over monitoring in de Noordoostpolder en is in gesprek met geïnteresseerde boeren op andere locaties. Hiervoor zijn eind 2022 nog geen projectvoorstellen ingediend.
- Bloeiende bermen Zwijnsweg: een samenwerking tussen burgers van Ens, boeren, waterschap, gemeente Noordoostpolder en het Flevolands Agrarisch Collectief om aan de Zwijnsweg en meerdere singels te komen tot ecologische bermen (Provincie Flevoland 2021a). Dit initiatief, en het project aan de Vogelweg, zijn daarmee de enige twee lopende initiatieven van derden. Het invullen van de ambitie om zes nieuwe of lopende projecten per jaar te hebben (zie tabel 3.1) is daarmee maar voor een klein deel concreet ingevuld.

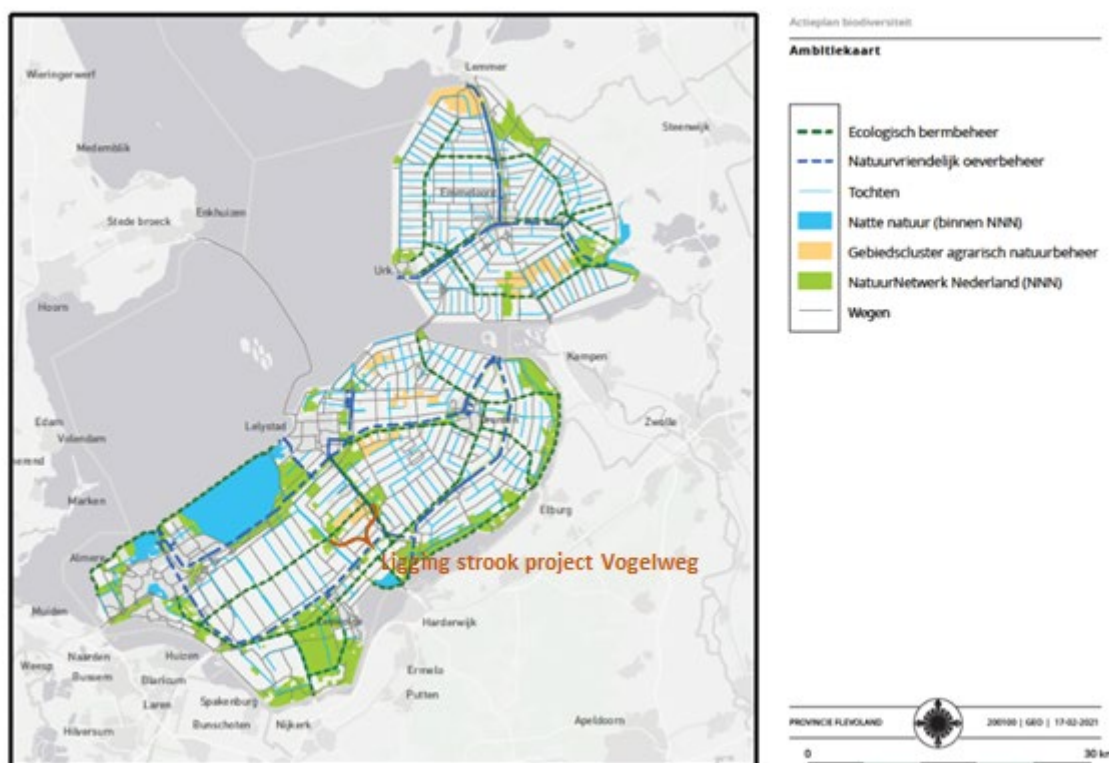
De ambities uit het Actieplan Biodiversiteit voor de periode 2022-2025 voor provinciale bermen is ingevuld, die voor het gemeentelijk deel moeten nog grotendeels worden ingevuld.

3.3 Project Vogelweg

3.3.1 Inleiding

Het project Vogelweg is rond 2018 ontstaan op initiatief van zes agrariërs, die verenigd zijn in stichting De Vogelier, en van het Flevo-landschap. Inmiddels is ook provincie Flevoland een projectpartner en valt het project onder het beleid voor de Groene Draad. In het project pacht de stichting De Vogelier sinds 2019 een strook van 4 km bij 15 m, effectief circa 5,25 ha (De Winter 2021) van het Flevo-landschap tussen de NNN-gebieden Larserbos en Knarbos aan de Vogelweg (zie ook figuur 3.1). De 15 m in de breedte maken onderdeel uit van een 80 m brede strook tussen de provinciale weg en de akkers van de agrariërs. De strook ligt tegen de akkers van de leden van de stichting aan, midden in een gebiedscluster voor agrarisch natuurbeheer dat sinds 2017 bestaat (stichting De Vogelier en het Flevo-landschap 2020). Dit soort stroken ziet men in Flevoland vaker, maar langs dit stuk aan de Vogelweg ligt een bijzonder brede strook.

De strook van 15 m is onderverdeeld in drie substroken, oftewel randen, en is geheel onder beheer van stichting De Vogelier. Figuur 3.2 geeft een overzicht van de indeling. Rand A ligt tegen het land van de boeren aan, is 3 m breed en wordt ingezaaid met een meerjarig bloemenrijk kruidenmengsel van het Flevolands Agrarisch Collectief (FAC). Rand B is de vogelvriendelijke strook van 9 m waar verschillende gewassen op worden geteeld voor de ontwikkeling van een verdienmodel of waar groenbemesters geplant worden. Deze strook is in de lengte onderverdeeld in zes eenheden omdat de boeren ieder op 'hun deel' een ander gewas telen. Rand C is weer een strook met kruidenrijk grasland, maar dit keer met het kruidenmengsel van het Flevo-landschap. De gehele strook mag niet bemest worden omdat het gaat om natuurgronden. Voor de strook kan Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL)-subsidie aangevraagd worden, maar geen ANLb-subsidie vanwege de status als natuurgrond. Tussen de strook en de weg ligt ook een strook met twee bomenrijen in beheer van het Flevo-landschap en een andere pachter en de wegberm is in beheer van de provincie (stichting De Vogelier en het Flevo-landschap 2020; stichting De Vogelier, het Flevo-landschap en Provincie Flevoland 2022).



Figuur 3.1 Overzicht van de provinciale ambitie voor de Groene Draad. De groene en blauwe stippellijnen geven de ambitie weer voor het natuurvriendelijke netwerk op gronden in eigendom van de provincie (kaart overgenomen uit Provincie Flevoland, 2021b). In het rood is de ligging van het project Vogelweg weergegeven.

Voor de gehele strook is in het projectplan afgesproken dat er niet wordt geploegd en het bodemleven zo min mogelijk wordt verstoord. Bij de oogstbare gewassen in strook B blijft de stoppel na de oogst in de winter liggen of wordt in overleg besloten om een deel van het gewas te laten staan. Dit zorgt, naast eventueel restzaad, voor een extra voedselbron tijdens de winter (stichting De Vogelier en het Flevo-landschap 2020).

Land boeren (10 % agrarisch natuurbeheer)
Rand A – 3 m, mengsel van FAC, geen bemesting
Rand B – 9 m, vogelvriendelijke strook, met verschillende gewassen ⁴ , bemesting volgens SNL-richtlijnen
Rand C – 3 m, inheems kruidenmengsel van het Flevo-landschap , geen bemesting
Strook met 2 bomenrijen
Berm
Vogelweg

Figuur 3.2 Schematisch overzicht van de indeling van de stroken; in totaal heeft het Flevo-landschap een 80 m brede strook in bezit waarvan 15 m (Rand A, Rand B en Rand C) verpacht wordt aan stichting De Vogelier (gebaseerd op Samenwerkingsovereenkomst tussen De Vogelier en het Flevo-landschap 2020). De 15 m in de breedte maken deel uit van een 80 m brede strook tussen de provinciale weg en de akkers van de agrariërs. De strook met de bomenrijen en de berm is dan dus nog 65 m breed.

Ambities

De projectpartijen hebben meerdere doelen geformuleerd. Centraal staan winst voor natuur en het experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen, manieren van telen en beheren en business modellen.

Op het gebied van natuur wil men gezamenlijk werken aan de versterking van de biodiversiteit in het gebied, tenminste voor insecten en vogels. De landschappelijke lijnen en het doorzicht moeten daarbij behouden blijven (stichting De Vogelier en het Flevo-landschap, 2020). Ook benoemen de projectpartners de waarde van de strook als ecologische verbinding tussen Larserbos en Knarbos met kruiden- en structuurrijk grasland. Vooral stichting De Vogelier vindt maatschappelijke betrokkenheid in de vorm van een betere relatie tussen boeren en burgers een belangrijk tweede doel. De provincie ziet de samenwerking tussen boeren en een terreinbeheerder als een vorm van maatschappelijke betrokkenheid. Uit het projectplan blijkt dat De Vogelier en het Flevo-landschap dit vorm willen geven met publieksvriendelijke acties en het realiseren van een wandelronde Knarbos – Vogelweg – Eendentocht, in samenwerking met de Lelystadse Boer in de buurt. Een derde doel, en deels ook randvoorwaarde, is het ontwikkelen van een verdienmodel (of een andere vorm van financiering), gebaseerd op de teelt en het vermarkten van gewassen, afkomstig van Rand B. Het project moet bijdragen aan het verhogen van de agrobiodiversiteit en het natuurinclusiever maken van het buitengebied in de verbindingzone tussen de twee NNN-gebieden. Er zijn vanuit de provincie geen doelen qua biodiversiteitswinst aan gekoppeld; veel meer is er het besef dat de impact op het gebied van biodiversiteit waarschijnlijk niet zo groot gaat zijn. Op de strook wordt ingezet op een combinatie van kruidenmengsels en het telen van vogelvriendelijke gewassen. Daarnaast zien de drie hoofdpartijen het project als experiment om te leren over nieuwe manieren van samenwerken, het ontdekken van business cases en de winst voor biodiversiteit (stichting De Vogelier en het Flevo-landschap, 2020).

Hoofdactoren

De meest belangrijke actoren in dit project zijn stichting De Vogelier, het Flevo-landschap en de provincie Flevoland. Stichting De Vogelier is in maart 2019 opgericht met als doel initiatieven voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en gebiedsontwikkeling te nemen en uit te voeren. Om dat te kunnen doen gaan zij pacht- en huurcontracten met andere organisaties aan en verrichten de nodige handelingen. Daarnaast wil men ook meerwaarde creëren voor bewoners en gebruikers op de erven en percelen van de leden. Boeren van zes bedrijven, aan de noordkant van de Vogelweg, zijn gelijkwaardig vertegenwoordigd in de stichting en hebben allemaal hetzelfde bedrag ingelegd als startkapitaal. Het bestuur komt regelmatig bij elkaar. Afhankelijk van het seizoen bespreken zij bijvoorbeeld het teeltplan en of de teelt gelukt is. De leden van de stichting hebben samen ongeveer 650 ha onder zich (pacht en eigendom), waarvan ruim 10% bestaat uit agrarisch natuurbeheer (vogelakkers) (De Winter 2021). Eén van de zes bedrijven is biologisch-dynamisch, de andere zijn gangbare bedrijven in de akkerbouw (onder andere pootgoed en uien) en één bedrijf heeft vrije-uitloopkippen. Ondanks de verschillende typen bedrijven en visies op de bedrijfsvoering die binnen de stichting zijn verenigd, hebben de boeren een goede verhouding met elkaar als burens, al van kinds af aan.

Het Flevo-landschap is terreinbeheerder en eigenaar van de strook aan de Vogelweg. Hun doel is om winst voor natuur en biodiversiteit te boeken door beheer, behoud en ontwikkeling van natuur. Bovendien zetten zij zich ook in voor landschap en cultuurhistorisch erfgoed. Omdat het Flevo-landschap verantwoordelijk is voor het beheer van gronden, die zij in hun bezit of in erfpacht hebben, moeten zij selectief zijn in de inzet voor projecten die buiten hun kerntaken vallen. Het doel binnen het project is om, naast het bevorderen van biodiversiteit, de verbinding te zoeken met boeren of andere burens omdat ze overtuigd zijn dat een goede relatie ervoor zorgt dat je (makkelijker) samen zorgdraagt voor een gebied en dat er zodoende minder wanpraktijken voorkomen (bijvoorbeeld rijden op de grond van het Flevo-landschap of het dumpen van aardappelgrond). Een derde belangrijk doel is om in het agrarische gebied ook te experimenteren met (nieuwe) vormen van samenwerking met boeren/burens. Men krijgt namelijk steeds vaker de vraag van boeren of ze van Flevo-landschap gepachte gronden in kunnen zetten voor natuur en om samen te werken. Dit is nieuw voor de organisatie en ze zien in dit project de kans om ervaring op te doen voor andere samenwerkingen en wat dit soort projecten op kunnen leveren voor (meetbare) natuur.

Provincie Flevoland heeft binnen het project de rol als verbinder en financier. Het project aan de Vogelweg past bij hun beleid voor de Groene Draad. Voor de provincie is het belangrijk om ervaring op te doen met samenwerkingen tussen terreinbeheerders en boeren omdat zij hopen dat dit soort samenwerkingen kunnen helpen om in heel Flevoland het buitengebied natuurinclusiever te maken.

Geschiedenis

De eerste ideeën voor het project ontstonden in 2018. Het project heeft sindsdien grofweg vier stappen doorlopen, zie voor een kort overzicht ook figuur 3.3.

De *verkenning* begon in 2018. In dat jaar heeft het Flevolands Agrarisch Collectief zes boeren aan de Vogelweg met bedrijven aan, of middenin, een gebiedscluster voor agrarisch natuurbeheer in contact gebracht met het Flevo-landschap, de grondeigenaar van de strook langs de Vogelweg. Hieruit resulteerde een studentenproject van de Aeres Hogeschool om te verkennen welke opties voor samenwerking er tussen de twee partijen zijn (De Winter 2021; stichting De Vogelier en het Flevo-landschap 2020).

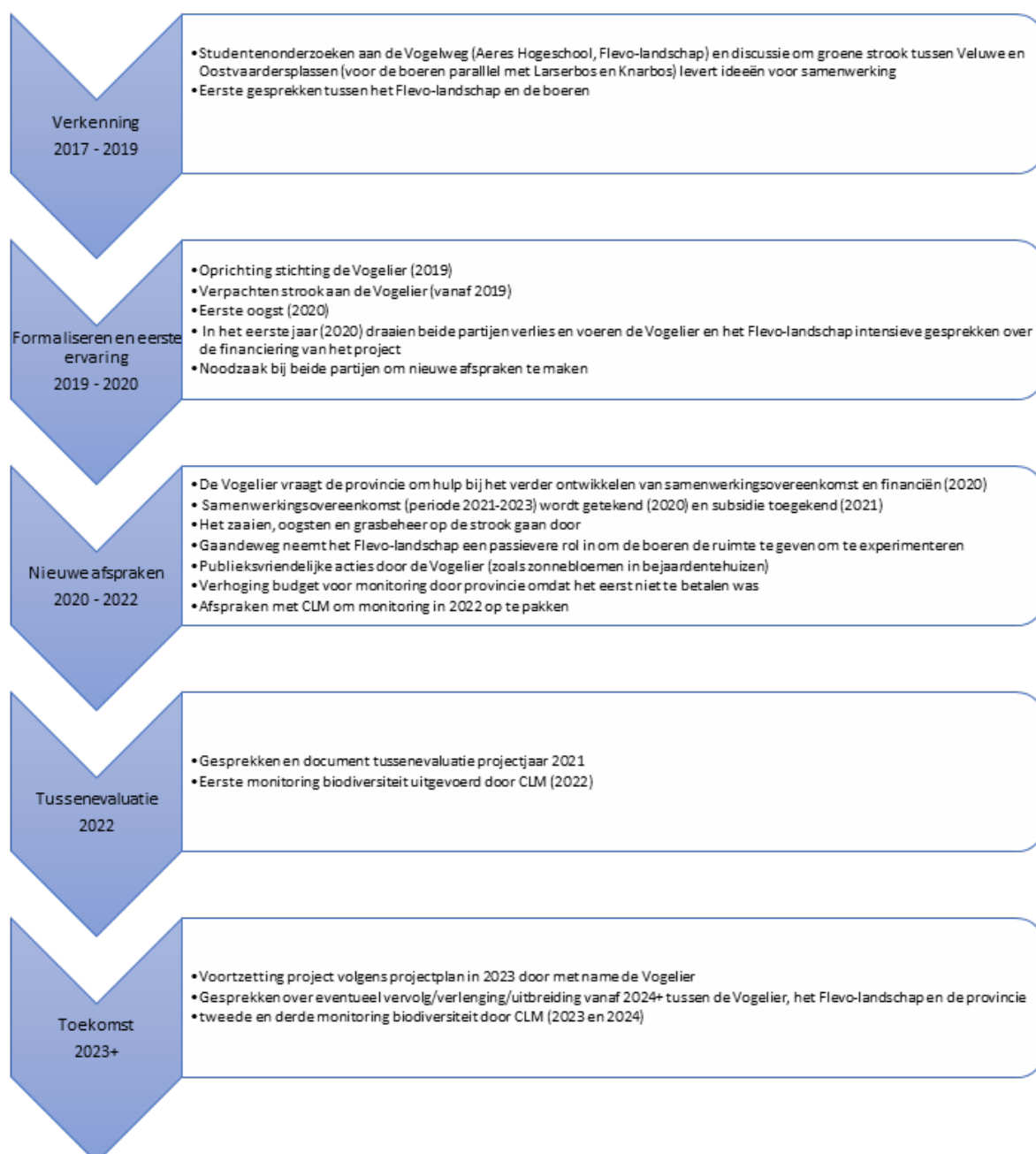
Het leek beide partijen kansrijk om samen biodiversiteit in het gebied te versterken. Begin 2019 hebben de boeren stichting De Vogelier opgericht en zo hun onderlinge samenwerking *geformaliseerd*. De stichting heeft de strook in 2019 voor het eerst gepacht en bewerkt. Met ingang van deze pachtrelatie hebben De Vogelier en het Flevo-landschap ook afspraken met elkaar gemaakt; men zou alle verliezen en inkomsten eerlijk onderling verdelen. In 2020 kwam de eerste oogst en het bleek dat beide partijen verlies draaiden in de afgesproken constructie. Uitgangspunt was voor beiden dat ze er minimaal kostenneutraal eruit zouden komen, dus dat de boeren arbeid en materieel vergoed kregen en dat het Flevo-landschap dezelfde pachtprijs kreeg als van de vorige (reguliere) pachter. Onder de streep waren de boeren de inleg kwijt die ze bij oprichting van de stichting hadden gemaakt en het Flevo-landschap hield netto niet de volledige pachtprijs over. Hieruit ontstond de noodzaak bij beide partijen om de afspraken te herzien.

Het maken van de *nieuwe afspraken* bleek echter moeilijk. Aan de ene kant bleven de financiële afspraken een uitdaging; het Flevo-landschap had als uitgangspunt dat een reguliere pachtprijs betaald moest worden voor de strook, als onderdeel van hun algeheel financieel plaatje, anders konden zij niet deelnemen aan het project. Dit stuitte bij De Vogelier op onbegrip, omdat zij op de strook meerwaarde voor natuur aan het realiseren waren en dus minder opbrengsten hadden dan van hun eigen akkers. De opbrengst van het gras dekten de pachtprijs van € 15.000 niet en hier mocht in hun optiek een verlaging van de pachtprijs tegenover staan. Juist hoe groot de meerwaarde voor natuur daadwerkelijk is, en of het ook met een goed onderbouwde methode gemeten werd, was de vraag voor het Flevo-landschap. De ingezette monitoring gaf hier hopelijk meer duidelijkheid over. De financiële kwestie raakte ook het verschil in visie op natuur, landschap en het land. Waar De Vogelier er wat pragmatischer in stond en de verbinding met het omliggende ANLb-cluster zocht, keek het Flevo-landschap vooral naar meetbare winst voor natuur en de toename van biodiversiteit op basis van ecologie. Daarnaast hadden beide partijen in de samenwerkingsovereenkomst afgesproken dat er regelmatig overleg plaats zou vinden in een projectteam en dat de voortgang van het project om de drie maanden gecommuniceerd zou worden met de provincie. Mede door de coronapandemie kwam het regelmatige overleg niet tot stand en sprak men elkaar alleen als het nodig was of op bijzondere momenten (stichting De Vogelier en het Flevo-landschap 2020).

Om de dreigende impasse te voorkomen heeft stichting De Vogelier de provincie om hulp gevraagd. In meerdere gesprekken kwamen de partijen tot een nieuwe samenwerkingsovereenkomst voor de periode 2021-2023. De provincie droeg daarin bij met een subsidie uit het Actieplan Biodiversiteit, dat ervoor zorgde dat het Flevo-landschap de volledig pachtprijs ontving en wat de boeren de ruimte gaf om te experimenteren met gewassen. Dit werd gekoppeld aan de voorwaarden van monitoring en het ontwikkelen van een verdienmodel, ondanks het al dan niet het vinden van andere subsidie na afloop van de subsidieperiode. De subsidie dekte naast de pacht ook kosten voor communicatie met stakeholders en de monitoring. Daarnaast had de provincie een rol als bemiddelaar tussen de twee partijen, die in visie op natuur, belangen en werkwijze nogal uit elkaar liepen. Zij probeerden vooral een afweging te maken tussen winst voor natuur, maatschappelijke betrokkenheid en kosten. Ondanks de verschillende vertrekpunten waren alle partijen altijd bereid tot compromissen en zagen ze de samenwerking als een positieve leerervaring. Het Flevo-landschap heeft voor zichzelf gaandeweg wel besloten hun rol praktisch te beperken tot die van verpachter, om de boeren de ruimte te geven voor hun experimenten binnen de afgesproken kaders, maar ze wilden wel graag op de hoogte blijven van ontwikkelingen. Ondertussen gingen de activiteiten op het land gewoon door en is er in 2021 weer geoogst en gemaaid. Ook heeft De Vogelier gewerkt aan hun ambitie om meer in contact te komen met burgers door zonnebloemen langs bejaardentehuizen te brengen.

In 2021 liep het project door volgens het aangepast projectplan. Onderdeel van dit plan was een *tussen-evaluatie* van 2021. De Vogelier heeft deze evaluatie in 2022 gemaakt en de andere partijen op de hoogte gesteld. Bovendien is in 2022 de eerste monitoring voor biodiversiteit uitgevoerd door CLM Onderzoek en Advies. De boeren hebben de nodige werkzaamheden op het land in 2022 uitgevoerd. De volgende stap was het gezamenlijk opzetten van een teeltplan voor 2023 dat De Vogelier heeft voorgelegd aan het Flevo-landschap (stichting De Vogelier, het Flevo-landschap en provincie Flevoland 2022).

Wat zijn eind 2022 de (tussen)resultaten van het project? Op het vlak van experimenteren en leren hebben alle partijen lessen kunnen trekken. Uit de eerste meting van biodiversiteit door CLM blijkt dat het aangepaste beheer in de strook voor een vergroting van biodiversiteit heeft gezorgd. De methode, en daarmee de betrouwbaarheid van de gegevens, zou nog verbeterd kunnen worden volgens de respondenten van het Flevo-landschap en stichting De Vogelier (zie 3.5). Wat betreft het verdienmodel is nog verdere verkenning nodig, zowel als het gaat om welke gewassen geteeld kunnen worden als hoe de afzet van de teelt georganiseerd wordt, al dan niet in productvorm. Vooral de gele mosterd als zaadgoed en het telen van kruiden voor thee lijken op dit moment veelbelovend.



Figuur 3.3 Tijdlijn belangrijkste stappen in de geschiedenis van het project aan de Vogelweg.

Mogelijke toekomst

In 2023 loopt het project nog volgens plan, waarbij stichting De Vogelier de uitvoerende activiteiten op zich neemt. Het is onduidelijk of het project na 2023 nog door kan gaan. De partijen geven aan dat voortzetting wenselijk is, maar dat de financiering met het wegvallen van provinciale subsidie een uitdaging blijft. Mochten de agrariërs tegen die tijd een rendabel verdienmodel hebben ontwikkeld of het Flevo-landschap toch bereid zijn een lagere pacht prijs te accepteren, dan is voortzetting kansrijk. De provincie geeft aan dat het uitgangspunt is om niet langer dan drie jaar subsidie te verlenen uit het Actieplan Biodiversiteit, maar dat zij ook in toekomst een rol als bemiddelaar kunnen vervullen. Daarnaast is de animo onder de deelnemende partijen, en met name van het Flevo-landschap, afhankelijk van de winst voor natuur.



Figuur 3.4 Impressie van de strook in oktober 2022.

De boeren zouden de strook (figuur 3.4) graag uitbreiden tot aan de bomenrij, om zo hun business case te versterken en de bewerking van het stuk efficiënter te maken. Op dit moment ziet het Flevo-landschap vanuit natuuroogpunt liever dat de strook, die buiten het project valt, extensief beheerd wordt met kruidenrijk grasland. Het opschuiven of vergroten van het oppervlak van gewassen zou ook vanuit landschapsoogpunt de zichtlijnen en het open karakter langs de Vogelweg kunnen bedreigen. Anderzijds geeft men aan open te staan voor gesprekken over een vervolg van het project na 2023.

Monitoring

Voor het project en zijn voortbestaan is de kwestie van winst voor natuur belangrijk. Om vast te stellen wat het effect is van het project op de biodiversiteit hebben de partijen afgesproken om op locatie te monitoren op tenminste insecten en vogels. Dit zou door een professionele organisatie opgepakt worden (stichting De Vogelier en het Flevo-landschap 2020). In de omgeving vond er al langer een jaarlijkse inventarisatie door eerstejaarsstudenten van de Aeres Hogeschool plaats, maar de datakwaliteit was onvoldoende om te gebruiken voor het project, bijvoorbeeld als nulmeting. De Vogelier heeft in 2020 het Flevolands Agrarisch Collectief gevraagd om de monitoring op te pakken omdat zij er zelf te weinig ervaring mee had en het goed zou zijn als de monitoring voor dit project aan kon sluiten bij de monitoring vanuit het Flevolands Agrarisch Collectief. Snel bleek dat de € 15.000, die in het projectplan 2021-2023 voor monitoring was gereserveerd, niet genoeg zou zijn voor een reguliere monitoring. Het Flevolands Agrarisch Collectief en de provincie zijn daarom in gesprek gegaan met CLM voor een afgeschaalde versie van het eerste voorstel, tegen lagere kosten voor de jaren 2022-2024. De monitoring loopt daarmee een jaar langer dan de projectperiode. In 2022 vond de eerste monitoring door CLM plaats. De resultaten zijn in november 2022 gepresenteerd (zie paragraaf 3.5). CLM heeft een database voor het gebied opgebouwd met soorten die er voorkomen en maakt gebruik van 150 indicatorsoorten in de groepen zoogdieren, insecten, vogels, planten, amfibieën en bodemfauna. De soorten krijgen punten van 1 tot 4, afhankelijk van hun zeldzaamheid, in combinatie met het aantal waargenomen individuen. In dat systeem krijgt elke soort een score die een idee geeft van de biodiversiteit op de plek. Afhankelijk van de soortgroep zijn er één (bodemfauna) tot vier (insecten) monitoringrondes uitgevoerd op van tevoren gedefinieerde transecten op plekken waar naar verwachting de hoogste biodiversiteit waargenomen gaat worden. Daarbij worden alleen feitelijke waarnemingen, dus geen sporen, geregistreerd (CLM 2022). De nieuwe aanpak was ook interessant voor de provincie Flevoland om mogelijk op andere plekken te gebruiken. Om die reden heeft de provincie het budget verhoogd in het kader van een monitoringexperiment, waar ook drie andere bedrijven (twee referentiebedrijven en een gecombineerd bedrijf biologisch-gangbaar) bij betrokken zijn. Ook het Flevolands Agrarisch Collectief heeft

belang bij het monitoringexperiment omdat zij graag willen weten of de metingen ook door vrijwilligers uitgevoerd kunnen worden om kosten te besparen, zodat er budget is om een groter oppervlak te monitoren (stichting De Vogelier, het Flevo-landschap en provincie Flevoland 2022).

Verdienmodel

De boeren zijn de uitdaging aangegaan om binnen drie jaar te komen tot een verdienmodel dat past binnen de voorwaarden van het Flevo-landschap, dat er als grondeigenaar belang bij heeft dat het project binnen de eigen missie past. Strikt genomen wordt alleen de middelste strook van 9 m breed ingezet voor gewassen die ingezet worden voor het verdienmodel. De boeren experimenteren zowel met de teelt van de gewassen (onder de voorwaarden van het Flevo-landschap) als met de verwaarding en verkoop van gewassen. De uitdaging zit in de toegevoegde waarde voor de oogst omdat de opbrengst van de strook lager is dan van hun reguliere landbouwgrond. Ook geldt de afspraak dat de boeren tegen marktconforme prijzen werken, inclusief arbeid. Elk bedrijf bepaalt zelf, in samenspraak met de andere leden van de stichting, welk gewas ze telen op hun twee percelen: deels zijn dat groenbemesters, deels gewassen om te oogsten. Om zo veel mogelijk ervaring op te kunnen doen is onderling afgesproken om op elk perceel iets anders te telen⁴. Tot nu toe heeft de stichting nog weinig succes geboekt met het vermarkten van hun nieuwe producten, behalve met de verkoop van mosterdzaad die één van de boeren zelf kon zaaien (Univé 2021).

3.4 Analyse vanuit de beleidsarrangementenbenadering

3.4.1 Opgaven en discoursen

In dit project wordt er aan de drie doelen uit het natuurpact gewerkt: biodiversiteit, verbinding natuur-economie en maatschappelijke betrokkenheid. De doelen van het project zijn geformuleerd zonder de ambities van het Natuurpact in het achterhoofd en vanuit de kansen die de projectpartners in het gebied en in het leerproces zien. Winst voor natuur, in combinatie met een verdienmodel, is de meest belangrijke ambitie van het project. De Vogelier, het Flevo-landschap en de provincie zijn het met elkaar eens dat de winst voor natuur en toename van biodiversiteit - tenminste insecten en vogels - voorop staat als doel van het project. Ook benoemen de projectpartners de waarde van de strook als ecologische verbinding tussen Larserbos en Knarbos met kruiden- en structuurrijk grasland. Omdat de winst voor natuur afhankelijk is van aangepast beheer en teelt en er voor de werkzaamheden geen doorlopende financiering is, hebben alle partijen interesse in een goed lopend verdienmodel. Vooral voor het Flevo-landschap is het belangrijk dat het telen van gewassen op de strook plaatsvindt binnen de kaders die passen bij hun natuur- en landschapsdoelstellingen. Het narratief over maatschappelijke betrokkenheid, in de zin van boer-burgerrelatie, is minder prominent. Wel hebben de partners afspraken gemaakt over meer recreatiemogelijkheden, maar de uitvoering verloopt stroef. Ook geeft de beleidsadviseur van de provincie aan dat er intern bij de provincie weinig animo was bij de recreatiecollega's. Wel zijn de boeren actief met publieksvriendelijke acties en daarmee de trekkers van deze deelambitie.

Wat betreft het discours zijn er twee relevante onderwerpen aan de Vogelweg. Het eerste is een gezamenlijk narratief over leren en experimenteren. De drie hoofdactoren geven allemaal aan dat dit project een experiment is. Toch lijken ze alle drie op hun eigen manier te experimenteren. Dat ligt deels aan verschillende doelen. De provincie en het Flevo-landschap zijn beide geïnteresseerd in lessen over samenwerking om te gebruiken bij soortgelijke projecten, respectievelijk vanuit de rol als subsidieverlener en vanuit de wens om werkbare afspraken met boeren te kunnen maken. De boeren daarentegen zijn bezig met het experimenteren met gewassenteelt en het vermarkten daarvan.

Wel zijn alle betrokkenen geïnteresseerd in een winst voor biodiversiteit, ook al lopen de definities van wat dat inhoudt en hoe te meten en te monitoren uit elkaar. Hier komen we bij twee uiteenlopende discoursen over natuur, het tweede relevante onderwerp. Het grootste verschil zit tussen hoe de leden van de stichting

⁴ Er zijn al ervaringen opgedaan met koolzaad (voor het zelf persen van koolzaadolie), gele mosterd, (voor kleurstof), bladrammenas (voor zaad), karwij, zonnebloem (voor zonnebloemolie en kleurstof), haver (voor havermelk) en kruiden als kamille (voor kleurstof), smalle weegbree en paardenbloem (de kruiden voor een theeblend in samenwerking met Wilder Land, paardenbloem komt zelf op en is niet ingezaaid). Samen hebben ze een oliepers aangeschaft om te experimenteren of zijn in contact met een kunstenares die interesse heeft in natuurlijke kleurstoffen (Stichting De Vogelier, 2022; Univé, 2022).

en het Flevo-landschap naar natuur, landschap en het land kijken. Daar zijn beide partijen zich bewust van en respecteren dat van elkaar. De boeren staan er over het algemeen wat pragmatischer in; het was bijvoorbeeld voor hen een logische keuze om de randen A en C in te zaaien met het kruidenmengsel van het FAC (Flevolands Agrarisch Collectief) en rand B op sommige percelen met groenbemester. Ook willen zij graag dat de gehele strook de vogelpopulatie ten goede komt, aansluitend op het ANLb-cluster. Omdat de boeren zelf in het gebied wonen speelt de subjectieve beleving (bijvoorbeeld dat er meer insecten zijn) ook een rol in hun beeld over natuurkwaliteit die gerealiseerd wordt. Ook kan voor het Flevo-landschap een plant een karakteristieke inheemse soort zijn, die de boeren bestempelen als onkruid. De boeren zijn bezig met het ontwikkelen van een verdienmodel, soms met 'onkruid', zoals paardenbloem voor de theeblend, wat aangeeft dat zij door het project (deels) anders kijken naar planten (Stichting De Vogelier 2022). Voor het Flevo-landschap is juist 'meetbare natuur' een belangrijk resultaat. Voor hen is daarom ook relevanter hoe precies de monitoring wordt uitgevoerd en in hoeverre dat betrouwbare data oplevert. Vandaar dat zij ook concrete verbeterpunten aan CLM hebben meegegeven toen zij de monitoringresultaten in november 2022 presenteerden (het aanpassen van de monitoringroutes, zodat strook en andere percelen niet met elkaar in één traject zitten). Hun keuzes en inschattingen zijn gebaseerd op ecologische kennis. Zo gaven zij bijvoorbeeld een voorkeur aan een inheems kruidenmengsel voor de randen A en C omdat ze hier een grotere winst voor biodiversiteit verwachten (Stichting De Vogelier en het Flevo-landschap 2020). Vanuit het Actieplan Biodiversiteit (Provincie Flevoland 2021a) lijkt de provincie met haar eigen visie op natuur in het buitengebied tussen de twee partijen in te zitten. Enerzijds maakt de provincie onderscheid tussen 'binnen en buiten'-natuurgebieden en definieert natuurdoelen aan de hand van doelsoorten en de kwaliteit van een habitat aan de hand van ecologische onderbouwingen; dit sluit aan bij het zicht van het Flevo-landschap op natuur. Anderzijds hanteert de provincie met de Groene Draad een losse definitie van natuur voor buiten de natuurgebieden, die meer aansluit op 'elk beetje telt' en wat voortkomt uit de afweging tussen winst voor natuur, maatschappelijke betrokkenheid en kosten. Het is mogelijk dat ze door die positie ook de rol van bemiddelaar op konden pakken.

Voor het Flevo-landschap is de indeling in 'binnen en buiten' NNN of Natura 2000, die dit onderzoek en ook de provincie hanteert, niet relevant in het beheer. In hun ogen horen ook gronden met landschappelijke waarde tot hun beheergebied en daarmee de natuurgebieden. Zij geven aan al hun gronden naar beste kunnen te beheren en dat de SNL-subsidie meer leidend is dan de NNN-begrenzing. Beleidsmatig heeft de organisatie wel te maken met de NNN-begrenzing en waardeert dat gronden die onder het NNN vallen, beter beschermd zijn en in aanmerking komen voor subsidie. Dat geeft ook in tijden van financiële krapte meer zekerheid, omdat als eerste de subsidies voor landschap gekort worden voordat de provincie naar andere beperkingen in budgetten kijkt.

3.4.2 Actoren en coalities

De centrale coalitie binnen dit project is die tussen de boeren en het Flevo-landschap. Deze is geformaliseerd in de samenwerkingsovereenkomst en de formele pachtrelatie. De samenwerking kan als zakelijk, en gebaseerd op feiten, omschreven worden. De beginfase wordt door beiden als uitdaging omschreven omdat men eerst af moest tasten wat er van de andere partij verwacht kon worden en ook de eigen verwachtingen bijgesteld moesten worden. Het Flevo-landschap verwachtte bijvoorbeeld dat De Vogelier het gras zou beheren, zoals de vorige pachter deed, maar kwam erachter dat men daar relatief weinig ervaring mee had. Beide partijen kunnen goed met elkaar samenwerken, ondanks verschillende visies op natuur, het landschap, het land en vertrekpunten over de aanpak van het project. Beide partijen geven aan dat de provincie, naast het verstrekken van de subsidie, ook heeft geholpen elkaar beter te begrijpen en dat zonder de provincie als bemiddelaar de samenwerking waarschijnlijk na het eerste of tweede jaar was gestopt. Ze realiseren zich goed dat de andere partij andere belangen en andere werkvormen heeft. Wel staan ze beiden voor kostenneutraliteit, wat voor De Vogelier betekent dat ze arbeid en materieel betaald krijgen en voor het Flevo-landschap dat zij de pachtprijs voor de strook volledig vergoed krijgen.

Vanuit het perspectief van het Flevo-landschap is het een klein project qua omvang en verwachte output in winst voor natuur, waardoor ze naar eigen zeggen er niet altijd de nodige tijd en aandacht aan kunnen besteden. De grootste winst zit hem voor het Flevo-landschap in het leren en experimenteren: hoe kun je samenwerking makkelijk en effectief organiseren? Hoe zet je een samenwerkingsovereenkomst op? Wat zijn handige/makkelijk te controleren randvoorwaarden om erin op te nemen? Hoe maak je het goed werkbaar

voor beide partijen? Experimenteren is nodig omdat het Flevo-landschap steeds vaker de vraag krijgt van boeren om samen te werken aan het natuurinclusiever maken van hun verpachte gronden.

Het Flevo-landschap heeft gekozen voor een passieve rol in de samenwerking, namelijk die van verpachter ende boeren de ruimte te geven om te experimenteren, wat de stichting accepteert. Wel stellen zij nog kaders om hun eigen doelen te halen; zijn de boeren bijvoorbeeld geïnteresseerd in een langjarige samenwerking op een bredere strook en de mogelijkheid om struwelen te planten. Het Flevo-landschap wil hier niet op ingaan omdat dat het landschappelijke beeld te sterk zou veranderen. Deels is er ook onbegrip geuit voor elkaars standpunten, die grotendeels voortkomen uit verschillende visies op natuur, de kwaliteit van natuur en uitgangspunten op financieel vlak.

3.4.3 Spelregels (formeel en informeel)

Formeel hebben het Flevo-landschap en De Vogelier een pachtrelatie. In de samenwerkingsovereenkomst tussen de drie partijen zijn aanvullende uitgangspunten vastgelegd met betrekking tot pacht en financiën en zijn enkele voorwaarden en beperkingen geformuleerd. Omdat zonder de provinciale subsidie het project niet was voortgezet, zijn ook de voorwaarden van de provincie en de (algemene) subsidievoorwaarden uit het Actieplan Biodiversiteit van toepassing op dit project; zo kan de provincie bijvoorbeeld maar voor drie jaar subsidiëren. Bovendien hebben de partijen afspraken gemaakt over het beheer (verbod gewasbeschermingsmiddelen, bemesting conform de SNL-regeling, beperkt maaien, 10% laten staan). De strook ligt midden in een ANLb-cluster (aan beide zijden van de Vogelweg), waardoor het logisch is om daarop aan te sluiten met vogelvriendelijke gewassen en kruidenrijke stroken (ploegen in het najaar is ongewenst). In combinatie moeten de strook en het ANLb-cluster in zomer en winter voedsel voor vogels en voldoende broed- en opgroeiegelegenheden bieden (stichting De Vogelier en Flevo-landschap 2020). Dit mag vanuit de positie van het Flevo-landschap niet ten koste gaan van de landschappelijke waarde van dit stuk aan de Vogelweg, wat gekenmerkt wordt door de dubbele bomenlaan parallel aan de weg, - *“een van de mooiere lanen in Nederland”*. De landschappelijke lijnen en het doorzicht moeten behouden blijven, zo mogen er bijvoorbeeld geen struwelen komen. De kern van de financiële afspraken is dat de partijen geen winst, maar kostenneutraliteit op pacht, arbeid en materieel nastreven met de samenwerking. Het Flevo-landschap draagt de kosten voor extra uren van medewerkers wel zelf (stichting De Vogelier en Flevo-landschap 2020).

De formele spelregels zijn in de praktijk door omstandigheden veranderd. In de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat er regulier overleg plaatsvindt binnen het projectteam, bestaande uit de secretaris van De Vogelier, de projectleider FAC en het hoofd Beheer van het Flevo-landschap. Ieder kwartaal stemt het team de voortgang af met de provincie. Dit is tot nu toe, mede door de coronapandemie, niet gebeurd en er is geen werkend projectteam opgezet (Stichting De Vogelier, Flevo-landschap en provincie Flevoland 2022). Er heeft wel een kennismaking tussen De Vogelier en de nieuwe terreinbeheerder van het Flevo-landschap plaatsgevonden en de evaluatie van 2021 is met elkaar besproken. De formele afspraak over een regulier overleg lijkt overgegaan te zijn op het opzetten en delen van de jaarlijkse tussenevaluatie en jaarverslagen en het elkaar uitnodigen bij bijzondere momenten, zoals de presentatie van de eerste monitoringsronde in november. De Vogelier geeft aan dat een afspraak meestal op hun initiatief is en dat de nieuwe terreinbeheerder de communicatie met de stichting soepeler oppakt dan de vorige.

Voor de communicatie met burgers zouden volgens het projectplan de kanalen van de provincie en het Flevo-landschap gebruikt worden. Dat gebeurt deels, bijvoorbeeld met een YouTube-filmpje via het provinciale kanaal xii. Maar De Vogelier neemt ook zelf initiatief om naar buiten te treden en geeft bijvoorbeeld interviews (bijvoorbeeld bij Omroep Flevoland 2021).

3.4.4 Hulpbronnen

De drie hoofdactoren dragen op verschillende manieren bij aan het project. Stichting De Vogelier zet naast arbeid (tegen vergoeding) ook kennis over agrarische gewassen en grondbewerking in. Waar nodig kan het agrarisch collectief ondersteunen met kennis over agrarische natuur. Bovendien vraagt het ontwikkelen van een businessmodel creativiteit en bereidheid tot leren en netwerken, wat binnen de groep aanwezig is. De communicatie over het project doen zij grotendeels zelf, ondanks het aanbod van het Flevo-landschap om gebruik te maken van hun communicatieadviseur, door interviews te geven en publieksvriendelijke acties. Ook dat vergt een bepaald sociaal kapitaal.

Het Flevo-landschap brengt, naast de grond, vooral kennis over natuur en natuurbeheer mee die grotendeels is verwerkt in de samenwerkingsovereenkomst. De provincie maakte de samenwerking mogelijk door op te treden als facilitator in de gesprekken, wat mogelijk was door hun neutrale houding. Minstens even belangrijk was het toekennen van de provinciale subsidie voor De Vogelier van € 41.469 voor de periode 2021-2023 (Provincie Flevoland 2021c). De provincie ziet geen rol voor zichzelf als het gaat om kennis of kennisdeling binnen het project. Ze geeft aan vertrouwen te hebben dat de andere partijen meer kennis hebben en deze ook onderling uitwisselen.

De drie hoofdactoren zijn onderling afhankelijk van elkaar omdat iedereen één van de essentiële hulpbronnen bijdraagt: arbeid, grond en geld. Dat brengt alle partijen in de positie om voorwaarden te stellen aan het proces, zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Het meest duidelijk werd dit bij de provincie, die de subsidie beschikbaar stelde onder voorwaarde dat er een verdienmodel (of andere manier van financiering dan provinciale subsidie) werd ontwikkeld.

3.5 Effecten

Het project zit midden in de uitvoering. Het is daarom niet mogelijk om afsluitend iets over de effecten te zeggen, wel kan een doorkijkje gegeven worden naar een aantal onderwerpen die binnen het project relevant zijn. Voor alle onderdelen geldt dat de hoofdactoren de insteek hebben om van dit project te leren en aangeven ook al belangrijke lessen te hebben getrokken. Dit is op zichzelf al een (voorspeld) resultaat van het project.

1. Samenwerking

Voor alle actoren was dit samenwerkingsverband nieuw en bovendien een leertraject. De provincie heeft in haar Actieplan Biodiversiteit het doel geformuleerd om meer natuur in het buitengebied te creëren. Agrariërs/FAC en terreinbeheerders, al dan niet in hun functie van grondeigenaar, zijn voor de provincie belangrijke spelers om dit doel te bereiken. Dat er samenwerkingsverbanden tussen het Flevo-landschap en agrariërs ontstond, is voor de provincie al een resultaat. De hoop is nu dat het Flevo-landschap meer samenwerkingsverbanden aangaat met agrariërs. Dat lijkt ook te gebeuren, ook zonder bemiddeling van de provincie. Het Flevo-landschap is in gesprek met andere boeren en geeft aan dat dit project input levert voor hoe zij zich in zo'n samenwerking opstellen, welke vragen ze aan de boeren moeten stellen en inzichten levert in welke voorwaarden ze in een samenwerkingsovereenkomst willen zetten die werkbaar zijn voor beide partijen en iets opleveren voor de natuur. Aan de andere kant willen ze afwachten wat de resultaten zijn qua biodiversiteit aan de Vogelweg om andere samenwerkingsverbanden definitief te maken. De doorlooptijd van dit project heeft zo mogelijk een remmende werking op andere projecten.

Volgens de actoren ligt er potentie, of zelfs noodzaak, om het persoonlijk contact in de samenwerking te intensiveren en daardoor de resultaten te verbeteren. Volgens stichting De Vogelier is de menselijke maat en het investeren in onderlinge relaties (tijd, geduld en begrip) belangrijk voor het slagen van deze nieuwe samenwerkingsvorm. In de samenwerkingsovereenkomst is regelmatig overleg afgesproken. Door de coronapandemie is dit voornemen verwaterd. Bovendien is de Vogelweg voor de provincie en het Flevo-landschap een relatief klein project, waar men meer tijd in zou willen investeren, maar dat moeilijk kan verantwoorden, zeker als de winst voor natuur nog onduidelijk is (stichting De Vogelier, Flevo-landschap en provincie Flevoland 2022). Vooral het Flevo-landschap geeft aan dat ze betere resultaten zouden boeken als er vaker overleg/persoonlijk contact zou plaatsvinden. Ten eerste om elkaar beter te begrijpen en activiteiten beter af te stemmen, zoals de monitoring. Ten tweede omdat zij het zelf belangrijk vinden om goed contact te hebben met boeren en burens (een afzonderlijk resultaat voor het Flevo-landschap). De boeren steken energie in het realiseren van het wandelrondje, dat voorlopig niet van de grond lijkt te komen. Dit soort losse eindjes in de uitvoering van de overeenkomst zouden verholpen kunnen worden door vaker persoonlijk contact te hebben.

2. Biodiversiteit en natuur

Al met al zal de strikt ecologische impact van de Vogelweg vanwege de kleine omvang en het kleine aantal actoren beperkt zijn. Voor de natuurdoelen is het ook de vraag in hoeverre de impact van het afzonderlijke project aangetoond kan worden en kan men de Vogelweg beter beschouwen als onderdeel van de Groene

Draad, waarin alle onderdelen samen zorgen voor hogere (agro)biodiversiteit en meer levensruimte voor flora en fauna, met name de kleine soorten. Het project is door alle partijen expliciet ingestoken als experiment en leermoment voor eventuele vervolgprojecten en het ontwikkelen van werkwijzen/omgang met soortgelijke initiatieven. Hoe dat in de toekomst uitpakt is nog onduidelijk. In theorie heeft dit project wel de potentie om via het leermoment impact buiten de ruimtelijke grenzen van het project te creëren.

Met de eerste meting door CLM, in het kader van het driejarige monitoringstraject, zijn de eerste effecten van het aanpaste beheer en gebruik van de strook in kaart gebracht. CLM concludeerde in de presentatie van de eerste meting in 2022 aan de projectdeelnemers dat van de tien locaties het biologische bedrijf en het bedrijf met de meeste maatregelen hoog scoren en bedrijven die geen maatregelen nemen het laagst scoren. Daarnaast is de score in de strook relatief hoog ten opzichte van andere transecten, maar de variatie in waargenomen biodiversiteit is groot in de stroken (CLM 2022). De eerste resultaten stemmen de projectdeelnemers positief; er is ten opzichte van de drie bedrijven die elders meedoen aan het monitoringproject een hogere mate van biodiversiteit in de strook aan de Vogelweg waargenomen, ondanks dat de grasstroken nog relatief intensief beheerd worden. Zowel Flevo-landschap als De Vogelier geven aan dat de monitoringsmethode verbeterd kan worden om de impact van de strook inzichtelijk te maken. Zo liepen de trajecten, die de onderzoekers hebben gelopen om de soorten te inventariseren, zowel door de strook die gebruikt wordt voor de teelt van gewassen (Rand B) als door er omheen liggend grasland, waardoor de soortenrijkdom op de strook alleen niet te bepalen was. Daarnaast merkten de respondenten van het Flevo-landschap op dat de methode werkt met een beperkt aantal soorten, wat niet een volledig beeld geeft. Voor de stichting is het juist waardevol om de selectie van soorten te baseren op soorten die in Flevoland voor komen om een 'eerlijker vergelijking' met plekken elders in Nederland te krijgen en een realistischer beeld te schetsen van de toestand en de vergelijking. Ondanks de positieve trend die de monitoring laat zien, is de meting uit 2022 slechts een momentopname. Ook gaat het bij het traject om een pilot vanuit de provincie, die op zoek is naar een werkbare en kostenefficiënte manier van monitoren in grote delen van het buitengebied. De kosten van ongeveer € 5.000 per bedrijf per jaar zijn voor de provincie te hoog voor een grootschalige uitrol van de meetmethode. Volgens de provincie-medewerker zijn de metingen in deze pilot een onderdeel van de zoektocht naar een breed geschikte methode in het agrarische gebied. Kritiekpunten vanuit de andere partijen zijn de relatief korte doorlooptijd van de monitoring (drie jaar) en twijfels of vrijwilligers de nodige kennis en ervaring hebben om de monitoring (zelfstandig) uit te kunnen voeren. Een direct concreet effect van de meting uit 2022 was dat Flevo-landschap het beheer van de grasstroken verder wil gaan extensiveren door meer gefaseerd te gaan maaien. Naast de puur ecologische impact hebben het project Vogelweg en de Groene Draad in het algemeen een bredere doelstelling om natuur meer onderdeel te maken van de omgeving. Initiatieven zoals die aan de Vogelweg kunnen het bewustzijn voor een natuurinclusievere inrichting verhogen, doordat initiatiefnemers anders naar hun omgeving en bedrijf gaan kijken en bezoekers van een gebied ervaren dat natuur (meer) onderdeel uitmaakt van de omgeving. Onder de leden van stichting De Vogelier lijkt meer besef te zijn gekomen dat je ook anders kunt kijken naar natuur dan dat ze eerder gewend waren. Zoals naar 'onkruid', dat zowel een waardevolle soort voor het gebied als een verdienmodel kan zijn (zie paragraaf 3.4.1).

3. Verdienmodel

De Vogelier heeft nu twee jaar geëxperimenteerd met het telen en vermarkten van gewassen op rand B. Wil het project doorgaan zonder subsidie, dan moet er een verdienmodel komen dat minimaal de kosten dekt. De Vogelier en de provincie hebben hier voornamelijk belang bij. De Vogelier omdat ze het project graag op die manier door willen trekken en de provincie omdat zij hopen dat de verdienmodellen ook op andere locaties in Flevoland kunnen werken, met als 'neveneffect' dat het agrarische gebied natuurinclusiever wordt. De respondent van de provincie geeft aan dat het halen van een (economische) meerwaarde uit het project een voorwaarde is om het door te laten gaan. De grond zou op andere manieren ingezet kunnen worden om natuurdoelen of maatschappelijke doelen te bereiken. In dit geval is er gekozen voor het experimenteren met een manier waar ook de agrariërs een meerwaarde proberen te halen uit het beheer en meebepalen van wat er in hun omgeving gebeurt, maar de provincie houdt niet vast aan deze manier van realiseren van haar doelen op deze plek.

De zoektocht naar een rendabel verdienmodel is tweeledig: wat kun je hier succesvol verbouwen met economische en natuurwinst? En aan wie kun je het gewas verkopen, al dan niet zelf verwerkt tot een product? Het eerste deel moet redelijk slagen, wil je verder komen met het tweede deel. Dat lukt De Vogelier

bij sommige gewassen wel en bij sommige niet. De uitdaging is ook dat er pas na een jaar weer nieuwe resultaten zijn en men afhankelijk is van het weer. Mogelijk is drie jaar te kort om een goed beeld te krijgen in hoeverre een gewas geschikt is. In 2021 hebben de boeren zes gewassen geteeld. Van de kruiden voor kleurstof bijvoorbeeld zijn alleen de zonnebloemen opgekomen, die vervolgens zijn uitgedeeld in verpleegtehuizen. De gele mosterd is goed gelukt en de oogst is verkocht als zaadgoed voor groenbemesting. Bij de winterkoolzaad en de kruiden voor thee waren er nog 'technische uitdagingen' met betrekking tot het zaaimoment, het oogsten en de onkruiddruk. Hier doen de boeren in 2022 verder onderzoek naar (stichting De Vogelier, Flevo-landschap en provincie Flevoland 2022).

4. Maatschappelijke betrokkenheid

Op het onderdeel maatschappelijke betrokkenheid is het lastig om effecten te zien (*outcome*). Het feit dat er samenwerking plaatsvindt tussen agrariërs en terreinbeheerders en dat De Vogelier communiceert over hun activiteiten en zorg voor publieksvriendelijke acties (*output*), is in ieder geval een zichtbaar resultaat. Voor provincie Flevoland is dat op dit moment voldoende resultaat op maatschappelijke betrokkenheid (Provincie Flevoland 2017).

3.6 Conclusies

De conclusies van dit casusonderzoek gaan eerst in op de bevindingen van het project aan de Vogelweg en verbinden de inzichten met bevindingen op het niveau van de Groene Draad.

Provincie Flevoland is nog zoekende hoe zij met meer niet-overheden samen kunnen werken voor de Groene Draad en is mede daarom een samenwerking aangegaan met stichting De Vogelier en het Flevo-landschap. Voor alle drie partijen staat leren en experimenteren, naast de winst voor natuur, voorop. Zo leren de boeren op het vlak van verdienmodellen en telen in combinatie met winst voor natuur, het Flevo-landschap doet ervaringen op voor toekomstige samenwerkingen met boeren en de provincie is geïnteresseerd in lessen over samenwerking, monitoring en verdienmodellen voor soortgelijke projecten elders. Het project aan de Vogelweg is te koppelen aan de drie doelen van het natuurpact. Er wordt gewerkt aan het verhogen van de natuurwaarde in het agrarisch gebied en de verbinding tussen twee NNN-gebieden als onderdeel van de Groene Draad. Daarnaast probeert het project een verdienmodel te ontwikkelen om minimaal kostenneutraal uit te komen en om de bredere samenleving te verbinden met natuur, het buitengebied en boeren door publieksvriendelijke acties en mogelijk een wandelrondje in het gebied. Door de relatief kleine omvang van het project is de impact op de drie doelen nauwelijks meetbaar.

Wat betreft de impact op natuur en biodiversiteit is de verwachte invloed op de NNN-gebieden klein en beperkt tot algemene soorten. Omdat de monitoring zich beperkt tot een selectie van in het gebied voorkomende soorten en de monitoringmethode nog verbeterd gaat worden, kan geen volledig beeld geschetst worden. Desondanks lijkt er een positieve invloed te zijn van de strook op de gemeten soorten. Om dat beeld te bevestigen en invloed van andere factoren beter in te kunnen schatten, zou een langere doorlooptijd dan drie jaar nodig zijn. De bijdrage van de strook aan de Vogelweg voor het NNN en (agro)biodiversiteit kan eigenlijk alleen in samenhang met de hele Groene Draad, NNN-gebieden en mogelijk ook ANLb-clusters worden gezien. Wat betreft de verbinding tussen natuur en economie, is het nog te vroeg om te concluderen of de boeren tot een tevredenstellend verdienmodel komen. Het is de vraag in hoeverre het überhaupt mogelijk is om met circa 5 ha verdeeld over zes boeren, te komen tot een kostenneutraal verdienmodel binnen de looptijd van de subsidie. De boeren zijn bij het experimenteren met nieuwe gewassen gebonden aan het seizoen en hebben daarom meer tijd nodig. Ook beschouwen ze het project nu binnen de perceelsgrenzen van de bermen en is bij het meenemen van de bermen in de gehele bedrijfsvoering wel meer mogelijk qua verdienmodel. Volgens de definitie van de provincie wordt maatschappelijke waarde gecreëerd omdat agrariërs onderdeel uitmaken van de Groene Draad. Daarnaast zoeken zij zelf actief contact met burgers, maar er valt meer uit te halen door burgers daadwerkelijk in het gebied te krijgen en/of meer in gesprek te laten komen met de boeren of het Flevo-landschap.

Naast de financiering is de samenwerking tussen twee groepen met verschillende visies en standpunten de grootste uitdaging in het project. Desondanks is het project na het eerste jaar voortgezet, dankzij de bemiddeling van de provincie en de openheid en het doorzettingsvermogen van De Vogelier en het Flevo-

landschap. Er is nu wel wederzijds begrip voor elkaar. Ook voor een mogelijk vervolg van het project blijft het een uitdaging om met elkaar in gesprek te blijven over elkaars belangen en standpunten, terwijl het juist in nieuwe samenwerkingsvormen belangrijk is om tijd en geduld te investeren in de relatie en begrip voor elkaars standpunten. Hiervoor moeten de partijen, zoals in de samenwerkingsovereenkomst afgesproken, elkaar regelmatig/vaker spreken om de kansen die er liggen voor bijvoorbeeld het wandelrondje maar ook uitwisseling van kennis over natuur en akkerbouw te verzilveren.

Of en hoe het project voortgezet wordt hangt zowel af van het financiële plaatje ("is er alternatieve financiering of een verdienmodel om de pachtprijs te betalen of zijn er toch opties voor een lagere pachtprijs?") als van de resultaten voor natuur en biodiversiteit. In dit geval is de hoogte van de pachtprijs in relatie tot de (verwachte) opbrengst, in combinatie met de omvang van de strook die arbeid relatief duur maakt, een struikelblok. De uitdaging ligt in het vinden van een optimum en de bereidheid van alle partijen om genoeg te nemen met 'minder' voor de eigen doelstelling (bijvoorbeeld minder winst voor natuur of financieel resultaat). Het vinden van een optimum is aan de betrokken partijen of aan de politiek als er voldoende politiek-maatschappelijke interesse is. Dat kan ook tijdelijk zijn totdat er wél financiering mogelijk is en/of beter bekend is wat het resultaat voor natuur is.

Bij het project aan de Vogelweg staan vier elementen centraal die ervoor gezorgd hebben dat de partijen de gestelde doelen bereiken of ernaar toe werken:

1. De rol van de provincie als bemiddelaar heeft ervoor gezorgd dat het project na het eerste jaar door kon gaan. De neutrale positie van de provincie maakte het mogelijk om voor meer begrip tussen stichting De Vogelier en het Flevo-landschap te zorgen. Men begrijpt en respecteert elkaars belangen en visie op natuur en het land beter.
2. De provincie heeft een ander essentiële hulpbron ingebracht; subsidie om het financiële gat te dichten. Zonder deze financiële steun had het project na het eerste jaar niet voortgezet kunnen worden. De kanttekening hierbij is dat het project zonder voldoende financiering in de toekomst, al dan niet gefinancierd door het te ontwikkelen verdienmodel, dreigt te stoppen.
3. De gedrevenheid van de boeren bij de uitvoering zorgt ervoor dat het project niet stil komt te liggen, ondanks dat de twee andere partijen een passievere rol innemen.
4. De bereidheid van het Flevo-landschap en stichting De Vogelier om de samenwerking aan te gaan en voort te zetten, ondanks de financiële risico's die zij in de beginfase zagen en de vraagtekens over in hoeverre de medewerking in hun eigen belang is (winst voor natuur en financieel). De vraag is in hoeverre het project de door de boeren beoogde maatschappelijke impact heeft en/of gaat bereiken. Zo lijkt op het moment van onderzoek het plan voor het wandelrondje niet van de grond te komen en is daarmee het bereik naar burgers, buiten de bejaardentehuizen om, relatief beperkt. Als het lukt om meer verbinding met het buitengebied te creëren liggen er ook mogelijkheden voor (het verhogen van) inkomsten bij het afnemen van producten.

Conclusies Groene Draad

Vanuit het provinciale beleid en het natuurpact is het de bedoeling dat er meer maatschappelijke inzet voor natuur komt, ook grenzend aan en buiten NNN-gebieden. Het project aan de Vogelweg is één manier om energie uit de samenleving te ondersteunen. Provincie Flevoland ziet graag meer van dit soort projecten om de Groene Draad verder te versterken. Wat kunnen zij en andere provincies leren van de Vogelweg en de bredere aanpak van de provincie?

Provincie Flevoland heeft met haar Groene Draad sinds 2021 een gestructureerde aanpak om provincie-dekkend groenblauwe verbindingen te realiseren. Daarin stuurt de provincie niet op doelsoorten op een bepaalde kwaliteit van natuur, maar op het natuurinclusiever maken van het (agrarische) buitengebied, dorpen en steden. De Groene Draad bestaat enerzijds uit ecologisch bermbeheer van provinciale bermen; deze vormen de basis voor een groenblauw netwerk dat leefgebieden in het buitengebied en bebouwde gebieden vergroot en met elkaar verbindt. Anderzijds wordt de basis aangevuld met projecten van andere overheidsinstanties, met name waterschap en gemeenten, en initiatieven van derden zoals agrariërs of burgers, zoals bijvoorbeeld aan de Vogelweg.

De tweedeling met een 'provinciaal deel' en een 'deel van anderen' verhoogt de kans van slagen. De kans dat het provinciale deel gerealiseerd wordt is hoog omdat de aangemerkte wegen inmiddels al ecologisch beheerd worden en volgens de provinciemedewerker het belang van ecologisch beheer ook door de politiek en andere afdelingen binnen het provinciehuis omarmd worden. Bij het deel dat andere overheden realiseren

is de kans op uitvoering ook vrij hoog op het moment dat goede afspraken gemaakt worden. Bovendien zijn waterschap en gemeenten veelal vanuit zichzelf gemotiveerd om ecologisch beheer op te pakken. De kans van slagen bij projecten met derde partijen zal ervan afhangen wie betrokken zijn. Samenwerking met een grotere, professionele organisatie lijkt in eerste instantie stabielier dan met een organisatie die gerund wordt door vrijwilligers. De inzet van professionele organisaties vraagt wel om (meer) financiering in de vorm van verdienmodellen of subsidies. Bij vrijwilligers is de continuering van het project sterker afhankelijk van zaken als privéomstandigheden en persoonlijke interesse en motivatie. Desondanks zijn vele kleine, niet-professionele actoren nodig voor een fijnmazig groenblauw netwerk. Daarnaast kan de manier waarop de provincie derden faciliteert de resultaten beïnvloeden. Aan de Vogelweg had de provincie te maken met een groep boeren en een terreinbeheerder die zelf aangaven geen verdere steun, bijvoorbeeld in de vorm van kennis over verdienmodellen, teelten et cetera of een netwerk nodig te hebben, of die zich uit het proces actief hadden teruggetrokken. Als de provincie de aanpak verder wil uitrollen en meer derde partijen wil betrekken, kan zij te maken krijgen met actoren die er anders in staan dan de partijen aan de Vogelweg die wél behoefte hebben aan meer steun of die met botsende visies op natuur wél actief in het project betrokken zijn. Een gestructureerde manier van samen evalueren, bij de Vogelweg maar ook in andere projecten, kan handvatten bieden voor de provincie om hun strategie te versterken en om ervoor te zorgen dat projecten ook na de subsidieperiode door blijven gaan. Het kan wel betekenen dat er flexibel met begrenzing moet worden omgegaan.

Zoals uit het project Vogelweg blijkt, ligt er een uitdaging op het vlak van betaalbare en grootschalige monitoring van biodiversiteit. Zoals het voorbeeld van de monitoring aan de Vogelweg laat zien, lijkt het lastig om met vrijwilligers de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten, monitoring in te vullen en de kosten te reduceren, omdat specialistische kennis nodig is over methodes en soorten. Daarnaast is de looptijd van het project, en daarmee de monitoring, te kort om het effect op biodiversiteit in kaart te brengen. Bovendien speelt de vraag in hoeverre je effect aan kunt tonen van afzonderlijke projecten, vooral als de doelstelling niet specifiek is, zoals in het geval van de Groene Draad.

Een zwak punt van de aanpak is dat het om beheermaatregelen gaat die jaarlijks gefinancierd moeten worden. Daarbij speelt mee dat het bij de aanpak gaat om relatief kleine oppervlakken, wat relatief duurder is in beheer of bij het telen en vermarkten van gewassen. Provincie Flevoland is bereid om medeoverheden en derden drie jaar lang cofinanciering of subsidie te bieden. Daarna moet het beheer óf zijn opgenomen als regulier beheer óf een andere manier van financiering zijn gevonden. Als dat niet lukt, stopt de inzet en daarmee ook de winst voor natuur. De oplossing bij de Vogelweg is dat de boeren actief op zoek gaan naar een verdienmodel. In dit geval is de groep gemotiveerd om dat te doen, maar dat is nog geen garantie voor succes (binnen de subsidieperiode). Naast motivatie moet een derde partij ook voldoende tijd, kennis en - in het geval van inzet van vrijwilligers - ook organisatievermogen met zich meebrengen of deze met steun van de provincie of partners verkrijgen. Het blijft een uitdaging om langdurige inzet van derde partijen te financieren en te organiseren. Mocht het echter lukken met een verdienmodel aan de Vogelweg, dan kunnen andere boeren hiervan leren. Dat geldt in eerste instantie voor Flevolandse boeren, omdat de omstandigheden in de provincie relatief uniform zijn, maar onderdelen kunnen ook inspirerend zijn voor boeren in de rest van Nederland. Er lijkt op dit moment weinig aandacht besteed te worden aan leren van dit project voor de gehele Groene Draad, ondanks dat de provincie aangeeft te willen leren. Hier ligt potentie voor het verder ontwikkelen van provinciaal beleid, wat afhankelijk is van de medewerking van derden. Een nadelig effect van de sterke wens dat initiatieven financieel onafhankelijk worden van provinciale subsidie, is dat daardoor doelen voor maatschappelijke betrokkenheid en bewustwording minder aandacht krijgen. Zoals het project aan de Vogelweg nu is ingestoken, wordt ervan uitgegaan dat de initiatiefnemers de kosten voor eventuele maatschappelijke activiteiten meedragen. De vraag is of dat hun taak (en wens) is.

De grootste kans bij de Vogelweg zit in het samenwerkingsverband tussen twee partijen die beiden het buitengebied vormgeven, maar uiteenlopende belangen, waarden en denkwijzen hebben. Voor een bredere uitrol van projecten met derden is het vanuit het perspectief van een provincie vooral interessant om de terreinbeheerders te stimuleren meer van dit soort samenwerkingen aan te gaan. Hetzelfde geldt voor partijen die veel grond in bezit hebben en waarmee boeren samenwerkingen aan zouden kunnen gaan, zoals bijvoorbeeld landgoederen of het Rijksvastgoedbedrijf. Bij de Vogelweg was het nodig dat de provincie optrad als bemiddelaar, maar de hoop is dat dat in toekomst niet meer nodig is omdat de terreinbeheerders (en andere grondbezitters) hebben geleerd hoe ze een samenwerking met boeren aan kunnen pakken en

meer begrip voor de andere kant krijgen. Voor een provincie is het volgens ons onmogelijk om op die manier bij veel projecten betrokken te zijn, omdat dit veel capaciteitsinzet vraagt van provinciale medewerkers.

Stichting De Vogelier geeft aan te hopen dat de provincie de subsidie verlengt, zodat zij meer ruimte hebben om een verdienmodel te ontwikkelen. Dat blijkt toch ingewikkelder om binnen drie jaar te doen dan aanvankelijk gedacht. Zelf geven ze ook aan dat ze eerder tien jaar nodig denken te hebben om de effecten op biodiversiteit goed in te kunnen schatten.

4 Ecologische Verbindingszones in Noord-Brabant en casus De boomkikker

4.1 Inleiding

De casus Ecologische Verbindingszone (EVZ) De boomkikker in de provincie Noord-Brabant is onderzocht vanuit de volgende (hoofd) onderzoeksvraag:

Hoe realiseert provincie Noord-Brabant natuurwaarde, economische waarde en maatschappelijke betrokkenheid met EVZ's buiten NNN/Natura 2000, in het bijzonder in de EVZ voor de boomkikker, en wat zijn succes-en faalfactoren hierbij?

Voor deze casus zijn, na een verkennend gesprek met de provincie ten behoeve van de selectie, vier (online) interviews gehouden van circa een uur. Het ging om twee medewerkers van de provincie Noord-Brabant, twee medewerkers van de gemeente Breda, drie medewerkers van Staatsbosbeheer en een medewerker van waterschap Brabantse Delta.

Deze casus heeft twee niveaus:

1. Het beleid van de provincie Noord-Brabant voor EVZ's in het algemeen (paragraaf 4.2).
2. *Embedded case* de EVZ voor de doelsoort de boomkikker (paragraaf 4.3). De boomkikker (als doelsoort, dus ook andere soorten profiteren) kan met de EVZ via stapstenen van Gilze en Rijen via Breda naar Alphen-Chaam trekken en terug. De EVZ wordt een natuurlijk ingerichte zone van 25 à 30 m breed met een totale lengte van ruim 11 km (Waterschap Brabantse Delta et al. 2017).

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: eerst wordt het algemeen beleid van de provincie Noord-Brabant beschreven voor EVZ's (paragraaf 4.2). Daarna volgt een beschrijving van casus De boomkikker (paragraaf 4.3). Vervolgens wordt de casus geanalyseerd vanuit de beleidsarrangementenbenadering (paragraaf 4.4). Dan volgt een beschrijving van de effecten (paragraaf 4.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (paragraaf 4.6).

4.2 Beleid voor EVZ's in Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft in 1992 EVZ's vastgesteld en opgenomen in het provinciale beleid, als onderdeel van de toenmalige EHS. In de Nota Brabant Uitnodigend groen (Provincie Noord-Brabant 2012) heeft Noord-Brabant de ambitie overeind gehouden om "de EHS en de EVZ's in hun volledige omvang te realiseren" (Provincie Noord-Brabant, 2020). De EVZ's vormen een essentiële bouwsteen van het Natuurnetwerk Brabant (NNB).

Doelen EVZ-beleid

Het primaire doel van het aanleggen van EVZ's is het tegengaan van de versnippering van de Brabantse natuur: "Bestaande en nog te ontwikkelen natuurgebieden worden zo aan elkaar gekoppeld en daardoor 'groter'. De verbindingzones functioneren als trekroutes en als (tijdelijk) leef- en voortplantingsgebied" (Provincie Noord-Brabant et al. 2012).

Doelen van het EVZ beleid:

- De ecologische verbindingzones gaan versnippering van de Brabantse natuur tegen doordat zij natuurgebieden verbinden.
- De ecologische verbindingzones zijn er niet alleen voor planten en dieren, maar maken het landschap ook afwisselender en aantrekkelijker voor de mens.
- Vaak gaat de aanleg van natuur samen met uitbreiding van wandel- en fietsroutes.
- In de nieuwe natuur in EVZ is vaak ook ruimte voor het bergen van water tijdens hevige regenbuien. Zo dragen ecologische verbindingzones bij aan het voorkomen van wateroverlast.

Noord-Brabant heeft de EVZ-kaart in 2021 geactualiseerd (Provincie Noord-Brabant 2020). Er is geactualiseerd omdat er inmiddels veel is gerealiseerd. Ook zijn indicatieve EVZ's afgefallen, bijvoorbeeld omdat ze geen natuur verbinden, en EVZ's toegevoegd, om natuurgebieden te verbinden waar nog geen EVZ voor was ingetekend. De totale EVZ-opgave is vastgesteld op 3.080 ha: 2.150 ha is gerealiseerd of in uitvoering, 930 ha is nog niet gerealiseerd. Er is een ambitieuze deadline voor deze realisatie: 2027. Er worden vier typen EVZ's onderscheiden (zie ook www.brabant.nl/evz), waarbij voor ieder een doelsoort als ambassadeurs is aangewezen:

1. droog kralensnoer (doelsoort levendbarende hagedis);
2. nat kralensnoer (vaak langs beken en rivieren) (doelsoort kamsalamander);
3. moeraszone (rietzanger);
4. kleinschalig landschap (das).

Er zijn 17 prioritaire soorten voor EVZ's. Voor de inrichting van de EVZ's geldt het voorbeeldenboek Groene Schakels, waarbij deze soorten een belangrijke rol spelen. EVZ's zijn opgebouwd uit één of meerdere bouwstenen: moeras, poel, grasland, struweel en bos.

Sturing

De provincie stuurt de EVZ's via restrictief beleid en via uitnodigend/faciliterend beleid aan.

Restrictief beleid

In de 'Interim Omgevingsverordening' zijn zoekgebieden voor de ecologische verbindingzones opgenomen. De aanwijzing van de EVZ zelf vindt plaats door de gemeente in een bestemmingsplan. Tot het moment dat de EVZ wordt gerealiseerd, dient in het bestemmingsplan een strook (buffer) opgenomen te worden conform de Interim Omgevingsverordening met regels om te voorkomen dat daar de realisatie van de EVZ bemoeilijkt wordt. Illustratie van een geïnterviewde: "[de EVZ's hadden we] in de provinciale omgevingsverordening een bescherming gegeven door te zeggen: dit is een zoekgebied. Dus iemand die in dat zoekgebied een initiatief wilt nemen, had te maken met het feit dat die moest zorgen dat te zijner tijd alsnog die EVZ gerealiseerd kon worden" (dat klinkt dan weer als een soort uitnodigingsplanologie binnen het restrictief beleid). Wanneer een EVZ is gerealiseerd, kan de (indicatieve) strook NNB- ecologische verbindingzone komen te vervallen. Gerealiseerde EVZ's krijgen de bestemming 'natuur', maar ze worden in principe geen onderdeel van het NNN. Een geïnterviewde geeft aan dat de gerealiseerde EVZ's sinds een paar jaar als vlak worden ingetekend in de provinciale omgevingsverordening⁵. De bestemming natuur kent een 'nee, tenzij' regime (alternatieven, mitigatie, compensatie). Recent kan de provincie ook een NNB-status toekennen aan een stukje EVZ. De provincie kent aanvullende eisen voor EVZ's prioritaire soorten, waarvoor ecologische verbindingzones noodzakelijk zijn op grond van de verplichting tot soortbehoud in de Wet natuurbescherming (bron: interview). De boomkikker valt daar ook onder, een geïnterviewde meent dat ze zo een extra hectare voor de boomkikker mogelijk kunnen maken.

Realisatie: uitnodigend/faciliterend beleid

De provincie Noord-Brabant nodigt andere partijen uit om ecologische verbindingzones te realiseren en stelt daarvoor geld en grond beschikbaar via het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB). De realisatie van de provinciale opgave voor ecologische verbindingzones is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie, waterschappen en gemeenten. Gemeenten en waterschappen, en (agrarische) ondernemers of particulieren, zijn vaak de eigenaren van de grond waar EVZ's moeten komen. Hen wordt gevraagd in ruil voor subsidies bij te dragen aan de inrichting van deze verbindingen. In een kennissessie/webinar in februari 2022 vroeg de provincie belanghebbenden en eigenaren aandacht voor de realisatie van de EVZ's. Deze blijven achter in de realisatie van het NNN; ze krijgen iets minder aandacht. Aandachtspunten bij de realisatie van de EVZ's zijn:

- Niet de gehele EVZ-opgave is geprogrammeerd binnen de organisaties.
- De EVZ's zijn niet eenvoudig om uit te voeren, met name de laatste hectares zijn lastig om te verwerven.
- De EVZ-opgave is een indirecte verplichting op basis van vrijwilligheid.
- Bestuurlijk draagvlak is nodig om werk te kunnen uitvoeren.

⁵ interview Elsbeth Gerritsen en Cent van den Berg, provincie Noord-Brabant

Subsidiemogelijkheden

De provincie draagt bij in de kosten voor de realisatie van EVZ's (Bureau Zet 2017). Het GOB heeft de opdracht om de EVZ's te realiseren en voert de EVZ-subsidieregeling uit in opdracht van Provinciale Staten (Provincie Noord-Brabant, 2020). Op de provinciale kaart van het Natuurbeheerplan staat de totale provinciale EVZ-opgave. Daarnaast is er een kaart met subsidiabele EVZ's⁶. Er kan flexibel worden omgegaan met de indicatieve kaarten. Wanneer kansen net anders liggen, kan de provinciale kaart worden aangepast en subsidie worden aangevraagd op het nieuwe traject. Er zijn verschillende subsidiemogelijkheden:

1. Subsidieregeling Realisering Natuur Netwerk Brabant (GOB):
 - Droge EVZ: 75% subsidie, voor afwaardering en inrichting van grond.
 - Natte EVZ: voor 4/10 van het oppervlak 50% subsidie, voor 6/10 van het oppervlak 75% subsidie, voor afwaardering van grond en inrichting. De achtergrond van dat verschil ligt in afspraken tussen gemeenten en waterschappen.
2. Subsidie voor Stapstenen:
 - Aangrenzend aan een EVZ met een prioritaire soort.
 - Minimaal 1 ha, maximaal 6 ha
 - Bedoeld voor natte, droge of al gerealiseerde EVZ.
 - 85% subsidie voor verwerving/functiewijziging en 50% subsidie voor inrichting.
3. De Stimuleringsregeling landschap (Stila):
 - Coördinatiepunt Landschapsbeheer (Brabants Landschap).
 - Cofinancieringsregeling van gemeenten/waterschappen en provincie.
 - Voor particulieren, niet bedoeld voor overheden.
 - Vooral bedoeld voor aanleg van landschapselementen.
 - Veldcoördinatoren, mensen die de grondeigenaren helpen bij het plannen en indienen van de aanvraag.
 - Deze regeling is gedifferentieerd naar landschapstype, dus niet overal hetzelfde.
 - Gemeenten kiezen zelf of ze willen deelnemen aan deze regeling, het budget, de thema's en de aandachtsgebieden.
 - 100% subsidie voor normbedrag voor inrichting.
 - 85% van de regioprijs voor de functiewijziging van grond.
 - Normbedragen voor de beheervergoeding.
4. Kavelruilsubsidie:
 - Voor kavelruilprojecten die bijdragen aan NNB-realisatie.

Verantwoordelijkheid bij gemeenten en waterschappen

De realisatie van de provinciale opgave voor ecologische verbindingzones is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie, waterschappen en gemeenten. De uitvoering/realisatie van EVZ's besteedt de provincie grotendeels uit aan gemeenten en waterschappen. Een geïnterviewde beschrijft: *"Er zijn in feite twee uitvoerders, waterschappen en gemeenten. Die hebben de opgave."*

Waterschappen staan aan de lat voor 2/5 deel van de EVZ's en gemeenten voor 3/5. Van oudsher staan gemeenten aan de lat voor de droge EVZ's. Waterschappen en gemeenten samen voor de natte EVZ's, waarbij waterschappen aan zet zijn voor het natte deel van de natte schakels en gemeenten voor het droge deel van natte EVZ's. Het is dus niet zo dat natte EVZ's uitsluitend opgave zijn van de waterschappen. Interview Noord-Brabant: *"De natte EVZ's die bestaan uit een nat deel en een droog deel, zo hebben ze opgezet. En het droge deel is meestal de eerste 10 m vanuit de waterloop en het droge deel is dan het aansluitende 15 m deel. En de waterschappen zijn verantwoordelijk voor de cofinanciering van het natte deel en de gemeenten verantwoordelijk voor de cofinanciering van de droge deel. Dus we hebben het behoorlijk complex gemaakt. Maar daarom heb je wel die samenwerking tussen waterschappen en gemeenten."*

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en waterschappen heeft een lange historie. Bureau Zet (2017): *"In de jaren negentig werden afspraken met waterschappen gemaakt (vastgelegd in het provinciaal*

⁶ [https://www.brabant.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuur/ecologische-verbindingzones-\(evz\)](https://www.brabant.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuur/ecologische-verbindingzones-(evz))

waterhuishoudingsplan). Het waterschapsdeel van de natte EVZ's is opgenomen als resultaatverplichting voor de KRW in de Stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP's).⁷ Daarom hebben waterschappen de opgave geprogrammeerd en EVZ-opgaven vaak gekoppeld aan hun KRW-opgaven.

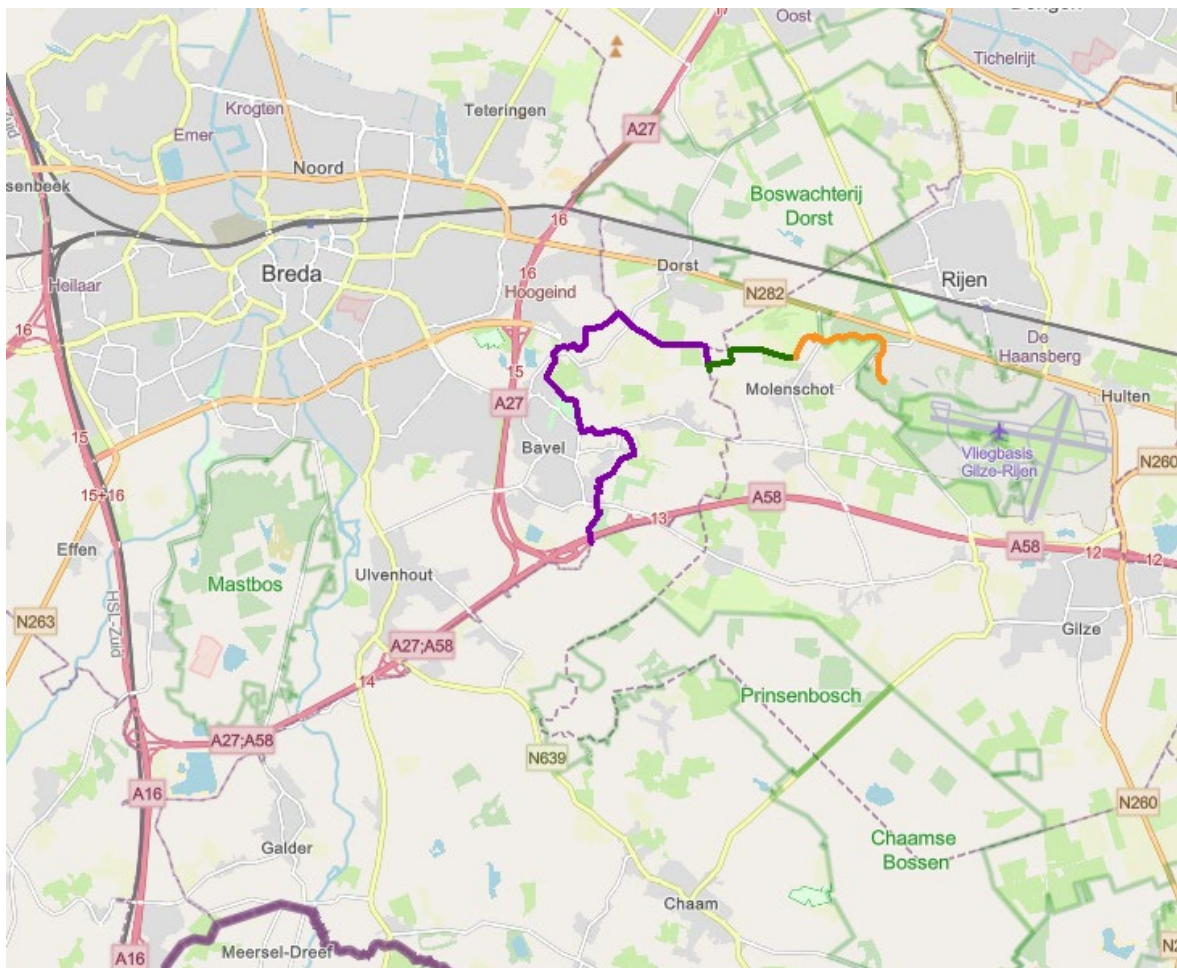
Met gemeenten zijn in de jaren negentig afspraken gemaakt in de Reconstructie-en Gebiedsplannen (Bureau Zet, 2017). Daarnaast zijn EVZ's vaak opgenomen in Landschapsontwikkelingsplannen (LOP's) die in het verleden door veel gemeenten met rijks subsidie zijn opgesteld¹². Met het stoppen van de reconstructie is de verankering bij gemeenten minder; hier zijn geen gezamenlijke afspraken voor in de plaats gekomen. Waterschappen hebben vaak zelf een belang vanwege de koppeling met de KRW-opgave, voor gemeenten geldt dat minder. Bij gemeenten, zo bleek, bleef de opgave of de uitvoering achter.

4.3 EVZ voor de boomkikker

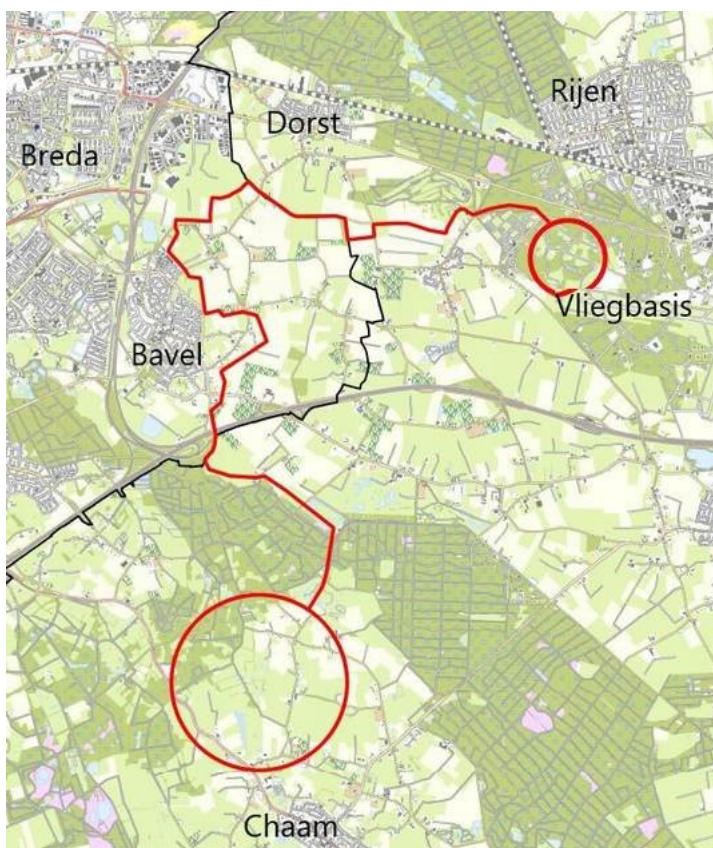
4.3.1 Inleiding

De EVZ voor de boomkikker, met als officiële naam 'Ontwikkeling robuuste ecologische structuur voor flora en fauna tussen de Molenschotse Heide en de Chaamse bossen' (Waterschap Brabantse Delta, 2017), is een langwerpige route van circa 10 km, die bestaat uit zogenoemde 'stapstenen'. *"Dat zijn percelen, variërend van 4.000 tot 50.000 m², met een natuurlijke inrichting. Samen vormen zij een aantrekkelijk landschap voor de boomkikker, maar ook voor andere amfibieën, insecten, vogels en zoogdieren"* (BN De Stem 2022). De EVZ verbindt door deze stapstenen in het landelijk gebied de boomkikkerpopulatie op de Molenschotse Heide (vliegbasis Gilze-Rijen), in Gilze en Rijen en de Chaamse bossen bij Chaam in de gemeente Alphen-Chaam. De EVZ voor de boomkikker is officieel een nat kralensnoer en bevat ook droge elementen. Deze EVZ kent een lange aanloopfase, maar rond 2009 ontstond een versnelling. In 2011 is gewerkt aan het verbeteren van het leefgebied van een kernpopulatie bij de Molenschotse Heide. De EVZ werd in 2014 het eerst een onderdeel gerealiseerd bij Golfclub Toxandria. In 2016 werd een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen zeven partijen om de EVZ te realiseren, waaronder de verschillende gemeenten op wiens gronden de EVZ is gelegen. Waterschap Brabantse Delta was de overkoepelende trekker van het project en was verantwoordelijk voor de realisatie van alle onderdelen, behalve op het grondgebied van de gemeente Breda, dat de gemeente Breda zelf trekt. Inmiddels is vrijwel de hele EVZ gerealiseerd (opgedeeld in drie 'fasen', die verwijzen naar de onderdelen op de kaart, zie hieronder in de kleuren), alleen een onderdeel over de brug over de A58 moet nog worden gerealiseerd. De EVZ wordt gerealiseerd met subsidie van de provincie Noord-Brabant. Er is voornamelijk subsidie benut vanuit de Subsidieregeling Biodiversiteit en Leefgebieden bedreigde soorten (kort gezegd BIO⁷) en de Subsidieregeling Realisering Natuur Netwerk Brabant (GOB).

⁷ Hieruit kan subsidie worden aangevraagd voor het behoud of herstel van leefgebieden van prioritaire plant- of diersoorten en het behoud of verbetering van habitattypen, plant- of diersoorten. https://www.brabant.nl/actueel/regelingen/cvdr311301_4



Figuur 4.1 Kaart met de ecologische verbingszone voor de boomkikker. Groen is fase 2 (1,6 km), Paars is fase 3.



Figuur 4.2 De ecologische verbingszone voor de boomkikker: ingezoomd.

4.3.2 Ontstaansgeschiedenis (tijdlijn, mijlpalen)

Voorgeschiedenis

Deze EVZ bestaat in het beleid al lang, zeker twintig jaar, als lijntje op de kaart als verbindingszone vanuit Gilze en Rijen naar onder andere Chaamsbroek bij 't Merkske (<http://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl>), (een beekdalgebied in eigendom van Staatsbosbeheer). De grondverwerving verliep moeizaam, onder andere omdat de EVZ dwars door primair agrarisch gebied liep (in de gemeente Breda) en over meerdere andere gemeenten. Er is op een gegeven moment vanuit de gemeente gevraagd om een visie vanuit de provincie op deze EVZ. Eén van de geïnterviewden koppelt dit aan kansen die in Breda kwamen voor woningbouw (wat niet doorging) en waar de gemeente zelf gronden had, die de gemeente in wilde zetten voor de EVZ De boomkikker. Op verzoek van de gemeente is in 2009 een visie opgesteld over deze EVZ door Bureau Kragten. Dit was volgens een van de respondenten een 'soort praatplaat', waardoor het gesprek over realisatie van de EVZ echt op gang kwam. Vandaaruit groeide het proces en werd breder; er kwamen meer partners bij en daardoor ook meer mogelijkheden om de EVZ te realiseren. Een van de eerste partners was Toxandria, een golfbaan die in de buurt van Gilze en Rijen ligt. Deze wilde direct al aan de slag. Een van de geïnterviewden signaleert het feit dat de golfbaan gronden rondom de baan had liggen en dat de club het fijn zou vinden als die gronden gebruikt werden voor de EVZ als een belangrijk moment in de versnelling. Datzelfde geldt voor de beschikbare gronden die de gemeente Breda heeft ingezet: *"Aan de Oostkant van Bavel hadden we eerst heel veel woningen voorzien, maar dat ging allemaal niet door. En daardoor had de gemeente wel veel grond in eigendom. Die gronden hebben we daardoor handig kunnen gebruiken"*. Het traject is verlegd: niet meer door het primaire agrarische gebied en vanwege de praktische kansen bij de niet-gerealiseerde woningbouw bij Breda en de golfbaan. Oorspronkelijk zou de EVZ langs beekdalen lopen; dat zijn stapstenen geworden.

Naast de voorgeschiedenis van de EVZ zelf was er een tweede 'aanloopspoor' vanuit het soortenbeleid/ leefgebiedenbeleid en waren er plannen voor de herintroductie van de boomkikker in kerngebieden, bijvoorbeeld herintroductie van de soort ten zuiden van Chaam bij 't Merkske. Ook was er een geïsoleerde populatie op de Molenschotse Heide, bij vliegbasis Gilze-Rijen. In 2011 is hier de eerste stap gezet om dit leefgebied te herstellen. Op het grondgebied van de gemeente Gilze en Rijen is in 2014 een eerste deel van 1,6 km van de EVZ gerealiseerd (Toxandria).

2016 De samenwerkingsovereenkomst

In 2016 is door zeven partijen een samenwerkingsovereenkomst ondertekend om de EVZ te realiseren, is een subsidieaanvraag bij het GOB ingediend en een subsidieaanvraag in het kader van de subsidieregeling Biodiversiteit en leefgebieden bedreigde soorten (BIO) voor de realisatie van de EVZ. De zeven partijen zijn: gemeente Gilze en Rijen, gemeente Breda, gemeente Alphen-Chaam, waterschap Brabantse Delta, Rijksvastgoedbedrijf/Defensie, Staatsbosbeheer en Toxandria. In de samenwerkingsovereenkomst leggen de partijen afspraken vast *"betreffende hun onderlinge samenwerking bij de voorbereiding, inrichting en het onderhoud van de EVZ"* (Waterschap Brabantse Delta et al. 2016). De belangrijkste verantwoordelijkheidsverdelingen worden vastgelegd tussen de partijen. Het waterschap neemt de projectleiding op zich voor het realiseren van de EVZ op het grondgebied van de gemeenten Gilze en Rijen en Alphen-Chaam, de gemeente Breda neemt de projectleiding op zich voor het realiseren van de EVZ op het grondgebied van Breda. Staatsbosbeheer, Defensie en Toxandria stellen hun gronden ter beschikking en staan toe dat op deze gronden een EVZ wordt ingericht (SBB en Toxandria), dan wel richt deze zelf in (Rijksvastgoedbedrijf/Defensie).

Het waterschap draagt zorg voor de aanvraag van subsidie bij het GOB en de subsidie Biodiversiteit en leefgebieden bij de provincie Noord-Brabant en de verrekening van deze subsidies. Dit doet het waterschap voor het gehele in te richten traject. Het waterschap voert ook een toetsing uit van de projecten volgens de waterwet (ook de onderdelen die Breda realiseert); dit is een traject inclusief inspraak en zienswijzen.

Realisatiefase

De EVZ is opgedeeld in drie fasen (trajecten), waarin deelprojecten zijn uitgevoerd (zie kader). De fasen zijn uitgevoerd onder trekkerschap van het waterschap en de gemeente Breda en kwamen voor verschillende subsidies in aanmerking.

De fasen in de realisatie van de EVZ De boomkikker

Fase 1: Traject vliegbasis Gilze-Rijen-Toxandria

1a Molenschotse Heide. Niet GOB-subsidiabel.

1b De Heiningen = Staatsbosbeheer. Niet GOB-subsidiabel.

1c Toxandria (van de Heiningen naar Toxandria, waar het moet aansluiten op fase 2).

Fase 2: Golfclub Toxandria

In 2015 werd fase 2 van de ecologische verbindingszone (1,6 km) aangelegd bij Toxandria in Molenschot.

Fase 3: Traject gemeente Breda en gemeente Alphen-Chaam richting Chaamse bossen

3a Gemeente Breda. Cofinanciering vanuit GOB.

3b Gemeente Alphen Chaam (Zuidelijk van A58). Cofinanciering vanuit GOB.

Voor de realisatie verstrekt de provincie subsidie uit de BIO en deels wordt GOB-subsidie ingezet.

"De totale te ontwikkelen EVZ is om twee redenen niet volledig subsidiabel door middel van de GOB omdat 1) een aantal terreindelen binnen de geplande EHS-bestemming 'natuur' heeft en 2) met de realisatie een groter oppervlak gemoeid is dan het maximale oppervlak waarvoor een GOB-aanvraag (in dit geval 10 km x 25 m = 25 ha) kan worden ingediend."

In het BIO-projectplan (Waterschap Brabantse Delta et al 2016) wordt dit als volgt toegelicht: *"Dit komt omdat de projectgroep van mening is dat een EVZ met een standaardbreedte van 25 m voor kritische dieren en plantensoorten, zoals de boomkikker, over een afstand van circa 10 km niet realistisch is. Op basis daarvan kiest de projectgroep voor een andere benadering van 'lint' naar 'parelsnoer van kleine natuurgebiedjes', natuurstapstenen genoemd. Hierdoor ontstaat een zeer robuuste ecologische structuur die van betekenis is als permanent leefgebied én als EVZ voor een groot aantal prioritaire plant- en diersoorten in Noord-Brabant. Om toch de gehele EVZ te kunnen realiseren wordt naast de aanvraag van de GOB de subsidieaanvraag ingediend in het kader van Biodiversiteit en leefgebieden bedreigde soorten. De subsidie BIO heeft betrekking op fase I (traject Vliegbasis Gilze-Rijen-Toxandria) en fase III (traject gemeente Breda en gemeente Alphen-Chaam richting Chaamse bossen), als plus op de GOB-aanvraag."*

De realisatie is tussen 2016 en 2022 opgepakt door het waterschap (fase 1a, b, c en 3b) en de gemeente Breda (fase 3a). Fase 2 is al eerder gerealiseerd in 2015 (met de BIO, toegekend door de provincie).

Inmiddels hebben de gemeente Breda en het waterschap de EVZ-onderdelen vrijwel gerealiseerd, beide met verschillende werkwijzen.

Toelichting werkwijze waterschap Brabantse Delta

Het waterschap heeft met dit project een ongebruikelijk rol (zie hiervoor); het waterschap realiseert namelijk niet een EVZ langs eigen wateren maar voert het project uit op grondgebied van andere partijen. Het waterschap doet de grondverwerving en werkzaamheden voor de gemeenten Gilze en Rijen en Alphen-Chaam (een ambtelijke organisatie). Ook Toxandria en SBB hebben de werkzaamheden overgelaten aan het waterschap (beide denken wel mee). Het waterschap heeft bijvoorbeeld een agrarisch perceel bij de golfbaan verworven en een groot stuk bij Chaam (hiervoor is het traject wat verlegd). Binnen het waterschap is de EVZ georganiseerd als een groot project, met drie losse deelprojecten, en wordt uitgevoerd door het 'team EVZ'; een team van drie à vier personen. Eén projectmanager wordt met name genoemd als een belangrijk persoon, die er altijd bij was betrokken maar sinds kort met pensioen is. De manager Projectbeheersing onderhoudt de contacten met de provincie/GOB rond de subsidie. Het waterschap voert de procedures Waterwet uit, ook voor Breda.

Toelichting werkwijze Breda

De gemeente Breda realiseert de EVZ op eigen grondgebied. Naast het feit dat de gemeente hiermee de provinciale ambitie realiseert, heeft Breda ook eigen natuurambities (in brede zin; een groene stad is van belang voor het opvangen van klimaatverandering/hitte et cetera). Breda heeft ook een eigen realisatieorganisatie. Het werk voor de EVZ is opgedeeld in veertien stapstenen, waarbij bij de meeste is uitgegaan van de ontwikkeling van een volwaardige stapsteen voor de boomkikker (landhabitat en voortplantingswater) (Waterschap Brabantse Delta et al. 2016). De stapstenen vormden afzonderlijke 'natuurprojectjes' die

allemaal een eigen traject kennen. Veelal zijn poelen, braamstruweel en hooilanden aangelegd. Een geïnterviewde legt uit dat er vaak veel oppervlak nodig is voor een poel voor boomkijkers, omdat zij van flauwe oevers en ondiepe poelen houden. Hierdoor is een groot oppervlak nodig om bij het grondwater uit te komen (meer dan 25 m). De gemeente bepaalt waar kansen komen met betrekking tot grond. Het werk bestaat uit de volgende stappen: grondverwerving, inrichtingsplan, bestek en toetsing aan de waterwet (door het waterschap). In de gemeente zijn er drie à vier personen van de afdeling Natuurontwikkeling mee bezig, is er betrokkenheid van Grondzaken en een uitvoerend ecooloog die schetsen en bestek maakt. Breda legt de veertien stapstenen langs de beek (Gilzewouwerbeek): *“Wij hebben hem wel zoveel mogelijk langs de beek neergelegd. Dat had een aantal voordelen, namelijk, onze gronden lagen daar, maar je kan ook veel meer subdoelsoorten faciliteren dan wanneer het door een primair agrarisch perceel ligt”*. De gemeente gaat voor ‘maximale natuurinvulling’ van de stapstenen, want er kan niet ruim grond gekocht worden. Vijf stapstenen zijn recreatief toegankelijk: *“We kijken wat we er maximaal uit kunnen halen op die paar vierkante meter om toch zoveel mogelijk voor de biodiversiteit te kunnen betekenen. Maar dat betekent wel dat we ook kijken naar recreatieve mogelijkheden of waterbergingsmogelijkheden. Maar dat is altijd alleen als afgeleide, het mag de hoofddoelstelling niet in de weg zitten. Zo zijn bijvoorbeeld van die veertien stapstenen maar vijf stapstenen ook recreatief ontsloten, de anderen zijn niet toegankelijk”*. De gemeente heeft een eigen beheerafdeling die gespecialiseerd en op detail kan beheren (bijvoorbeeld vaak langsgaan, kleine aanpassingen doen): *“Je moet continu terug om te kijken of hij toch wat dieper of wat ondieper moet, of dat het struweel wel goed aansluit et cetera. Dat kleine detailniveau. Daarom kiezen we er ook niet voor om samenwerkingen met agrariërs te doen, omdat zij toch niet die kennis hebben en die feeling hebben met dat deel om alles goed uit te voeren.”* Breda houdt alles zelf in eigendom en beheer.

Voor de verschillende fasen is het projectplan ‘Waterwet procedure’ doorlopen, inclusief informatieavonden, zienswijzen en inspraak. Er zijn intussen veel inrichtingsmaatregelen gerealiseerd en zowel natte als droge stapstenen aangelegd (zie verder bij effecten).

Afronding

De EVZ is eind 2022 bijna afgerond. Er is alleen nog een verbinding voorzien tussen Breda en Alphen-Chaam die over de A59, de rijksweg tussen Breda en Tilburg, moet lopen. Hiervoor is samenwerking met Rijkswaterstaat nodig. De gemeente Breda voert hierover (bestuurlijk) overleg met Rijkswaterstaat, met ondersteuning van het waterschap, om te kijken of bovenlangs een verbinding gerealiseerd kan worden, via *“een viaduct, om daar een strook of iets dergelijks te realiseren voor die boomkikker, zodat ze over het viaduct heen kunnen naar de andere kant”*. Rijkswaterstaat heeft daar ook een opgave, waarschijnlijk verbreding van de A59, en daardoor stagneert het weer.

Mijlpalen

- EVZ staat al lang op de kaart van de provincie.
- In 2009 is een visie door Bureau Kragten opgesteld.
- In 2011 werd op de Molenschotse Heide nabij vliegbasis Gilze-Rijen de eerste stap gezet voor de komst van het nieuwe leefgebied voor de boomkikker.
- In 2014-2015 is fase II gerealiseerd op het landgoed van Toxandria.
- In 2016 is de samenwerkingsovereenkomst getekend door zeven partijen en een subsidieaanvraag bij het GOB ingediend.
- Daarna heeft realisatie van de verschillende onderdelen plaatsgevonden, onder leiding van het waterschap enerzijds en de gemeente Breda anderzijds. Mijlpaal voor een geïnterviewde is de procedure.
- 2022: inmiddels is alles gerealiseerd, behalve het stukje over de snelweg van Breda en Alphen-Chaam, in samenwerking met Rijkswaterstaat

4.4 Analyse vanuit beleidsarrangementenbenadering

4.4.1 Opgave en discours

Wat is het narratief? Aan welke ambities van het Natuurpact wordt er gewerkt in deze casus? Welke andere opgaven spelen er? Wat is de verhouding tussen de verschillende opgaven?

Het narratief van deze EVZ is in eerste instantie natuurgericht. Daarmee draagt het project in eerste instantie bij aan de natuurambities van het Natuurpact.

De specifieke doelstelling is de ontwikkeling van een robuuste ecologische verbindingszone voor flora en fauna tussen de Molenschotse Heide in Gilze en Rijen en de Chaamse bossen in de gemeente Alphen-Chaam. Het verhaal is gecentreerd rond de bescherming van de boomkikker in Noord-Brabant. Dit tegen de achtergrond van de achteruitgang van totale populatie van de boomkikker in Noord-Brabant en de wens om de verdere achteruitgang van bedreigde soorten te stoppen.

De boomkikker is de doelsoort voor deze EVZ. De boomkikker heeft in de Rode Lijst de status kwetsbaar. Omdat de boomkikker zowel ten aanzien van de voortplantingswateren als het landhabitat hoge en kritische eisen stelt, voldoet het leefgebied voor een boomkikker ook aan de eisen van veel andere bedreigde en minder algemene flora en faunasoorten. Een groot aantal andere soorten zal hier een leefgebied kunnen vinden, ook doelsoorten die door de provincie Noord-Brabant als prioritaire soort zijn aangewezen; bijvoorbeeld de kamsalamander, de alpenwatersalamander, de poelkikker, de vinpootsalamander, de rugstreeppad, de levendbarende hagedis en de beekoeverlibel (Waterschap Brabantse Delta et al. 2016). Ook struweelvogels, zoogdieren (landhabitat) en verschillende florasoorten worden genoemd (voorplantingswateren).

Daarnaast gelden bij de inrichting van de EVZ andere doelen: het creëren van waterberging, het herstel van cultuurhistorische waarden, het verhogen van de recreatieve waarde (mits geen betrekking op eigendommen van het Rijksvastgoedbedrijf/Defensie), het versterken van de landschappelijke kwaliteit en verruiming van de mogelijkheden voor natuureducatie (Waterschap Brabantse Delta et al 2016).

Maatschappelijke betrokkenheid is geen primair doel. Het beheren en inrichten van de poelen bijvoorbeeld is specialistisch ecologisch werk. Maatschappelijke betrokkenheid (naast de betrokkenheid van realisatiepartners zoals Toxandria en SBB), vindt plaats via informatieavonden die worden georganiseerd in het kader van de waterwet procedures. Maatschappelijke bijdragen aan de EVZ, bijvoorbeeld door het aanpassen van tuinen, worden gezien als iets extra's; de stapstenen worden in principe omgevormd naar natuur en krijgen de bestemming natuur. Wel worden andere activiteiten gekoppeld waar het kan. Dit zijn recreatieve elementen zoals een ommetje, een bijenkast en een picknicktafel: *"Bij de inrichting van de EVZ kan - waar juridisch mogelijk en planologisch gewenst - invulling gegeven worden aan extensief recreatief medegebruik. Het nemen van initiatieven met betrekking tot het recreatief medegebruik is aan de gemeenten. Het waterschap zal bij gevraagde medewerking door andere partijen de 'Beleidsnota recreatiefmedegebruik' (31 augustus 2011) als uitgangspunt hanteren"* (Waterschap Brabantse Delta et al 2016). Het terrein van Defensie kent een bestemming die in een dubbelfunctie voorziet: militair gebruik en natuur/ EVZ.

Ook het verbinden van natuur en economie is geen primair doel; er vindt bijvoorbeeld geen agrarisch medegebruik plaats in de stapstenen waarbij combinaties worden gelegd met agrarische bedrijfsvoering. Wel is er een bijdrage aan een groene leefomgeving bij een woonwijk in Breda. Door de weggevalen woningbouwopgave in Breda en het inzetten van deze gronden voor de EVZ, vindt vergroening plaats van de leefomgeving van de bestaande woningen op die plek. Ook vindt waterberging plaats op plekken naast de beek, waar de gemeente Breda stapstenen realiseert.

Wat is de visie van niet-overheidspartijen op (de uitdagingen in) dit gebied?

Een niet-overheidspartij die betrokken is als realisatiepartner, is Toxandria. Deze heeft ook de boomkikker en het natuurgerichte verhaal voorop staan. De golfclub doet mee, juist met het motief om gronden aan te bieden voor de EVZ ten bate van de boomkikker. Andere betrokkenen, zoals burgers en particulieren, zijn er vooral via informatieavonden; in de interviews wordt aangegeven dat het beschermen van de boomkikker een verhaal is waar mensen zich achter kunnen scharen en waar enthousiasme voor is.

Welke beleidsstrategie(ën) worden toegepast in deze casus (bijvoorbeeld realisatie en bescherming NNN; natuurinclusieve ruimtelijke inrichting)?

Het natuurgerichte discours vertaalt zich in de voornaamste strategie voor realisatie van de stapstenen: aankoop van grond en het inrichten en afwaarderen van de grond naar natuur. Dat betreft ook de subsidies van de provincie: deze zijn er voor het aankopen, inrichten en afwaarderen van grond en vervolgens wordt dit geborgd met een kwalitatieve verplichting. De gerealiseerde gronden krijgen in principe de bestemming natuur en blijven dat ook; er is geen agrarisch of ander medegebruik mogelijk, ook niet in de toekomst. Dit hangt samen met de smalle grenzen van de stapstenen. Uitzonderingen hierop vormen de dubbelbestemming van het defensie terreinen en de mogelijkheid om extensief medegebruik te bestemmen, zie hierboven.

4.4.2 Actoren en coalities

In 2016 hebben zeven partijen de samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Zij vormen de voornaamste partijen met een formele rol die in dit project samenwerken: gemeenten Gilze en Rijen, gemeente Breda, gemeente Alphen-Chaam, waterschap Brabantse Delta, Rijkswaterstaat/Defensie, SSB en Toxandria. De trekkers van het project zijn waterschap Brabantse Delta en gemeente Breda.

- *Waterschap Brabantse Delta*. Het waterschap fungeert als overkoepelende trekker van het project: het waterschap dient de subsidieaanvragen bij de provincie in voor de hele EVZ en volgt de wettelijke procedures, zoals de procedures projectplan Waterwet (ook voor de gemeente Breda). Het waterschap heeft ook de (informele) regie op het bijeenkomen van het projectteam. Het is een ongewoon project voor het waterschap; de EVZ wordt namelijk niet gerealiseerd langs eigen waterwegen. Het waterschap realiseert op grondgebied van anderen en is officieel (volgens de overeenkomst) projecttrekker op het grondgebied van de gemeenten Gilze en Rijen en Alphen-Chaam. Ook fungeert het waterschap voor de gemeente Breda (die trekker is op het eigen grondgebied) als projectpartner. Formeel is het waterschap verantwoordelijk voor realisatie, beheer en onderhoud van 40% van de EVZ.
- *De drie gemeenten* zijn in financiële zin verantwoordelijk voor realisatie, beheer en onderhoud van 60% van de EVZ. Zij verlenen planologische medewerking aan de EVZ, dat wil zeggen dat ze de procedures vormgeven rond het wijzigen van de bestemming.
 - Gemeente Breda is projecttrekker en realiseert de opgave op eigen grondgebied. De gemeente heeft een eigen projectorganisatie voor de voorbereiding en uitvoering van de EVZ op het grondgebied van de gemeente Breda.
 - Gemeenten Gilze en Rijen en Alphen-Chaam hebben zelf geen capaciteit. Het waterschap trekt en realiseert het project op hun grondgebied.
- Staatsbosbeheer, Toxandria en Rijkswaterstaat/Defensie brengen grond in en doen en denken mee. Van deze partijen realiseert alleen Defensie zelf op eigen grond, dat wil zeggen het uitvoeren van de werkzaamheden.
 - SBB richt zich alleen op NNN-kerngebieden waar de EVZ naar toe leidt, wil geen grond in landelijk gebied en denkt in de EVZ vooral mee. Zowel Breda als het waterschap doen de werkzaamheden op grond van SSB, die is verpacht of uitgeruild.

Daarnaast komen enkele andere partijen/mensen naar voren die een informele maar belangrijke rol spelen of hebben gespeeld. Omdat het voortraject al zo lang loopt worden mensen genoemd die nu met pensioen zijn maar die een belangrijke rol hebben gespeeld binnen de organisaties. Enthousiaste mensen, die zich vanuit intrinsieke motivatie hebben ingespannen om werk te maken van de EVZ voor de boomkikker. Daarbij wordt ook Bureau Natuurbalans genoemd, die enthousiasmeert en tevens als bureau zaken uitvoert. De provincie is beperkt betrokken, alleen als subsidieverstrekker. De contacten in relatie tot de subsidie worden onderhouden door waterschap Brabantse Delta, via de manager Projectbeheersing.

Welke coalities/samenwerkingsformaties zijn er in het gebied(sproces)?

De samenwerkingspartijen vormen samen een coalitie. Er hebben zeker in de beginfase na de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst gezamenlijke bijeenkomsten plaatsgevonden. De projectorganisaties van enerzijds het waterschap - met de gemeente Gilze en Rijen, Alphen-Chaam (een ambtelijke organisatie), SBB en Defensie - en anderzijds de gemeente Breda, zouden als twee coalities kunnen worden gezien omdat ze ieder hun eigen realisatietraject hebben. Er is echter ook bilateraal overleg en wederzijdse betrokkenheid.

Hoeveel vertrouwen is er tussen de partijen? Is er voldoende begrip voor elkaar? Wat zijn de onderlinge verhoudingen?

De omgang is vrij informeel en er is veel vertrouwen onderling. Men vindt elkaar in de gezamenlijke intrinsieke motivatie, enthousiasme voor de boomkikker en commitment om de EVZ te realiseren. Ook vanuit de provincie is er veel vertrouwen in de uitvoerende partijen en in de beide trekkers, waterschap en gemeente Breda, die ieder bestuurlijk en ambtelijk commitment en kundige projectorganisaties hebben. De provincie is daardoor weinig inhoudelijk betrokken en kan het overlaten aan deze partijen. Er zijn bijeenkomsten van het projectteam met de zeven partijen. Nu, in de eindfase, komt men minder vaak bij elkaar. Betrokkenen zijn aanwezig om mee te kijken in de deelgebieden van de anderen, bijvoorbeeld Defensie en SBB. Er is onderhandeld over verschillende zaken, zoals over de financiering van het opruimen van vervuiling van grond van SBB, die gaandeweg aan het licht kwam, en over het eigenaarschap van de gronden van SBB, die SBB niet in bezit wilde houden.

4.4.3 Spelregels (formeel en informeel)

Belangrijke spelregel is de flexibiliteit van de provincie in het omgaan met de formele richtlijnen en kaders.

Formele documenten van de provincie Noord-Brabant die van toepassing zijn voor de EVZ, zijn de provinciale omgevingsverordening (zoekgebied met een restrictief regime), de kaart van het natuurbeheerplan en de subsidiabele EVZ-kaart (GOB). De gerealiseerde delen worden vastgelegd in bestemmingsplannen met een restrictief 'nee, tenzij' regime. Formele procedures zijn er rond de bestemmingswijzigingen en de procedures projectplan Waterwet, waarbij ook de inspraak en informatieavonden zijn geregeld. Formeel zijn ook de subsidieaanvragen; deze zijn door het GOB en de provincie goedgekeurd, maar moeten nog worden afgerekend.

Een privaatrechtelijke afspraak over het gebruik van de afgewaardeerde grond wordt vastgelegd in de kwalitatieve verplichtingen op de afgewaardeerde grond (op doelniveau, grond in dienst van de EVZ). Het GOB stelt nadrukkelijk de eis van de kwalitatieve verplichting; de provincie zelf is daar volgens een geïnterviewde nog iets terughoudender in en stelt deze niet verplicht.

In 2000 heeft de provincie aangegeven dat de EVZ's op de kaart indicatief zijn. Dit betekent dat van de lijn op de kaart kan worden afgeweken om een EVZ tussen de natuurgebieden tot stand te brengen (Provincie Noord-Brabant 2020).

Officieel is de EVZ voor de boomkikker geclassificeerd als een natte EVZ. Er is een inspiratieboek gemaakt door de provincie: *Groene Schakels*, dat is de informele beleidslijn van de provincie. Daarin staan ook de verdelingen en de doeltypen van de EVZ's in en daar wordt naar gehandeld. De provincie Noord-Brabant hanteert als uitgangspunt *"dat een natte EVZ in het buitengebied een gemiddelde breedte heeft van circa 25 m, wat betekent dat ook stapstenen onderdeel kunnen zijn ten behoeve van een robuuste uitvoering van de EVZ voor boomkikkers"* Waterschap Brabantse Delta et al., 2016).

In de praktijk gaan provincie en GOB flexibel om met verschillende richtlijnen: 1) de kaart, 2) de 25 m en 3) de subsidies.

Ad 1) Het GOB gaat reukkelijk om met het traject van de EVZ zoals dat op de kaart is ingetekend. Het traject kan ook verlegd worden. De uiteindelijke ligging is een resultante van het proces. Er kan zo flexibel worden omgegaan met het traject, afhankelijk van de beschikbaarheid van grond. Een spelregel daarbij is dat de boomkikkerdeskundigen inschatten dat de nieuwe invulling ook voldoet. De EVZ lag in de aanloopfase door agrarisch gebied getekend; grondeigenaren wilden hier geen grond verkopen, waardoor de realisatie niet op gang kwam. Vanwege de flexibele invulling van de kaart kon de EVZ verlegd worden, bijvoorbeeld nadat de gemeente Breda grond beschikbaar kreeg door een geannuleerd woningbouwproject en die grond wilde gaan inzetten, ook nadat Toxandria meldde grond rond de golfbaan te willen inzetten. Het traject is verlegd van een lijn langs waterlopen naar de stapstenen. Ook op kleinere schaal in de realisatiefase van de onderdelen wordt er aangepast, bijvoorbeeld bij een kans die het waterschap kreeg om grond aan te kopen van een agrariër.

Ad 2) De provincie is ook flexibel omgegaan met het uitgangspunt dat een ecologische verbindingszone een gemiddelde breedte heeft van circa 25 m (als richtlijn voor de GOB-subsidie). De projectgroep had een hoger

ambitieniveau dan de ontwikkeling van een 'standaard EVZ' voor de boomkikker met een breedte van 25 m. Door de stapstenen te realiseren ontstaat een robuuster gebied met een groter oppervlak dan het maximale oppervlak waarvoor een GOB-aanvraag (25 ha) kan worden ingediend. Om toch de gehele EVZ te kunnen realiseren is naast de aanvraag van de GOB de subsidieaanvraag verleend in het kader van BIO. Een geïnterviewde geeft aan: *"De eerste EVZ's waren heel strak. Daar hielden mensen zich echt heel strak aan die 25 m brede EVZ-strook en geleidelijk aan is het gewoon veel meer ingevuld met de stapsteen en met smallere verbindingen ertussen."* *"Onze redentie was ook inhoudelijk ingestoken, want een standaard ecologische verbindingzone dient 25 m breed te zijn, maar als je in een hoog zandlandschap zit dan kom je nooit met een poel bij het grondwater uit. Dus dan heb je zoveel meer grondoppervlak nodig, alleen al om een fatsoenlijke poel voor een boomkikker aan te leggen - want die houdt van hele flauwe oevers en ondiepe poelen- dan heb je veel meer ruimtebeslag nodig. Dus in die 25 m krijg je het dan niet opgelost. Dus daarom hebben wij de provincie uitgedaagd om dat aanvullend mogelijk te maken."*

Ad 3) Ook met de subsidie wordt flexibel omgegaan. Het stapelen van subsidies mag niet. Als verschillende subsidies voor verschillende werkzaamheden kunnen worden aangevraagd, kan het wel. Voor de boomkikker is de hele subsidie in een keer aangevraagd voor het geheel en daarbinnen mag het traject dan wat afwijken. Het GOB denkt hierover mee en begeleidt de aanvraag, zodat die meteen in orde is als hij wordt ingediend.

Formeel zijn er ook *omgangsregels*. Deze zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Ieders verantwoordelijkheden is hierin formeel afgesproken. De samenwerkingsovereenkomst legt, met behoud van ieders verantwoordelijkheid en inachtneming van ieders taakstelling, afspraken vast ten aanzien van:

- de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de voorbereiding en, uitvoering zal plaatsvinden voor de inrichting van de EVZ;
- de financiële uitgangspunten zoals die tussen partijen zijn overeengekomen;
- de risico's en de omgang hiermee die zich voordoen de voorbereiding en uitvoering van de inrichting van het plangebied;
- afspraken over toekomstig beheer en onderhoud (Waterschap Brabantse Delta et al. 2016).

De gedragsregels voor de samenwerking zijn echter voornamelijk informeel, gebaseerd op onderling vertrouwen, ook vanuit de provincie; die is weinig betrokken (zie hierboven bij Actoren).

Op basis van het provinciale beleid is het waterschap in financiële zin verantwoordelijk voor 40% en de betreffende gemeente voor 60%. Deze verantwoordelijkheid heeft zowel betrekking op de realisatie van de EVZ als het beheer en onderhoud ervan. Naar deze verdeling zal in het geval van de boomkikker nog worden gekeken.

4.4.4 Hulpbronnen

Over welke hulpbronnen beschikken de betrokken actoren? Denk daarbij aan: geld, grond, kennis, arbeid/sociaal kapitaal, al dan niet met inzet van wettelijke regelingen.

De actoren dragen ieder op een andere manier bij aan de realisatie van de EVZ. De volgende hulpbronnen worden ingezet:

- Geld

Substantieel draagt de provincie Noord-Brabant bij met de subsidies GOB en BIO. Zonder de subsidies was het project niet van de grond gekomen, menen verschillende geïnterviewden. Subsidie uit het GOB is toegekend voor het EVZ-deel buiten het NNN, EHS. Uit BIO voor het EVZ-deel binnen het NNN en voor het extra robuust deel. De interne kosten worden door iedere partij zelf gedragen.

- Grond

Grond is een cruciale hulpbron, omdat grondverwerving (aankoop en inrichting als natuur) het voornaamste instrument is. Vanwege de strategie om de EVZ te realiseren via grondaankoop, is grondbouwen bepalend of er iets gerealiseerd kan worden. Verschillende partijen binnen het project brengen grond in zoals Toxandria, de gemeente Breda, Defensievluchtbasis Gilze-Rijen en SBB. Daarnaast is (agrarische) grond verworven. Omdat de grondaankoop op vrijwillige basis verloopt hebben grondeigenaren invloed, ook en juist wanneer ze hun grond niet willen verkopen. Ten behoeve van de verwerving is met een aantal grondeigenaren lang onderhandeld en kwam de verkoop toch niet tot stand. In de voorfase van het project liep de realisatie van deze EVZ niet goed omdat het door primair agrarisch gebied liep, waar grond-

eigenaren hun grond niet wilden verkopen. Uiteindelijk was de beschikbaarheid van grond, bijvoorbeeld van Toxandria en gemeente Breda, een kritische succesfactor om het project los te trekken.

- Projectleiderschap, uren/fte

De gemeente Breda en waterschap Brabantse Delta brengen een project en uitvoeringsorganisatie aan. Ze zetten daar ieder meerdere medewerkers op in. De gemeenten Gilze en Rijen en Alphen-Chaam gaven aan geen capaciteit te hebben. Het feit dat het waterschap bereid en in staat was de realisatie in handen te nemen op hun grond, is een belangrijke factor geweest om de realisatie van de EVZ te kunnen uitvoeren.

- Kennis

Kennis is van belang: specialistische ecologische kennis/kennis over de boomkikker is vereist om de inrichtingsmaatregelen te bedenken, voor te breiden, uit te voeren en vervolgens te beheren. Ook bij het verleggen van het traject op basis van de beschikbaarheid van grond is kennis van belang geweest: de inschatting van boomkikkerexperts dat de EVZ voor de boomkikker kan ook werken op een andere plek.

Wat is de onderlinge verdeling van hulpmiddelen onder actoren (denk ook aan gebrek aan hulpmiddelen bij bepaalde actoren)? Welke gevolgen heeft dit voor de (machts)verhouding tussen actoren?

De beschikbaarheid van hulpbronnen was cruciaal bij het slagen van dit project: zowel geld, grond, uitvoeringsorganisatie als kennis. Alle betrokken partijen hebben de overeenkomst getekend en zetten hun hulpbron in ten behoeve van het gezamenlijke belang: realisatie van het project. Ieder draagt iets bij wat cruciaal is, bijvoorbeeld grond (vliegbasis, Breda, Toxandria), subsidie (provincie Noord-Brabant), kennis (allen) en de uitvoeringsorganisatie (het waterschap en de gemeente Breda). Vanwege de vrijwilligheid van de grondverweving heeft de provincie Noord-Brabant geen doorzettingsmacht wanneer eigenaren hun grond niet willen verkopen. De provincie heeft wel sturingskracht via de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) en het 'nee, tenzij' regime en slagkracht via de subsidie.

4.5 Effecten

Het project is vrijwel afgerond. Fase 2 was al afgerond voor 2016. In de periode 2016-2022 hebben waterschap en gemeente Breda fase 1, 3b en 3a (bijna) gerealiseerd. Eén stuk van de EVZ moet nog worden gerealiseerd, in samenwerking met Rijkswaterstaat, over de A59.

Hieronder bespreken we wat is gerealiseerd op het gebied van natuur ('donkergroen' en multifunctioneel) en op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie-combinaties.

Natuur

Er zijn natte en droge stapstenen gerealiseerd. De natte stapstenen zijn poelen en poelen in combinatie met groen, braamstruweel en hooilanden, zowel vochtig als kruidenrijk. Als stapstenen tussen de poelen zijn ook droge stapstenen gerealiseerd, bijvoorbeeld een droge bosrand die is aangepast om de poelen bij het defensieterrein (waar al populaties van de boomkikker voorkomen), te verbinden naar Gilze en Rijen door een bosgebied. In dat bos kon geen natte zone worden aangelegd en is er gekozen om een droge EVZ aan te leggen, waarlangs de boomkikker zich kan verplaatsen. Hier zijn ander struweel en een nieuwe bosrandzone gecreëerd. Er zijn (in overleg met SBB en de boomkikkerexpert) bomen gekapt om licht te creëren. Er was al een zandvlakte en hier is wat reliëf aangebracht met bramenstruweel. De boomkikkers zitten graag op doornig struweel. De poelen bij het defensieterrein zijn zo via een droog gebied met geschikt beplantingsmateriaal verbonden met Gilze en Rijen, waar twee poelen zijn aangelegd. Vanaf daar gaat het door naar Breda en vervolgens naar een stukje Alphen-Chaam; daar zijn ook poelen aangelegd.

De geïnterviewden geven aan dat het gebied veranderd is door de stapstenen; het was eerder agrarisch gebied. Het landschap is rond de stapstenen veranderd en in hun ogen verbeterd. Ten aanzien van het functioneren van de EVZ wordt aangegeven dat de verbindende functie voor de boomkikker al werkt; er zijn bijvoorbeeld al boomkikkers in Breda gesignaleerd. De stapstenen liggen op een afstand van elkaar die de boomkikker kan overbruggen. Met de realisatie van de stapstenen is voldaan aan de afspraak voor deze EVZ: *"Vanuit de EVZ-functie [hebben we] voldaan aan de afspraken, we hebben een x-aantal hectare ingericht, we hebben de boomkikker van A naar B gebracht. Dus op zich voldoen we aan het beleid van de provincie".* Verschillende geïnterviewden geven wel aan dat de boomkikker een makkelijke soort is, maar in de Rode

Lijst heeft de boomkikker de status kwetsbaar. Naast de boomkikker zijn er andere doelsoorten die profijt hebben van doorlopende structuren. Voor andere kwetsbare soorten zou er meer moeten gebeuren. De gemeente Breda bijvoorbeeld kijkt daarom steeds of ze de stapstenen aaneen kunnen sluiten en of zich kansen voordoen om stukjes tussen de stapstenen op te vullen. De gemeente Breda heeft ruimer ingericht langs de beek. Hierdoor is een overstromingsvlakte beschikbaar en worden, waar dat kan, tussenliggende stukken geschikt gemaakt.

Natuur (multifunctioneel)

Er zijn ook wel resultaten voor multifunctionele natuur, al is de insteek dat de natuurinvulling van de stapstenen voorop staat. Zo geeft een geïnterviewde van de gemeente Breda dat 'maar' vijf stapstenen recreatief toegankelijk zijn, de andere negen niet. Er is een ommetje gerealiseerd en bijvoorbeeld een bijenkast geplaatst. Ook hebben enkele particulieren hun tuin ingericht voor de boomkikker. Dit wordt gezien als iets extra's en levert wel degelijk een bijdrage. Hierop is ingespeeld met de Stimuleringskader Agrarisch Landschap (STILA)-regeling, gecoördineerd door het Brabants Landschap. Een geïnterviewde spreekt van 'een of twee situaties' waarin mensen hun achtertuin hebben verfraaid in agrarisch gebied: *"Eén heel concrete situatie is dat er al een populatie boomkikkers in zo'n vijver zit, dus het werkt ook echt. Maar wij zien het wel puur als aanvulling op"*.

Maatschappelijke betrokkenheid

De betrokkenheid van SBB, Defensie en Toxandria als partners binnen de samenwerkingsovereenkomst wordt gezien als maatschappelijke betrokkenheid omdat de opgave voor EVZ's primair bij waterschappen en gemeenten ligt. In de samenwerkingsovereenkomst wordt dat als volgt verwoord: *"In het provinciaal beleid is aangegeven dat de realisering van natte EVZ's door gezamenlijke inspanning van waterschappen en gemeenten dient plaats te vinden, waarbij ook de inzet van andere partijen tot de mogelijkheden behoort; deze participatie - in dit geval door Toxandria, SSB en Rijksvastgoedbedrijf/Defensie - wordt gewaardeerd"* (Waterschap Brabantse Delta et al 2016).

Overige maatschappelijke betrokkenheid is er onder andere via vrijwilligers die beheer uitvoeren. Betrokkenheid loopt vooral via informatieavonden rond de procedure Waterwet. Dit levert draagvlak op, mensen zijn doorgaans enthousiast: *"Bij al die gebieden zag je wel dat de betrokkenheid best groot was. Mensen vonden het heel interessant, je doet het ergens voor, namelijk de boomkikker, en het verhaal was ook heel duidelijk, dus dat maakte het ook wel fijn."* De inspraak levert ook wel extra's op of meer meekoppelen, zie de voorbeelden van het ommetje en de bijenkast bij multifunctionele natuur.

Natuur en Economie

De EVZ levert geen resultaten op om natuur en economie te koppelen, bijvoorbeeld door nieuwe verdienmodellen. Er is geen agrarisch medegebruik in de stapstenen. Een voorbeeld van economische waarde die is gecreëerd is bij een bestaande woonwijk bij Breda, waarnaast een nieuwe woningbouwopgave niet doorging; de bestaande woonwijk heeft daardoor te maken gekregen met vergroening van hun omgeving. De bewoners van deze wijk wilden geen nieuwe woningbouw en waren hier blij mee; hun huizen zijn meer waard geworden.

4.6 Conclusies

De hoofdvraag van deze casus was: *hoe realiseert de provincie Noord-Brabant natuurwaarde, economische waarde en maatschappelijke betrokkenheid met EVZ's buiten NNN/Natura 2000, in het bijzonder in de EVZ voor de boomkikker en wat zijn succes-en faalfactoren hierbij?*

De provincie Noord-Brabant realiseert EVZ's met restrictief beleid en met uitnodigend, faciliterend beleid. Restrictief is er een zoekgebied in de POV (Provinciale Omgevingsvisie), waarbij geen ontwikkelingen worden toegestaan die de toekomstige functie als EVZ tegengaan. Wanneer delen van EVZ's zijn gerealiseerd krijgen ze de bestemming natuur, met een 'nee, tenzij' regime. Het doel van het beleid is de verbindende kwaliteit tussen NNN-gebieden te versterken. De EVZ's worden geen onderdeel van het NNN. Realisatie gebeurt op basis van vrijwilligheid en de provincie besteedt de uitvoering uit aan gemeenten en waterschappen. De

provincie stuurt faciliterend met subsidies vanuit het GOB, die ook de begeleiding van subsidieaanvragen afhandelt.

De EVZ voor de boomkikker is een *good practice*. Na een lange aanloop waarin weinig gebeurde, met name omdat grondverwerving niet lukte (de EVZ liep door primair agrarisch gebied), kwam er een stroomversnelling en hebben de betrokken partijen een samenwerkingsovereenkomst getekend waarna de realisatie snel is verlopen (2016-2022). De EVZ is voor het grootste deel klaar. Verschillende factoren waren cruciaal:

- De flexibele begrenzing: de begrenzing is meerdere keren aangepast om kansen op het gebied van grond te benutten, onder de voorwaarde van de inschatting van de boomkikkerexpert dat een alternatief traject voor de boomkikker ook kan werken.
- Het beschikbaar komen van grond heeft bijgedragen aan een doorstart met de realisatie van deze EVZ, en aan het bij elkaar komen van verschillende partijen die zich hebben gecommitteerd aan de realisatie. Verschillende momenten waren van belang om de versnelling in gang te zetten. Voor beide trajecten is de EVZ verlegd:
 - in Breda ging een woningbouwproject niet door en men wilde die grond gaan inzetten.
 - Golfclub Toxandria meldde zich met grond rond de golfbaan die men in wilde zetten.
- Het partnerschap: naast de overheden is men meegegaan met partijen die grond aanboden (Toxandria, Defensie, SBB). De samenwerking verliep goed, de partijen zijn te zien als een coalition of the willing.
- De actieve gemeente Breda en het actieve waterschap, die de trekkersrollen vervullen, beide met bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid en organisatiekracht.
- Enthousiaste mensen (actoren) en de gedeelde intrinsieke motivatie worden genoemd als succesfactor. Een adviseur van Adviesbureau Natuurbalans (die overigens geen formele samenwerkingspartner in de overeenkomst is), wordt hierbij speciaal genoemd als de persoon die voortdurend aan het project trok, mensen samenbracht en enthousiast maakte. Het 'mooie verhaal' rond de boomkikker (het discours) leidt tot draagvlak, zowel binnen de coalitie als naar bewoners en andere partijen.
- De hulpbronnen waren cruciaal: de grond, de subsidie ("zonder de subsidie was het niet gelukt"), de uitvoeringorganisatie en kennis.

Er kwamen ook enkele knelpunten naar voren:

- Stagnerende grondverwerving in de lange aanloopfase (vanwege de originele ligging van de EVZ door primair agrarisch gebied).
- Lang onderhandelen met grondeigenaren; dit leverde vertraging op.
- Een vervuiling die aan het licht kwam; ook dit leidde tot vertraging in de realisatie omdat onderhandeld moest worden over de financiering van het oplossen hiervan.

De belangrijkste uitdaging zit volgens de geïnterviewden in de knelpunten rond grondverweving. Een vraag daarbij is hoe lang door te gaan met onderhandelen; zeker wanneer er zeer lang wordt onderhandeld en het uiteindelijk geen grond oplevert, is de vraag of dit loont.

Het project draagt vooral bij aan Natuurpactdoel natuur/biodiversiteit, in mindere mate aan maatschappelijke betrokkenheid en vrijwel niet aan de combinatie natuur-economie. Natuurwaarde voor doelsoort de boomkikker staat voorop, andere functies alleen als meekoppelen kan. De realisatiestrategie van deze EVZ voor de boomkikker is een vrij 'donkergroene strategie' in het landelijk gebied. De natuurinvulling van de stapstenen is maximaal, bijvoorbeeld door geen agrarisch medegebruik toe te staan (terwijl SBB in de NNN-kerngebieden juist wel beheert via agrarisch medegebruik, bijvoorbeeld begrazing bij poelen). Dit heeft te maken met de kleine afmetingen van de stapstenen. Er zijn poelen aangelegd en droge stapstenen om de kernpopulaties met elkaar te verbinden en de boomkikker is al aangetroffen in verschillende aangelegde stapstenen.

Is deze EVZ representatief voor het EVZ-beleid? De provincie Noord-Brabant en het GOB zijn bij de boomkikker echt op afstand betrokken omdat de uitvoeringspartijen de realisatie zelf met succes ter hand nemen. Betrokkenheid is er alleen in relatie tot de subsidie. Een geïnterviewde geeft als succesfactoren voor het EVZ-beleid ambtelijke en bestuurlijke ambitie van de uitvoerders en een goede organisatie aan. Aan deze factoren wordt in de casus van de EVZ De boomkikker voldaan. De provincie geeft aan bij andere EVZ's meer betrokken te zijn, omdat het daar moeizamer loopt. In de meeste gevallen moeten de provincie of het GOB

er meer energie insteken om het rond te krijgen. Het beeld dat andere partijen EVZ's doorgaans met succes zelfstandig realiseren is te rooskleurig.

5 Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden in Gelderland en casus Winterswijk

5.1 Inleiding

De casus over overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden bij Winterswijk is vanuit de volgende onderzoeksvragen onderzocht:

Op welke wijze werkt de provincie Gelderland haar beleid voor overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden uit? Hoe is dit beleid uitgewerkt bij Winterswijk? Op welke wijze beoogt de provincie Gelderland hiermee natuurwaarden, economische waarden en maatschappelijke betrokkenheid te realiseren? Op welke wijze is er sprake van integrale sturing bij het uitwerken van overgangsgebieden bij Winterswijk en welke kansen en knelpunten ervaart de provincie hierbij?

Er zijn vier (groeps)interviews van ongeveer anderhalf uur gehouden met onderstaande respondenten:

- Beleidsmedewerker van de provincie Gelderland die betrokken is bij de uitwerking van de natuurherstelmaatregelen voor het deelgebied Winterswijk in het kader van het Programma Natuur.
- Beleidsmedewerker van de provincie Gelderland die als projectleider betrokken is bij het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk.
- Medewerkers van betrokken regionale en lokale overheden uit het gebied: gemeente Winterswijk, Stichting Waardevol Cultuurlandschap en waterschap Rijn & IJssel.
- Medewerkers van betrokken maatschappelijke organisaties uit het gebied: LTO en Vereniging Natuurmonumenten.

Ter aanvulling zijn documenten, die de respondenten ter beschikking stelden, geraadpleegd. Deze waren echter nog in ontwikkeling en sommige documenten konden nog niet ter beschikking worden gesteld, waardoor de interviews de hoofdbron van informatie zijn geweest in deze casestudie. De rapportage over de casus is voorgelegd aan de respondenten en hun opmerkingen zijn verwerkt voor de definitieve versie.

Deze casusbeschrijving kent vier niveaus: twee processen op strategisch provinciaal niveau en twee processen op uitvoerend gebiedsniveau:

1. Uitwerking Gelders beleid voor overgangsgebieden in het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS) en vervolgens het Gelders Programma Landelijk Gebied (GPLG).
2. Uitwerking natuurherstelmaatregelen in de aangeduide overgangsgebieden in de drie GMS-clusters (Achterhoek, Veluwe en Rijntakken) door een extern bureau in het kader van het Programma Natuur.
3. Uitwerking natuurherstelmaatregelen voor het deelgebied Winterswijk door een extern bureau in het kader van het Programma Natuur.
4. Integraal gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk.

In de volgende paragraaf wordt eerst het beleid beschreven dat momenteel nog in ontwikkeling is voor overgangsgebieden in het kader van de GMS en het GPLG, inclusief de uitwerking van de natuurherstelmaatregelen in de overgangsgebieden in de drie GMS-clusters (5.2). Dan worden de twee processen op gebiedsniveau beschreven: de uitwerking van de natuurherstelmaatregelen voor het deelgebied Winterswijk en het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk (5.3). Hierna wordt de casus geanalyseerd vanuit de beleidsarrangementenbenadering (5.4). Het hoofdstuk sluit af met conclusies (5.5) en een aanzet voor handelingsopties (5.6).

5.2 Beleid voor overgangsgebieden in Gelderland

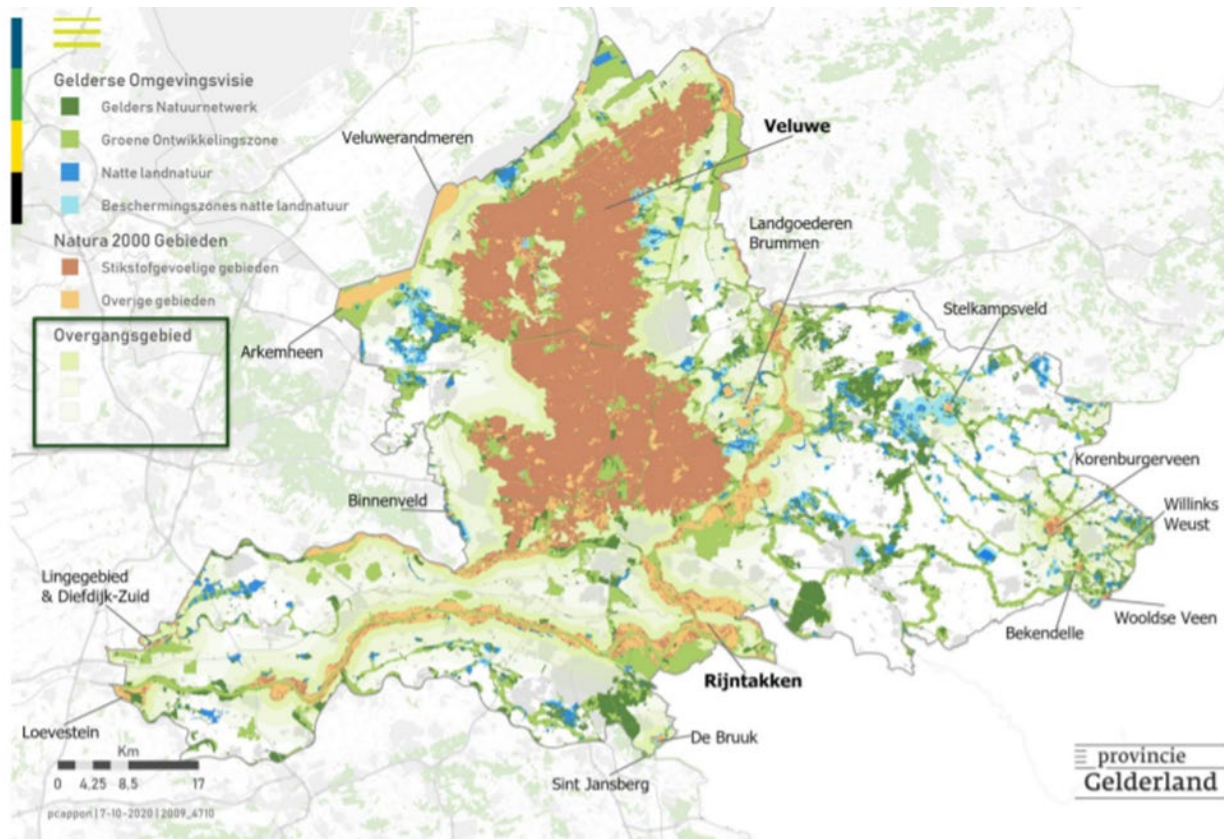
Het landelijk gebied in Gelderland staat onder druk. Er zijn ontwikkelingen die van invloed zijn op de kracht en aantrekkelijkheid van Gelderland zoals klimaatverandering (droogte, hitte en hevige regenbuien), de achteruitgang van de natuur- en landschapswaarden, een matige kwaliteit van de bodem en het water en

onvoldoende water. Ook de toekomst van de land- en tuinbouw staat onder druk. Dit heeft overigens ook allemaal gevolgen voor de leefbaarheid op het platteland en het voorzieningenniveau in dorpen en kleine steden. Dat vraagt om een nieuw perspectief voor een vitaal en leefbaar landelijk gebied. Provincie Gelderland heeft ook een rol in het bereiken van de doelen die nationaal en internationaal zijn afgesproken op het gebied van water, natuur en klimaat. Gelderland is, naar landoppervlakte, de grootste provincie van Nederland en heeft ook de grootste landbouw- en stikstofopgave. In Gelderland werkt de provincie samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partners uit de landbouw en natuur in drie gebieden om de doelen voor natuur, water, klimaat en stikstof te realiseren. Die drie gebieden zijn 1) de Veluwe, 2) de Achterhoek en Liemers en 3) het Rivierengebied.

Er zijn drie soorten provinciaal beleid (in ontwikkeling) die het beleidskader vormen voor de casus over overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden bij Winterswijk. Hieronder worden zij beschreven.

5.2.1 Gelderse Maatregelen Stikstof

In het kader van het Uitvoeringsprogramma Gelderse Maatregelen Stikstof (Provincie Gelderland 2021a) heeft de provincie Gelderland, rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, overgangsgebieden indicatief op kaart gezet. Ook rondom vier Natura 2000-gebieden op het plateau van Winterswijk zijn overgangsgebieden indicatief op kaart aangegeven. Het gaat om de overgangsgebieden rond de volgende vier Natura 2000-gebieden: het Korenburgerveen, Bekendelle, Willinks Weust en het Wooldse Veen (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1 Overgangsgebieden rondom vier Natura 2000 gebieden in Winterswijk (Provincie Gelderland, 2021).

Met de Gelderse Maatregelen Stikstof wil de provincie de natuur herstellen en gezonder en sterker maken door stikstofreductie, herstelmaatregelen in natuurgebieden en natuurinclusieve maatregelen in omliggende gebieden. De provincie Gelderland wil dit samen met de sectoren bouw, industrie, mobiliteit, landbouw en natuur doen. Gestreefd wordt naar een hernieuwde balans tussen welvaart en natuur, waarbij:

- boeren kunnen blijven boeren, op een duurzame manier;
- huizen bouwen mogelijk blijft, op een duurzame manier;
- industrie mogelijk blijft, op een duurzame manier.

In deze provinciale stikstofaanpak is er bijzondere aandacht voor overgangsgebieden. Dit zijn gebieden in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden die van grote invloed zijn op de natuurkwaliteit en stikstof-emissie. Deze gebieden zijn vooral agrarisch in gebruik maar er is soms ook industrie aanwezig. Daarom werkt de provincie nu aan maatregelen die gericht zijn op het sterker maken van de natuur (natuurherstelmaatregelen), het reduceren van stikstofuitstoot (bronmaatregelen) en het verduurzamen van de industrie en landbouw. De maatregelen voor de industrie in de overgangsgebieden worden op dit moment verder verkend, samen met belangenorganisaties van de keramische, papier- en kartonnage en metaalverwerkende industrie.

Vanwege het veelal agrarische gebruik en het belang van overgangsgebieden voor het herstel van de Natura 2000-gebieden, zijn landbouwmaatregelen met het oog op stikstof en natuur volgens de provincies vooral op die plekken nodig (Provincie Gelderland 2021b). Dit doet de provincie vanuit een duurzaam langetermijnperspectief: landbouw in balans met de natuur. Agrarische ondernemers zijn volgens de provincie Gelderland (2021b) onmisbaar voor Gelderland: voor de leefbaarheid van het platteland, de Gelderse economie en het produceren van voedsel. Zij hebben een belangrijke rol in het leveren van een positieve bijdrage aan een sterke en gezonde natuur in Gelderland. En niet alleen dat: de Gelderse boeren kunnen daarnaast helpen bij het leveren van een bijdrage aan de energietransitie, het klimaat en een gezonde leefomgeving (Provincie Gelderland, 2021b).

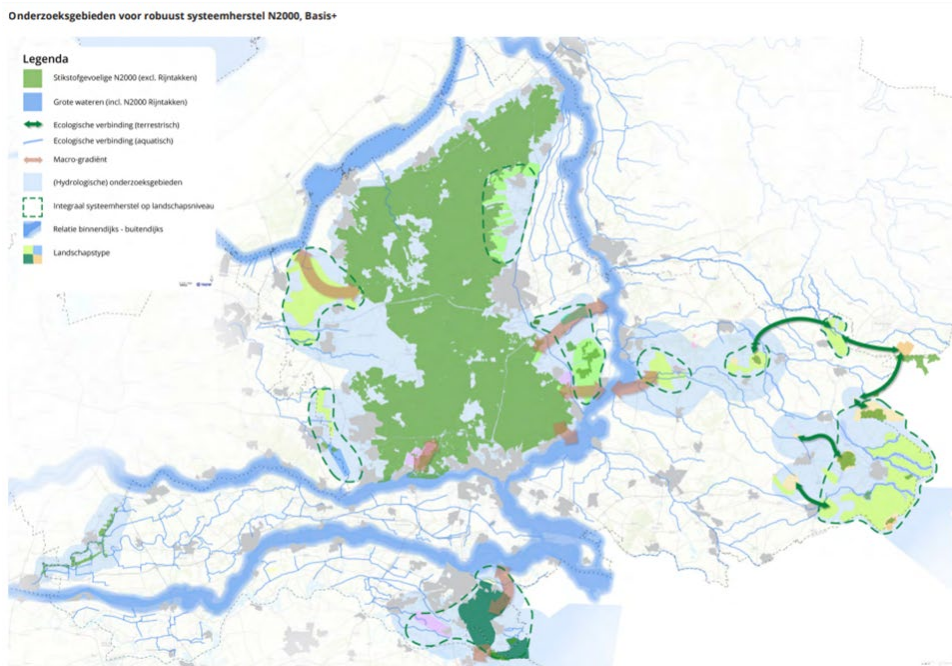
De provincie wil boerenondernemers in de overgangsgebieden ondersteunen en extra kansen bieden als deze ondernemers de komende jaren stappen willen zetten die de natuur minder belasten. Het gaat om ondernemers die hun bedrijfsvoering willen aanpassen, zodat het een positief effect heeft op de stikstofgevoelige natuur dichtbij hun bedrijf. Voldoende landbouwareaal voor grondgebonden landbouw is hierbij essentieel. De provincie zet in op maatregelen die passen bij de ondernemers in dit gebied en bij het gebied zelf: zowel landbouwkundig, hydrologisch als natuurversterkend. De provincie wil daar samen met ondernemers, grondeigenaren en gemeenten uit het gebied uitvoering aan geven. De provincie stelt hiervoor financiële middelen beschikbaar en vraagt om een grote bijdrage van het Rijk (Provincie Gelderland, 2021c).

In de uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025 (Provincie Gelderland (2021a) heeft de provincie de uitgangspunten voor overgangsgebieden beschreven. De beoogde balans tussen landbouw en natuur wordt door de provincie gefaciliteerd, maar dat betekent ook dat er aan eisen moet worden voldaan. Hierbij is de beperking voor de één, ruimte voor de ander. De provincie ziet met de betrokkenen uit de gebieden grote opgaven op het landelijk gebied afkomen, waaronder een transitie van de landbouw (zie provinciale Kadernota Agrifood (Provincie Gelderland, 2021c). Uitgangspunt is dat er perspectief is en blijft voor de landbouw in de overgangsgebieden, met behoud van benodigd landbouwareaal. In deze gebieden wordt meer grondgebonden landbouw beoogd. Een robuuste landbouw zal in staat zijn mede invulling te geven aan de gebiedsdoelen en daarmee ook het grondgebruik af te stemmen, zodat het juiste gebiedsmozaïek ontstaat. Daarbij heeft de landbouw financiële, fysieke en maatschappelijke ruimte nodig.

Het beleid voor overgangsgebieden in Gelderland is echter nog in ontwikkeling, aangezien het ruimtelijk concept van zoneren en normeren nog niet is uitgekristalliseerd. Er zijn bijvoorbeeld (nog) geen keuzes gemaakt voor de omvang en precieze ligging van de overgangsgebieden en ook de beoogde maatregelen in deze gebieden zijn nog niet uitgewerkt. In sommige gebieden worden middels gebiedsprocessen wel de eerste stappen gezet, zoals bij Winterswijk, maar er is nog veel onduidelijk wat doelen en middelen betreft, zodat er nog niet echt concrete stappen worden gezet. Veel hangt ook af van de ontwikkelingen op nationaal niveau, zoals de recente ontwikkelingen in het kader van het NPLG (zie paragraaf 5.2.3).

5.2.2 Uitwerking natuurherstelmaatregelen in drie GMS-clusters

Om samen met het verlagen van de stikstofuitstoot ook de natuur te herstellen, heeft de provincie in het kader van het Programma Natuur in 2021 voor de drie GMS-clusters (Achterhoek, Veluwe en Rijntakken) onderzoek uitgezet om de mogelijke natuurherstelmaatregelen in de overgangsgebieden concreter in beeld te brengen (figuur 5.2).



Figuur 5.2 Onderzoeksgebieden voor mogelijke natuurherstelmaatregelen in de drie GMS-clusters (Bron: Tauw 2023).

Dit onderzoek is begeleid door de provincie, in samenwerking met een werkgroep waarin LTO, Natuur en Milieu Gelderland en de waterschappen vertegenwoordigd waren. De resultaten van dit onderzoek zijn in juli 2023 beschreven in het zogenaamde koepeldocument (Tauw 2023). Lokale partijen uit de landbouw, natuur, gemeenten en waterschappen zijn uitgenodigd om hun expertise en gebiedskennis in te brengen. Om ervaring op te doen met de manier van werken is in 2021 eerst in drie proefgebieden een *quick scan* uitgevoerd: Ravenswaarden met Wilpse Klei, agrarische enclave Uddel-Elspeet en Winterswijk. De provincie heeft het onderzoek uitgebreid naar alle andere deelgebieden met overgangsgebieden. De proefgebieden worden in dit vervolgonderzoek ook weer meegenomen, om de quick scans verder uit te werken.

Het vervolgonderzoek voor Winterswijk is in mei 2023 nog lopend (en niet openbaar gemaakt) en brengt alleen in beeld welke maatregelen er in de betreffende onderzoeksgebieden mogelijk zijn, met oog voor de gevolgen voor andere functies. Hierbij is gekeken naar de belangrijkste maatregelen die kunnen worden genomen voor ecologisch herstel, zoals de optimalisatie van hydrologische systemen, het vergroten van het natuurareaal en verbindingen, het vergroten van dynamiek en diversiteit en het verminderen van input van nutriënten en chemische stoffen. Het onderzoek is een handreiking voor de inrichting van overgangsgebieden binnen de gebiedsprocessen die zijn of zullen worden opgestart. De inhoudelijke uitwerking, afweging en uitvoering op gebiedsniveau, de gewenste instrumenten en de concrete maatregelen werkt de provincie pas daarna in gebiedsprocessen met de betrokkenen verder uit.

5.2.3 Gelders Programma Landelijk Gebied

De Gelderse bijdrage aan het Nationale Programma Landelijk Gebied (NPLG) is het Gelders Programma Landelijk Gebied (GPLG), dat momenteel nog in ontwikkeling is. Gedeputeerde Staten stellen uiterlijk 1 juli 2023 een eerste versie van het provincie dekkende gebiedsprogramma vast. In het GPLG moet op gebiedsniveau worden beschreven op welke manier de doelen uit het NPLG en het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) worden uitgewerkt.

In het gebiedsprogramma moet de provincie ook de overgangsgebieden nader uitwerken. Het gebiedsprogramma moet beschrijven wat systeemherstel van het desbetreffende Natura 2000-gebied vraagt aan maatregelen buiten dat gebied, die specifiek kunnen landen in overgangsgebieden. Het gebiedsprogramma bevat waar mogelijk de locatie en omvang van een overgangsgebied en een overzicht van mogelijke maatregelen die in dit gebied genomen kunnen worden. Dit kan in een volgende versie van het gebiedsprogramma nader gespecificeerd of aangepast worden. Als het gebiedsprogramma geen overgangsgebied

bevat, wordt een toelichting gevraagd op welke maatregelen getroffen worden om alsnog tot doelbereik te komen (Ministerie LNV, I&W en BZK 2022).

Bij de beleidsontwikkeling van het GPLG zijn de belangrijkste opgaven uit het NPLG leidend: natuurherstel, water, klimaat en daarnaast perspectief voor de landbouw. Op 15 november 2022 hebben Gedeputeerde Staten de Statenbrief 'Perspectief voor vitaal Gelders landelijk gebied' (Gedeputeerde Staten Provincie Gelderland 2022) voorgelegd aan Provinciale Staten. Bij het uitwerken van de doelen en maatregelen in het landelijk gebied voor natuur, water, klimaat en landbouw is een aantal uitgangspunten voorgelegd:

- Natuurinclusieve en/of kringlooplandbouw conform de Kadernota Agrifood 2021-2030 vormen een passend sociaaleconomisch toekomstperspectief voor de land- en tuinbouw.
- Water en bodem zijn sturend voor opgaven.
- Er wordt ingezet op natuurherstel door robuust systeemherstel van de Natura 2000-gebieden, groenblauwe dooradering en extra maatregelen en middelen in overgangsgebieden.
- Voor de klimaatopgave wordt vastgehouden aan het Gelderse Klimaatplan 2021-2030 en het nationale Klimaatakkoord.

Er wordt gestuurd op maatschappelijke opgaven in ruimtelijke samenhang. De ruimtelijke keuzes voor landbouw, natuur, water en klimaat worden afgewogen in samenhang met de andere grote opgaven in het landelijk gebied. Zulke grote opgaven zijn bijvoorbeeld de energietransitie, een gezonde en veilige leefomgeving, leefbaarheid en verstedelijkingsontwikkeling van stad en land.

In het ontwerpbesluit GPLG (Provincie Gelderland 2023) staat dat bijzondere aandacht uitgaat naar de overgangsgebieden; gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden die een bijdrage leveren aan systeemherstel van de natuurgebieden. De Gelderse inzet is hier verduurzaming van de landbouw, versterking van biodiversiteit, verlaging van stikstofdepositie en verlaging van input van chemische stoffen. De afstand of omvang voor overgangsgebieden is nog niet bepaald; dat gebeurt de komende tijd samen met de gebiedspartners en is afhankelijk van de impact van de gewenste of noodzakelijke bronmaatregelen voor stikstofvermindering, van hydrologische maatregelen of natuurinclusieve maatregelen. Het onderzoek dat de provincie laat doen naar de natuurmaatregelen in de overgangsgebieden, die van belang zijn voor robuust systeemherstel van het Natura 2000-gebied, is (deels) nog lopend (zie paragraaf 5.2.2).

5.3 Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden bij Winterswijk

5.3.1 Uitwerking natuurherstelmaatregelen bij Winterswijk

De vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk

Op het Plateau Winterswijk gaat het om overgangsgebieden rondom vier Natura 2000-gebieden: het Korenburgerveen, Wooldse veen, Willinks Weust en Bekendelle. In het koepeldocument van Tauw (2023, p. 99) wordt de volgende beschrijving van deze vier Natura 2000-gebieden gegeven:

"Het plateau rond Winterswijk vormt een exponent van de voor de Achterhoek kenmerkende kleinschaligheid en variatie. De basis daarvoor ligt in belangrijke mate in de bijzondere bodemopbouw en de daarmee samenhangende waterhuishouding. Ook in de Natura 2000-gebieden op het plateau komt dit tot uiting. Direct rond Winterswijk liggen vier Natura 2000-gebieden. Door de relatief kleine onderlinge afstanden (< 5 km) en de inbedding in het kleinschalige cultuurlandschap is sprake van een duidelijke ruimtelijke samenhang. Het Korenburgerveen is een compact hoogveen-gebied, met als bijzonderheid dat de aangrenzende natte randzones, waaronder de bovenloop van de Schaarsbeek, onderdeel zijn van het Natura 2000-gebied. Het Wooldse Veen vormt, samen met het aangrenzende Burlo-Vardingholter Venn aan Duitse zijde van de grens, een restant van een eertijds veel uitgestrekter heide- en veencomplex. Deze komhoogvenen zijn onderdeel van een regionale reeks van verspreid liggende komvenen die zich in noordelijke richting voortzet op en langs de landsgrens in zowel de Achterhoek (Zwillbrocker Venn) als Twente (Haaksbergerveen, Witte Veen en Aamsveen en hun Duitse tegenhangers). Voor deze hoogveengebieden geldt dat zij vroeger deel

uitmaakten van uitgestrektere samenhangende veen- en heidelandschappen. De heidevelden zijn echter in alle gevallen al sinds lange tijd ontgonnen en/of bebost. Rond het Korenburgerveen, en recent ook rond het Wooldse Veen, is intussen al veel aandacht besteed aan de randzones in de vorm van zowel hydrologische maatregelen als natuurontwikkeling”.

“Bekendelle is een min of meer aaneengesloten bosgebied rond de Boven-Slinge. Binnen het Natura 2000-gebied liggen zowel zeer natte alluviale bossen als overgangen daarvan naar drogere bostypen op de hogere gronden, zoals eiken-haagbeukenbos. Hoewel de schaal en samenhang van het bosgebied op het eerste oog tamelijk robuust ogen, vormt met name de intensiteit van recreatief medegebruik een bekende drukfactor voor de robuustheid van het gebied en de daarmee samenhangende natuurkwaliteit.

Willinks Weust is tenslotte een relatief klein Natura 2000-gebied dat wordt gekenmerkt door een kleinschalige afwisseling van bos, heide en vochtige schraallanden. Het gebied ligt in een zeer kleinschalig landschap nabij de Willinksbeek, dat onder meer ook wordt gekenmerkt door een zeer bijzondere en complexe bodemopbouw en waterhuishouding. Het gebied omvat een kleine voormalige kalkgroeve en grenst aan een grotere actief in gebruik zijnde kalkgroeve. Een uniek kenmerk van het gebied is de aanwezigheid van een vorm van blauwgrasland met Midden-Europese inslag, die onder meer tot uiting komt in groeiplaatsen van karwijselie”.

Het proces

In het najaar van 2022 heeft Tauw het koepeldocument (Tauw 2023) nader uitgewerkt voor het deelgebied Winterswijk met input van experts uit het gebied. Deze analyse is dan nog niet afgerond en wordt niet openbaar gemaakt. In de analyse worden alleen de mogelijke maatregelen in de betreffende onderzoeksgebieden aangegeven; er vindt nog geen (integrale) belangenafweging plaats. De gebieden waar de gewenste natuurherstelmaatregelen zouden kunnen plaatsvinden worden in de analyse van Tauw ‘onderzoeksgebieden’ genoemd en zijn dus niet dezelfde als de overgangsgebieden die de provincie indicatief op de kaart heeft gezet in het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof (Provincie Gelderland 2021a). Deze onderzoeksgebieden zijn in het deelgebied Winterswijk bewust als grote zoekgebieden weergegeven (bijna het hele gebied buiten het NNN), maar dit betekent niet dat het hele gebied later als overgangsgebied zal worden aangemerkt. De onderzoeksgebieden zijn letterlijk zoekgebieden, waar later eventueel begrenzingen uit kunnen volgen. De zoekgebieden worden door de boerenorganisaties echter als heel groot ervaren, zeker in verhouding tot de vier relatief kleine Natura 2000-gebieden.

De bedoeling van de gesprekken met experts uit het gebied was om de natuurmaatregelen samen inhoudelijk verder uit te werken zodat ze als een bouwsteen konden worden ingebracht in het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk (zie paragraaf 5.3.2). Deze gesprekken liepen met name met de boerenorganisaties zeer moeizaam, er was veel wantrouwen bij de boeren. De eerste quick scan van de natuurmaatregelen door Arcadis (2021) was namelijk slecht gevallen bij de boeren omdat de genoemde maatregelen werden gezien als extra natuurmaatregelen, bovenop de vele zaken die de boeren al voor de natuur hebben gedaan of nog moeten doen. Tauw heeft de analyse van de mogelijke maatregelen in het najaar van 2022 nogmaals uitgevoerd met input van partijen uit het gebied. Deze analyse is echter nog niet gereed en het is ook de vraag of met deze analyse wel wordt ingestemd en of het wordt uitgebracht. De boeren geven aan dat er tot nu toe niet genoeg duidelijkheid wordt gegeven over het landbouwperspectief in de onderzoeksgebieden. De provincie geeft aan dat de sectorale analyse van de natuurherstelmaatregelen het wantrouwen van de boeren onbedoeld heeft gevoed. Als er tegelijkertijd ook een bouwsteen voor het landbouwperspectief was ontwikkeld, waren de mogelijke natuurmaatregelen wellicht als minder bedreigend ervaren. Er is nu met de boerenorganisaties afgesproken dat er in het kader van het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk alsnog een bouwsteen voor de landbouw wordt ontwikkeld als input voor de integrale afweging.

Gewenste natuurherstelmaatregelen voor robuust systeemherstel

Omdat de analyse van Tauw momenteel nog lopende is, en dus niet beschikbaar, wordt hier gebruik gemaakt van de quick scan die Arcadis in de zomer van 2021 uitvoerde. Volgens Arcadis (2021) kan tot robuust systeemherstel van de vier Natura 2000-gebieden worden gekomen door in de overgangsgebieden het volgende te realiseren:

- extensiever grondgebruik;
- nattere omstandigheden;
- grotere biodiversiteit;
- meer groenblauwe dooradering.

Dit kan bereikt worden door bronmaatregelen (vermindering stikstofemissie), hydrologische maatregelen en natuur- en landbouwmaatregelen voor het herstel van de basiskwaliteit 'biodiversiteit en ecologische verbindingen'. Doelen van de maatregelen in de overgangsgebieden zijn het sterker maken van de natuur (natuurherstelmaatregelen), het reduceren van stikstofuitstoot (bronmaatregelen) en het verduurzamen van de landbouw (natuurinclusieve landbouwmaatregelen). Dit laatste om de boeren in de gebieden een duurzaam langetermijnperspectief te bieden waarbij de landbouw in balans is met de natuur.

Arcadis (2021) noemt de volgende globale opgave voor de overgangsgebieden bij Winterswijk als resultaat van de systeemanalyse die is uitgevoerd:

- Verbeteren van het hydrologische beïnvloedingsgebied (zowel inrijgebieden als het stroomgebied van de Boven-Slinge).
- Verbeteren van de connectiviteit:
 - Natte verbindingen, indien mogelijk via bestaande beken;
 - Droge verbindingen aansluiten op bestaande elementen;
 - Omvang verbindingen afhankelijk van uiteindelijke keuze van iconsoorten.

5.3.2 Integraal gebiedsproces buitengebied Winterswijk

Het proces

Begin 2022 heeft de gemeente Winterswijk het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk aangekaart omdat er veel verschillende opgaven op het gebied afkomen zoals stikstofreductie, droogte-aanpak, doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), natuurherstel, perspectief voor de landbouw, klimaatverandering, duurzame energieopwekking, woningbouw et cetera. Na een aantal voortrajecten heeft de provincie Gelderland in september 2022 een medewerker beschikbaar gesteld als projectleider om, in opdracht van een gebiedssamenwerking, een integraal gebiedsproces op te starten waarin wordt gewerkt aan oplossingen voor al deze opgaven. Deze gebiedssamenwerking is een samenwerkingsverband tussen onder andere de gemeente Winterswijk, het waterschap Rijn & IJssel, de provincie, LTO, Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk (WCL Winterswijk), Natuurmonumenten en het ministerie van LNV. In december 2022 heeft de gebiedssamenwerking een intentieovereenkomst ondertekend en een startnotitie geformuleerd (Stichting WCL Winterswijk et al 2022). Het realiseren van maatregelen in overgangsgebieden, grenzend aan de vier Natura 2000-gebieden, is een van de vele opgaven in het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk. De analyse van Tauw, van de gewenste natuurherstelmaatregelen ten behoeve van het robuuste systeemherstel van de vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk, is bedoeld als een van de bouwstenen die in de integrale afweging zullen worden meegenomen. Er zijn of komen nog bouwstenen vanuit de andere opgaven zoals landbouw, stikstof, droogte, klimaat, energie en woningbouw.

Het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk is extra relevant en urgent geworden voor de provincie in het kader van het NPLG, waarvoor de provincie als regisseur van de transitie van het landelijke gebied in juli 2023 het provinciale gebiedsprogramma gereed moet hebben. Dit gebiedsproces wordt in het ontwerpbesluit GPLG (2023) naar voren geschoven als voorbeeldgebied. Het NPLG wordt belangrijk voor de financiële uitvoering van het gebiedsplan dat het resultaat moet worden van het integrale gebiedsproces. Het Transitiefonds Landelijk Gebied, en mogelijk andere rijksfondsen, worden gezien als de financiële basis. De resultaten van de Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk (zie hieronder) worden opgenomen in het deelprogramma Achterhoek van het GPLG. De gebiedsaanpak heeft een bredere inhoudelijke scope dan het GPLG. Ook regionale en lokale opgaven voor het landelijk gebied worden zo veel mogelijk meegenomen in de Gebiedsaanpak.

Intentieovereenkomst Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk

Op 21 december 2022 is de Intentieovereenkomst Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk (Stichting WCL Winterswijk et al. 2022) ondertekend door de bestuurlijke vertegenwoordigers van de volgende partijen die verbonden zijn aan de bestuurlijke gebiedstafel van het gebiedsproces:

- stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk (WCL);

- gemeente Winterswijk;
- Waterschap Rijn en IJssel;
- provincie Gelderland;
- het Rijk (het ministerie van LNV).

Naast de onafhankelijke voorzitter van de bestuurlijke gebiedstafel is de intentieovereenkomst ook ondertekend namens Ondernemers Buitengebied Winterswijk (OBW) en de agrarische ondernemers.

De partijen hebben de gezamenlijke ambitie om de kernkwaliteiten van het landelijk gebied, zoals onder andere omschreven in de Omgevingsvisie Buitengebied van de gemeente, ook in de toekomst zo te houden en waar nodig verder te versterken en mogelijke toekomstige ontwikkelingen dienen hieraan bij te dragen. Belangrijke thema's voor opgaven zijn: natuur, water en klimaat, landbouw, wonen, werken, energietransitie en leefbaarheid.

In de intentieovereenkomst wordt gesteld dat het unieke, waardevolle cultuurhistorische landschap van Winterswijk alleen te behouden is als er in dit gebied ook voldoende economisch, sociaal en ecologisch perspectief is om te werken, wonen en recreëren. Door samen te werken in een gebiedsaanpak willen de partijen een gemeenschappelijk perspectief ontwikkelen om tot uitvoering te brengen. Daarbij wordt voortgebouwd op wat al bereikt en in gang is gezet in Winterswijk, zoals uitbreiding van natuur- en hydrologisch herstel en de grote betrokkenheid van (agrarische) bedrijven in het natuur- en landschapsbeheer. De partijen staan een integrale aanpak voor, waarbij het gebied baat heeft en waarbij er balans is in de samenwerking. In deze aanpak staat het gebied centraal en worden maatregelen genomen die mogelijk en wenselijk zijn. Hiermee wordt aangegeven dat een gebiedsaanpak wordt verkozen boven een aanpak van afzonderlijke doelen van rijk of provincie. Wel zal het ministerie van LNV worden betrokken en de bevoegdheden, taken en besluitvormingsprocessen van de betrokken partijen gerespecteerd.

Het proces en de organisatie om tot een gebiedsaanpak te komen is als volgt. De WCL Winterswijk, gemeente, provincie en waterschap werken samen in de gebiedsaanpak Winterswijk, ieder met eigen taken en bevoegdheden. Er zal een begeleidende projectorganisatie worden ingesteld die bestaat uit een gebiedsteam, een bestuurlijke gebiedstafel en een kernteam. Naast genoemde partijen doen ook maatschappelijke partijen mee zoals Natuurmonumenten en de Ondernemingskring Winterswijk (OWIN). Het gebiedsteam doet voorstellen aan de bestuurlijke gebiedstafel, die vervolgens besluiten voorlegt aan de betrokken overheden. De bestuurlijke gebiedstafel streeft naar consensus. Als blijkt dat de manier van werken aangepast moet worden aan de praktijk, dan staan de betrokken partijen bij de intentieovereenkomst daarvoor open. De provincie Gelderland, het waterschap Rijn en IJssel en de gemeente Winterswijk maken afspraken over de financiën voor de gebiedsaanpak. Als later blijkt dat de financiën ontoereikend zijn gaat men met elkaar in overleg. De opgaven, aanpak, planning met concrete mijlpalen en begeleidende organisatie zijn verder uitgewerkt in een startnotitie (zie hieronder), die onderdeel is van de intentieovereenkomst.

Doel van de samenwerking is om te komen tot een gebiedsplan. Daarin wordt een toekomstperspectief beschreven, de doelen voor (deel)gebieden en maatregelen om deze doelen te halen. Verder werken betrokken partijen zo veel mogelijk samen aan nog te ontwikkelen gezamenlijke strategieën, onder andere voor communicatie, participatie en grondzaken. Het behoud, het herstel en de ontwikkeling van het buitengebied van de gemeente Winterswijk staat centraal. Daarbij wordt gelet op voor de gebiedsaanpak relevante ontwikkelingen in de grensgebieden (Duitsland, omliggende gemeenten) en de dorpskern Winterswijk. Het gebiedsplan moet zo concreet mogelijk zijn en tegelijkertijd ook ruimte bieden om in te spelen op nieuwe toekomstige ontwikkelingen. De betrokkenen bij de intentieovereenkomst streven naar maximaal draagvlak om zo meer zekerheid te krijgen over de uitvoering van maatregelen uit het gebiedsplan.

Het gebiedsplan is de basis voor een samenwerkingsovereenkomst met daarin afspraken over verdere samenwerking, realisatie en financiering. Initiatieven en projecten die bijdragen aan de in de overeenkomst genoemde vertrekpunten, zullen door de betrokken partijen bij de intentieovereenkomst worden ondersteund om te worden uitgevoerd. Er komt een fysiek loket in Winterswijk, waar iedereen oplossingen kan brengen en halen, lopende ontwikkelingen kan afstemmen en aanjagen. De planning is om het gebiedsplan rond het voorjaar 2024 klaar te hebben. Daarbij voorzien de partijen, op basis van een eerste globale planning, de volgende mijlpalen:

- mijlpaal 1: bouwstenen en oplossingsrichtingen (zomer 2023);
- mijlpaal 2: gebiedsvisie en uitvoeringsprogramma (na zomer 2023);
- mijlpaal 3: ontwerp-gebiedsplan (eind 2023);
- mijlpaal 4: vastgesteld gebiedsplan en samenwerkingsovereenkomst (voorjaar 2024).

Startnotitie behorende bij de intentieovereenkomst

De startnotitie is een bijlage bij de intentieovereenkomst. De startnotitie wordt gezien als een doorstart, omdat de Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk al in 2021 was gestart door de gemeente. Deze doorstart zou moeten leiden tot een gezamenlijk gebiedsperspectief dat wordt vastgelegd in een gebiedsplan voor de komende vijftien jaar en de periode daarna.

De startnotitie geeft de zorgen voor Winterswijk weer die betrekking hebben op het verdienmodel van de agrariërs, omgang met weersextremen en verbetering van waterkwaliteit, wat aanpassing in beekdalen vergt, natuurherstel in en om de vier Natura 2000-gebieden, stikstofreductie en het afstemmen van ruimteclaims.

Het beschrijft de opgaven en maatregelen om de genoemde doelen te realiseren en daarnaast de instrumenten om het uit te voeren. Het biedt ook de basis voor het aangaan van overeenkomsten of gebieds'deals' over de verdere uitvoering van maatregelenpakketten. Het gebiedsplan kan dan ook worden gezien als een Winterswijk bod. De startnotitie beschrijft de opgaven, aanpak, planning en organisatie. De aanpak richt zich alleen op het buitengebied van de gemeente Winterswijk. In de startnotitie is een gebiedsbeschrijving met kernwaarden opgenomen. Ook wordt het huidige landbouwkundig gebruik omschreven. Bij de gebiedsaanpak worden vier sporen voorgestaan: 1) gebiedsplan, 2) doen en leren, 3) gebiedsdeal(s) en 4) grondstrategie.

5.4 Analyse vanuit beleidsarrangementenbenadering

5.4.1 Opgaven en discourses

Bij de uitwerking van maatregelen in overgangsgebieden rondom de vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk zijn twee discourses waar te nemen. De opgaven en doelen zijn binnen beide processen/discourses eigenlijk nog niet duidelijk en concreet. De stikstofdoelen zijn in ieder geval nog niet concreet voor het gebied. Eén discours is ingegeven vanuit het Programma Natuur, waarbij een overgangsgebied vooral wordt gezien als een manier om sectorale natuurdoelen - namelijk natuurherstel van de Natura 2000-gebieden - te realiseren. In de zomer van 2022 heeft de provincie een quick scan laten doen door een extern bureau, die besproken is met experts uit het gebied. Deze analyse van mogelijke natuurherstelmaatregelen in overgangsgebieden is door de gebiedspartijen niet goed ontvangen omdat het volgens hen te sectoraal was ingestoken. Het discours achter deze sectorale aanpak vanuit natuurdoelen is sterk gericht op herstel van natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden. Het doel van het verhogen van natuurwaarden (uit het Natuurpact, het Programma Natuur en het provinciaal beleid) staat in dit discours sterk centraal. Draagvlak onder boeren heeft in dit discours echter weinig aandacht gekregen. Daarmee was er weinig oog voor dit doel uit het Natuurpact: het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid. Ook het versterken van de economie heeft, als doel uit het Natuurpact en van de provincie, in dit discours weinig aandacht gekregen; boerenorganisaties geven aan dat een landbouwperspectief ontbreekt.

In het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk wordt een overgangsgebied vanuit een integraler discours benaderd. Het realiseren van maatregelen in overgangsgebieden, grenzend aan de vier Natura 2000-gebieden, is binnen dit gebiedsproces een van de vele opgaven. De analyse van de gewenste natuurherstelmaatregelen voor robuust systeemherstel van deze vier Natura 2000-gebieden wordt gezien als een van de vele bouwstenen die in de integrale afweging zullen worden meegenomen. Er zijn of komen ook nog bouwstenen vanuit de andere opgaven zoals landbouw, stikstof, droogte, klimaat, energie en woningbouw, waarvoor de doelen nog veelal moeten worden geformuleerd.

Met de introductie van het NPLG - en het GPLG dat hier op provinciaal niveau uit voortvloeit - heeft het integrale gebiedsproces in Winterswijk meer nadruk en urgentie gekregen, krijgt het integraal aanpakken

van doelen voor stikstof, natuur, water en klimaat meer nadruk en urgentie en daarmee ook het integrale gebiedsproces in Winterswijk, waarin ook al deze opgaven in samenhang zullen worden opgepakt. Daarbij is er veel oog voor maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de economie; twee doelen van het Natuurpact. In hoeverre het verhogen van natuurwaarden binnen dit discours kan worden gerealiseerd, is de vraag. Misschien is het verhogen van natuurwaarden sub-optimaler dan bij een sectorale natuuraanpak, maar de kans dat maatregelen daadwerkelijk worden gerealiseerd, wordt hoger ingeschat. Dit is de kern in de spanning tussen de twee discourses met de vraag in hoeverre het mogelijk is, gezien de verwachtingen rondom resultaatsverplichtingen voor natuur.

De twee discourses (natuurherstel en integraal gebiedsproces) worden op verschillende momenten op elkaar betrokken: 1) het is de bedoeling dat de analyse van de natuurherstelmaatregelen als een bouwsteen wordt gebruikt in het integrale gebiedsproces van Winterswijk en 2) het is de bedoeling dat het integrale gebiedsproces bij Winterswijk wordt gefinancierd vanuit het NPLG en het GPLG. Dit betekent dat er waarschijnlijk ook resultaatsverplichtingen voor natuurdoelen worden verwacht.

5.4.2 Actoren en coalities

De analyse van de mogelijke natuurmaatregelen in overgangsgebieden bij Winterswijk is uitbesteed aan een extern bureau. Bij dit proces zijn experts uit het gebied via bijeenkomsten betrokken bij de bevindingen van de analyse. Gemeente en Rijk zijn niet betrokken bij deze bijeenkomsten, het waterschap wel. De discussies met experts leidde tot een discussie over 'feiten' en is uiteindelijk een discussie geworden over het nut en de noodzaak van maatregelen (op basis van mogelijk verstrekkende gevolgen voor de landbouw).

De verhouding en samenwerking tussen de provincie en gebiedspartijen is heel anders binnen het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk. Blijkbaar is er ook al tussentijds geleerd van de eerdere heftige discussie over natuurmaatregelen. Hier wordt met alle partijen van begin af aan een samenwerkingsverband aangegaan in de vorm van een bestuurlijke gebiedstafel, een gebiedsteam, een kernteam en een opdrachtgeversoverleg (zie bijlage 1), om met veel gezamenlijke betrokkenheid en stappen tot gezamenlijke doelen en maatregelen te komen. Overheden zijn in principe gelijkwaardig binnen het samenwerkingsverband. Tegelijkertijd zullen de onontkoombare nationale doelen, middelen en het tijdpad, die zullen worden vertaald naar provinciale doelen, middelen en tijdpad, sterk sturend zijn voor het gebiedsproces. Dat zal het lastiger maken om als gelijkwaardige gebiedspartners samen te werken binnen het gebiedsproces.

5.4.3 Spelregels (formeel en informeel)

Ook de formele en informele spelregels die worden gehanteerd verschillen tussen de twee processen.

Spelregels

Welke spelregels werden gehanteerd bij het onderzoek van Tauw?

Het onderzoek van Tauw (mei 2023) heeft betrekking op natuurherstelmaatregelen en stikstofreductie, zowel in als om Natura 2000-gebieden.

- Geen overgangsgebieden maar één groot onderzoeksgebied. Tauw onderscheidde geen overgangsgebieden, maar beschouwde de hele Achterhoek op landschapsniveau als een onderzoeksgebied waarvoor mogelijke instandhoudingsdoelen werden beschouwd.
- Begeleidingsgroep. Een begeleidingsgroep heeft het onderzoek begeleid. Hierin zat een ambtenaar vanuit waterschap Vallei en Veluwe namens de drie andere waterschappen in de provincie Gelderland, dus deze stemde alles af met de andere waterschappen. Ook nam de directeur van de vereniging Natuur en Milieu Gelderland deel aan de begeleidingsgroep namens de Terrein Beherende Organisaties (TBO's) en zorgde voor afstemming met de TBO's in Gelderland. Tot slot nam er een vertegenwoordiger vanuit LTO Noord deel, die weer afstemde met de andere landbouworganisaties en de eigen achterban.
- Schetssessies. Tauw heeft een analyse gemaakt en deze analyse in zogenaamde schetssessies voorgelegd om input op te halen voor het uitwerken van maatregelen. Afspraak was dat het een inhoudelijke toetsing was op onjuistheden en onvolledigheden, nog geen belangenvertegenwoordiging. In de praktijk is dat nooit helemaal los van elkaar te zien, maar er is geprobeerd het zo veel mogelijk toe te passen; dat was

onderdeel van het onderzoek. Voor het onderzoek van Tauw zijn vertegenwoordigers van de landbouw gevraagd om deel te nemen aan de schetssessies. De vertegenwoordigers vanuit de landbouw waren zeer kritisch en hadden daar geen draagvlak voor.

- Vertegenwoordigers van de landbouw reageerden kritisch en geschokt op de analyse voor een pilotgebied omdat op veel landbouwgrond de huidige productie niet voortgezet zou kunnen worden. Voor LTO Noord was dit reden om uit de begeleidingscommissie te stappen; er werd een grote disbalans tussen landbouw en natuur gesignaleerd. Er werd niet aangegeven wat wel mogelijk was voor agrariërs of welke vergoedingen zij konden krijgen; alleen de lasten werden gepresenteerd. In de beleving van LTO Noord was de afspraak dat het onderzoek als uitgangspunt had dat er een balans zou zijn tussen natuur en landbouw en met de gepresenteerde resultaten was die balans er niet. Voor de provincie Gelderland was dit de reden om andere gebieden, waaronder Winterswijk, niet meer op deze manier uit te werken.
- Een betrokken provinciedewerker zag gebiedsprocessen, in plaats van een onderzoek, als de manier om te bepalen wat wel en niet mogelijk was. In die zin betreurde de medewerker het dat LTO al op basis van het onderzoek positie innam. Als een rapport zo veel weerstand oproept bij de landbouw, dan helpt dat niet om met elkaar aan de slag te gaan in gebiedsprocessen. Achteraf had de provincie bedenkingen bij de eigen gehanteerde spelregels bij het onderzoek van Tauw. Transparant zijn richting landbouw kan ook betekenen dat men te vroeg wordt betrokken en meegenomen, omdat het toch een soort belangenafweging wordt die eigenlijk op een later moment gewenst was in het gebiedsproces en niet op voorhand. Een medewerker gaf aan dat het meteen meenemen van de landbouwinbreng en het instellen van begeleidingsgroepen met alle belangen misschien niet goed was. Achteraf was het makkelijker geweest als de provincie voor eigen risico en rekening het onderzoek van Tauw had laten doen, het had voorgelegd en besproken. Dan was bekend wat er onderzocht is en konden de belangengroepen voor natuur en landbouw open reageren.

Welke spelregels zijn geformuleerd voor het GPLG?

Voor het opstellen van een gebiedsplan en het GPLG in het gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk wordt ingezet op consensus bij de betrokken partijen over maatregelen en een integraal gebiedsplan. Hiertoe is een gebiedsteam, een bestuurlijke gebiedstafel, een projectteam/kernteam en een opdrachtgeversoverleg ingesteld. Deze organen kennen een brede vertegenwoordiging van organisaties: WCL Winterswijk, Jong WCL, OBW, agrarische ondernemers (onder andere vanuit LTO Noord, Vruchtbare Kringloop Achterhoek (VKA) en Liemers), Vereniging Agrarisch Landschap Achterhoek (VALA)), Buurtschappen Samen Vooruit (BSV), Werkgroep NSW-landgoederen, Platform Natuur en landschap, recreatieondernemers, OWIN, gemeente Winterswijk, waterschap Rijn en IJssel, provincie Gelderland en het ministerie van LNV. Het gebiedsteam bereidt voorstellen voor de bestuurlijke gebiedstafel voor. De bestuurlijke gebiedstafel bestaat uit de volgende organisaties: WCL, agrarische ondernemers, OBW, Platform Natuur en Landschap Oost Achterhoek, gemeente Winterswijk, waterschap Rijn en IJssel, provincie Gelderland en het ministerie van LNV. De bestuurlijke gebiedstafel maakt keuzes en legt zo nodig besluiten voor aan het bestuur van de gemeente, het waterschap en de provincie. Dan is er nog een kernteam/projectteam, dat bestaat uit de volgende organisaties: gemeente Winterswijk, waterschap Rijn en IJssel en provincie Gelderland. Het kernteam is er voor het managen van het proces en ondersteunt het gebiedsteam en de bestuurlijke gebiedstafel. Tot slot is er een opdrachtgeversoverleg; zij zorgen dat de projectorganisatie optimaal wordt gefaciliteerd, onder andere met financiële middelen en menskracht. Daarbij stuurt men ook op de reikwijdte, mijlpalen, voortgang enzovoort. De projectmanager bereidt het opdrachtgeversoverleg voor. Het opdrachtgeversoverleg wordt voorafgaand aan elke bestuurlijke gebiedstafel gepland.

In hoeverre zijn er overeenkomsten of verschillen?

Bij het onderzoek van Tauw waren natuurherstel en stikstofreductie maatgevend. Spelregel was dat het alleen over feiten ging in het onderzoek. In de praktijk bleek echter dat de feitelijke discussie over natuurkwaliteit en maatregelen niet los te zien was van de politieke/normatieve discussie welke maatregelen er getroffen moesten worden. Landbouw was betrokken bij de schetssessies, maar de gehanteerde uitgangspunten of randvoorwaarden als spelregels hebben kwaad bloed gezet bij LTO en andere landbouworganisaties. De landbouw had eerder een plek moeten krijgen in het onderzoek, het gaat immers grotendeels over landbouwgrond, dus *“neem die landbouw serieus en betrek ze serieus en luister naar ze”*, aldus een provinciaal medewerker. Een ander geluid was om juist de landbouw in een later stadium te betrekken, namelijk na het onderzoek naar natuur als één van de bouwstenen die ingebracht wordt in het

proces van het NPLG. Het proces bij het GPLG en gebiedsprocessen was vanaf het begin veel meer interactief ingestoken.

Tijd als mogelijke spelregel

Gelderland heeft nog geen vastgesteld PPLG, maar er wordt aan gedacht om in de toekomst te werken met zoneringen voor de Veluwe, de Achterhoek en Rijntakken. In feite betekent dit dat de spelregel 'vrijwilligheid' beperkt is in de tijd; daarna wordt het dwingend. Een zonering betekent dat er bepaalde dingen niet meer toegestaan zijn. Via GPLG en gebiedsprocessen komt er geld beschikbaar om agrariërs te helpen aan de voorwaarden te voldoen. Het begrip 'tijd' wordt als spelregel aan de voorwaarden gekoppeld; op een gegeven moment moet een agrariër aan de voorwaarden hebben voldaan en wordt er nog subsidie verstrekt via allerlei overheidsregelingen. Wie hier geen gebruik van maakt zal zelf moeten investeren, anders dreigt bedrijfsbeëindiging. Dus niet alleen de ruimte, maar ook de tijd gaat zonerend werken.

5.4.4 Hulpbronnen

TBO's, overheden, agrariërs (en hun vertegenwoordigers) beschikken over verschillende hulpbronnen en hebben elkaar nodig om de maatschappelijke opgaven te realiseren.

Geld

Het geld dient vooral van het Rijk te komen. Agrariërs zullen daarnaast ook zelf moeten investeren met eigen kapitaal om bedrijfsomvorming tot stand te brengen. Voor agrariërs is daarom de lange termijn belangrijk om investeringen te doen. Kunnen zij voor ecosysteemdiensten langdurig subsidie krijgen? Als er bijvoorbeeld vanuit het Rijk meer duidelijkheid was geweest over financieringsmogelijkheden en nieuwe verdienmodellen bij het onderzoek van Tauw, dan hadden boeren wellicht ook minder weerstand geboden. Doordat er geen zicht was op concrete ondersteuning, werd zichtbaar waar het mis kon gaan en juist niet wat kon bijdragen aan omvorming. Er is minder geld beschikbaar vanuit het Programma Natuur dan vanuit het GPLG. Het GPLG lijkt meer mogelijkheden te bieden voor agrariërs die met hun bedrijfsvoering een omslag willen maken. Volgens een medewerker van de provincie Gelderland is vooral de opstelling van agrariërs belangrijk. Als zij bereid zijn om mee te bewegen, dan is er veel geld beschikbaar om hen te helpen naar een andere manier van landbouw.

Agrariërs hadden meer kunnen denken in termen van kansen in plaats van 'bedreigingen' en de overheden hadden meer mogelijkheden voor kansen kunnen aanreiken; namelijk dat er voor landbouw wel degelijk ontwikkelingsperspectief is met de nieuwe natuurherstelmaatregelen. De provincie heeft wel gewerkt aan dat ontwikkelperspectief, maar is daarvoor financieel afhankelijk van het Rijk. Op dit moment kan de provincie geen langjarige vergoedingen (langer dan zes jaar) aan boeren voor natuurbeheer bieden en dat is één van de pijnpunten voor agrariërs. Het onderzoek voor het GPLG is pas van de grond gekomen tijdens de looptijd van het onderzoek van Tauw. Als het onderzoek van Tauw in juni was afgerond, had het los gestaan van het onderzoek van het GPLG. Maar ook daar liepen verschillende zaken door elkaar, zoals financiering en aanvullende opgaven vanuit de natuur.

Het Rijk moet volgens een provinciaal medewerker met goede kaders komen zodat de provincie regelingen kan instellen die aansluiten bij aan de vraag. Dat kan een subsidieregeling zijn, een verplaatsing of iets dergelijks. Financiering behelst ook het vergoeden van maatschappelijke diensten aan landbouwbedrijven die natuur onderhouden, wat bijdraagt aan het verdienmodel.

Grond

Deze hulpbron is vooral in handen van agrariërs om doelen voor natuurherstel en stikstofreductie te realiseren. Maar ook overheden en TBO's kunnen met grond een rol vervullen; overheden kunnen boeren grond aanbieden en hier duurzaamheidsvoorwaarden aan stellen als zij dit verpachten. Ook TBO's kunnen agrariërs diensten bewijzen, bijvoorbeeld voor het inscharen van vee op hun gronden en hierbij zelf duurzaamheidseisen stellen aan de bedrijfsvoering van agrariërs.

Bij het onderzoek van Tauw is de inbreng van de TBO's ook wel ervaren als een 'verlanglijstje' vanuit de natuur. Aan het feit dat het voornamelijk op landbouwgrond plaatsvindt wordt volgens veel agrariërs voorbijgegaan. Het gevoel onder hen is: *"het is mijn grond en iedereen mag maar bepalen wat daar moet gebeuren."* Het onderzoek van Tauw zou input zijn voor overgangsgebieden, dit zijn gebieden waarin

natuurherstel en stikstofreductie worden gecombineerd. Tauw kon daar weliswaar input voor geven, maar dat was niet bepalend; er zijn ook andere factoren die input geven. Waar zijn de bronmaatregelen bijvoorbeeld? De uitkomsten van het onderzoek van Tauw, op welke plek het best natuurherstelmaatregelen kunnen worden getroffen, komen niet altijd overeen met de plaatsen waar stikstofreductie kan worden gerealiseerd; er zitten soms heel grote verschillen in.

De provincie Gelderland wil bij GPLG een grondstrategie voeren. Doordat agrarische bedrijven stoppen komt een deel van hun gronden, en mogelijk ook gebouwen, op de markt. In de grondstrategie worden afspraken gemaakt hoe de overheden aankoopkansen onderling afstemmen. Een 'grondpot', dat wil zeggen door de overheid beheerd vastgoed dat is aangekocht voor verschillende doeleinden, kan een middel zijn om te ruilen of onder voorwaarden uit te geven. Daarmee kunnen meerdere doelen worden gerealiseerd. De grondstrategie zal meer inzicht geven in mogelijkheden en instrumentarium, ook om anticiperend gronden te kopen.

Capaciteit en kennis

Tijdinzet, capaciteit en vaardigheden bij een provincie spelen ook een belangrijke rol om processen goed te laten verlopen. Niet alleen voor agrariërs is geld nodig, maar ook voor de inzet van provincied medewerkers. Menskracht kost geld, dus als er geen budget is wordt het lastig. Als we de structuren vergelijken tussen de inzet bij het Tauw-onderzoek en bij GPLG, dan is de inzet bij GPLG vele malen groter.

Vertrouwen

Op het moment dat een overheid niet door agrariërs wordt vertrouwd, bestaat de angst dat 'vrijwillige' maatregelen door het Rijk worden vastgesteld en dan voelen agrariërs zich klemgezet. Als er vertrouwen is op basis van draagvlak, en er is bovendien geld voor het uitvoeren van de maatregelen dat agrariërs kansen biedt om hun bedrijf toekomstgericht te maken (dit is het gebied waar de rijksmiddelen vanuit allerlei fondsen met voorrang worden ingezet, dus agrariërs hebben daar extra kansen), dan wordt er geen pijn ervaren. Op het moment dat er geen vertrouwen is, dan liggen onderzoeken zoals die van Tauw erg gevoelig. Met de kennis van nu had dat voorkomen kunnen worden. De kaarten van Van der Wal, voormalig minister van Natuur en Stikstof, hebben dat vertrouwen nog veel slechter gemaakt volgens een provinciale medewerker. Ook de Provinciale Statenverkiezingen in maart 2023 hebben het sentiment in de samenleving rond landbouw en natuur meer gepolariseerd. Draagvlak is belangrijk, want zonder draagvlak strandt het proces. Anderzijds is er nooit 100% draagvlak voor een maatregel te krijgen.

5.5 Conclusies

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

Op welke wijze werkt de provincie Gelderland haar beleid voor overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden uit, in het algemeen en specifiek voor Winterswijk?

In het kader van de GMS heeft de provincie in 2021 overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden indicatief op kaart aangegeven. De bedoeling is dat deze overgangsgebieden gebiedsgericht verder uitgewerkt zullen worden. De provincie heeft in het najaar van 2022 de gewenste natuurmaatregelen voor robuust systeemherstel van de vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk laten uitwerken door een extern bureau, met input van partijen uit het gebied. Deze studie is in december 2022 'on hold' gezet vanwege weerstand onder de boeren in het gebied en uiteindelijk niet openbaar gemaakt. In de tweede helft van 2022 is de initiatieffase doorlopen voor een integraal gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk, waarin alle opgaven in samenhang zouden worden opgepakt, onder andere de gewenste natuurherstelmaatregelen. In december 2022 is de intentieovereenkomst van het opgerichte samenwerkingsverband ondertekend, inclusief startnotitie. Dit gebiedsproces zal in januari 2023 van start gaan en heeft extra urgentie gekregen in het kader van de huidige uitwerking van het GPLG, waarvoor in juli 2023 een eerste versie van het gebiedsprogramma gereed moet zijn.

Bij de uitwerking van de overgangsgebieden rondom de vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk zijn dus twee processen gaande die uitgaan van verschillende discourses:

- Het eerste discours is ingegeven vanuit het Programma Natuur, waarbij een overgangsgebied vooral wordt gezien als een mogelijkheid om natuurdoelen te realiseren. De provincie Gelderland heeft laten uitwerken welke extra natuurherstelmaatregelen in de gebieden om de Natura 2000-gebieden kunnen worden genomen ten behoeve van robuust systeemherstel. Een extern adviesbureau heeft deze analyse uitgevoerd en met experts uit het gebied besproken. Deze studie is door de gebiedspartijen, met name boeren, niet goed ontvangen omdat het sectoraal is ingestoken. Het discours achter deze sectorale natuuraanpak is sterk gericht op herstel van natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.
- Het tweede discours gaat uit van een integrale gebiedsaanpak. Met de introductie van het NPLG - en de huidige uitwerking van het GPLG - krijgt het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk extra nadruk en urgentie. De natuurherstelmaatregelen die in eventuele overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden zouden kunnen 'landen', zijn een van de bouwstenen die in de integrale afweging van het gebiedsproces worden meegenomen, zodat de verschillende opgaven in het gebied in samenhang kunnen worden opgepakt.

De provincie ziet de overgangsgebieden rondom de vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk als een manier om zowel natuurdoelen als andere doelen (stikstofreductie, duurzame landbouw, droogte-aanpak, waterkwaliteit, klimaatadaptatie et cetera) te realiseren. De provincie wil de noodzaak van de overgangsgebieden samen met gebiedspartijen verkennen en eventueel verder uitwerken binnen het integrale gebiedsproces dat eind 2022 voor het buitengebied van Winterswijk is opgestart. Maatregelen die bijdragen aan de versterking van de vier Natura 2000-gebieden (zoals bronmaatregelen voor stikstof en natuurherstelmaatregelen), zouden in eventuele overgangsgebieden gezoned kunnen worden als (onderhandelings)-uitkomst van de integrale afweging van de gewenste maatregelen voor alle opgaven in het gebied.

Tot nu toe heeft de provincie echter sterk de nadruk gelegd op de natuurdoelen door vooral in te zetten op de analyse, door een extern bureau, van mogelijke natuurherstelmaatregelen. Experts uit het gebied zijn hierbij geraadpleegd middels schetssessies. De belangrijkste natuurherstelmaatregelen die buiten de Natura 2000-gebieden worden beoogd betreffen hydrologische maatregelen en maatregelen voor connectiviteit. Deze sectorale analyse heeft tot veel weerstand bij de boeren en andere grondeigenaren in Winterswijk geleid. De rapportage van de mogelijke natuurherstelmaatregelen is daarom on hold gezet door de provincie. In het kader van de huidige uitwerking van het GPLG krijgt het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk nu extra relevantie en urgentie, waar de mogelijke natuurherstelmaatregelen (in de vorm van een handreiking) één van de inhoudelijke bouwstenen zal zijn om tot een integraal gebiedsplan te komen.

Op welke wijze beoogt de provincie Gelderland hiermee natuurwaarden, economische waarden en maatschappelijke betrokkenheid te realiseren?

Bij de analyse van de natuurherstelmaatregelen wordt gesteld dat, om tot robuust systeemherstel van de vier Natura 2000-gebieden te komen, het nodig is om in de overgangsgebieden het volgende te realiseren:

- extensiever grondgebruik;
- nattere omstandigheden;
- grotere biodiversiteit;
- meer groenblauwe dooradering.

Dit kan bereikt worden door bronmaatregelen (vermindering stikstofemissie), hydrologische maatregelen en natuur- en landbouwmaatregelen voor het herstel van de basiskwaliteit biodiversiteit en ecologische verbindingen. Doelen van de maatregelen in de overgangsgebieden zijn dus het sterker maken van de natuur (natuurherstelmaatregelen), het reduceren van stikstofuitstoot (bronmaatregelen) en het verduurzamen van de landbouw (natuurinclusieve landbouwmaatregelen). Dit om de boeren in de gebieden een duurzaam langetermijnperspectief te bieden, waarbij de landbouw in balans is met de natuur. De provincie wil de boeren in de overgangsgebieden ondersteunen en extra kansen bieden wanneer zij stappen willen zetten die de natuur minder belasten. Het gaat om ondernemers die hun bedrijfsvoering willen aanpassen, zodat het een positief effect heeft op de stikstofgevoelige natuur vlakbij hun bedrijf. Daarnaast kunnen de boeren ook helpen bij het leveren van een bijdrage aan de energietransitie, het klimaat en een gezonde leefomgeving.

De uitwerking van de gewenste natuurherstelmaatregelen in de overgangsgebieden bij Winterswijk is sterk gericht op herstel van natuurwaarden in de vier Natura 2000-gebieden. Het doel van het verbeteren van natuurwaarden uit het Natuurpact staat in dit discours sterk centraal. Het draagvlak onder boeren heeft in dit discours echter weinig aandacht gekregen. Daarmee was er weinig oog voor het tweede doel uit het Natuurpact: het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid. Ook een ander doel uit het Natuurpact, namelijk het versterken van de economie, heeft in dit discours weinig aandacht gekregen: de boerenorganisaties in het gebied gaven aan dat een landbouwperspectief met verdienmodellen ontbrak.

In het discours van het integrale gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk, waar de natuurherstelmaatregelen en eventuele overgangsgebieden één van de vele opgaven zijn, is wel veel oog voor maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de economie. Misschien is het verhogen van natuurwaarden binnen dit discours sub-optimaler, maar de kans dat maatregelen (voor natuurherstel, stikstofreductie, natuurinclusieve landbouw) daadwerkelijk worden gerealiseerd, wordt groter ingeschat.

Op welke wijze is er sprake van integrale sturing bij het uitwerken van overgangsgebieden in Winterswijk, en welke kansen en knelpunten ervaart de provincie hierbij?

Multisector-sturing (afstemming en samenwerking tussen sectoren)

Het Gelderse beleid voor overgangsgebieden heeft in principe een integrale insteek; maatregelen in overgangsgebieden zouden kunnen bijdragen aan zowel natuurdoelen als andere doelen (zoals stikstof, duurzame landbouw, droogte, klimaat et cetera). Dit geldt ook voor de overgangsgebieden bij Winterswijk. De provincie heeft tot nu toe echter sterk de nadruk gelegd op de natuurdoelen, door vooral in te zetten op een sectorale analyse van de natuurherstelmaatregelen en minder op (sectorale) uitwerkingen van andere opgaven, die ook spelen in het gebied en die als bouwstenen kunnen worden ingezet in het integrale gebiedsproces in Winterswijk. Dat heeft veel weerstand opgeleverd bij de boeren in Winterswijk, waardoor het integrale gebiedsproces, dat nu opgestart wordt, met één-nul achterstaat. De provincie heeft de boerenorganisaties in Winterswijk toegezegd om ook een inhoudelijke bouwsteen te ontwikkelen vanuit het perspectief van de landbouw. De provincie geeft ook aan dat het beter was geweest als de landbouw- en andere doelen eerder en beter voor het voetlicht waren gekomen bij de gebiedspartijen. Bijvoorbeeld door voor deze opgaven ook gebiedsanalyses uit te voeren, die als gelijkwaardige sectorale bouwstenen konden dienen in het integrale afwegingsproces. Nu is er sprake van een opeenvolging van uitwerking van beleidsinitiatieven en beleidsdoelen, in plaats van dat het gelijktijdig is gebeurd.

Multiactor-sturing (afstemming en samenwerking met gebiedspartijen)

De provincie heeft overgangsgebieden rondom de vier Natura 2000-gebieden bij Winterswijk indicatief op kaart aangegeven, maar de provincie wil deze overgangsgebieden, samen met gebiedspartijen, verder verkennen en eventueel uitwerken. De provincie heeft er in eerste instantie voor gekozen de mogelijke natuurmaatregelen inhoudelijk uit te laten werken door een extern bureau, waarbij experts uit het gebied zijn geraadpleegd. Vervolgens was het de bedoeling om deze maatregelen, samen met de gebiedspartijen, integraal af te wegen binnen het gebiedsproces in het licht van alle opgaven. Deze twee fases hebben echter verwarrend en bedreigend gewerkt voor de boeren(organisaties) in het gebied. Het zou beter zijn geweest als de natuurherstelmaatregelen tijdens het integrale gebiedsproces waren uitgewerkt, tegelijkertijd met andere gebiedsanalyses, zoals een perspectief voor de landbouw.

De provincie vindt het ook belangrijk om het gesprek over de mogelijke natuurherstelmaatregelen niet te beginnen vanuit een bestaande kaart met zones, maar vanuit de gezamenlijke doelen en opgaven in het gebied en de kansen voor de agrariërs in het gebied. De provincie wil namelijk dat de maatregelen op basis van vrijwilligheid zullen worden genomen. De boeren en andere ondernemers nemen dan ook gelijkwaardig deel aan het samenwerkingsverband van het integrale gebiedsproces (in de bestuurlijke gebiedstafel en het gebiedsteam).

Multilevel-sturing (afstemming en samenwerking tussen overheidslagen)

Bij de uitwerking van de gewenste natuurherstelmaatregelen heeft de provincie samengewerkt met het waterschap, het Rijk was in dit proces geen samenwerkingspartner. De afstemming en samenwerking tussen

de overheidslagen binnen het integrale gebiedsproces is geregeld via de gebiedssamenwerking, waarvoor in december 2022 een intentieovereenkomst is ondertekend. De vier overheden geven aan dat ze gelijkwaardig zijn binnen dit samenwerkingsverband. Maar de onontkoombare nationale doelen, die vertaald zullen worden naar provinciale doelen, zullen toch sterk sturend zijn. Dat zal het wel lastiger maken om als gelijkwaardige gebiedspartners samen te werken binnen het gebiedsproces.

Verder geven de vier overheden aan dat ze in de intentieovereenkomst hebben afgesproken te werken vanuit de 'één-overheid'-gedachte. Het is echter lastig voor de provincie om opgaven en maatregelen samen met het gebied te formuleren als er vanuit het Rijk geen duidelijkheid is over de te behalen doelen en de beschikbare middelen en instrumenten. Hoeveel middelen er bijvoorbeeld vanuit het NPLG beschikbaar komen, welke generieke instrumenten er landelijk voor stikstofreductie zullen worden getroffen en welke instrumenten en middelen er komen voor langjarige beheersovereenkomsten voor boeren. Het NPLG en de stikstofkaart van Van der Wal, voormalig minister van Natuur en Stikstof, hebben wel problemen gegeven voor het nemen van natuurherstelmaatregelen in de casus van Winterswijk. De provincie geeft aan dat het heel lastig is dat er vanuit het Rijk allerlei maatregelen van de boeren worden verwacht, maar dat hier nog helemaal geen duidelijkheid tegenover staat ten aanzien van nieuwe verdienmodellen.

5.6 Bouwstenen voor handelingsopties

Welke lessen over integrale sturing bij overgangsgebieden kunnen hieruit worden getrokken voor Rijk en provincies?

- Het begrip overgangsgebied lijkt door de nadruk op de sectorale analyse van de natuurherstelmaatregelen 'besmet' te zijn geraakt in Winterswijk. Waar het begrip in principe door de provincie bedoeld was voor een integraal ontwikkelingsgebied, waar naast natuurdoelen tegelijkertijd ook aan andere opgaven wordt gewerkt, lijkt het in Winterswijk vooral de connotatie te hebben gekregen van een gebied waar boeren beperkt worden als gevolg van sectorale natuurdoelen. Het zou beter zijn als het begrip overgangsgebied anders wordt geframed, bijvoorbeeld als gebied waar boerenbedrijven (financieel) worden ondersteund als zij op vrijwillige basis duurzame landbouwvormen willen ontwikkelen.
- Overgangsgebieden kunnen niet worden uitgewerkt en vastgelegd door de provincie, maar zullen samen met de gebiedspartijen moeten worden verkend op nut en noodzaak, om vervolgens samen met hen op maat te worden uitgewerkt.
- Overgangsgebieden kunnen alleen goed uitgewerkt worden met gebiedspartijen als agrariërs medezeggenschap krijgen over de na te streven doelen en de beschikbare instrumenten en middelen. Er moeten goede en langjarige instrumenten beschikbaar zijn die kans bieden op verdienmodellen of groenblauwe diensten voor de lange termijn (zie ook paragraaf over hulpbronnen; geld).
- Overgangsgebieden kunnen alleen goed uitgewerkt worden met gebiedspartijen als er eenduidige afstemming en samenwerking is tussen de verschillende overheidslagen (Rijk, provincie, waterschap en gemeente).
- Overgangsgebieden, waarin maatregelen getroffen worden voor integrale opgaven, hebben een grotere kans op (vrijwillige) realisatie door meer maatschappelijk draagvlak en meer economische kansen/potentie dan overgangsgebieden waarmee alleen sectorale natuurdoelen worden nagestreefd. Verder wordt door agrariërs ook onderhandelingsruimte over deze sectorale doelen verwacht.
- Als het agrarisch gebied, waarop een beroep wordt gedaan, om een overgangsgebied te realiseren groot is, zal de realisatie complexer zijn (bijvoorbeeld omdat er meer grondeigenaren zijn en daardoor meer kans op weerstand bij boeren en andere grondeigenaren). Tegelijkertijd biedt een groter gebied ook meer economische kansen en meer mogelijkheden voor grondruil.

6 Conclusies en handelingsopties

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag beantwoord aan de hand van deelvragen.

Hoe willen provincies aan het realiseren van de drie kerndoelen van het Natuurpact (verhogen biodiversiteit, economische waarde en maatschappelijke betrokkenheid via beleidsstrategieën) buiten het NNN werken (groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden) en wat zijn de ervaringen en resultaten?

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Hoe willen provincies de doelen van het Natuurpact realiseren via beleidsstrategieën buiten het NNN? (doelen, instrumenten)?
2. Wat zijn de ervaringen en resultaten rondom het realiseren van de doelen van het Natuurpact via beleidsstrategieën buiten het NNN?
3. Wat is de rol van de provincie en andere betrokken actoren en hoe is samengewerkt als provincie met andere overheden en private partijen?
4. Welke handelingsopties hebben provincies en het Rijk om beleidsstrategieën buiten het NNN effectiever en efficiënter te laten zijn?

Vanuit dit achtergrondrapport zijn twee lessen aangeleverd voor het hoofdrapport van de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN). Het gaat om de volgende lessen:

1. In overgangsgebieden staat een aanpak met alleen focus op natuurherstel op gespannen voet met een integrale gebiedsaanpak.
2. Realisatie van verbindingzones en overgangsgebieden is gebaat bij flexibiliteit in begrenzing.

Bij het beantwoorden van de deelvragen zal in de tekst af en toe worden verwezen naar deze lessen.

1. *Hoe willen provincies de doelen van het Natuurpact realiseren via beleidsstrategieën buiten het NNN? (doelen, instrumenten)?*

Het natuurbeleid is gedecentraliseerd en provincies maken hun eigen keuzes en afwegingen. Flevoland, Gelderland en Noord-Brabant hebben beleidskaders ontwikkeld voor groenblauwe dooradering, overgangsgebieden en ecologische verbindingzones: het actieplan Groene Draad (Flevoland), de Gelderse Maatregelen Stikstof in het Natuurnetwerk Brabant. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze beleidsplannen. De instrumenten waarvan actoren in de onderzochte casussen gebruik maken kunnen wij grofweg in drie categorieën indelen: sectorale beleidskaders, ruimtelijke ordening en samenwerkingsarrangementen. In alle drie de categorieën is er sprake van formele regelgeving en informele praktijken die de ontmoeting en verhouding tussen partijen structureren. Regels en praktijken kunnen elkaar versterken (kans), of juist tegenwerken (barrière). Daarnaast is er sprake van een sterke dynamiek voor wat betreft de sectorale beleidskaders.

Instrument: Stapeling van sectorale beleidskaders

Rijksbeleid, en aanpalend (sectoraal) beleid van gemeenten, beïnvloeden de inhoudelijke en procesmatige keuzes van provincies. In het Gelderse overgangsgebied Winterswijk bijvoorbeeld, zorgt de lancering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) voor een sterke betrokkenheid van het Rijk. Daarnaast leggen provincies Flevoland en Noord-Brabant een koppeling met infrastructuur (in samenwerking met gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Overgangsgebieden zijn bovendien van groot belang bij het behalen van stikstofreductiedoelen (niet zozeer landelijk, als wel gebiedsgericht in relatie tot de beoogde natuurkwaliteit van het gebied), omdat deze aan Natura 2000-gebieden grenzen. Binnen overgangsgebieden is er daarom veel aandacht voor het verduurzamen van de landbouw. Dit is voornamelijk het geval in Winterswijk, waar de overgangsgebieden specifiek zijn aangewezen als bufferzones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof. Ook de

Groene Draad in Flevoland gaat in op mogelijkheden voor 'meekoppeling' van ander (provinciaal en landelijk) beleid, zoals bijvoorbeeld stikstofbeleid, bossenstrategie, klimaatadaptatie en het Actieplan Bodem en Water (Provincie Flevoland 2021a).

De neiging om gebruik te maken van een breed palet van richtlijnen, wetten en plannen is dus een belangrijk kenmerk bij de hier onderzochte beleidsstrategie. Het omgaan met de stapeling van beleid wordt door respondenten als complex ervaren. Ieder beleidsprogramma heeft niet alleen eigen doelen geformuleerd, maar kent ook een eigen tijdspad, beleidsinstrumenten en wijzen van monitoring. Mogelijk komen oudere (provinciale) plannen en afspraken in de knel met nieuw kaderstellend beleid (zoals het NPLG). In combinatie met een vrijblijvende sturingsstijl van 'meerlaagse samenwerking' blijkt dat provincies – ondanks stapeling van beleid – over weinig rechtszekerheid beschikken voor wat betreft het behalen van gebiedsplannen. Dit geldt zeker wanneer nog andere urgente opgaven spelen (bijvoorbeeld klimaatadaptatie of landbouwtransitie). Bij EVZ De boomkikker zien wij dat het ruimtelijke instrumentarium kansen biedt om uit de vrijblijvendheid te komen en de natuuropgave op de lange termijn te verankeren in beleid.

Instrument: Gebiedsbegrenzings middels ruimtelijke ordening

Voor de realisatie van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones is ruimtelijke planvorming en -ordering een vereiste; het gaat immers om fysieke oplossingen (zoals vernatten, vergroenen en het terugdringen van controversieel landgebruik). Deze oplossingen moeten een plek krijgen in gemeentelijke bestemmingsplannen en provinciale omgevingsvisies en -verordeningen. Bij de planologische verankering gaat het vaak om het vaststellen van de precieze contouren van het gebied waar natuurmaatregelen nodig zijn, dat wil zeggen: het gebied waarbinnen overheden en niet-overheden in overleg met elkaar plannen en afspraken maken, uitzonderingsregels vaststellen of bepaalde typen landgebruik uitsluiten, zoals in de casus EVZ De boomkikker in Noord-Brabant. In de casussen worden deze gebieden op de volgende manieren gedemarkeerd: via landgebruik en (grond)eigenaarschap (provinciale bermen, dijken, vaarten, agrarisch gebied) en via op de kaart getekende 'zoekgebieden' (overgangsgebieden Winterswijk/Gelderland; EVZ's Noord-Brabant). Zoekgebieden zijn een planologisch instrument om op een kaart aan te wijzen waar bepaalde functies prioriteit hebben (of juist uitgesloten zijn). Hiermee zijn zoekgebieden een mogelijkheid om concrete natuurmaatregelen geografisch nader af te bakenen. Omdat het zoekgebieden zijn, hebben de gebiedsbegrenzings een tijdelijke status. Binnen de grenzen moet nader onderzocht worden welke doelen en acties waar van toepassing zijn. Als de plannen verder gerijpt zijn kan uit een zoekgebied een 'uitsluitings'gebied komen; een gebied waar bepaalde functies uitgesloten zijn. De EVZ in Noord-Brabant is hiervan een goed voorbeeld.

Uit de analyse van de drie casussen blijkt dat het instrument 'zoekgebieden' essentieel is voor de samenwerkingsprocessen in Gelderland en Noord-Brabant. De gebiedsafbakeningen bepalen welke partijen toegang hebben tot het besluitvormingsproces rondom natuurmaatregelen. Een ruime afbakening (zoals de zoekgebieden in Winterswijk) betekent over het algemeen een veel complexere actoren-arena dan in het geval van een strakke afbakening (bijvoorbeeld EVZ De boomkikker). Respondenten uit Noord-Brabant en Gelderland geven bovendien aan dat flexibiliteit een belangrijke rol speelt bij het opnemen van zoekgebieden in het omgevingswettelijke instrumentarium van de provincie. Het is belangrijk dat de contouren aangepast en uitgebreid kunnen worden. Een voorbeeld is de casus van de boomkikker; door flexibel om te gaan met het uitgangspunt dat een ecologische verbindingzone een gemiddelde breedte heeft van circa 25 m en het gebruik van niet-agrarische grond, heeft men bijna de hele verbindingzone kunnen realiseren. Daarnaast kunnen de gemoederen van burgers en ondernemers hoog oplopen als een zoekgebied te gedetailleerd op de kaart wordt gezet. Het is dan volgens respondenten belangrijk om ruime gebieden aan te wijzen en te communiceren dat het om gebieden gaat waar *onderzocht* wordt of er maatregelen genomen kunnen worden.

De casussen laten zien dat een zekere mate van flexibiliteit in de begrenzing de kans vergroot dat ecologische verbindingzones en overgangsgebieden worden gerealiseerd en dat de realisatie wordt versneld. Het is een overweging om bijvoorbeeld het initiële zoekgebied voor een zone of gebied breder te maken dan een vooraf bepaalde ruimtelijke grens. Dit maakt het makkelijker om de 'puzzel' in elkaar te passen en beter in te spelen op kansen die zich in het gebied voordoen. Denk hierbij niet alleen aan grond die door verkoop beschikbaar komt, maar ook aan grond die partijen in eigendom hebben maar beschikbaar stellen voor natuur(maatregelen). De hier onderzochte zoekgebieden hebben een instrumentele waarde voor

kennisontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid. Zoekgebieden hebben geen wettelijke status, maar worden wel als voorloper gezien van planologisch bestemde uitzonderingsgebieden.

Instrument: Samenwerkingsovereenkomsten

Een laatste categorie zijn formele afspraken tussen partijen, die vastgelegd worden via samenwerkingsovereenkomsten. Deze overeenkomsten krijgen echter pas een institutionele betekenis als deze op langere termijn verankerd worden in 'praktijken': vastgelegde procedures, taakverdelingen en overlegstructuren die in de loop der tijd als vanzelfsprekend worden ervaren. We zien bij de realisatie van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones dat er diverse overeenkomsten gesloten worden tussen samenwerkende overheden (bijvoorbeeld de eerder besproken intentieovereenkomst om als gelijkwaardige partners samen te werken in het gebiedsproces Winterswijk) en tussen overheden en niet-overheden (samenwerkingsovereenkomsten met maatschappelijke spelers en agrariërs in de casussen De boomkikker en de Groene Draad). Het maken van afspraken betekent echter niet dat deze op termijn worden nageleefd als breed gedeelde praktijken. Een voorbeeld is het project Vogelweg/de Groene Draad in Flevoland, waar het reguliere overleg tussen uitvoerende partijen in de samenwerkingsovereenkomst in de praktijk niet tot stand komt. Ook in Winterswijk moet nog blijken of de intentie om als één overheid samen te werken praktisch tot stand komt. Niettemin zijn samenwerkingsovereenkomsten een belangrijk instrument om de samenwerking voor elkaar te krijgen en om in beleidsnetwerken een eerste stap te maken naar een geïnstitutionaliseerde (en minder vrijblijvende) manier van samenwerking.

Ook de hulpbronnen waarover betrokkenen bij groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden beschikken verschillen en bieden diverse mogelijkheden om met beleidsinstrumenten op in te spelen. De onderzochte casussen zijn geanalyseerd vanuit vier essentiële hulpbronnen: geld, grond, arbeid(skracht) en kennis. De bevindingen zijn als volgt.

Geld

Geld is volgens respondenten cruciaal, omdat natuurdoelen zonder overheidssubsidie niet van de grond komen. In de casussen hebben zowel provincies als Rijk de rol van financiers; via provinciale subsidieregelingen (EVZ De boomkikker en Vogelweg/de Groene Draad) en via Specifieke Uitkeringsregelingen (SPUK's) en later mogelijk via het Transitiefonds voor NPLG (Winterswijk). Ook andere bestuurslagen dragen bij in de vorm van cofinanciering (gemeenten, waterschappen). Geld wordt niet alleen ingezet om de kosten te dragen voor beheersmaatregelen of monitoring, maar brengt de financier (de provincie of het Rijk) in de positie om voorwaarden te stellen. In het project Vogelweg bijvoorbeeld, stelt de provincie Flevoland subsidie beschikbaar onder de voorwaarde dat de initiatiefnemers een verdienmodel ontwikkelen. De taakopvatting is die van een *trade-off*: de provincie stelt tijdelijk geld beschikbaar, maar op de lange termijn moeten natuurmaatregelen zonder overheidssteun uitgevoerd worden.

Of de aanname dat initiatiefnemers na de subsidieperiode voldoende middelen hebben om de beoogde natuurwinst te realiseren ook juist is, valt nog te bezien. In Winterswijk komen in verband met de beschikbaarheid en verdeling van overheidsgeld andere knelpunten op; hier geven respondenten aan dat de standaardmanieren van rijksfinanciering (zoals SPUK's) niet goed aansluiten bij de gewenste flexibiliteit in het omgaan met natuurdoelen op gebiedsniveau. Er bestaat de vrees dat de financieringsvoorwaarden de gebiedsprocessen te veel in een korset dwingen, waardoor het moeilijk wordt een alternatieve weg in te slaan bij het implementeren van natuurdoelstellingen.

Grond

Een tweede essentiële hulpbron is de beschikbaarheid van grond. Grondaankoop en -mobiliteit is bepalend voor wat gerealiseerd kan worden. Grondeigendom is daarom voor provincies een belangrijke factor voor deelname aan uitvoerende netwerken en aan het (bestuurlijk) overleg over gebiedsopgaven. Een voorbeeld hiervan is het ecologisch beheer van provinciale bermen door de provincie Flevoland (Groene Draad). In de onderzochte casussen brengen (naast provincies) ook waterschappen en gemeenten eigen grond in. Ook rijksoverheidsorganisaties zoals Staatsbosbeheer zijn belangrijke beheerders van grond. Naast overheden hebben maatschappelijke of particuliere actoren regelmatig grond in bezit; bijvoorbeeld de agrarische sector in de casus Winterswijk, het Flevo-landschap in de casus Groene Draad en Toxandria in casus EVZ De boomkikker. Bij groenblauwe dooradering is pacht toegepast; bij EVZ is er geen sprake van agrarisch

medegebruik. Bij overgangsgebieden kunnen gronden worden opgekocht van boeren of blijven boeren eigenaar en wordt hen gevraagd om bedrijfsverandering door te voeren: duurzaam, natuurinclusief, kringlooplandbouw. Bij de EVZ De boomkikker wordt alle grond aangekocht en omgevormd. De casus heeft bewust de agrarische grond omzeild. De algemene conclusie bij de EVZ De boomkikker is dat geprobeerd is om landbouw te laten voortbestaan. Er is uiteindelijk vooral grond van gemeenten ingezet in plaats van landbouwgrond. Flexibele begrenzing vergemakkelijkt dit proces (les 2).

Arbeid en kennis

De derde categorie van belangrijke hulpbronnen zijn arbeid (de beschikbare capaciteit voor samenwerking) en kennis (ofwel specialistische kennis die vereist is om natuurmaatregelen te realiseren). Het beschikbaar stellen van arbeid kan bijvoorbeeld in de vorm van een project- en uitvoeringsorganisatie, zoals het gezamenlijke trekkerschap van de gemeente Breda en het waterschap Brabantse Delta (in het geval van casus EVZ De boomkikker). Arbeidskracht, door respondenten vaak aangegeven in de vorm van 'tijdinzet', is bovendien een voorwaarde om integraal in gebieden aan de slag te gaan; het integreren van natuurdoelen en andere opgaven kost (werk)tijd. Kennis is van belang, omdat samenwerkende partijen niet altijd direct een oplossing paraat hebben die (in hun ogen) voldoende bijdraagt aan natuurdoelen. In de casus Winterswijk is kennisontwikkeling voor de provincie Gelderland een belangrijke bouwsteen om met gebiedspartners in gesprek te gaan over natuurdoelen. Zo zijn er studies verricht naar aanvullende natuurmaatregelen, de toekomst van de landbouw en droogtebestrijding.

Omtrent kennis blijft er ook spanning tussen deskundigheid en betrokkenheid vanuit belangen. Kennis over natuur wordt soms bij externe bureaus opgehaald, maar die kennis wordt niet altijd gedragen. De kennislacune is groot bij het overgangsgebied Winterswijk; bij EVZ was er vooral ecologische kennis over de boomkikker en de inrichting van een poel (die kennis is er wel, maar is heel specialistisch). Particulieren, die hun tuin willen inrichten, worden niet echt serieus genomen omdat zij niet over ecologische kennis beschikken. Bij de Groene Draad was niet duidelijk welke kennis nodig is: dat hangt af of iets ecologisch genoeg is of niet. Steek je in vanuit wensen van de provincie of TBO's of vanuit boeren? Boeren experimenteren met een verdienmodel: kennisgebrek inhalen met experimenten. Een verdienmodel vinden kan lang duren als men zelf gaat experimenteren, wellicht kan de provincie hiervoor een actie op touw zetten.

2. Wat zijn de ervaringen en resultaten rondom het realiseren van de doelen van het Natuurpact via beleidsstrategieën buiten het NNN?

Wanneer wij de casussen vergelijken, wordt bevestigd dat doelen en opgaven niet al vaststaan. Hier is immers een gebiedsgericht proces voor nodig, waarin wordt bepaald hoeveel prioriteit natuur krijgt en hoeveel ruimte er aan andere functies of doelen in een gebied wordt gegeven. Ook binnen gebieden kunnen opvattingen van betrokkenen verschillen in hoeverre natuur centraal dient te staan, dan wel een integrale aanpak de voorkeur heeft. Wanneer wij naar de inhoudelijke discourses kijken, dan valt op dat bij de EVZ De boomkikker er eigenlijk één narratief is, bij de groenblauwe dooradering is er een verhaal over experimenteren en leren (daarbinnen werkt ieder op zijn eigen manier). Er is bij de Vogelweg, als casus van groenblauwe dooradering, geen gedeeld verhaal over landbouw/natuur. Provincies en boeren vertellen verschillende verhalen over natuur en de te behalen kwaliteit. De discourses lopen uiteen bij de vraag wanneer natuurkwaliteit goed genoeg is en hoe dit valt te monitoren. Is het doel perfectie of is iedere verbetering goed genoeg? Ook bij Winterswijk was er geen gedeeld verhaal over landbouw en natuur. In het gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk is er sprake van een opvatting van natuuropgaven als (onderhandelings)uitkomst van de integrale afweging van de gewenste maatregelen voor alle opgaven in het gebied. Plannen met de focus alleen op natuur voor overgangsgebieden staan haaks op plannen met aandacht voor andere opgaven en doelen.

Ook de provincie Flevoland hanteert met de Groene Draad bij de casus Vogelweg een losse definitie van natuuropgaven, een definitie die meer aansluit op 'elk beetje telt' en voortkomt uit de afweging tussen winst voor natuur, maatschappelijke betrokkenheid en kosten. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich de gebiedscasus EVZ De boomkikker. In deze casus staan de ambities van het Natuurpact op de voorgrond; het gebied is dienend aan het herstel van biodiversiteit (met name voor de boomkikker, maar ook voor

andere diersoorten). Verbinden van natuur en economie is geen primair doel en agrarisch medegebruik is sterk beperkt.

Overigens zijn deze verschillen tussen de casussen verklaarbaar vanuit de verschillende typen beleids-categorieën en de daaruit afgeleide sturingsstijlen. De provincies Flevoland en Gelderland ambiëren een integrale aanpak en samenwerking, terwijl de provincie Noord-Brabant voor een meer restrictieve aanpak kiest, ingegeven door de doelen van een ecologische verbindingzone.

De provincies Gelderland en Flevoland zoeken naar een gezamenlijke en passende werkvorm tussen partijen bij het vaststellen van strategische stappen om 'meetbare' natuurdoelen te bereiken. Om tot goede samenwerking in gebiedsprocessen te komen is een proces van 'leren en doen' noodzakelijk. In Winterswijk experimenteren Rijk, provincie, gemeente en waterschap daarbij met nieuwe samenwerkingsarrangementen om als gelijkwaardige partners op te trekken in het gebiedsproces. Ook de provincie Flevoland experimenteert met partnerschappen binnen het beleid voor de Groene Draad, maar minder vanuit het idee van een samenwerkende overheid. In het project Vogelweg verkent de provincie nieuwe werkvormen om initiatieven uit de samenleving actief te betrekken bij de uitvoering van de Groene Draad. De provincie Noord-Brabant daarentegen staat meer op afstand van het lokale samenwerkingsverband; zij speelt een rol als subsidieverstrekker en wil vanuit restrictief beleid voorkomen dat potentiële gebieden voor een ecologische verbindingzone worden volgebouwd.

3. Wat is de rol van de provincie en andere betrokken actoren en hoe is samengewerkt als provincie met andere overheden en private partijen?

Provincies stellen beleidsstrategieën op voor het realiseren van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones. De inhoudelijke en sturingscomplexiteit van de opgaven is het grootst bij overgangsgebieden, daarna bij ecologische verbindingzones en het minst bij groenblauwe dooradering. Dit komt ook omdat er bij overgangsgebieden vaak sprake is van betrokkenheid van veel grondeigenaren en vanwege de opgaven van verschillende overheden en maatschappelijke regionale partners. In die beleidsstrategieën is samenwerking zeer belangrijk, omdat provincies afhankelijk zijn van andere partijen voor het realiseren van natuur buiten het NNN. Over de interbestuurlijke samenwerking is een afzonderlijk achtergrondrapport geschreven (Van den Berg et al. 2023). Daarin is nog eens benadrukt dat de samenwerking vaak een experimenteel en lerend karakter heeft. Er zijn tussen en binnen provincies vaak grote verschillen in termen van problemen en vraagstellingen in regio's (bijvoorbeeld stikstofgevoelige natuur, ruimte aan natuur geven in landelijk gebied, vernatting in verband met klimaatadaptatie et cetera), zodat ook inhoudelijk wordt geëxperimenteerd met gebiedsprocessen. De beleidsstrategieën hebben daarmee zowel inhoudelijk als procesmatig het karakter van 'gebiedsgericht werken' (Boonstra en Kuindersma 2008); in regionale samenwerking komt inhoudelijk beleid tot stand. Typerend is verder dat naast inhoudelijke beleidsdoelen ook maatschappelijke betrokkenheid en een goed samenwerkingsproces provinciaal beleidsdoel op zich zijn geworden en als een resultaat worden gezien van goed natuurbeleid.

De provincie Flevoland heeft met haar Groene Draad een basis gelegd voor samenwerking met gemeenten en waterschap, alsook met initiatieven uit de samenleving, bijvoorbeeld agrariërs of burgers. Coalitievorming vindt plaats op eigen initiatief vanuit de samenleving. De provincie heeft zowel een actieve als passieve rol, die van uitvoerder en van bemiddelaar. Als uitvoerende partij zorgt de provincie voor een ecologisch beheer van provinciale bermen, waardoor groenblauwe verbindingen ontstaan tussen bebouwd en onbebouwd gebied. Andere overheidsinstanties en private partijen vullen aan met projecten, zoals bijvoorbeeld de Vogelweg. Bij de Vogelweg vormen agrariërs en het Flevo-landschap een coalitie in het nemen van natuurmaatregelen en de provincie schuift aan als bemiddelaar tussen de twee partijen.

De provincie Noord-Brabant heeft bij de EVZ De boomkikker de rol van subsidieverstrekker. In deze gebieds-casus werken zeven partijen samen: drie gemeenten (Gilze en Rijen, Breda en Alphen-Chaam), het waterschap Brabantse Delta en drie partijen die grond inbrengen (Staatsbosbeheer, Toxandria en Rijksvastgoedbedrijf/Defensie). Het trekkerschap van het project ligt bij het waterschap en de gemeente Breda. De provincie Noord-Brabant is beperkt betrokken en heeft (volgens respondenten) vertrouwen in het

lokale samenwerkingsverband. De contacten met de provincie over de subsidie verlopen via het waterschap Brabantse Delta.

In Winterswijk is de gewenste verhouding tussen de provincie en medeoverheden die van 'gelijkwaardige partners'. Het ministerie van LNV is nauw betrokken als adviseur in de besluitvorming en als partner, door bijvoorbeeld contacten te leggen met andere ministeries. Het zogenaamde gebiedsteam vormt het hart van de samenwerking. Het gebiedsteam bestaat uit de gemeente Winterswijk, het waterschap, de provincie, het ministerie van LNV en diverse andere belanghebbenden, met name vertegenwoordigers van de agrarische sector. In het gebiedsteam vindt de inhoudelijke discussie over de te maken belangenafweging plaats. Vervolgens verzorgt dit gebiedsteam de voorstellen voor de 'bestuurlijke gebiedstafel'; een bestuurlijk overleg tussen de vier overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemersverenigingen.

Wanneer we de casussen vergelijken zien we dat er verschillende overwegingen zijn achter het aangaan van coalities. Bij de casus Groene Draad/Flevoland is er beperkt budget voor natuur en wordt de uitvoering neergelegd bij initiatieven van 'onderaf'. In Gelderland en Noord-Brabant is er een krachtige rol weggelegd voor waterschappen en gemeenten, zij zijn 'partners' (Winterswijk) en zelfs 'trekkers' (EVZ De boomkikker) van gebiedsprocessen. De casus Winterswijk laat zien dat het beleid voor biodiversiteit buiten het NNN niet meer volledig bij provincies ligt (en bij partners in gebiedsprocessen). In Winterswijk leidt dit tot een nieuwe setting waarbij het ministerie van LNV nauw betrokken is in het gebiedsproces en hier optreedt als bestuurlijk partner (gelegitimeerd door het Programma Natuur en het nog vast te stellen NPLG).

4. *Welke handelingsopties hebben provincies en het Rijk om beleidsstrategieën buiten het NNN (groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden) effectiever en efficiënter te laten zijn?*

Er zijn twee opties om de herontwikkeling van groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden te versnellen, die vandaag de dag nog niet vaak worden ingezet. De eerste optie is volledige compensatie met verplichte onteigening, maar dit gaat vaak gepaard met hoge kosten en rechtszaken omdat verbindingzones en overgangsgebieden vaak gepland zijn op landbouwgrond. De tweede optie is het vinden van alternatieve grond (zie les 2). Naast ecologische argumenten moet bij deze keuze ook rekening worden gehouden met tijd en financiële aspecten. Het op een kaart weergeven van groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones of overgangsgebieden heeft een aantal voordelen. Ten eerste kunnen ze beschermd worden tegen ongewenste ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld bebouwing of aanleg van infrastructuur. Bovendien kan de zone worden gebruikt als rechtvaardiging om bijvoorbeeld extra beleidsmaatregelen voor natuurbehoud in te voeren of om boeren te compenseren, waarbij dit niet wordt aangemerkt als staatssteun. Een nadeel is dat boeren worden benadeeld als hun landbouwgrond binnen de zone ligt. In dergelijke gevallen treedt planschade op en daalt de waarde van de grond dienovereenkomstig. De waarde van de grond is het kapitaal van de agrariër. Vanaf het moment dat ambtenaren ecologische verbindingzones op de kaart zetten, krijgen boeren problemen met banken omdat de continuïteit van de traditionele bedrijfsvoering vervalt. Boeren willen daarom dat groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones of overgangsgebieden het resultaat zijn van een dialoog met boeren in gebiedsprocessen en niet van 'vlekkenkaarten' die door ambtenaren zijn gemaakt.

Om ecologische verbindingzones te bereiken kunnen provincies alternatieve locaties voor verbindingzones aanwijzen en alternatieve mogelijkheden voor eerder vastgestelde ecologische verbindingzones onderzoeken. Voor overgangsgebieden verdient een aanpak met flexibele zoekgebieden de voorkeur. Dit proces moet goed worden gecommuniceerd met belanghebbenden en wanneer maatregelen worden overeengekomen in een beperkt overgangsgebied, moeten de verschillende belangen worden afgewogen. Er is een bonussysteem nodig om het succes van bredere zoekgebieden te garanderen. Momenteel kent het natuurbeschermingsbeleid een malus-, maar geen bonussysteem; boeren dragen de lasten maar niet de lusten. Uiteindelijk worden sociale diensten niet gecompenseerd of blijven ze zeer beperkt in omvang. Bij het bepalen van de uiteindelijke grenzen van de overgangszone is het uitgangspunt dat de lokale maatregelen bijdragen aan de milieucondities van het Natura 2000-gebied en de omgeving. Overigens worden overgangszones niet altijd begrensd. De provincie Drenthe doet dat bijvoorbeeld bewust niet en beschouwt de hele provincie als één groot overgangsgebied.

Handelingsopties voor overgangsgebieden in het bijzonder

Handelingsopties voor overgangsgebieden zijn nog enigszins onduidelijk omdat niet helder is hoe de doelen voor overgangsgebieden vanuit het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur enerzijds en het NPLG anderzijds, zich tot elkaar verhouden.

Enerzijds kan een provincie doorgaan met de sectorale aanpak vanuit het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur en nagaan hoe die samenhangt met het NPLG, anderzijds kan het besluit zijn deze sectorale aanpak stop te zetten en op te laten gaan binnen de integrale aanpak van het NPLG. Beide strategieën zien wij momenteel terug, afhankelijk van hoe ver men al was gekomen met de sectorale aanpak vanuit het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur. Als een provincie daar al ver mee gevorderd is kan die sectorale aanpak worden doorgezet, zoals in de provincie Overijssel het geval was. Als een provincie hier minder ver mee gevorderd is, zoals bij Winterswijk, dan wordt de integrale aanpak vanuit het NPLG afgewacht.

Ook verwachtingsmanagement en tijdschema's zijn belangrijk. Het gaat erom landeigenaren in overgangsgebieden duidelijkheid en perspectief te bieden over wat er op de langere termijn nog mogelijk is en wat niet meer; vrijwilligheid mag niet leiden tot vrijblijvendheid.

Bij een integrale aanpak in overgangsgebieden is het belangrijk om alle doelen en opgaven in het gebiedsproces te concretiseren, maatregelen te ontwikkelen om deze te bereiken en een instrumentarium op te zetten om deze maatregelen integraal uit te kunnen voeren. Daartoe moet eerst worden vastgesteld wat en hoe overgangsgebieden kunnen bijdragen aan natuurherstel. Overgangsgebieden zijn in dit opzicht niet alleen agrarisch, maar hebben ook andere functies, zoals wonen en recreatie. Deze functies kunnen ook een impact hebben op de te realiseren natuurkwaliteit. Andere functies kunnen ook zijn het opvangen van recreatiedruk, het fungeren als overloopgebied voor hoogwater of begrazing door vee. De verwachte toekomstige ontwikkeling in het gebied moet in kaart worden gebracht om knelpunten en kansen voor belanghebbenden in het gebied te identificeren. Op deze manier wordt het beter mogelijk knelpunten te identificeren tussen verschillende beleidsdoelstellingen en tussen de doelstellingen en het ontwikkelingsperspectief van de overgangsgebieden. Dit kan leiden tot vertraging in de realisatie van natuurherstel in overgangsgebieden en een vertraging in de besteding van beschikbare middelen uit het Uitvoeringsprogramma Natuur.

Naast het begrijpen van de doelen, uitdagingen, maatregelen en de instrumentele 'gereedschapskist', is het belangrijk om aandacht te besteden aan sociale en culturele aspecten (bijvoorbeeld culturele waarden, identiteit en wereldbeeld). Daarom zal de focus ook liggen op de integrale benadering als sociale praktijk. De integrale benadering is dus niet alleen instrumenteel en technisch om doelen en middelen op elkaar af te stemmen, maar ook een echte sociale ontmoeting van de mensen die betrokken zijn in het veld, met ruimte voor dialoog en wederzijds begrip. Er kunnen lopende projecten zijn die niet hoeven te wachten op integrale regionale processen, of 'no regret'-maatregelen die al door de regio's zijn geformuleerd. Verder kan het faseren van gewenste ontwikkelingen, bijvoorbeeld in samenhang met bedrijfssluitingen vanwege het aflopen van vergunningen of door pensionering, ruimte bieden voor gewenste natuurinclusieve landbouw. Ideeën over landschapsgrond (een vorm van landbouwgrond waarbij permanent, juridisch geborgd en transparant vastgelegd, aanvullende eisen aan het agrarisch gebruik zijn gesteld. Hiermee is landschapsgrond een middel om doelen te realiseren op het gebied van stikstof, klimaat, water, bodem, landschap en natuur en bij te dragen aan de transitie van de landbouw. Compensatie voor de afnemende waarde van landbouwgrond is ook een interessante optie. De vraag die voorligt is of de doelen van de actoren in het regionale proces kans van slagen hebben. Dit is moeilijk wanneer de doelen eenzijdig zijn en regionale belanghebbenden alleen zeggenschap hebben over de manier waarop de doelen (die niet van hen zijn) worden gerealiseerd. Een evaluatie van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) heeft ook aangetoond dat een dergelijke spanning tussen beleidsdoelen en regionale aspiraties bestaat (Boonstra et al. 2014). Voor de inzet van de instrumenten is het nodig om de regeling in de praktijk te kennen voordat bijvoorbeeld de gesprekken met boeren in het betreffende gebied worden aangegaan. Als er in overgangsgebieden extra beperkingen nodig zijn, moeten er naast het huidige Agrarisch Natuurlijk Landschapsbeheer (ANLb) nieuwe subsidieregelingen worden overwogen. Daarnaast kan het gebruik van landschapsgrond met bijbehorende financiële middelen worden overwogen (zie hoofdstuk 5). Ruilverkaveling is een andere optie voor het herpositioneren van land, evenals grondbanken en WILG'en. De provincie Zeeland verandert in pilots eerst het grondgebruik van zijn

eigen grond door middel van pachtvoorwaarden. Pilots kunnen draagvlak creëren en zijn bedoeld om te verleiden. Aan de andere kant worden veel pilots niet opgeschaald. Bovendien moeten boeren keuzes maken voor de lange termijn (20-30 jaar), dus de te kiezen middelen moeten niet tijdelijk zijn. Aan de andere kant willen boeren misschien geen beslissende situatie; hun opvolgers willen wellicht een andere aanpak. Er wordt ook voorgesteld om voor elk overgangsgebied een natuurinclusiviteitsverhaal te ontwikkelen, met de nadruk op communicatie.

Literatuur

Hoofdstuk 1: Natuur buiten het Natuurnetwerk

Argyris, C. en D. Schön 1978. *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Berg, A. van den, D. van Doren en P. Nabielek 2023. *Interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Didde, R. 2023. *Een dikke onvoldoende voor waterkwaliteit*. Longread <https://www.wur.nl/nl/show-longread/een-dikke-onvoldoende-voor-waterkwaliteit.htm>. Wageningen: Wageningen World 3 I 2022.

Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os 2020. *Natuur en landbouw verbinden. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 176.

Gerritsen, A.L., R.A.M. Schrijver en C.M. Walther 2023. *Landbouw en natuur. Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

IPO en Ministerie van LNV 2020. *Uitvoeringsprogramma Natuur*. Den Haag.

Kamerstukken II, 33576 nr. 6, 2013. *Natuurbeleid*. 01-10-2013.

Kamphorst, D.A., C.M. Walther, M. Pleijte, I.E. Salverda, J. Frissel en E. de Wit-de Vries 2022. *Provinciale beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk voor het bevorderen van biodiversiteit*. WOT special 13. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu

Medema, W. J., A.E. Wals en J. Adamowski 2014. *Multi-loop social learning for sustainable land and water governance: Towards a research agenda on the potential of virtual learning platforms*. Wageningen: NJAS Wageningen Journal of Life Sciences (69): 23-38

Ministerie van LNV 1990. *Natuurbeleidsplan*. Den Haag.

Ministerie van LNV 2022 *Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035*. Den Haag: ministerie van LNV. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/19/programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering-2022-2035>.

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

PBL en WUR 2017. *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. PBL-publicatienummer 1769. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL en WUR 2020. *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL en WUR 2023. *Lessen uit 10 jaar Natuurpact. Derde lerende evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Provincie Gelderland 2003. *Groene connecties. Ecologische verbindingzones in Gelderland*. Ede: Veenman Drukkers.

Provincie Noord-Brabant, Brabants Landschap, Dienst Landelijk Gebied 2012. *Groene schakels. Ecologische verbindingzones. Voorbeeldenboek*.

RLI 2013. *Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Salverda, I.E. en M. Pleijte 2022. *Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur; Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 143.

Samen voor biodiversiteit 2022. *Aanvalsplan landschap. Realisatie van 10% groenblauwe dooradering*. Een dringend advies.

Sanders, M.E., H. Bredenoord, M. Kok en M. van Oorschoot 2020. *Nederlands natuurbeleid in internationale context. Voortgang realisatie natuur- en biodiversiteitsbeleid*. Den Haag: PBL.

Tagg, J. 2010. *The learning-paradigm campus: From single-to double-loop learning*. *New Directions for Teaching and Learning* (123): 51-61.

Hoofdstuk 2: Conceptueel kader

Arts, B.J.M. en J.P.M. van Tatenhove 2006. *Political Modernisation*. In Arts, B.J.M. en P. Leroy (red.). *Institutional dynamics in environmental governance* (pp.21-43). Dordrecht: Springer.

Arts, B.J.M., P. Leroy en J.P.M. van Tatenhove 2006. *Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change*. *Public organization review* (6): 93-106.

Berg, A. van den, D. van Doren en P. Nabielek 2023. *Interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Boezeman, D. F., J.D. Liefferink, en M.A. Wiering 2019. *De governance van de Kaderrichtlijn Water. Regionale verschillen en sturingsopties*. *Water governance*: 72-81.

Meijerink, S.V. & J.P.M. van Tatenhove, J (2007). H7 Milieubeleid als vraagstuk van institutionele (her)vorming. In Driessen & Leroy. *Milieubeleid. Analyse en perspectief*, Couthino, Bussum, pp. 185-210.

Tatenhove, J.P.M. van, B.J.M. Arts en P. Leroy (red.) 2000. *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht: Kluwer.

Wiering, M.A. en B.J.M. Arts 2006. *Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy?*. In Leuven, R.S.E.W., A.M.J. Ragas, A.J.M. Smits en G. van der Velde (red.). *Living Rivers: Trends and Challenges in Science and Management. Developments in Hydrobiology* (187): 327-338. Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-5367-3_22.

Hoofdstuk 3: Casus Groenblauwe dooradering: de Groene Draad

CLM 2022. *Agrobiodiversiteitsmonitor: Methode en Resultaten Flevoland 2022*. Gommer, R 2022. Presentatie 29 november 2022.

Omroep Flevoland 2021. *Verbetering biodiversiteit wordt langzaam zichtbaar*. 28 april 2021 20:54. <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/231981/verbetering-biodiversiteit-wordt-langzaam-zichtbaar>. Geraadpleegd 16 februari 2023.

Provincie Flevoland 2017. *Landbouw meerdere smaken*. Omgevingsvisie Flevoland straks.

Provincie Flevoland 2019. *Flevoland: Ruimte voor de toekomst*. Coalitieakkoord 2019–2023.

Provincie Flevoland 2021a. *Op weg naar een florerende natuur*.

Provincie Flevoland 2021b. *Visie & Beleid Actieplan Biodiversiteit*.

Stichting De Vogelier en het Flevo-landschap 2020. *Samenwerkingsovereenkomst – Vogelweg*.

Stichting De Vogelier, het Flevo-landschap en de provincie Flevoland 2022. *Tussenrapportage Vogelwegprojectjaar 2021*.

Univé 2021. *Nevenactiviteiten met een biodivers tintje*. <https://www.univedichtbij-activiteiten.nl/nevenactiviteiten-met-een-biodivers-tintje>. Geraadpleegd 16 februari 2023.

Waterschap Zuiderzeeland 2022. *Duurzame overs*. <https://www.zuiderzeeland.nl/duurzame-oever>. Geraadpleegd 16 februari 2023.

Hoofdstuk 4: Casus Ecologische Verbindingszone voor de boomkikker

BN De Stem 2022. *Boomkikker kan straks onbezorgd van Gilze naar Chaam springen met nieuwe route*. | bndestem.nl. <https://www.bndestem.nl/breda/boomkikker-kan-straks-onbezorgd-van-gilze-naar-chaam-springen-met-nieuwe-route~aeea7ce5>. Breda.

Bureau Zet 2017. *Evaluatie ecologische verbindingen en ontsnippering in Brabant*.

Provincie Noord-Brabant 2012. *Brabant Uitnodigend groen. Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022*

Provincie Noord-Brabant, Brabants Landschap, Dienst Landelijk Gebied 2012. *Groene schakels. Ecologische verbindingzones. Voorbeeldenboek*.

Provincie Noord-Brabant 2020. *Actualisatie omvang provinciale EVZ's en EVZ-opgave voor het GOB*. Memo van de gedeputeerde. 14 december 2020.
<https://noordbrabant.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/6a6461a1-0863-48b5-9366-fb17b18eeb53>.

Waterschap Brabantse Delta, Gemeente Gilze en Rijen, Golfclub Toxandria, Staatsbosbeheer, Rijksvastgoedbedrijf/Defensie, Gemeente Alphen-Chaam, Gemeente Breda 2016.
Samenwerkingsovereenkomst "EVZ boomkikker".

Waterschap Brabantse Delta, Gemeente Gilze en Rijen, Golfclub Toxandria, Staatsbosbeheer, Ministerie van Defensie, Gemeente Alphen-Chaam, Gemeente Breda 2017. *Robuuste ecologische structuur voor flora en fauna Molenschotse Heide en Chaamse Bosse*. Projectplan subsidieregeling Biodiversiteit en leefgebieden bedreigde soorten provincie Noord-Brabant ('Bio projectplan')

Websites

[https://www.brabant.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuur/ecologische-verbindingzones-\(evz\)](https://www.brabant.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuur/ecologische-verbindingzones-(evz))

https://www.brabant.nl/actueel/regelingen/cvdr311301_4

<https://www.brabant.nl/interimomgevingsverordening>

<http://www.groenontwikkelingsfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2018/10/2-32-Visie-EVZs-Gilzen-en-Rijen-Alphen-Chaam-en-Baarle-Nassau.pdf>

www.brabant.nl/evz

Hoofdstuk 5: Casus Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden bij Winterswijk

Arcadis 2021. *GMS Natuurmaatregelen Overgangsgebieden. Quick scan Winterswijk; een 1e verkenning*.

Gedeputeerde Staten van Provincie Gelderland 2022. *Perspectief voor vitaal Gelders landelijk gebied*. Statenbrief gericht aan Provinciale Staten, voorgelegd op 15 november 2022.

Ministeries van LNV, I&W en BZK 2022. *Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG*.

Provincie Gelderland 2021a. *Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025*.

Provincie Gelderland 2021b. *Hoofdopdracht Programmering GMS natuurmaatregelen in overgangsgebieden*.

Provincie Gelderland 2021c. *Kadernota Agrifood. Toekomst voor de Gelderse boer 2021-2030*.

Provincie Gelderland 2023. *Ontwerpbesluit Gelders Programma Landelijk gebied*.

Salverda I.E. en M. Pleijte 2022. *Verkenning provinciaal beleid voor overgangszones rondom natuur. Governance uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak*.

Stichting WCL (Waardevol Cultuurlandschap) Winterswijk, provincie Gelderland, Waterschap Rijn en IJssel en gemeente Winterswijk 2022. *Intentieovereenkomst Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk*.

Hoofdstuk 6: Conclusies, reflecties en handelingsopties

Berg, A. van den, D. van Doren en P. Nabielek 2023. *Interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

Boonstra, F.G., D.W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas 2014. *Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*. Alterra-rapport 2595. Wageningen: Alterra Wageningen University & Research.

Provincie Flevoland 2021. *Op weg naar een florerende natuur*.

Verantwoording

WOT-rapport: 165

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-044.02

WOT Natuur & Milieu hecht grote waarde aan de kwaliteit van eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard deel uit van het kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Irene Bouwma (WENR) en Arlette van den Berg (PBL). De werkwijze werd afgestemd met hen en in het projectleidersoverleg voor de derde Lerende Evaluatie Natuurpact.

De resultaten zijn becommentarieerd door respondenten van de casussen, door de begeleiders en door een wetenschappelijk reviewer.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Gereviewd door

functie: Onderzoeker

naam: Wiebren Kuindersma

datum: 24-2-2024

Akkoord Extern contactpersoon

functie: Onderzoeker

naam: Hiddo Huitzing

datum: 24-10-2024

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Irene Bouwma

datum: 17-12-2024

Bijlage 1 Structuur gebiedsprocessen Winterswijk

Gebiedsplan

In de eerste fase moet alle informatie voor het gebiedsplan beschikbaar zijn. Het is belangrijk deze informatie stap voor stap bij elkaar te brengen, te structureren, te analyseren en te integreren. In deze fase worden 'gebiedsateliers' georganiseerd om de verschillende bouwstenen inzichtelijk te krijgen en mogelijk aan te vullen. De voorlopige planning is om dit in april 2023 beschikbaar te hebben.

In de tweede fase worden weer gebiedsateliers georganiseerd. Het gaat om het vinden van gezamenlijke gebiedswaarden en -kwaliteiten, ontwerpprincipes, uitwerking van opgaven in gebiedsgerichte doelen en de vertaling ervan op een kaart. De gebiedsgerichte doelen worden vertaald in maatregelen. Ook bepalen we op hoofdlijnen het doelbereik, effecten, kosten en beheersaspecten. Duidelijk wordt waar structurerende keuzen tussen functies gemaakt moeten worden. Verder wordt onderzocht welke instrumenten en gebiedsgerichte regelingen nodig zijn om bepaalde doelen te bereiken. Dit wordt verwerkt in een conceptprogramma dat een samenspel kan zijn van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten tot meer generieke of gebiedsgerichte stimuleringskaders. Het conceptprogramma wordt besproken met belanghebbenden en de omgeving. Met deze mijlpaal wordt een concept-gebiedsvisie, kaart en uitvoeringsprogramma als tussenresultaat opgeleverd. De voorlopige planning is om dit in september 2023 beschikbaar te hebben.

De gebiedsanalyse, de gebiedsvisie, de kaart en het uitvoeringsprogramma worden gebundeld in een eerste ontwerp-gebiedsplan. Dan wordt ook bepaald welke planvorm van toepassing is. Indien dit aan de orde is, wordt een plan MER opgesteld, die met het ontwerp-gebiedsplan ter inzage wordt gelegd. De voorlopige planning is voorzien in december 2023.

Na verwerking van de zienswijzen wordt het gebiedsplan uiteindelijk vastgesteld door het (nog te bepalen) bevoegde gezag. Dit met instemming van de andere overheden en dan kan ook de samenwerkings-overeenkomst worden getekend. Daarin zijn afspraken over de verdere planuitwerking op onderdelen en de realisatie vastgelegd. Ook kan sprake zijn van een 'gebiedsdeal' waarin specifieke regelingen zijn afgesproken om gebiedsgericht en integraal doelen te kunnen realiseren. De beoogde planning hiervoor is voorjaar 2024.

Gebiedsdeals

Vervolgens zouden rond de zomer 2024, of eerder, een of meerdere gebiedsdeals gesloten kunnen worden volgens het NPLG en/of andere programma's of kaders. Dit kan worden gezien als een Winterswijkse aanbod om doelen te realiseren. Deze deals tussen overheden onderling en/of met private partijen en collectieven worden vastgelegd in overeenkomsten. De deals kunnen gaan over gebiedsspecifieke beleidsruimte en regelingen om een pakket aan maatregelen te realiseren, zowel over uitvoering als beheer. Het gebiedsplan geeft de onderbouwing van de deal en loopt parallel en in nauwe interactie met het planvormingstraject. Daarin wordt onderbouwd waar bestaande kaders wel of niet voldoen, gezien de specifieke Winterswijkse situatie. Verder wordt ook buiten de gemeentegrens gekeken.

Lopende projecten, die bijdragen aan de doelen en die passen binnen de uitgangspunten van de gebiedsaanpak, worden gestimuleerd en gefaciliteerd. Om te zorgen dat het team goed bereikbaar is voor vragen en initiatieven, initiëren de betrokken partijen bij de intentieovereenkomst een fysiek loket waar het team werkt. Daarnaast worden keukentafelgesprekken gevoerd met agrariërs. Daar waar gewenst en mogelijk willen de betrokkenen bij de intentieovereenkomst bedrijven ondersteunen, bijvoorbeeld met het opstellen van een bedrijfsplan, subsidies voor technische innovaties et cetera. Hieronder wordt weergegeven wie aan het gebiedsplan en de gebiedsdeals deelnemen en ook wordt weergegeven wat de taken, rollen en verantwoordelijkheden van verschillende organisaties zijn.

Gebiedsteam

Het gebiedsteam bestaat uit de volgende organisaties: WCL, Jong WCL, Ondernemersvereniging Buitengebied Winterswijk (OBW), agrarische ondernemers - onder andere vanuit LTO, VKA en VALA - Buurtschappen Samen Vooruit (BSV), Werkgroep NSW-landgoederen, Platform Natuur en Landschap, recreatieondernemers, OWIN, gemeente Winterswijk, waterschap Rijn en IJssel, provincie Gelderland en het ministerie van LNV. Het gebiedsteam bereidt besluiten voor de bestuurlijke gebiedstafel voor. Het gebiedsteam vormt het hart van de samenwerking. Hier worden (tussen)resultaten en eindconcepten voor de verschillende mijlpalen besproken en aangescherpt. In de aanloop daarnaartoe vindt hier het ontwerpproces plaats om de opgaven ruimtelijk te vertalen. In dit team vinden de inhoudelijke discussies en de discussie over de te maken belangenafweging plaats. Samenvattend bereidt het gebiedsteam voorstellen voor de 'bestuurlijke gebiedstafel' voor. Als in het gebiedsteam geen consensus wordt bereikt over het voorstel, worden de verschillen voorgelegd aan de bestuurlijke gebiedstafel.

Het gebiedsteam is bij de start van de gebiedsaanpak samengesteld uit een of meerdere vertegenwoordigers van relevante gebiedspartners, naast de overheden (medewerkers van gemeente, waterschap, provincie en het ministerie van LNV). De leden van het gebiedsteam vertegenwoordigen hier hun eigen achterban. De deelnemers mogen gevraagd en ongevraagd advies geven en agendapunten aandragen. Het gebiedsteam wordt voorgezeten door de projectmanager, die ervoor zorgt dat in de discussie alle belangen aan bod komen. Het kernteam (zie verder) verzorgt het secretariaat van het gebiedsteam en stelt de agenda op. Het gebiedsteam vergadert ongeveer één keer per maand.

Bestuurlijke gebiedstafel

De bestuurlijke gebiedstafel bestaat uit de volgende organisaties: WCL, agrarische ondernemers, Ondernemersvereniging Buitengebied Winterswijk (OBW), Platform Natuur en Landschap Oost Achterhoek, gemeente Winterswijk, waterschap Rijn en IJssel, provincie Gelderland en het ministerie van LNV.

De bestuurlijke gebiedstafel maakt keuzes en legt zo nodig besluiten voor aan het bestuur van de gemeente, het waterschap en de provincie. De tafel streeft naar consensus. Aan de bestuurlijke gebiedstafel zitten de gedeputeerde van de provincie, de wethouder van de gemeente, de heemraad van het waterschap, de vertegenwoordiger van het ministerie van LNV, de voorzitter van het WCL en de vertegenwoordigers van landbouw (LTO), natuur (Platform Natuur en Landschap) en economie en leefbaarheid (Ondernemersvereniging Buitengebied Winterswijk). Het ministerie van LNV is nauw betrokken als adviseur, ook om het proces te volgen en de verbinding te leggen met andere ministeries. Een onafhankelijke voorzitter geeft leiding aan het gesprek van de bestuurlijke gebiedstafel. In voorkomende gevallen bemiddelt hij bij dilemma's tussen (bestuurlijke) partners binnen en buiten de samenwerking. De bestuurlijke gebiedstafel vergadert ongeveer vier keer per jaar, afhankelijk van de verschillende mijlpalen. De agenda van de bestuurlijke gebiedstafel wordt zo veel mogelijk voorbesproken in het gebiedsteam. Alleen de besturen van de betrokken overheden kunnen de noodzakelijke formele besluiten nemen. De bestuurlijke gebiedstafel legt de besluiten voor aan de besturen van de gemeente, de provincie en het waterschap. Per besluit wordt beoordeeld welk van de overheden bevoegd is het besluit te nemen. Het streven - en de verwachting - is dat deze besturen de besluiten vaststellen conform het voorstel van de bestuurlijke gebiedstafel.

Kernteam

Het kernteam bestaat uit de volgende organisaties: gemeente Winterswijk, waterschap Rijn en IJssel en provincie Gelderland. Het kernteam ondersteunt het gebiedsteam en de bestuurlijke gebiedstafel zodat zij het juiste gesprek kunnen voeren. Het kernteam is er voor het managen van het proces zoals de verbinding tussen de inhoudelijke trajecten, de afstemming tussen de verschillende onderdelen van de werkorganisatie, het bewaken van de planning, het opstellen van voortgangsrapportages, het organiseren van het ontwerp- en participatieproces, het voorbereiden van de agenda's van het gebiedsteam en de bestuurlijke gebiedstafel en eventueel het verstrekken van opdrachten aan ingenieursbureaus en de begeleiding daarvan. Voor het kernteam leveren de overheden de mensen, ook specialistische functies, en werken als één overheid samen. Het geheel noemen we het projectteam. Het kernteam of het projectteam wordt voorgezeten door de projectmanager. Het kernteam vergadert wekelijks.

Opdrachtgeversoverleg

Het opdrachtgeversoverleg is samengesteld uit managers van gemeente, provincie en waterschap. Zij zorgen dat de projectorganisatie optimaal wordt gefaciliteerd, onder andere met financiële middelen en menskracht. Daarbij sturen ze ook op de reikwijdte, mijlpalen, voortgang enzovoort. De projectmanager bereidt het opdrachtgeversoverleg voor. Het opdrachtgeversoverleg wordt gepland voorafgaand aan elke bestuurlijke gebiedstafel.

Recent verschenen WOT-rapporten

150	Walther, C.M., D. Stomph en R.I. van Dam (2023). <i>Sociale impact van de landbouwtransitie.</i>
151	Brouwer, F., F.B.T. Assinck, T.T.L. Harkema, C. Teuling en D.J.J. Walvoort (2023). <i>Actualisatie van de bodemkaart in de gemeente Vijfheerenlanden; Herkartering van de verbreiding van veen.</i>
152	Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). <i>De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen.</i>
153	Walvoort D.J.J., P. Gerritsen, M. Knotters (2023). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in Flevoland; Actualisatie van een deel van het grondwater-spiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>
154	Aar, M.C.A. van, A. Jellema, F. Langers en D. van Doren (2023). <i>Provinciaal beleid voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie; Een inventarisatie van provinciale invullingen van de ambitie 'natuur en economie' uit het Natuurpact.</i>
155	Sanders, M.E., F. Langers, R. ter Harmsel, L.A.G. van Duijvendijk, W. Kuindersma (2023). <i>Methodevernieuwing voor ex-postbeleidsevaluatie natuurherstel; Casus 'geelbuikvuurpad' en 'grijze duinen'.</i>
156	Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders (2023). <i>Groen voor gezondheidspreventie: ervaringen in twee gemeenten; Een verkenning van sturingsmogelijkheden om het benutten van groen voor gezondheidspreventie te bevorderen.</i>
157	Eldik, Z.C.S. van & R.I. van Dam (2024). <i>Maatschappelijke visies op de toekomst van landbouw en natuur; Achtergrondrapport Landbouw-Natuurverkenning.</i>
158	Bouwma, I.M., M.J. Josemans, R. Pouwels, L.B. Sparrius, P. van Els, H. Sierdsema, G. Bos, C.A.M. van Swaay, L.G.J. van Bussel, J. Schild, P. Giesen, R. Michels & P.C. Roebeling (2024). <i>Het effect van natuurherstelmaatregelen op vaatplanten, dagvlinders en broedvogels; Een systematische literatuuranalyse en beoordeling van vier gebieden op basis van SNL-monitoring.</i>
159	Walther, C.M., D. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen (2024). <i>Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht.</i>
160	Gerritsen, A.L., R.A.M. Schrijver, C.M. Walther, H.J. Agricola. (2024). <i>Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen; Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken.</i>

161	Kamphorst, D.A., W. Nieuwenhuizen, P.P. Kuiper & F. Harleman (2024). <i>Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard; Inzicht in de werking en doorlooptijd van grondinstrumenten.</i>
162	Mattijssen, T.J.M., T.A. de Boer, R. Michels, D. van Wonderen (2024). <i>De inzet van burgers voor natuur en groen in Nederland; Een representatieve enquête onder groene vrijwilligers.</i>
163	Teuling, C., D.J.J. Walvoort, T.T.L. Harkema, G. Bakker, P.A. Gerritsen, M. de Keizer, H.L.E. de Groot, T.P. van Tol-Leenders (2024). <i>Basiskaarten en hydrofysische gegevens van het natuurlijke systeem: actualisatie in het stroomgebied van de Raam (waterschap Aa en Maas).</i>
164	Dam, R.I. van, W. de Haas, A.E. Buijs, Z.C.S. van Eldik, T.J.M. Mattijssen en J.L.M. Donders (2024). <i>Het spel der legitimiteiten; Sturingsmogelijkheden voor maatschappelijke legitimiteit van natuurbeleid.</i>
165	Pleijte, M., D.A. Kamphorst, I.E. Salverda, C.M. Walther, N. Nuesink (2024). <i>Provinciaal beleid voor biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk; Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact.</i>



Thema Periodieke Evaluatie Natuurbeleid

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

ISSN 1871-028X

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

