

Derde Lerende Evaluatie Natuurpact: reflectie en projectie voortgang ontwikkelingsopgaven natuur

Lessen voor de Derde Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN3)

P.C. Roebeling, R. Michels, N.B.P. Polman & H. Chouchane

| WOT-technical report 252



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



**Derde lerende evaluatie natuurfact: reflectie en projectie voortgang
ontwikkelingsopgaven natuur**

Dit WOt-technical report 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, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) 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-technical reports' 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, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Derde lerende evaluatie natuurpact: reflectie en projectie voortgang ontwikkelopgaven natuur

Lessen voor de Derde Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN3)

P.C. Roebeling^{1,2}, R. Michels¹, N.B.P. Polman¹ & H. Chouchane¹

1 Wageningen Economic Research

2 University of Aveiro, Aveiro, Portugal

BAPS-projectnummer WOT-04-010-034.78

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2023

WOT-technical report 252

aanvulling 2025

ISSN 2352-2739

DOI [10.18174/643314](https://doi.org/10.18174/643314)

Referaat

Roebeling, P.C., R. Michels, N.B.P. Polman, H. Chouchane (2023). *Derde lerende evaluatie natuurpact: Reflectie en projectie voortgang ontwikkelingsopgaven natuur; Lessen voor de Derde Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN3)*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 252.

In 2025 is er een aanvulling aan dit rapport toegevoegd (p.7). De overige tekst van het rapport is ongewijzigd.

Deze studie evalueert waarvoor NNN-middelen worden gebruikt en hoe toereikend deze zijn voor het bereiken van natuurdoelen. De aanpak is een combinatie van database-, statistische projectie- en documentanalyse alsmede interviews en workshops met provincies. Van 2013-2019 is in Nederland ~22% van de verwervingsmiddelen besteed en ~42% van de verwervingsopgave behaald alsmede ~33% van de inrichtingsmiddelen besteed en ~48% van de inrichtingsopgave behaald. Dit ritme is niet voldoende om de natuuropgaven in 2027 te realiseren. Over de periode 2013-2019 namen kosten voor verwerving (~6.900 €/ha/jr.) en inrichting (~6.400 €/ha/jr.) in Nederland toe. Als deze kosten gelijk blijven aan de normkosten, dan zijn er landelijk voldoende middelen (+1,8 miljard euro) om de natuuropgaven te behalen; als deze kosten stijgen volgens de trend, dan zijn er landelijk onvoldoende middelen (-870 miljoen euro) om deze natuuropgaven te behalen. Afhankelijk van de verwachte stijging in deze kosten hebben sommige provincies wel en andere provincies niet voldoende middelen om de natuuropgaven te realiseren. Het advies van de Taskforce Versnelling en provincies omvat maatregelen die versnellen van verwerving mogelijk maken alsmede druk op grondmarkten doet verminderen. Daarmee komt het tegemoet aan belemmeringen rond verwerving, maar in mindere mate aan belemmeringen rond inrichting.

Trefwoorden: natuurdoelen, voortgang; projectie, arealen, kosten, beschikbare middelen

Abstract

Third Reflexive Evaluation of the Nature Pact: Reflection and projection of progress towards nature targets: Lessons for the Third Reflexive Evaluation of the Nature Pact

This study evaluates how financial resources for the development of the national ecological network in the Netherlands are spent and whether these resources are sufficient to achieve the nature targets. The approach is a combination of database, statistical projection and document analyses, as well as interviews and workshops with provincial governments. From 2013 to 2019 approx. 22% of financial resources for land acquisition for the national ecological network was spent and approx. 42% of the land acquisition target was achieved. Similarly, approx. 33% of the financial resources for conversion to nature (landscape works followed by land management) were spent and approx. 48% of the conversion target was completed. This rate of progress is not sufficient to complete all the nature targets for 2027. Over the period 2013-2019, the costs of land acquisition across the country rose by approx. €6,900/ha/yr and the costs of conversion rose by approx. €6,400/ha/yr. If these costs remain the same as the standard cost, national funding will be sufficient (+1.8 billion euros) to achieve the nature targets; if the costs rise in line with the historical trend, national funding will be insufficient (-870 million euros) to achieve these nature targets. Depending on the expected increase in these costs, some provinces will have sufficient funds to achieve their nature targets, while others will not. The advice by the task force on accelerating the rate of progress towards the nature targets (*Taskforce Versnelling*) and the provinces, contains measures that facilitate a speeding up of land acquisition and reduce the pressures on land markets. The advice therefore meets the need to increase the rate of land acquisition, but only to a lesser extent meets the need to speed up the conversion of land to nature.

Foto omslag: Shutterstock

© 2023, 2025 **Wageningen Economic Research**
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag
Tel: (070) 335 83 30; e-mail: rolf.michels@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 rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/643314> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.
WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

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

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

De derde lerende evaluatie betreft een periode gekenmerkt door de COVID-19-pandemie, het stikstofvraagstuk en een krappe arbeidsmarkt. De COVID-19-pandemie leidt tot vernieuwde interesse voor natuur in Nederland, zowel in stedelijke als landelijke gebieden, maar laat ook zien dat de beschikbare natuur in Nederland beperkt is. Tegelijkertijd staat het stikstofvraagstuk centraal in het maatschappelijke en politieke debat, en laat zien dat de beschikbare ruimte voor natuur in Nederland omstreden is. De krapte op de arbeidsmarkt leidt tot een tekort aan arbeidskrachten in alle sectoren. Deze gebeurtenissen maken de uitvoering van het natuurbeleid uitdagend.

Dit rapport laat zien dat, ondanks deze uitdagingen, er vele stappen zijn gezet in de uitvoering van het Natuurpact, maar ook dat er nog een lange weg te gaan is. Versnelling in verwerving en inrichting van nieuwe natuur in Nederland is noodzakelijk om de gestelde natuurdoelen in 2027 te behalen; bovendien zijn hiervoor waarschijnlijk extra middelen nodig. Samen met de provincies zijn maatregelen geïdentificeerd om deze versnelling te faciliteren en, zo mogelijk, de kosten binnen de perken te houden.

Het Nederlandse natuurbeleid blijft de komende jaren sterk in beweging, met name als gevolg van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN), het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en, recentelijk, de EU Natuurherstelwet. Dit impliceert aanhoudende complexiteit in de bestuurlijke verhoudingen en de uitvoering van het Nederlandse natuurbeleid.

Ir. O. (Olaf) Hietbrink
Business Unit Manager Wageningen Economic Research
Wageningen University & Research

Aanvulling 2025: reflectie en projectie voortgang ontwikkelingsopgaven natuur

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) benaderde WUR en PBL begin 2025 om een nuancering aan te brengen in het rapport. Deze nuancering vloeit voort uit een verschil van inzicht bij het IPO, dat betoogde dat er in het Natuurpact niet 6 miljard, maar slechts 2,4 miljard beschikbaar was voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). In overleg is de onderstaande nuancering aangebracht.

De beschikbare middelen uit het Natuurpact voor het realiseren van het NNN moeten worden gezien als een bandbreedte tussen 2,4 miljard en 6 miljard euro. Deze ruime bandbreedte is het gevolg van beperkingen van de data: in de nationale data is het verschil tussen beheer en realisatie niet uitgesplitst en de provinciale data zijn slechts beperkt beschikbaar (van vier van de twaalf provincies). Door de beperkte beschikbaarheid van de data zijn aannames gedaan op basis van vervolgafspraken rondom het Natuurpact, waarbij de provincies de mogelijkheid hebben om middelen tussen beheer en realisatie te schuiven ('ontschotten')¹. Deze aannames waren voorafgaand aan de publicatie gedeeld met de provincies. Het IPO gaf onlangs aan dat elke provincie zijn eigen keuze maakt in de verdeling van de middelen over verwerving, inrichting en beheer, waardoor er in sommige provincies minder middelen beschikbaar zijn voor verwerving en inrichting.

In alle gevallen blijft echter de conclusie staan dat bij stijgende kosten ten opzichte van de normkosten er landelijk onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de natuuropgaven te behalen. Een nuancering op de conclusies is dat binnen de genoemde bandbreedte het ook zo kan zijn dat bij kosten gelijk aan de normkosten er landelijk onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor het behalen van de natuuropgaven.

¹ Met betrekking tot deze middelen heeft de Commissie Jansen II aanbevolen om "budgetten zoveel mogelijk te ontschotten en te voorkomen dat nieuwe schotten geplaatst worden" (2013: p.8).

Inhoud

Woord vooraf	5
Aanvulling 2025: reflectie en projectie voortgang ontwikkelingsopgaven natuur	7
Samenvatting	11
Summary	13
1 Inleiding	15
2 Methodes, data en aannames	17
3 Inventarisatie van voortgang in verwerving en inrichting	19
3.1 Verwerving	19
3.2 Inrichting	21
3.3 Discussie en conclusies	23
4 Inventarisatie van voortgang in bestedingen aan verwerving en inrichting	24
4.1 Verwerving	24
4.2 Inrichting	25
4.3 Discussie en conclusies	27
5 Kostenontwikkeling en -projectie	28
5.1 Verwerving	28
5.2 Inrichting	30
5.3 Discussie en conclusies	32
6 Overwegingen en reflecties	33
6.1 Belemmeringen	33
6.2 Kansen	34
6.3 Discussie en conclusies	35
7 Conclusies	36
7.1 Wat zijn NNN-middelen en waarvoor worden deze ingezet?	36
7.2 Zijn de beschikbare NNN-middelen toereikend?	36
7.3 Kansen en belemmeringen in behalen natuurdoelen?	37
7.4 Beperkingen	37
Literatuur	39
Verantwoording	41
Bijlage 1 Resultaten historische trendanalyse: verwerving	42
Bijlage 2 Resultaten historische trendanalyse: inrichting	44

Samenvatting

In het Natuurpact is afgesproken dat in de periode 2011-2027 de provincies minimaal 80.000 ha nieuwe natuur inrichten om het Natuurnetwerk Nederland (NNN) te realiseren, ter versterking en behoud van de natuur en biodiversiteit in Nederland en om de Natura-2000 doelen te realiseren. Inzicht in kosten en effectiviteit van natuurbeleid wordt belangrijk geacht, omdat het mogelijkheden creëert het maximale uit de beperkt beschikbare middelen te halen. In 2021 is de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN3) gestart, die in het teken staat van met name ex-postevaluatie van de huidige afspraken in het Natuurpact.

Op basis van kennisbehoeftes vanuit provincies is het hoofddoel van dit onderzoek evalueren waarvoor provinciale NNN-middelen worden gebruikt en hoe toereikend deze middelen zijn voor het bereiken van natuurdoelen. Specifieke onderzoeksvragen zijn:

1. Wat zijn NNN-middelen en waarvoor worden deze ingezet?
2. Zijn de beschikbare NNN-middelen toereikend om de vastgestelde natuurdoelen te behalen?
3. Wat zijn de kansen en belemmeringen in het behalen van natuurdoelen met beperkte middelen?

De gevolgde aanpak is een combinatie van database-, statistische projectie- en documentanalyse alsmede interviews en workshops met provincies. Gezien het lerende karakter van de Evaluatie, is er kennis opgebouwd samen met provincies en zijn vervolgens de resultaten van deze studie gedeeld, getoetst en besproken met provincies. Hiertoe is zo veel mogelijk gebouwd op data aangeleverd door provincies en zijn deze vervolgens getoetst en besproken in bilaterale bijeenkomsten en in een onlineworkshop met de provincies.

Deze studie evalueert waarvoor provinciale NNN-middelen worden gebruikt en hoe toereikend deze middelen zijn voor het bereiken van natuurdoelen. Gegeven de beperkingen m.b.t. beschikbare data, niet-gedifferentieerde data en aannames, moeten de resultaten worden gezien als indicatie die inzicht geeft in de mogelijke richting en omvang van de historische ontwikkeling in en toekomst projectie van kosten, middelen en haalbaarheid van de natuurdoelen.

Wat zijn en waarvoor worden NNN-middelen ingezet?

Over de periode 2013-2019 is in (heel) Nederland ongeveer 22% (585 miljoen euro) van de beschikbare verwervingsmiddelen besteed (circa 2,7 miljard euro tot 2027) en ongeveer 42% van de verwervingsopgave behaald (49.383 ha in 2027). Dit ritme is niet voldoende om de verwervingsopgave in 2027 te realiseren. Vier van de twaalf provincies liggen op schema voor het realiseren van de verwervingsopgaven; voor de overige acht is versnelling in verwerving van gronden voor nieuwe natuur noodzakelijk om de verwervingsopgaven te behalen.

Over diezelfde periode (2013-2019) is in (heel) Nederland ongeveer 33% (ruim 1 miljard euro) van de beschikbare inrichtingsmiddelen besteed (circa 3,3 miljard euro tot 2027) en ongeveer 48% van de inrichtingsopgave behaald (86.139 ha in 2027). Ook dit ritme is niet voldoende om de inrichtingsopgave in 2027 te realiseren. Vier van de twaalf provincies liggen op schema voor het realiseren van de inrichtingsopgaven; de overige acht moeten de inrichting van gronden voor nieuwe natuur versnellen om de inrichtingsopgaven te behalen.

Zijn de beschikbare NNN-middelen toereikend?

Over de periode 2013-2019 namen de kosten voor verwerving van gronden voor nieuwe natuur in (heel) Nederland toe met bijna 6.900 €/ha/jr. Als de verwervingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten, dan zijn er landelijk voldoende middelen (+240 miljoen euro) om de verwervingsopgave in 2027 te behalen; stijgen deze kosten echter volgens deze trend (tot boven de normkosten), dan zijn er landelijk onvoldoende middelen (-650 miljoen euro) om de verwervingsopgave te behalen. Er zijn verschillen tussen de provincies: sommige hebben ruim voldoende middelen om de verwervingsopgaven in 2027 te behalen, andere hebben (wellicht) onvoldoende middelen om de verwervingsopgaven te behalen als de verwervingskosten blijven stijgen.

Over de periode 2013-2019 namen de kosten voor inrichting van gronden voor nieuwe natuur in (heel) Nederland toe met bijna 6.400 €/ha/jr. Als de inrichtingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten, dan zijn er landelijk ruim voldoende middelen (+1,6 miljard euro) om de inrichtingsopgave in 2027 te behalen; stijgen deze kosten echter volgens deze trend (tot boven de normkosten), dan zijn er landelijk onvoldoende middelen (-220 miljoen euro) om de inrichtingsopgave te behalen. Sommige provincies hebben (wellicht) net voldoende middelen om de inrichtingsopgaven in 2027 te behalen als de inrichtingskosten blijven stijgen, andere hebben (wellicht) net voldoende middelen om de inrichtingsopgaven te behalen als de inrichtingskosten constant blijven.

Kansen en belemmeringen in behalen natuurdoelen?

Belemmeringen voor versnelling die geïdentificeerd zijn in de Lerende Evaluaties, de Taskforce Versnelling en door provincies, hebben direct of indirect invloed op de kosten en effectiviteit van natuurbeleid. Zo kunnen beperkt beschikbare ruilgronden, beperkte flexibiliteit in herbegrenzing, het opstapelen van opgaven en dwingende instrumenten leiden tot een stijging in verwervingskosten. Een tekort aan arbeidskracht, inflatie en versnippering kunnen met name leiden tot hogere inrichtingskosten.

Het advies van de Taskforce Versnelling en provincies omvat een groot aantal maatregelen die het versnellen van verwerving mogelijk maken, zoals herbegrenzen, ruilgronden inzetten, pachtinstrumenten, dwingende instrumenten, verbeteren positie op grondmarkt en afstemmen opgaven. Daarmee komt het advies tegemoet aan de noodzaak voor versnelling in verwerving, maar in mindere mate aan de noodzaak voor versnelling in inrichting van nieuwe natuur. Het advies van de Taskforce Versnelling en provincies omvat ook een groot aantal maatregelen die de druk op de grondmarkten beogen te verminderen, zoals herbegrenzen, ruilgronden inzetten, pachtinstrumenten en afstemmen opgaven. Daarmee komt het advies tegemoet aan de noodzaak om de stijging in verwervingskosten af te remmen, terwijl geen van de maatregelen tegemoet komt aan de noodzaak om de stijging in inrichtingskosten af te remmen.

Een aantal provincies is financieel niet in staat of politiek bereid om extra financiële middelen voor de uitvoering van het natuurbeleid te reserveren. Dankzij de Specifieke Uitkeringen (SPUK's) in het kader van het Uitvoeringsprogramma Natuur, die alleen besteed mogen worden ten bate van stikstofgevoelige natuur die onder de VHR valt, zijn er meer NNN-middelen beschikbaar om de verwerving en inrichting van natuur buiten Natura 2000-gebieden te versnellen. Bovendien geven verschillende provincies aan dat ze in toenemende mate gebruikmaken van alternatieve financieringsbronnen (bv. nationale en EU-projecten) voor met name de inrichting van nieuwe natuur.

Summary

In the Nature Pact, the provinces have agreed to convert at least 80,000 ha of land to new nature in the period 2011–2027 to complete the creation of the national ecological network (NEN), strengthen and conserve nature and biodiversity in the Netherlands, and realise the Natura 2000 objectives. It is considered important to have a clear picture of the costs and effectiveness of nature policy, because this makes it possible to get the maximum return from the limited resources available. The Third Reflexive Evaluation of the Nature Pact began in 2021, focusing on ex post evaluations of the current agreements in the Nature Pact.

Based on knowledge requirements of the provinces, the main aim of this study is to evaluate the use of provincial financial resources for the NEN and whether these are sufficient to achieve the nature targets. The specific research questions were:

1. What financial resources are available for developing the national ecological network and how are they being used?
2. Are the financial resources that are available for the development of the national ecological network sufficient to achieve the agreed nature targets?
3. What are the opportunities for and constraints to achieving the nature targets with limited resources?

The approach is a combination of database, statistical projection and document analyses as well as interviews and workshops with provincial governments. The reflexive nature of the evaluation means that knowledge is acquired together with the provinces during this process. The results of the study were also shared, assessed and discussed with the provinces. The study was, as much as possible, based on data supplied by the provinces, which were then assessed and discussed in bilateral meetings and in online workshops with the provinces.

This study evaluates how provincial resources for the development of the NEN are spent and whether these are sufficient to achieve the nature targets. Given the constraints of working with the data that is available, with undifferentiated data and with assumptions, the results should be rather seen as an indication of the direction and size of the historical trend in and projection of costs, financial resources and feasibility of nature targets.

What financial resources are available for developing the national ecological network and how are they being used?

During the period 2013–2019, about 22% (585 million euros) of the available financial means for land acquisition in the whole of the Netherlands were spent (approx. 2.7 billion euros to 2027) and about 42% of the land acquisition target was achieved (49,383 ha in 2027). This rate of progress is not sufficient to achieve the 2027 land acquisition target. Four of the 12 provinces are on course to achieve their land acquisition target; the remaining 8 provinces need to speed up their rate of land acquisition for conversion to new nature in order to achieve their targets.

During the period 2013–2019, about 33% (more than 1 billion euros) of the available financial resources for conversion to nature across the whole of the Netherlands were spent (approx. 3.3 billion euros to 2027) and about 48% of the conversion target was achieved (86,139 ha in 2027). Also this rate of progress is not sufficient to achieve the 2027 target for conversion to nature. Four of the 12 provinces are on course to achieve their conversion targets; the remaining 8 provinces need to speed up their rate of conversion to new nature in order to achieve their conversion targets.

Are the financial resources available for the national ecological network sufficient?

Over the period 2013–2019, the costs of acquiring land for new nature across the Netherlands as a whole increased by almost €6,900/ha/yr. If the land acquisition costs remain the same as the standard costs, national financial resources will be sufficient (+240 million euros) to achieve the 2027 land acquisition targets; however, if acquisition costs rise in line with the historical trend (rising above the standard costs),

national funding will be insufficient (-650 million euros) to achieve the land acquisition targets. However, there are differences between the provinces. Some provinces have more than enough financial resources to achieve their 2027 land acquisition targets; other provinces may have insufficient resources to achieve their land acquisition targets if the costs of acquiring land continue to increase.

Over the period 2013–2019 the costs of converting land to new nature across the Netherlands as a whole increased by almost €6,400/ha/yr. If the conversion costs remain the same as the standard costs, national financial means will be more than sufficient (+1.6 billion euros) to achieve the 2027 conversion target; if conversion costs rise in line with the historical trend (rising above the standard costs), national financial resources will be insufficient (-220 million euros) to achieve the conversion target. Some provinces may have just enough funds to meet the 2027 conversion target if the costs of conversion to nature continue to rise; other provinces may have just enough means to cover the costs of conversion to nature if the costs remain the same.

Opportunities for and constraints to achieving the nature targets

Constraints on speeding up progress that are identified in the Reflexive Evaluations, by the *Taskforce Versnelling* (task force on accelerating the rate of progress towards the nature targets) and the provincial governments have a direct or indirect influence on the costs and effectiveness of nature policy. For example, limited availability of land for exchange, limited flexibility in revising boundaries, multiple policy objectives for the same area and the use of coercive policy instruments can lead to an increase in the costs of land acquisition. A shortage of labour, inflation and fragmented land holdings for new nature can lead to higher land conversion costs.

The advice of the *Taskforce Versnelling* and the provinces contains a large number of measures that facilitate a speeding up of land acquisition, such as adjusting the boundaries of the NEN, land swaps, land lease instruments, use of coercive instruments, improving the portfolio of land holdings and policy coordination. The advice therefore meets the need to increase the rate of land acquisition, but only to a lesser extent meets the need to speed up the conversion of land to new nature. The advice of the *Taskforce Versnelling* and the province also contains a large number of measures that aim to reduce the pressures on the land market, such as adjusting the boundaries of the NEN, land swaps, land lease instruments and policy coordination. The advice therefore meets the need to curb the increase in the costs of land acquisition, but none of the measures meets the need to curb the increase in conversion costs.

Several provinces are not in a position financially, or not politically willing, to reserve additional financial resources for implementing nature policy. Thanks to the 'Specific Payments' (SPUKs) under the Nature Implementation Programme (*Uitvoeringsprogramma Natuur*), which are earmarked for nitrogen-sensitive habitats that fall under the Birds and Habitats Directives, more financial resources for the NEN remain available to speed up the acquisition and conversion of land for new nature outside Natura 2000 sites. Moreover, several provinces have indicated that they are increasingly making use of alternative sources of funding (e.g. national and EU projects) for the conversion of land to new nature in particular.

1 Inleiding

In het Natuurpact is afgesproken dat in de periode 2011-2027 de provincies minimaal 80.000 ha nieuwe natuur inrichten om het Natuurnetwerk Nederland (NNN) te realiseren, ter versterking en behoud van de natuur en biodiversiteit in Nederland conform de Natura-2000 doelen (EZ & IPO, 2013). Het PBL, de WUR en de VU evalueren het Natuurpact als een lerende evaluatie (LEN), waarbij onderzoekers en beleidspartijen de evaluatie al tijdens de ontwikkeling en uitvoering van beleid uitvoeren. Aanvullend op het Natuurpact krijgt intensivering van het natuurbeleid vorm in het Programma Natuur, waarvoor de komende tien jaar bijna 3 miljard euro is uitgetrokken (VNBL, 2021). Het Programma Natuur is uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma Natuur (UPN) voor de periode 2021-2030. Het UPN wordt uitgevoerd door het LNV (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), de provincies en natuurbeheerders. In het landelijk gebied maken provincies afspraken met stakeholders over maatregelen en middelen voor fase 1 (lopend tot 2023) en de voorbereiding van fase 2 (2023-2030). De middelen voor de eerste fase van het UPN zijn, via Specifieke Uitkeringen (SPUK's), verdeeld over de provincies naar rato van de hoeveelheid stikstofgevoelige natuur in de provincie.

Ook werken Rijk en provincies gezamenlijk aan Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en de agenda Natuurinclusief. Het ANLb is een subsidie voor agrarische collectieven van provincies, waterschappen en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), waarmee agrariërs de omgeving van dieren beschermen en verbeteren, werken aan de waterkwaliteit en bijdragen aan klimaatdoelen (EC, 2023). In de Agenda Natuurinclusief worden de ambities en kansen voor een natuurinclusieve samenleving in beeld gebracht, met versterkte aandacht voor de natuur in onze nabije omgeving en niet alleen in natuurgebieden (LNV, 2022).

In dit thema staat de relatie tussen kosten en effectiviteit van natuurbeleid centraal. Kosten en effectiviteit worden belangrijk geacht, omdat het mogelijkheden creëert het maximale uit de beperkt beschikbare middelen te halen. In de eerste Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN1) is gewerkt aan het in kaart brengen van de herkomst en beschikbaarheid van middelen voor natuurbeleid (PBL & WUR, 2017). In de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN2) zijn lessen en handelingsopties opgesteld die kunnen bijdragen aan de aanpak van natuurherstel en de stikstofproblematiek (PBL & WUR, 2020). Boonstra & Folkert (2022) hebben gewerkt aan methodeontwikkeling voor een ex-postevaluatie van de kosten-effectiviteit van het natuurbeleid, waarbij verschillende beleidsstrategieën zijn bekeken. In 2021 is de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN3) gestart, die met name ex-postevaluaties van de huidige afspraken in het Natuurpact met zich meebrengt.

In het vooronderzoek in 2021 zijn, op basis van documentenanalyse (LEN1; LEN2), de workshop-vraagarticulatie (d.d. 02-11-2021) en interviews met provincies² en Boerennatuur (november-december 2021), onder andere de volgende kosten en effectiviteit-gerelateerde kennisbehoeftes geïdentificeerd:

1. Scherper krijgen hoe NNN (Natuurnetwerk Nederland) en/of ANLb (Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer) middelen op effectiefste wijze te gebruiken, met inachtneming van verschillende natuurdoelen en -functies.
2. Kosten en effectiviteitsvragen die provincies interessant zouden vinden, zijn:
 - a. Vergelijking tussen verschillende typen natuur/leefgebieden en categorieën beheermaatregelen: Doel is om te analyseren of er verschillen zijn in kosteneffectiviteit van vergelijkbare beheermaatregelen per doelsoort/leefgebied in het NNN en/of ANLb.
 - b. Vergroting of verkleining van budget voor het NNN en/of ANLb: doel is om te analyseren of met extra budget voor het NNN en/of ANLb beoogde doelen behaald kunnen worden.
 - c. Vergelijking tussen provincies, beheerders en/of collectieven: doel is om te analyseren of er verschillen zijn in kosten en effectiviteit van vergelijkbare NNN- en/of ANLb-regelingen tussen provincies, beheerders en/of collectieven en, op deze manier, van elkaar te kunnen leren.

² Geïnterviewde provincies: Drenthe, Flevoland, Fryslân, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht.

-
3. Maatschappelijke baten van natuur en natuurkwaliteit, die als basis kunnen dienen voor het identificeren van verdienmodellen en het opzetten van marktmechanismen. Daarmee evolueert de vraag dus van een kosten- en effectiviteitsanalyse (welke maatregelen identificeert die een doel tegen zo laag mogelijke kosten kan bereiken) naar een maatschappelijke kosten-batenanalyse (die een inschatting geeft van de effecten van maatregelen op de algemene welvaart).

Ook gaven enkele provincies aan interesse te hebben in hoe kosteneffectief te monitoren alsmede hoe Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) beleid en maatregelen bijdragen aan het behalen van NNN-doelstellingen.

Op basis van bovengenoemde kennisbehoeftes, met name 2.b) en 2.c), is het hoofddoel van dit onderzoek evalueren waarvoor provinciale NNN-middelen worden gebruikt en hoe toereikend provinciale NNN-middelen zijn voor het bereiken van natuurdoelen. Specifieke onderzoeksvragen zijn:

1. Wat zijn NNN-middelen en waarvoor worden deze ingezet (aankoop; inrichting)?
2. Zijn de beschikbare NNN-middelen toereikend om de vastgestelde natuurdoelen te behalen (aankoop; inrichting)?
3. Wat zijn de kansen en belemmeringen in het behalen van natuurdoelen met beperkte middelen?

De te volgen aanpak is een combinatie van database-, statistische projectie- en documentanalyse en interviews en workshops met provincies. Gezien het karakter van deze Lerende Evaluatie, is de kennis opgebouwd samen met provincies en zijn vervolgens de resultaten van deze studie gedeeld, getoetst en besproken met provincies. Hiertoe is zo veel mogelijk gebouwd op data vanuit provincies en zijn deze vervolgens getoetst en besproken in bilaterale bijeenkomsten en in een onlineworkshop met de provincies.

Dit rapport is als volgt gestructureerd. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de methodes, data en aannames. Hoofdstuk 3 geeft een inventarisatie van de voortgang van en doelen voor verwerving en inrichting van nieuwe natuur in Nederland en de provincies, terwijl hoofdstuk 4 een overzicht geeft van de voortgang van en voorziene kosten voor verwerving en inrichting van nieuwe natuur in Nederland en de provincies. Hoofdstuk 5 analyseert de historische ontwikkelingen in en projecties voor de kosten van verwerving en inrichting van nieuwe natuur in Nederland en de provincies. Hoofdstuk 6 geeft een reflectie op geïdentificeerde belemmeringen en daaruit resulterende kansen voor het behalen van natuurdoelen met de beperkt beschikbare middelen. Tot slot geeft hoofdstuk 7 een overzicht van de belangrijkste conclusies en beperkingen van deze studie.

2 Methodes, data en aannames

De methode is een combinatie van database-, statistische projectie- en documentanalyse alsmede interviews en workshops met provincies. Kennis is opgebouwd samen met provincies en resultaten van deze studie zijn gedeeld, getoetst en besproken met provincies. Hiertoe is gebouwd op data vanuit vier provincies³ en zijn resultaten getoetst en besproken in bilaterale bijeenkomsten met vijf provincies⁴ (oktober-november 2022) en in een onlineworkshop met zes provincies⁵ (d.d. 10-11-2022).

Hoofdstuk 3 geeft een inventarisatie van de voortgang in (2011-2021) en doelen voor (2027) verwerving en inrichting van nieuwe natuur in Nederland en de provincies. Verwerving omvat gronden die zijn overgedragen aan een eindbeheerder, gronden die zijn aangekocht door een eindbeheerder, gronden waarvoor een subsidie is ontvangen voor een verandering van functie of gronden waarvoor een gebiedscontract is afgesloten (IPO, 2015). Data met betrekking tot:

- Hectaren verwerving van nieuwe natuur over de periode 2011-2021 zijn afkomstig uit de Voortgangsrapportages Natuur (VRN) No1 (IPO, 2015), No2 (IPO, 2017), No3 (IPO, 2017), No4 (IPO & LNV, 2018), No5 (IPO & LNV, 2019), No6 (IPO & LNV, 2020), No7 (IPO & LNV, 2021) en No8 (IPO & LNV, 2022). Let wel: in de Voortgangsrapportage No1 (IPO, 2015) zijn de verwervingstotalen over de periode 2011-2013 opgenomen; de gepresenteerde verwervingscijfers voor 2011-2013 zijn deze totaalcijfers, evenredig verdeeld over de periode 2011-2013.
- Verwervingsambities van de provincies tot 2027 die niet in de VRN vermeld staan, zijn gebaseerd op data afkomstig van de provincies (Drenthe, Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel), Provincie Flevoland (2012: p.4), Provincie Limburg (2016: p.23), Provincie Noord-Brabant (2022: p.1), Provincie Noord-Holland (2020: p.9), Provincie Utrecht (2016: p.22), Provincie Zeeland (2017: p.31) en Kuindersma et al. (2020: p.29, Zuid-Holland).

Inrichting omvat gebieden waarin, indien nodig, inrichtingsmaatregelen zijn uitgevoerd die noodzakelijk zijn voor de realisatie van het natuurdoel (IPO, 2015). Data met betrekking tot:

- Hectaren inrichting van nieuwe natuur over de periode 2011-2021 zijn afkomstig uit de Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8. Let wel: in de Voortgangsrapportage No1 (IPO, 2015) zijn de inrichtingstotalen over de periode 2011-2013 opgenomen; de gepresenteerde inrichtingscijfers voor 2011-2013 zijn deze totaalcijfers, evenredig verdeeld over de periode 2011-2013.
- Inrichtingsambities van de provincies tot 2027 zijn gebaseerd op de Voortgangsrapportage Natuur No8 (IPO & LNV, 2022: Bijlage 1).

Resultaten zijn getoetst en besproken in bilaterale bijeenkomsten met vijf provincies (oktober-november 2022: Fryslân, Gelderland, Groningen, Limburg en Overijssel).

Hoofdstuk 4 geeft een inventarisatie van de voortgang van (2013/2015-2019/2021) en voorziene (2027) kosten voor verwerving en inrichting van nieuwe natuur in Nederland en de provincies (Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel). Data met betrekking tot:

- Kosten voor verwerving van nieuwe natuur in (heel) Nederland over de periode 2013-2019 zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2021: rubriek 'Verwerving natuurterreinen') en betreffen de kosten voor de aanschaf van natuurterreinen door de overheid en particulieren. De kosten voor verwerving van nieuwe natuur in de provincies over de periode 2013/2015-2021 zijn afkomstig van de provincies Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel.⁶

³ Deelnemende provincies: Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel.

⁴ Deelnemende provincies: Fryslân, Gelderland, Groningen, Limburg en Overijssel.

⁵ Deelnemende provincies: Flevoland, Fryslân, Gelderland, Groningen, Noord-Holland en Utrecht.

⁶ Overige provincies zijn tevens benaderd, maar hebben geen data aangeleverd.

- Kosten voor inrichting van nieuwe natuur in (heel) Nederland over de periode 2013-2019 zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2022: rubriek 'Inrichting en beheer') en betreffen de kosten voor de inrichting en de instandhouding van de natuur door particuliere terreinbeheerders. Let wel: deze data behelzen dus tevens beheer- en herstellkosten (niet gedifferentieerd). De kosten voor inrichting van nieuwe natuur in de provincies over de periode 2013/2015-2021 zijn afkomstig van de provincies Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel.⁵
- Beschikbaar budget voor verwerving en inrichting in (heel) Nederland tot 2027, zijn afkomstig van PBL & WUR (2017: p.46). Daarbij wordt verondersteld (want niet gedifferentieerd) dat 45% van het budget beschikbaar is voor verwerving en 55% voor inrichting. Let wel: deze data behelzen tevens proces-, beheer- en herstellkosten (niet gedifferentieerd). Data met betrekking tot het beschikbare budget voor verwerving en inrichting in de provincies tot 2027, zijn gebaseerd op data afkomstig van de provincies Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel.⁵

Alle bedragen zijn nominaal. Resultaten zijn getoetst en besproken in bilaterale bijeenkomsten met vijf provincies (oktober-november 2022: Fryslân, Gelderland, Groningen, Limburg en Overijssel).

Hoofdstuk 5 analyseert de historische ontwikkelingen in en projecties voor de kosten van verwerving en inrichting van nieuwe natuur in Nederland en de provincies (Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel). De statistische projectieanalyse start met het berekenen van de verwervings-/inrichtingskostenkosten per jaar (in €/ha) over de historische periode, door per jaar de kosten voor verwerving/inrichting van nieuwe natuur te delen door de hectaren verwerving/inrichting van nieuwe natuur. De historische trend in deze verwervings-/inrichtingskostenkosten (in €/ha) over deze historische periode is vervolgens geschat op basis van lineaire regressie. De statistische projectie in verwervings-/inrichtingskostenkosten over de toekomstige periode is, uitgaand van de geschatte verwervings-/inrichtingskostenkosten in 2019/2021, gebaseerd op i) constante normkosten (ondergrens) en ii) volgens de historische trend stijgende kosten (bovengrens) voor verwerving/inrichting van nieuwe natuur. Let wel: normkosten voor verwerving/inrichting van nieuwe natuur omvatten geen proceskosten. Data met betrekking tot:

- Hectaren verwerving/inrichting van nieuwe natuur over de periode 2013-2019 zijn afkomstig uit de Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8.
- Verwervingsambities van de provincies tot 2027 zijn gebaseerd op data afkomstig van de provincies (Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel), Provincie Flevoland (2012), Provincie Limburg (2016), Provincie Noord-Brabant (2022), Provincie Noord-Holland (2020), Provincie Utrecht (2016), Provincie Zeeland (2017) en Kuindersma et al. (2020). Inrichtingsambities van de provincies tot 2027, zijn gebaseerd op de Voortgangsrapportage Natuur No8 (IPO & LNV, 2022).
- Kosten voor verwerving van nieuwe natuur in Nederland over de periode 2013-2019 zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2021: rubriek 'Verwerving natuurterreinen'). Kosten voor inrichting van nieuwe natuur in Nederland over de periode 2013-2019 zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2022: rubriek 'Inrichting en beheer'). De kosten voor verwerving en inrichting van nieuwe natuur in de provincies over de periode 2013/2015-2021 zijn afkomstig van de provincies Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel.⁵
- Beschikbaar budget voor verwerving en inrichting in (heel) Nederland tot 2027 zijn afkomstig van PBL & WUR (2017: p.46). Daarbij wordt verondersteld (want niet gedifferentieerd) dat 45% van het budget beschikbaar is voor verwerving en 55% voor inrichting. Data met betrekking tot het beschikbare budget voor verwerving en inrichting in de provincies tot 2027 zijn gebaseerd op data afkomstig van de provincies Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel.⁵

Alle bedragen zijn nominaal. Resultaten zijn getoetst en besproken in bilaterale bijeenkomsten met vijf provincies (oktober-november 2022: Fryslân, Gelderland, Groningen, Limburg en Overijssel).

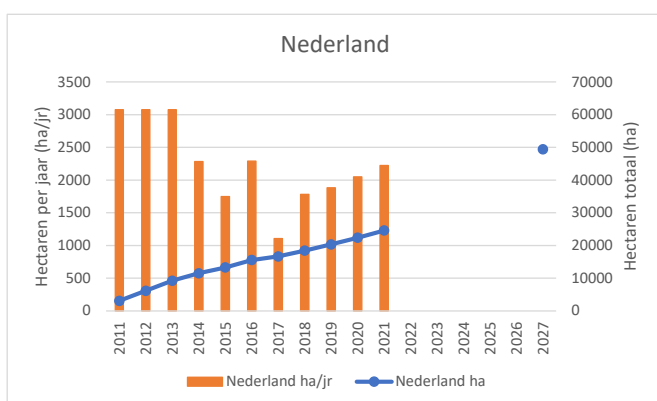
Hoofdstuk 6 geeft een reflectie op geïdentificeerde belemmeringen voor het behalen van verwervings- en inrichtingsopgaven en daaruit resulterende kansen voor het behalen van natuurdoelen met de beperkt beschikbare middelen. Belemmeringen en kansen zijn gebaseerd op documentanalyse (PBL, 2020; Taskforce Versnelling, 2022), bilaterale bijeenkomsten met vijf provincies (oktober-november 2022: Fryslân, Gelderland, Groningen, Limburg en Overijssel) en een workshop met zes provincies (d.d. 10-11-2022: Flevoland, Fryslân, Gelderland, Groningen, Noord-Holland en Utrecht).

3 Inventarisatie van voortgang in verwerving en inrichting

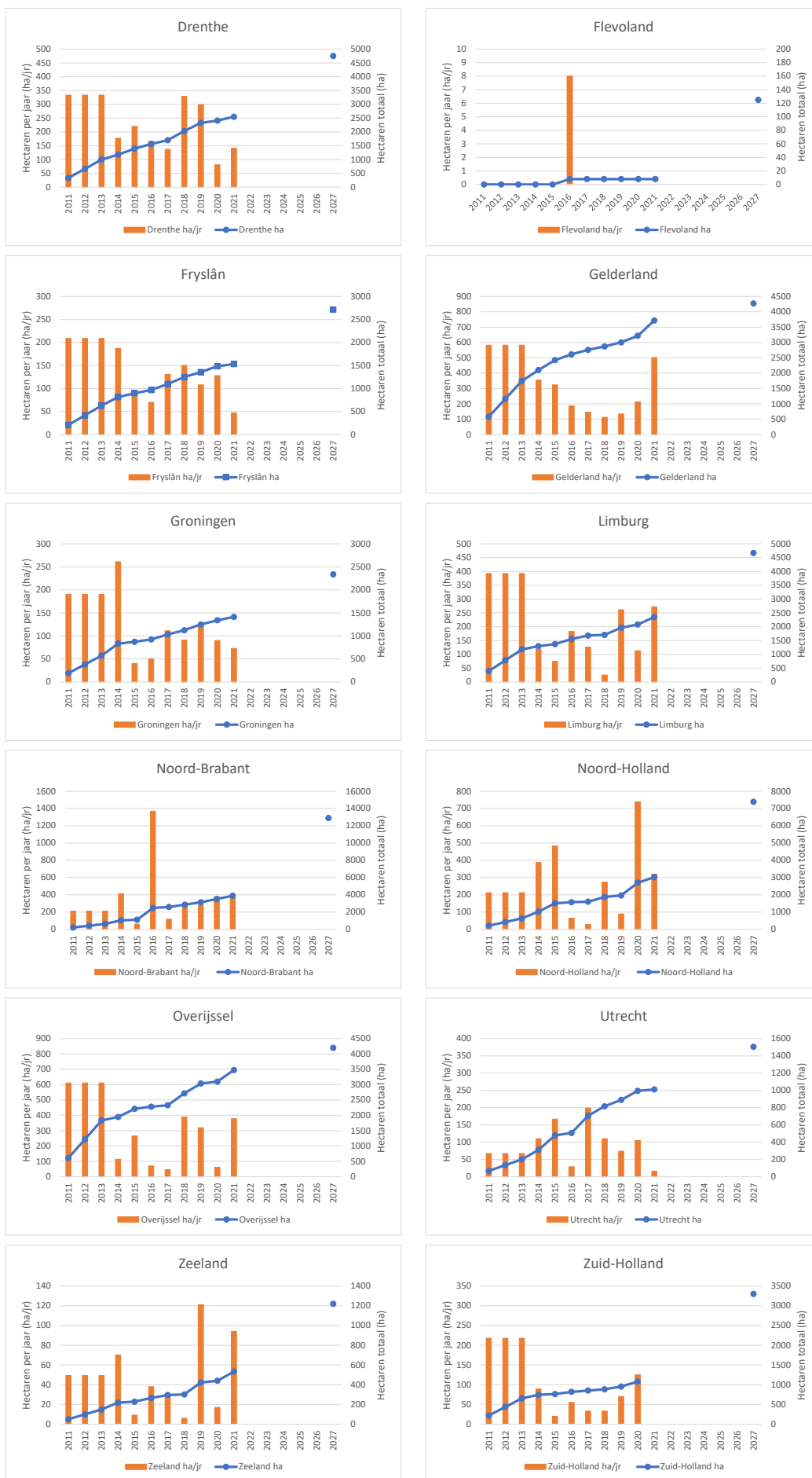
Ter versterking en behoud van de natuur en biodiversiteit in Nederland is in het Natuurpact afgesproken dat in de periode 2011-2027 de provincies minimaal 80.000 ha nieuwe natuur inrichten om het Natuurnetwerk te realiseren (EZ & IPO, 2013). Om dit mogelijk te maken, is zowel verwerving als inrichting van gronden voor nieuwe natuur noodzakelijk. Dit hoofdstuk geeft een inventarisatie van de voortgang van (2011-2021) en doelen voor (2027) verwerving (paragraaf 3.1) en inrichting (paragraaf 3.2) van nieuwe natuur in Nederland en de provincies.

3.1 Verwerving

Over de periode 2011-2021 is in (heel) Nederland 25.043 ha nieuwe natuur verworven; het doel is 49.383 ha in 2027 (zie Figuur 3.1). Terwijl de voortgang over de periode 2011-2013 op gepland niveau lag (~3.000 ha/jr.), vond er in de periode 2014-2017 een vertraging plaats (tot ~1.000 ha/jr. in 2017) als gevolg van de start van nieuwe gebiedsprocessen, en is er sinds 2018 weer een versnelling waarneembaar (tot ~2.200 ha/jr. in 2021). Tot 2021 is ongeveer 50% van de verwervingsopgave behaald; dit ritme is dus niet voldoende om de verwervingsopgave van 49.383 ha in 2027 te realiseren.



Figuur 3.1 Jaarlijkse en cumulatieve (2011-2021) en doel (2027) verwerving van gronden (in ha) voor nieuwe natuur in Nederland (gebaseerd op: Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8).

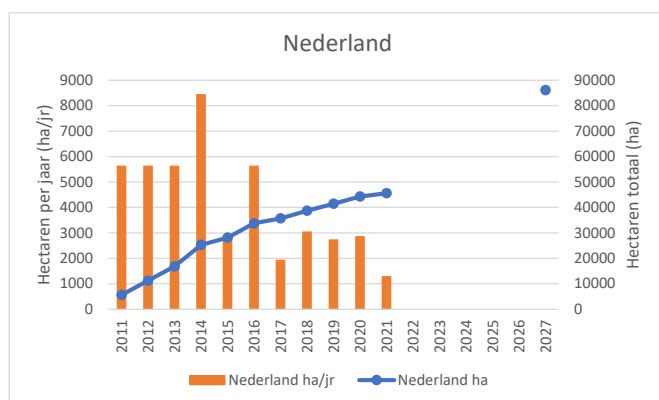


Figuur 3.2 Jaarlijkse en cumulatieve (2011-2021) en doel (2027) verwerving van gronden (in ha) voor nieuwe natuur per provincie (gebaseerd op: Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8).

Er zijn grote verschillen in voortgang en doelen in verwerving van gronden voor nieuwe natuur tussen provincies (zie Figuur 3.2). Noord-Brabant en Noord-Holland zijn de provincies met de grootste verwervingsopgaven (respectievelijk 12.900 ha en 7.387 ha nieuwe natuur in 2027), terwijl Flevoland de kleinste verwervingsopgave heeft (125 ha nieuwe natuur in 2027). Wat betreft voortgang hebben Flevoland, Gelderland, Overijssel en Utrecht de kleinste resterende verwervingsopgaven (respectievelijk 117 ha te realiseren en 87%, 83% en 67% gerealiseerd), en liggen dus op schema voor de in 2027 te realiseren verwervingsopgaven. Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben de grootste resterende verwervingsopgaven (respectievelijk 30% en 33% gerealiseerd), terwijl de overige provincies tussen 41% en 60% van de verwervingsopgaven hebben gerealiseerd. Versnelling in verwerving van gronden voor nieuwe natuur in deze provincies is dus noodzakelijk om de gestelde verwervingsopgaven in 2027 te behalen.

3.2 Inrichting

Over de periode 2011-2021 is in (heel) Nederland 45.568 ha nieuwe natuur ingericht; het doel is 86.139 ha in 2027 (zie Figuur 3.3). De inrichtingsambitie van de twaalf provincies samen is groter dan de 80.000 ha die is afgesproken in het Natuurpact, omdat provincies een aanvullende ambitie van 6.139 ha hebben (IPO & LNV, 2022). Terwijl de voortgang over de periode 2011-2016 op gepland niveau lag (~5.000 ha/jr.), vond er in de periode 2017-2021 een vertraging plaats (~2.300 ha/jr.). Tot 2021 is iets meer dan 50% van de inrichtingsopgave behaald; dit ritme is dus niet voldoende om de inrichtingsopgave van 86.139 ha in 2027 te realiseren.



Figuur 3.3 Jaarlijkse en cumulatieve (2011-2021) en doel (2027) inrichting van gronden (in ha) voor nieuwe natuur in Nederland (gebaseerd op: Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8).

Er zijn grote verschillen in voortgang en doelen in inrichting van gronden voor nieuwe natuur tussen provincies (zie Figuur 3.4). Noord-Brabant, Drenthe en Noord-Holland zijn de provincies met de grootste inrichtingsopgaven (respectievelijk 15.227 ha, 13.601 en 10.063 ha nieuwe natuur in 2027), terwijl Flevoland de kleinste inrichtingsopgave heeft (628 ha nieuwe natuur in 2027). Wat betreft voortgang hebben Flevoland, Gelderland, Limburg en Zeeland de kleinste resterende inrichtingsopgaven (respectievelijk 83%, 68%, 63% en 62% gerealiseerd), en liggen dus op schema voor de in 2027 te realiseren inrichtingsopgaven. De overige provincies hebben tussen de 40 en 60% van de inrichtingsopgaven gerealiseerd; versnelling in inrichting van gronden voor nieuwe natuur in deze provincies is dus noodzakelijk om de gestelde inrichtingsopgaven in 2027 te behalen.



Figuur 3.4 Jaarlijkse en cumulatieve (2011-2021) en doel (2027) inrichting van gronden (in ha) voor nieuwe natuur per provincie (gebaseerd op: Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8).

3.3 Discussie en conclusies

Wat betreft verwerving is in (heel) Nederland tot 2021 ongeveer 50% van de opgave behaald, maar dit ritme is onvoldoende om de verwervingsopgave van 49.383 ha in 2027 te realiseren. Vier van de twaalf provincies liggen op schema voor de in 2027 te realiseren verwervingsopgaven; voor de overige acht is versnelling in verwerving van gronden voor nieuwe natuur noodzakelijk om de gestelde verwervingsopgaven in 2027 te behalen.

Provincies beschikken over verschillende instrumenten om de verwervingsopgaven te realiseren, waaronder zelfrealisatie (d.w.z. grondeigenaren ontwikkelen zelf natuur), functiewijziging (d.w.z. particuliere gronden krijgen bestemming natuur), pachtbeëindiging op gronden reeds in bezit (d.w.z. niet vernieuwen of beëindigen van pachtovereenkomsten), aankoop (d.w.z. vrijwillige verkoop), schadeloosstelling (d.w.z. volledige vrijwillige schadeloosstelling) en/of onteigening (d.w.z. volledige onvrijwillige schadeloosstelling). Tot nog toe hebben provincies met name ingezet op zelfrealisatie, maar de belangstelling hiervoor is gering en daarom zullen provincies in toenemende mate gebruik moeten gaan maken van de overige instrumenten om de verwervingsopgaven in 2027 te realiseren (PBL & WUR, 2020). Mochten de provincies besluiten tot onteigening, dan moeten ze binnenkort besluiten in welke gebieden ze deze aanpak willen opstarten, omdat de bijbehorende procedures veel tijd kosten (drie tot zes jaar; PBL & WUR, 2020).

Wat betreft inrichting is in (heel) Nederland tot 2021 iets meer dan 50% van de opgave gerealiseerd, dus ook dit ritme is niet voldoende om de inrichtingsopgave van 86.139 ha in 2027 te realiseren. Vier van de twaalf provincies liggen op schema voor de in 2027 te realiseren inrichtingsopgaven; de overige acht moeten de inrichting van gronden voor nieuwe natuur versnellen om de gestelde inrichtingsopgaven in 2027 te realiseren.

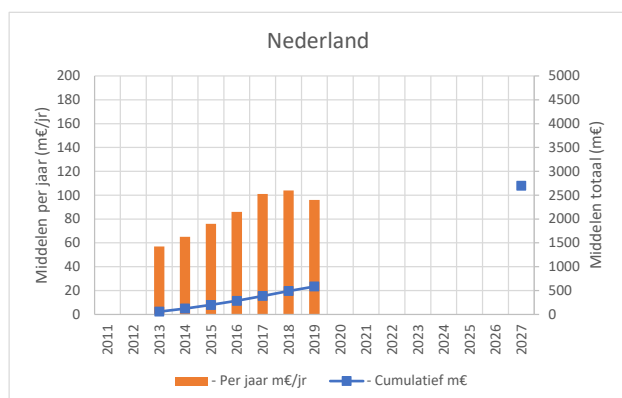
Inrichting volgt verwerving met enige mate van vertraging als gevolg van de gerelateerde gebiedsprocessen waarin verkenningen, onderzoeken, plannen, bestekken et cetera worden uitgevoerd. Zo lag het inrichtingstempo over de periode 2011-2014 hoog dankzij de inrichting van gronden die al waren verworven en waarvoor de gebiedsprocessen al waren doorlopen vóór 2011 (PBL & WUR, 2020). Bovendien is het wenselijk dat de natuurgebieden compleet zijn (d.w.z. volledige areaal verworven) voordat tot inrichting ervan over kan worden gegaan, terwijl juist de laatste hectaren natuurgebied het moeilijkst te verwerven zijn (PBL & WUR, 2020).

4 Inventarisatie van voortgang in bestedingen aan verwerving en inrichting

In het Natuurpact (EZ & IPO, 2013) hebben het Rijk en de provincies afgesproken tot en met 2027 de beschikbare middelen van circa 415 miljoen euro per jaar, ofwel circa 6 miljard euro in totaal (85 procent bijdrage van het Rijk en 15 procent van de provincies), in te zetten voor de versterking en het behoud van de natuur en biodiversiteit in Nederland. Deze middelen worden vooral gebruikt voor het voltooien van het Natuurnetwerk (verwerving en inrichting) alsmede het verbeteren van de hydrologie in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Dit hoofdstuk geeft een inventarisatie van de voortgang in (2013/2015-2019/2021) en voorziene (2027) bestedingen aan verwerving (paragraaf 4.1) en inrichting (paragraaf 4.2) van nieuwe natuur in Nederland en de provincies (Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel).

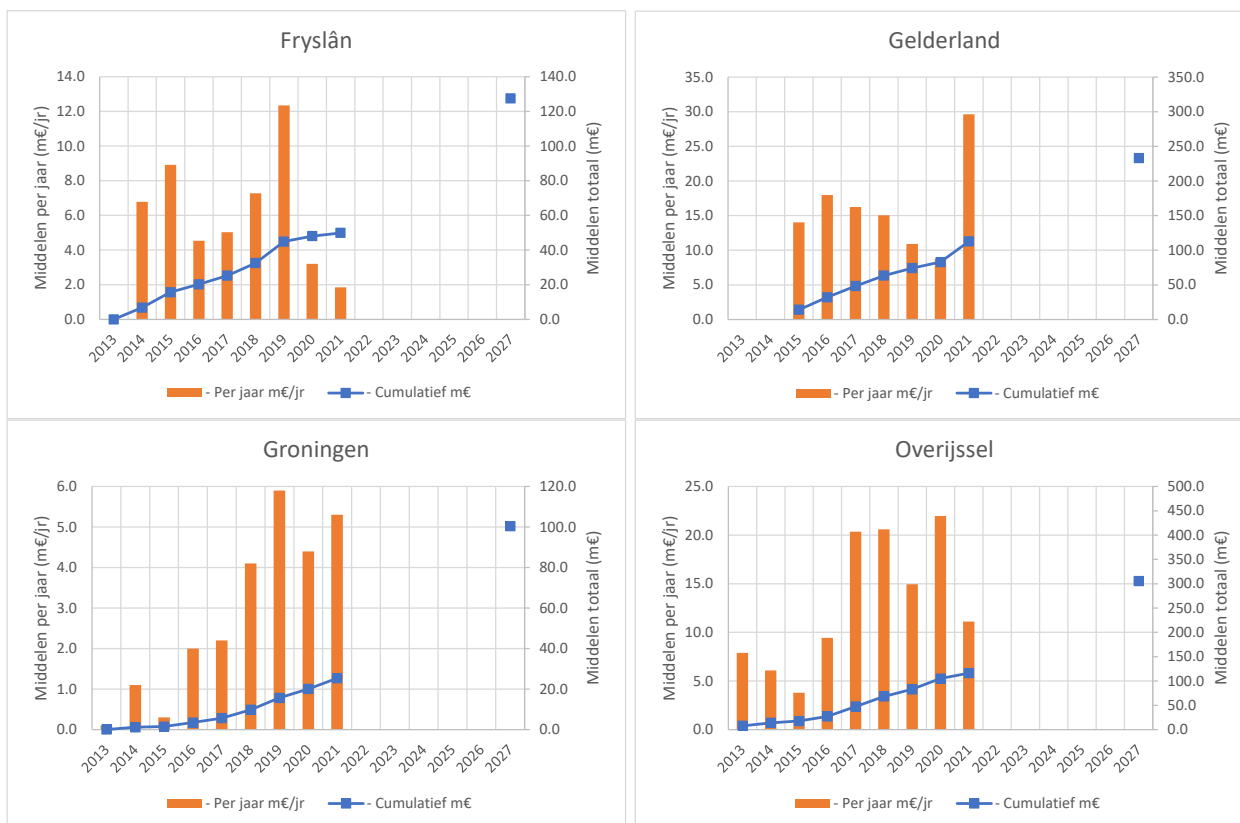
4.1 Verwerving

Over de periode 2013-2019 is in (heel) Nederland voor 585 miljoen euro nieuwe natuur verworven; de totaal beschikbare middelen voor verwerving zijn circa 2,7 miljard euro tot 2027 (zie Figuur 4.1). De bestedingen aan verwerving zijn gestegen van circa 60 miljoen euro per jaar in 2013 tot circa 100 miljoen euro per jaar in 2019 – ondanks het achterblijven in verwerving van gronden vanaf 2014 (zie paragraaf 3.1). Tot 2019 is 22% van de beschikbare middelen aan verwerving van gronden voor nieuwe natuur besteed – hiermee is ongeveer 42% van de verwervingsopgave behaald (zie paragraaf 3.1). Zo lijken er landelijk, met nog 78% van de middelen en 58% van de verwervingsopgave te gaan, voldoende middelen beschikbaar te zijn om de verwervingsopgave van 49.383 ha in 2027 te realiseren.



Figuur 4.1 Jaarlijkse en cumulatieve bestedingen aan (2013-2019) en voorziene middelen voor (2027) verwerving van gronden (in m€) voor nieuwe natuur in Nederland (gebaseerd op: CBS, 2021).

Er zijn echter grote verschillen in gerealiseerde bestedingen aan en voorziene middelen voor verwerving van gronden voor nieuwe natuur tussen de provincies Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel (zie Figuur 4.2). Overijssel en Gelderland zijn de provincies met het grootste (respectievelijk 305 m€ en 233 m€) en Fryslân en Groningen de provincies met het kleinste (respectievelijk 128 m€ en 100 m€) verwervingsbudget – corresponderend met de omvang van de respectievelijke verwervingsopgaven (zie paragraaf 3.1).

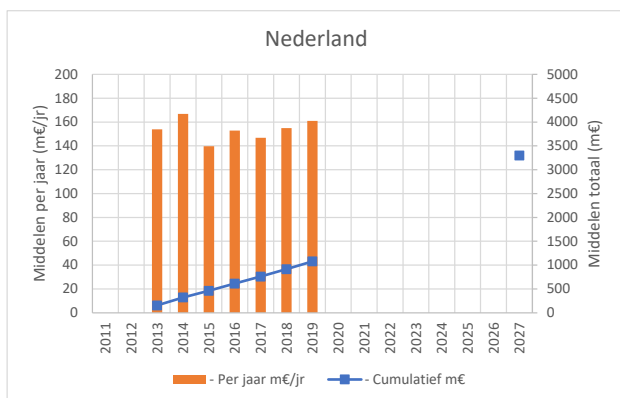


Figuur 4.2 Jaarlijkse en cumulatieve bestedingen aan (2013/2015-2021) en voorziene middelen voor (2027) kosten voor verwerving van gronden (in m€) voor nieuwe natuur per provincie (gebaseerd op: data provincies, 2022).

Gelderland en Overijssel hebben het kleinst resterende budget (respectievelijk 52% en 62%), maar ook de kleinste restopgaven (respectievelijk 13% en 17%; zie paragraaf 3.1) voor verwerving van gronden, en dus lijken er voldoende middelen beschikbaar te zijn om de verwervingsopgaven in 2027 te realiseren. Groningen en Fryslân hebben het grootst resterende budget (respectievelijk 75% en 61%), maar ook de grootste restopgaven (respectievelijk 40% en 44%), en dus lijken er daar relatief minder middelen beschikbaar te zijn om de verwervingsopgaven in 2027 te realiseren.

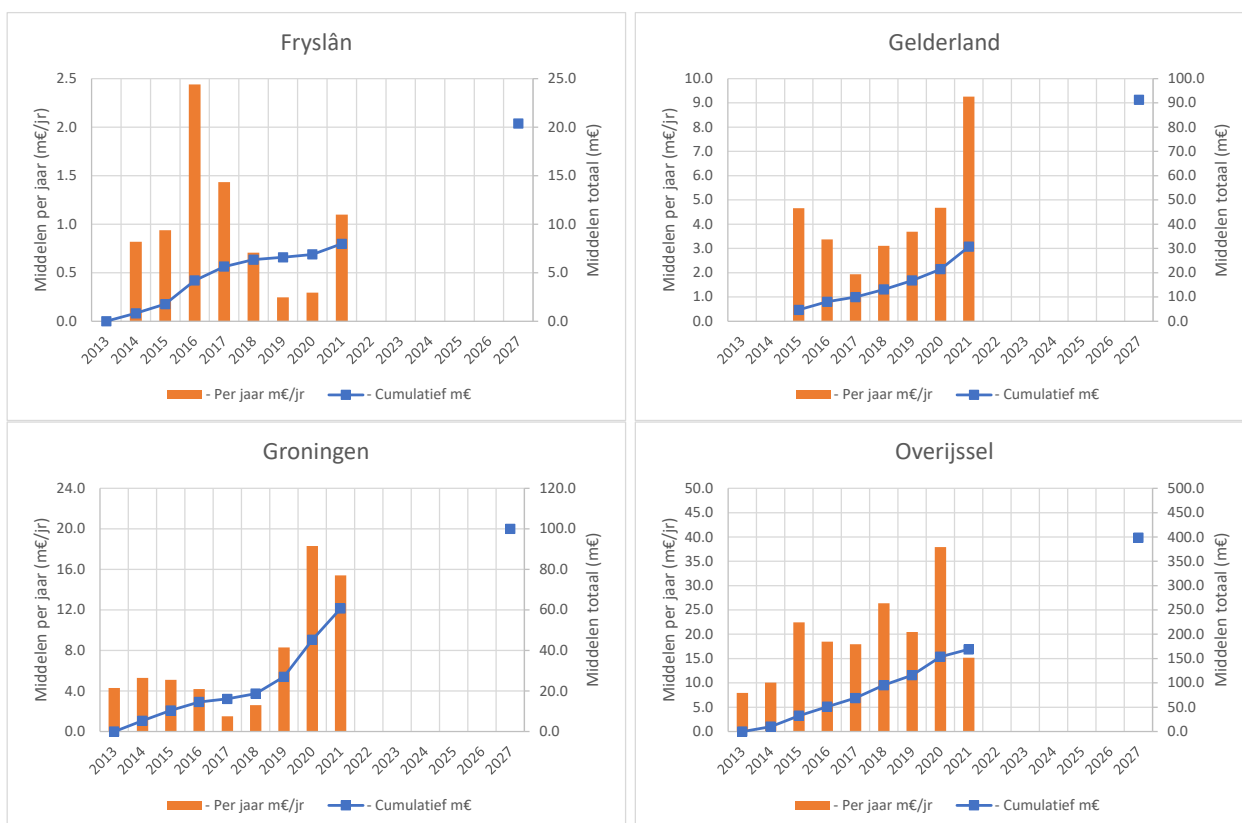
4.2 Inrichting

Over de periode 2013-2019 is in (heel) Nederland voor ruim 1 miljard euro nieuwe natuur ingericht; de totaal beschikbare middelen voor inrichting zijn circa 3,3 miljard euro tot 2027 (zie Figuur 4.3). De bestedingen aan inrichting zijn ongeveer 150 m€/jaar, ondanks het achterblijven in inrichting van gronden vanaf 2017 (zie paragraaf 3.2). Tot 2019 is 33% van de beschikbare middelen aan inrichting van gronden voor nieuwe natuur besteed; hiermee is ongeveer 48% van de inrichtingsopgave behaald (zie paragraaf 3.2). Zo lijken er landelijk, met nog 67% van de middelen en 52% van de inrichtingsopgave te gaan, voldoende middelen beschikbaar te zijn om de inrichtingsopgave van 86.139 ha in 2027 te realiseren.



Figuur 4.3 Jaarlijkse en cumulatieve bestedingen aan (2013-2019) en voorziene middelen voor (2027) de inrichting van gronden (in m€) voor nieuwe natuur in Nederland (gebaseerd op: CBS, 2022).

Er zijn grote verschillen in gerealiseerde bestedingen aan en voorziene middelen voor de inrichting van gronden voor nieuwe natuur tussen de provincies Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel (zie Figuur 4.4). Overijssel is de provincie met het grootste (399 m€) en Fryslân is de provincie met het kleinste (20 m€) inrichtingsbudget; Groningen en Gelderland hebben een inrichtingsbudget van respectievelijk 100 m€ en 91 m€. Dit lijkt niet te corresponderen met de respectievelijke inrichtingsopgaven (zie paragraaf 3.2), die variëren tussen 8.629 ha (Overijssel) en 6.805 ha (Groningen).



Figuur 4.4 Jaarlijkse en cumulatieve bestedingen aan (2013/2015-2021) en voorziene middelen voor (2027) inrichting van gronden (in m€) voor nieuwe natuur per provincie (gebaseerd op: data provincies, 2022).

Gelderland heeft het grootste resterende budget (66%), maar ook de kleinste restopgave (32%) voor de inrichting van gronden (zie paragraaf 3.2), en dus lijken er voldoende middelen beschikbaar te zijn om de inrichtingsopgave in 2027 te realiseren. Fryslân, Overijssel en Groningen hebben een resterend budget van

respectievelijk 61%, 58% en 39% en restopgaven van 51%, 43% en 40%, en dus rijst de vraag of er voldoende middelen zijn om de inrichtingsopgaven in 2027 te realiseren.

4.3 Discussie en conclusies

Wat betreft verwerving is in (heel) Nederland tot 2019 ongeveer 22% van de beschikbare verwervingsmiddelen besteed en ongeveer 42% van de verwervingsopgave behaald; aldus lijken er landelijk, met nog 78% van de middelen en 58% van de verwervingsopgave te gaan, voldoende middelen beschikbaar te zijn om de verwervingsopgave van 49.383 ha in 2027 te realiseren. Sommige provincies lijken over voldoende resterende middelen te beschikken (~55%) om de relatief kleine restopgaven (<20%) in 2027 te realiseren; andere beschikken over meer resterende middelen (~70%), maar ook aanmerkelijk grotere restopgaven (>40%).

De jaarlijkse bestedingen aan verwerving zijn gestegen over de periode 2013-2019, ondanks het achterblijven in verwerving van gronden vanaf 2014.. In de beginperiode vond verwerving plaats via relatief eenvoudige zelfrealisatie en aankoop; daarna volgden de moeilijker te verwerven hectares (PBL & WUR, 2020). Terwijl zelfrealisatie relatief goedkoop is (maximaal 85% grondwaarde), zijn deze 'moeilijkere' hectares in toenemende mate verworven via duurdere instrumenten, zoals aankoop (100% grondwaarde) en schadeloosstelling (130%-140% grondwaarde; PBL & WUR, 2020). Bovendien bevinden deze 'moeilijkere' hectares zich op duurdere locaties én zijn de agrarische grondprijzen over de periode 2012-2021 gestegen met 4,4%/jaar (Michels et al., 2022).

Wat betreft inrichting is in (heel) Nederland tot 2019 ongeveer 33% van de beschikbare inrichtingsmiddelen besteed en ongeveer 48% van de inrichtingsopgave behaald; aldus lijken er landelijk, met nog 67% van de middelen en 52% van de inrichtingsopgave te gaan, ook voldoende middelen beschikbaar te zijn om de inrichtingsopgave van 86.139 ha in 2027 te realiseren. Sommige provincies lijken over voldoende resterende middelen te beschikken (~65%) om de relatief kleine restopgaven (~30%) in 2027 te realiseren; andere beschikken over minder resterende middelen (~55%) en ook aanmerkelijk grotere restopgaven (~45%).

De jaarlijkse bestedingen aan inrichting zijn relatief constant over de periode 2013-2019, ondanks het achterblijven in inrichting van gronden vanaf 2017. In de beginperiode vond inrichting plaats van met name relatief 'goedkope' natuur, zoals voedselrijke en vogelgraslanden; naar verwachting zal de komende jaren, mede als gevolg van achterblijvende natuurkwaliteit, de focus verschuiven naar duurdere natuurtypes (Michels et al., 2022). Bovendien zijn de kosten voor inrichting van nieuwe natuur tussen 2009 en 2022 gestegen met 36% (naar bijna 18.000 €/ha), als gevolg van stijgende materiaal-, materieel- en loonkosten (zie Michels et al., 2022).

5 Kostenontwikkeling en -projectie

Kosten voor verwerving en inrichting van nieuwe natuur in Nederland zijn aan verandering onderhevig. In Nederland zijn de afgelopen tien jaar de kosten voor verwerving gemiddeld gestegen met bijna 50% en de kosten voor inrichting met gemiddeld bijna 40% (Michels et al, 2022). Aldus rijst de vraag of de beschikbare middelen voldoende zijn om de natuurdoelen te behalen. Dit hoofdstuk analyseert de historische ontwikkelingen in en projecties voor de kosten van verwerving (paragraaf 5.1) en inrichting (paragraaf 5.2) van nieuwe natuur in Nederland en de provincies (Fryslân, Gelderland, Groningen en Overijssel).

5.1 Verwerving

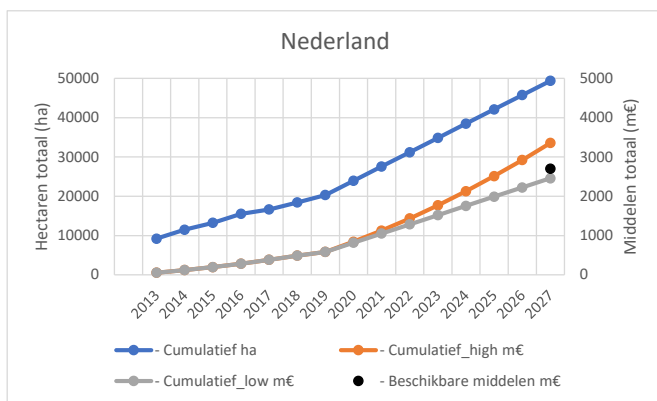
De kosten voor verwerving van gronden voor nieuwe natuur in (heel) Nederland waren, gemiddeld over de periode 2013-2019, ongeveer 28.000 €/ha – ruim de helft minder dan de normkosten van 64.400 €/ha (zie Tabel 5.1; Bijlage 1). Kosten voor verwerving stegen echter met bijna 6.900 €/ha/jr. over de periode 2013-2019 – tot ongeveer 64.000 €/ha in 2019. Aldus nam het vermogen voor verwerving van nieuwe natuur (d.w.z. het aantal hectaren natuur dat per euro verworven kan worden) af over de jaren.

Tabel 5.1 Gemiddelde (2013-2019/2021), norm- (Michels et al., 2022), trend in (2013/2015-2019/2021) en geschatte (2019/2021) kosten voor verwerving van gronden (in €/ha) voor nieuwe natuur in Nederland en de provincies (gebaseerd op: CBS, 2021; data provincies, 2022).

Regio	Gemiddelde (€/ha)	Normkosten (€/ha)	Trend (€/ha/jr.)	Geschatte kosten (€/ha)
Nederland	28.056 (2013-2019)	64.400	+6.873 (2013-2019)	64.400 (2019)
Fryslân	45.458 (2013-2021)	64.400	-	-
Gelderland	64.315 (2015-2021)	64.400	+2.446 (2015-2021)	80.000 (2021)
Groningen	23.895 (2013-2021)	64.400	+7.661 (2013-2021)	60.000 (2021)
Overijssel	63.061 (2013-2021)	64.400	+6.152 (2013-2021)	85.000 (2021)

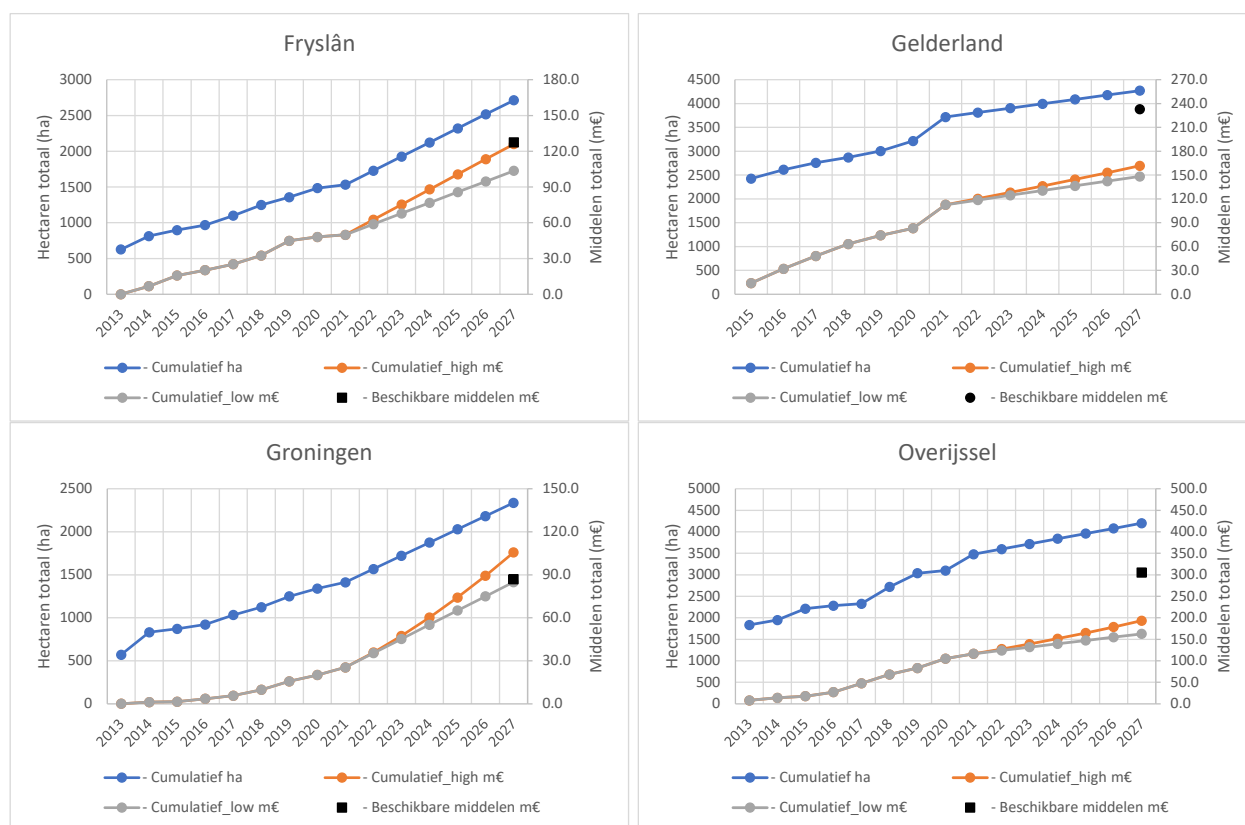
Onderschrift: Cijfers in **blauw** geven ondergrens in projectiewaarde weer; cijfers in **rood** geven bovengrens projectiewaarde weer.

De kosten voor verwerving van gronden voor nieuwe natuur in de provincies varieerden gemiddeld over de periode 2013/2015-2021 tussen bijna 24.000 €/ha (Groningen) en ruim 64.000 €/ha (Gelderland) – tevens onder de normkosten van 64.400 €/ha (zie Tabel 5.1; Bijlage 1). Behalve voor de provincie Fryslân (waar geen trend in verwervingskosten waarneembaar was), stegen de kosten voor verwerving echter met tussen de bijna 2.500 €/ha/jr. (Gelderland) en ruim 7.600 €/ha/jr. (Groningen) over de periode 2013/2015-2021 – tot tussen de 60.000 €/ha (Groningen) en 85.000 €/ha (Overijssel) in 2021. In de provincies Groningen, Overijssel en Gelderland nam aldus het vermogen voor verwerving van nieuwe natuur (d.w.z. het aantal hectaren natuur dat per euro verworven kan worden) af over de periode 2013/2015-2021.



Figuur 5.1 Realisatie (2013-2019) en projectie (2020-2027) cumulatieve arealen (in ha) en bestedingen aan (in m€) alsmede beschikbare middelen voor (2027; in m€) verwerving van gronden voor nieuwe natuur in Nederland (gebaseerd op: Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8; CBS, 2021).

In (heel) Nederland is over de periode 2011-2019 ongeveer 42% van de verwervingsopgave behaald (zie Sectie 3.1), hetgeen betekent dat er een versnelling in verwerving van nieuwe natuur noodzakelijk is om de verwervingsopgave van 49.383 ha in 2027 te realiseren (zie Figuur 5.1). Als de verwervingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten (d.w.z. 64.400 €/ha; zie Tabel 5.1), dan zijn er landelijk voldoende middelen (+240 miljoen euro) om de verwervingsopgave in 2027 te behalen. Mochten de verwervingskosten echter stijgen volgens de trend geobserveerd over de periode 2013-2019 (+6.873 €/ha/jr.; zie Tabel 5.1), dan zijn er landelijk onvoldoende middelen (-650 miljoen euro) om de verwervingsopgave te behalen.



Figuur 5.2 Realisatie (2013/2015-2021) en projectie (2022-2027) cumulatieve arealen (in ha) en bestedingen aan (in m€) alsmede beschikbare middelen voor (2027; in m€) verwerving van gronden voor nieuwe natuur in provincies (gebaseerd op: Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8; data provincies, 2022).

Tussen provincies zijn er grote verschillen. Gelderland en Overijssel hebben de kleinste restopgaven (respectievelijk 13% en 17%; zie paragraaf 3.1) en liggen op schema om de verwervingsopgaven in 2027 te realiseren (zie Figuur 5.2). Als de verwervingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten (d.w.z. 64.400 €/ha) dan wel stijgen volgens de trend geobserveerd over de periode 2013/2015-2021 (respectievelijk +2.446 €/ha/jr. en +6.152 €/ha/jr.; zie Tabel 5.1), dan zijn er ruim voldoende middelen om de verwervingsopgaven in 2027 te behalen. Fryslân en Groningen hebben de grootste restopgaven (respectievelijk 44% en 40%; zie Sectie 3.1) en een versnelling in verwerving van nieuwe natuur is noodzakelijk om de verwervingsopgaven in 2027 te realiseren (zie Figuur 5.2). Als de verwervingskosten laag worden ingeschat (respectievelijk: gelijk aan gemiddelde over de periode 2013-2021; gelijk aan normkosten), dan zijn er ruim voldoende (Fryslân)/net voldoende (Groningen) middelen om de verwervingsopgaven in 2027 te behalen. Echter, als de verwervingskosten hoog worden ingeschat (respectievelijk: gelijk aan normkosten; stijgend volgens de trend geobserveerd over de periode 2013-2021), dan zijn er net voldoende (Fryslân)/onvoldoende (Groningen) middelen om de verwervingsopgaven te behalen.

5.2 Inrichting

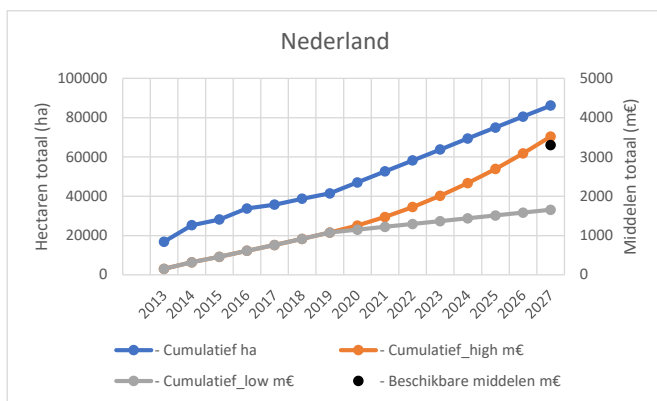
De kosten voor inrichting van gronden voor nieuwe natuur in (heel) Nederland waren, gemiddeld over de periode 2013-2019, ongeveer 26.000 €/ha, ruim dubbel de normkosten van 13.000 €/ha (zie Tabel 5.2; Bijlage 2). Kosten voor inrichting stegen bovendien met bijna 6.400 €/ha/jr. over de periode 2013-2019. Aldus nam ook het vermogen voor inrichting van nieuwe natuur (d.w.z. het aantal hectaren natuur dat per euro ingericht kan worden) af over de jaren.

Tabel 5.2 Gemiddelde (2013-2019/2021), norm- (Commissie Jansen II, 2013), trend in (2013/2015-2019/2021) en geschatte (2019/2021) kosten inrichting van gronden (in €/ha) voor nieuwe natuur in Nederland en de provincies (gebaseerd op: CBS, 2022; data provincies, 2022).

Regio	Gemiddelde (€/ha)	Normkosten (€/ha)	Trend (€/ha/jr.)	Geschatte kosten (€/ha)
Nederland	25.946 (2013-2019)	13.000	+6.387 (2013-2019)	25.946 (2019)
Fryslân	3.307 (2013-2021)	13.000	-	-
Gelderland	8.526 (2015-2021)	13.000	+2.514 (2015-2021)	17.000 (2021)
Groningen	21.417 (2013-2021)	13.000	+3.728 (2013-2021)	21.417 (2021)
Overijssel	33.377 (2013-2021)	13.000	+6.698 (2013-2021)	33.377 (2021)

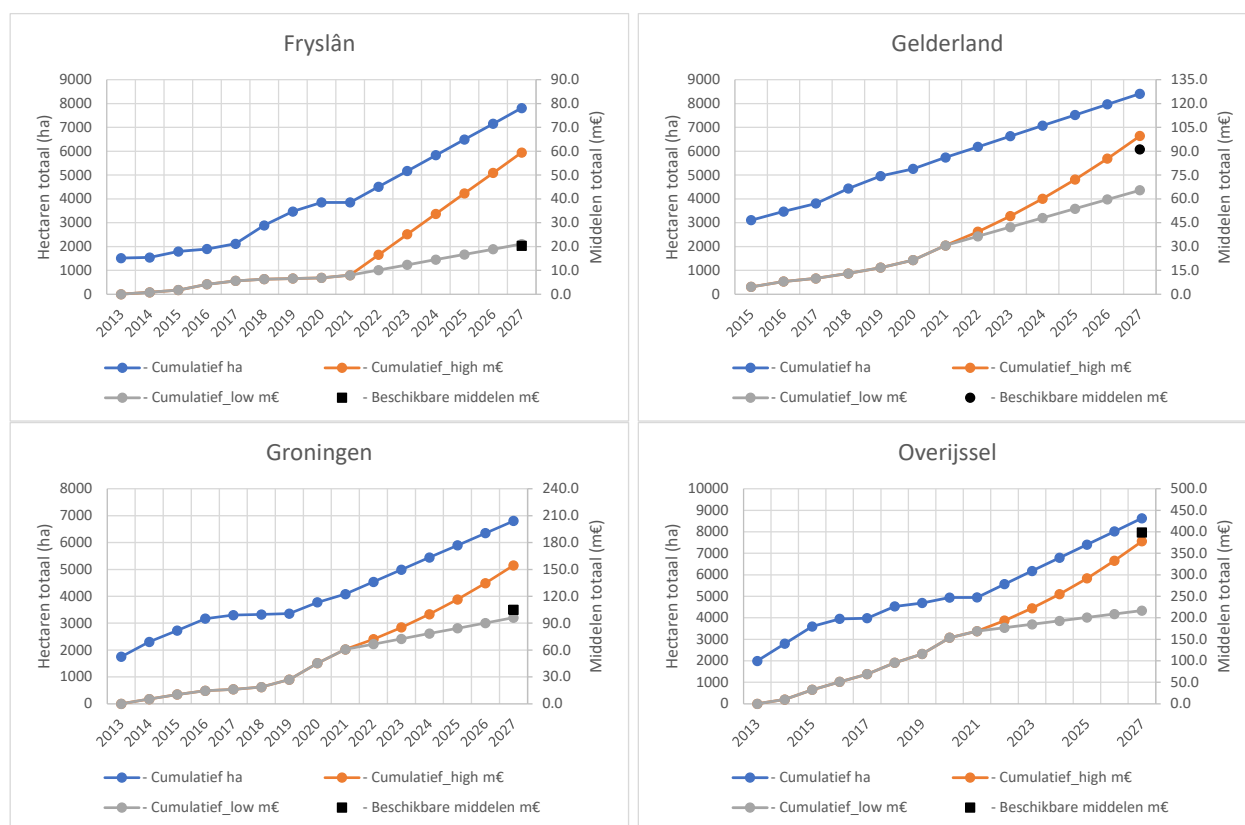
Underschrift: Cijfers in blauw geven ondergrens in projectiewaarde weer; cijfers in rood geven bovengrens projectiewaarde weer.

De kosten voor inrichting van gronden voor nieuwe natuur in de provincies varieerden, gemiddeld over de periode 2013/2015-2021, tussen de bijna 3.500 €/ha (Fryslân) en ruim 33.000 €/ha (Overijssel), ruim onder dan wel boven de normkosten van 13.000 €/ha (zie Tabel 5.2; Bijlage 2). Behalve voor de provincie Fryslân (waar geen trend in inrichtingskosten waarneembaar was), stegen de kosten voor inrichting bovendien met tussen de ruim 2.500 €/ha/jr. (Gelderland) en bijna 7.000 €/ha/jr. (Overijssel) over de periode 2013/2015-2021. In de provincies Overijssel, Groningen en Gelderland nam aldus het vermogen voor inrichting van nieuwe natuur (d.w.z. het aantal hectaren natuur dat per euro ingericht kan worden) af over de periode 2013/2015-2021.



Figuur 5.3 Realisatie (2013-2019) en projectie (2020-2027) cumulatieve arealen (in ha) en bestedingen aan (in m€) alsmede beschikbare middelen voor (2027; in m€) inrichting van gronden voor nieuwe natuur in Nederland (gebaseerd op: Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8; CBS, 2021).

In (heel) Nederland is over de periode 2011-2019 ongeveer 48% van de inrichtingsopgave behaald (zie paragraaf 3.2), hetgeen betekent dat er een versnelling in inrichting van nieuwe natuur noodzakelijk is om de inrichtingsopgave van 86.139 ha in 2027 te realiseren (zie Figuur 5.3). Als de inrichtingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten (d.w.z. 13.000 €/ha; zie Tabel 5.2), dan zijn er landelijk ruim voldoende middelen (+1,6 miljard euro) om de inrichtingsopgave in 2027 te behalen. Mochten de inrichtingskosten echter stijgen volgens de trend over de periode 2013-2019 (+6.387 €/ha/jr.; zie Tabel 5.2), dan zijn er landelijk onvoldoende middelen (-220 miljoen euro) om de inrichtingsopgave te behalen.



Figuur 5.4 Realisatie (2013/2015-2021) en projectie (2022-2027) cumulatieve arealen (in ha) en bestedingen aan (in m€) alsmede beschikbare middelen voor (2027; in m€) inrichting van gronden voor nieuwe natuur in provincies (gebaseerd op: Voortgangsrapportages Natuur No1 t/m No8; data provincies, 2022).

Wederom zijn er grote verschillen tussen provincies. Gelderland heeft de kleinste restopgave (32%; zie paragraaf 3.2) en ligt op schema om de inrichtingsopgave in 2027 te realiseren (zie Figuur 5.4). Fryslân, Overijssel en Groningen hebben de grootste restopgaven (respectievelijk 51%, 43% en 40%; paragraaf 3.2) en een versnelling in inrichting van nieuwe natuur is noodzakelijk om de inrichtingsopgaven in 2027 te realiseren (zie Figuur 5.4). Als de inrichtingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten (d.w.z. 13.000 €/ha; zie Tabel 5.2), hebben Gelderland en Overijssel ruim voldoende middelen om de inrichtingsopgaven in 2027 te behalen; als de inrichtingskosten echter stijgen volgens de trend geobserveerd over de periode 2013/2015-2021 (respectievelijk +2.514 €/ha/jr. en +6.698 €/ha/jr.; zie Tabel 5.2), dan zijn er (wellicht) net voldoende middelen om de inrichtingsopgaven te behalen. Voor Fryslân en Groningen daarentegen zijn de middelen (wellicht) net toereikend om de inrichtingsopgaven in 2027 te behalen als de inrichtingskosten laag worden ingeschat (respectievelijk: gelijk aan gemiddelde over de periode 2013-2021; gelijk aan normkosten); als de inrichtingskosten hoog worden ingeschat (respectievelijk: gelijk aan normkosten; stijgend volgens de trend geobserveerd over de periode 2013-2021), dan zijn er onvoldoende middelen om de inrichtingsopgaven te behalen.

5.3 Discussie en conclusies

Kosten voor verwerving van gronden voor nieuwe natuur in (heel) Nederland waren, gemiddeld over de periode 2013-2019, ongeveer 28.000 €/ha, maar stegen met bijna 6.900 €/ha/jr. en dus nam het vermogen voor verwerving van nieuwe natuur af. Als de verwervingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten, dan zijn er landelijk voldoende middelen (+240 miljoen euro) om de verwervingsopgave in 2027 te behalen; als de verwervingskosten stijgen volgens de trend geobserveerd over de periode 2013-2019, dan zijn er landelijk onvoldoende middelen (-650 miljoen euro) om de verwervingsopgave in 2027 te behalen. Tussen provincies zijn er grote verschillen: sommige provincies hebben ruim voldoende middelen om de verwervingsopgaven in 2027 te behalen; andere hebben (wellicht) onvoldoende middelen om de verwervingsopgaven te behalen als de verwervingskosten hoog worden ingeschat. Het is dus van belang dat de stijging in verwervingskosten beperkt blijft en/of de beschikbare middelen te vergroten om de verwervingsopgaven in 2027 te kunnen behalen.

Kosten voor inrichting van gronden voor nieuwe natuur in (heel) Nederland waren, gemiddeld over de periode 2013-2019, ongeveer 26.000 €/ha, maar stegen met bijna 6.400 €/ha/jr. en dus nam ook het vermogen voor inrichting van nieuwe natuur af. Als de inrichtingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten, dan zijn er landelijk ruim voldoende middelen (+1,6 miljard euro) om de inrichtingsopgave in 2027 te behalen; als de inrichtingskosten stijgen volgens de trend geobserveerd over de periode 2013-2019, dan zijn er landelijk onvoldoende middelen (-220 miljoen euro) om de inrichtingsopgave in 2027 te behalen. Tussen provincies zijn er grote verschillen: sommige provincies hebben ruim voldoende middelen om de inrichtingsopgaven in 2027 te behalen als de inrichtingskosten laag worden ingeschat, en (wellicht) net voldoende middelen als de inrichtingskosten hoog worden ingeschat; andere provincies hebben (wellicht) net voldoende middelen om de inrichtingsopgaven te behalen, zelfs als de inrichtingskosten laag worden ingeschat. Het is dus van belang dat de stijging in inrichtingskosten beperkt blijft en/of de beschikbare middelen te vergroten om de inrichtingsopgaven in 2027 te kunnen behalen.

6 Overwegingen en reflecties

Dit hoofdstuk geeft een reflectie op geïdentificeerde belemmeringen voor het behalen van verwervings- en inrichtingsopgaven (paragraaf 6.1) en daaruit resulterende kansen voor het behalen van natuurdoelen met de beperkt beschikbare middelen (paragraaf 6.2). Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de belemmeringen en kansen die uit de documentanalyse, bilaterale bijeenkomsten met vijf provincies en de workshop met zes provincies zijn gekomen.

6.1 Belemmeringen

Het realisatietempo van het Natuurnetwerk is te laag om de afgesproken 80.000 ha nieuwe natuur in 2027 te kunnen realiseren en daarom is versnelling noodzakelijk (PBL, 2020). In de Voortgangsrapportage Natuur No7 (IPO & LNV, 2021) is er aldus melding gemaakt van de oprichting van de Taskforce Versnelling. De volgende belemmeringen voor versnelling zijn geïdentificeerd (PBL, 2020; Taskforce Versnelling, 2022; Workshop provincies, 2022):

- Beperkte functiewijziging van agrarische naar natuurbestemming: Natuurontwikkeling door reguliere agrarische grondeigenaren valt tegen, mede door beperkte inpasbaarheid van de beoogde natuurdoelen in reguliere agrarische bedrijfsvoering.
- Tekort in beschikbaarheid van ruilgronden: Vervangende grond wordt gezien als succesfactor voor (zelf)-realisatie van het Natuurnetwerk, maar de beperkte beschikbaarheid van ruilgronden (grondmobiliteit) belemmert bedrijfsverplaatsing.
- Beperkte flexibiliteit in herbegrenzing: Afwegingsruimte in natuurdoelen wordt gezien als een succesfactor voor (zelf)realisatie van het Natuurnetwerk, maar beperkte flexibiliteit in locatiekeuze en het type natuurdoelen maakt de realisatie trager en duurder.
- Druk op grondmarkt: De toenemende vraag naar agrarische gronden (voortvloeiend uit de opgaven voor natuur, woningbouw, infrastructuur etc.) leidt tot speculatie en stijgende grondprijzen die, mede door het niet hoger mogen bieden dan de taxatiewaarde, de aankoop van gronden voor nieuwe natuur belemmert.
- Gering bestuurlijk draagvlak om dwingend instrumentarium in te zetten: De meeste provincies geven voorkeur aan zelfrealisatie, maar de belangstelling hiervoor is gering. Aldus zullen provincies in toenemende mate gebruik moeten gaan maken van andere instrumenten, zoals aankoop, schadeloosstelling en onteigening, om de natuuropgaven in 2027 te realiseren. Dit vergt meer middelen (tot 130%-140% grondwaarde) en tijd (een onteigeningsprocedure vergt 3 tot 6 jaar).
- Tekort aan arbeidskracht: De COVID-19-situatie en huidige krappe arbeidsmarkt leiden tot gebrek aan menskracht, expertise en kennis en dus tot vertraging in de uitvoering van verwerving ('zaken blijven liggen') en inrichting ('beperkte interesse in uitvoering'; 'vertraging in uitvoering').
- Versnippering: Het grote aantal grondeigenaren met meer dan 1 ha leidt tot versnippering van natuurgebieden.

Een groot aantal van deze belemmeringen heeft direct of indirect invloed op de kosten en effectiviteit van natuurbeleid. Zo kunnen ruilgronden en herbegrenzing lokale druk op grondmarkten verminderen, door gebruik te maken van goedkopere gronden elders. Het niet opstapelen van opgaven kan lokale druk op grondmarkten verminderen, door opgaven geografisch te scheiden (b.v. geen woningbouwopgaven in buurt van natuur) of juist te combineren (bv. natuur en economie). Tot slot: dwingende instrumenten vergen extra budget, want de compensatie voor gronden is duurder (compensatie tot 130%-140% van grondwaarde) dan bij zelfrealisatie (compensatie tot 85% van grondwaarde), waardoor zelfrealisatie nu minder aantrekkelijk is. Om de opgaven te realiseren, moeten dus meer hectaren tegen een hogere compensatie verworven worden.

6.2 Kansen

Op basis van bovengenoemde belemmeringen heeft de Taskforce Versnelling een advies opgesteld, uitgaand van opportuniteit, realiseerbaarheid en draagvlak (Taskforce Versnelling, 2022). Het hoofdadvis is dat provincies een realisatiestrategie opstellen die de verschillende opgaven (NNN, Bossenstrategie, Groenblauwe dooradering, Overgangsgebieden, Landschapselementen, Stikstof etc.) meenemen en integreren. Naast dit hoofdadvis zijn de volgende aanvullende provinciale en landelijke adviezen gedefinieerd (Taskforce Versnelling, 2022; Workshop provincies, 2022):

- **Provinciale adviezen:**

Verandering binnen strategie:

- Herbegrenzen van NNN;
- Faciliteren zelfrealisatie door derden via subsidieregelingen;
- Beter benutten pachtinstrumentarium, zoals ontpachten en binnen pacht afspraken maken over toewerken naar bestemming natuur;
- Versterken samenwerking met derden (TBO's, waterschappen, gemeenten en particulieren) en mede-eigenaar maken van de opgave ('partners');
- Ondersteunen partners via het beschikbaar stellen van geld/capaciteit (bv. ter vergoeding kosten in gebiedsprocessen, schadeloosstelling etc.);
- Sneller administratief gereed melden (notaris) en starten met inrichting.

Verandering van strategie:

- Inzetten op natuurkwantiteit i.p.v. natuurkwaliteit bij begrenzen en herbegrenzen NNN;
- Inzetten op dwingend instrumentarium, zoals Provinciale Inpassingsplannen (PIP's), volledige schadeloosstelling, onteigening, onvrijwillige vernatting en interventieladder;
- Verbeteren interne afstemming grondpositie provincie, met hogere prioriteit voor natuuropgave en via inzet semi-dwingend instrumentarium (bv. 1^e recht op aankoop gronden met een natuuropgave);
- Ontwikkelen fondsen ter realisatie van de 80.000 ha extra NNN.

Verbeteren speelveld:

- Stroomlijnen, afstemmen en prioriteren van programma's en looptijden (zoals NNN, Bossenstrategie, Groenblauwe dooradering, Overgangsgebieden, Landschapselementen en Stikstof);
- Opzetten en ontwikkelen provinciale grondbank en kavelruilbureau, specifiek toegelegd op het faciliteren van de natuuropgave;
- Opzet provinciaal coördinatieteam/aanspreekpunt om uitvoering van bovenstaande adviezen voor versnelling en verandering af te stemmen.

- **Landelijke adviezen:**

- Stroomlijnen, afstemmen en prioriteren van programma's en looptijden, met name Nationale Programma Landelijk gebied (NPLG), Programma Natuur, Groenblauwe Dooradering, Landelijke Bossenstrategie en Kaderrichtlijn Water (KRW);
- Opzetten en ontwikkelen landelijke grondbank en kavelruilbureau, specifiek toegelegd op het faciliteren van de natuuropgave en verbeteren provinciale positie op grondmarkt;
- Gezamenlijke aanpak capaciteitsvraagstuk door Rijk, provincies en derden;
- Oprichten IPO-werkgroep Grondzaken en nieuw leven inblazen Provinciale Kenniskring Grond (COP: community of practice).

Het advies van de Taskforce Versnelling en provincies richt zich op afstemming met andere programma's en opgaven, versnelling in verwerving van nieuwe natuur en de noodzaak van (additionele) financiering.

6.3 Discussie en conclusies

Het advies van de Taskforce Versnelling en provincies omvat een groot aantal maatregelen die het versnellen van verwerving mogelijk maken, zoals herbegrenzen, ruilgronden, pachtinstrumenten, dwingende instrumenten, verbeteren positie op grondmarkt en afstemmen opgaven. Daarmee komt het advies tegemoet aan de noodzaak voor versnelling in verwerving (zie paragraaf 3.1), maar in mindere mate aan de noodzaak voor versnelling in inrichting (zie paragraaf 3.2) van nieuwe natuur.

Bovendien beoogt het merendeel van deze maatregelen de druk op grondmarkten te verminderen, hetgeen tegemoetkomt aan de noodzaak om groei in verwervingskosten te verminderen (zie paragraaf 4.1 en 5.1). Sommige van deze maatregelen, zoals dwingende instrumenten, kunnen echter ook leiden tot een stijging in grondprijzen (compensatie tot 130%-140% van grondwaarde) en dus noodzaak voor extra budget. Voor die gebieden waar de verwervingsopgave nog groot is in relatie tot de agrarische grondmobiliteit, moet bovendien het effect van de omvang van aankopen per jaar op de grondmarkt worden meegenomen vanwege mogelijke prijsstijgingen van grond (Jongeneel et al., 2012). Geen van de maatregelen komt echter tegemoet aan de noodzaak om groei in inrichtingskosten te verminderen (zie paragraaf 4.2 en 5.2).

Voor een aantal provincies zijn de stijgende verwervings- en inrichtingskosten een knelpunt, omdat ze financieel niet in staat of politiek bereid zijn om extra financiële middelen voor de uitvoering van het natuurbeleid te reserveren (PBL, 2020). Dankzij de Specifieke Uitkeringen (SPUK's) in het kader van het Uitvoeringsprogramma Natuur, die alleen besteed mogen worden ten bate van stikstofgevoelige natuur die onder de VHR valt, zijn er meer NNN-middelen beschikbaar om verwerving en inrichting van natuurgebieden te versnellen. Bovendien gaven verschillende provincies tijdens de workshop aan dat ze in toenemende mate gebruikmaken van alternatieve financieringsbronnen (bv. nationale en EU-projecten) voor met name inrichting van nieuwe natuur (Workshop provincies, 2022).

7 Conclusies

Het hoofddoel van dit onderzoek is evalueren waarvoor provinciale NNN-middelen worden gebruikt en hoe toereikend provinciale NNN (Natuurnetwerk Nederland) middelen zijn voor het bereiken van natuurdoelen. Beantwoorde specifieke onderzoeksvragen zijn:

1. Wat zijn NNN-middelen en waarvoor worden deze ingezet (paragraaf 7.1)?
2. Zijn de beschikbare NNN-middelen toereikend om natuurdoelen te behalen (paragraaf 7.2)?
3. Wat zijn de kansen en belemmeringen in het behalen van natuurdoelen met beperkte middelen (paragraaf 7.3)?

Paragraaf 7.4 geeft tot slot een overzicht van de beperkingen van deze studie.

7.1 Wat zijn NNN-middelen en waarvoor worden deze ingezet?

Over de periode 2013-2019 is in (heel) Nederland ongeveer 22% (585 miljoen euro) van de beschikbare verwervingsmiddelen besteed (circa 2,7 miljard euro tot 2027) en ongeveer 42% van de verwervingsopgave behaald (49.383 ha in 2027). Dit ritme is niet voldoende om de verwervingsopgave in 2027 te realiseren. Vier van de twaalf provincies liggen op schema voor het realiseren van de verwervingsopgaven; voor de overige acht is versnelling in verwerving van gronden voor nieuwe natuur noodzakelijk om de verwervingsopgaven te behalen.

Over de periode 2013-2019 is in (heel) Nederland ongeveer 33% (ruim 1 miljard euro) van de beschikbare inrichtingsmiddelen besteed (circa 3,3 miljard euro tot 2027) en ongeveer 48% van de inrichtingsopgave behaald (86.139 ha in 2027). Ook dit ritme is onvoldoende om de inrichtingsopgave in 2027 te realiseren. Vier van de twaalf provincies liggen op schema voor het realiseren van de inrichtingsopgaven; de overige acht moeten de inrichting van gronden voor nieuwe natuur versnellen om de inrichtingsopgaven te behalen.

7.2 Zijn de beschikbare NNN-middelen toereikend?

Over de periode 2013-2019 namen de kosten voor verwerving van gronden voor nieuwe natuur in (heel) Nederland toe met bijna 6.900 €/ha/jr. Als de verwervingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten, dan zijn er landelijk voldoende middelen (+240 miljoen euro) om de verwervingsopgave in 2027 te behalen; als de verwervingskosten stijgen volgens deze trend (tot boven de normkosten), dan zijn er landelijk onvoldoende middelen (-650 miljoen euro) om de verwervingsopgave te behalen. Er zijn echter verschillen tussen de provincies. Sommige provincies hebben ruim voldoende middelen om de verwervingsopgaven in 2027 te behalen; andere hebben (wellicht) onvoldoende middelen om de verwervingsopgaven te behalen als de verwervingskosten hoog worden ingeschat.

Over de periode 2013-2019 namen de kosten voor inrichting van gronden voor nieuwe natuur in (heel) Nederland toe met bijna 6.400 €/ha/jr. Als de inrichtingskosten constant en gelijk blijven aan de normkosten, dan zijn er landelijk ruim voldoende middelen (+1,6 miljard euro) om de inrichtingsopgave in 2027 te behalen; als de inrichtingskosten stijgen volgens deze trend (tot boven de normkosten), dan zijn er landelijk onvoldoende middelen (-220 miljoen euro) om de inrichtingsopgave te behalen. Sommige provincies hebben (wellicht) net voldoende middelen om de inrichtingsopgaven in 2027 te behalen als de inrichtingskosten hoog worden ingeschat; andere provincies hebben (wellicht) net voldoende middelen om de inrichtingsopgaven te behalen, zelfs als de inrichtingskosten laag worden ingeschat.

7.3 Kansen en belemmeringen in behalen natuurdoelen?

Belemmeringen voor versnelling geïdentificeerd door het PBL (2020), de Taskforce Versnelling (2022) en provincies (Workshop provincies, 2022), hebben direct of indirect invloed op de kosten en effectiviteit van natuurbeleid. Zo kunnen beperkt beschikbare ruilgronden, beperkte flexibiliteit in herbegrenzing, het opstapelen van opgaven en dwingende instrumenten groei in verwervingskosten stimuleren. Een tekort aan arbeidskracht, inflatie en versnippering kunnen, met name, groei in inrichtingskosten stimuleren.

Het advies van de Taskforce Versnelling en provincies omvat een groot aantal maatregelen die het versnellen van verwerving mogelijk maken, zoals herbegrenzen, ruilgronden, pachtinstrumenten, dwingende instrumenten, verbeteren positie op grondmarkt en afstemmen opgaven. Daarmee komt het advies tegemoet aan de noodzaak voor versnelling in verwerving maar in mindere mate aan de noodzaak voor versnelling in inrichting van nieuwe natuur.

Het advies van de Taskforce Versnelling en provincies omvat een groot aantal maatregelen die de druk op de grondmarkten beogen te verminderen, zoals herbegrenzen, ruilgronden, pachtinstrumenten en afstemmen opgaven. Daarmee komt het advies tegemoet aan de noodzaak om groei in verwervingskosten te verminderen, terwijl geen van de maatregelen tegemoetkomt aan de noodzaak om groei in inrichtingskosten te verminderen.

Een aantal provincies is financieel niet in staat of politiek bereid om extra financiële middelen voor de uitvoering van het natuurbeleid te reserveren. Dankzij de Specifieke Uitkeringen (SPUK's) in het kader van het Uitvoeringsprogramma Natuur, die alleen besteed mogen worden ten bate van stikstofgevoelige natuur die onder de VHR valt, zijn er meer NNN-middelen beschikbaar om verwerving en inrichting van natuurgebieden te versnellen. Bovendien geven verschillende provincies aan in toenemende mate gebruik te maken van alternatieve financieringsbronnen voor met name de inrichting van nieuwe natuur.

7.4 Beperkingen

- Dit project focust met name op outputindicatoren (die het rechtstreekse effect van de maatregel tonen, zoals aantal hectares natuur verworven of ingericht) en dus niet op effectindicatoren (die betrekking hebben op de langere termijn, zoals aanwezigheid van indicatorsoorten⁷).
- Vermelde verwervingskosten van nieuwe natuur voor provincies omvatten ook sloop, sanering etc. (niet gedifferentieerd). Dit impliceert dat vermelde verwervingskosten voor provincies hoger (kunnen) uitvallen dan die vermeld voor (heel) Nederland.
- Vermelde inrichtingskosten van nieuwe natuur voor (heel) Nederland omvatten ook (niet gedifferentieerd) herstel- en beheerkosten (die variëren tussen de 20-40%). Dit impliceert dat de inrichtingskosten voor (heel) Nederland zijn overschat.
- Omvang van het vermelde beschikbare budget voor verwerving en inrichting in (heel) Nederland tot 2027 behelst tevens proces-, beheer- en herstelkosten (niet gedifferentieerd). Dit impliceert dat niet alleen natuurverwerving en -inrichting, maar ook natuurbeheer en -herstel uit het beschikbare budget gefinancierd moeten worden.
- Verdeling van het vermelde beschikbare budget voor verwerving en inrichting in (heel) Nederland tot 2027, is verondersteld (want niet gedifferentieerd) 45% voor verwerving en 55% voor inrichting. Deze verdeling staat echter niet vast – provincies kunnen budget verdelen naar behoeven.
- Normkosten voor verwerving en inrichting van nieuwe natuur in Nederland liggen onder de reële kosten, omdat deze geen proceskosten omvatten (zoals transactie- en samenhangende kosten; zie Michels et al., 2022). Ze kunnen dus als een (absolute) ondergrens voor verwervings- en inrichtingskosten worden gezien.
- Gemaakte kosten en gerealiseerde activiteiten vallen vaak niet in zelfde jaar, hetgeen de statistische projectieanalyse minder zuiver maakt.

⁷ Bijvoorbeeld kwalificerende flora- en faunasoorten of karakteristieke of typische soorten voor habitattypen.

-
- De historische trend- en statistische projectieanalyse is gebaseerd op een beperkt aantal waarnemingen, overeenkomend met de evaluatieperiode. Daarom moeten de resultaten gezien worden als een indicatie die inzicht geeft in de historische ontwikkeling en toekomstprojectie van kosten, middelen en haalbaarheid van natuurdoelen.
 - Er is van uitgegaan dat verwervings- en inrichtingsopgaven los van elkaar gerealiseerd kunnen worden, maar in de praktijk is de inrichtingsopgave gekoppeld aan de verwervingsopgave. Als verwerving achterblijft, kan daarbij ook de inrichtingsopgave achterblijven.

Literatuur

- Boonstra, F. en R. Folkert (2022). Methode-ontwikkeling kosteneffectiviteit natuurbeleid: lessen voor de Lerende Evaluatie Natuurpact. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 221.
- CBS, 2021. Kosten en financiering; natuur- en landschapsbeheer. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). URL: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/70213ned/table?dl=3262>, bezocht op 06-06-2022.
- CBS, 2022. Natuurkosten organisaties. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Aangeleverd: 07-10-2022.
- Commissie Jansen II (2013). Provincies, natuurlijk... doen! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland.
- Europese Commissie (2023). Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een notendop. Brussel: Europese Commissie (EC). URL: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_nl, bezocht op 04-09-2023.
- EZ & IPO (2013). Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken (EZ) en Interprovinciaal Overleg (IPO).
- EZ & IPO (2013). Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland. Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. Publicatie nummer 22102620. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken (EZ) en Interprovinciaal Overleg (IPO).
- IPO (2015). Natuur in de provincie: Eén jaar Natuurpact in uitvoering. IPO-publicatienummer 319. Den Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO).
- IPO (2017). Tweede Voortgangsrapportage Natuur: Natuurpact in uitvoering in 2015. IPO-publicatienummer 321. Den Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO).
- IPO (2017). Derde Voortgangsrapportage Natuur: Provinciaal natuurbeleid in uitvoering in 2016. IPO-publicatie. Den Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO).
- IPO & LNV (2018). Vierde Voortgangsrapportage Natuur; Natuur in Nederland: Stand van zaken eind 2017 en ontwikkelingen in 2018. Den Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO) en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).
- IPO & LNV (2019). Vijfde Voortgangsrapportage Natuur; Natuur in Nederland: Stand van zaken eind 2018 en ontwikkelingen in 2019. Den Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO) en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).
- IPO & LNV (2020). Zesde Voortgangsrapportage Natuur; Natuur in Nederland: Stand van zaken eind 2019 en ontwikkelingen in 2020. Den Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO) en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).
- IPO & LNV (2021). Natuur in Nederland: Stand van zaken eind 2020 en ontwikkelingen in 2021. Den Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO) en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).
- IPO & LNV (2022). Natuur in Nederland: Stand van zaken eind 2021 en ontwikkelingen in 2022. Den Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO) en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).
- Jongeneel, R., N. Polman en L. Slangen (2012). Cost-benefit analysis of the Dutch nature policy: Transaction costs and land market impacts. Land Use Policy, 29(4), 827-836.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink en E. de Wit-de Vries (2020). Realisatie Natuurnetwerk door provincies; Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. WOt-technical report 174.
- LNV (2022). De eerste agenda Natuurinclusief; Versie 1.0. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). URL: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-2df6c6e65871a235088ff1e519b3faf2e399448a/pdf>.
- Michels, R., M.J. Voskuilen, W.H.G.J. Hennen en P.C. Roebeling (2022). Actualisatie normkosten natuur ten behoeve van kostenberekeningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 146.
- PBL & WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research (WUR).

PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij: tweede rapportage. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research (WUR).

Provincie Flevoland (2012). Ontwikkelopgave natuur, uitwerking Flevoland voor externe commissie. Lelystad: Provincie Flevoland.

Provincie Limburg (2016). Natuurvisie Limburg 2016. Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Noord-Brabant (2022). Natuurnetwerk Brabant. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Holland (2020). Programma natuurontwikkeling 2021-2025. Haarlem: Provincie Noord-Holland.

Provincie Utrecht (2016). Natuurvisie Provincie Utrecht: Een plus op Natuurbeleid 2.0. Utrecht: Provincie Utrecht.

Provincie Zeeland (2017). Natuurvisie Zeeland 2017-2022: Beleidsnota. Middelburg: Provincie Zeeland.

VNLB (2021). Special Programma Natuur. Vakblad Natuur Bos Landschap (VNLB), 18(180): 4-5.

Verantwoording

WOT-technical report: 252

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-034.78

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van het kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Irene Bouwma (Wageningen Environmental Research) en Petra van Egmond (PBL). Zij vormden de begeleidingsgroep van dit project, waarmee voortgang, tussenresultaten en rapportage werden besproken; Irene Bouwma (Wageningen Environmental Research) heeft tevens het eindconcept van de rapportage becommentarieerd. Edwin van der Werf trad op als externe reviewer van het eindconcept van de rapportage; Vincent Linderhof (Wageningen Economic Research) trad op als interne reviewer van het eindconcept van de rapportage. De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

De auteurs bedanken alle provincies die data beschikbaar stelden, deelnamen aan de interviews en deelnamen aan de workshop. Hartelijk dank aan het LEN3-projectteam en Stijn Reinhard, Chloë de Vries en Allard Jellema (allen Wageningen Economic Research).

Akkoord extern contactpersoon

functie: Wetenschappelijk onderzoeker Sector Natuur en Landelijk gebied

naam: Hiddo Huitzing

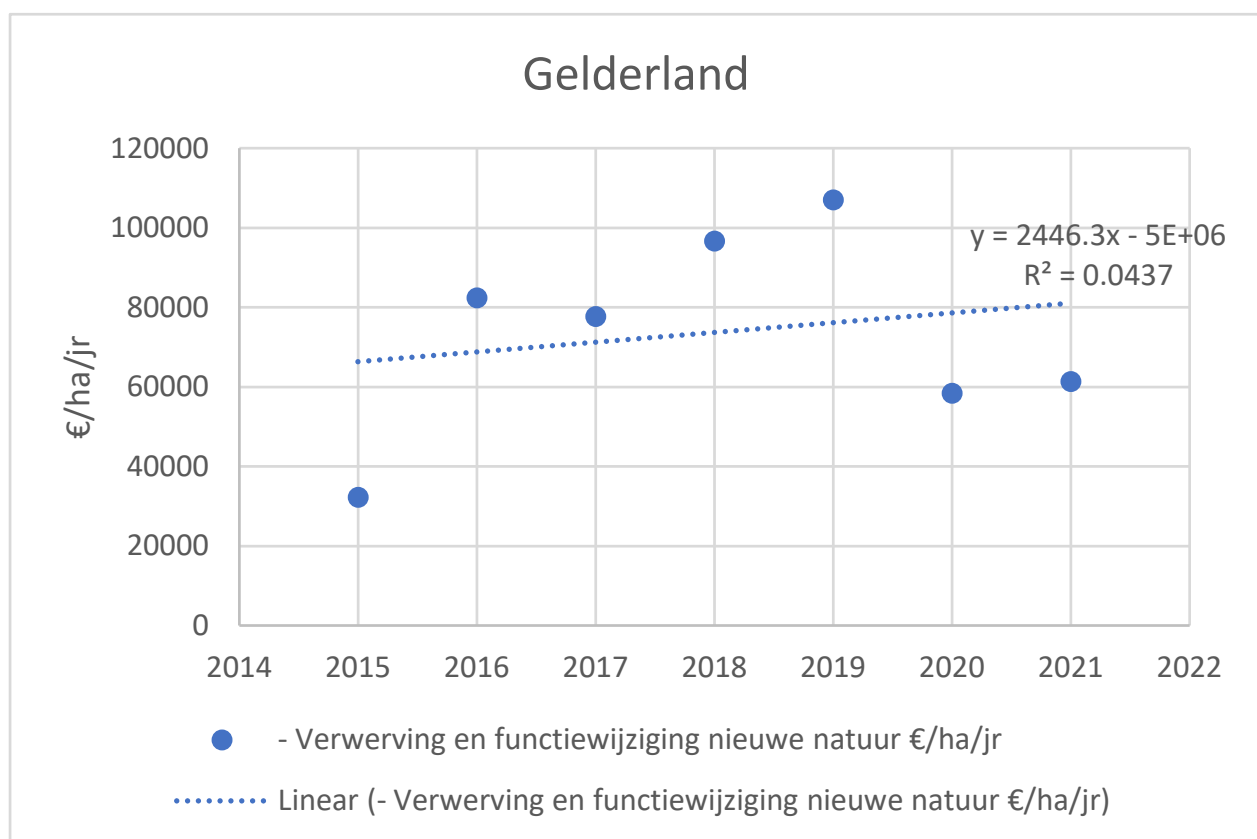
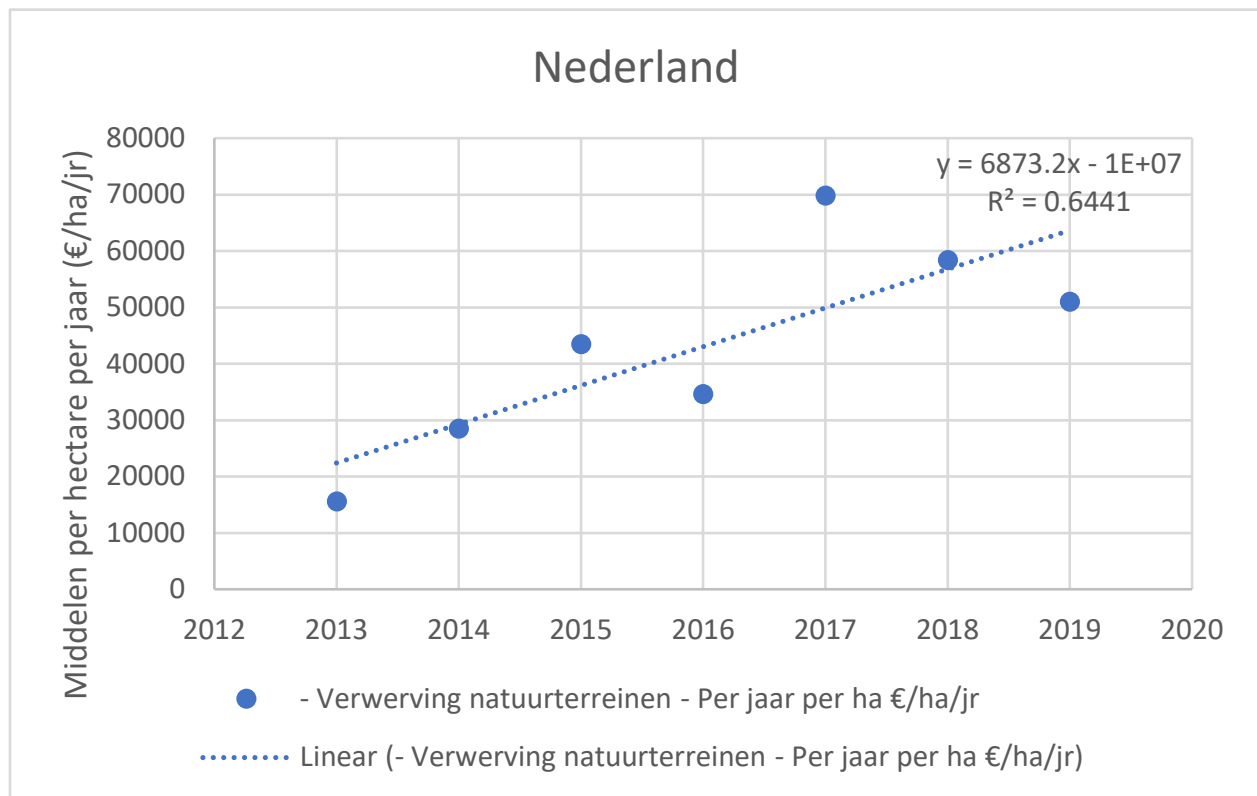
datum: 22 november 2023

Akkoord intern contactpersoon

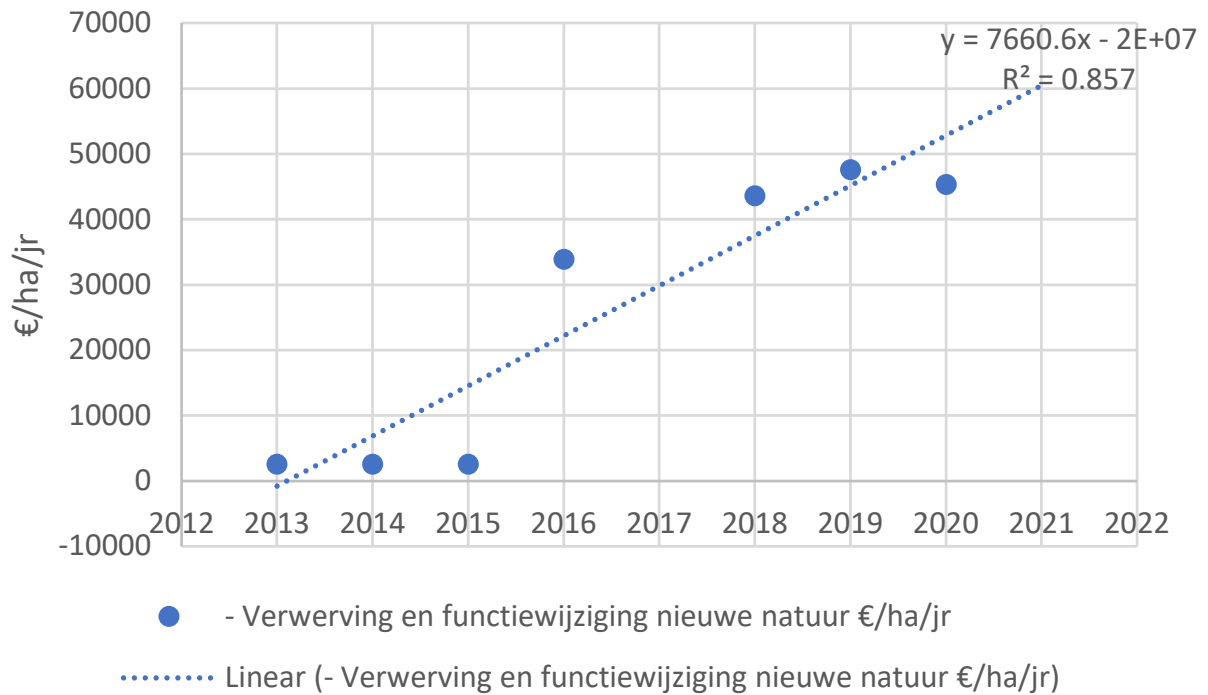
naam: Irene Bouwma

datum: 23 november 2023

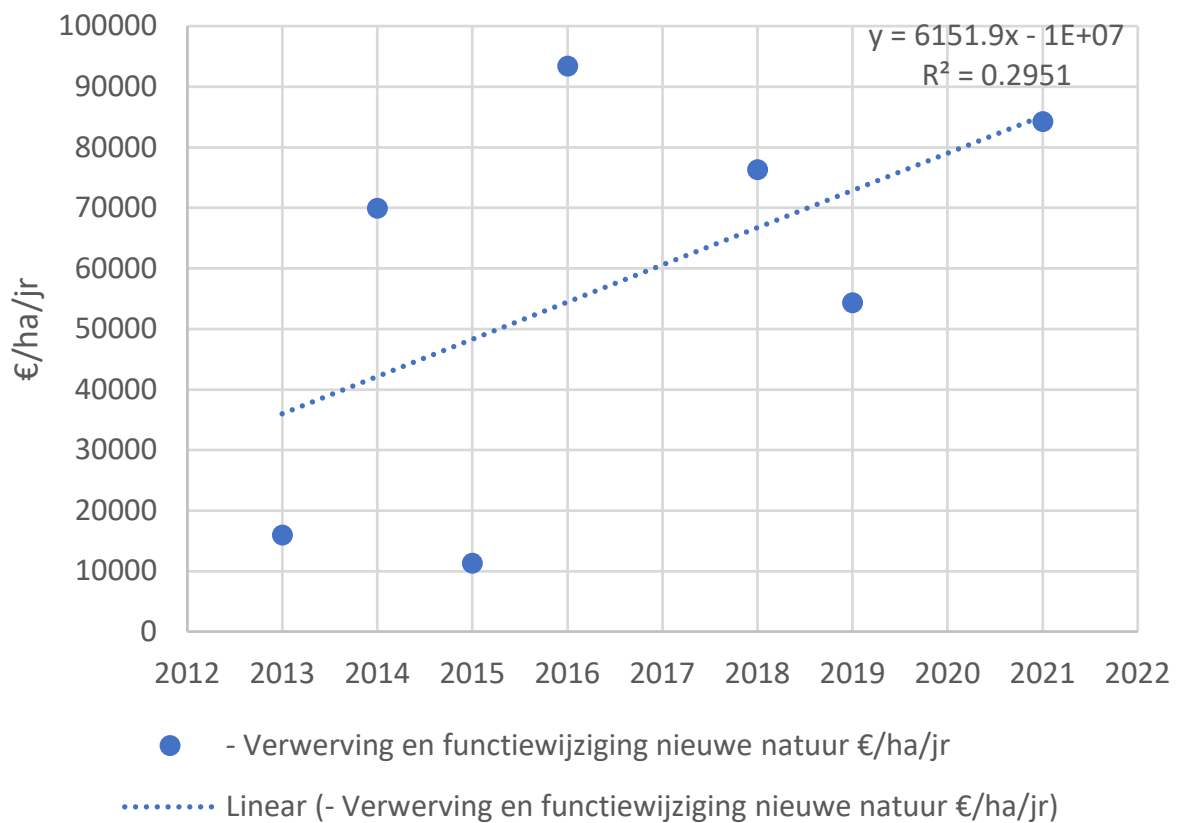
Bijlage 1 Resultaten historische trendanalyse: verwerving



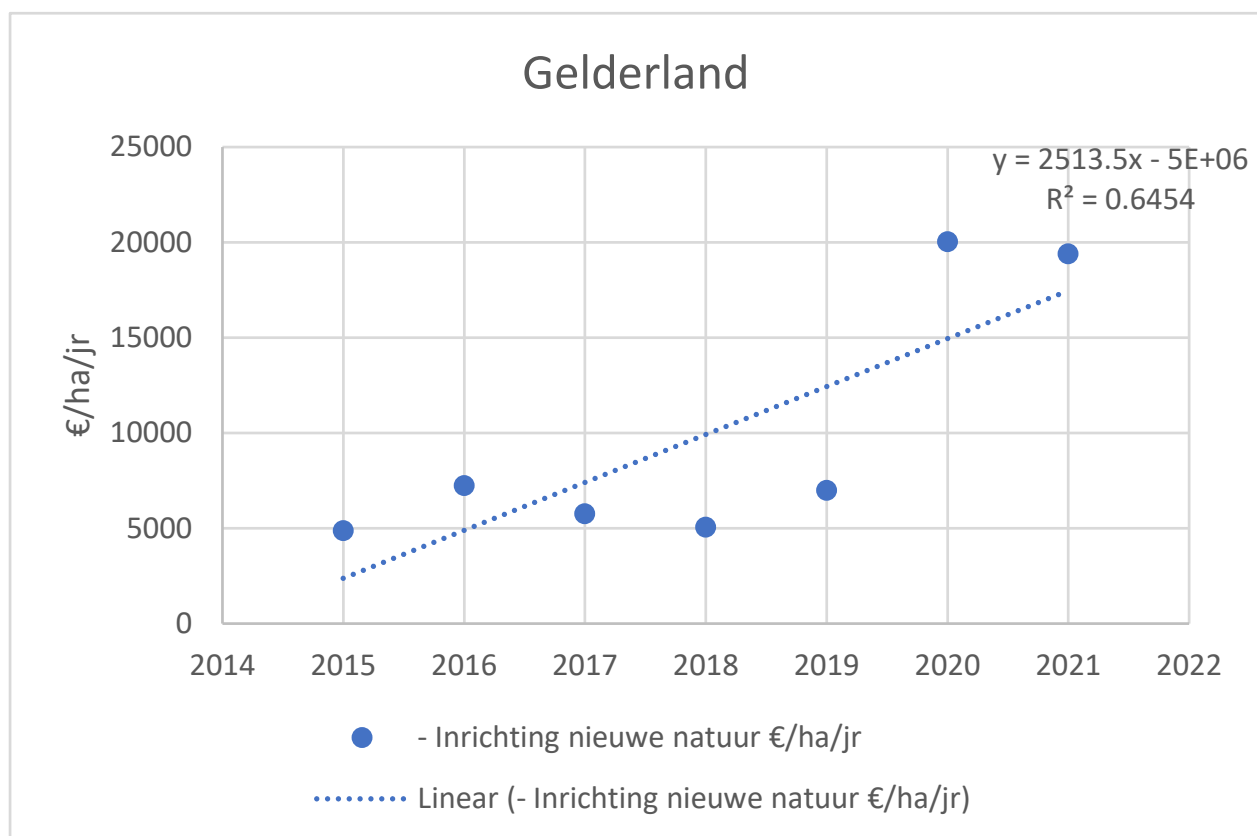
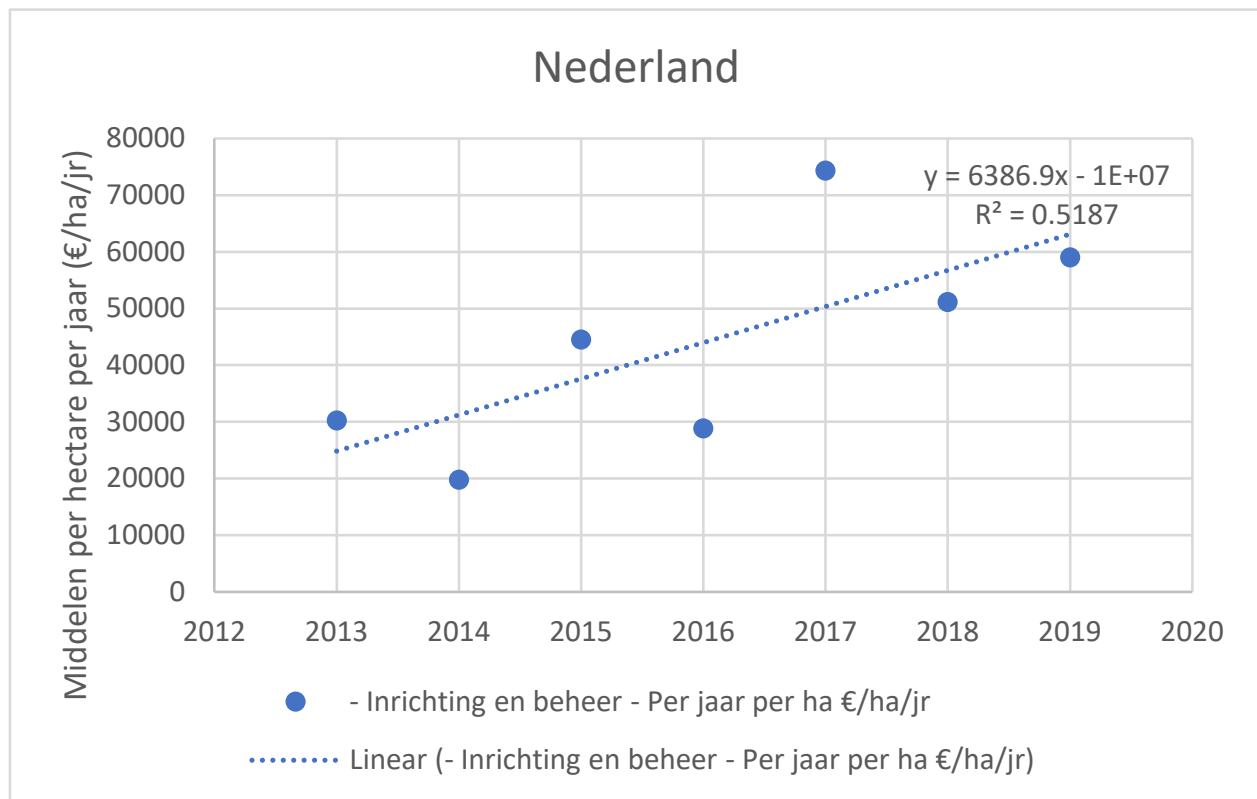
Groningen



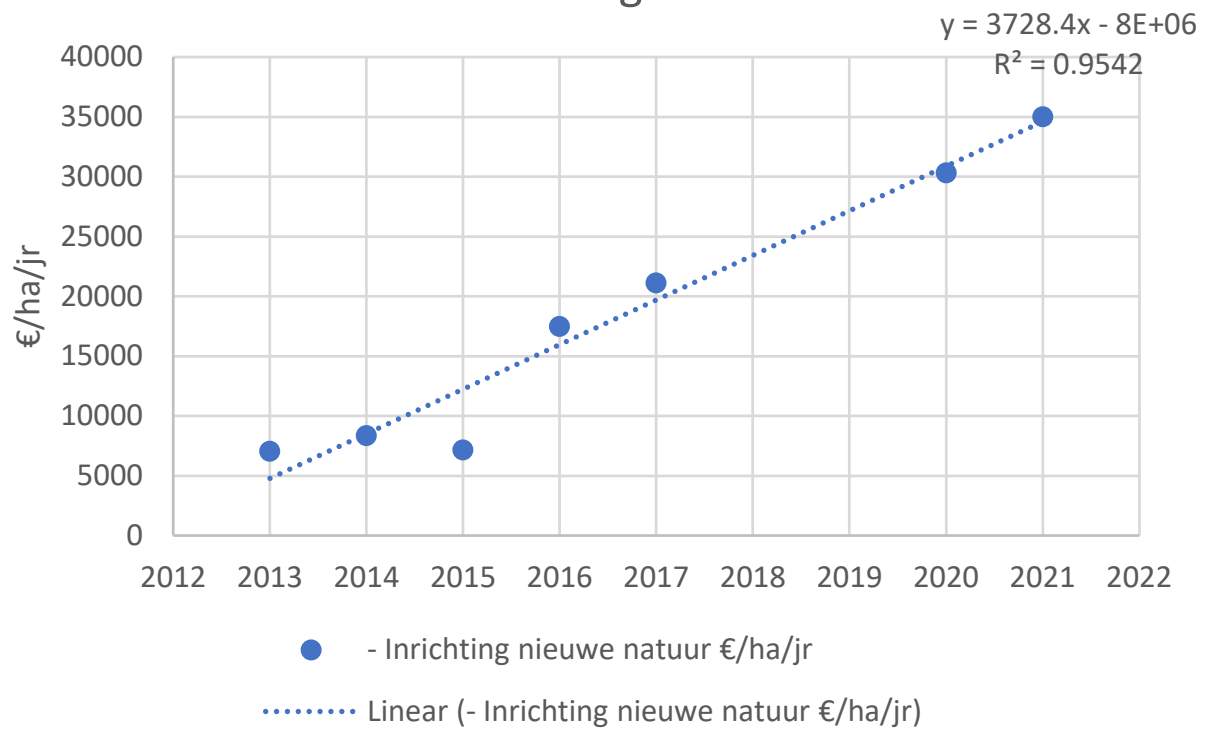
Overijssel



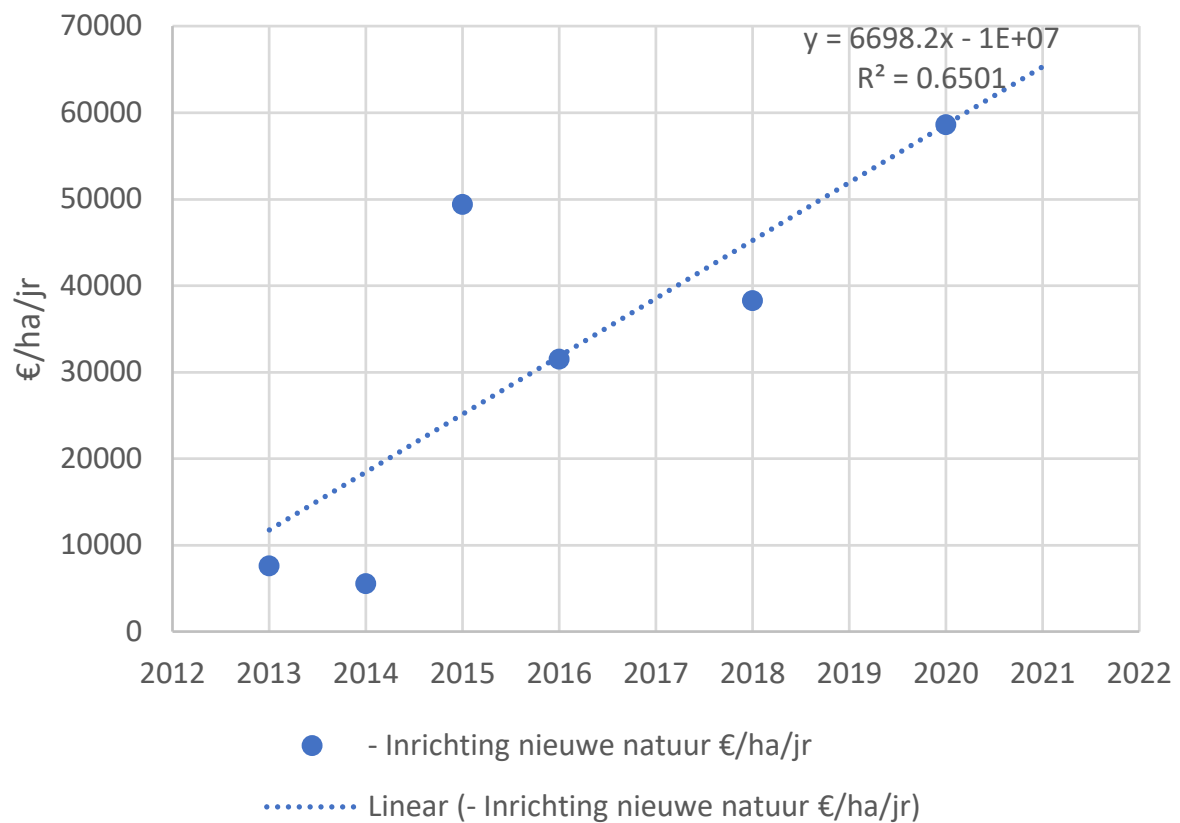
Bijlage 2 Resultaten historische trendanalyse: inrichting



Groningen



Overijssel



Recent verschenen WOt-technical reports

213	During, R., R.I. van Dam, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel, K. van Assche (2022). <i>Veerkracht in de relatie mens-natuur; De cursus omgaan met tegenslag gaat morgenavond wederom niet door (Herman Finkers)</i>	226	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2022). <i>Advies Mestverwerkingspercentages 2022 & Verkenning 'contouren toekomstig mestbeleid'</i> .
214	Sanders, M.E., G.W.W. Wamelink, R. Jochem, H.A.M. Meeuwsen, D.J.J. Walvoort, R.M.A. Wegman, H.D. Roelofsen, R.J.H.G. Henkens (2022). <i>Milieucondities en ruimtelijke samenhang natuurgebieden; Technische achtergronden indicatoren digitale Balans van de Leefomgeving 2020.</i>	227	Kramer, H. & S. Los (2022). <i>Basiskaart Natuur 2021; Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland.</i>
215	Chouchane H., A. Jellema, N.B.P. Polman, P.C. Roebeling (2022). <i>Scoping study on the ability of circular economy to enhance biodiversity; Identifying knowledge gaps and research questions.</i>	228	Ehlert, P.A.I., L. Veenemans, H.J. Smit, P.A.C. Suyker, K. Dallinga, H.H.J. Walthaus, P.H.J. Goorhuis, W.M.J.A. Duret en O. Oenema (2022). <i>Verkenning van mogelijke wijzigingen in de Meststoffenwet door implementatie van verordening (EU) nr. 2019/1009; Opties voor nationale bepalingen voor vrij handelsverkeer.</i>
216	Bakker, G. (2022). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem; Uitbreiding gegevens in 2021 en overdracht naar de Basisregistratie Ondergrond.</i>	229	Groot, G.A., J. Bovenschen, M. Laar, N. Villing, D.R. Lammertsma & H.A.H. Jansman (2022). <i>Status van de Nederlandse otterpopulatie: genetische variatie, mortaliteit en infrastructurele knelpunten in 2021.</i>
217	Arets, E.J.M.M., S.A. van Baren, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2022). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands; Methodological background, update 2022.</i>	230	Braakhekke, M. C., D. van Kraalingen, A. Tiktak, F. van den Berg, J.J.T.I. Boesten (2022). <i>FOCUSPEARL version 5.5.5 - technical description of the database.</i>
218	Schalkwijk, L. van, M.J.L. Kik, A. Gröne & L.L. IJsseldijk (2022). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2021; Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>	231	Kruijne, R., D. van Kraalingen and J.A. te Roller (2022). <i>User manual for the Groundwater Atlas for pesticides version 2022.</i>
219	Ehlert, P.A.I., R.P.J.J. Rietra, P.F.A.M. Römkens, L. Timmermans & L. Veenemans (2022). <i>Effectbeoordeling van invoering van Verordening EU/2019/1009 op de aanvoer van zware metalen in Nederland.</i>	232	Kramer, H. & J. Clement (2022). <i>Basiskaart Natuur 2017; Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland.</i>
220	Faber M. & M.H.M.M. Montforts (2022). <i>Organic contaminants in fertilising products and components materials.</i>	233	Wamelink G.W.W., L. Biersteker, H.D. Roelofsen, R. Jochem, J.G.M. van der Graft, B. de Knecht en R.J.H.G. Henkens (2022). <i>Model for Nature Policy - MNP; Automatisering validatie, automatisering draagkrachten, rekenmethode van de randvoorwaarden binnen MNP en gevoeligheids- en onzekerheidsanalyse.</i>
221	Boonstra F.G. en R. Folkert (red.) (2022). <i>Methode-ontwikkeling kosteneffectiviteit natuurbeleid; Lessen voor de Lerende Evaluatie Natuurfact.</i>	234	Thouément, H.A.A, W.H.J. Beltman, M.C. Braakhekke (2022). <i>Manual for the TOXSWA SedDis Tool v1; Testing segmentation of the sediment layer in TOXSWA.</i>
222	Meeuwsen, H.A.M. & G.W.W. Wamelink (2022). <i>Neerschaling beheertypenkaarten; Methode zoals gebruikt bij ex-anteanalyse Natuurfact.</i>	235	Glorius, S.T. & A. Meijboom (2022). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; periode 1995 tot en met 2021.</i>
223	Os, J. van, en J. Kros (2022). <i>Geografische Informatie Agrarische Bedrijven 2019; Documentatie van het GIAB 2019-bestand.</i>	236	Knecht, B. de, L. Biersteker, M. van Eupen, J.G.M. van der Graft, A.H. Heidema, R. Koopman, R. Jochem, M.E. Lof, H.M. Mulder, P. van Rijn, H.D. Roelofsen, S. de Vries, I. Woltjer (2022). <i>Natural Capital Model.</i>
224	Bruggen, C. van, A. Bannink, A. Bleeker, D.W. Bussink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J. Kros, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, M.B.H. Ros, M.W. van Schijndel, G.L. Velthof en T. van der Zee (2022). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2020.</i>	237	Houtkamp, J.M. (2023). <i>Visualisatietechnieken voor kennisintegratie; Het gebruik van verschillende soorten kennis in de context van beleidsvraagstukken.</i>
225	Schaminée, J.H.J. & N.M. van Rooijen (2022). <i>Het heft in eigen hand; Een verkenning naar wettelijke verplichtingen voor het behoud van botanische biodiversiteit in ons land die voortkomen uit internationale verdragen.</i>	238	Arets, E.J.M.M., S.A. van Baren, C.M.J. Hendriks, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2023). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2023.</i>

239	Van Schalkwijk, L., Schotanus, E.T., Kik, M.J.L., Gröne, A & IJsseldijk, L.L. (2023). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2022; Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>
240	Langers, F. (2023). <i>Recreatie in groenblauwe gebieden; Actualisatie van CLO-indicator 1258 op basis van data van het Continu Vrijetijdsonderzoek uit 2018.</i>
241	Schmidt, A.M., P.J.H. Mathijssen, R.H. Jongbloed, J.E. Tamis, A.B. Goutbeek, R. Reinartz, R. Vogel, M.E. Sanders, J.T. van der Wal en I. Woltjer (2023). <i>Advies over de Nederlandse pledges voor de Europese Biodiversiteitsstrategie 2030; Toelichting op het advies van Wageningen Research en Sovon Vogelonderzoek aan het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit.</i>
242	Bruggen, C. van, A. Bannink, A. Bleeker, D.W. Bussink, H.J.C. van Dooren, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J. Kros, L.A. Lagerwerf, K. Oltmer, M.B.H. Ros, M.W. van Schijndel, L. Schulte-Uebbing, G.L. Velthof en T.C. van der Zee (2023). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2021.</i>
243	Lerink, B.J.W., M.J. Schelhaas, F. Dolstra, J. Oldenburger, S. Teeuwen & A.P.P.M. Clerkx (2023). <i>Veldinstructie Achtste Nederlandse Bosinventarisatie (2022-2026); Versie 1.0.</i>
244	Kruijne, R. en D.W.G. van Kraalingen (2023). <i>Overdracht van meetresultaten van provincies naar de Grondwateratlas voor bestrijdingsmiddelen, versie 2022.</i>
245	Riel, M.C. van, R.C.M. Verdonschot, P.F.M. Verdonschot (2023). <i>Natuurherstel en klimaatbuffers in beekdalen; Een verkenning van de mogelijkheden tot integratie van wateropgaven in beekdalen.</i>
246	Sanders, M.E., H.J. Agricola, J.H. Faber, D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas, F. Langers, T. Selnes, M.J.M. Smits, G.B. Woltjer (2023). <i>De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen aan de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem; Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023.</i>
247	Bouwma, I.M. & J. Frissel. (2023). <i>Analyse eerste tranche provinciale programma's Uitvoeringsprogramma Natuur.</i>
248	Van Delft, S.P.J., G.J. Maas (2023). <i>Landschappelijke Bodemkartering (LBK); Achtergronden, toepassingen en technische documentatie.</i>
249	Grashof-Bokdam, C.J., J.M. Houtkamp, B. de Knegt (2023). <i>Concept-denkmodel Basiskwaliteit Natuur; Discussiestuk Wageningen Environmental Research & Planbureau voor de Leefomgeving.</i>

250	Houtkamp, J.M., J. Sitters, J.B. Visser, A.M. Schmidt, N.A.C. Smits, R. Pouwels, S.W.M. Poppeliers (2023). <i>Toelichting op de monitoring- en beoordelingssystematiek van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn; Ten behoeve van de evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.</i>
251	Los, S., C. van Haren, A. Cormont (2023). <i>Rapportage Modelinventarisatie voor klimaat-effecten en adaptatie.</i>
252	Roebeling, P.C., R. Michels, N.B.P. Polman, H. Chouchane (2023). <i>Derde lerende evaluatie natuurpact: Reflectie en projectie voortgang ontwikkelingsopgaven natuur; Lessen voor de Derde Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN3).</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 2352-2739

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, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 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.

