

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46671>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Radboud Universiteit Nijmegen



**Radboud Universiteit Nijmegen**  
**Faculteit der Managementwetenschappen**  
Milieu en Beleid

Oktober 2005

## **Evaluatie Natuur- en Landschapsoffensief Brabant**

Op koers?

Drs. F.J.G. Padt  
Prof. Dr. P. Leroy



# INHOUDSOPGAVE

<b>SAMENVATTING.....</b>	<b>1</b>
<b>HOOFDSTUK 1 INLEIDING .....</b>	<b>5</b>
1.1 WAAROM DEZE EVALUATIE? .....	5
1.1.1 <i>Het Brabantse Natuur- en Landschapsoffensief</i> .....	5
1.1.2 <i>Behoeftte aan een tussentijdse evaluatie</i> .....	6
1.2 METHODISCHE VERANTWOORDING .....	6
1.2.1 <i>Uitgangspunten voor beleidsevaluatie</i> .....	6
1.2.2 <i>Onderzoeksvragen en uitgevoerde werkzaamheden</i> .....	9
<b>HOOFDSTUK 2 ANALYSE VAN HET BRABANTSE NATUUR- EN LANDSCHAPSBELEID .....</b>	<b>11</b>
2.1 REGIONALE NATUUR- EN LANDSCHAPSEENHEDEN .....	11
2.1.1 <i>Achtergrond</i> .....	11
2.1.2 <i>Planvorming en uitvoering</i> .....	12
2.1.3 <i>Subsidies</i> .....	12
2.1.4 <i>Communicatie</i> .....	13
2.1.5 <i>Conclusies</i> .....	13
2.2. ROBUUSTE ECOLOGISCHE VERBINDINGSZONES .....	14
2.2.1 <i>Achtergrond</i> .....	14
2.2.2 <i>Onderzoek</i> .....	15
2.2.3 <i>Planvorming</i> .....	15
2.2.4 <i>Financiering</i> .....	16
2.2.5 <i>Conclusies</i> .....	16
2.3 AGRARISCH NATUUR- EN LANDSCHAPSBEHEER .....	17
2.3.1 <i>Achtergrond</i> .....	17
2.3.2 <i>Pilots</i> .....	18
2.3.3 <i>Vorbereiding stimuleringsregeling</i> .....	18
2.3.4 <i>Uitvoering van de stimuleringsregeling</i> .....	21
2.3.5 <i>Conclusies</i> .....	21
2.4 GROEN IN DE STEDELIJKE REGIO'S .....	22
2.4.1 <i>Achtergrond</i> .....	22
2.4.2 <i>Brabantstad</i> .....	22
2.4.3 <i>Financiering</i> .....	22
2.4.4 <i>Realisatie van de EHS op gemeentegrond</i> .....	22
2.4.5 <i>Conclusies</i> .....	22
2.5 ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR .....	23
2.5.1 <i>Achtergrond</i> .....	23
2.5.2 <i>Financiering</i> .....	23
2.5.3 <i>Grondverwerving en grondruil</i> .....	24
2.5.4 <i>Revitalisering</i> .....	25
2.5.5 <i>Conclusies</i> .....	25
2.6 ECOLOGISCHE VERBINDINGSZONES .....	26
2.6.1 <i>Achtergrond</i> .....	26
2.6.2 <i>Programmering</i> .....	27
2.6.3 <i>Realisatie</i> .....	27
2.6.4 <i>Financiering</i> .....	27
2.6.5 <i>Kennisoverdracht</i> .....	27
2.6.6 <i>Conclusies</i> .....	27
2.7 ONTSNIPPEREN .....	28
2.7.1 <i>Achtergrond</i> .....	28
2.7.2 <i>Afstemming</i> .....	28
2.7.3 <i>Ontsnippering van RNLE</i> .....	29
2.7.4 <i>Financiering</i> .....	29

2.7.5 Conclusies.....	29
2.8 SOORTENBESCHERMING .....	30
2.8.1 Achtergrond.....	30
2.8.2 Uitvoering groene wetten .....	30
2.8.2 Planvorming .....	32
2.8.3 Opstellen en uitvoeren soortenbeschermingsplannen.....	32
2.8.4 Uitdragen Europees soortenbeleid .....	33
2.8.5 Conclusies.....	33
2.9 VOORLICHTING EN EDUCATIE.....	33
2.9.1 Achtergrond.....	33
2.9.2 Conclusies.....	34
2.10 MONITORING.....	34
2.10.1 Achtergrond.....	34
2.10.2 Conclusies.....	35
<b>HOOFDSTUK 3 BELEID VOOR WATER, MILIEU EN RUIMTE .....</b>	<b>37</b>
3.1 ACHTERGROND .....	37
3.2 GEBIEDSGERICHT BELEID .....	40
<b>HOOFDSTUK 4 OP KOERS?.....</b>	<b>41</b>
4.1 TERUGBLIK .....	41
4.2 VOORUITBLIK: WORDEN DE DOELEN VOOR 2012 GEHAALD? .....	43
4.3 WAT (DUS) TE DOEN? .....	44
<b>HOOFDSTUK 5 AANBEVELINGEN VOOR DE UITVOERING.....</b>	<b>49</b>

Bijlagen

A Bestudeerde documenten

B Interviews

C Lijst van afkortingen

# Samenvatting

Deze tussentijdse evaluatie van het Natuur- en Landschapsoffensief van de provincie Noord-Brabant (2002) is gebaseerd op een analyse van de effectiviteit, het draagvlak en de legitimiteit van het tot dusverre gevoerde beleid rondom de acht prioritaire thema's uit het Offensief. Op basis van deze analyse is een inschatting gemaakt of de doelen uit het Offensief voor 2012 redelijkerwijze kunnen worden gehaald bij ongewijzigde voortzetting van beleid. Vervolgens zijn voor ieder thema uitvoeringsstrategieën benoemd die kunnen leiden tot een meer effectief en efficiënt beleid.

Deze strategieën zijn:

1. Zelf doen: de provincie heeft direct invloed en is primair verantwoordelijk. Dat betekent dat de provincie in principe zelf de mogelijkheden heeft om effectief beleid te voeren.
2. Partnerschap: de provincie kan zaken niet alleen realiseren en hoeft dat ook niet omdat ze maar voor een deel verantwoordelijk is. Een afgewogen en transparante taak- en verantwoordelijkheidsverdeling kan hierbij zorgen voor een effectief beleid.
3. Kaderstellend: de provincie wil haar beleid gerealiseerd zien door een inspanning van allen en schept zelf alleen de kaders. Dat betekent dat de provincie in eerste instantie moet zorgen voor breed gedragen en juridisch legitiem beleid.
4. Stimuleren: de provincie wil anderen in staat stellen hun doelen te realiseren, gegeven een algemeen belang. Dat betekent dat de provincie in eerste instantie moet zorgen voor draagvlak alvorens beleid effectief kan zijn.

Bij de analyse is niet alleen het beleidsveld natuur en landschap beschouwd, maar ook de beleidsvelden water, milieu en ruimtelijke ordening. De bevindingen en aanbevelingen zijn onderstaand per thema samengevat

## Regionale Natuur- en Landschapseenheden (RNLE)

*Bevinding:* Er moeten in Brabant 12 Regionale Natuur- en Landschapseenheden (RNLE) worden gerealiseerd. Tot dusverre is de uitvoering (weliswaar met succes) pas in twee gebieden aan de gang. De doelstelling kan dus waarschijnlijk alleen met een extra beleidsinspanning worden gehaald.

*Aanbeveling:* De effectiviteit kan worden verhoogd door meer gebruik te maken van Europese subsidies (zoals nu al deels gebeurt). De provincie kan daarbij het beste de huidige strategie Kaderstelling voortzetten en partijen uitnodigen om met voorstellen te komen. Het gaat er niet primair om zoveel mogelijk Europese middelen naar Brabant te halen, maar vooral om mede vorm te geven aan het (nieuwe) Europese plattelandsbeleid. Daarvan dient een beter waterbeheer voor RNLE integraal onderdeel te zijn.

## Robuuste ecologische verbindingzones (REVZ)

*Bevinding:* Er zouden in Brabant (conform rijksbeleid) vier robuuste ecologische verbindingzones (REVZ) worden gerealiseerd. Daarvan worden er twee grotendeels buiten Brabant gerealiseerd en één in Brabant, maar voor een beperkt gedeelte. Daarnaast heeft de provincie in het streekplan 'eigen' REVZ opgenomen, maar hier is nog geen beleid voor geformuleerd. De doelstelling voor REVZ uit het Offensief wordt daardoor waarschijnlijk bij ongewijzigd beleid niet gehaald.

*Aanbeveling:* De huidige strategie Partnerschap en de 'pragmatische aanpak' voor REVZ schiet thans tekort qua draagvlak en legitimiteit. Wij stellen voor de strategie te verleggen naar Kaderstelling, de huidige spelregels voor REVZ te heroverwegen en hierover in contact te treden met de reconstructiepartners (onder andere de landbouw). Dat biedt ook mogelijkheden om eisen te stellen aan het waterbeheer in REVZ en leidt uiteindelijk tot een meer effectief beleid.

### Agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLB)

*Bevinding:* Als doelstelling voor agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLB) geldt de 'kwaliteitsverhoging en duurzame instandhouding' van 121.500 ha waardevol agrarisch gebied'. Tot dusverre is alleen in enkele proefgebieden gestart met de uitvoering van agrarisch natuur en landschapsbeheer. Het is dus onwaarschijnlijk dat de doelstelling voor ANLB in de planperiode bij ongewijzigd beleid wordt gehaald.

*Aanbeveling:* Bij de voorbereiding van het Groen-blaue stimuleringskader is veel in geïnvesteerd in draagvlak, maar de vraag is of dit draagvlak in de uitvoering kan worden vastgehouden. Bij uitvoering van het stimuleringskader dient daarom expliciet de strategie Stimulering te worden gevolgd. Dat betekent: actieve werving van deelnemers, private partijen uitnodigen om mee te financieren en meedenken met het ontwikkelen van voorstellen. Stimuleren impliceert aldus een blijvende actieve opstelling van de provincie. Deze aanbeveling geldt ook voor de voorgenomen uitbreiding van ANLB met blauwe diensten, zeker gezien de noodzakelijke afstemming met het waterbeheer.

### Groen in de stedelijke regio's

*Bevinding:* Voor groen in de stedelijke regio's geldt een ontwikkelingsdoelstelling en geen doelstelling in eindtermen. Weliswaar zijn er veel plannen en projecten benoemd, maar er is nog onvoldoende zicht op de uitvoering. De ontwikkelingsdoelstelling wordt daarom thans niet gerealiseerd.

*Aanbeveling:* We stellen voor de komende jaren de strategie Partnerschap te volgen, waarbij partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen (de provincie op grond van de afspraken met het rijk) voor de uitvoering van projecten. Wij pleiten daarbij voor een pragmatische werkwijze: het uitvoeren van aansprekende uitvoeringsprojecten op basis van een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Gezien de ontwikkelingen in het ruimtelijke beleid, ligt hier een kans om nieuwe landgoederen in de stedelijke regio's en in de kernrandzones in het landelijke gebied te realiseren.

### Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

*Bevinding:* De EHS zou in de planperiode 'versneld' worden gerealiseerd vanwege de opgelopen achterstand. Weliswaar is er 'beleidsmatig' een versnelling aangebracht, maar dit is in de uitvoering nog niet zichtbaar, zodat het onwaarschijnlijk is dat de EHS überhaupt in de planperiode (tot 2012) wordt gerealiseerd. Realisatie van de EHS in 2018 is wel realistisch.

*Aanbeveling:* We stellen voor de komende jaren het accent op de strategie Zelf Doen te leggen middels een actief grondbeleid (grondverwerving, grondruil, particulier natuurbeheer, flexibele EHS). Daarbij zou de revitalisering zich minder moeten richten op grondverwerving, grondruil en particulier natuurbeheer, en meer op het creëren van gunstige condities (via het milieu en waterbeleid) en ruimtelijke samenhang (via het ruimtelijke beleid) voor de EHS. Met de herstelprojecten voor watersystemen zijn al belangrijke stappen in deze richting gezet.

### Ecologische verbindingzones (EVZ)

*Bevinding:* Voor ecologische verbindingzones geldt een doelstelling van 1.665 km met een oppervlakte van 1.500 hectare. Hiervan was in 2004 25% gerealiseerd, wat aangeeft dat met het huidige tempo de doelstelling in de planperiode waarschijnlijk niet wordt gehaald.

*Aanbeveling:* Voor EVZ stellen we voortzetting van de strategie Partnerschap voor. Met de waterschappen zijn al afspraken gemaakt over de realisatie van de eerste tien meter van EVZ (uiterlijk in 2018). Dat is redelijk doorvertaald in de uitvoeringsprogramma's van de waterschappen, wat weer bijdraagt aan de realisatie van de andere natuur- en landschapsdoelen. Met de gemeenten zouden soortgelijke afspraken moeten worden gemaakt. Daarnaast dienen gemeenten veel actiever benaderd te worden.

### Ontsnippering

*Bevinding:* Als doelstelling voor ontsnippering geldt het ontsnipperd zijn en verkeersluw maken van de EHS. Voor de ontsnippering van provinciale infrastructuur geldt als doelstelling het opheffen van 260 knelpunten. Deze doelstelling is al bijna gehaald. Voor RNLE wil de provincie stimuleren/organiseren dat elk jaar een nieuw gebied in uitvoering wordt genomen, maar dat betekent dat in 2012 bij het huidige tempo niet alle twaalf RNLE zullen zijn ontsnipperd.

*Aanbeveling:* Voor ontsnipperen bevelen we aan de huidige strategie Partnerschap voort te zetten en een afgewogen en transparante taakverdeling te maken met het rijk en gemeenten. Ontsnippering is tot dusverre vooral een technische benadering geweest, maar blijkt in toenemende mate ook een 'voertuig' te zijn voor draagvlak voor de ecologische doelen van ontsnippering. Deze ecologische benadering kan door een gerichte interne en externe communicatie worden versterkt. Dat biedt ook kansen voor een betere afstemming met het waterbeheer.

### Soortenbescherming

*Bevinding:* Het doel van soortenbescherming is het treffen van geschikte biotoopmaatregelen voor 94 soorten. Tot dusverre is in beperkte tijd voor een kwart van deze soorten soortenbeschermingsplannen opgesteld, maar de uitvoering moet nog op gang komen. De doelstelling kan waarschijnlijk alleen met een extra beleidsinspanning worden gerealiseerd.

*Aanbeveling:* Voor soortenbescherming stellen we de strategie Zelf Doen voor, niet alleen voor uitvoering van de groene wetten, maar ook voor soortenbeschermingsplannen. Dat betekent dat de provincie de regie inzake soortenbeschermingsplannen in eigen handen houdt en deze deels als 'verlengstuk' van de groene wetten inzet. Dat biedt ook betere mogelijkheden voor de noodzakelijke afstemming met het water(kwaliteits)beheer.

### **Aanbevelingen voor de uitvoering**

Wat betreft de resterende periode doen we de volgende aanbevelingen:

- Programmering van de uitvoeringsstrategieën binnen de nieuwe programma's van de Directie Ecologie. We bevelen aan soortenbescherming onder te brengen bij Programma 4 (Ecologie en Biodiversiteit) en groen in de stedelijke regio's bij Programma 3 (Ecologie en Stedelijk Gebied). Voorts bevelen we aan Programma 2 (Ecologie en Landelijk Gebied) te splitsen in subprogramma's voor (a) de EHS en (b) een clustering van RNLE, REVZ, ontsnippering en ANLB. Deze laatste clustering maakt het mogelijk samenhangende Europese projecten uit te voeren en brengt het aantal thema's terug (doelmatigheidsoverwegingen).
- Opstellen van concrete actieprogramma's voor iedere cluster. Met deze actieprogramma's kunnen de conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie in de dagelijkse werkpraktijk worden geïmplementeerd.
- Nadrukkelijker betrekken van andere instanties. Voorgesteld wordt bij de uitvoering van Programma 2b een rol te geven aan DLG (gezien de toenemende oriëntatie van DLG op Europa) en agrarische natuurverenigingen (vanwege lokaal draagvlak en lokale initiatieven). Verder wordt voorgesteld bij de uitvoering van Programma 3 te investeren in nieuwe partnerschappen tussen gemeenten, het bedrijfsleven, organisaties zoals de Brabantse Milieufederatie en de provincie. Voor de uitvoering van Programma 4 stellen we voor een 'front office' Biodiversiteit in te stellen dat burgers, organisaties en het bedrijfsleven informatie verschaft over biodiversiteit en de uitvoering van het soortenbeleid coördineert.
- Volharden in de integratie van het natuur- en landschapsbeleid in het beleid voor water, milieu en ruimtelijke ordening. Inspiratie, initiatief en ondernemingszin kunnen de toekomstige samenwerking binnen en buiten de provinciale organisatie verder vormgeven.



- Terughoudendheid bij integrale gebiedsontwikkeling en bij de uitvoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. De kansen voor realisatie van de provinciale doelen voor natuur en landschap via dienen eerst zorgvuldig afgewogen te worden tegen de beschikbare middelen (geld, menskracht, grond).

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Waarom deze evaluatie?

### 1.1.1 Het Brabantse Natuur- en Landschapsoffensief

In Nederland staan de biodiversiteit en het landschap onder grote druk door habitatverlies, veranderingen in landgebruik, milieubelasting en versnippering. Het aantal weidevogels, akkervogels en dagvlinders in het agrarische gebied gaat achteruit. De ruimtelijke samenhang en milieucondities bij de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zijn onvoldoende. Traditionele open agrarische cultuurlandschappen verdwijnen en daarmee ook de kenmerkende landschapswaarden. Verstedelijking tast de belevingswaarde van het landschap aan. Deze en andere constatering uit de Natuurbalans 2005 wijzen er op dat het in Nederland niet goed gaat met natuur en landschap. Voor de provincie Brabant is hetzelfde geconstateerd. Uit de rapportage Toestand van de Brabantse natuur van de provincie Noord-Brabant over 2004 blijkt dat de oppervlakte van de natuur in de provincie toeneemt, maar dat het met veel soorten planten en dieren “niet goed” gaat. Vooral zeldzame soorten worden steeds zeldzamer. Bovendien gaat een aantal diergroepen in Brabant sneller achteruit dan in de rest van Nederland: vlinders op droge heideterreinen, planten op vochtige heides en weidevogels. “Dat betekent dat de hoofddoelstelling van het natuurbeleid, behoud en herstel van de biodiversiteit, niet wordt waargemaakt.” (Over bevers, blauwtjes en brabanters, 2004: 3).

Deze achteruitgang is al langer gaande, maar de provincie probeert het tij te keren door een intensivering van het natuur- en landschapsbeleid. Deze intensivering is aangekondigd in het Natuur- en Landschapsoffensief uit 2002. Het Offensief omvat drie beleidsprogramma's: Grootse Natuur, Landelijke Natuur en Groen in stedelijke regio's. Per beleidsprogramma zijn doelen voor 2012 geformuleerd. Deze zijn in het uitvoeringsprogramma van het Offensief concreet gemaakt. Ook is aangegeven welke instrumenten beschikbaar zijn c.q. worden ingezet en welke instrumenten nog verder worden ontwikkeld om de doelen te halen. Het Offensief is als speerpunt opgenomen in het Bestuursakkoord 2003-2007 “Samen werken aan uitvoering” (zie kader).

#### Politieke prioriteiten in het Brabantse natuur- en landschapsbeleid

*“Voor de uitvoering van het waterhuishoudingsplan en het Natuur- en landschapsoffensief investeert de provincie in de diverse onderdelen van deze plannen. De uitbreiding van het agrarisch natuurbeheer (zoals de regeling St. Oedenrode), biologische landbouw en de uitvoering van de zogenaamde ‘blauwe’ diensten (waterconservering en waterberging) door agrariërs krijgen bijzondere aandacht. Ze worden gestimuleerd en indien nodig ook gefaciliteerd. De opstelling en uitvoering van de gemeentelijke natuur- en landschapsregelingen voor boeren en particulieren wordt actief bevorderd. De provincie wil dat op basis van de inventarisaties van verschillende biotopen, de bescherming van de verscheidenheid van soorten krachtig ter hand wordt genomen.”*

*“De kwetsbare natuurreservaten worden gekoesterd. Dat kan door een slechte bereikbaarheid en een beperkte toegankelijkheid. De openstelling van de overige bos- en natuurgebieden wordt bevorderd evenals het aanleggen van gebruiksnatuur bij natuurreservaten (à la Aakvlaai). Er komen experimenten voor het integreren van (schone) recreatie in de natuur (kamperen, picknickplekken et cetera) en kleinschalige recreatiebedrijfjes nabij bos- en natuurgebieden. Dat moet zo gebeuren dat de recreatieve druk op de natuurgebieden niet toeneemt.”*

*“Voor de uitvoering van het Natuur- en Landschapsoffensief moeten, naast de nog in te zetten middelen, extra externe financiële impulsen komen. De provincie stimuleert hiervoor ook mogelijkheden van PPS (Publiek Private Samenwerking), vooral om de perspectieven Groen in de Stedelijke Regio's en Landelijke Natuur te realiseren. Hierbij wordt gedacht aan PPS-constructies voor wonen en werken, recreatie en natuur (buitenplaatsen, landgoederen, stadsuitbreidingen en bedrijventerreinen).”*

Bron: Bestuursakkoord 2003-2007 “Samen werken aan uitvoering”

### 1.1.2 Behoeftte aan een tussentijdse evaluatie

In het Natuur- en Landschapsoffensief zijn natuur en landschap onderdeel gemaakt van de duurzame ontwikkeling van de provincie als geheel. Natuur en landschap zijn daarmee niet alleen meer een sectoraal belang, maar integraal onderdeel van de economische en sociaal-culturele ontwikkeling van de provincie. Dat kan positief uitpakken, bijvoorbeeld wanneer natuur en landschap kunnen worden gekoppeld aan andere belangen. Maar een integrale benadering kan ook negatief uitpakken als natuur en landschap moeten wijken voor andere ontwikkelingen of daarin onvoldoende zijn ingebed. De offensieve strategie lijkt dus perspectief te bieden, maar houdt ook risico's in.

Inmiddels is al enkele jaren ervaring opgedaan met het Offensief en veel van dit beleid is recent ingebed in de revitalisering en ander 'belendend' beleid. Om na te gaan of het natuurbeleid op koers ligt wil de Commissie Beleidsevaluatie een tussentijdse evaluatie van het Natuur- en Landschapsoffensief uitvoeren. Op deze wijze wil de commissie een bijdrage leveren aan de controlerende rol van de Staten en aan de politieke verantwoording over het Offensief.

De tussentijdse evaluatie is uitgevoerd door de Vakgroep Milieu en Beleid van de Radboud Universiteit in Nijmegen. Het onderzoeksdoel voor de evaluatie is tweeledig (offerte maart 2005):

1. beoordelen in welke mate de doelen voor 2012 uit het natuur- en landschapsoffensief met de ingezette instrumenten kunnen worden gehaald binnen de integrale benadering;
2. aanbevelingen doen voor de optimalisatie en innovatie van instrumenten en hun inbedding in randvoorwaarden.

## 1.2 Methodische verantwoording

### 1.2.1 Uitgangspunten voor beleidsevaluatie

Beleidsevaluatie kan worden gedefinieerd als *de (wetenschappelijke) analyse van een bepaald beleid (of deelveld van beleid), dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd*. Het preciseren van de doelstellingen, de aanpak en de ambities van een concrete beleidsevaluatie vergt het beantwoorden van een aantal klassieke vragen: wanneer wordt wat precies geëvalueerd, en op basis van welke criteria? Die vragen worden hierna behandeld. In paragraaf 1.2.2 zijn de onderzoeksvragen en de verrichte onderzoekswerkzaamheden aan de orde.

*Wanneer evalueren? Ex post, ex ante, ex tussendoor.*

Beleidsevaluatie wordt, wat het tijdstip daarvan betreft, klassiek ingedeeld in ex ante, ex post en 'ex tussendoor'. Uit de opdracht is helder dat de voorliggende evaluatie een tussentijdse evaluatie is van beleid dat met 'het Offensief' vanaf 2002 is geïntensiveerd en tot doel heeft in 2012 een aantal doelstellingen te realiseren. Omdat het een tussentijdse evaluatie betreft, kan een eindbeoordeling van dit beleid sowieso niet worden gegeven. Dat geldt te meer waar het de eindeffecten van het natuur- en landschapsbeleid betreft, vanwege de lange doorloop- en naijltijden.

*Wat evalueren? Output, outcome, eindeffecten.*

Beleidsevaluatie kan zich in beginsel richten op drie analytisch te onderscheiden 'deelproducten' van beleid: de beleidsoutput, de beleidsoutcome en de eindeffecten in dit geval voor natuur en landschap. Met de *beleidsoutput* wordt bedoeld op de concrete beleidsproducten die moeten worden gemaakt. Bijvoorbeeld: we willen boeren inschakelen bij natuur en landschap en willen daartoe een stimuleringsregeling uitbrengen. Evaluatievragen zijn dan: waarom heeft men gekozen voor deze output, is de beoogde output daadwerkelijk gerealiseerd, en is de output conform verwachting? Met de *beleidsoutcome* wordt verwezen naar de gerealiseerde gedragsveranderingen bij de doelgroep. In ons voorbeeld: zijn de beoogde doelgroepen inderdaad gemobiliseerd, en leidt de stimuleringsregeling tot agrarisch natuur- en landschapsbeheer op het voorgenomen aantal hectare? De evaluatie kan zich, ten

derde, richten op de *eindefectiviteit* van beleid. Bijvoorbeeld: leidt agrarisch natuur- en landschapsbeheer tot een betere kwaliteit van natuur en landschap?

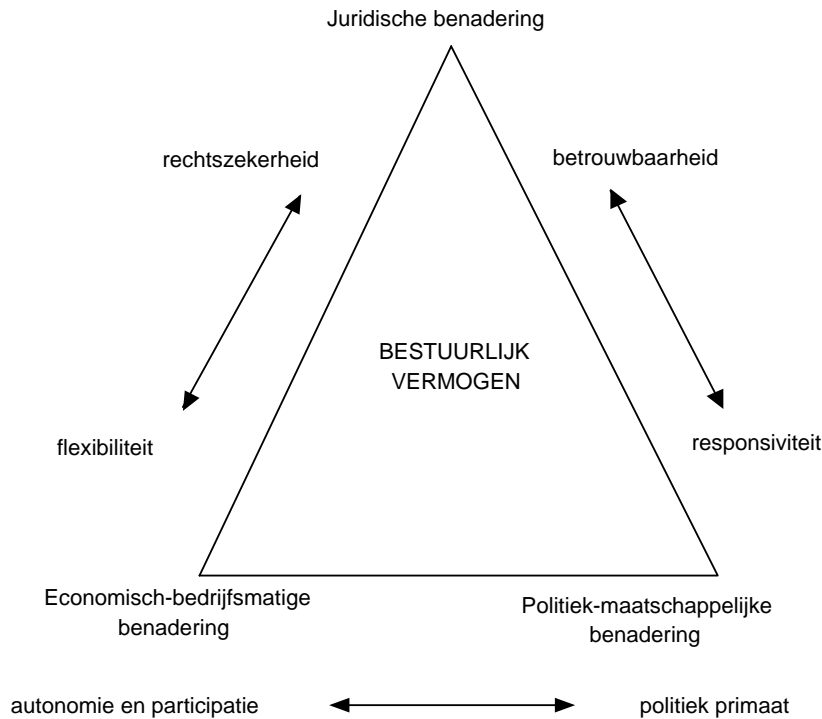
Dit onderzoek heeft vooral betrekking op de beleidsoutput en de beleidsoutcome. Nagegaan wordt of de provincie (of andere actoren) de in het Offensief aangekondigde acties, maatregelen enzovoort inderdaad hebben ondernomen, en wat daarvan de tot dusverre zichtbare outcome is. Een beoordeling van de *eindefectiviteit* van het beleid valt buiten het kader van dit onderzoek. Zoals hiervoor al aangegeven komt dat deels door het tussentijdse karakter van deze evaluatie, terwijl die eindeffecten pas op lange termijn te verwachten zijn. Bovendien vergt een dergelijke evaluatie een heel ander type onderzoek, met onder meer monitoring en beoordeling op basis van inventarisaties van gerealiseerde natuur- en landschapskwaliteit.

*Op basis waarvan evalueren? Criteria voor evaluatie.*

De centrale vraag in het voorliggende onderzoek (zie hiervoor) is kortweg: kunnen de doelen van het provinciale natuurbeleid in 2012 worden gehaald? Dat betekent dat dit onderzoek zich primair zal richten op een beoordeling van de *effectiviteit* van beleid. Gegeven het tussentijdse en het vooral op output en outcome gerichte karakter van deze evaluatie, luidt een genuanceerde probleemstelling daarvan als volgt: kan, gegeven de totnogtoe gerealiseerde output en outcome, redelijkerwijze worden verwacht dat het provinciale natuur- en landschapsbeleid de door dit beleid zelf geformuleerde doelstellingen voor 2012 haalt?

Deze nadruk op 'effectiviteit' laat onverlet dat ook aan andere aspecten aandacht zal worden gegeven. Immers, 'goed beleid' houdt óók rekening met politiek en maatschappelijk draagvlak, en met juridische aspecten van rechtszekerheid. Zo kan een regeling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer effectief zijn in termen van doelen en middelen, maar zo'n regeling dient tegelijk democratisch tot stand gekomen en juridisch solide te zijn. Om een dergelijke integrale evaluatie uit te voeren is er voor gekozen de JEP-driehoek (Nelissen e.a., 2000) als kader te gebruiken (zie figuur 1.1). De JEP-driehoek brengt in essentie tot uitdrukking dat (a) beleid op meerdere (groepen van) criteria kan en moet worden beoordeeld, dat (b) die criteria deels tegenstrijdig zijn, en dat dus (c) 'goed' beleid altijd een uitwisseling impliceert van juridische, economische en politieke overwegingen.

De vraag 'hoe effectief is het Brabantse natuur- en landschapsbeleid?' kan dus vertaald worden naar 'hoe effectief kan het Brabantse natuur- en landschapsbeleid zijn, gegeven de overige economische, politieke en juridische overwegingen en randvoorwaarden?'. Soms kan de provincie zelf weloverwogen kiezen in die overwegingen: hierna zal blijken dat men vaak kiest eerst draagvlak te verwerven voordat een initiatief wordt geformaliseerd of een regeling wordt afgekondigd. In veel gevallen echter heeft de provincie weinig invloed op deze overwegingen, laat staan op allerlei randvoorwaarden. Met diverse EU-Richtlijnen biedt Brussel bijvoorbeeld tamelijk harde juridische randvoorwaarden, die ten koste kunnen gaan van effectief agrarisch natuurbeheer en daar kan de provincie niet veel aan veranderen. Fluctuerende grondprijzen en bezuinigingen bij de rijksoverheid zijn voor de provincie dan weer deels wel, deels niet op te vangen of te corrigeren. Kortom, we kiezen voor een evaluatie die, behalve aan het hoofdcriterium 'effectiviteit', ook aan andere criteria uit de JEP-driehoek aandacht besteedt.



**Figuur 1.1 De JEP-driehoek als kader voor de uitgevoerde evaluatie.**

Overigens biedt die JEP-driehoek geen stramen met vaststaande en altijd toepasbare operationele criteria, maar een denk- en analysekader. Dat betekent dat we in dit onderzoek een keuze hebben moeten maken bij de uitwerking van de evaluatiecriteria. Bij deze keuze hebben we ons laten leiden door het doel van het onderzoek (accent op de E-hoek), de beschikbare tijd (geen uitgebreide multicriteria analyse), de fase van de beleidsuitvoering (tussentijdse evaluatie, met beperkt empirisch materiaal), en het type uitspraken dat de evaluatie moet opleveren (handvatten voor politieke aansturing). Daarom zijn in dit onderzoek de volgende criteria gehanteerd.

- Vanuit de E-hoek is de *effectiviteit* van beleid het belangrijkste criterium. Relevante vragen in dit verband zijn: zijn doelen, taken en verantwoording op een transparante wijze vastgelegd? Zijn doelen en middelen op elkaar afgestemd en is er ruimte voor flexibiliteit, samenwerking, keuzevrijheid en ondernemerschap bij de uitvoering?
- Vanuit de P-hoek is *draagvlak* van beleid het belangrijkste criterium. We onderscheiden politiek draagvlak (heeft politiek debat geleid tot breed gedragen interventies?) en maatschappelijk draagvlak (speelt de provincie in bestuurlijk overleg en in haar politieke afwegingen in op de wens van de samenleving?).
- Vanuit de J-hoek is de *legitimiteit* van beleid het belangrijkste criterium. We vatten dit begrip ruim op: maakt de provincie 'goed' gebruik van haar wettelijke bevoegdheden, biedt het beleid voldoende rechtszekerheid en zijn de beslissingen billijk?

Opgemerkt wordt dat we bewust hebben gekozen voor een ruime omschrijving van deze criteria. Dit betekent dat bij de beoordeling van het beleid steeds apart zal worden toegelicht wat het criterium in dat specifieke geval inhoudt en waarom we tot die beoordeling komen (hoofdstuk 2).

## 1.2.2 Onderzoeksvragen en uitgevoerde werkzaamheden

In de voorgaande paragraaf is de oorspronkelijke opdracht voor deze beleidsevaluatie van het Brabants natuur- en landschapsbeleid gaandeweg gepreciseerd en genuanceerd. Een en ander leidt tot concrete onderzoeksvragen en tot een operationele aanpak van het onderzoek. Beide worden hierna beschreven.

### *Onderzoeksvragen*

Gegeven de doelstelling van deze evaluatie en de bovenstaande afbakening zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Op welke thema's heeft de provincie met prioriteit beleid gevoerd? Hoe kwam dat beleid tot stand? Welke doelen moeten in 2012 worden gehaald? Wat waren de knelpunten in 2002? Welke acties waren aangekondigd?
2. Welke acties zijn uitgevoerd en welke niet of anders? Waarom zijn bepaalde acties eventueel anders gelopen dan voorzien? Welke beleidsoutput is gerealiseerd?
3. In hoeverre dragen de uitgevoerde acties en de gerealiseerde beleidsoutput bij aan een effectief en legitiem beleid met draagvlak?
4. Welke belendend beleid is naar verwachting van invloed op het halen van de natuur- en landschapsdoelen voor 2012? Kan vanuit dit beleid een effectieve bijdrage worden geleverd aan de doelrealisatie?
5. Welke strategieën liggen impliciet en expliciet ten grondslag aan de uitvoering van het Offensief? Kunnen de doelen voor 2012 met deze strategieën redelijkerwijs worden gehaald (beleidsoutcome)? Is er aanleiding om de thans gevolgde strategieën te wijzigen?
6. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de resterende uitvoeringsperiode van het Offensief?

De vragen 1 t/m 3 worden in hoofdstuk 2 behandeld, vraag 4 in hoofdstuk 3. Vraag 5 komt in hoofdstuk 4 aan de orde en vraag 6 in hoofdstuk 5.

### *Onderzoekswerkzaamheden*

Hierna wordt, per onderzoeksvraag, aangegeven welke onderzoekswerkzaamheden zijn verricht.

Vraag 1 In overleg met de begeleidingscommissie (vergadering 7 april 2005) is ervoor gekozen om de evaluatie te beperken tot de prioritaire thema's uit hoofdstuk 8 en de instrumenten uit hoofdstuk 9 van het Offensief. De prioritaire thema's zijn:

1. Regionale Natuur- en Landschapseenheden (RNLE).
2. Robuuste Ecologische Verbindingszones (REVZ).
3. Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLB).
4. Groen in de stedelijke regio's.
5. Ecologische Hoofdstructuur (EHS).
6. Ecologische Verbindingszones (EHS).
7. Ontsnipperen.
8. Soortenbescherming.

Het thema Herstel Bedreigde Natuurtypen is meegenomen bij Soortenbescherming. Aanvullend zijn Voorlichting & Educatie en Monitoring als aparte thema's meegenomen. De beleidsmatige achtergrond is bij elk thema achterhaald op basis van de strategische plannen van de provincie (Offensief, Streekplan, Waterhuishoudingsplan, Milieubeleidsplan) en de strategische plannen van het rijk (Nota Ruimte, Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, ontwerp-Structuurschema Groene Ruimte). De doelen, knelpunten en acties uit het Offensief zijn samengevat. Hier en daar is de vrijheid genomen voor een eigen formulering en clustering van acties. Behalve het Offensief is ook het Meerjarenprogramma natuur en landschap 2004-2007 (hierna: MJP) als ijkpunt genomen.

Vraag 2 De beschrijving van de uitvoering en de gerealiseerde beleidsoutput is in eerste instantie gebaseerd op een documentenanalyse. Deze documenten zijn bij aanvang van het onderzoek op een overzichtelijke wijze door de provinciale contactpersoon (Rini Gielis) ter beschikking gesteld (bijlage A). Na bestudering van de documenten is een uitgebreide vragenlijst opgesteld. Deze vragen zijn besproken met Rini Gielis en Jos van der Staaij, waarbij een aantal vragen is doorgeschoven naar collega's. Aanvullend zijn gesprekken gevoerd met provinciale medewerkers (bijlage B). Zowel de documenten als de gesprekken zijn de input geweest voor hoofdstuk 2 van deze evaluatie. De voorlopige conclusies van dit onderdeel zijn besproken in de vergadering van de begeleidingscommissie van 16 juni 2005.

Vraag 3 De bijdrage van de uitgevoerde acties en de gerealiseerde beleidsoutput zijn indicatief beoordeeld op basis van effectiviteit, draagvlak en legitimiteit. Concreet is per thema een matrix ingevuld, bestaande uit de acties uit het Offensief (de rijen) en evaluatiecriteria (de kolommen). Voor RNLE bijvoorbeeld hebben de acties betrekking op planvorming en uitvoering, subsidies en communicatie. Per actie is vervolgens bekeken of de uitvoering ervan bijdraagt aan een effectief, gedragen en legitiem beleid.

De scores zijn weergegeven op een driepuntschaal met een plus, een nul en een min. Meer differentiatie in de scores is in het kader van dit onderzoek niet haalbaar en wetenschappelijk gezien niet waar te maken. Een plus betekent dat de betreffende actie duidelijk effectief is of bijdraagt aan draagvlak of legitiem beleid. Een nul betekent dat de actie nog voor verbetering vatbaar is uit oogpunt van effectiviteit, draagvlak en legitimiteit. Bij een min wordt de actie niet of niet goed uitgevoerd uit oogpunt van effectiviteit, draagvlak of legitimiteit. De scoretoedeling heeft plaatsgevonden op basis van de gevoerde gesprekken en op basis van eigen expertise. Die scores hebben nadrukkelijk een relatieve en indicatieve waarde: relatief, omdat het om 'goed' en 'minder goed' ten opzichte van de algemene lijn gaat, indicatief omdat een tussentijdse evaluatie van nog ontwikkelend beleid niet anders dan tot voorzichtige uitspraken kan leiden. In hoofdstuk 2 zal blijken dat we 'terughoudend' en 'zekerheidshalve' scores hebben toegekend. Die scores verdienen dus met nuance en in hun context te worden geïnterpreteerd.

Vraag 4 In overleg met de provincie is ervoor gekozen om de beleidsvelden water, milieu en ruimtelijke ordening bij de evaluatie te betrekken. Beoordeeld is op welke wijze dit beleid een effectieve bijdrage kan leveren aan het natuur- en landschapsbeleid. Op verzoek van de begeleidingscommissie zijn hierbij ook de aanbevelingen uit de Natuurbalans 2005 beschouwd.

Vraag 5 Allereerst een samenvattende beoordeling gegeven van de uitvoering tot dusverre op basis van de antwoorden op vraag 3 (terugblik) Vervolgens hebben we een inschatting gemaakt of de doelen voor 2012 bij ongewijzigd beleid kunnen worden gehaald (voorblik). Hierbij zijn we uitgegaan van een eenduidig referentiepunt: de doelen die in 2002 waren benoemd. Eventuele wijzigingen die zich in ambitie of formulering eventueel sindsdien hebben voorgedaan hebben we niet beschouwd.

Vervolgens hebben we enkele strategieën benoemd die volgens ons ten grondslag liggen aan de uitvoering van het Offensief. Per thema is beoordeeld of de gevolgde strategie bijdraagt aan een effectief en efficiënt beleid en of wellicht een andere strategie moet worden gevolgd. In de vergadering van de begeleidingscommissie van 16 juni 2005 heeft een discussie over de strategieën plaatsgevonden en in de vergadering van 8 september een discussie over de conclusies. In deze fase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met enkele externe betrokkenen (bijlage B). De uitvoeringsstrategieën vormen een concrete stap richting de toekomstige uitvoering van het beleid.

Vraag 6 De aanbevelingen hebben betrekking op de effectuering van de door ons voorgestelde uitvoeringsstrategieën. We doen concrete aanbevelingen voor de programmering, de organisatie (inclusief het inschakelen van derden) en de mate van integratie van het natuur- en landschapsbeleid met ander beleid.

## Hoofdstuk 2 Analyse van het Brabantse natuur- en landschapsbeleid

Dit hoofdstuk bevat een analyse van het tot dusverre uitgevoerde beleid. De thema's worden in afzonderlijke paragrafen behandeld. Per paragraaf is een onderverdeling gemaakt in subparagrafen. De eerste subparagraaf beschrijft achtergrond, knelpunten (die in het Offensief waren geconstateerd) en de voorgenomen acties (eveneens op grond van het Offensief). De volgende subparagrafen hebben steeds betrekking op één actie en bevatten een analyse van de uitvoering van die actie. In de laatste paragraaf vatten we de bevindingen samen en beoordelen we de acties op effectiviteit, draagvlak en legitimiteit in een tabel.

**We wijzen er op dat de samenvattingen en de tabellen nadrukkelijk in de context van de voorafgaande beschrijving en dus niet 'los' kunnen worden gelezen.**

### 2.1 Regionale Natuur- en Landschapseenheden

#### 2.1.1 Achtergrond

In het Brabantse streekplan zijn twaalf Regionale Natuur- en Landschapseenheden (RNLE) aangeduid. RNLE zijn *"gebieden van ten minste enkele duizenden hectaren die voor circa tweederde uit bos en natuur bestaan met daaromheen landbouwgronden. Door versterking van de onderliggende relaties kunnen ze zich op termijn ontwikkelen tot zelfstandige eenheden waar natuur, landschap en landbouw centraal staan. Deze gebieden moeten groen en landelijk blijven."* (Streekplan, 2002: 92). In totaal beslaan RNLE een oppervlakte van 140.000 ha. Het grondgebruik in een RNLE is gemiddeld 80% natuur en 20% landbouwgrond.

Beleidsmatig gaat het in RNLE vooral om het weren van verstedelijking en versterking. Het weren van verstedelijking heeft tot dusverre niet veel discussie opgeroepen. Anders dan in bijvoorbeeld Het Groene Hart zijn er in Brabant tot nu weinig bebouwingsclaims op de open ruimte in een RNLE. Dit ligt anders als het gaat om het weren van versterking en de beperkingen die dat met zich meebrengt voor intensieve vormen van landbouw zoals boomteelt, glastuinbouw en intensieve veehouderij. Aanvankelijk was het niet duidelijk met welke beperkingen de landbouw in een RNLE te maken zou krijgen. Op verzoek van de ZLTO en de BMF zijn daarom vlak voor de vaststelling van het ontwerp-streekplan (juni 2001) afspraken gemaakt over de hantering van het streekplan in relatie tot de agrarische bedrijfsvoering. Deze afspraken zijn gedetailleerd uitgewerkt in de definitieve versie van het streekplan (februari 2002) en in de nota Zicht op de RNLE (2003). Deze afspraken komen er op neer dat de provincie de grondgebonden landbouw in een RNLE een duurzaam perspectief wil bieden (Zicht op de RNLE, 2003: 28), bijvoorbeeld door boeren te stimuleren aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer te gaan doen. Ook is extensieve recreatie binnen een RNLE in principe mogelijk. Andere doelen binnen een RNLE zijn stilte, ruimte, duisternis, waterkwaliteit en waterberging. Kortom, RNLE moeten aantrekkelijk worden en zo mogelijk een economische meerwaarde opleveren voor het gebied zelf en voor de omliggende steden. Er zijn nauw omschreven beperkingen gesteld aan niet passende activiteiten in een RNLE. Wat de provincie betreft moet het proces in de gebieden zelf op gang komen.

Bij de start van het Offensief in 2002 speelde de discussie over RNLE volop. Als belangrijkste knelpunt werd het ontbreken van plannen en uitvoeringsinstrumenten genoemd. De voorgenomen acties betroffen planvorming en uitvoering (2.1.2), subsidies (2.1.3) en communicatie (2.1.4).



### 2.1.2 Planvorming en uitvoering

Volgens het Offensief dienden de grenzen en het beschermingsregime van RNLE in reconstructieplannen te worden vastgelegd. Zoals aangekondigd in het Offensief zijn hiertoe in eerste instantie adviseurs ingeschakeld (MJP: 35). Deze adviseurs (van diverse adviesbureaus) hebben onder verantwoordelijkheid van de reconstructiecommissies voor iedere RNLE een streefbeeld opgesteld (waarom een RNLE, wat willen we ermee). Dit proces liep echter al snel vast zoals hierna zal worden toegelicht. De provincie wilde de RNLE als kans en als wenkend perspectief presenteren (en er stimuleringsgeld voor vrijmaken), maar dat kwam niet over. De ZLTO zag de RNLE als bedreiging voor de agrarische bedrijfsvoering en gemeenten wilden niet met nog een beleidscategorie geconfronteerd worden. Om die reden zijn de streefbeelden tamelijk vaag gehouden: zonder grenzen en zonder omschrijving van het beschermingsregime. Dit hele proces is de provincie uiteindelijk niet goed bevallen.

De volgende stap was het opnemen van RNLE in de reconstructieplannen. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de reconstructiecommissie de RNLE zelf zouden begrenzen (volgens de spelregels die in het streekplan zijn genoemd) om te komen tot *“een logische, in de regio gedragen begrenzing”* (FAQ, juni 2001). Als handreiking voor de reconstructiecommissies heeft de provincie de nota Zicht op de RNLE (februari 2003) uitgebracht. Dit is mede op instigatie van de politiek gebeurd toen bleek dat er weerstand tegen RNLE bestond. In de handreiking is nog eens uitgebreid uitgelegd wat er wel en niet kan in een RNLE, en dat er geld beschikbaar is voor RNLE-projecten (p.23). Voor het beoordelen van recreatieve activiteiten in een RNLE is een onafhankelijke adviescommissie ingesteld (Zicht op de RNLE, 2003: 14). Ondanks deze voorzieningen kwamen de reconstructiecommissies slechts moeizaam tot een voorstel voor de begrenzing en beschermingsregime en uiteindelijk heeft de provincie daarin zelf vrij sturend moeten optreden. Het hele proces van begrenzen is al met al anders gelopen dan de provincie zich had voorgesteld.

De uitvoering van het beleid voor RNLE loopt echter boven verwachting goed, althans in het gebied Het Groene Woud. De provincie heeft hier veel effort in gestoken (0,75 fte). In 2002 is voor Het Groene Woud een gebiedsconvenant afgesloten en is een uitvoeringsprogramma gemaakt. Deze uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks geactualiseerd. Het proces in Het Groene Woud wordt voor een belangrijk deel gedragen door actieve lokale bestuurders en de Woudboeren. Het Groene Woud is volgens de provincie zeer succesvol en een voorbeeld voor andere gebieden (zie ook MJP: 35). Inmiddels is ook voor Maashorst – Lage Raam begonnen met de voorbereidingen voor een convenant. Net als in Het Groene Woud zitten daar actieve bestuurders en hebben de boeren zich verenigd in een agrarische natuurvereniging. De 'Maashorstboeren' richten zich vooral op agrarisch natuurbeheer en de 'Mortelderboeren' in Het Groene Woud vooral op plattelandsontwikkeling. Het is de bedoeling om in de toekomst ook voor andere RNLE een gebiedsconvenant af te sluiten.

### 2.1.3 Subsidies

Voor RNLE zijn aparte subsidieregels opgesteld (zie MJP), maar deze zijn nog niet door GS vastgesteld gezien alle discussies rondom de RNLE. Wel zijn op ad hoc basis tien projecten gefinancierd.

De provincie heeft als filosofie niet alles zelf te willen doen. Het Groene Woud kost de provincie nu structureel 0,75 fte en dat kan niet voor de andere projecten. Het is juist de bedoeling dat regionale partijen zelf met voorstellen komen. Daarom is in het MJP onder andere een koppeling aan Europese (subsidie)trajecten voorgesteld. Op dit moment profiteert Het Groene Woud al van een POP-subsidie (900.000 Euro), twee Interreg-subsidies: Het Groene Woud-Hagelanden (België) en Lifescape Your Landscape (2,5 mln. Euro voor beide). De provincie heeft hier nadrukkelijk een coördinerende of leidende rol op zich genomen.

#### 2.1.4 Communicatie

Volgens het MJP gaat het hierbij zowel om de interne als de externe communicatie. Intern zijn de water- en milieubureaus en de sector Recreatie en Toerisme het meest relevant. De milieu- en waterbureaus zien het concept van de RNLE wel zitten omdat het aansluit bij hun eigen doelen voor bijvoorbeeld waterberging en uitplaatsing van landbouwbedrijven vanuit kwetsbare gebieden. Recreatie en Toerisme doet echter nog niet veel met RNLE en werkt liever met de eigen gebiedsindelingen (bijvoorbeeld de Meijerij in plaats van Het Groene Woud) en gebiedsaanpak.

Wat de externe communicatie betreft is de provincie trekker van de communicatie in het Groene Woud. Aan de uitvoering in Groene Woud werken inmiddels zestig partners mee. In de Maashorst komt de externe communicatie op gang. De communicatie in de andere gebieden blijft achter als gevolg van de discussies over de begrenzing en bescherming (zie 2.1.2).

#### 2.1.5 Conclusies

Planvorming: Het opstellen van streefbeelden voor RNLE, het begrenzen en het vastleggen van het beschermingsregime door de reconstructiecommissies is moeizaam verlopen omdat de consequenties voor de landbouw en voor gemeenten aanvankelijk niet duidelijk waren. Door sturend optreden van de provincie zijn de RNLE uiteindelijk in de reconstructieplannen terecht gekomen. In de Nota Zicht op RNLE (2003) is uitvoerig beschreven wat wel en niet toelaatbaar is in een RNLE. Het beleid voor RNLE scoort gunstig op legitimiteit vanwege de verschaftte duidelijkheid.

De uitvoering van het beleid voor RNLE loopt voorspoedig in Het Groene Woud en zal naar verwachting ook voorspoedig gaan lopen in Maashorst. De uitvoering vergt echter veel provinciale capaciteit. De provincie laat zich vooral leiden door de kansen die zich in RNLE voordoen (actieve bestuurders en agrarische verenigingen). Het beleid scoort daarom gunstig op effectiviteit en draagvlak op korte termijn. Op de lange termijn en voor andere gebieden echter scoort dit beleid waarschijnlijk matig omdat onzeker is of deze gunstige voorwaarden zich ook dan en daar zullen voordoen.

Subsidies: Voor projecten in RNLE is nog geen structurele provinciale cofinanciering mogelijk (de beleidsregels zijn nog niet van kracht), mede door de moeizame aanloop. Het beleid scoort daarom matig op het aspect draagvlak en legitimiteit. Wel is er Europese financiering voor Het Groene Woud. De provincie wil in de toekomst derden faciliteren meer gebruik te maken van Europese subsidies (de provincie wil niet alles zelf hoeven doen). Een dergelijke benadering draagt bij aan effectief beleid.

Communicatie: De interne afstemming met recreatie en toerisme is niet effectief door verschillende gebiedsindelingen. De afstemming met water en milieu levert geen problemen op vanwege de gelijkgerichte belangen (waterconservering, uitplaatsing van landbouwbedrijven). De externe communicatie blijft beperkt tot twee gebieden. Al met al scoort communicatie om deze reden matig effectiviteit, draagvlak en legitimiteit.

Acties RNLE	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Planvorming en uitvoering	0	0	+
Subsidies	+	0	0
Communicatie	0	0	0

## 2.2. Robuuste Ecologische Verbindingszones

### 2.2.1 Achtergrond

Robuuste ecologische verbindingzones (REVZ) worden voor het eerst genoemd in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (2000). Een REVZ wordt in deze nota als volgt gemotiveerd: *“Om grote eenheden natuur met elkaar te verbinden en deze eenheden te vergroten, wordt een aantal robuuste verbindingen gerealiseerd. Deze verbinden niet alleen de EHS maar hebben waar mogelijk ook een functie voor recreatie, waterbeheer, landschap en cultuurhistorie en sluiten waar mogelijk aan op natuur in het buitenland. Waar robuuste verbindingen en infrastructuur elkaar kruisen ligt een belangrijke opgave om de barrièrewerking van infrastructuur op te heffen.”* (Beleidsprogramma Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, 2000: 16). In de nota werden zeven REVZ voorgesteld met een oppervlakte van circa 27.000 ha, uiterlijk te realiseren in 2020. Nadien heeft het onderwerp een tijdje stilgelegen bij het Ministerie van LNV (brief 6 maart 2003), maar in de Agenda Vitaal Platteland en de Nota Ruimte was het onderwerp weer helemaal terug. In de Nota Ruimte (2004: 112) staat over REVZ het volgende: *“De robuuste ecologische verbindingen hebben als functie natuur, met uitzondering van de delen die door middel van agrarisch beheer worden gerealiseerd en delen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie [...]”* REVZ dienen volgens de nota uiterlijk in 2018 te worden gerealiseerd hetzij door aankoop, door agrarisch natuurbeheer of door particulier natuurbeheer.

REVZ worden als volwaardig onderdeel van de EHS beschouwd (zie ook het kader): na begrenzing geldt het nee-tenzij regime van de EHS. De natuurgebiedsplannen, de beheersplannen en de landschapsgebiedsplannen dienen uiterlijk in 2008 te worden aangepast. Natuurgebiedsplannen geven de mogelijkheden aan voor beheer en natuurontwikkeling in bestaande en nieuwe natuurgebieden via de Subsidieregeling Natuurbeheer (Programma Beheer). Een beheers- en landschapsgebiedsplan geeft de mogelijkheden weer voor agrarisch natuurbeheer via de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (Programma Beheer) binnen de beheersgebieden, de Ruime Jas zoekgebieden en de landschapsgebieden (het blijven agrarische gebieden).

#### Nut en noodzaak van een REVZ

Robuust verwijst niet alleen naar de verbinding zelf, maar ook naar het robuust maken van de EHS in zijn geheel, waarbij het in het bijzonder gaat om het opvangen van klimaatveranderingen en het oprukken van zuidelijke soorten naar Nederland en het verschuiven van inheemse soorten naar het noorden. Het gaat om zowel het voortbestaan van mobiele, matig mobiele en weinig mobiele soorten als het herstellen van seizoensmigratie (edelhert gidssort).

*Bron: SGR-2, Nota Ruimte*

De nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000) en het SGR-2 noemen voor Brabant vier REVZ:

- Beerze en Dommel (met verbinding naar België). De omvang is circa 1.000 – 1.500 ha.
- De Natte As, waarbij voor Brabant vooral de Biesbosch en Hollands Diep van belang zijn. De Natte As staat in beide nota's overigens niet op kaart, maar is alleen in de tekst aangeduid.
- Mariapeel-Stippelberg is als optie in beide plannen opgenomen.
- De Nieuwe Hollandse Waterlinie; het zuidelijke gedeelte Gorinchem-Werkendam loopt door land van Heusden en Altena (zie streekplan, 2002: 101).

Ook het Offensief ging uit van vier REVZ. Deze REVZ zijn indicatief (dat wil zeggen zonder planologische consequenties) opgenomen in het Brabantse streekplan (2002: 101). Daarbij is de REVZ Mariapeel-Stippelberg doorgetrokken naar Maashorst. In de Nota Ruimte (2005) zijn echter alleen de Beerze en de Nieuwe Hollandse Waterlinie overgebleven. De Natte As ligt niet meer in Brabant en Mariapeel-Stippelberg is verdwenen.

Als belangrijkste knelpunt voor het realiseren van REVZ is volgens het Offensief genoemd de onduidelijkheid over de ambities, de realisatiemogelijkheden en de middelen. De voorgenomen acties betroffen onderzoek (2.2.2), planvorming (2.2.3) en financiering (2.2.4).

### **2.2.2 Onderzoek**

Zoals aangekondigd in het Offensief heeft de provincie een verkenning uitgevoerd voor Beerze-Dommel (Haskoning, 2002). Verder was de provincie betrokken bij verkenningen voor de Natte As (Zeeland), de Hollandse Waterlinie (Utrecht) en Mariapeel-Stippelberg (Limburg). Deze verkenningen hebben het volgende resultaat opgeleverd (brief 10 oktober 2002 aan het Ministerie van LNV):

- Voor de Beerze moet 1177 ha verworven worden en voor de Boven-Dommel 1487 ha. Kosten: 145 miljoen euro voor verwerving en inrichting, 54 miljoen voor bedrijfsverplaatsing en (maximaal) 250 miljoen voor ontsnippering.
- Voor Mariapeel-Stippelberg: 276 ha te verwerven op Brabants grondgebied (en 331 in Limburg). Totale kosten (Limburg en Brabant): 16,6 miljoen euro.
- Nieuwe Hollandse Waterlinie. 82 ha te verwerven in Brabant.
- Natte As, onderdeel Biesbosch-Delta. Ligt vooral in Zeeland.

### **2.2.3 Planvorming**

In het Offensief is aangekondigd dat REVZ in de reconstructieplannen zouden worden opgenomen. Dit bleek nauwelijks op principiële weerstanden te stuiten. De reconstructiecommissies en de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) stonden in principe positief tegenover over REVZ. Alleen de ZLTO zag er aanvankelijk het nut niet van in en wilde de middelen liever inzetten voor de reconstructie. Uiteindelijk zijn enkele spelregels geformuleerd voor de realisatie van REVZ (brieven 23 april 2002 en 10 oktober 2002 van GS aan het Ministerie van LNV). Samengevat is het volgende afgesproken:

- Geen uitplaatsing zonder inplaatsing (dit was ook de spelregel bij de reconstructie).
- REVZ mogen gaan niet ten koste gaan van de realisatie van de natuurgebieden van de EHS.
- De realisatie van REVZ mag niet blijven hangen op niet beschikbaar zijn van middelen.
- Definitieve begrenzing en planologische vastlegging vinden plaats na verwerving (dan wel agrarisch of particulier natuurbeheer volgens brief 1 juni 2004 aan het Ministerie van LNV).
- Geen 'externe werking' (lees: overlast op de omgeving).
- Een REVZ kan ook gerealiseerd worden via particulier en agrarisch natuurbeheer (zoals inderdaad later in Nota Ruimte zou staan).
- Werk met werk maken (meerdere doelen tegelijk realiseren).

Deze pragmatische aanpak is ingegeven door draagvlak en efficiënt omgaan met middelen (zie ook brief 1 juli 2004 van GS aan het Ministerie van LNV) en had de instemming van het Ministerie van LNV (brief 29 juli 2004 aan de provincie). In de brief van 1 oktober 2004 aan het Ministerie van LNV is de aanpak nader uiteengezet. Er is een zoekgebied aangeduid waarbinnen DLG gronden kan verwerven en ruilen, en waarbinnen particulier en agrarisch natuurbeheer kan worden toegepast (zie ook brief 9 november 2004 aan het Ministerie van LNV voor kaart met toelichting). Het Ministerie van LNV ging, met een paar kanttekeningen, akkoord met deze kaart (brief van 17 januari 2005 van het Ministerie van LNV). In laatstgenoemde brief heeft het Ministerie van LNV ook aangegeven dat de REVZ moeten worden opgenomen in de natuurgebiedsplannen en de beheers- en landschapplannen van het Programma Beheer.

Opgemerkt wordt dat de provincie in de REVZ geen agrarisch natuurbeheer toestaat, omdat zij REVZ als een integraal onderdeel van de EHS beschouwt en de EHS nergens via agrarisch natuurbeheer realiseert. Particulier natuurbeheer in de EHS kan in principe wel, al is nog niet duidelijk hoe, hoe actief en hoe intensief dit moet gaan plaatsvinden. Particulier natuurbeheer op bijvoorbeeld landgoederen is bijvoorbeeld praktisch goed uitvoerbaar. Maar wanneer particulier natuurbeheer in aaneengesloten

gebieden wordt toegepast, ontstaat een complexe beheerssituatie. Hoe bijvoorbeeld om te gaan met peilverhoging in een gebied met een mozaïek van particulier grondbezit?

Inmiddels is de REVZ Maria-Stippelberg in overleg tussen rijk en provincie om ecologische motieven geschrappt. Ook het deel Boven-Dommel bij de Beerze is geschrappt (blijft over de Beerze). Aldus heeft het onderzoek de ambities voor REVZ stevig bijgesteld. Het 'overgebleven' deel van de REVZ in Brabant wordt thans voortvarend ter hand genomen (hoewel de ZLTO voor sommige delen een terugtrekkende beweging lijkt te maken). Met de andere REVZ heeft de provincie nog zijdelings bemoeienis. De Biesbosch-Delta ligt vrijwel buiten Brabant en de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt getrokken door de provincie Utrecht.

#### 2.2.4 Financiering

In het Offensief is overleg met het Ministerie van LNV aangekondigd over de financiering van REVZ. Dit zou volgens het MJP moeten leiden tot een uitvoeringsovereenkomst. Dit heeft de vorm gekregen van een overeenkomst met DLG over wat zij kunnen verwerven.

#### 2.2.5 Conclusies

Onderzoek: Er zijn verkenningen uitgevoerd voor Beerze-Dommel, de Natte As, Mariaberg-Stippelberg en de Nieuwe Hollandse Waterlinie door of met medewerking van de provincie. Het onderzoek is breed opgepakt en scoort daarom gunstig op draagvlak. Het onderzoek heeft bovendien realistische plannen opgeleverd en draagt daarom ook bij aan effectief en legitiem beleid.

Planvorming: Feitelijk is één REVZ overgebleven, namelijk voor de Beerze. De keuze voor Maria-Stippelberg als REVZ kon achteraf gezien ecologisch onvoldoende worden onderbouwd. De pragmatische aanpak van eerst verwerven en dan begrenzen heeft draagvlak in de regio en bij het Ministerie van LNV. Er bestaat een gunstig perspectief op de uitvoering door verwerving en particulier natuurbeheer. De provincie heeft geen voorkeur voor agrarisch en particulier natuurbeheer in REVZ vanwege de vrijblijvendheid ervan. De aanpak staat als innovatief te boek. Al met al scoort de aanpak in de Beerze gunstig op effectiviteit, maar matig op legitimiteit en draagvlak vanwege de onzekerheden voor betrokkenen bij de begrenzing. De provincie heeft nog geen plannen gemaakt voor de Dommel en de 'eigen' REVZ Stippelberg-Maashorst, zodat hier nog geen sprake is van effectief beleid en de eindbeoordeling van de effectiviteit op matig uitkomt.

Financiering: De financiering van REVZ Beerze lijkt vooralsnog geen problemen op te leveren en is dus geen belemmering voor effectief en legitiem beleid met draagvlak. De provincie heeft nog geen middelen voor de 'eigen' REVZ ingezet, zoals Stippelberg-Maashorst, omdat daar nog geen plannen voor zijn gemaakt (matige effectiviteit).

Acties REVZ	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Onderzoek	+	+	+
Planvorming	0	0	0
Financiering	0	+	+

## 2.3 Agrarisch natuur- en landschapsbeheer

### 2.3.1 Achtergrond

Agrarisch natuur- en landschapsbeheer is een breed begrip dat in Nederland tot nu toe vooral vorm heeft gekregen in het Programma Beheer van de rijksoverheid. De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) van dit programma bevat onder andere verschillende beheers- en landschapspakketten. De laatste jaren is het besef gegroeid dat agrarisch natuur- en landschapsbeheer een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de biodiversiteit in het landelijk gebied (zie kader) en heeft ook het begrip 'groenblauwe dooradering' zijn intrede gedaan. Dit begrip is gelanceerd in de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000) om aan te geven dat er gebieden zijn waar boeren kunnen worden ingeschakeld als beheerder van een *“aantrekkelijk, een ‘biodivers’ en recreatief toegankelijk landschap”*. Daarbij kondigde het rijk een *“kwaliteitsimpuls op een substantieel deel van het agrarische cultuurlandschap aan”* (Beleidsprogramma Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, 2000: 34). Door bezuinigingen bij het rijk zijn uiteindelijk slechts twee 'proeftuinen' groenblauwe dooradering gehonoreerd: Het Groene Woud in Brabant en de Ooijpolder bij Nijmegen. Desalniettemin heeft het beleidsconcept in Brabant bredere ingang gevonden, zoals hierna zal worden aangegeven.

#### Nut en noodzaak van groenblauwe dooradering

De groenblauwe dooradering is het vlechtwerk dat de agrarische productieruimte dooradert en kan bestaan uit lage begroeiing van voornamelijk kruiden of waterplanten. Behalve lijnvormige elementen behoren ook vlakvormige elementen ertoe zoals bosjes, moerasjes en poelen. Belangrijk voor de kwaliteit van de elementen die de dooradering vormen is de ruimtelijke samenhang in het vlechtwerk en de combinatie van functies die daardoor gedragen worden.

Groenblauwe dooradering kan een aanvulling zijn op de EHS. Diersoorten kunnen zich makkelijker verspreiden, zeker die soorten die gevoelig zijn voor versnippering. Voorbeelden zijn aantal bosvogels, boomkikker en de eekhoorn. Ook kan groen-blauwe dooradering een deel van de populatie (al dan niet tijdelijk) herbergen. Groen-blauwe dooradering draagt ook bij aan functionele biodiversiteit: groenblauwe dooradering kan natuurlijke vijanden herbergen, natuurlijke afbraakprocessen versnellen en de bestuiving van landbouwgewassen bevorderen. Tenslotte kan groenblauwe dooradering recreatieve functies, waterberging (bescherming tegen overstroming) en waterconservering (vasthouden regenwater) ondersteunen.

*Bron: Nieuwsbrief ANLB van de provincie Noord-Brabant uit april 2004).*

De provincie Noord-Brabant heeft in het kader van het streekplan besloten groenblauwe dooradering door middel van een regeling te ondersteunen (aanvankelijk de stimuleringsregeling agrarisch natuur- en landschapsbeheer genoemd, thans Groen-blauw stimuleringskader). Dit besluit komt mede voort uit het afsprakenkader van juni 2001 tussen de ZLTO, de Brabantse Milieufederatie en de provincie. De regeling is in het streekplan (2002) als volgt gemotiveerd: *“Het inzicht groeit dat ruimtelijk beleid, ook het klassieke op wering van ongewenste functies gerichte beleid, in toenemende mate flankerende financiële instrumenten nodig heeft om de effectiviteit te vergroten.”* Stimuleringsregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer passen daar volgens het streekplan in. De regeling is aanvullend gemotiveerd in het ontwikkelingsprogramma van het streekplan. Hieruit blijkt dat aan de stimuleringsregeling in feite drie motieven ten grondslag liggen: een economisch motief (aanvullende inkomsten voor de landbouw als een soort compensatie voor de beperkingen die ze elders krijgt opgelegd), een ecologisch motief (vergroting van de biodiversiteit) en een sociaal motief (een aantrekkelijk landschap).

Knelpunt volgens het Offensief voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer is dat er wel voldoende landschapsbeleidsplannen zijn (bij 90 % van de gemeenten volgens jaarverslag 2003 van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer), maar dat de uitvoering onvoldoende prioriteit heeft. De voorgenomen acties hadden betrekking op het uitvoeren van pilots (2.3.2), het uitbrengen van de stimuleringsregeling (2.2.3) en het uitvoeren van de stimuleringsregeling (2.3.4).

### 2.3.2 Pilots

Er zijn twee pilots uitgevoerd: in de Westbrabantse Delta en in de Maashorst/Maasvallei ('Land van Horst en Raam'). Voor ieder gebied is een samenwerkingsverband opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de ZLTO, het Coördinatiepunt Landschapsbeheer, gemeenten en de provincie. De meest concrete activiteit in beide pilots was het opstellen van een uitvoeringsprogramma voor groenblauwe dooradering (op basis van bestaande landschapsbeleidsplannen en revitaliseringsplannen). Daarbij heeft de Brabantse Delta zich vooral gericht op een vergoedingensystematiek voor groene en blauwe diensten en de Maashorst vooral op flankerende maatregelen. Voorbeelden van flankerende maatregelen zijn een gebiedsfonds, een grondpot, een convenant, planologische vrijstellingen en aanpassing van regelgeving. Opgemerkt wordt dat er in het gebied van de Maashorst al veel ervaring was met lokaal natuur- en landschapsbeleid, vooral in Etten-Leur (in Etten-Leur geldt de Subsidieverordening Particulier Landschapsbeheer, waarin provinciaal en gemeentelijk geld is gebundeld. De ervaringen in de pilots zijn gedocumenteerd in het rapport Agrarisch Landschapsbeheer Brabantse Delta e.o. (Grontmij, 2005) en het rapport Pilot Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Horst en Raam (CD-ROM Bureau Pradedium, 2004).

Beide pilots hebben input geleverd voor het stimuleringskader. Daarnaast is input verkregen uit de Subsidieregeling Cultuurhistorisch Landschap Sint Oedenrode, de Proeftuin Kwaliteits Impuls Het Groene Woud, het Proefproject Agrarisch Randenbeheer (Maaskant; 1250 km, zie [www.randenbeheer.nl](http://www.randenbeheer.nl)), dynamisch Beekdal de Aa en een aantal landschapsbeleidsplannen. Ook zijn interviews gehouden.

### 2.3.3 Voorbereiding stimuleringsregeling

De voorbereidingen voor de stimuleringsregeling zijn in 2003 gestart. Dat is later dan gepland want de regeling had volgens het ontwikkelprogramma in 2003 operationeel moeten zijn. De reden hiervoor is dat de provincie eerst heeft ingezet op de proeftuin Het Groene Woud van het rijk. Tijdens de voorbereidingen van de stimuleringsregeling zijn drie nieuwsbrieven uitgebracht (juni 2003, april 2004, april 2005). Uit deze nieuwsbrieven blijkt dat van meet af een vrij duidelijk beeld bestond van de regeling (zie ook het kader).

De regeling:

- geldt buiten de gebieden waarop het Programma Beheer betrekking heeft,
- is bedoeld voor boeren en particulieren,
- beoogt regionale samenwerking te stimuleren,
- biedt een gezamenlijk uitvoeringsinstrument voor gemeenten, waterschappen en de provincie, die daarvoor alle drie geld moeten vrijmaken,
- werkt gebiedsgericht, waarbij ambities, middelen en flankerend beleid in een gebiedscontract worden vastgelegd.

#### Uitspraken tijdens de aanloop naar de stimuleringsregeling

*"De provincie wil, in samenwerking met gemeenten en waterschappen, sturing geven aan gebiedsgericht en planmatige aanpak."*

*"Belangrijk is dat het project een proces op gang brengt waarbij overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en particulieren gaan nadenken over hun rol bij het vergroten van natuur en landschapswaarden."*

*"We willen een regeling op poten zetten die langjarige zekerheden biedt voor een redelijke prijs."*

*"Het is beter om als provincie een regeling te maken dan dat elke gemeente dat apart zou doen."*

*"Aanvragers hoeven niet te winkelen bij diverse aanbieders."*

*"Zo'n soort regeling moet uiteraard wel structureel gegarandeerd worden."*

*"Eenvoud voor de eindgebruiker, geen woud aan regelingen en voorwaarden vanuit diverse overheden."*

*"We willen een regeling die begrijpelijk en gebruiksvriendelijk is."*

*"Door als het ware natuur en landschap te produceren kunnen zij een aanvullende inkomstenbron aanboren."*

Bron: Nieuwsbrieven juni 2003, april 2004, april 2005.

In het Bestuursakkoord 2003-2007 heeft de provincie voor natuur- en landschapsbeheer een bedrag van bijna 20 miljoen euro vrijgemaakt voor 2004-2007. Daarnaast gaat bijna vijf miljoen euro naar de regeling voor St. Oedenrode. De provincie zet in op een verdubbeling naar 40 miljoen uit budgetten van gemeenten en waterschappen. Hiertoe zal de provincie individuele afspraken met gemeenten en waterschappen maken. Het bedrag van 40 miljoen wil de provincie inzetten als cofinanciering voor Europese subsidies (50%), zodat een bedrag van 80 miljoen beschikbaar komt. Dit bedrag is beschikbaar voor tien gebiedscontracten over een periode van tien jaar. Verwacht wordt dat de meeste kosten in deze eerste vier jaar worden gemaakt.

Begin 2005 is de concept-stimuleringsregeling uitgebracht onder de naam Groen-blauw Stimuleringskader Noord-Brabant. Onderdeel "diensten" (2005). Een onderdeel "eenmalige maatregelen" voor landschappelijke inpassing wordt in een later stadium uitgebracht (toelichting april 2005: 5). Enkele voor de evaluatie relevante punten worden onderstaand aangehaald:

- De beoogde doelgroep van het stimuleringskader bestaat uit een samenwerkingsverband van gemeenten, waterschappen, landbouworganisaties, lokale natuurwerkgroepen en agrarische natuurverenigingen (toelichting april 2005: 3-4).
- De stimuleringsregeling werkt gebiedsgericht. Allereerst dient een samenwerkingsverband te worden opgericht. Dit samenwerkingsverband maakt een gebiedsplan annex uitvoeringsprogramma en sluit hierover een gebiedscontract. Op basis van dit contract is een bijdrage voor de uitvoering van maatregelen mogelijk. Ook is een bijdrage mogelijk voor de noodzakelijke planvorming en voor cursussen en trainingen (professionalisering van dienstverleners).
- Het gebied waarvoor een contract wordt gesloten omvat tenminste drie gemeenten en moet een ecologisch en hydrologisch logische eenheid vormen. Er is een systematiek ontwikkeld (rapport Agrarisch landschapsbeheer Brabantse Delta e.o.) om de kosten voor een gebied te berekenen.
- Het gaat om "bewezen" diensten die "verder gaan dan het ondernemersbelang" en een vergoeding die "bedrijfseconomisch reëel en interessant is" (toelichting april 2005: 2). Voorbeelden van groene diensten zijn aanleg en beheer van landschapselementen en weidevogelbeheer. De inzet van grond kan in dit kader ook worden vergoed.
- Vergoedingen hebben vooralsnog alleen betrekking op maatregelen in de 'hoofdaders' en in de 'fijne dooradering' op landbouwgrond. In een later stadium zullen ook maatregelen voor recreatieve beleving en duurzaam waterbeheer (verdrogingbestrijding, waterberging, waterzuivering, randenbeheer, slootkantbeheer) vergoed kunnen worden.
- In aanmerking voor een vergoeding komen 'dienstverleners' die een duurzaam gebruiksrecht op de grond hebben waar de maatregelen worden uitgevoerd (eigenaren-gebruikers, pachters met pachtcontract van zes jaar of langer, stichtingen en samenwerkingsverbanden). Uitgesloten van een vergoeding zijn natuurbeschermingsorganisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Brabants Landschap) en publiekrechtelijke rechtspersonen.
- De hoogte van de vergoeding is groter als grond permanent een natuurbestemming krijgt ('vast groen') dan als deze tijdelijk in natuur wordt omgezet ('vrij groen'). In het eerste geval wordt de vergoeding gebaseerd op de waardedaling van de grond, vermeerderd met 20% en met een eventuele bonus. In het tweede geval wordt de vergoeding gebaseerd op productiederving. Voor productiederving worden vaste bedragen gerekend (vastgesteld door de ZLTO).
- Vergoedingen worden individueel toegekend, niet collectief (toelichting april 2005: 12).
- Het stimuleringskader geldt niet in gebieden die vallen onder de SAN (lijkt op fijne dooradering) en de SN (lijkt op hoofdaders) van het PB, maar wel wanneer ze onderdeel zijn van een EVZ of de 'zoekgebieden duurzaam waterbeheer' binnen de EHS (PB kent geen maatregelen voor waterbeheer).
- Een vergoeding geldt voor tien jaar. Dat wil zeggen dat de dienstverleners een "langjarige verbintenis aangaan met de overheid." (toelichting april 2005: 2).



- GS zullen in principe positief besluiten over het toekennen van een vergoeding (toelichting april 2005: 9) op basis van een advies van een breed samengestelde stuurgroep. GS behouden zich het recht voor om aanvragen af te wijzen, bijvoorbeeld als activiteiten niet passen binnen vigerend beleid.
- Het Coördinatiepunt Landschapsbeheer ondersteunt bij het uitvoeren van het stimuleringskader (notitie juni 2004).
- DLG verzorgt de communicatie en de administratie ('het centrale administratiekantoor'), omdat DLG aangestuurd wordt door de provincie en DLG erkend wordt als betaalorgaan door Europa (de provincie wil in de toekomst ook Europees geld in de regeling laten vloeien) (idem).
- Partijen kunnen zelf aangeven of ze een loketfunctie willen vervullen (bijvoorbeeld een agrarische natuurvereniging, een gemeente of eventueel de ZLTO).
- Er komen veld- of themacoördinatoren die de dienstverleners ondersteunen bij aanvragen die hiertoe speciaal worden opgeleid. Zij brengen de regeling onder de aandacht en toetsen vroegtijdig op inhoud en rechtmatigheid (toelichting april 2005: 11). Veld- of themacoördinatoren zullen gemeenschappelijk worden bekostigd en zijn dus niet gebonden aan één organisatie (notitie juni 2004).

Aanvragers die gebruik willen maken van het stimuleringskader kunnen kiezen uit pakketten: 14 landschapspakketten (variërend van een houtwal tot een natuuroever met nat grasland), 5 randenpakketten (variërend van een bloemrijke rand tot vluchtstroken voor weidevogels) en een recreatiepakket (wandelpad door boerenland). Deze pakketten zijn ontworpen door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer (CD-ROM 2004).

Volgens het MJP wordt een integratie van het stimuleringskader met andere regelingen beoogd. Het gaat dan vooral om de integratie met de Beleidsregels subsidiering natuur- en landschapsbeheer 2003. Deze beleidsregels zijn wat betreft landschapselementen beperkter dan het stimuleringskader omdat alleen een bijdrage voor aanleg en niet voor beheer mogelijk is. Het stimuleringskader biedt wél vergoedingen voor beheer ('diensten'). Vooralsnog echter blijven beide regelingen naast elkaar bestaan. Dat betekent dus dat het loket per aanvraag moet bekijken of deze het beste onder de beleidsregels of onder het stimuleringskader (of beide) kan vallen. Van een andere orde is de wens van de provincie om middelen van het Programma Beheer voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS (SAN, de ruime jas) in de regeling te laten vloeien. Concreet betekent dit dat de provincie een 'afkoopsom' aan het Ministerie van LNV betaalt (notitie april 2004). De mogelijkheden hiertoe worden momenteel met het ministerie besproken.

Volgens het MJP zal het stimuleringskader worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Dit is zeker geen formaliteit, want aan het stimuleringskader kleven mogelijk Brusselse bezwaren. Ten eerste staat Brussel in principe geen staatssteun toe aan agrarische ondernemers (art. 87 en 88 EG-staatsteunregeling). Dit bezwaar hoopt men weg te kunnen nemen door uitsluitend een vergoeding te geven voor diensten die "*verder gaan dan het ondernemersbelang*" (zie hiervoor), maar deze discussie moet nog helemaal worden gevoerd met Brussel. Een ander bezwaar is dat Brussel alleen vergoedingen aan individuele ondernemers toestaat, terwijl veel (vooral blauwe) diensten collectieve diensten zijn (om deze reden vallen blauwe diensten vooralsnog buiten het stimuleringskader). Het derde bezwaar is dat Brussel alleen vergoedingen toestaat in gebieden met 'natuurlijke handicaps'. Dit bezwaar kwam naar voren toen Brussel de Subsidieregeling Cultuurhistorisch Landschap Sint Oedenrode 2002 afkeurde. Inmiddels is het gebied als gebied met natuurlijke handicap aangemeld, maar er is nog geen reactie uit Brussel bekend.

Tenslotte zal volgens het MJP communicatie over het stimuleringskader plaatsvinden. Dit is gebeurd in de vorm van bespreking met diverse klankbordgroepen, nieuwsbrieven (drie stuks, zie hiervoor) en lezingen.

### 2.3.4 Uitvoering van de stimuleringsregeling

In het Offensief staat concreet dat de stimuleringsregeling zal worden ingezet op 65.000 ha GHS-landbouw en AHS-landschap en op 6.500 ha AHS-landbouw in de EHS. Deze uitvoering is tot dusverre beperkt gebleven tot de twee pilots (zie hiervoor). Inmiddels is een wachtrij van gebieden ontstaan (mond. med. Gielis) en wordt beoogd om, na Brusselse goedkeuring, vanaf 2006 met de uitvoering in andere gebieden te beginnen.

Eén van die gebieden is de Proeftuin Het Groene Woud. Dit is een project van het rijk onder de noemer Kwaliteitsimpuls Landschap (zie hiervoor). De provincie heeft dit project nog niet verder ontwikkeld. Opgemerkt wordt dat Het Groene Woud in andere kaders (RNLE, Groen in de stedelijke regio's, Ontsnippering) al volop 'in uitvoering' is. Daarnaast loopt er in Het Groene Woud een Interregproject Lifescape Your Landscape. De provincie coördineert dit project en is daarnaast uitvoerder van het onderdeel over agrarische natuurverenigingen. Een ander gebied in de wachtrij is Sint Oedenrode, zij het dat de Subsidieregeling Cultuurhistorisch Landschap Sint Oedenrode 2002 (zie hiervoor) al volop loopt. St. Oedenrode is uitgesloten van het stimuleringskader als het om aanleg van landschapselementen gaat (wel voor het beheer daarvan).

### 2.3.5 Conclusies

Pilots: Voorbereidende pilots zijn met enthousiasme uitgevoerd en hebben de fundamenten gelegd voor een stimuleringsregeling voor groene en blauwe diensten (in concept gereed). Deze gedegen aanpak draagt bij aan een effectief en legitiem beleid met draagvlak.

Vorbereiding stimuleringsregeling: De intensieve communicatie en de samenwerking lijken tot draagvlak voor de regeling te leiden. De provincie streeft naar één regeling met het Programma Beheer buiten de EHS (afkoopsom voor de ruime jas). De provincie streeft naar uitbreiding van de regeling voor water en recreatie, maar dit moet nog worden afgestemd met de waterschappen (wel of geen waterconservering in de regeling) en met Brussel (collectieve diensten). De provincie streeft naar integratie met de bestaande beleidsregels voor natuur en landschap (één-loket gedachte). Al deze voornemens dragen bij aan legitiem en effectief beleid. Onzeker is echter nog of Brussel de regeling goed zal keuren (hoe om te gaan met staatssteun, collectieve diensten en natuurlijke handicaps). De effectiviteit en legitimiteit van de regeling beoordelen we daarom zekerheidshalve toch als matig.

Uitvoering stimuleringsregeling: De regeling is uitgebracht en stoelt op een gebiedsgerichte aanpak, het groene diensten concept en een contractperiode van tien jaar. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan enkele klassieke bezwaren tegen agrarisch natuur- en landschapsbeheer (te fragmentarisch, te passief en te kortlopend), wat bijdraagt aan een effectieve uitvoering. Opvallend is echter dat er weinig aandacht wordt gegeven aan cofinanciering met privaat geld, wat bij zou dragen aan een meer effectief beleid. Gemeenten, waterschappen en de provincie dragen bij aan de uitvoering van de regeling, wat de legitimiteit van het beleid ten goede komt. Daar staat tegenover dat nog onzeker is hoe de provincie om zal gaan met haar bevoegdheid om voorstellen al dan niet goed te keuren. Er zijn voorzieningen getroffen voor mobilisatie (makelaars, vergoeding van proceskosten, loket bij de provincie), maar de daadwerkelijke mobilisatie moet nog op gang komen. Er lijkt geen zicht te zijn op de te verwachten deelname. De rol voor agrarische natuurverenigingen is nog onduidelijk. Gezien al deze onzekerheden beoordelen we de uitvoering van ANLB vooralsnog als matig.

Acties ANLB	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Pilots	+	+	+
Stimuleringsregeling	0	+	0
Uitvoering	0	0	0

## **2.4 Groen in de stedelijke regio's**

### **2.4.1 Achtergrond**

De grote steden in Brabant hebben een taakstelling op zich genomen om meer groen in de stedelijke regio's te realiseren. Deze taakstelling komt voort uit het hoge tempo van verstedelijking en veranderende maatschappelijke wensen van stedelingen en recreanten. Met groen om de stad (waar het in deze evaluatie vooral om gaat) wordt meestal groen binnen een afstand van tien kilometer van de stad bedoeld ('natuur binnen een half uur'). Volgens het Offensief komt groen in de stedelijke regio's niet goed van de grond omdat gemeenten in dit opzicht onvoldoende met elkaar samenwerken. De acties betroffen initiatieven in Brabantstad (2.4.2), financiering (2.4.3) en realisatie van de EHS op gemeentegrond (2.4.4).

### **2.4.2 Brabantstad**

Brabantstad is een samenwerkingsverband van de steden Breda, Eindhoven, Helmond, 's Hertogenbosch en Tilburg en de Provincie Noord Brabant. Het kantoor voor Brabantstad is ondergebracht in het provinciehuis. Volgens het Offensief zou een verkenning worden uitgevoerd naar het groen in Brabantstad. Deze verkenning wordt volgens het MJP dit jaar gestart en heeft concreet betrekking op Het Groene Woud en op de groene malen ([www.brabantstad.nl](http://www.brabantstad.nl) en jaarverslag Het Groene Woud 2004).

### **2.4.3 Financiering**

Om groen in de stedelijke regio's te stimuleren wil de provincie volgens het Offensief een subsidiekader opstellen in overleg met de steden. Deze actie is recent gestart. De provincie heeft de afgelopen jaren een aanjaagfunctie vervuld door een informeel platform voor gemeenten op te richten. Ook zijn uitwerkingsplannen voor de stedelijke regio's gemaakt en zijn 'groene' projecten geïnventariseerd. Deze plannen moeten met 'groen voor rood' en met aanvullend stimuleringsbeleid door gemeenten en de provincie worden gerealiseerd. Dit jaar (2005) heeft de provincie extra geld en formatie voor groen in de stedelijke regio's beschikbaar gesteld (5,5 miljoen Euro en 1 fte). In het kader van het Groene Woud (onderdeel Brabantstad) komt er een onderzoek naar de betekenis van het Groene Woud voor de Brabantse economie.

### **2.4.4 Realisatie van de EHS op gemeentegrond**

Deze actie is nog niet opgepakt en staat in het MJP voor 2005 en 2006 gepland. Wel is dit onderwerp meegenomen in de reconstructie, maar dit was tot nu toe onvoldoende effectief.

### **2.4.5 Conclusies**

Brabantstad: Na een langzame aanloop is de aanpak voor groen binnen Brabantstad op gang gekomen, mede door extra geld van de provincie. Er is nog geen inhoudelijke visie (is recentelijk opgestart). Van een 'effectief' en 'legitiem' beleid is daarom nog geen sprake. Het feit dat Brabantstad er is en groenbeleid op wil pakken, geeft aan dat er hier wel enig draagvlak is voor groene projecten in Brabantstad.

Financiering: De provincie heeft de afgelopen jaren een aanjaagfunctie vervuld voor intergemeentelijke samenwerking voor groen in stedelijke regio's, wat heeft geleid tot een aantal potentiële projecten. PS hebben recent besloten deze projecten mede te willen financieren (5,5 mln. voor de periode 2005-2007). Er lijkt dus draagvlak voor groen de stedelijke regio's te zijn, maar de uitvoering is nog niet op gang gekomen (geringe effectiviteit). Er is nog geen subsidiekader voor de financiering van groene projecten (matige legitimiteit).

Realisatie EHS op gemeentegrond: De realisatie van de EHS op gemeentegrond moet nog worden opgepakt.

Acties Groen in de stedelijke regio's	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Brabantstad	-	0	-
Financiering	-	+	0
EHS op gemeenteground	-	-	-

## 2.5 Ecologische Hoofdstructuur

### 2.5.1 Achtergrond

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Brabant bestaat uit 140.000 ha natuur- en bosgebied. Het rijk wil de EHS in 2018 gerealiseerd hebben (dat wil zeggen: verworven en ingericht). In het Offensief heeft de provincie aangekondigd dit te willen versnellen naar 2010. In het MJP is dit weer bijgesteld naar 2012. Thans geldt 2011 als richtjaar voor de verwerving van grond (de inrichting vergt nog twee jaar extra). De reden voor versnelling is dat de reconstructie tegen die tijd ook goeddeels af moet zijn en de reconstructie en de EHS om praktische en politieke redenen als een onlosmakelijk geheel wordt gezien ('de EHS als motor voor de revitalisering').

Versnelling van de aanleg van de EHS is als prioritaire actie in het Offensief aangemerkt. Knelpunt volgens het Offensief is dat er onvoldoende middelen zijn voor de beoogde versnelling. De acties in het Offensief hadden betrekking op financiering (2.5.2), grondverwerving en grondruil (2.5.3) en revitalisering (2.5.4).

### 2.5.2 Financiering

In het Offensief zijn drie acties voor financiering van de EHS genoemd: kortlopende voorfinanciering, verdubbeling van het provinciale aankoopbudget en versnelde aankopen door het rijk. Over deze onderwerpen is intensief overleg gevoerd binnen en buiten Brabant. De uitkomst van dit overleg leidde in 2002 tot de volgende constructie van een 'grondbank'. De provincie sluit een lening af bij het Groenfonds en betaalt daarvan de rente. DLG heeft zodoende voldoende middelen voor grondaankoop. Het Ministerie van LNV betaalt de kosten aan de provincie terug op het moment van doorlevering, zodat de provincie de lening geleidelijk aflost. De constructie kwam echter onder druk te staan toen het rijk (Balkenende I) bezuinigde op de middelen voor de EHS. Provinciale Staten bleven echter inzetten op voorfinanciering omdat hierop al was geanticipeerd in de onderhandelingen met grondeigenaars en bij de revitalisering. In 2003 (Balkenende II) kwamen alsnog middelen voor de EHS beschikbaar, zij het pas vanaf 2006. Het Ministerie van LNV en de provincie (onder leiding van Noord-Brabant) kwamen overeen deze middelen naar voren te halen. Afsproken werd dat het rijk middelen ter beschikking zou stellen zodat dat er geen vertraging zou optreden bij de realisering van de EHS (2018). Eventuele versnelling moesten de provincies zelf betalen.

Bij de vaststelling van de reconstructieplannen hebben PS besloten de realisatie van de EHS naar voren te halen: in 2011 moeten de gronden zijn verworven en in 2013 moet de inrichting een feit zijn. PS zijn formeel akkoord met voorfinanciering. De doorslag gaf dat de voorfinanciering niet alleen op natuur en landschap, maar op revitalisering en behoud van werkgelegenheid betrekking had. Op de begroting is geld gereserveerd voor de huidige collegeperiode (t/m 2007).

Opgemerkt wordt dat de financiering niet alleen op grondverwerving, maar ook op particulier natuurbeheer betrekking heeft. Particulier natuurbeheer is door het rijk voorgesteld als alternatief voor grondverwerving (op 40% van het areaal). In het MJP is aangekondigd de mogelijkheden hiertoe te zullen verkennen (particulier natuurbeheer was nog geen onderwerp in het Offensief). Dit is gebeurd: de provincie heeft in de natuurgebiedplannen gebieden aangeduid waar particulier natuurbeheer kan worden toegepast (in wel

60%). De provincie weet echter niet wat er van particulier natuurbeheer verwacht kan worden gezien de ervaringen tot dusverre (te weinig belangstelling en te laagwaardig beheer). Een uitzondering geldt voor landgoederen, maar daar zijn er weinig van in Brabant. Indien particulier natuurbeheer achterblijft bij de verwachtingen, moet alsnog meer grond aangekocht worden, wat meer tijd en geld gaat kosten dan nu is voorzien.

### 2.5.3 Grondverwerving en grondruil

Een belangrijke strategie (genoemd in het Offensief) bij het realiseren van de EHS is grondaankoop buiten de EHS. Deze aangekochte gronden kunnen dan op een geschikt moment worden geruild tegen grond in de EHS. Dat betekent dat er een voorraad ruilgronden moet worden opgebouwd (zoals ook al was aangekondigd in het Offensief). Door ruilgronden aan te bieden wil de provincie boeren in de EHS verleiden hun grond te verkopen.

De provincie heeft najaar 2004 een grondportefeuille ingesteld. De aanleiding hiervoor was dat met rijksgeld geen ruilgronden mogen worden aangekocht (alleen gronden binnen de EHS) en ook geen andere doelen mogen worden gerealiseerd. Dit laatste is echter van wezenlijk belang voor de provincie. Voorbeelden van andere bestemmingen zijn waterberging, inplaatsing van intensieve landbouw en extensivering van de rundveehouderij. Het gaat om een paar honderd hectare. De 'grondpot' wordt beheerd door het bureau Vastgoed. Het bureau Natuur en Landschap beoordeelt de aankoopwaardigheid van grond, vastgoed beoordeelt de prijs en de risico's.

Uiteraard is grondverwerving en grondruil al jaren 'ongoing business'. Voor de praktische zaken is een maandelijks aankoopoverleg ingesteld (MJP). In het overleg worden ook 'moeilijke gevallen' besproken, dat wil zeggen transacties die een afwijking van bestaande regels vergen. Dit overleg is recentelijk vervangen door een managementoverleg tussen de provincie, gemeenten en waterschappen ten behoeve van afstemming van grondaankopen. Het zal in de toekomst vooral om lastige aankopen gaan ("*het laaghangende fruit is al weg*"). Een andere reden voor instelling van een managementoverleg is dat risico's beter kunnen worden afgedekt (bijvoorbeeld: de grond wordt te duur gekocht, de verkeerde grond wordt gekocht, er blijft grond over) en dat prijsopdrijving wordt voorkomen. Mede vanwege deze risico's zal de politiek het hele proces nauwlettend volgen.

De provincie en DLG hebben zich tot dusverre passief opgesteld: ze kwamen in actie als er grond werd aangeboden. De provincie wil zich in de toekomst meer actief gaan opstellen, d.w.z. grondeigenaren actief benaderen. Bijvoorbeeld een brief sturen, gebiedsbijeenkomsten houden, een 'eenmalige kans' bieden. De optie van onteigening wordt ook overwogen (al is dat twee tot drie keer zo duur als gewone grondaankoop).

Volgens het MJP overweegt de provincie in te toekomst de saldobenadering toe te passen. Hiermee wordt bedoeld het verleggen van delen van de EHS ten gunste van een betere gebiedskwaliteit. De Nota Ruimte geeft aan hoe met de saldobenadering moet worden omgegaan. De saldobenadering is ingegeven door de wens voor een meer ontwikkelingsgerichte aanpak in het buitengebied. De provincie lijkt vanuit natuur en landschap gereserveerd te staan tegenover de saldobenadering (flexibele invulling van de EHS), maar onduidelijk is nog hoe dit zich verhoudt met de wens van het rijk in deze (ontwikkelings)planologie). Op dit moment maken het Ministerie van LNV en het Interprovinciaal Overleg (IPO) een beleidskader voor de saldobenadering.

In het Offensief was aangekondigd dat een Nota Grondverwerving zou worden opgesteld. Dit is nog niet gebeurd omdat voorkeur werd gegeven aan de hiervoor beschreven pragmatische werkwijze.

## 2.5.4 Revitalisering

In het Offensief staat verruiming van het kavelruil- en landinrichtingsinstrumentarium als actiepunt aangegeven. Kavelruil en landinrichting zijn in Brabant effectieve manieren gebleken om landbouwbelangen en 'belangen' van natuur en landschap te koppelen. In de praktijk is er behoefte ontstaan aan verruiming van de mogelijkheden voor kavelruil en landinrichting. Deze verruiming zal worden geregeld in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). In deze wet zullen de bestaande Landinrichtingswet en delen van de Reconstructiewet concentratiegebieden worden opgenomen (daarnaast vormt de WILG de wettelijke basis voor het prestatiecontract tussen rijk en provincies over de financiering van het landelijke gebied). De WILG moet op 1 januari 2007 in werking treden. Verwacht wordt dat de WILG de praktische uitvoering van kavelruil en landinrichting aanzienlijk zal vergemakkelijken.

Een ander actiepunt uit het Offensief is de vorming van een aanvullend stimuleringsfonds voor bedrijfsverplaatsing. Deze actie is op twee manieren uitgewerkt: via de recent ingestelde grondportefeuille (zie 2.5.3) en via de ruimte-voor-ruimte regeling (zie [www.ruimtevoorruimte.com](http://www.ruimtevoorruimte.com)).

Het laatste actiepunt uit het Offensief is de inzet van grondeigendommen van andere overheden bij het realiseren delen van de EHS. Hier is nog geen specifieke actie voor ondernomen.

In het MJP zijn enkele actiepunten toegevoegd die te maken hebben met de revitalisering. Het eerste actiepunt heeft betrekking op integrale zonering en is in het MJP als actiepunt toegevoegd. Instrumenten in deze zijn grondvererving (zie hiervoor), het Groen-blauwe stimuleringskader (zie 2.3) en als sluitstuk schadevergoeding bij onteigening. Een tweede aanvullend actiepunt betreft het afstemmen van natuurbescherming en bescherming van bodemwaarden. Concreet zijn veertig gebieden met aardkundige waarden op kaart gezet. Deze gebieden liggen bijna allemaal in de EHS. Een medewerker is van 'bodem' naar N&L overgegaan om een goede afstemming te waarborgen. Een derde aanvullend actiepunt is het benutten van ontgrondingen als mogelijke financieringsbron. Dit is nog niet opgestart. Tenslotte zullen volgens het MJP habitatplannen worden opgesteld. Dit onderwerp komt aan bod in paragraaf 2.8.

## 2.5.5 Conclusies

**Financiering:** De realisering van de EHS wordt om praktische en politieke redenen als de motor van de revitalisering beschouwd. Om deze reden wordt de termijn van realisatie van de EHS gelijk getrokken met die van de revitalisering naar 2011. De extra benodigde middelen worden via provinciale voorfinanciering verkregen door een lening bij het Groenfonds (af te lossen doordat geleidelijk rijksgegeld beschikbaar komt). Dit is te beoordelen als een effectieve aanpak met draagvlak zonder consequenties voor de legitimiteit van het beleid.

**Grondvererving en grondruil:** De provincie heeft een grondportefeuille ingesteld om grondbezit strategisch te kunnen inzetten voor de realisatie van de EHS, maar ook voor andere doelen zoals waterberging, inplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven en extensivering van de rundveehouderijbedrijven. Allocatie van middelen gebeurt in een nieuw ingesteld managementoverleg onder 'auspiciën' van de politiek. Een dergelijke aanpak draagt bij aan legitiem beleid. Om onderuitputting van middelen te voorkomen, wil de provincie een actiever grondaankoopbeleid voeren. Dit draagt zeker bij aan effectief beleid. Onzeker is echter of de beoogde 40% particulier natuurbeheer wordt gehaald en zo niet, of de EHS dan in 2011 gerealiseerd kan worden (er moet dan nog een inhaalslag voor grondaankoop worden gepleegd). Dit geldt ook voor de saldobenadering. De effectiviteit en het draagvlak van het beleid waarden we daarom zekerheidshalve als matig.

**Revitalisering:** In algemene zin heeft de revitalisering en de manier waarop de provincie dit heeft opgepakt tot draagvlak voor de EHS geleid. De slag naar de uitvoering moet echter nog worden gemaakt.

Bedrijfsverplaatsing is bijvoorbeeld al jarenlang een uitgangspunt bij de Brabantse reconstructie (vooral economische, maar ook ecologische motieven), maar komt moeizaam van de grond. De mogelijkheden en onmogelijkheden van schadevergoeding bij het realiseren van extensiveringgebieden zijn nog niet concreet benoemd. Er is nog weinig areaal EHS op grond van andere overheden gerealiseerd. Er zijn nog nauwelijks waarborgen voor de bescherming van aardkundige waarden in de EHS. De mogelijkheden voor financiering van de EHS uit de opbrengst van ontgrondingen zijn nog niet concreet uitgewerkt. De bijdrage vanuit de revitalisering aan de EHS is daarom nog niet effectief. Door het uitblijven van resultaten staat ook de legitimiteit van het beleid onder druk.

Acties EHS	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Financiering	+	+	+
Grondverwerving	0	0	+
Revitalisering	-	+	0

## 2.6 Ecologische verbindingzones

### 2.6.1 Achtergrond

Ecologische verbindingzones (EVZ) fungeren als trekroutes en als (tijdelijk) leef- en voortplantingsgebied voor planten en dieren. Ze verbinden natuurgebieden in de EHS en kunnen daarnaast maatschappelijke functies vervullen voor bijvoorbeeld recreatie, landschapsbeleving en waterberging. In tegenstelling tot robuuste ecologische verbindingzones (zie 2.2) maken EVZ in Brabant in formele zin geen onderdeel uit van de EHS omdat de provincie ze vooraf niet begrensd heeft. Uiteraard dragen EVZ wel bij aan een beter functioneren van de EHS. Een ander verschil met robuuste ecologische verbindingzones is dat ze vooral op basis van vrijwilligheid worden gerealiseerd. In Brabant is ongeveer 1.665 km EVZ gepland, waarvan 1.383 km natte en 282 km droge verbindingzone (streekplan, 2002: 96). In totaal gaat het om 1.500 ha.

#### Ecologische verbindingen in Brabant

De inrichting van ecologische verbindingzones bestaat uit een gevarieerd systeem van lijnvormige en kleine vlakvormige, droge en nattere elementen: bosjes, houtwallen, poelen en drassige laagten. Voor de grotere dieren vervullen de verbindingzones een functie voor de migratie; voor planten en kleine dieren zijn de verbindingzones ook een voortplantingshabitat.

De provincie streeft naar een grote verscheidenheid in vegetatiestructuur, vegetatietypen en overgangen van nat naar droog en voedselarm naar voedselrijk.

Een ecologische verbindingzone is ongeveer 25 meter breed in het landelijk gebied en 50 meter breed in het stedelijk gebied. In de praktijk beslaat een EVZ 2 tot 2,5 ha per strekkende kilometer in de vorm van een corridor met stapstenen.

De voorkeur gaat uit naar grondverwerving (zowel planmatig als ad hoc). Daarnaast kunnen EVZ met beheersmaatregelen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld een aangepast maai- en peilbeheer).

*Bron: WHP, 2002; Groene Schakels, provincie Noord-Brabant (2003).*

Volgens het Offensief hebben EVZ onvoldoende prioriteit bij gemeenten en waterschappen. Acties betroffen het opzetten van een programmering (2.6.2), realisering (2.6.3), financiering (2.6.3) en kennisoverdracht (2.6.4).

## **2.6.2 Programmering**

Volgens het Offensief zouden waterschappen en gemeenten een programmering opzetten onder auspiciën van de reconstructiecommissies. De reconstructiecommissies zouden daarbij zelf hun ambitieniveau mogen bepalen (zij waren wel verplicht om EVZ's te realiseren). Het MJP stelt dat er ook convenant komt tussen de gemeenten en de waterschappen, maar dit wordt inmiddels niet meer nodig geacht omdat de realisering van EVZ bij de waterschappen inmiddels goed op gang komt.

## **2.6.3 Realisatie**

Voor de realisatie van een EVZ staan volgens het Offensief verschillende mogelijkheden open: functiecombinatie, ANLB en grondverwerving (met nadruk op het laatste).

Sinds 1993 is bijna 80 km EVZ aangelegd (zie Beleidsregels, 2003: 5), waarvan 55 km tussen 2001 en 2004 (jaarverslag Coördinatiepunt 2003 en rapportage 2001 – 2004). Waterschappen hebben vooral in 2003 en 2004 veel (natte) EVZ aangelegd. Dit succes is te danken aan revitalisering, een meer strategisch aankoopbeleid van waterschappen, dalende grondprijzen, cofinanciering door gemeenten en een grotere bekendheid (door het uitbrengen van een voorbeeldenboek). In samenhang met hun taak als integraal waterbeheerder zien waterschappen een duidelijke rol voor henzelf bij de realisering van (natte) EVZ. Met de waterschappen zijn afspraken gemaakt over de realisatie van de eerste tien meter van EVZ (uiterlijk in 2018). Dat is redelijk doorvertaald in de uitvoeringsprogramma's van de waterschappen. Onzeker is echter nog of dit zich ook zal vertalen naar hun begroting op lange termijn.

Anders dan de natte EVZ, worden relatief weinig droge EVZ aangelegd. De aanleg van droge EVZ is vooral een taak van gemeenten, die in dit opzicht dus achterblijven. Gebrek aan kennis en politieke prioriteit zijn hier mede de oorzaak van.

## **2.6.4 Financiering**

Zoals aangekondigd in het Offensief zijn de subsidieregels voor EVZ bijgesteld in de nieuwe Beleidsregels subsidiëring natuur- en landschapsbeheer 2003. De belangrijkste bijstelling betrof de mogelijkheid voor subsidie voor grondverwerving (art. 16). De subsidiabele kosten betreffen: voorbereiding (planvorming, bestek maken, toezicht op de uitvoering), inrichting en (onder voorwaarden) grondverwerving en/of pachtvrij maken (ook als het ruilgrond is). Subsidie wordt verleend op basis van een inrichtingsplan en op basis van een advies van de Adviescommissie ecologische verbindingzones. Hierin zijn vertegenwoordigd: de provincie, LNV Zuid, DLG, RWS, Stichting Het Noordbrabants Landschap en een onafhankelijke deskundige (Beleidsregels, 2003: 7). Bij de advisering gebruikt de Adviescommissie de Leidraad realisering verbindingzones (1996). Dit advies is bindend voor het Coördinatiepunt Landschapsbeheer dat de subsidies uiteindelijk toekent.

## **2.6.5 Kennisoverdracht**

In 2003 is een voorbeeldenboek Groene schakels uitgebracht (zoals in het Offensief was aangekondigd). Ook was een symposium aangekondigd voor 2002 om gemeenten te mobiliseren. De gemeenten zijn namelijk de belangrijkste doelgroep voor dit symposium omdat vooral van hen een grotere inspanning wordt gevraagd bij EVZ. Het symposium is uitgesteld omdat er twijfels rezen of een symposium wel een geschikt middel is om mobilisatie op gang te brengen.

## **2.6.6 Conclusies**

Programmering: In het kader van de reconstructie zijn afspraken gemaakt tussen gemeenten en waterschappen over de realisatie van EVZ. Dit draagt bij aan effectief en legitiem beleid met draagvlak.



Realisatie: De realisatie van natte EVZ komt (na een paar jaar stagnatie) sinds twee jaar op gang door een grotere inspanning van waterschappen en extra provinciale financiering. De aanpak is thans in alle opzichten als gunstig te kwalificeren. Daar staat tegenover dat de realisatie van droge EVZ achterblijft bij het voorgenomen tempo. Met name de effectiviteit van de EVZ daarom per saldo matig effectief.

Financiering: De provincie draagt bij aan de financiering van EVZ (via aangepaste beleidsregels) en heeft tekorten tot nu toe aangevuld. Wederom is hier een gunstige beoordeling op zijn plaats.

Kennisoverdracht: Het voorbeeldenboek lijkt goed te hebben gewerkt voor met name waterschappen in de zin van effectiviteit, draagvlak en legitimiteit. Gemeenten moeten nog worden gemobiliseerd. De kennisoverdracht is hier dus niet effectief en leidt niet tot draagvlak voor EVZ. Bovendien is de vraag of de provincie wordt gezien als legitieme kennisoverdrager. Al met al scoort kennisoverdracht matig.

Acties EVZ	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Programmering	+	+	+
Realisatie	0	+	+
Financiering	+	+	+
Kennisoverdracht	0	0	0

## 2.7 Ontsnippen

### 2.7.1 Achtergrond

Infrastructuur (wegen, spoorwegen, waterwegen) vormt vaak een barrière voor mens en dier, en doorsnijdt de ecologische hoofdstructuur (EHS) op diverse plekken. Gebieden raken geïsoleerd waardoor biodiversiteit afneemt. Dit werkt twee kanten op: enerzijds kunnen kleine snippers natuur zich niet goed ontwikkelen (te klein en te ver weg van elkaar) en anderzijds levert dit beperkingen op voor de ontwikkeling van de EHS als geheel. Ontsnippering stuit niet op weerstand van de landbouw omdat landbouwgebieden bij een goede ontsnippering juist landbouwgebieden kunnen blijven.

Het ontsnipperingsbeleid voor de provinciale infrastructuur is uitgewerkt in de nota Ontsnippering Noord-Brabant (1998). In deze nota waren 260 knelpunten langs provinciale wegen benoemd. De knelpunten voor de rijksinfrastructuur zijn later uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO, 2005). Verder zijn er plannen van gemeenten en van waterschappen. Knelpunt volgens het Offensief is dat de vigerende ontsnipperingsplannen onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. De voorgenomen acties betroffen afstemming (2.7.2), ontsnippering van RNLE (2.7.3) en financiering (2.7.4).

### 2.7.2 Afstemming

Het voortouw voor het ontsnipperingsbeleid ligt bij de afdeling Verkeer en Vervoer. Bij de gebiedsgerichte aanpak is het probleem naar voren gekomen dat de aanpak vanuit verkeer en vervoer niet altijd aansluit bij het beleid voor natuur en landschap. Dit heeft te maken met de verschillende benaderingen (mensgericht/veiligheid versus plant-diergerichtheid/ecologie), beleidstaken (uitvoering versus planvorming) en gebiedsindelingen (gemeenten/gebiedsregio's versus regio's revitalisering). Deze twee werelden zijn lastig te combineren (mond. med. Gielis).

Gemeenten zijn nog niet erg actief en hebben nauwelijks een eigen visie (met bijbehorende ambities) op ontsnippering. Ontsnippering wordt in de praktijk wel meegenomen bij wegereconstructies, zeker nu er ook een subsidieregeling is voor gemeentelijke projecten (zie hierna).

Zoals in het Offensief was aangekondigd, is een regulier ontsnipperingsoverleg ingesteld. In dit overleg worden diverse projecten en programma's op elkaar afgestemd. Meer dan voorheen gaat het in dit

overleg niet alleen maar om technische afstemming van projecten, maar worden ook discussies gevoerd over de ecologische doelen van ontsnippering, namelijk het vergroten van leefgebieden en ontwikkeling van de EHS.

Van de provinciale ontsnipperingsknelpunten zal naar verwachting in 2005 70% zijn opgelost. Afronding is voorzien in 2007 (85-90% opgelost, men zit nu op 85% = 216 knelpunten).

De provincie wil de ontsnippering meer gebiedsgericht aanpakken. Er worden nu nog teveel losse projecten uitgevoerd terwijl een gezamenlijke planning en soms zelfs financiering een meerwaarde zou kunnen opleveren voor het ecosysteem. Mede vanuit deze gedachte heeft de provincie de regierol voor de uitvoering van het MJPO in Brabant op zich genomen (GS-Nota Meerjarenprogramma Ontsnippering, 2005). Rijksgeld vanuit het MJPO wordt gebiedsgericht besteed in twee gebieden: in Zuid-Oost Brabant (De Kempen) en bij de aanleg van een tweede ecoduct over de A2 (aangekondigd in het MJP).

### **2.7.3 Ontsnippering van RNLE**

In 2005 is een project gestart voor Het Groene Woud (zoals aangekondigd in het MJP, zij het een jaar later dan gepland). Er zijn een visie en een uitvoeringsprogramma opgesteld. De uitvoering zelf is uitbesteed. De ontsnippering van de RNLE wordt in samenspraak met veel partijen opgepakt. Met deze brede aanpak beoogt de provincie gemeenten en terreinbeheerders mee te krijgen. De winst voor provincie is weliswaar gering (want die heeft al veel gedaan of geprogrammeerd), maar men verwacht wel meerwaarde voor het ecologisch functioneren van gebieden. Reeds genomen maatregelen van de provincie zijn immers pas echt effectief zijn als het hele gebied is ontsnipperd (een los ecoduct heeft weinig zin). De brede aanpak levert ook 'spin-off' op: men gaat nadenken over de totale ontwikkeling en het beheer van een gebied (recreatie, terreinbeheer etc.) binnen regionale context. De aanleg van een ecoduct over de A2 lokt bijvoorbeeld discussie uit over de herintroductie van edelherten. 'Groot denken, klein doen' is hierbij een toepasselijk motto.

In 2005 zal een tweede project voor de Maashorst worden gestart. Het is de bedoeling volgens het MJP om elk jaar een nieuw gebied in uitvoering te nemen. Anders dan bij het 'generieke' ontsnipperingsoverleg en de gebiedsgerichte aanpak voor De Kempen, ligt het voortouw voor de ontsnippering van RNLE bij het bureau Natuur & Landschap.

### **2.7.4 Financiering**

De ontsnippering van provinciale wegen is betaald uit eigen middelen. In het Offensief is voorgesteld om middelen voor ontsnippering aan het provinciale wegenfonds toe te voegen. Dit is niet gebeurd. Wel is er extra geld gekomen via het bestuursakkoord 2003-2007, dat wordt besteed via de subsidieinstrumentarium van de Natuur en Landschap. Hiervoor zijn de beleidsregels natuur en landschap aangepast, zodat een financiering van ontsnipperingsprojecten formeel geregeld kan worden. Hiermee kunnen gemeenten sinds 2003 voor gemeentelijke projecten subsidie krijgen via het Coördinatiepunt Landschapsbeheer (75 % van de kosten).

### **2.7.5 Conclusies**

Afstemming: Ontsnippering van de provinciale infrastructuur ligt op koers. Vanuit natuur en landschap wordt een omslag gemaakt naar een gebiedsgerichte aanpak voor ontsnippering, waarbij werk met werk wordt gemaakt (stroomlijnen van budgetten, gecombineerde financiering). Een dergelijke aanpak leidt tot een effectief beleid, dat op afstand door de politiek wordt gevolgd (beperkte legitimiteit). Voor Zuid-Oost Brabant gaat een gebiedsgerichte aanpak voor ontsnippering van start. De afstemming met verkeer en vervoer verloopt moeizaam door een verschillende benadering (veiligheid versus ecologie), beleidstaak (uitvoering versus planvorming) en gebiedsindeling (gemeenten/gebiedsregio's versus regio's revitalisering). Dit duidt op een beperkt draagvlak voor ontsnippering vanuit natuur en landschap bezien.

Ontsnippering van RNLE: Inmiddels is vanuit natuur en landschap een gebiedsgerichte aanpak van de ontsnippering gestart in twee RNLE (Het Groene Woud en Maashorst). Er wordt aangehaakt bij lopende gebiedsprojecten, maar de vraag is of deze gelegenheid zich ook in andere gebieden zal voordoen. Onduidelijk is aldus of het tempo van één RNLE per jaar kan worden gehaald. De effectiviteit van de huidige aanpak beoordelen we daarom zekerheidshalve als matig. Wel blijkt de gebiedsgerichte aanpak tot draagvlak voor de ecologische doelstellingen van ontsnippering te leiden. De score op legitimiteit is minder gunstig, vanwege de beperkte politieke betrokkenheid.

Financiering: De provincie draagt bij aan de financiering via de opgestelde beleidsregels. Dit draagt bij aan effectief en legitiem beleid met draagvlak.

Acties ontsnipperen	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Afstemming	+	0	0
RNLE	0	+	0
Financiering	+	+	+

## 2.8 Soortenbescherming

### 2.8.1 Achtergrond

Doel van het soortenbeleid is een duurzaam beheer van populatie van soorten en habitats. Hiertoe behoort tenminste het voorkomen van uitsterven van de meest bedreigde diersoorten op de korte termijn. Op lange termijn dienen de bedreigde Brabantse diersoorten weer een geschikte leefomgeving te hebben. Het Brabantse soortenbeleid richt zich dus op alle bedreigde soorten, zowel die met uitsterven worden bedreigd als de minder sterk bedreigde (kwetsbare) soorten.

Het soortenbeleid in Brabant wordt langs twee samenhangende sporen uitgevoerd. Het eerste (passieve) spoor is de uitvoering van de zogenaamde 'groene wetten' en het tweede (actieve) spoor is het stimuleringspoor. Wat de groene wetten betreft is de provincie verantwoordelijk voor de uitvoering van de nieuwe Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet (voor deze wetten blijft de Minister van LNV echter bevoegd gezag), de Boswet en de Natuurschoonwet (zie [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl) voor een overzicht van de inhoud van de wetten en de actuele stand van zaken). Het onderdeel groene wetten is uitgewerkt in 2.8.2.

Het actieve soortenbeleid is aanvullend op het gebiedenbeleid en betreft dus ook aanvullende maatregelen. Vanaf 2000 heeft de provincie de landelijke aanpak volgens het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid 2000-2004 gevolgd. Het ging daarbij onder andere om de Boomkikker, Knoflookpad, Korhoen, Steenuil, het Pimpernelblauwtjes, weidevogels, vleermuizen en het Gentiaanblauwtje. Het landelijke meerjarenprogramma voor de periode 2005 – 2009 verschijnt binnenkort.

Knelpunt volgens het Offensief is dat natuurbeschermingsorganisaties niet voldoende ruimte hebben om de soortenbescherming op zich te nemen en dat bovendien niet duidelijk is wat de consequenties zijn van het Europese soortenbeschermingsbeleid. De acties betreffen planvorming (2.8.3), het opstellen en uitvoeren van soortenbeschermingsplannen (2.8.4) en het uitdragen van de Europese wetgeving voor soortenbescherming (2.8.5).

### 2.8.2 Uitvoering groene wetten

Onderstaand worden de twee wetten genoemd waar de provincie recent nieuwe taken heeft gekregen: de Flora- en faunawet (2002) en de nieuwe Natuurbeschermingswet (2005).

Voor de Flora- en faunawet (2002) is de provincie deels bevoegd gezag. De provincie heeft het beleid op grond van deze wet uitgewerkt in de Beleidsnota Uitvoering Flora- en faunawet (2002). De meeste

aandacht gaat uit naar schadebestrijding en het beheer van beschermde diersoorten (denk bijvoorbeeld aan ganzen op grasland). In dit spanningsveld van bestrijding en bescherming moet de provincie afwegingen maken en ontheffingen en vrijstellingen verlenen. Deze afwegingen zijn gebaseerd op schaderisico's, populatiebeheer en indirecte effecten. Een voorbeeld van een indirect effect is dat grauwe ganzen van belang zijn bij instandhouding van moerassen en ook om die reden bescherming behoeven. De provincie heeft een groot deel van het jachtbeheer 'uitbesteed' aan de Faunabeheereenheid Brabant. Dit is een samenwerkingsverband van jachthouders, waaronder grondgebruikers (agrariërs), jachtaktehouders, natuurterreinbeheerders en particuliere grondbezitters. De Faunabeheereenheid stelt een faunabeheerplan op dat, na goedkeuring door de provincie, de basis biedt voor ontheffingen aan de Faunabeheereenheid. De Faunabeheereenheid kan op haar beurt deelnemers machtigen. De Faunabeheereenheid rapporteert aan de provincie over de uitvoering van het plan en actualiseert het plan iedere vijf jaar. De provincie handhaaft de uitvoering van de plannen,

In de nieuwe Natuurbeschermingswet (2005) wordt GS belast met vergunningverlening, het vaststellen van beheersplannen voor beschermde gebieden, subsidieverlening en handhaving. De provincie heeft zich middels een Plan van Aanpak (2005) voorbereid op de nieuwe taken.

In het Offensief was aangekondigd dat het beleid voor de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet zou worden uitgewerkt, wat dus met bovengenoemde nota's is gedaan. Andere acties uit het Offensief zijn meer juridisch getint (ondergebracht bij het onderdeel gebiedsbescherming in hoofdstuk 9):

- Nagaan of bescherming van internationale gebieden afdoende in het streekplan is geregeld. Dit blijkt voor vrijwel alle gebieden het geval te zijn.
- Flora- en faunawet toepassen bij gebleken achterblijvende planologische bescherming. Het gaat hier specifiek om de aanwijzing van gebieden als 'beschermde leefomgeving', wat op dit moment niet nodig wordt geacht.
- Natuurbeschermingswet toepassen bij gebleken achterblijvende planologische bescherming. Het gaat hier specifiek om de aanwijzing van gebieden als 'beschermde landschapsgezicht', wat op dit moment niet nodig wordt geacht.
- Afstemmen met Grondwaterwet, Ammoniakwet, Archeologiewet, Reconstructie. Dit betreft de interne advisering. Overigens regelt de Natuurbeschermingswet dat de provincie een extra vergunning kan afgeven voor activiteiten in/rond Natuurbeschermingswetgebieden die ook al binnen genoemde kaders zijn beoordeeld.
- Continuering advisering en handhaving Boswet en Natuurschoonwet door de provincie. Dit is ongoing business.

(Een andere actie voor gebiedsbescherming, genoemd in het Offensief, betreft de eventuele uitbreiding van de werkingssfeer van de provinciale landschapsverordening. Het gaat hier tot nu toe specifiek om de plaatsing van borden in het landschap en is voor soortenbescherming niet relevant. Besloten is overigens de werkingssfeer niet uit te breiden).

Onder het onderdeel 'soortenbescherming' (eveneens hoofdstuk 9) waren de volgende acties geformuleerd:

- Buiten de gebiedsbescherming per soort afwegen of aanvullend beleid nodig is. Dit is onderdeel van de planmatige soortenbescherming (zie hierna).
- Verspreidingsgegevens van soorten bij het Ministerie van LNV verkrijgen. Hierover zijn afspraken gemaakt.
- Oprichting Faunabeheereenheden bevorderen. Deze actie is uitgewerkt in de Beleidsnota Flora- en faunawet (zie hiervoor).

In de praktijk blijkt dat interne advisering toenemende aandacht krijgt. In 2004 ontving de afdeling 120 interne adviesaanvragen, waarvan de meeste betrekking hadden op milieu en water. Deze adviezen worden behandeld door de (interne) Helpdesk Vogel- en Habitatrichtlijn.

## 2.8.2 Planvorming

Zoals aangekondigd in het Offensief is een provinciale soortennota uitgebracht (2004) met als titel "Over bevers, blauwtjes en brabanters, ruimer baan voor bedreigde Brabanders". Deze nota richt zich vooral op de lange termijn. De nota geeft (beleidsmatig) invulling aan de in het Offensief genoemde impuls van het soortenbeleid. Er zijn 94 prioritaire soorten benoemd (zie tabel 2.1), waarvoor afzonderlijke soortenbeschermingsplannen zullen worden gemaakt. De provinciale soortennota is een vervolg op de nota Provinciale aanpak soortenbeleid uit 1997 en is samen met experts van verschillende Brabantse organisaties uitgewerkt.

Daarnaast zijn in het Offensief 18 habitatplannen voorzien. Daarmee is het onderwerp 'herstelplan bedreigde natuurtypen' uit het Offensief volledig geïntegreerd in het soortenbeleid. Ook in deze evaluatie zal het herstelbeleid als integraal onderdeel van soortenbescherming worden behandeld. In het MJP 2004-2008 staan acht soortenbeschermingsplannen en een habitatplan geprogrammeerd (met jaarlijkse uitvoeringsprogramma's). In de plannen krijgt volgens het MJP voorlichting en educatie expliciete aandacht.

Soortgroep	Aantal soortenbeschermingsplannen		
	Gerealiseerd	Nog op te stellen	Totaal
Zoogdieren	4	10	14
Vogels	6	6	12
Amfibieën en reptielen	2	12	14
Insecten	4	25	29
Hogere planten	1	23	24
Mossen	0	1	1
Totaal	17	77	94

**Tabel 2.1 Aantal gerealiseerde en nog op te stellen soortenbeschermingsplannen in Brabant (stand van zaken oktober 2004). Bron: provinciale soortennota (2004).**

## 2.8.3 Opstellen en uitvoeren soortenbeschermingsplannen

Voor het opstellen en uitvoeren van soortenbeschermingsplannen zou volgens het Offensief een externe projectleider worden aangesteld. Hier is vrij snel weer van afgezien. In plaats daarvan zou volgens het MJP een provinciaal team voor de uitvoering van het soortenbeleid wordt ingesteld. Ook hiervan is afgezien. Thans is er een externe coördinator aangesteld bij het Coördinatiepunt Landschapsbeheer die zich specifiek richt op soorten van het landelijk gebied zoals weidevogels en steen- en kerkuil. Daarnaast is een intern team opgericht specifiek om uitvoeringsprojecten te coördineren en te begeleiden. Voor afstemming op provinciaal niveau is een begeleidingsgroep ingesteld met alle relevante actoren. Op landelijk niveau vindt afstemming plaats via het klankbord soorten.

Tenslotte heeft het Ministerie van LNV in 2003 een landelijke Taskforce Impuls Soortenbeleid (TFIS) ingesteld. Deze taskforce is samengesteld uit bestuurders en vertegenwoordigers van vele maatschappelijke organisaties en heeft als taak aanbevelingen te doen over knelpunten in het soortenbeleid. Het IPO-lid in de taskforce wordt ondersteund met informatie en advies door een IPO-werkgroep soorten.

Terreinbeheerders en anderen die dat ambiëren kunnen worden gevraagd de soortenbeschermingsplannen uit te voeren. Ten behoeve van deze werkwijze worden de Beleidsregels aangepast. Anders dan bij de andere beleidsregels zal het Coördinatiepunt niet worden ingeschakeld bij de subsidieverlening.

## 2.8.4 Uitdragen Europees soortenbeleid

In het Offensief staat dat de Europese wetgeving door de provincie op een pro-actieve wijze zal worden uitgedragen. Hier is geen specifieke actie op ondernomen. Wel komt het Europese soortenbeleid uitgebreid terug in de nota soortenbeleid en wordt het dus in die zin 'uitgedragen'.

## 2.8.5 Conclusies

Uitvoering groene wetten: Het accent bij de uitvoering van groene wetten ligt ontegenzeggelijk op de juridische aspecten. Dit draagt bij aan legitiem beleid. De aanpak via de provinciebrede Faunabeheereenheid en de interne advisering dragen bovendien bij aan een effectief beleid. Het draagvlak voor de uitvoering van de groene wetten is lastig te beoordelen. Enerzijds draagt de aanpak via de Faunabeheereenheid en de interne advisering bij aan draagvlak, maar anderzijds wordt er veel bezwaar- en beroep aangetekend. Het aspect draagvlak beoordelen we daarom als matig.

Planvorming: Er is een provinciale soortennota uitgebracht (in aanvulling op het rijksbeleid voor soortenbescherming) met hoge ambities voor de lange termijn. De nota is in samenwerking met experts van verschillende Brabantse organisaties uitgebracht en kan dus (in ieder geval in kleine vakkringen) op draagvlak rekenen. Deze aanpak draagt bovendien bij aan een effectief beleid. De betrokkenheid van de politiek is tamelijk groot als men af gaat op de budgetten die voor het soortenbeleid zijn vastgesteld. Daarmee scoort het beleid ook gunstig op legitimiteit.

Opstellen en uitvoeren soortenbeschermingsplannen: Het opstellen van soortenbeschermingsplannen wordt aan derden uitbesteed. Terreinbeheerders en anderen kunnen desgewenst een rol bij de uitvoering van de plannen krijgen. Dit zou duiden op draagvlak bij de uitvoering van het soortenbeleid. Onduidelijk is echter of zij voldoende capaciteit hebben voor de uitvoering van het grote aantal plannen dat moet worden gemaakt (94 in totaal) en of uitbesteding dus effectief is. Zekerheidshalve kwalificeren we de effectiviteit daarom als matig. Tenslotte geldt ook hier een matige beoordeling op legitimiteit, gezien de geringe betrokkenheid van de politiek.

Uitdragen Europese soortenbeleid: Het Europese soortenbeleid wordt via het provinciale soortenbeschermingsbeleid uitgedragen. De scores zijn daarom hetzelfde als bij planvorming.

Acties soortenbescherming	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Uitvoering groene wetten	+	0	+
Planvorming	+	+	+
Soortenbeschermingsplannen	0	+	0
Europees soortenbeleid	+	+	+

## 2.9 Voorlichting en educatie

### 2.9.1 Achtergrond

In het Offensief is gesteld dat voorlichting en educatie belangrijke instrumenten zijn om de doelen van het Offensief te realiseren. Zoals aangekondigd in het Offensief, heeft de provincie een nota Voorlichting en Educatie Natuur en Landschap (2004) uitgebracht. Er zijn drie specifieke acties aangekondigd:

- het stimuleren van gemeentes om voorlichting en educatie te financieren en te faciliteren;
- onderzoeken of stimulering van natuur en landschapseducatie in het primair en voortgezet onderwijs nodig is;
- stimuleren van voorlichting- en educatieprogramma's rond het soortenbeleid en de EHS.

Eveneens in 2004 een Subsidieregeling Voorlichting en Educatie uitgebracht. Met name projecten die bijdragen aan een groter bewustzijn van natuur en landschap en van het eigen handelen komen voor subsidie in aanmerking. De criteria voor subsidieverlening zijn vrij gedetailleerd in de Subsidieregeling uitgewerkt (zie kader). Daarnaast zijn voor de periode 2004-2007 twee inhoudelijke thema's benoemd:

- "Kwaliteit van het leven door natuur- en cultuurbeleving", gericht op het bewustmaken van doelgroepen "van de hoge esthetische waarde en de belevings- en identiteitswaarde van natuur en landschap, en daarmee het belang voor gezondheid en cultuur";
- "Wat is de relatie tussen een bever en een zak chips?", gericht op het bewustmaken van doelgroepen "tussen hun consumptief gedrag en recreatief gedrag en het gevolg hiervan (direct danwel indirect) voor natuur en landschap."

### Voorlichting en educatie

De provincie wil door middel van voorlichting en educatie bereiken dat de doelgroepen zich bewust worden van natuur en landschap "als waarde op zich", als "onderdeel van een natuurlijk geheel" en "voor hen zelf" en van hun eigen "verantwoordelijkheid" hierin. Voorlichting en educatie hebben betrekking op het "oproepen van gevoelens", kennisvergroting en keuzes maken. Als doelgroepen zijn benoemd: (gezinnen met) kinderen van 0-14 jaar, huishoudens zonder kinderen, senioren, schoolbesturen en (toekomstige) leerkrachten voor primair en voortgezet onderwijs, gemeenten waterschappen en maatschappelijke organisaties en bedrijven met een directe relatie met natuur en landschap.

*Bron: Subsidieregeling Voorlichting en Educatie Natuur en Landschap Provincie Noord-Brabant 2004.*

### 2.9.2 Conclusies

De eerste evaluatie van het voorlichtings- en educatiebeleid is voor 2007 voorzien. Nu al kan echter worden geconstateerd dat door de bekendmaking van de nieuwe beleidsregels Voorlichting en Educatie het aantal subsidieaanvragen fors is toegenomen. Dat duidt op draagvlak voor voorlichting en educatie. De legitimiteit is gunstig te beoordelen omdat er een aparte stimuleringsregeling voor voorlichting en educatie is gemaakt. Over de effectiviteit van de regeling kunnen (nog) geen uitspraken worden gedaan (in afwachting van de voorgenomen evaluatie in 2007).

Acties Voorlichting en educatie	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Subsidieverlening	PM	+	+

## 2.10 Monitoring

### 2.10.1 Achtergrond

Het natuur- en landschapsbeleid wordt in principe op drie manieren gemonitord. De eerste manier is effectgerichte monitoring, waarbij de provincie zelf veldinventarisaties uitvoert (binnen het bestaande meetnet). De tweede manier is beleidsmonitoring (de monitoring van de beleidsoutcome), bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde kilometers ecologische verbinding of het aantal hectare agrarisch natuurbeheer. De derde manier van monitoring is de input-outputmonitoring, waarin de besteding van middelen centraal staat.

De effectgerichte monitoring voor natuur en landschap staat thans goed in de steigers: de inventarisaties vormen de input voor de vierjaarlijkse rapportage over de toestand van de natuur. De laatste rapportage is uit 2004 (zie inleiding). De veldinventarisaties en de rapportages geven richting aan de uitvoering van het

Brabantse natuur- en landschapsbeleid. Volgens het Offensief zal "afstemming" plaatsvinden met de provinciale milieuverkenningen en de watersysteemrapportages. Dit gebeurt nu nog ad hoc.

De beleidsmonitoring en de input-outputmonitoring zijn thans nog weinig ontwikkeld, zoals ook in het Offensief wordt geconstateerd. Als oplossing wordt aangekondigd dat voor de afzonderlijke programma's uit het Offensief een monitoringsprogramma wordt gemaakt "waarin doelstellingen, producten en activiteiten gekoppeld worden aan meetbare indicatoren en middelen." Daarnaast zouden per programma periodieke voortgangsrapportages worden gemaakt. Daarmee zou aldus een cyclus van programmeren en rapporteren in gang worden gezet.

Inmiddels is de programmeringskant redelijk ver ontwikkeld, zoals blijkt uit het Meerjarenprogramma 2004-2007. Aan de rapportagekant is het probleem dat enerzijds veel informatie beschikbaar is, maar dat er nog geen systeem is om deze informatie systematisch te verzamelen, te beoordelen en te analyseren.

### 2.10.2 Conclusies

De effectgerichte monitoring is goed geregeld en leidt regelmatig tot publicaties. Daarmee draagt de effectgerichte monitoring bij aan een effectief beleid. De effectgerichte monitoring draagt tevens bij aan draagvlak en legitimiteit voor het natuur- en landschapsbeleid.

De inbedding van de effectgerichte monitoring in de milieuverkenningen, de watersysteemverkenningen en de hele cyclus van programmeren staat nog in de kinderschoenen. De monitoring als geheel draagt dus nog maar matig bij aan een effectief beleid en dus ook aan het draagvlak en de legitimiteit van het natuur- en landschapsbeleid.

Acties Monitoring	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
Ontwikkelen monitoringssystematiek	0	0	0





# Hoofdstuk 3 Beleid voor water, milieu en ruimte

## 3.1 Achtergrond

Het water- en milieubeleid en het ruimtelijke beleid kunnen het natuur- en landschapsbeleid ondersteunen, maar ook tegenwerken. Deze paragraaf beoogt hierover uitspraken te doen. Deze paragraaf gaat eerst in op de strategische achtergronden van het water- en milieubeleid en het ruimtelijke beleid.

### *Waterhuishouding*

Het WHP (2002) benoemt vijf kernthema's (WHP, 2002: 72-73):

1. Het realiseren van een duurzame watervoorziening
2. Het optimaliseren van waterhuishoudkundige voorwaarden voor de functies
3. Het verbeteren van de waterkwaliteit
4. De inrichting van waterlopen in het buitengebied
5. Omgaan met water in bebouwd gebied

Kernthema 1 heeft betrekking op grondwateronttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening, industrie en de landbouw (beregening). Duurzame waterwinning betekent onder andere dat er geen negatieve consequenties mogen zijn voor de waterhuishouding in de Groene Hoofdstructuur-natuur (dus zeker geen verdroging). Voor de landbouw betekent duurzame waterwinning efficiënt en effectief beregenen, waterconservering en extensivering (WHP: 93, 195). Maatregelen in dit kader zijn uitgewerkt in het project Beregenen op Maat (1996-2000) en het project Agrarisch Grondwaterbeheer (vanaf 2000). Deze projecten zijn kort toegelicht in onderstaand kader. Thans is overleg gaande over verdergaande maatregelen, zoals het opkopen van vergunningen en het stimuleren van aanpassingen in de bedrijfsvoering (waterbedrijfsplan, zie hierna).

### **Beregening**

Begin jaren '90 heeft de provincie een vergunningplicht voor grondwateronttrekkingen ingevoerd. Ten aanzien van beregening waren de meest ingrijpende maatregelen een algemeen verbod op graslandberegening van januari t/m mei en een verbod op graslandberegening overdag in juli en augustus. Deze maatregelen hebben geleid tot een reductie van de onttrekking van 25%. Na aanvankelijk protest vanuit de landbouw heeft de ZLTO het initiatief genomen voor het project Beregenen op Maat (BOM). Aan dit project deden in 1999 2500 deelnemers mee op ongeveer 70% van het beregenbare areaal. In 2000 voerde de provincie een registratieplicht en een grondwaterheffing in. Inmiddels had BOM een vervolg gekregen in het project Agrarisch Grondwaterbeheer. Om deelname aan het project te stimuleren, ontvingen deelnemers een vergoeding die even hoog was als de heffing. Thans doen 2800 deelnemers mee met een totale oppervlakte van 60.000 ha. In totaal zijn er 7300 vergunninghouders.

Kernthema 2 is apart uitgewerkt voor de Agrarische Hoofdstructuur (AHS) en de Groene Hoofdstructuur (GHS). De maatregelen in de AHS hebben betrekking op waterconservering en op watersuppletie. Met waterconservering wordt bedoeld het langer vasthouden van water in natte perioden. In het project Watermanagement in het Benelux Middengebied (1998-2001) is ervaring opgedaan met waterconservering door boeren. In dit project is een groot aantal regelbare stuwen geplaatst. In het project Integrale gebiedsgerichte aanpak waterconservering Limburg en Noord-Brabant (2001-2004) zijn nieuwe mogelijkheden voor waterconservering verkend. Het bleek namelijk dat het enkel plaatsen van stuwtes niet effectief is. Het accent is daarom verlegd naar 'niet-instelbare maatregelen' zoals slootbodems verhogen, dammetjes plaatsen, duikers verhogen, sloten dempen, maatregelen in natuurgebieden. Dit soort maatregelen wordt thans op grote schaal projectmatig uitgewerkt. Uitvoering vindt plaats in Noord-Brabant, Limburg en Vlaanderen. Ook de bescherming van de waterkwaliteit maakt deel uit van het

project (onder andere ongezuiverde lozingen). Concreet wordt een groot aantal integrale bedrijfswaterplannen (kwaliteit en kwantiteit) opgesteld voor en met agrariërs. De maatregelen in deze plannen hebben betrekking op drainage, beregening, regenwater, afvalwater, perssappen en bestrijdingsmiddelen. Voorzien zijn 80 bedrijfsplannen in Brabant, 14 in Limburg en 6 in Vlaanderen. Deze plannen worden zoveel mogelijk gebiedsgericht gemaakt. De bedoeling is het project na medio 2006 op te schalen naar andere gebieden. Met het oog hierop worden een draaiboek (procesmatige aanpak) en een handleiding (technische aspecten) opgesteld.

Watersuppletie wordt meestal gerealiseerd door wateraanvoer (uit rijkswateren). Dit houdt vanzelfsprekend ecologische risico's in omdat een onnatuurlijke hydrologische situatie kan ontstaan (bijvoorbeeld snellere afvoer, minder kwel, gebiedsvreemd water) of omdat de waterloop en het omliggende landschap soms wordt vergraven. Op deze ecologische aspecten wordt bij watersuppletie uitgebreid getoetst.

De belangrijkste maatregel in de GHS is verdrogingbestrijding. Tot op heden had de verdrogingbestrijding vooral betrekking op hydrologisch herstel van bestaande natuurgebieden. Deze aanpak was matig succesvol vanwege de kleinschalige aanpak. In de toekomst wordt een watersysteemgerichte aanpak voorgestaan. Dit wordt opgepakt via de reconstructie. Op korte termijn hebben de natte natuurparels (hydrologisch gevoelige gebieden, zie ook streekplan) prioriteit. Op middellange termijn (2018) moet de waterhuishouding in de hele EHS op orde zijn. Hiertoe wordt op basis van een belangenafweging een Gewenste Grond- en Oppervlakesituatie binnen stroomgebieden vastgesteld. Op lange termijn (2030) moet het watersysteem zodanig functioneren dat ook sectorale natuurdoelen worden gehaald. De provincie heeft recent een kadernotitie opgesteld over de Gewenste Grond- en Oppervlakesituatie. Deze notitie gaat vooral in op de waterhuishouding in natuurgebieden. Op landbouwgrond- en in stedelijk gebied hebben de waterschappen ruimte om eigen afwegingen te maken.

Kernthema 3 wordt zowel generiek (wetgeving) als gebiedsgericht (revitalisering) uitgewerkt. De verwachting is dat met de Kaderrichtlijn Water de waterkwaliteit meer systematische aandacht krijgt dan tot dusverre.

Kernthema 4 heeft betrekking op de inrichting van waterlopen voor de functies waternatuur, viswater en ecologische verbindingszone (WHP: 145). In 2018 dienen de waterlopen te zijn ingericht conform de eisen die deze functies stellen. Prioriteit bij de functie waternatuur hebben de beken (96 km in 2006) en de kreken (23 km in 2006). De functiedoelstellingen voor beken en kreken zijn onderzocht (WHP Uitvoeringsprogramma, 2003: 19). Daarnaast zullen vennen, wielen, hoogveen, laagveen, afgesneden meanders en kwel sloten worden ingericht. De functie viswater valt meestal samen met de functie waternatuur (40 km in 2006 voor alleen de functie viswater). De functie EVZ is al aan de orde geweest in paragraaf 2.6. Het gaat om 170 km in 2006.

Kernthema 5 is vooral relevant voor Groen in de stedelijke regio's (zie 2.4). Een klein deel van de functies waternatuur, viswater en ecologische verbindingszone doorsnijdt stedelijk gebied: bij waternatuur 27 km, bij viswater 35 km en bij verbindingszones ruim 100 km (WHP: 154). Volgens het WHP moeten de waterfuncties worden geïntegreerd in stedenbouwkundige concepten.

De totale kosten van 2003 t/m 2006 voor de provincie waren geraamd op ca. 30 miljoen Euro. Financiering vindt plaats uit eigen provinciale middelen en uit de grondwaterwinning (in een verhouding van ongeveer 60/40%). In het Uitvoeringsprogramma van het WHP (p. 76) is heel precies aangegeven welke kosten op welke manier worden gedekt. De bijdrage van de waterschappen was geraamd op eveneens 30 miljoen Euro en die het rijk op 60 miljoen Euro. De totaal geraamde kosten bedroegen daarmee 120.000 miljoen Euro. In november 2004 hebben de provincie en de waterschappen een convenant afgesloten waarin afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van het waterbeleid.

De provincie wil de meeste waterthema's via de revitalisering realiseren. Vanwege de complexe veldsituatie (eigendomssituatie, verweving van functies, bestaande belangen, weinig creativiteit) verloopt dit echter moeizaam (bijvoorbeeld bij waterberging). Bovendien is waterkwaliteit nauwelijks een reconstructiethema ("te onzichtbaar"). Een stroomgebiedbenadering lijkt op dit moment het meeste perspectief te bieden. Bij een stroomgebiedbenadering kunnen bijvoorbeeld beekherstel, waterberging, waterkwaliteit en beregening beter op elkaar worden afgestemd dan bij een losse projectaanpak. Overigens sluit het een het ander niet uit: in de praktijk worden veelal losse projecten uitgevoerd, maar deze worden dan zo goed mogelijk in de tijd en qua locatie ingepast binnen de visie voor het betreffende stroomgebied.

In onderstaande tabel 4.1 is indicatief aangegeven in welke mate het waterbeleid een effectieve bijdrage kan leveren aan de doelen van het Natuur- en Landschapsoffensief. Een plus betekent 'een effectieve bijdrage', een nul betekent 'matige bijdrage' en een min 'nauwelijks een bijdrage'. Samenvattend blijkt dat het waterbeleid in bijna alle opzichten effectief kan bijdragen aan de realisering van de EHS. De inrichting van waterlopen is voor bijna alle thema's effectief. Verder is waterkwaliteit vooral effectief voor soortenbescherming en REVZ. Waterconservering en verdrogingbestrijding zijn vooral effectief voor RNLE, REVZ en ANLB. Op deze consequenties van de wederzijdse afhankelijkheid tussen natuur en landschap en water komen we in het slothoofdstuk terug.

Onderwerpen uit het Offensief	Grondwateronttrekking (beregening)	Waterconservering en verdrogingbestrijding	Inrichting waterlopen	Waterkwaliteit	Stedelijk waterbeheer
RNLE	0	+	0	0	-
REVZ	-	+	+	+	-
ANLB	0	+	0	0	-
Groen in de stedelijke regio's	-	-	0	-	+
EHS	+	+	+	+	0
EVZ	0	0	+	+	+
Ontsnipperen	0	0	+	0	0
Soortenbesch.	-	0	+	+	-

**Tabel 4.1 Kan het waterbeleid effectief bijdragen aan het natuur- en landschapsbeleid?**

### *Milieu*

De relatie tussen natuur en milieu komt in het Milieubeleidsplan (2000) het meest concreet tot uitdrukking in het landbouwhoofdstuk. Op korte termijn gaat het om een gebiedsgerichte ammoniakaanpak en een gebiedsgerichte aanpak voor nitraat en fosfaat (kwetsbare natuur en fosfaatverzadiging). Op lange termijn gaat het om duurzame landbouw en dan met name het bevorderen van grondgebondenheid. Deze thema's worden in het kader van de revitalisering (reconstructie) uitgewerkt. Provinciale Staten van Brabant hebben de reconstructieplannen dit voorjaar vastgesteld. Dat betekent dat er nauwelijks een directe relatie is tussen het milieubeleid en het natuur- en landschapsbeleid: de revitalisering is hier de verbindende schakel. Een evaluatie van de relatie tussen het milieubeleid en het natuur- en het landschapsbeleid zou dus een evaluatie van de reconstructieplannen inhouden. Daarvoor is het nu nog te vroeg. Bovendien heeft al min of meer een ex-ante beoordeling plaatsgevonden in het kader van de effectrapportages voor de afzonderlijke reconstructieplannen. We stellen daarom voor in de voorliggende evaluatie geen uitspraken te doen over de relatie tussen het milieubeleid en het natuur- en landschapsbeleid. In algemene zin echter wijze we op de aanbeveling van de Natuurbalans 2005 dat milieu- en watercondities voor de EHS thans onvoldoende zijn in gebieden met een mozaïek van kleine natuurgebieden en dat deze eerst moeten worden verbeterd. In het geval van Brabant zou dit een prioriteit moeten zijn voor de reconstructiecommissies.

### *Ruimtelijk beleid*

In hetzelfde jaar waarin het Offensief werd uitgebracht (2002), verscheen ook het Streekplan Brabant in Balans. Het beleid voor natuur en landschap is grotendeels in het streekplan opgenomen en in de beschrijving van RNLE, REVZ, ANLB, Groen in de stedelijke regio's, EHS, EVZ, Ontsnippen en Soortenbescherming in hoofdstuk 2 is dan ook steeds naar het streekplan verwezen. Waarom dan toch een aparte paragraaf over de ruimtelijke ordening? De reden hiervoor is dat de uitbreiding van steden, de aanleg van infrastructuur, de toenemende bedrijvigheid en ontwikkelingen in de landbouw een potentiële bedreiging blijven vormen voor de kwaliteit van het landschap en de natuur. Een robuust en samenhangend ruimtelijk beleid en vooral de bestuurlijke en juridische handhaving van dat beleid kunnen deze ruimtelijke dynamiek echter geleiden. De Natuurbalans 2005 doet ook aanbevelingen in deze richting. Omdat deze evaluatie geen evaluatie is van het ruimtelijke beleid, kunnen we echter geen uitspraken doen over de mate waarin de Brabantse economie heeft geleid tot aantasting van natuur- en landschapswaarden. Ook kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin het omgekeerde heeft plaatsgevonden, namelijk verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap door economische ontwikkeling. Desondanks is het de laatste jaren in Nederland duidelijk geworden dat een *integrale gebiedsontwikkeling*, gebaseerd op behoud, bescherming én ontwikkeling van het landschap in relatie tot economie, per saldo kan leiden tot een haalbaar en betaalbaar natuur- en landschapsbeleid. De vraag is echter of Brabant hier nu al in moet meegaan. We komen hierop in de aanbevelingen terug.

## **3.2 Gebiedsgericht beleid**

In het Offensief is als algemeen knelpunt genoemd dat de milieu- en watereisen onvoldoende zijn doorvertaald in het gebiedsgerichte water- en milieubeleid. Specifieke acties betroffen het laten doorwerken van natuurdoeltypen, zowel in de planvorming als in de daadwerkelijke realisatie in de kwetsbare delen van de EHS en optimalisatie in de overige natuurgebieden.

De afgelopen jaren is meer bekend geworden over met name de watereisen voor natuurdoeltypen. Allereerst zijn voor de natuurdoeltypen hydrologische randvoorwaarden geformuleerd (hoogste en laagste grondwaterstand, kwelbehoefte). De provincie heeft hierbij de landelijke systematiek gevolgd en aanvullend voor bijzondere hydrologische situaties in Brabant specifieke eisen geformuleerd. Op basis hiervan is de hydrologische situatie gemodelleerd in het zogenaamde waterdoelenmodel. Dit model geeft inzicht in de huidige situatie en de hydrologische tekorten. Vervolgens zijn ten behoeve van de reconstructieplannen enkele scenario's doorgerekend, gebaseerd op het nemen van maatregelen binnen en/of buiten natuurgebieden, al dan niet in combinatie met beperkingen aan grondwateronttrekkingen. Gekozen is voor een aanpak waarbij in eerste instantie maatregelen binnen natuurgebieden worden genomen en waarbij negatieve consequenties op omliggende landbouwgronden worden gecompenseerd. Dit scenario is vertaald naar maatregelpakketten (bijvoorbeeld slootbodempverhoging, stuwen, slootdemping, peilverhoging).

De doelstelling is om in de eerste planperiode van de reconstructie (t/m 2008) op de helft van de EHS (waaronder de meest kwetsbare delen) adequate maatregelen te treffen en dus te voldoen aan de watereisen van de natuurdoeltypen. In de tweede planperiode wordt het overige deel van de EHS aangepakt. Met het rijk en de waterschappen zijn afspraken gemaakt over de financiën voor herstelprojecten. Nu al blijkt dat men name in gebieden waar natuur en landbouw intensief met elkaar verweven zijn, het nauwelijks zin heeft om hydrologische herstelmaatregelen te nemen. De inzet is om daar eerst robuuste aaneengesloten natuurgebieden te creëren via grondverwerving (het spoor van de EHS) en pas dan maatregelen uit te werken. Dat betekent dat het tempo van de herstelprojecten afhankelijk is van het tempo waarin de EHS wordt gerealiseerd.

Naar de milieueisen voor de natuurdoeltypen wordt thans onderzoek verricht. Over de relatie tussen ruimtelijke samenhang en de realisatie van natuurdoeltypen tenslotte is geen informatie bekend.

## Hoofdstuk 4 Op koers?

### 4.1 Terugblik

In hoofdstuk 2 hebben we beoordeeld in hoeverre het beleid voor RNLE, REVZ, ANLB etc., effectief is en hoe de effectiviteit zich verhoudt tot draagvlak en legitimiteit. Hierbij zijn we uitgegaan van de feitelijke praktijk van uitvoering. Tabel 4.1 vat onze bevindingen overzichtelijk samen. Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, moeten de scores nadrukkelijk als relatief en indicatief worden opgevat.

Thema's en acties	Effectiviteit	Draagvlak	Legitimiteit
<u>RNLE</u>			
• Planvorming en uitvoering	0	0	+
• Subsidies	+	0	0
• Communicatie	0	0	0
<u>REVZ</u>			
• Onderzoek	+	+	+
• Planvorming	0	0	0
• Financiering	0	+	+
<u>ANLB</u>			
• Pilots	+	+	+
• Stimuleringsregeling	0	+	0
• Uitvoering	0	0	0
<u>Groen in de stedelijke regio's</u>			
• Brabantstad	-	0	-
• Financiering	-	+	0
• EHS op gemeentegrond	-	-	-
<u>EHS</u>			
• Financiering	+	+	+
• Grondverwerving	0	0	+
• Revitalisering	-	+	0
<u>EVZ</u>			
• Programmering	+	+	+
• Realisatie	0	+	+
• Financiering	+	+	+
• Kennisoverdracht	0	0	0
<u>Ontsnippen</u>			
• Afstemming	+	0	0
• RNLE	0	+	0
• Financiering	+	+	+
<u>Soortenbescherming</u>			
• Uitvoering groene wetten	+	0	+
• Planvorming	+	+	+
• Soortenbeschermingsplannen	0	+	0
• Europees soortenbeleid	+	+	+
Voorlichting en educatie			
• Subsidieverlening	PM	+	+
Monitoring			
• Monitoringssysteem	0	0	0

**Tabel 4.1 De bijdrage van de tot nu toe uitgevoerde acties aan de effectiviteit, het draagvlak en de legitimiteit van het Brabantse natuur- en landschapsbeleid.**

De belangrijkste conclusies vatten we onderstaand samen:

- Voor RNLE heeft zich inmiddels een 'Groene Woud aanpak' ontwikkeld, dat wil zeggen een intensieve, interactieve, integrale aanpak gericht op de bescherming van de kernwaarden. Deze aanpak moet zich echter nog bewijzen, niet zozeer in Het Groene Woud zelf waar de verwachtingen tamelijk positief zijn, maar wel in de andere RNLE. De overall score is daarom matig. Positieve uitzonderingen zijn de helderheid die de provincie heeft verschaft met de Nota Zicht op RNLE (positieve score op legitimiteit bij planvorming en uitvoering) en het inzetten op Europese cofinanciering (positieve score op effectiviteit bij subsidies).
- Voor REVZ geldt dat er meer in het streekplan zijn opgenomen dan er thans worden gerealiseerd (geringe effectiviteit bij planvorming), terwijl er wel gedegen onderzoek is gedaan (positieve scores op onderzoek). Bovendien leidt de huidige 'pragmatische' aanpak tot draagvlak- en legitimiteitsproblemen (matige score bij planvorming op deze aspecten).
- Bij ANLB valt op dat er veel is geïnvesteerd in draagvlak voor ANLB (positieve scores bij de pilots) en bij de voorbereiding van het Groen-blauwe stimuleringskader (positieve scores op dit aspect bij de stimuleringsregeling). De effectiviteit en legitimiteit van de regeling staan door Brussel echter onder druk (matige scores). Wat betreft de uitvoering valt op dat de uitvoering van de regeling op zich goed is georganiseerd, maar dat nog niet duidelijk in welke mate privaat geld zal worden benut bij uitvoering, wat het uiteindelijke draagvlak voor de regeling is en hoe de provincie haar bevoegdheden zal inzetten (matige scores op uitvoering).
- Het thema Groen in de stedelijke regio's is nog nauwelijks van de grond gekomen en scoort daarom ongunstig. Positief is dat de provincie recent middelen heeft vrijgemaakt om projecten te financieren (positieve score op draagvlak bij financiering).
- De manier waarop de provincie de bezuinigingen op de EHS bij de rijksoverheid heeft weten op te vangen is positief (positieve scores bij financiering). Het ingestelde managementoverleg voor grondverwerving is positief te waarderen (dito score op legitimiteit bij grondverwerving), evenals de voornemens voor een actiever grondbeleid. Daar staat tegenover dat nog onzeker is of het beoogde particuliere natuurbeheer draagvlak heeft en effectief zal zijn (waardoor per saldo matige scores aldaar bij grondverwerving). De revitalisering tenslotte heeft wel gezorgd voor draagvlak, maar (nog) niet voor een effectieve en legitieme uitvoering van de EHS (dito scores bij revitalisering).
- Het beleid voor EVZ scoort gunstig bij de programmering en bij de financiering), met uitzondering van de achterblijvende inzet van gemeenten (matige score bij de effectiviteit bij realisatie). De huidige wijze van kennisoverdracht naar gemeenten is matig (dito scores).
- In algemene zin is de gebiedsgerichte afstemming van ontsnippering effectief (positieve score op afstemming bij effectiviteit), zij het dat de interne en externe communicatie nog matig is (matige score bij afstemming/draagvlak). Specifiek voor RNLE, leidt de praktische aanpak van ontsnipperen tot draagvlak, maar het tempo ligt te laag om alle RNLE binnen de plantermijn af te wikkelen (matige score op effectiviteit bij RNLE). De wijze van financieren via beleidsregels is positief te waarderen (positieve scores daar).
- De manier waarop de provincie het soortenbeleid uitvoert is grosso modo positief te waarderen, zowel in het 'passieve' als in het 'actieve' soortenbeschermingsbeleid. Een kanttekening is dat de uitbesteding van de uitvoering van soortenbeschermingsplannen weliswaar bijdraagt aan draagvlak, maar mogelijk onvoldoende effectief is (is er voldoende capaciteit bij de uitvoerders) en onvoldoende legitiem (staat de politiek niet te veel op afstand) (dito scores bij soortenbeschermingsplannen).
- Voorlichting en educatie over het Brabantse natuur- en landschapsbeleid verloopt via grotendeels via het subsidiespoor. Dit draagt op positieve wijze bij aan draagvlak en legitimiteit voor het natuur- en landschapsbeleid (dito scores). In afwachting van de evaluatie van de werking van de subsidieregeling kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van voorlichting en educatie.
- De monitoring van natuur en landschapskwaliteit is goed ontwikkeld op effectniveau, maar er is nog geen effectief draaiend monitoringssysteem dat zou kunnen bijdragen aan de effectiviteit, draagvlak en legitimiteit voor het natuur- en landschapsbeleid (matige scores op de drie aspecten).

Deze conclusies laten een genuanceerd beeld zien van de stand van zaken van het Brabantse natuur- en landschapsbeleid op eenderde van de looptijd. Dat is ook te verwachten, als men, de essentie van de JEP-driehoek volgend, ervan uit gaat dat beleid altijd een uitwisseling tussen effectiviteit, draagvlak en legitimiteit impliceert. Onderhavige opdracht stelt echter de vraag naar de *effectiviteit* van het Brabantse natuur- en landschapsbeleid centraal (kolom 2 in tabel 3.1), ofwel de vraag: worden de doelen voor 2012 gehaald? Deze vraag behandelen we in de volgende paragraaf.

## 4.2 Vooruitblik: worden de doelen voor 2012 gehaald?

De vraag 'worden de doelen voor 2012 gehaald' is de vraag naar de effectiviteit van het Brabantse natuur- en landschapsbeleid. Uiteraard is hier geen 'hard' antwoord op mogelijk, maar indicatief kunnen er wel uitspraken worden gedaan, gegeven het uitvoeringstempo sinds 2002 (hierop is de effectiviteit al deels beoordeeld). Deze uitspraken zijn steeds gerelateerd aan de beleidsoutput en beleidsoutcome. We zijn bij de beoordeling uitgegaan van de doelen zoals die in 2002 waren geformuleerd (zie ook 1.2.2). Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, worden over de eindeffecten van het beleid (kwaliteit) geen uitspraken gedaan.

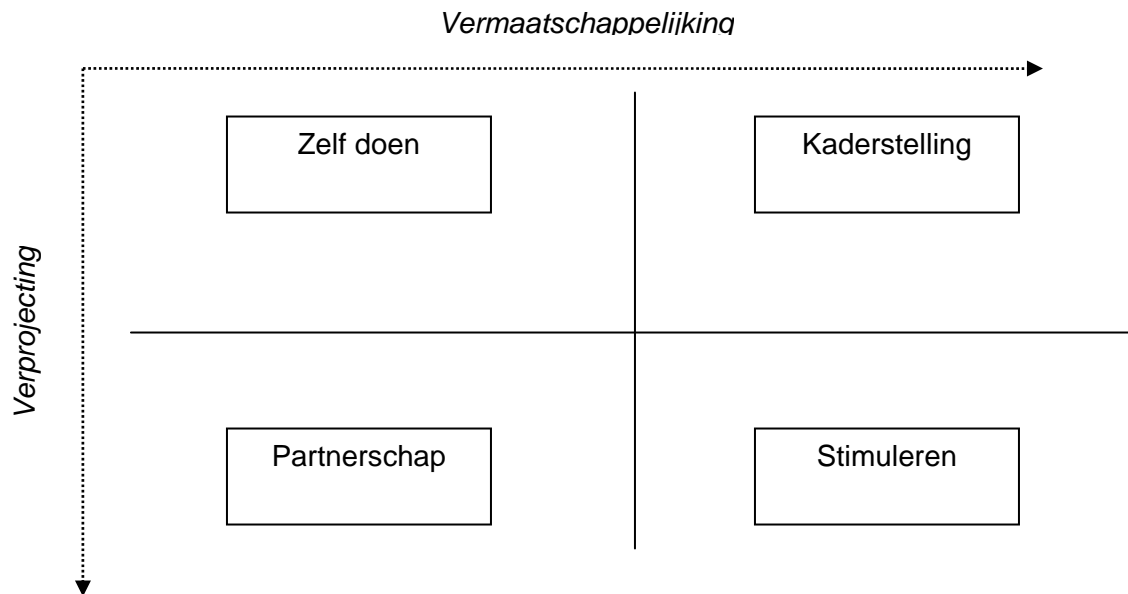
- Er moeten in Brabant 12 Regionale Natuur- en Landschapseenheden (RNLE) worden gerealiseerd. Tot dusverre is de uitvoering (weliswaar met succes) pas in twee gebieden aan de gang. De doelstelling kan dus waarschijnlijk alleen met een extra beleidsinspanning worden gehaald.
- Er zouden in Brabant (conform rijksbeleid) vier robuuste ecologische verbindingzones (REVZ) worden gerealiseerd. Daarvan worden er twee grotendeels buiten Brabant gerealiseerd en één in Brabant, maar voor een beperkt gedeelte. Daarnaast heeft de provincie in het streekplan 'eigen' REVZ opgenomen, maar hier is nog geen beleid voor geformuleerd. De doelstelling voor REVZ uit het Offensief wordt daardoor waarschijnlijk niet gehaald.
- Als doelstelling voor agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLB) geldt de 'kwaliteitsverhoging en duurzame instandhouding' van 121.500 ha waardevol agrarisch gebied. Tot dusverre is alleen in enkele proefgebieden gestart met de uitvoering van het agrarisch natuur en landschapsbeheer. Het is dus onwaarschijnlijk dat de doelstelling voor ANLB in de planperiode wordt gehaald.
- Voor groen in de stedelijke regio's geldt een ontwikkelingsdoelstelling en geen doelstelling in eindtermen. Weliswaar zijn er veel plannen en projecten benoemd, maar er is nog onvoldoende zicht op de uitvoering. De ontwikkelingsdoelstelling wordt daarom thans niet gerealiseerd.
- De EHS zou in de planperiode 'versneld' worden gerealiseerd vanwege de opgelopen achterstand. Weliswaar is er 'beleidsmatig' een versnelling aangebracht, maar dit is in de uitvoering nog niet zichtbaar, zodat het onwaarschijnlijk is dat de EHS überhaupt in de planperiode (tot 2012) wordt gerealiseerd. Realisatie van de EHS in 2018 is wel realistisch.
- Voor ecologische verbindingzones geldt een doelstelling van 1.665 km op een oppervlakte van 1.500 hectare. Hiervan was in 2004 25% gerealiseerd, wat aangeeft dat met het huidige tempo de doelstelling in de planperiode waarschijnlijk niet wordt gehaald.
- Als doelstelling voor versnippering geldt het ontsnipperd zijn en verkeersluw maken van de EHS. Voor de ontsnippering van provinciale infrastructuur geldt als doelstelling het opheffen van 260 knelpunten. Deze doelstelling is al bijna gehaald. Voor RNLE wil de provincie stimuleren/organiseren dat elk jaar een nieuw gebied in uitvoering wordt genomen, maar dat betekent dat in 2012 niet alle twaalf RNLE zullen zijn ontsnipperd.
- Het doel van soortenbescherming is het treffen van geschikte biotoopmaatregelen voor 94 soorten. Tot dusverre is in beperkte tijd voor een kwart van deze soorten soortenbeschermingsplannen opgesteld, maar de uitvoering moet nog op gang komen. De doelstelling kan waarschijnlijk alleen met een extra beleidsinspanning worden gerealiseerd.



Samenvattend kan worden geconstateerd dat de doelstellingen uit het Offensief in de planperiode niet of alleen met een extra beleidsinzet kunnen worden gerealiseerd. De algemene score op criteria uit de E-hoek (effectiviteit) is dus, na een derde van de looptijd van het Offensief, niet erg positief. Welbeschouwd is een dergelijke conclusie niet zo verrassend voor een zo'n complex en veelomvattend beleidsveld als natuur en landschap: er moet eerst veel worden 'geïnvesteed' alvorens kan worden 'geogost'. In termen van de JEP-driehoek: er is tot dusverre veel aandacht uitgegaan naar het ontwikkelen van beleid dat draagvlak heeft en legitiem is. Dit blijkt duidelijk uit tabel 3.1. Dat wil niet zeggen dat er geen successen in de uitvoering zijn geboekt, op deelaspecten zeker wél, maar de omslag van beleid naar uitvoering moet nog grotendeels op gang komen. Alle energie moet hier de komende jaren op worden gericht.

### 4.3 Wat (dus) te doen?

Bij de uitvoering van het Offensief heeft de provincie tot dusverre verschillende strategieën gevolgd. Deze strategieën zijn gaandeweg uitgekristalliseerd en (nog) niet expliciet benoemd, laat staan expliciet overwogen. Op basis van dit onderzoek menen wij vier strategieën te herkennen, die volgens ons ten grondslag liggen aan de uitvoering van het Brabantse natuur- en landschapsbeleid. Deze vier strategieën geven we in onderstaande figuur schematisch weer. Van links naar rechts kunnen we spreken van 'vermaatschappelijking' van het natuur- en landschapsbeleid en van boven naar beneden van 'verprojecting'.



**Figuur 1. Vier strategieën in het Brabantse natuur- en landschapsbeleid.**

De vier strategieën hebben we als volgt getypeerd en gekwalificeerd:

1. Zelf doen: de provincie heeft direct invloed en is primair verantwoordelijk. Dat betekent dat de provincie in principe zelf de mogelijkheden heeft om effectief beleid te voeren.
2. Partnerschap: de provincie kan zaken niet alleen realiseren en hoeft dat ook niet omdat ze maar voor een deel verantwoordelijk is. Een afgewogen en transparante taak- en verantwoordelijkheidsverdeling kan hierbij zorgen voor een effectief beleid.

3. Kaderstellend: de provincie wil haar beleid gerealiseerd zien door een inspanning van allen en scheidt zelf alleen de kaders. Dat betekent dat de provincie in eerste instantie moet zorgen voor breed gedragen en juridisch legitiem beleid.
4. Stimuleren: de provincie wil anderen in staat stellen hun doelen te realiseren, gegeven een algemeen belang. Dat betekent dat de provincie in eerste instantie moet zorgen voor draagvlak alvorens beleid effectief kan zijn.

Relevante vragen zijn nu: welke strategie volgt de provincie voor de afzonderlijke thema's (RNLE, REVZ etc.), wordt deze strategie consequent toegepast, worden daarmee de doelstellingen voor 2012 alsnog gehaald of moet een andere strategie worden gevolgd? Op deze vragen gaan we onderstaand per afzonderlijk thema in.

#### *RNLE: Uitnodigende Europese kaders*

Voor RNLE wordt in hoofdzaak de strategie Kaderstelling gevolgd. Dat betekent dat de provincie in eerste instantie moet zorgen voor breed gedragen en juridisch legitiem beleid. Met de nota Zicht op RNLE lijkt de juridische legitimiteit wel geregeld te zijn, en de 'Groene Woud-aanpak' draagt bij aan draagvlak. Maar het tempo van de uitvoering ligt te laag om alle RNLE binnen de plantermijn te realiseren. Wij menen dat het mogelijk is om de effectiviteit te verhogen binnen de tot dusverre gevolgde strategie door meer gebruik te maken van Europese subsidies (zoals nu al deels gebeurt). De provincie kan daartoe partijen *uitnodigen*, zonder er zelf al te veel bemoeienis mee te hebben. Belangrijk is op te merken dat het er niet primair om zou moeten gaan zoveel mogelijk Europese middelen naar Brabant te halen, maar vooral om mede vorm te geven aan het (nieuwe) Europese plattelandsbeleid (zie ook de recente adviezen van de Raad voor het Landelijk Gebied en de VROM-raad). Daarvan dient een beter waterbeheer voor RNLE integraal onderdeel te zijn (tabel 4.1).

#### *REVZ: Heroverweging van spelregels*

Voor REVZ lijkt de strategie Partnerschap te worden gevolgd, gezien de samenwerking met vele reconstructiepartners. Het Ministerie van LNV bepaalt daarbij de kaders, althans voor de REVZ die thans worden uitgewerkt. Op haar beurt echter bepaalt de provincie weer de kaders voor de regio, bijvoorbeeld via het streekplan. Te overwegen is daarom om de strategie te verleggen van Partnerschap naar Kaderstelling. Dat betekent dat de provincie ook hier in eerste instantie moet zorgen voor breed gedragen en juridisch legitiem beleid. Dit blijkt met de thans gevolgde 'pragmatische aanpak' onvoldoende het geval te zijn. Wij menen daarom dat er aanleiding is om de huidige spelregels voor de pragmatische aanpak te *heroverwegen* en hierover in contact te treden met de reconstructiepartners (onder andere de landbouw). Dat biedt ook mogelijkheden om eisen te stellen aan het waterbeheer in REVZ (zie tabel 4.1).

#### *ANLB: Voortzetting stimuleringsbeleid*

Voor ANLB wordt in hoofdzaak de strategie Stimuleren gevolgd. Dat betekent dat de provincie in eerste instantie moet zorgen voor draagvlak voor ANLB alvorens dit beleid effectief kan zijn. In de voorbereiding is hier inderdaad veel in geïnvesteerd, maar de vraag is of dit draagvlak in de uitvoering kan worden vastgehouden. Wij menen dat het belangrijk is om de stimuleringsstrategie toe te snijden op de komende uitvoeringsfase. Dat betekent: actieve werving van deelnemers, private partijen uitnodigen om mee te financieren en meedenken met het ontwikkelen van voorstellen. Stimuleren impliceert aldus een *blijvende actieve opstelling* van de provincie. Deze aanbeveling geldt ook voor de voorgenomen uitbreiding van ANLB met blauwe diensten, zeker gezien de noodzakelijke afstemming met het waterbeheer (tabel 4.1). Wellicht ten overvloede wijzen we erop dat het overschakelen van stimuleren naar een strategie van Kaderstelling (nu de regeling er eenmaal is) géén goede zaak zou zijn.

#### *Groen in de stedelijke regio's: Pragmatische projectmatige samenwerking*

Voor Groen in de stedelijke regio's lijkt tot dusverre een strategie Kaderstelling te worden gevolgd, waarbij de provincie middelen voor projecten van andere partijen ter beschikking stelt. Voor de toekomst is een verschuiving naar de strategie Partnerschap te overwegen, waarbij partijen *gezamenlijk*

*verantwoordelijkheid* nemen (de provincie op grond van de afspraken met het rijk). Een afgewogen en transparante taak- en verantwoordelijkheidsverdeling kan hierbij zorgen voor een effectief beleid. Daarmee pleiten we niet per se voor een 'convenant' (een tijdrovende papieren 'oplossing'), maar eerder voor een *pragmatische werkwijze*: het uitvoeren van aansprekende uitvoeringsprojecten op basis van een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Gezien de ontwikkelingen in het ruimtelijke beleid, ligt hier een kans om nieuwe landgoederen in de stedelijke regio's en in de kernrandzones in het landelijke gebied te realiseren.

#### *EHS: actief grondbeleid*

Voor de EHS zijn en worden verschillende strategieën gevolgd. Enerzijds is er sprake van een strategie Partnerschap, met gedeelde verantwoordelijkheid met het rijk en met regionale partners, zoals blijkt uit het recent ingestelde managementoverleg. Ook is er sprake van een strategie Kaderstelling via de natuurgebiedsplannen (als kader voor verwerving door terreinbeheerders). Maar inmiddels is ook heel duidelijk een strategie Zelf doen te herkennen: de provincie heeft de voorfinanciering veiliggesteld en wil in de toekomst een *actiever grondbeleid* (grondverwerving, grondruil, particulier natuurbeheer, flexibele EHS) voeren. Dat is een positieve ontwikkeling omdat de provincie daarmee zelf de mogelijkheden heeft om effectief beleid te voeren. De vraag is overigens of de revitalisering geen belemmering biedt voor deze strategie Zelf doen: wellicht dient de revitalisering zich minder te richten op grondverwerving, grondruil en particulier natuurbeheer, en meer op het *creëren van gunstige condities* (via het milieu en waterbeleid) en ruimtelijke samenhang (via het ruimtelijke beleid) voor de EHS. De aanbevelingen van de Natuurbalans 2005 wijzen ook in deze richting. In het waterbeleid zijn al belangrijke stappen in deze richting gezet (afspraken met waterschappen over hydrologische herstelprojecten voor de EHS).

#### *EVZ: gemeenten beter betrekken*

Ook voor EVZ wordt hoofdzakelijk de strategie Partnerschap gevolgd. Een afgewogen en transparante taakverdeling kan hierbij zorgen voor een meer effectief beleid. Met de waterschappen zijn afspraken gemaakt over de realisatie van de eerste tien meter van EVZ (uiterlijk in 2018). Dat is redelijk doorvertaald in de uitvoeringsprogramma's van de waterschappen, wat weer bijdraagt aan de realisatie van de andere natuur- en landschapsdoelen (tabel 4.1). Met de gemeenten zouden soortgelijke afspraken moeten worden gemaakt. Daarnaast dienen gemeenten veel actiever benaderd te worden.

#### *Ontsnippering: een ecologische benadering*

Voor ontsnipperen wordt eveneens de strategie Partnerschap gevolgd en ook hier kan een afgewogen en transparante taakverdeling zorgen voor een meer effectief beleid. Dit geldt zowel in de relatie met het rijk (MJPO) als in de relatie met gemeenten (RNLE). Ontsnippering is tot dusverre vooral een technische benadering geweest, maar blijkt in toenemende mate ook een 'voertuig' te zijn voor draagvlak voor de ecologische doelen van ontsnippering. Deze *ecologische benadering* kan door een gerichte interne en externe communicatie worden versterkt. Dat biedt ook kansen voor een betere afstemming met het waterbeheer (tabel 4.1).

#### *Soortenbescherming: meer provinciale regie*

Voor soortenbescherming worden twee strategieën gevolgd. Bij de uitvoering van de groene wetten is dat de strategie Zelf doen, gezien de wettelijke mogelijkheden die de provincie heeft om effectief beleid te voeren. Bij opstellen en uitvoeren van soortenbeschermingsplannen lijkt de provincie de strategie Stimuleren te volgen. De vraag is echter of dit voldoende effectief is en of niet beter de strategie Zelf doen kan worden gevolgd. Dat betekent dat de provincie de regie inzake soortenbeschermingsplannen in eigen handen houdt en deze deels als 'verlengstuk' van de groene wetten inzet. Dat biedt ook betere mogelijkheden voor afstemming van de activiteiten van de hierbij betrokken organisaties en de noodzakelijke afstemming met het water(kwaliteits)beheer (zie tabel 4.1).

Samenvattend zien we goede mogelijkheden om het Brabantse natuur- en landschapsbeleid nieuw elan te geven door het benoemen van een aantal concrete uitvoeringsstrategieën. We verwachten dat het

Brabantse natuur- en landschapsbeleid hierdoor effectiever wordt. Deze uitvoeringsstrategieën luiden in het kort als volgt:

- Uitnodigende 'Europese kaders' stellen voor RNLE (strategie Kaderstelling).
- Heroverweging van de spelregels voor REVZ (strategie Kaderstelling).
- Voortzetting actief stimuleringsbeleid voor ANLB in de uitvoeringsfase (strategie Stimulering).
- Pragmatische projectmatige samenwerking voor Groen in de stedelijke regio's (strategie Partnerschap).
- Focus op actief grondbeleid voor de EHS (strategie Zelf doen) en zorgen voor ruimtelijke samenhang en gunstige milieucondities via de revitalisering.
- Gemeenten beter betrekken bij de EVZ (strategie Partnerschap)
- Meer promoten van een ecologische benadering van ontsnippering en een afgewogen en transparante taakverdeling maken (strategie Partnerschap).
- Meer provinciale regie in het soortenbeleid door betere afstemming van de groene wetten en soortenbeschermingsplannen (strategie Zelf doen).



## Hoofdstuk 5 Aanbevelingen voor de uitvoering

De revitalisering (reconstructie) zal de komende jaren een belangrijk uitvoeringskader voor het natuur- en landschapsbeleid in Brabant zijn. Ook de relatie tussen het natuur- en landschapsbeleid en het water- en milieubeleid zal concreet via de revitalisering vorm krijgen. De reconstructieplannen zijn in april 2005 door Provinciale Staten vastgesteld en zijn sinds 29 juli 2005 officieel van kracht.

Ten behoeve van de uitvoering van de revitalisering zijn in mei 2005 wijzigingen aangebracht in de provinciale organisatie. Concreet is de unit Revitalisering Landelijk Gebied (RLG) geïntegreerd in de Directie Ruimtelijke Ontwikkeling & Handhaving (ROH) en is een groot aantal medewerkers overgegaan naar de Directie Ecologie en de Directie Economie & Mobiliteit. De directie ROH faciliteert en stuurt de integrale uitvoering aan via programmamanagement, monitoring en planning & control. Daarnaast is ROH verantwoordelijk voor de handhaving van beleid en bestuurlijk toezicht. Binnen de Directie zijn drie regionale bureaus ingesteld: Bureau Midden-West, Bureau Noord-Oost en Bureau Zuid-Oost.

### *Programmering*

De uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid verloopt voor het grootste deel via het programma Landelijk Gebied. Daarnaast zullen binnen de Directie Ecologie vijf integrale programma's worden gemaakt. Deze programma's richten zich vooral op de lange termijn beleidsontwikkeling. De programma's zijn:

1. duurzame ontwikkeling;
2. ecologie en landelijk gebied;
3. ecologie en stedelijk gebied;
4. ecologie en biodiversiteit (met name Europees beleid);
5. actief Bodembeheer de Kempen.

Deze programma's bieden een uitgelezen kans om de door ons voorgestelde uitvoeringsslag en uitvoeringsstrategieën te effectueren. We stellen daartoe in de eerste plaats voor de uitvoeringsstrategieën expliciet op te nemen in de integrale programma's. Daarbij ligt het voor de hand om de strategie voor soortenbescherming onder te brengen bij programma 4, die voor Groen in de stedelijke regio's bij programma 3 en de overige strategieën bij programma 2. Daarbij stellen we voor de strategie voor de EHS in één cluster onder te brengen en de strategieën voor RNLE, REVZ, ontsnippering en ANLB in een andere cluster. Deze laatste cluster heeft een aantal voordelen:

- RNLE kunnen veel sterker en meer uitnodigend als de 'top twaalf' van Brabant worden neergezet.
- De REVZ worden nadrukkelijker als onderdeel van een robuuste structuur in Brabant gepresenteerd.
- De integratie met ontsnippering, ANLB en het waterbeheer wordt doelmatiger.
- Deze thema's hebben bovendien een positieve uitstraling op de RNLE.
- Er kunnen samenhangende Europese projecten worden uitgevoerd, mede in het kader van het (nieuwe) Europese plattelandsbeleid.
- Het aantal thema's kan worden teruggebracht, wat bijdraagt aan een doelmatig beleid.

In de tweede plaats stellen we voor om per cluster een actieprogramma te maken. In dit actieprogramma staat heel concreet wie welke actie wanneer uitvoert en welke middelen beschikbaar zijn. Het actieprogramma bevat ook een afweging van kansen en risico's en een monitoringsprotocol. Het opstellen van actieprogramma's is volgens ons een zinvol vervolg op de uitgevoerde evaluatie en hoeft daardoor niet veel tijd te kosten, zeker niet als de actieprogramma's in nauwe samenwerking met de medewerkers worden gemaakt.

### *Organisatie*

Qua organisatie doen we de volgende suggesties. Ten eerste is voorgesteld de aanpak van RNLE, REVZ, ANLB en ontsnippering op meer Europese leest te schoeien (meer Europese projecten) omdat Europa het juiste schaalniveau lijkt te zijn voor deze thema's. Een organisatie als DLG kan gezien haar toenemende oriëntatie op Europa wellicht een goede partner zijn. Ook agrarische natuurverenigingen zijn als partner van groot belang gebleken. Ten tweede is Groen in de stedelijke regio's een relatief nieuw thema, waarvoor nieuwe partnerschappen tussen gemeenten, het bedrijfsleven, organisaties zoals de Brabantse Milieufederatie en de provincie behulpzaam kunnen zijn. Tenslotte is gepleit voor een betere afstemming tussen de uitvoering van de groene wetten en soortenbeschermingsplannen en tussen de activiteiten van de hierbij betrokken organisaties. Te overwegen is hiertoe een 'front office' Biodiversiteit in te stellen dat burgers, organisaties en het bedrijfsleven informatie verschaft over biodiversiteit en de uitvoering van het soortenbeleid coördineert. Hierbij kan worden voortgebouwd op de ervaringen met de interne Helpdesk Vogel- en Habitatrichtlijn.

### *Hoe integraal is integraal?*

Uit deze evaluatie is gebleken dat het natuur- en landschapsbeleid al is in hoge mate geïntegreerd is met het beleid voor water, milieu en ruimtelijke ordening en dat dit het halen van de doelen voor natuur- en landschap niet in de weg staat en in principe zelfs kan versterken. Bovendien is gebleken dat bij deze integratie veel externe partijen zijn betrokken en dat de provincie de afgelopen jaren veel heeft geïnvesteerd in de samenwerking met deze partijen (draagvlak, legitimiteit). Wij menen dat deze integratie en samenwerking de basis bieden voor een meer effectieve uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid in de komende jaren. Het zou géén goede ontwikkeling zijn als de provincie, om wat voor reden dan ook, weer zou overgaan tot een sectorale aanpak in een beperkte kring van organisaties. De provincie zou juist moeten volharden in de integratie en samenwerking. Niet zozeer door 'aansturing' maar wel door inspiratie, initiatief en ondernemingszin vanuit de Directie Ecologie buiten en binnen de organisatie. *Buiten* de organisatie richting gemeenten (Groen in de stedelijke regio's, EVZ, ontsnippering), waterschappen (bijna alle thema's, zie tabel 4.1), de veldcoördinatoren voor ANLB, reconstructiecommissies (milieu- en waterrandvoorwaarden), terreinbeheerders (grondverwerving) en agrarische natuurverenigingen (RNLE/REVZ), *Binnen* de organisatie richting de collega's van milieu, water, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer etc.

Omgekeerd bevelen we aan vooralsnog *terughoudend* te zijn met de integrale gebiedsontwikkeling die sinds enige tijd opgang doet in het ruimtelijke beleid (zie ook 3.1). Het is waar dat integrale gebiedsontwikkeling kansen biedt voor het halen van de doelen voor natuur en landschap, maar deze kansen zouden eerst nader moeten worden verkend. Bovendien zou de uitvoering eerst nog wat meer op de rol moeten staan. Een dergelijke aanbeveling geldt ook voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Integratie van provinciale doelen en rijksdoelen (en bijbehorende budgetten en instrumenten) bieden in principe kansen, maar steeds dient zorgvuldig te worden nagegaan waar, wanneer en hoe provinciale doelen (inderdaad) kunnen worden meegekoppeld met rijksdoelen en waar de provinciale doelen (toch) voorrang moeten krijgen.

## **Bijlage A Bestudeerde documenten**

- Agrarisch landschapsbeheer Brabantse Delta e.o. Uitvoeringsprogramma. Grontmij (2005).
- Beheers- en landschapsgebiedsplan Noord-Brabant. Een beknopte handleiding. Provincie Brabant (2002).
- Beleidsnota Uitvoering Flora- en faunawet. Provincie Brabant (2002?).
- Beleidsregels subsidiering natuur- en landschapsbeheer 2003. Provincie Brabant (2003).
- Bestuursovereenkomst voor de uitvoering van de Waterthema's in de Reconstructie- en gebiedsplannen tussen de Provincie Noord-Brabant en de waterschappen in de provincie Noord-Brabant (10 november 2004).
- Brabant in balans. Streekplan Noord-Brabant 2002. Provincie Brabant (2002).
- Breedscheenjuffers, bevers en andere Brabanders. De toestand van de Brabantse Natuur 2004. Provincie Noord-Brabant (2004).
- Briefwisseling tussen het Ministerie van LNV en de provincie Noord-Brabant over robuuste verbindingen (2002 – 2005).
- Brochures soortenbescherming. Provincie Brabant (2003).
- Evaluatie uitvoering Flora- en faunawet 2002 – 2004. Concept. Provincie Brabant (2005).
- Groen blauw Stimuleringskader Noord-Brabant. Onderdeel "diensten". Regeling en toelichting. Concept. Provincie Brabant (2005).
- Groene schakels. Ecologische verbindingzones. Voorbeeldenboek (2003).
- Gronden voor aankoop. Een doorlichting van het provinciaal subsidiebeleid voor gronden aan te kopen voor realisering van de ecologische hoofdstructuur(1993). Provincie Noord-Brabant.
- Handreiking voor discussie over selectie grote projecten i.r.t. de Reserve Brabant 2050. Notitie ten behoeve van de commissie Bestuur en Middelen (2005).
- Haspel in de schuur. Het grondwaterbeheer: stimulering en regelgeving van agrarische grondwateronttrekkingen. Brochure. Provincie Brabant (200?).
- Jaarverslag 2003 van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer. Stichting het Noordbrabants Landschap (2004).
- Jaarverslag gebruik provinciale natuurgegevens 2003. Provincie Brabant (2004).
- Meerjarenprogramma natuur en landschap in Noord-Brabant 2004 – 2007. Met natuur en landschap aan de slag. Provincie Noord-Brabant (2002).
- Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid Noord-Brabant 2005-2009 (inclusief jaarprogramma 2005). Provincie Brabant (2004).
- Natuurbalans 2005. Milieu- en Natuurplanbureau (2005).
- Natuur- en Landschapsoffensief Brabant. Beleidsnota natuur en landschap in Noord-Brabant 2002 – 2012. Provincie Noord-Brabant (2002).
- Natuurgebiedsplan "Oostelijke Maasvallei". Provincie Brabant (2002).
- Nieuw groen = vrij groen: de juridische (on)mogelijkheden. Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg (2005).
- Nieuwsbrieven Stimuleringskader Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (juni 2003 en april 2004) en Stimuleringskader Groene en Blauwe Diensten (april 2005). Provincie Brabant.
- Nota Voorlichting en Educatie Natuur en Landschap. Nota, subsidieregeling en brochure. Provincie Brabant (2004).
- Ontsnippering Noord-Brabant. Studie naar de knelpunten voor de fauna langs het provinciale wegennet. BTL Planbureau (1998).



Ontwikkelingsprogramma Ruimtelijke Ordening 'Brabant in Balans'. Provincie Brabant (2003).

Over bevers, blauwtjes en brabanter, ruimer baan voor bedreigde 'Brabanders'. Rapport en brochure. Provincie Noord-Brabant (2004).

Pilot Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Horst en Raam. CD-ROM. Bureau Praedium (2004).

Plan van aanpak implementatie Natuurbeschermingswet 1998. Provincie Brabant (2005).

Projectdossier Ontsnippering. Provincie Noord-Brabant (vanaf 2004).

Projectenboek ontsnippering Noord-Brabant. Voorbereiding en Uitvoering 2002 – 2006.

Rapportage uitputting subsidies verbindingzones 2004. Provincie Noord-Brabant (2004).

Reconstructieplan / Milieueffectrapport Beerze Reusel. Delen A en B. Ontwerp. Provincie Noord-Brabant (2004).

Resultaten van het landschapsbeheer in Brabant 2001 – 2004. Provincie Noord-Brabant (2005).

Ruimte voor kwaliteit. Onderzoek inzake uitvoering Ruimte voor Ruimte-regeling in de provincie Noord-Brabant (2004). DHV in opdracht van de Commissie Beleidsevaluatie Provincie Noord-Brabant.

Schetsboek Groenblauwe diensten. CD-ROM. Provincie Brabant (2004).

Stuwkracht. Integrale gebiedsgerichte aanpak waterconservering Limburg en Noord-Brabant. Project Waterconservering 2<sup>e</sup> generatie (2004).

Tijdelijke grondbank Noord-Brabant (2003).

Tijdelijke grondbank Noord-Brabant. Projectdossier (vanaf 2003).

Uitvoeringsprogramma Het Groene Woud. Verslag 2003-2004 en Werkplan 2005. Reconstructiecommissie De Meierij en Provincie Brabant (2004).

Verder met water. Partiële herziening Waterhuishoudingsplan, 2003 – 2006. Plantekst en Uitvoeringsprogramma. Provincie Brabant (2002).

Waalboss. Uitwerkingsplan (2004). Provincie Noord-Brabant.

Waterbergingskansenkaart op basis van het Landschapsecohydrologisch Structuurbeeld Noord-Brabant. Partiële herziening Waterhuishoudingsplan, 2003 – 2006. Plantekst en Uitvoeringsprogramma. Provincie Brabant (2005).

Waterschrift. Eindrapport Interregproject Watermanagement in het Benelux Middengebied. Provincie Brabant (2001).

Werkplan 2004 Coördinatiepunt Landschapsbeheer Noord-Brabant. Stichting Het Noordbrabants Landschap (2004).

Werkplan 2005 Coördinatiepunt Landschapsbeheer Noord-Brabant. Stichting Het Noordbrabants Landschap (2005).

Zicht op RNLE. Regionale natuur- en landschapseenheden in het licht. Provincie Brabant (2003).

## **Bijlage B Interviews**

### Provincie

Rini Gielis (natuur en landschap algemeen)  
Jos van der Staij (monitoring)  
Erik van Moorsel (ANLB)  
Jan Buys (grondbeleid)  
Bert-Jan Oosterbeek (EVZ)  
Eddy Nieuwstraten (ontsnippering)  
Jeroen Kessels (waterconservering)  
Aad Mol (water algemeen)  
Ger Zimmerman (revitalisering)  
Hans Hollander (groene wetten)

### Derden

Emiel Rijken (Coördinatiepunt Landschapsbeheer Nederland)  
Frans van Erve (Brabants Landschap)  
Toine Kooimans (Brabantse Milieufederatie)



### **Bijlage C Lijst van afkortingen**

ANLB	Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EVZ	Ecologische Verbindingszones
MJP	Meerjarenprogramma Natuur en Landschap 2004-2007
REVZ	Robuuste Ecologische Verbindingszones
RNLE	Regionale Natuur- en Landschapseenheden