



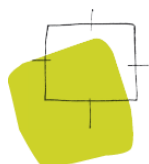
Evaluatie Beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen

Rapportage

Evaluatie BrUG

65632 – Openbaar

12 oktober 2021



BügelHajema
Ruimte voor de leefomgeving

Berenschot

Evaluatie Beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen

Evaluatie BrUG

André Oostdijk, Bram Omon en Nele Thijssen

12 oktober 2021

Berenschot

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel- en vraagstelling	4
1.3	Onderzoeksverantwoording	5
1.4	Leeswijzer	6
Deel I : De evaluatie in een notendop		
2.	BrUG in vogelvlucht	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Aanleiding BrUG	8
2.3	De vier pijlers van BrUG	10
2.4	Een schematische weergave van BrUG	13
2.5	BrUG in de praktijk	14
3.	Conclusies en bevindingen	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Conclusies en bevindingen	15
3.3	Contextuele ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleidskader Natuur	22
Deel II: Analyseresultaten beleidsnota		
4.	Pijler 1: De realisatie van het NNB	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Doelstelling	25
4.3	Organisatie	25
4.4	Instrumenten en werkwijze	26
4.5	Prestaties	27
4.6	Pijler 1 in de praktijk	31
4.7	Conclusie	34
5.	Pijler 2: Biodiversiteit Brabant Breed	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Doelstelling	37
5.3	Instrumenten en werkwijze	38
5.4	Resultaten en effecten	42
5.5	Conclusie	47
6.	Pijler 3: Karakteristiek landschap	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Doelstelling	49
6.3	Instrumenten en werkwijze	50
6.4	De derde pijler in de praktijk	51
6.5	Conclusie	53

7. Pijler 4: Natuur en Samenleving	55
7.1 Inleiding	55
7.2 Doelstelling	55
7.3 Instrumenten en werkwijze	55
7.4 De vierde pijler in de praktijk	56
7.5 Conclusie	58
Deel III: Contextanalyse	
8. Het beleidskader Natuur in een veranderende context	60
8.1 Inleiding	60
8.2 Trends en ontwikkelingen	61
8.3 Conclusie	65
Bijlage I: Deelvragen	67
Bijlage II: Evaluatiekader	68
Bijlage III: Geraadpleegde Bronnen	70
Gesprekspartners	71

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben op 21 september 2012 de beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen (verder: BrUG) vastgesteld. BrUG bevat de uitwerking van de decentralisatie van het natuurbeleid, waarmee nagenoeg de gehele verantwoordelijkheid voor natuur en landschap van het Rijk is overgeheveld naar de provincies.

BrUG zet een nieuwe koers uit voor de versterking van de Brabantse natuur. De nota formuleert een visie die richting geeft aan het handelen van de provincie. Het betreft nadrukkelijk geen rigide blauwdruk. De concretisering van de visie dient in de praktijk uit te kristalliseren. De nota beschrijft daarmee geen uitgestippelde route maar de intentie om, samen met de maatschappij (mens en economie), het pad naar de realisatie van de gestelde doelen vorm te geven. Door het aangaan van gelijkwaardige partnerschappen nodigt de provincie burgers en bedrijven uit om medeverantwoordelijkheid voor de natuur en het landschap op zich te nemen. De provincie inviteert potentiële maatschappelijke partners om gezamenlijk te werken aan de pijlers van BrUG om zo een uitnodigend Groen Brabant te realiseren.

Inmiddels is BrUG negen jaar oud. Er hebben zich tal van ontwikkelingen in de beleidscontext voorgedaan, nieuwe inzichten zijn ontstaan en de betrokken stakeholders hebben waardevolle ervaringen opgedaan met de instrumenten die BrUG heeft geïntroduceerd. Dat maakt dat de tijd rijp is voor een nieuw beleidskader. Ten bate hiervan wenst de provincie BrUG te evalueren en heeft hiertoe Berenschot de opdracht gegeven om die evaluatie uit te voeren.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van de evaluatie is om de ervaringen en lessen uit de uitvoeringspraktijk van BrUG te inventariseren, zodat de provincie deze kan benutten bij het ontwikkelen van het nieuwe natuurbeleid.

Vraagstelling

De centrale vraag van de evaluatie luidt als volgt: *Worden de gestelde hoofddoelen in BrUG en het uitvoeringsprogramma bereikt met betrekking tot de biodiversiteit Brabant-breed en de mate waarin natuur en het landschap een plek krijgen in de samenleving en ten goede komen aan alle Brabanders?*

Naast deze centrale vraag zijn er een groot aantal deelvragen geformuleerd die focussen op de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de werking van het instrumentarium. Daarnaast vormt de provinciale rol en sturingsvisie in het bredere netwerk van betrokken instanties een belangrijk speerpunt van de evaluatie.

Op basis van de gestelde onderzoeksvragen zijn drie invalshoeken geformuleerd die centraal staan in de evaluatie:

- 1) Doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid: focus op **inhoud en proces**
- 2) Ontwikkelgerichte aanpak in samenwerking met maatschappelijke partners: focus op veranderende **positionering provincie t.o.v. samenleving**
- 3) Meenemen van landelijke en provinciale ontwikkelingen: **focus op ontwikkelingen/context**.

Afbakening

De evaluatie omvat de periode vanaf de vaststelling van BrUG tot nu, met de focus op de periode tussen 2017 en 2021. Dit omdat de eerste periode (2012 – 2016) al is geëvalueerd (Potman et al. 2017).

Gelijktijdig met het evaluatieonderzoek vond ook de fondsevaluatie plaats met betrekking tot de vier Brabantse investeringsfondsen waaronder het Groen Ontwikkelfonds Brabant. Er heeft op verschillende momenten gedurende de evaluatieperiode afstemming plaats gevonden met het onderzoeksteam achter de fondsevaluatie om de resultaten van beide onderzoeken te toetsen en te valideren.

1.3 Onderzoeksverantwoording

In de evaluatie is een aanpak gehanteerd die bestaat uit vier stappen:

1) *Opstellen en vaststellen analysekader*

Om richting te geven aan het onderzoek is gebruik gemaakt van een analysekader. Dit stuurde de informatieverzameling, was een hulpmiddel bij de analyse van de onderzoeksresultaten en zorgde voor een transparante toetsing van de interviewdata en de documentatie. Een toelichting op het analysekader is opgenomen in de appendix.

2) *Deskstudie en resultaatanalyse*

De deskstudie had tot doel om in beeld te brengen op welke wijze BrUG in de praktijk vorm gekregen heeft en de mate waarin de gestelde doelen behaald zijn. In deze onderzoeksfase hebben we de voortgang in beeld gebracht ten aanzien van de uitvoering van de projecten en de maatregelen die een uitwerking zijn van BrUG. Een kwantitatieve analyse van de stand van de biodiversiteit in Noord-Brabant vond eveneens plaats in deze fase. Op basis van de documentenanalyse en interviews met betrokken beleidsmedewerkers, hebben we zowel informatie vergaard over de feiten over de (sturing op de) in BrUG geformuleerde doelstellingen als de beelden van betrokken personen. Een financiële analyse van de ingezette middelen vormde daarnaast een belangrijk onderdeel van de resultaatanalyse.

Op basis van een deskstudie hebben we gekeken naar ontwikkelingen op het landelijke en provinciale niveau die het beleidskader Natuur raken. Het resultaat hiervan komt terug in deel III van dit rapport.

3) *Diepte-interviews*

Aan de hand van 27 diepte-interviews met (in)direct betrokken beleidsmedewerkers, manifestpartners en overige samenwerkingspartners van de provincie Brabant hebben we inzicht gekregen in de mening en ervaringen van betrokkenen over de uitwerking van het beleidskader Natuur. In de gesprekken lag de nadruk op de samenwerking tussen provincie en partners en de wijze waarop sturingsprocessen zijn ingericht. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in de bijlage.

4) *Analyse en validatie onderzoeksresultaten*

Het resultaat van de voorgaande twee stappen hebben we geanalyseerd aan de hand van het evaluatiekader. Het resultaat van deze analyse zijn een aantal bevindingen en conclusies met betrekking tot de uitwerking van BrUG. De bevindingen hebben we besproken met de begeleidingscommissie van de provincie. Vervolgens is het conceptrapport opgesteld, dat we met de provincie en in een klankbordgroep met een aantal geïnterviewden hebben gevalideerd. Op basis van de reacties uit deze validatie is de rapportage verder aangescherpt om te komen tot de definitieve versie.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit drie delen waarin we de resultaten op overzichtelijke wijze en met toenemende diepgang presenteren.

Deel I De evaluatie in een notendop

Deel I van het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van deze evaluatie en is zelfstandig leesbaar. Het eerste hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de doelen van BrUG en een reflectie op de context waarin de beleidsnota tot stand kwam. In het tweede hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvragen van het onderzoek en trekken we op basis daarvan leerpunten voor het toekomstige beleidskader Natuur. Hierbij wordt voortgebouwd op de analyse resultaten van het beleidskader (Deel II) en de contextanalyse (Deel III).

Deel II Analyseresultaten beleidsnota

Deel II van het rapport bevat de analyseresultaten. Deze zijn gecategoriseerd op basis van de pijlers van BrUG. Per pijler is de beoogde doelstelling afgezet tegen de wijze waarop de ambities in de praktijk vorm hebben gekregen. Geanalyseerd is in hoeverre de beoogde doelstellingen gerealiseerd zijn en in welke mate deze effecten/resultaten een uitwerking vormen van het provinciale beleid. Op basis daarvan worden aan het eind van elk hoofdstuk conclusies getrokken aangaande de meerwaarde, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Deel III Contextanalyse

Deel III bevat een analyse van de belangrijkste contextuele ontwikkelingen op nationaal en provinciaal niveau die relevant zijn voor het nieuwe provinciale beleidskader Natuur.



De evaluatie in een notendop

DEEL I

Deel I van het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van deze evaluatie en is zelfstandig leesbaar.

Het eerste hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de doelen van BrUG en een reflectie op de context waarin de beleidsnota tot stand kwam.

In het tweede hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvragen van het onderzoek en formuleren leerpunten voor het toekomstige beleidskader Natuur. Hierbij wordt voortgebouwd op de analyse resultaten van het beleidskader (Deel II) en de contextanalyse (Deel III).

2. BrUG in vogelvlucht

2.1 Inleiding

De Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben op 21 september 2012 de beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen vastgesteld. BrUG vormt de uitwerking van de decentralisatie van het natuurbeleid, waarmee nagenoeg de gehele verantwoordelijkheid voor natuur en landschap in Brabant overgeheveld is van het Rijk naar de provincie. In dit hoofdstuk wordt de context beschreven waarin BrUG tot stand kwam. Daarnaast worden de belangrijkste doelstellingen van de beleidsnota uitgelicht.

2.2 Aanleiding BrUG

2.2.1 Decentralisatie Natuurbeleid

Met het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuurbeleid werd in 2011 besloten om de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid over te dragen van Rijk naar de provincies. Met het Natuurpact uit 2014 werden aanvullende afspraken gemaakt tussen het Rijk en de provincies over hun inzet voor de Europese biodiversiteitsdoelstellingen en het vergroten van de maatschappelijke en economische betekenis van natuur. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ambities van het Natuurpact en de beleidsinvulling van het natuurbeleid ligt bij de provincies. Het Rijk is systeemverantwoordelijk draagt zorg voor het wettelijke kader en legt verantwoording af aan de Europese Commissie met betrekking tot het voldoen aan Europese verplichtingen volgend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Vanuit financiële overwegingen en het oogpunt van draagvlak nam het kabinet-Rutte I het besluit tot forse bezuinigingen op het natuurbudget. De bezuinigingen die met het decentralisatieakkoord uit 2011 gepaard gingen, bracht voor de provincie Noord-Brabant de noodzaak tot een efficiënte inzet van de beschikbare middelen met zich mee. In BrUG zijn verscheidene maatregelen geformuleerd die tot kostenreductie zouden moeten leiden. De bezuinigingen omvatten onder andere de verlenging van de realisatietermijn van de ecologische hoofdstructuur (EHS) naar 2027 om de jaarlijkse kosten af te vlakken en het subsidiepercentage aan gemeentes voor droge ecologische verbindingzones (EVZ's) werd teruggebracht tot 50%. Daarnaast diende de inzet op procesbeheer, natuurbeheer waarbij de focus ligt op landschapsprocessen, een besparing van circa 2 miljoen per jaar te genereren. Desondanks formuleerde de provincie Noord-Brabant middels BrUG de ambitie om het Brabantse natuurnetwerk in zijn geheel te realiseren. Door de realisatietermijn van de EHS te verlengen, wilde de provincie niet afwijken van het voorheen vastgestelde streefbeeld ondanks de bezuinigen vanuit het Rijk.

2.2.2 Provinciaal natuurbeleid in transitie

BrUG volgde de nota 'Natuur- en landschapsoffensief 2002-2012' op. De nota formuleerde vanuit drie perspectieven – 'Grootse natuur', 'Landelijke natuur' en 'Groen in de Stedelijke Regio' – doelstellingen voor natuur en landschap. Ook in deze nota stond het concept van de ecologische hoofdstructuur centraal. Het doel van de beleidsnota 'Natuur- en landschapsoffensief 2002-2012' concentreerde zich primair op het behoud en herstel van de kwaliteit van natuur en landschap. Door middel van het planologisch beschermen en verbinden van natuurgebieden en het herstel en beheer van bestaande natuur heeft de provincie gewerkt aan deze doelstelling.

BrUG vormt geen radicale breuk met het verleden, aangezien ook hier de realisatie van een robuust natuurnetwerk en het behoud van biodiversiteit centraal staat. BrUG vormt echter wel een uitdrukking van de verbreding van het provinciale natuurbeleid. Op drie cruciale vlakken slaat de provincie door middel van BrUG een nieuwe weg in, namelijk door:

1. Actief de verbinding op te zoeken met de maatschappij.
2. Het verbinden van natuur en economie.

3. Het adapteren van een nieuwe responsieve en samenwerkende sturingsstrategie.

Maatschappelijke verbondenheid met de natuur

Ten eerste initieert BrUG een nieuwe koers als het gaat om de inbedding van de natuur in de maatschappij. Naast ecologische doelstellingen, richt BrUG zich nadrukkelijker op de wijze waarop natuur en samenleving verbonden en geïntegreerd zijn. Dientengevolge vormt maatschappelijke betrokkenheid een belangrijk kernelement van BrUG. BrUG constateert dat de betrokkenheid van de burgers bij de Brabantse natuur is afgenomen. De provincie formuleert met BrUG nadrukkelijk de ambitie om natuur en landschap een waardevolle plek te geven in de samenleving.

Verbinden natuur en economie

Ten tweede staat de provinciale ambitie van het verbinden van natuur en economie centraal in BrUG. De koppeling tussen natuur en economie komt sterker naar voren in BrUG en duidt op een nieuwe koers. De provincie bouwt voort op de veronderstelling dat particulieren en bedrijven een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan natuurontwikkeling. De nexus tussen natuur en economie, waarbij de intrinsieke waarde van de natuur en economische doelstellingen in elkaars verlengde liggen vormt een belangrijk element van BrUG.

Uitvoeringsstrategie in transitie

Ten derde toont BrUG vernieuwing met betrekking tot de gekozen uitvoeringsstrategie. Door middel van BrUG positioneert de provincie zich nadrukkelijker als maatschappelijke partner en legt het initiatief en de realisatie van natuur (deels) bij andere partijen neer. De provincie nodigt samenwerkende gebiedspartijen uit om met voorstellen en initiatieven te komen, spreekt de wens uit hierbij aan te sluiten en is bereid om een stap opzij te doen. Zo wordt ingezet op nieuwe uitvoeringsarrangementen en de realisatie van het netwerk van natuurgebieden middels agrarische zelfrealisatie, waarbij gezocht wordt naar nieuwe manieren om agrariërs in te schakelen bij de realisatie van het Natuurnetwerk. Dit dient te resulteren in een grotere diversiteit wat betreft uitvoeringsorganisaties.

BrUG definieert de kaders en de richting voor de ontwikkeling van het Brabantse natuurbeleid, maar concrete vervolgstappen zijn ongedefinieerd. De provincie spreekt de wens uit om samen met andere partijen de invulling van de uitvoeringsprogramma's vorm te geven. Nieuwe organisatievormen voor de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid staan centraal, waarbij afspraken met externe partijen gemaakt worden aangaande de gebiedsregie.

BrUG bestuurskundig beschouwd

De ambitie van de provincie om zich nadrukkelijker te positioneren als maatschappelijke partner duidt op een beweging in de provinciale natuurbeleidsstrategie. Met de vaststelling van BrUG komt naast de presterende overheid, zowel de netwerkende overheid als de responsieve overheid nadrukkelijker in beeld (NSOB).

De Nederlandse school voor openbaar bestuur (NSOB) maakt onderscheid in vier typen sturing strategieën voor overheidsorganisaties, namelijk: presterend, netwerkend, rechtmatig en responsief. De rechtmatige overheid focust op legitimatie en rechtmatigheid op basis van wet en regelgeving. De presterende overheid legt de nadruk op doelbereik. Bij de netwerkende overheid staat het behalen van doelen in samenwerking met andere partijen centraal en de responsieve overheid sluit de aan bij maatschappelijke energie en initiatieven.

De ambitie van BrUG om een uitnodigende houding aan te nemen ten aanzien van maatschappelijke doelen duidt op een verschuiving in sturingsstrategie. Waar de provincie voorheen met name als presterende overheid optrad ten aanzien van het natuurbeleid, formuleert BrUG de ambitie om zowel netwerkend als responsief te sturen ten aanzien van maatschappelijke partners en initiatieven.

2.3 De vier pijlers van BrUG

In dit hoofdstuk worden de ambities van BrUG kort samengevat. Het betreft een beschrijving van de doelen van de provinciale beleid en de motivering of theorie achter het beleid zoals geformuleerd in de beleidsnota in 2012.

2.3.1 Pijler 1: Realiseren netwerk van natuurgebieden.

De eerste pijler van BrUG focust op de realisatie van de ecologische hoofdstructuur en de daartoe behorende ecologische verbindingzones (EVZ's). Noord-Brabant wordt gekenmerkt door een sterke versnippering van natuurgebieden, ecologische verbindingzones zijn daarmee noodzakelijk voor een goed ecologisch functioneren.

De ambitie voor de EHS is vastgelegd in de Structuurvisie RO en beslaat ongeveer 130.000 hectare. Hiervan wordt circa 110.000 hectare ingenomen door gebieden die in 1990 al natuurgebied waren (zogenaamde "bestaande natuur") en bijna 21.000 hectare aan gebieden die toen nog niet als natuur aangemerkt werd (zogenaamde "nieuwe natuur"). Voor deze nieuwe natuur is al zo'n 11.000 hectare grond bij aanvang van BrUG verworven en bijna de helft hiervan is ingericht als natuur. Een areaal van circa 10.000 hectare resteert. Van deze oppervlakte is zo'n 6.500 ha belegd met internationale verplichtingen zoals de KRW en de VHR (Natura 2000).

BrUG formuleert de ambitie dat de volledige EHS en EVZ's in 2027 gerealiseerd zijn. Daarbij is de provincie voornemens afspraken te maken met de natuurbeschermingsorganisaties, waterschappen en gemeenten over ieders aandeel in de realisatie van het robuuste Brabantse natuurnetwerk. Naast reguliere beheerders wordt het mogelijk dat particulieren hun gronden in de EHS zelf omvormen en beheren.

Mede vanuit kostenreductieperspectief worden de provinciale ambities ten aanzien van natuurbeheertypes zoals vastgelegd op de ambitiekaart, heroverwogen. Hoewel de natuurkwaliteit voorop staat, wordt in samenwerking met belanghebbende partijen verkend of bepaalde gebieden volstaan met een goedkoper natuurtype. Meer mogelijkheden worden geboden voor maatwerk door meer flexibiliteit in begrenzing van de EHS. Vanuit het perspectief van maatschappelijke meerwaarde zijn aanpassingen in de begrenzing mogelijk en financiële compensatie wordt vergemakkelijkt.

BrUG bouwt op de overtuiging dat een sterk natuurnetwerk met een stevig fundament gebruikt kan worden voor recreatie en andere vormen van economisch gebruik. Bedrijven in de breedste zin van het woord en andere organisaties (terreinbeheerders, Brabants Particulier Grondbezit, ZLTO maar ook potentiële 'nieuwe' partners) krijgen meer (ontwikkel)ruimte binnen het Natuurnetwerk. De investeringen in ecologisch behoud dienen daarbij in verhouding te staan tot de mate van aantasting en gebruik. Binnen de EHS wordt ontwikkelruimte geboden aan projecten met grote maatschappelijke meerwaarde. Op voorhand worden geen initiatieven uitgesloten, in beginsel wordt ontwikkelruimte geboden aan initiatieven die in lijn zijn met de principes van maatschappelijke meerwaarde.

2.3.2 Pijler 2: Behoud van biodiversiteit Brabant-breed, van stad tot land.

De tweede pijler van BrUG concentreert zich op het behoud van de biodiversiteit in Noord-Brabant. Deze pijler is gestructureerd aan de hand van vier ambities.

Behoud biodiversiteit

De provincie formuleert de ambitie om de afname van biodiversiteit zo spoedig mogelijk te stoppen in overeenstemming met de gemaakte afspraken in het Verdrag van Rio, het convenant Countdown 2010 en Natura2000. Bedreigde dieren en planten dienen daarbij een geschikte leefomgeving te krijgen in de provincie. Ten tijde van het formuleren van BrUG zijn ruim 700 planten en dieren in de provincie bedreigd in hun voortbestaan omdat hun leefgebied in kwaliteit en omvang erodeert. Aan het herstel van de biodiversiteit wordt gewerkt via de ontwikkeling van een robuust natuurnetwerk, waardoor populaties weer uit kunnen wisselen en leefgebieden in omvang groeien. Daarnaast wordt de biodiversiteit gestimuleerd via het Stimuleringskader Groen Blauwe diensten, agrarisch natuurbeheer en de leefgebiedenaanpak.

Vanaf 2013 wordt er ook gewerkt aan het herstel van Natura 2000-gebieden, door het uitvoeren van Natura 2000-beheerplannen en Natura 2000-uitvoeringsovereenkomsten. Vanaf 2015 is in het kader van het landelijk Programma Aanpak Stikstof extra ingezet op het tijdig realiseren van de Natura 2000/PAS-herstelmaatregelen gericht op het behoud en versterking van kwetsbare habitats en soorten in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (14 van de 21). En inmiddels wordt er in het kader van de nieuwe aanpak stikstof vanuit het Rijk extra geld beschikbaar gesteld voor versnelling en intensivering van het herstel van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (2021-2030).

De ecosystemen in Brabant zijn zo compleet mogelijk

De ontwikkeling van de ecosystemen staat centraal ten behoeve van het functioneren van een krachtig ecologisch systeem. Voor het realiseren van complete ecosystemen zijn robuuste verbindingen tussen natuurgebieden op regionale schaal van belang.

Gemeenten, bedrijfsleven, agrarische natuurverenigingen en burgers voelen zich verbonden met biodiversiteit, dragen dit uit en investeren in biodiversiteit

Het uitnodigende aspect van BrUG vindt zijn uitwerking onder meer op het gebied van biodiversiteit. De ambitie wordt uitgesproken dat de verbondenheid van het maatschappelijke middenveld, burgers en gemeentes resulteert in een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid voor de biodiversiteit. Gemeentes worden uitgenodigd om hun verantwoordelijkheid voor de biodiversiteit in het bebouwde gebied op zich te nemen.

De randvoorwaarden voor het bodem- en watersysteem in de leefgebieden worden geborgd

De milieuproblematiek in Brabant ontstaat overwegend door de overmaat aan stikstof en verdroging. Naast het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen zijn de aanpak van verdroging, het verminderen van de stikstofbelasting en de verbetering van de waterkwaliteit essentieel voor het borgen van de randvoorwaarden voor biodiversiteit in Brabant. De provincie neemt een regierol op zich voor het financieel faciliteren van voorlichting en onderzoek naar emissie reducerende maatregelen, voor zover deze niet onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen. Daarnaast zet de provincie in lijn met het Provinciaal Milieuplan, het Provinciaal Waterplan, de Programmatische aanpak Stikstof en de Leefgebiedenaanpak in op het realiseren van verbeterde milieu- en watercondities.

2.3.3 Karakteristiek landschap

De derde pijler van BrUG richt zich op de realisatie van een Brabants mozaïek van landschappen met regionale identiteiten gericht op een goed leef- en vestigingsklimaat. Dit moet bijdragen aan een toenemende tevredenheid van Brabanders over het provinciale landschap.

Het landschap is aantrekkelijk om te wonen, te werken en te recreëren

De provincie stelt de vervlakking van het landschap te willen stoppen waarvoor een verscheidenheid aan planten en diersoorten essentieel is. De (her)waardering van het Brabantse landschap staat hierbij centraal en de aantrekkingskracht voor bezoekers en bedrijven groeit. Voor het behalen van deze ambitie en de onderstaande verwante ambities wordt de inzet van de provincie in bepaalde gebieden geëvalueerd waarbij gekeken wordt naar de effectiviteit en efficiëntie van het ingezette instrumentarium in het gebied buiten de EHS (zoals STILA, weidevogelbescherming en leefgebiedenaanpak). De provincie is voornemens zich sterker te concentreren op provinciale belangen, en minder op gemeentelijke, om op deze wijze focus aan te brengen in het beleid.

De ruimte in Brabant wordt inventiever gebruikt en functies worden gecombineerd

Economische ontwikkelingen dienen in balans gebracht te worden met de landschappelijke kwaliteit en biodiversiteit. Agrariërs worden gestimuleerd om over te gaan op duurzame teelt op basis van natuurlijke processen. Verbreiding van het agrarische ondernemerschap door een transitie waarbij kwaliteit en op toegevoegde waarde

gerichte landbouw, de op kostenminimalisatie gerichte bulkproductie vervangt. Dit doel is begin 2020 onderdeel geworden van het programma Landbouw en Voedsel en ondergebracht bij Natuurinclusieve Landbouw.

2.3.4 Verankering in de samenleving

In de vierde pijler ligt de focus op de verankering van natuur en landschap in de samenleving in samenhang met economische, sociale en culturele ontwikkelingen in een ruimtelijke context. Hiertoe formuleerde de provincie verscheidene ambities die samengevat kunnen worden in een drietal punten:

Natuur staat midden in de samenleving

BrUG wil de verankering van natuur in de harten van mensen versterken. Dit dient het bewustzijn en handelen van burgers, vrijwilligers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden te beïnvloeden waarmee het draagvlak voor natuurbehoud toeneemt.

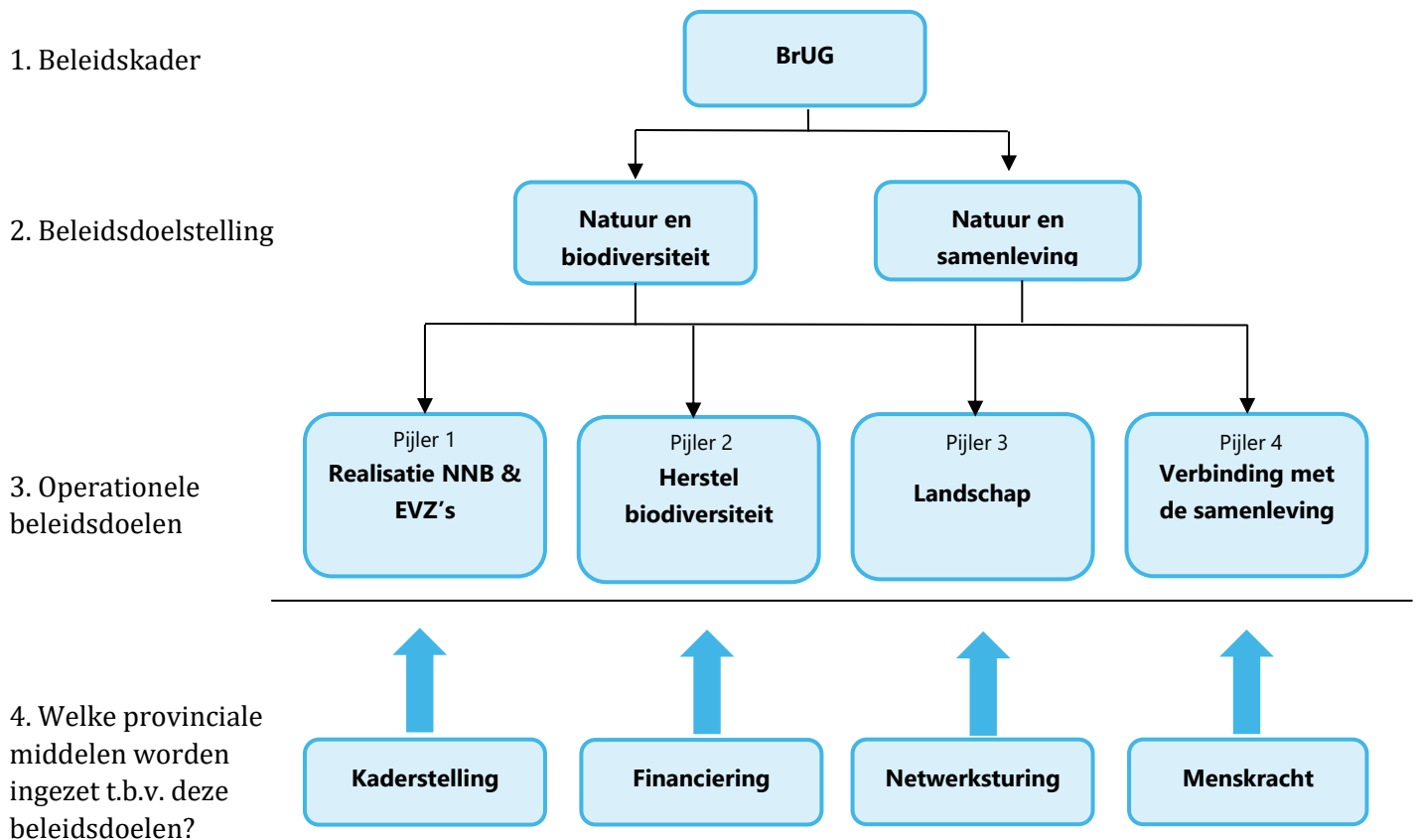
Belevings- en gebruikerswaarde

De Brabantse natuur sluit aan op de wensen van de Brabantse burger en toerist, waarbij de belevings- en gebruikswaarde hoog is.

Innovatieve partnerschappen

Door middel van innovatieve partnerschappen en oplossingen kunnen een veelvoud van partijen vanuit verscheidene invalshoeken werken aan een goed leef- en vestigingsklimaat. Enerzijds wordt de ambitie uitgesproken dat het bedrijfsleven actiever investeert in natuur en biodiversiteit en anderzijds wordt de samenwerking tussen gemeentes en burgers op het gebied van natuur actief bevorderd.

2.4 Een schematische weergave van BrUG



De bovenstaande figuur vormt een schematische weergave van BrUG en haar beleidsdoelstellingen. In de kern kent BrUG twee overkoepelende beleidsdoelstellingen:

1. Ten eerste wordt in BrUG geconstateerd dat de achteruitgang van de Brabantse biodiversiteit niet is gestopt. Het streefbeeld dat centraal staat is een gevarieerde biodiversiteit en een robuuste natuur.
2. Ten tweede is BrUG gericht op het verbinden van de natuur met de Brabantse samenleving. Door de uitnodigende aanpak die de kern vormt van BrUG wil de provincie samen met maatschappelijke partners richting geven aan de ontwikkeling van natuur in de samenleving.

De twee overkoepelende doelstellingen werken door in de vier operationele doelstellingen van BrUG. Deze vier subdoelstellingen corresponderen met de vier pijlers van BrUG. Ten behoeve van deze doelstellingen zet de provincie beleidsmiddelen/instrumenten in die onderverdeeld kunnen worden in vier categorieën: 1. Kaderstelling, 2. Financiering, 3. Netwerksturing en 4. Menskracht.

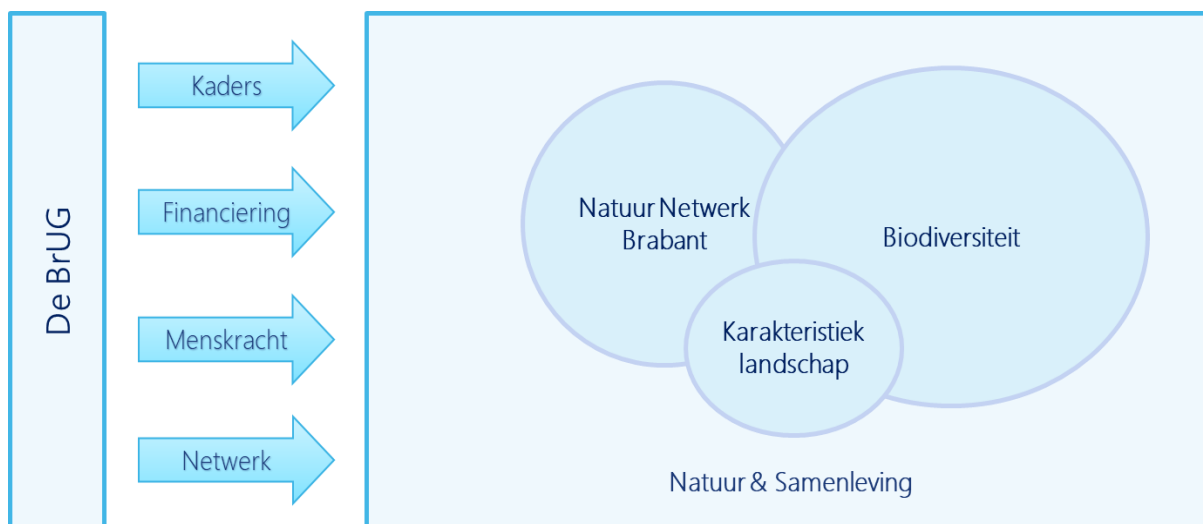
2.5 BrUG in de praktijk

BrUG is een visiedocument dat in de praktijk uitgewerkt is door verschillende beleidsdocumenten en uitvoeringsnota's. De praktische uitwerking van de beleidsnota kan weergegeven worden aan de hand van de onderstaande afbeelding. Binnen het stelsel stuurt de provincie op basis van kaderstelling, financiering, netwerksturing en de inzet van menskracht.

De basis van het provinciale natuurbeleid ligt in de internationale en nationale regelgeving waarmee de focus op de realisatie van de eerste twee pijlers ligt: de realisatie van het NNB en het herstel van biodiversiteit. Deze pijlers liggen direct in elkaars verlengde omdat de realisatie van het NNB bijdraagt aan biodiversiteitsherstel. Het gros van de provinciale middelen en menskracht wordt ingezet ten behoeve van deze pijlers.

De uitwerking van de derde pijler overlapt met de doelstellingen van de eerste twee pijlers, en is in mindere mate een focuspunt. De vierde pijler vormt in de praktijk de context waarbinnen de andere pijlers hun uitwerking hebben gekregen. De provincie tracht bij de realisatie van alle pijlers een duidelijke verbinding met de samenleving te bewerkstelligen. Door de nieuwe uitnodigende en samenwerkende werkwijze die BrUG voorschrijft vindt de uitvoering van het natuurbeleid grotendeels plaats in samenwerking met derden. De provincie stelt de ecologische, juridische en financiële kaders die de randvoorwaarden scheppen voor de samenwerkingsverbanden met maatschappelijke partners.

De manifestpartners behoren tot de belangrijkste samenwerkingspartners van de provincie. Dit zijn partnerorganisaties die investeren in de kwaliteit en de betekenis van het Brabantse landschap. Twaalf organisaties overhandigden in 2010 een manifest aan de provincie vanuit de gedachte om gezamenlijk in de Brabantse natuur te investeren. Het manifest markeerde het startsein van een intensief en voortdurend samenwerkingsproces waarbij de partners zich gecommitteerd hebben aan de realisatie van het NNB en daartoe gezamenlijk 160 miljoen beschikbaar stellen.



3. Conclusies en bevindingen

3.1 Inleiding

Het hoofddoel van de beleidsnota BrUG is natuur en landschap vanuit hun intrinsieke waarde te beschermen en ten goede te laten komen aan alle Brabanders. In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de provinciale sturing binnen het stelsel en in hoeverre en op welke wijze deze sturing geleid heeft tot het gestelde doelbereik. De evaluatie is ingestoken vanuit een lerend perspectief waarbij teruggekeken wordt naar het verleden met de intentie om leerpunten te formuleren voor de toekomst.

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de hoofdvraag van deze evaluatie: *Worden de gestelde hoofddoelen in BrUG en het uitvoeringsprogramma bereikt met betrekking tot de biodiversiteit Brabant-breed en de mate waarin natuur en het landschap een plek krijgen in de samenleving en ten goede komen aan alle Brabanders?*

Daarnaast wordt uiteengezet in welke mate de ingezette instrumenten, de provinciale rol en de ingezette middelen hebben bijgedragen aan het doelbereik. Het nieuwe beleidskader Natuur wordt geformuleerd in een snel veranderende context. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben een grote impact op de wijze en effectiviteit van de sturing vanuit de provincie. De huidige context en de betekenis daarvan voor het nieuwe beleidsplan worden meegenomen in analyse. De doelstellingen van BrUG zijn gestructureerd aan de hand van pijlers. Per pijler worden bondige conclusies getrokken aangaande de meerwaarde, doeltreffendheid en doelmatigheid van het provinciale beleid. Een uitgebreide beantwoording van de hoofdvraag bevindt zich in Deel II van het rapport. Op basis van de evaluatie worden conclusies, bevindingen en leerpunten geformuleerd ten behoeve van het nieuwe beleidskader Natuur.

3.2 Conclusies en bevindingen

3.2.1 Pijler 1: De realisatie van een robuust natuurnetwerk

De provincie Noord-Brabant heeft grote stappen gezet ten behoeve van de realisatie van het NNB.

De provincie heeft zich gedurende de looptijd van BrUG sterk ingespannen voor de realisatie van het NNB. De instrumenten die de provincie heeft inzet bestaan uit regelgeving, regulering, kaderstelling, financiering en de inzet van stimulerende maatregelen waaronder subsidieverlening. De provincie heeft in de periode tussen 2011 tot 2021 4.498 hectare verworven en 5.959 hectare ingericht (VRN conceptrapportage, 2021). Hiermee omvat de resterende de verwervingsopgave per 1-1-2021 nog 5.102 hectare, en de resterende inrichtingsopgave 9.241 hectare. De NNB-ambitie zoals geformuleerd in BrUG bestaat uit hectares die gerealiseerd worden als onderdeel van de afspraken in het Natuurpact en de aanvullende Brabantse inrichtingsambitie. Bij de aanvang van BrUG behelsde het rijksdeel van de verwervingsopgave 6.500 hectare. Hiervan zijn 2.939 hectare reeds gerealiseerd en de resterende opgave omvat 3.561 hectare. De provinciale verwervingsambitie omvatte bij aanvang 3.100 hectare, waarvan 1.559 hectare reeds zijn gerealiseerd en de resterende opgave 1.541 hectare betreft.

De provincie heeft intensief samengewerkt met maatschappelijke partners en sterke samenwerkingsverbanden opgezet. Het Groen Ontwikkefonds Brabant (GOB) vormt een centraal en zeer effectief sturingsinstrument, waarmee een substantieel deel van de uitvoering op afstand van de provincie geplaatst is. De ontwikkeling en de realisatie van natuur is in Brabant een duidelijke uitwerking van de samenwerking van de provincie met het GOB, maatschappelijke organisaties, burgers en (agrarische) bedrijven. De regie bij het trekken van gebiedsprocessen ligt grotendeels bij manifestpartners waarmee zij een essentiële rol vervullen bij de realisatie van het NNB.

Sterke samenwerkingsverbanden met manifestpartners zijn waardevol voor de versnelling van de realisatie van het NNB en het herstel van de natuur.

De uitnodigende houding van de provincie heeft geleid tot sterke samenwerkingsverbanden met maatschappelijke partners. De realisatie, het herstel en het beheer van de Brabantse natuur wordt vormgegeven in een intensief samenwerkingsproces waarvan het GOB, de manifestpartners en de provincie de kern vormen. De manifestpartners vertegenwoordigen een breed maatschappelijk draagvlak en met deze samenwerking heeft de provincie de realisatie van het NNB kunnen versnellen en de uitvoering van de Natura 2000-herstelmaatregelen voortvarend kunnen oppakken. Het verder verstevigen van deze samenwerkingen kan bijdragen aan de versnelling en intensivering die nodig zijn voor een tijdige realisatie van het NNB en het vereiste natuurherstel. Het formaliseren van de gezamenlijke ambities en opgaven waarbij de inzet van instrumenten, capaciteit en financiële middelen uitgewerkt wordt kan de samenwerking verder consolideren. Dit creëert de benodigde continuïteit en houvast voor alle partners om aan de gezamenlijke natuurdoelstellingen te werken en de noodzakelijke versnelling en intensivering in gang te zetten.

De realisatiegraad ligt achter op schema en de laatste loodjes zullen naar verwachting het zwaarst wegen.

De realisatiegraad loopt desondanks achter op de planning en de volledige realisatie van het NNB voor de afgesproken doelstelling van 2027 wordt moeilijk. De beschikbaarheid van gronden vormt hierbij de crux. Het laaghangende fruit is geplukt, en de restopgave bestaat uit veelal complexere gebieden waarvan de werving en realisatie grotendeels gebeurt op vrijwillige basis. Om aan de doelstellingen te voldoen dienen uiteindelijk alle gronden naar natuur omgezet te worden. Als gronden ontbreken kunnen de essentiële (hydrologische) herstelmaatregelen niet getroffen worden en kunnen grote delen van het NNB niet ingericht worden. De realisatie van de resterende hectare wordt een complexe opgave waarvoor intensivering én versnelling noodzakelijk zijn om de realisatietermijn in 2027 te kunnen halen.

De actieve benadering van grondeigenaren heeft geleid tot een versnelling.

De ontwikkeling en uitvoering van het natuurbeleid vindt plaats in een complexe context, met een breed scala aan actoren met ieder hun eigen belangen, invalshoeken, doelen en instrumenten. De rol, doorzettingsmacht en inzet van de provincie wisselt daarbij sterk. De provinciale rol is gedurende de looptijd van BrUG geëvolueerd ten aanzien van de sturing op de eerste pijler. De realisatie van het NNB werd initieel aangestuurd vanuit een primair responsieve en netwerkende rol waarbij de provincie een uitnodigende rol hanteerde (NSOB model). Deze aanpak bleek te resulteren in onvoldoende gerealiseerde hectare omdat de bereidwilligheid van grondeigenaren om over te gaan tot verkoop of zelfrealisatie beperkt is. Later heeft de provincie presterende elementen aan haar sturingsstrategie toegevoegd door een actievere benadering van grondeigenaren. Hiermee heeft de provincie de realisatie van het NNB kunnen versnellen. De praktijk leert dat deze actievere benadering loont.

De inzet van dwingender instrumentarium is onvermijdelijk als vastgehouden wordt aan de tijdige realisatie van het NNB in 2027.

De inzet van dwingender instrumentarium voor de realisatie van het NNB en de integrale groen-blauwe opgaven in de gebiedsgerichte aanpak is een heikel punt dat continu boven de markt blijft hangen. De gesprekspartners geven aan dat de inzet van dwingender instrumentarium en schadeloosstelling noodzakelijk is voor een tijdige realisatie van het NNB. De provincie zal een afweging moeten maken tussen doelrealisatie en het instrumentarium dat zij in wenst te zetten. De internationale natuurverplichtingen (VHR & KRW) en de resultaatverplichtingen voortkomend uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (2021) maken een tijdige realisatie van het NNB van belang. Als wordt vastgehouden aan de einddatum van 2027 vereist dit naar verwachting de inzet van dwingender instrumentarium om het NNB en overige groen-blauwe opgaven in haar volledigheid te kunnen realiseren.

Een gebiedsgerichte, integrale aanpak is essentieel.

De sterke verbondenheid van natuur met klimaat, stikstof en hydrologie versterkt de noodzaak tot integraliteit. De realisatie van het NNB is gebaat bij integrale gebiedsgerichte processen met de juiste randvoorwaarden. Het inzichtelijk maken van de meervoudige ruimteclaims en verschillende opgaven die in een gebied samenkomen vormt de basis van een succesvolle integrale gebiedsgerichte aanpak. Om natuurdoelstellingen te kunnen realiseren, dient onder meer de verregaande verdroging en de overbelasting van stikstof aangepakt te worden. Andere beleidsvelden zullen daarvoor effectief betrokken moeten worden bij het inrichten van de gebiedsprocessen. De zoektocht naar het effectief organiseren van integraliteit tussen beleidskaders vormt daarbij een relevante uitdaging voor de nieuwe beleidsnota Natuur.

Het inrichten van leerprocessen op gebiedsniveau kan de benodigde aanpassingen van beleidsstrategieën op provinciaal niveau ingeven. Een lerende aanpak waarbij gereflecteerd wordt op lessen uit voorgaande gebiedsprocessen kan ondersteunen bij het vormgeven van de juiste randvoorwaarden. Bij het gezamenlijk oppakken van integrale opgaven kan de provincie in samenwerking met de manifestpartners leren uit de praktijk en op deze wijze de interbestuurlijke programmering verbeteren.

Ook kent de provincie verscheidene praktijkvoorbeelden waarbij natuurbeleid succesvol is verankerd in andere domeinen. De beleidsmatige samenhang tussen de domeinen Water en Natuur vormt een voorbeeld binnen de provincie waar integrale verankering heeft plaatsgevonden. Bij het kijken naar wateropgaven wordt het natuurperspectief altijd meegenomen en visa versa waardoor een beleidsmatige samenhang is ontstaan. Ook werkt de provincie met de gebiedsgerichte aanpak stikstof met partners aan het verbeteren van de condities in de zones rondom stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. De provincie kan voortbouwen op deze structuren waarbij integraliteit effectief geborgd is bij het inrichten en uitwerken van nieuwe gebiedsgerichte processen.

3.2.2 Pijler 2: Het versterken van de biodiversiteit

De provincie heeft sterk ingezet op biodiversiteitsherstel Brabant-breed, maar de achteruitgang van de biodiversiteit is desondanks niet gestopt.

Hoewel de provincie sterk heeft ingezet op het behoud en herstel van de biodiversiteit, heeft dit niet geleid tot de beoogde positieve effecten. Het provinciale handelen heeft de achteruitgang van de biodiversiteit geen halt toe weten te roepen. In tegenstelling tot de geformuleerde doelstellingen in BrUG, biodiversiteitsherstel Brabant-breed, is het provinciale beleid voornamelijk gericht op de natuurherstel binnen het NNB, en in mindere mate op de natuurkwaliteit in het agrarische en stedelijke gebied. Ook valt op dat de provinciale biodiversiteitsdoelstellingen (buiten de Natura-2000 doelstellingen) beperkt zijn geconcretiseerd. De focus op natuurkwaliteit binnen het NNB houdt grotendeels verband met de beschikbaarheid van middelen. De Rijksmiddelen zijn primair bestemd voor het realiseren van het NNB en de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Aanvullende ambities worden vanuit provinciaal budget gefinancierd.

De uitgevoerde herstelmaatregelen hebben op gebiedsniveau effect, maar door de kleinschaligheid weinig impact op de biodiversiteit Brabant-breed.

De provincie focust, conform de afspraken met het Rijk in het Natuurpact en de aanpak stikstof (voorheen PAS), haar herstelmaatregelen voornamelijk op de Natura 2000-gebieden. Hoewel de uitgevoerde analyse op het schaalniveau van het NNB niet een zichtbaar significant positief effect van herstelmaatregelen laat zien, is er op gebiedsniveau vaak wel sprake van een positief effect. De gebieden en soorten waar de provincie de herstelmaatregelen op richt, tonen duidelijk positieve effecten, maar de biodiversiteit neemt Brabant-breed desondanks af. Hiervoor zijn de herstelmaatregelen te verspreid en te kleinschalig. Wat betreft de natte ecosystemen zullen met name hydrologische herstelmaatregelen naar verwachting bijdragen aan het herstel van de biodiversiteit

(PBL, 2020). Deze maatregelen zijn veelal effectief omdat ze het systeem op grote schaal beïnvloeden en een duurzame oplossing bieden voor meerdere problemen.

Het aanleggen van het NNB alleen blijkt onvoldoende om de biodiversiteit in Brabant te herstellen.

Het aanleggen en beheren van het natuurnetwerk alleen blijkt onvoldoende om de biodiversiteit Brabant-breed te herstellen en te behouden. De afname van de biodiversiteit hangt nauw samen met externe factoren. Met name de stikstofproblematiek en de verdroging hebben er toe geleid dat de Brabantse natuur, ook binnen het NNB, niet de beoogde kwaliteit heeft. In het agrarische gebied gaat het onder invloed van de intensivering en schaalvergroting van de landbouw slecht met de biodiversiteit.

De biodiversiteitsopgave is inherent verbonden met de stikstof-, landbouw-, klimaat- water- en bodemopgaven.

Het op orde krijgen van het water, bodem en luchtsysteem in zowel de natuurgebieden als de overgangszones vormt een basisvoorwaarde voor natuurherstel en- ontwikkeling. Enkel vanuit een natuurperspectief naar de ontwikkeling en inrichting van gebieden kijken, geeft een vertekend beeld doordat deze facetten zeer sterk van invloed zijn op elkaar. Het organiseren van een integraal perspectief is een beleidsmatige uitdaging, maar essentieel om de beoogde natuurkwaliteit en daarmee samenhangende biodiversiteit te realiseren. Vooral de koppeling met de beleidskaders landbouw en klimaat biedt kansen voor het versterken van het provinciale beleid. Het integraal aanpakken van de opgaven voor natuur, klimaat, water, bodem, landbouw en stikstof biedt mogelijkheden voor het versterken van de Brabantse biodiversiteit.

Overgangszones rondom het NNB/Natura 2000 bieden kansen voor natuurherstel.

Met het oog op het nieuwe natuurbeleid en vigerende wetgeving, zoals de Wet natuurbescherming en de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, heeft de provincie een forse verantwoordelijkheid voor het behouden en herstellen van de natuurkwaliteit. Met alleen natuurherstel in Natura 2000-gebieden worden de biodiversiteitsdoelstellingen niet gerealiseerd. Door water, bodem en lucht in de omliggende randzones te verbeteren kan verwacht worden dat de kwaliteit van de natuur binnen het NNB/Natura 2000-gebied verbetert. In de overgangszone kan hydrologisch systeemherstel in gang gezet worden, ruimte geboden worden aan nieuwe natuur en extra bosaanleg, versnippering verminderd en landbouw geëxtensiverd worden. Hiermee komt er ook de mogelijkheid om de scherpe scheiding tussen intensieve landbouw en natuur te verminderen. De provincie zou bij het creëren van randzones rondom NNB in kunnen zetten op een combinatie van natuurinclusieve landbouw, recreatie en lokale wensen (PBL, 2020). De ambities van de derde pijler zouden daarbij gericht ingezet kunnen met een focus op de overgangszones.

3.2.3 Pijler 3: Karakteristiek landschap

De provincie houdt grip op de landschapskwaliteit door sturing met subsidie- en investeringsregelingen.

De derde pijler van BrUG richt zich primair op het behoud en het versterken van het Brabantse landschap. Noord-Brabant wordt gekenmerkt door een afwisselend mozaïek van landschappen. Natuur wordt gewaardeerd als leefgebied voor planten en dieren, maar ook voor een gezonde en prettige leefomgeving om in te wonen en werken. Het begrip landschap is een breed begrip dat op veel verschillende wijzen gedefinieerd kan worden. De doelstelling van BrUG richt zowel op het groene landschap (in het NNB en het agrarische gebied) als op de groene aankleding van het bebouwde gebied (de groene dooradering van de bebouwde kom en de vergroening van bedrijventerreinen).

De provincie tracht grip te houden op de kwaliteit van het landschap door kaderstelling en subsidie- en investeringsregelingen. Doordat er geen afgebakende doelstellingen geformuleerd zijn aangaande de definitie, de

versterking en het behoud van het karakteristieke landschap, kunnen er geen scherpe conclusies getrokken worden met betrekking tot het doelbereik. Alleen over de meerwaarde van het provinciale beleid kunnen uitspraken worden gedaan.

Wat wordt verstaan onder karakteristieke landschappen wordt door de provincie gedeut door middel van de Uitwerking Gebiedspaspoorten. In de gebiedspaspoorten geeft de provincie aan welke landschapskenmerken zij op regionaal schaalniveau bepalend vindt voor de kwaliteit van een gebied of een landschapstype. Er is echter geen overkoepelend perspectief op de landschappen die de provincie precies tracht te beschermen en waar deze landschappen gesitueerd zijn. Deze onduidelijkheid wat betreft de conceptualisering van de derde pijler van BrUG draagt bij aan een verminderde draagkracht van de pijler. In contrast tot de andere pijlers wordt de derde pijler minder sterk onderschreven door de provinciale partners omdat de doelstellingen van de provincie omtrent de pijler relatief onduidelijk zijn. Daarbij wordt als argumentatie ingebracht dat het bevorderen van de landschapskwaliteit niet primair opgepakt zou moeten worden door het beleidskader Natuur maar in samenhang met andere beleidsvelden gerealiseerd dient te worden.

De realisatie van het NNB en de EVZ's dragen bij aan de karakteristiek van het landschap. Maar ook buiten het NNB wil de provincie het karakteristieke landschap bevorderen door het inzetten van stimuleringsmaatregelen en ruimtelijke bescherming. Om het karakteristieke Brabantse landschap te behouden en de vervlakking te stoppen stimuleert de provincie door subsidieregelingen agrariërs en landeigenaren om zorg te dragen voor het landschap. Daar waar op basis van subsidiegelden landschapselementen gerealiseerd zijn, kan verwacht worden dat dit bijgedragen heeft aan de ontwikkeling van het landschap.

Onder meer de energietransitie, de woningbouwopgave, infrastructurele ontwikkelingen en de landbouwtransitie zijn van invloed op het Brabantse landschap.

Het Brabantse mozaïek is aan een continue verandering onderhevig door de vele maatschappelijke ontwikkelingen die ingrijpen op de kwaliteit en de draagkracht van het landschap. Niet alleen de natuur, maar ook de woonopgave, de energietransitie, infrastructurele ontwikkelingen en de landbouwtransitie maken aanspraak op de ruimte van het Brabantse platteland. De beschikbare meters worden steeds schaarser waardoor ruimtelijke functies gecombineerd dienen te worden. Dit verhoogt de urgentie van een gedragen perspectief op de ruimte waarbij oplossingen in samenhang worden geformuleerd. Aandacht voor de balans tussen economische ontwikkelingen en landschappelijke kwaliteit is in toenemende mate van belang.

De borging van landschapskwaliteit binnen andere domeinen is essentieel voor een samenhangend provinciaal landschapsbeleid.

Vanuit een integraal perspectief dient in samenhang te worden gekeken naar wat het Brabantse landschap karakteriseert en aan welke veranderingen het landschap onderhevig is. Het provinciale landschapsbeleid wordt nu primair aangevlogen vanuit het natuurspectief. Sectoraal denken is dominant maar dit doet geen recht aan het begrip landschap dat geen sector is, maar als een integraal begrip hierboven staat. De verantwoordelijkheid voor het Brabantse landschap ligt niet alleen bij het programma Natuur maar dient breed binnen de provincie opgepakt en gedragen te worden. De landschapsdoelstelling van de provincie vraagt nadrukkelijk om een samenhangend provinciaal landschapsbeleid. De ruimtelijke opgaven die voortvloeien uit het Klimaatakkoord, de woningbouwopgave en de landbouwtransitie vormen concrete aanknopingspunten om de landschapsopgave gezamenlijk, opgave gestuurd op te pakken. Het borgen van de landschapskwaliteit bij andere domeinen, in samenhang met het natuurdomein, is essentieel.

3.2.4 Pijler 4: Natuur en samenleving

Een responsieve en netwerkende sturingsfilosofie vormt de kern van een uitnodigende aanpak jegens maatschappelijke initiatieven.

BrUG zet een nieuwe koers uit voor de versterking van de Brabantse natuur met een focus op een uitnodigende aanpak. Bij de uitvoering van de beleidsdoelen wordt de maatschappij expliciet betrokken waarbij de provincie meer ruimte biedt voor maatschappelijke initiatieven. Deze responsieve en netwerkende sturingsfilosofie vormt de grondslag van de vierde pijler en omvat de samenwerking met-, en het faciliteren van- maatschappelijke initiatieven. De ambities die deze pijler voorschrijft richten zich op het mobiliseren van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van zowel burgers als bedrijven voor de realisatie en het behoud van de Brabantse natuur.

De provincie hanteert een variatie van strategieën om burgers, vrijwilligers en maatschappelijke organisaties te stimuleren en te ondersteunen. Op de vierde pijler stuurt de provincie voornamelijk met financiële middelen, maar de provincie investeert ook in netwerken ten behoeve van het aanwakken van de maatschappelijke energie. De provincie tracht maatschappelijke initiatieven te versterken door aan te haken bij de energie in de samenleving. Zo worden nieuwe burgerinitiatieven (financieel) ondersteunt, groene vrijwilligers gestimuleerd en nieuwe initiatieven met maatschappelijke organisaties verbonden.

De provinciale ambitie om natuur te verbinden met de samenleving wordt breed gedragen, maar de ingezette middelen ten behoeve van pijler 4 zijn minimaal.

De provinciale ambitie om de natuur sterker te verbinden met de samenleving wordt breed gedragen onder de gesprekspartners. De doelstellingen die de vierde pijler voorschrijft en de daaraan gekoppelde verandering wat betreft sturingsfilosofie zijn omvangrijk en vormen een prominent onderdeel van BrUG. Hoewel de verbinding met de samenleving ook via de andere pijlers gezocht wordt, staat dit in contrast met de beperkte provinciale middelen en menskracht die ten behoeve van deze ambities worden ingezet. De financiële middelen voor de vierde pijler worden vooral ingezet voor de structurele subsidiering van organisaties met een focus op de mobilisatie van natuurvrijwilligers en het stimuleren van burgerinitiatieven.

De initiatieven dragen bij aan het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid maar genereren op ecologisch en economisch vlak beperkte resultaten.

Met een breed scala aan maatschappelijke partijen heeft de provincie de actieve inzet van de samenleving bij natuur getracht te versterken. Hierbij is veel ruimte geboden aan de initiatiefnemers om zelf doelen te formuleren wat geresulteerd heeft in een grote diversiteit aan initiatieven. Er wordt niet of licht gestuurd op de invulling van projecten waardoor individuele projecten gekenmerkt kunnen worden als een 'schot hagel'. Dit is deels het gevolg van de ondersteunende en faciliterende sturingsfilosofie die de provincie hanteert, en komt deels voort uit de beperkte resultaatmonitoring van de individuele projecten. Er is weinig zicht op de mate waarin de effecten van de projecten bijdragen aan de doelstellingen van de vierde pijler. De effectrealisatie en de continuïteit van burgerinitiatieven kan bevorderd worden door structurele ondersteuning van de provincie en andere partijen op het gebied van samenwerking, coördinatie, kennis en middelen.

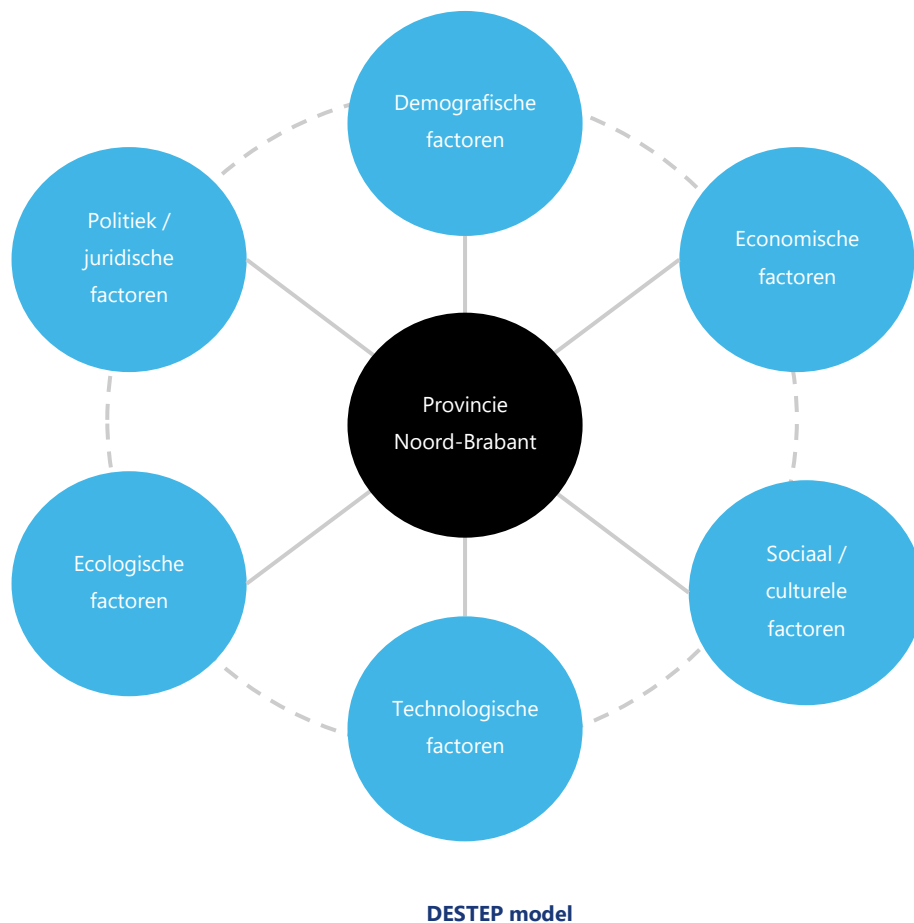
Hoewel de individuele projecten die onder deze pijler uitgevoerd zijn beperkt gemonitord worden, wordt de meerwaarde breed erkend door betrokken gesprekspartners. De bijdrage aan de versterking van de maatschappelijke betrokkenheid en de vergroting van het aantal groene vrijwilligers en burgerinitiatieven worden genoemd als positieve effecten. De provincie is er echter beperkt in geslaagd om met maatschappelijke initiatieven op ecologisch en economisch vlak grootschalige effecten te genereren.

Concrete doelstellingen kunnen richting geven aan het provinciale handelen en maken het monitoren van resultaten mogelijk.

Doordat er geen concreet geformuleerde doelen opgesteld zijn kunnen er geen absolute conclusies getrokken worden over de effecten van het provinciale beleid ten aanzien van de vierde pijler. De ambities van zowel de derde (karakteristiek landschap) als de vierde (natuur en samenleving) pijler, zijn niet in concrete doelstellingen uitgewerkt. De rationale hierachter is dat op deze wijze beter aangehaakt kan worden op de energie in de samenleving. Ook voor de tweede pijler zijn de biodiversiteitsdoelstellingen, afgezien van de Natura 2000-gebieden, beperkt geconcretiseerd. Het formuleren van scherp afgebakende doelen kan de provincie ondersteunen bij het inzichtelijk en meetbaar maken van de beoogde effecten. Dit geeft grip op het doelbereik en ook de mogelijkheid om gedurende de looptijd van de nieuwe beleidsnota bij te sturen waar nodig. De uitdaging hierbij is om doelen zo te formuleren dat ze voldoende richting geven, maar tegelijkertijd ook voldoende ruimte bieden voor lokaal maatwerk en experimenten. Voor de vierde pijler zouden doelstellingen gericht kunnen worden op de mate waarin Brabanders en initiatieven bijdragen aan de realisatie van natuur of het versterken van maatschappelijke betrokkenheid. Daarbij kan overwogen worden om een monitoringsprogramma te koppelen aan het nieuwe beleid waarin concreet geformuleerd wordt welke doelen de provincie wenst te behalen en hoe het doelbereik gemeten gaat worden.

3.3 Contextuele ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleidskader Natuur

In 2012 heeft BrUG een nieuwe provinciale koers uitgezet voor de versterking van de Brabantse natuur. De nota formuleerde een visie die richting gegeven heeft aan het handelen van de provincie. Gedurende de looptijd van BrUG zijn grote stappen gezet voor het behoud en de kwaliteitsverbetering van de natuur in Brabant. Inmiddels is de context van het natuurbeleid echter sterk veranderd. Op basis van het DESTEP model hebben we de contextuele ontwikkelingen geanalyseerd welke in deel III van deze evaluatie uitgebreid besproken worden. Hieronder worden de meest relevante ontwikkelingen beknopt samengevat.



Sociaal-culturele ontwikkelingen:

- Er is sprake van een herwaardering voor de natuur die samenhangt met een toename wat betreft natuurrecreatie.
- Burgerparticipatie is de norm geworden. Waar ten tijde van de initiatie van BrUG overheden nog actief zochten naar wijzen waarop ze zich konden verhouden tot initiatieven vanuit de samenleving, is burgerparticipatie in 2021 gemeengoed geworden.
- De transformatie van het landelijke gebied leidt tot een ruimtelijke puzzel. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de woonopgave, de energietransitie, infrastructurele ontwikkelingen en de landbouwtransitie maken aanspraak op de beperkt beschikbare meters van het Brabantse platteland.

Economische ontwikkelingen:

- De botsende belangen tussen economische ontwikkeling en natuurbehoud worden steeds manifester in het publieke debat. De meest directe uiting hiervan vormt de stikstofproblematiek.
- De overtuiging dat natuur, recreatie en een aantrekkelijk vestigingsklimaat in elkaars verlengde liggen groeit.

Technologische ontwikkelingen

- Het geloof in technologische innovatie ten behoeve van biodiversiteitsherstel verliest terrein. Volledig technische routes worden in mindere mate op korte of middellange termijn gezien als de primaire oplossing voor het versterken van de biodiversiteit.

Ecologische ontwikkelingen

- De toestand van kwetsbare natuurgebieden is de laatste jaren verslechterd en de achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland zet door. De hoge milieudruk (met name verdroging, verzuring en vermessing) in combinatie met de versnippering van natuurgebieden leiden onder meer tot de achteruitgang van de biodiversiteit.
- De effecten van klimaatverandering op de natuur en biodiversiteit worden steeds manifester en er is een groeiende maatschappelijke urgentie wat betreft klimaatverandering en klimaatadaptatie.
- Het besef groeit dat natuur, klimaat, stikstof, water, en bodemopgaven onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Demografische ontwikkelingen

- De vergrijzing zal naar verwachting leiden tot een toename van het aantal groene vrijwilligers die bij willen dragen aan natuur.
- Het potentieel van jonge groene vrijwilligers wordt grotendeels onbenut.

Politiek-juridische ontwikkelingen

- Het belang van natuur en de prominentie op de politiek-maatschappelijke agenda is de afgelopen jaren sterk gestegen.
- De rechterlijke macht in Nederland heeft de laatste jaren een nadrukkelijke stempel gedrukt op het klimaat- en milieubeleid met baanbrekende uitspraken. Daarmee is de rechtelijke druk op effectief natuurbeleid toegenomen.
- De invoering van de nieuwe Omgevingswet biedt kansen voor de integratie van het natuurbeleid bij planprocedures.
- Onder invloed van de Wet natuurbescherming is het bevoegd gezag sterker bij de provincies komen te liggen.



Analyseresultaten beleidsnota

DEEL II

Deel II van het rapport bevat de analyseresultaten die gecategoriseerd zijn op basis van de pijlers van BrUG.

Per pijler is de beoogde doelstelling afgezet tegen de wijze waarop de ambities in de praktijk vorm hebben gekregen. Geanalyseerd wordt in hoeverre de beoogde doelstellingen gerealiseerd zijn en in welke mate deze effecten/resultaten een uitwerking vormen van het provinciale beleid. Op basis daarvan worden conclusies getrokken aangaande de meerwaarde, doelmatigheid en doeltreffendheid.

4. Pijler 1: De realisatie van het NNB

4.1 Inleiding

In het Natuurpact (2013) hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over de uitbreiding van het Natuurnetwerk. Ze hebben daarbij afgesproken om de creatie van een netwerk van natuurgebieden (Natuurnetwerk Nederland) af te ronden in 2027, de biodiversiteit te verbeteren, en de natuur meer te verbinden met de economie en de maatschappij. De eerste pijler van BrUG is gericht op de realisatie van het Natuur Netwerk Brabant (NNB). Het NNB vormt een netwerk van aaneengesloten Brabantse natuurgebieden. Door middel van het realiseren van het NNB, naast het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen, draagt de provincie bij aan Europese doelstellingen waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Door de Brabantse natuurgebieden te vergroten en onderling te verbinden ontstaat een robuust natuurnetwerk dat meer ruimte creëert voor de uitwisseling van planten en dieren.

In dit hoofdstuk worden de resultaten en effecten van de provinciale sturing ten aanzien van de eerste pijler van BrUG geëvalueerd. Geanalyseerd wordt in hoeverre de beoogde doelstellingen gerealiseerd zijn en in welke mate deze resultaten een uitwerking vormen van het provinciale beleid.

4.2 Doelstelling

De realisatie van het NNB en de ecologische verbindingzones (EVZ's) vormen de kern van de eerste pijler van BrUG. Het NNB moet circa 129.000 hectare gaan omvatten waarvan in 1990 108.000 hectare reeds is gerealiseerd. De restopgave bedroeg bij aanvang van BrUG 9.600 hectare gronden. Met de Voortgangsrapportage Natuur in 2015 is de totale restopgave gecorrigeerd naar 10.359 en met de aanpassing van het Natuurbeheerplan in 2020 weer bijgesteld naar 10.055 hectaren. Bij de decentralisatie van het natuurbeleid heeft de provincie de ambitieuze doelstelling geformuleerd om vast te houden aan de oorspronkelijk beoogde omvang van het EHS. De restopgave valt deels binnen het provinciale deel van het NNB en deels binnen het (verplichte) Rijksdeel van het NNB (waartoe de Natura-2000 gebieden behoren). Voor de verwerving functieverandering van het Rijksdeel van het NNB is een subsidiepercentage van 85% beschikbaar en voor het provinciale deel 50%. De ontbrekende gronden in het NNB (circa 10%) zijn nu veelal in gebruik ten dienste van de landbouw. Het streven is om deze gebieden voor 2028 om te vormen tot nieuwe natuur. Naast de realisatie van het NNB heeft de provincie zichzelf tot doel gesteld om circa 1300 km EVZ's te realiseren. De provincie heeft voor de realisatie van 710 km subsidiebudget beschikbaar gesteld. Met de aanleg van EVZ's wordt de versnippering van leefgebieden tegengegaan en de migratie van soorten naar andere leefgebieden bevorderd.

De provincie ambieert de creatie van een robuust natuurnetwerk dat op natuurlijke wijze functioneert en klimaatbestendig is. Hiervoor dient het bodem- en watersysteem op orde gebracht te worden. Ten behoeve van de realisatie van het NNB heeft de provincie de ambitie geformuleerd om de verbinding met de samenleving te zoeken. De provincie staat uitnodigend tegenover maatschappelijke initiatieven van ondernemers, particulieren en organisaties die zelf bij willen dragen aan de realisatie van het NNB. Een zo robuust mogelijk NNB is van groot belang voor de biodiversiteit, maar ook in bredere zin voor de Brabantse samenleving en economie.

4.3 Organisatie

Het zwaartepunt van de werkzaamheden ten behoeve van de eerste pijler is binnen de provincie ondergebracht bij het team Nieuwe Natuur en Gebiedsontwikkeling, waarbij de realisatie van het natuurnetwerk het prominente doel is. Door middel van BrUG heeft de provincie de ambitie uitgesproken om het robuuste natuurnetwerk volledig te realiseren. Ten dienste van deze stip op de horizon zet de provincie alle vier de middelen in: op het gebied van kaderstelling, financieel, menskracht en netwerkkundig wordt er gewerkt aan de eerste pijler van BrUG.

De provincie werkt nauw samen met een breed scala aan partners ten behoeve van de realisatie van het NNB. De manifestpartners vormen hierbij een centrale rol. Ten bate van deze samenwerking verschaft de Provincie mankracht en financiële middelen. Zes manifestpartners hebben binnen de realisatie van het NNB een vooraanstaande positie: Waterschap Aa en Maas, Waterschap de Dommel, Waterschap Brabantse Delta, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Brabants Landschap. Met deze manifestpartners heeft de provincie meerjaren afspraken gemaakt voor de realisatie en het beheer van de NNB gebieden waar zij als trekker fungeren. Naast de intensieve samenwerking met de manifestpartners ondersteunt de provincie actief maatschappelijke initiatieven van particulieren die natuurprojecten uitvoeren.

Het Groen Ontwikkefonds Brabant (GOB) vormt een centraal sturingsinstrument, waarmee een substantieel deel van de uitvoering op afstand van de provincie geplaatst is. In samenspraak met haar manifestpartners heeft de provincie in 2014 de afweging gemaakt om een deel van de werkzaamheden (onder meer grote delen van de voorbereiding, advisering, uitnodiging en subsidieverstrekking) ten behoeve van de realisatie van het Natuurnetwerk neer te leggen bij het GOB. De provincie is de enige aandeelhouder en opdrachtgever van het GOB en stelt de kaders en voorwaarden voor de uitvoering. Het GOB kan zelfstandig besluiten om natuurdoelen en begrenzingsen aan te passen als zich in het veld kansen voor zelfrealisatie voordoen. Alle mogelijke initiatiefnemer (ondernemers, organisaties, overheden en particulier) voor realisatie van het NNB kunnen voor subsidieaanvragen terecht bij het GOB.

De Werkeenheid Natuurnetwerk Brabant is het loket voor initiatiefnemers en vormt het product van de samenwerking tussen de provincie en haar manifestpartners. De Werkeenheid adviseert initiatiefnemers over de opzet van kansrijke projecten en ondersteunt hen bij het opstellen van subsidieaanvragen voor het GOB. Daarnaast functioneert de Werkeenheid als gebiedstrekker in de zogenaamde uitnodigingsgebieden; dit betreft NNB-gebieden waar vooralsnog geen trekker actief is.

4.4 Instrumenten en werkwijze

Door de nieuwe uitnodigende en samenwerkende werkwijze die BrUG voorschrijft en de samenwerkingsverbanden met manifestpartners is de realisatie van het NNB grotendeels afhankelijk van derden. De provincie stelt de ecologische, juridische, ruimtelijke en financiële kaders die de randvoorwaarden scheppen voor de samenwerkingsverbanden. De uitvoering van het beleid, waaronder de toekenning van subsidies en de beoordeling van aanvragen is met de instelling van het GOB op afstand van de provincie geplaatst. Ook beheer van het NNB wordt overwegend uitgevoerd door andere partijen, zoals terrein beherende organisaties.

In de tussenevaluatie van BrUG (Potman et al., 2017) wordt een overzicht gegeven van de instrumenten die de provincie Noord-Brabant inzet voor de pijler robuust natuurnetwerk. Enerzijds betreft het regelgeving, regulering en kaderstelling en anderzijds gaat het om financiering en stimulerende maatregelen, zoals subsidieverlening. Het gaat hierbij om:

- Planologische borging van het NNB via de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening en de provinciale verordening (momenteel Interim omgevingsverordening Noord-Brabant en eerder de Verordening Ruimte 2014)
- Jaarlijks Natuurbeheerplan met de basis voor beheer en subsidieverlening voor het NNB
- Verwerving, functiewijziging en inrichting voor het NNB met middelen en gronden van het Rijk en de provincie, waaronder het verschaffen van leningen en garantstellingen
- Inzet van ruilgronden voor realisatie van het NNB
- Subsidieverlening voor de inrichting en het beheer van NNB gronden en EVZ's
- Bevordering van het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB), voor natuurontwikkeling op (grondgebonden) agrarische bedrijven. Door middel van het realisatie van het ONNB kunnen initiatiefnemers subsidieaanvragen bij het GOB waarbij nieuwe verdienmodellen en natuurrealisatie verbonden worden.

Bedrijfsactiviteiten worden daarbij gecombineerd met zowel de aanleg als instandhouding van nieuwe natuur. Met het concept ONNB ambieert de provincie om 2.000 hectare natuur op landbouwgrond te realiseren.

Een groot deel van zowel de beschikbare financiële als ambtelijke capaciteit van de provincie wordt ingezet ten behoeve van de realisatie van het NNB. De ambtelijke capaciteit wordt deels ingezet ten nutte van kaderstelling (waaronder het natuurbeheerplan) maar ook voor het opdrachtgeverschap ten aanzien van het GOB. Daarnaast wordt een substantieel deel van de ambtelijke capaciteit gedetacheerd bij manifestpartners ter ondersteuning van de grondverwerving en inrichting. De capaciteit die wordt ingezet ter ondersteuning van de manifestpartners wordt jaarlijks bepaald in het bestuurlijk overleg van de provincie en manifestpartners.

4.5 Prestaties

De verwerving en inrichting van het NNB

	Opgave BrUG	Gerealiseerd per 31-12-2020 (VRN)	Restant opgave per 1-1-2021
Verwerven	9.600	4.498	5.102
Inrichten	15.200	5.959	9.241
EVZ	1.775	115	1.660
Beheer		82.046	

Tabel I: De NNB-opgave uiteengezet in het gerealiseerde en het resterende deel van de opgave in hectare. Bron: VRN conceptrapportage 2021 en de financiële administratie van de provincie Noord-Brabant.

De provincie heeft zich gedurende de looptijd van BrUG sterk ingespannen voor de realisatie van het NNB. In de periode tussen 2011 tot 2021 heeft de provincie 4.498 hectare verworven en 5.852 hectare ingericht (VRN conceptrapportage, 2021). Hiermee omvat de resterende de verwervingsopgave per 1-1-2021 nog 5.102 hectare, en de resterende inrichtingsopgave 9.241 hectare. (zie Tabel I).

	Opgave BrUG	Gerealiseerd per 31-12-2020 (VRN)	Restant opgave per 1-1-2021
Verwerven	9.600	4.498	5.102
Rijk	6.500	2.939	3.561
Provinciaal	3.100	1.559	1.541
Inrichten	15.200	5.959	9.241
Rijk	12.100	4.233	7.867
Provinciaal	3.100	1.726	1.374
EVZ	1.775	115	1.661
Beheer		82.046	

Tabel II: De NNB-opgave uiteengezet in het gerealiseerde en het resterende deel van de opgave in hectare. Hierbij is een onderverdeling gemaakt wat betreft het rijksdeel en het provinciale deel van het NNB. Bron: VRN conceptrapportage 2021 en de financiële administratie van de provincie Noord-Brabant.

De NNB-ambitie zoals geformuleerd in BrUG is onderverdeeld in hectares die gerealiseerd worden als onderdeel van de afspraken in het Natuurpact en de aanvullende Brabantse inrichtingsambitie. Bij aanvang van BrUG behelsde het rijksdeel van de verwervingsopgave 6.500 hectare. Hiervan zijn 2.939 hectare gerealiseerd tijdens de looptijd van BrUG en de resterende opgave omvat 3.561 hectare. De provinciale verwervingsambitie omvatte bij aanvang 3.100 hectare, waarvan 1.559 hectare zijn gerealiseerd en de resterende opgave betreft 1.541 hectare (Zie tabel II).

De inrichtingsopgave omvatte bij aanvang van BrUG 15.200 hectare waarvan 12.100 hectare behoren tot het rijksdeel van de opgave. Van het provinciale deel van de opgaven, 3.100 hectare, zijn 1.726 hectare ingericht waarmee een restopgave overblijft van 1.374 hectare. Waar het provinciale deel voor de helft is ingericht, blijft de inrichting van de gronden die behoren tot het rijksdeel achter. Van de 12.100 hectare is 4.233 hectare eind 2020 ingericht, waarmee de restant opgave 7.867 hectare betreft. De hoofdreden hiervoor is dat het rijksdeel van de opgave veelal natte natuurgebieden betreft. De benodigde hydrologische maatregelen kunnen niet getroffen worden voor deze gebieden als niet alle aaneengesloten percelen beschikbaar zijn.

Anno 2021, heeft de provincie Noord-Brabant met de ruim 9.000 hectare die nog moeten worden ingericht de grootste restopgave vergeleken met andere provincies (VRN 2020). Echter is het ambitieniveau hoog: de provincie levert een van de grootste bijdragen aan het Natuurnetwerk Nederland.

	Opgave BrUG	Gerealiseerd per 31-12-2020 (VRN)	Restant opgave per 1-1-2021
Verwerven	9.600	4.498	5.102
Rijk	6.500	2.939	3.561
GOB	3.474	1.429	2.045
PNB N2000	1.494	397	1.097
Overig (o.a. pre GOB)	1.532	1.113	419
Provinciaal	3.100	1.559	1.541
GOB	1.938	1.011	927
PNB N2000	142	85	57
Overig (o.a. pre GOB)	1.020	463	557
Inrichten	15.200	5.959	9.241
Rijk	12.100	4.233	7.867
GOB	6.169	851	5.318
Waterschappen	2.231	139	2.092
Overig (o.a. pre GOB)	3.700	3.243	457
Provinciaal	3.100	1.726	1.374
GOB	1.185	512	673
Waterschappen	282		282
Overig (o.a. pre GOB)	1.633	1.214	419
EVZ	1.775	115	1.661
Beheer		82.046	

Tabel III: De NNB-opgave en de gerealiseerde hectare verder uitgesplitst per uitvoeringsorgaan. Bron: VRN conceptrapportage 2021 en de financiële administratie van de provincie Noord-Brabant.

Het grootste deel van de NNB-opgave wordt uitgevoerd door het GOB (Zie tabel III). De verwerving en inrichting van 5 complexe N2000 gebieden is buiten de opdracht van het GOB gehouden. De verwerving van deze gronden gebeurt door de provincie en de inrichting wordt met name door de waterschappen uitgevoerd. Ook zijn een deel van de gronden verworven en ingericht voor de totstandkoming van het GOB (opgenomen in tabel III onder het kopje overig).

Realisatie nieuwe natuur door het GOB			
	Opgave in hectare	Realisatie uitgedrukt in % van de opgave (exclusief onderhanden werk)	Realisatie uitgedrukt in % van de opgave (inclusief onderhanden werk)
NNB provinciaal: verwerving/functiewijziging	1.938	52% gereed	60% gereed
NNB provinciaal: inrichting	1.185	43% gereed	81% gereed
NNB Rijks: verwerving/functiewijziging	3.474	41% gereed	49% gereed
NNB Rijks: alleen inrichting	6.169	14% gereed	20% gereed
EVZ: verwerving& inrichting	1.775	4% gereed	23% gereed

Tabel IV: De voortgang van de bij het GOB belegde opgave in hectare weergegeven als % van de totale opgave in de periode 2014 - 2027. Bron: jaarverslag GOB 2020.

Eind 2020, circa halverwege de realisatietermijn die is gegeven aan het GOB, is ook ongeveer de helft van de realisatieopgave van het NNB die belegd is bij het GOB gerealiseerd (Zie tabel IV). Waar de realisatie van het provinciale deel van het NNB conform planning verloopt (de grondcomponent is voor 52% klaar en de inrichting voor 43%), loopt de inrichting van het Rijksdeel van het NNB fors achter. Tot op heden is slechts 14% gerealiseerd. Dit lage percentage komt voornamelijk voort uit de eerder genoemde oorzaak dat hydrologische maatregelen niet getroffen kunnen worden in gebieden waarvan niet alle percelen beschikbaar zijn.

Financiën

De realisatie van het NNB vormt de kern van de financiële begroting van de provincie. Met name voor de verwerving en inrichting zijn relatief veel financiële middelen beschikbaar. In totaal is er voor de periode 2013 tot en met 2027 € 636 miljoen beschikbaar voor de realisatie van het NNB en de ecologische verbindingzones (peildatum 1-1-2021). Deels betreft het gelden van de provincie (waaronder de € 240 miljoen Essent Middelen) en deels gelden van het Rijk. De rijks gelden zijn samen met 2.274 hectare ruilgrond met de decentralisatie van het natuurbeleid ter beschikking gesteld aan de provincie ten behoeve van de realisatie van het NNB.

Robuust natuurnetwerk	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ontsnippering gemeentelijke wegen	0,17	0,00	0,11	0,39	0,32	0,41	0,25	0,24
Natura 2000 beheerplannen	0,17	0,07	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SNL beheer (SNL-N, SNL-A en ANLB)	16,03	22,02	21,23	23,19	28,45	27,33	25,27	25,57
Uitgaven NNB (oa GOB)	29,60	119,26	14,23	17,43	58,10	56,00	17,90	48,20
Totaal NNB inclusief GOB	45,97	141,35	35,62	41,01	86,88	83,74	43,43	74,02

Tabel V: De gerealiseerde uitgaven (in € mln.) van de provincie in het kader van uitvoering van pijler 1 van BrUG in periode 2013-2020. Bron: financiële administratie provincie Noord-Brabant

Voor de realisatie van de huidige opdracht die bij het GOB belegd is zal naar verwachting € 422 miljoen nodig zijn. Dit bedrag is deels in geld en deels in grond beschikbaar bij de provincie. Voor het subsidiespoor is reeds € 155 miljoen beschikbaar gesteld aan het GOB. Het GOB is niet opgezet als een revolverend fonds. Het fonds bevat middelen die kunnen worden ingezet voor functiewijziging, verwerving en inrichting van nieuwe natuur. Bij de aanvang van het fonds in 2014 bedroeg de omvang € 240 miljoen en 2.274 hectare door het Rijk ingebrachte ruilgrond. Van de € 240 miljoen wordt € 40 miljoen beschikbaar gesteld voor de inrichting van het Rijksdeel. Voor de verwerving en inrichting van het Rijksdeel beschikt de provincie over aanvullende rijksbudgetten die al deels beschikbaar zijn gesteld aan het GOB. Het fonds heeft sinds de aanvang in 2014 diverse aanvullende opdrachten met bijbehorende budgetten gekregen (waaronder € 50 miljoen extra krediet voor de aankoop van (ruil)gronden).

Ecologische verbindingzones

De ecologische verbindingzones vormen de essentiële verbindingen van het NNB die ervoor zorgen dat dieren en planten zich tussen natuurgebieden kunnen verplaatsen. Door de aanleg van EVZ's wordt versnippering van leefgebieden tegengegaan. Bij inwerkingtreding van BrUG was de ambitie om de ecologische verbindingzones (EVZ's) in 2018 te realiseren. Deze doelstelling is losgelaten en verplaatst naar 2027, gelijktijdig met de oplevering van het NNB. In BrUG is de EVZ opgave niet gekwantificeerd. In 2020 heeft in samenspraak met de manifestpartners de actualisatie van de EVZ's plaatsgevonden en is ook de EVZ opgave kwantitatief vastgesteld op 1.775 hectare. In 1992 zijn EVZ's op de kaart ingetekend en een actualisatie was nodig omdat niet alle ingetekende EVZ's de natuurgebieden effectief met elkaar verbonden.

Bij de start van BrUG was al 477 kilometer van de EVZ's gerealiseerd, circa een derde van het beoogde aantal kilometers (Ten Holt & Martens 2016). Van 2011 tot en met 2015, gedurende de eerste jaren van BrUG, is nog eens 208 kilometer gerealiseerd, waarmee destijds 48% van de totale provinciale opgave gerealiseerd of in uitvoering was. Het tempo is in de jaren daarna niet in een duidelijke versnelling terecht gekomen wat het bereiken van de doelstellingen in het beoogde tijdsplan onder druk zet. Te meer omdat gesprekspartners verwachten dat er voor realisatie van de laatste kilometers meer knelpunten moeten worden weggenomen.

Eind 2020 zijn 115 hectare van de totale opgave van 1.775 hectare gerealiseerd waarmee een opgave van 1.661 hectare resteert. De realisatie van de EVZ's loopt op dit moment fors achter, mede doordat niet alle gemeenten de gehoopte actieve rol pakken bij de realisatie. Voor de komst van het GOB varieerde de financiering van de provincie tussen de 50% en 100%. In het GOB is in eerste instantie uitgegaan van 50% van de bekostiging voor het gemeentelijk (droge) deel van de EVZ. Dit percentage is tijdelijk verhoogd naar 75% als reactie op het achterblijven van gemeentelijke aanvragen.

Beheer NNB

Eén van de taken van de provincie voor het natuurbeheer in het NNB is het opstellen en vaststellen van het natuurbeheerplan. Het natuurbeheerplan met de bijbehorende kaarten wordt jaarlijks geactualiseerd. De provincie is tijdens BrUG flexibeler omgegaan met natuurambities en de begrenzing van de NNB ten behoeve van de inrichting en het beheer. In lijn met de doelstellingen uit BrUG wordt in verscheidene gebieden meer procesbeheer toegestaan in plaats van patroonbeheer. Bij procesgericht natuurbeheer laat men de natuur haar gang gaan na het creëren van specifieke condities. Onder patroonbeheer vallen beheerstechnieken die zich richten op het behoud en de ontwikkeling van een bepaalde toestand. Door de toegenomen focus op procesbeheer is er meer ruimte voor natuurlijke processen in het NNB, waarbij ontwikkeling en stimulering van natuurlijke en spontane processen plaatsvindt.

Niet voor alle NNB gronden is momenteel met de manifestpartners vastgelegd in de meerjaren afspraken wie het eindbeheer op zich zal nemen. Bij de verkoop van gronden in provinciaal beheer geldt het beginsel van gelijkberechtiging. Alle gegadigden hebben gelijke kansen wat betreft de doorlevering/verkoop van natuurgronden door overheden aan zogenoemde eindbeheerders. Hierdoor kan het eindbeheer ook in handen komen van particulieren en ondernemers, en valt het niet primair TBO's ten deel.

4.6 Pijler 1 in de praktijk

Tijdige realisatie in het gedrang

De realisatie van het Natuurnetwerk vormt in de optiek van de gesprekspartners het zwaartepunt van het provinciale beleid. Over de ambitie van de provincie om, ondanks de forse bezuinigen vanuit het rijk, toch de doelstelling te formuleren om het natuurwerk in zijn geheel te realiseren, wordt met veel lof en waardering gesproken. Er is veel draagvlak voor de realisatie van het NNB onder de partners van de provincie. Het belang van een robuust natuurnetwerk voor de biodiversiteit in Brabant wordt breed onderschreven.

Op dit moment is ongeveer de helft van het beoogde aantal hectare gerealiseerd en aan het NNB toegevoegd. Onder realisatie verstaan we hier dat de nieuwe natuur is ingericht, de eindbeheerder hoeft nog niet altijd het beheer over genomen te hebben. Of de provincie ook daadwerkelijk op de helft van de opgave is wordt door gesprekspartners betwijfeld. De uitdrukking 'het laaghangende fruit is geplukt' komt veelvuldig terug. De 'gemakkelijke' hectare die de provincie kon realiseren door de reeds eerder verworven gronden in te richten of door relatief eenvoudige grondverwerving of zelfrealisatie, zijn voor een groot deel in het Natuurnetwerk opgenomen. De restopgave betreft overwegend moeilijker te verwerven hectare. Dit zijn hectare waar grondeigenaren weinig belangstelling tonen voor het verkopen van hun grond of via zelfrealisatie natuur te ontwikkelen. De haalbaarheid van de tijdige realisatie van het NNB in 2027 wordt door gesprekspartners veelal betwist. Het realisatietempo wordt op dit moment over het algemeen te laag ingeschat om de doelstelling van 2027 te halen. De beschikbaarheid van gronden wordt hierbij ervaren als het hete hangijzer; de haalbaarheid van de ambitie staat of valt bij de grondbeschikbaarheid.

Geconsolideerde samenwerking met manifestpartners

De provincie werkt met een verscheidenheid aan partijen samen ten behoeve van het realiseren van het NNB. De samenwerking met manifestpartners wordt door de provinciale partners als geconsolideerd en stevig ervaren. Binnen deze samenwerking bundelen de partners gelden, grond en menskracht ten behoeve van de realisatie van het NNB. Waar bij de start van BrUG alle partijen nog zoekende waren naar hun rol zijn de verhoudingen reeds uitgekristalliseerd en is het schip op stoom gekomen. De afgelopen jaren zijn flinke stappen gezet bij de realisatie van het NNB, waaraan de intensieve samenwerkingsverbanden met manifestpartners in belangrijke mate heeft bijgedragen. De manifestpartners dragen gezamenlijk €160 miljoen bij aan de realisatie van het NNB tot en met 2027.

Zes manifestpartners leveren een belangrijke bijdrage aan de realisatie van het NNB door als gebiedstrekker te fungeren. Met het aannemen van deze rol hebben de drie Brabantse waterschappen, Brabants Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten een sterke impuls gegeven aan de realisatie van het NNB. Als gebiedstrekker hebben de manifestpartners de verantwoordelijkheid op zich genomen om middelen en menskracht in te zetten voor het op gang brengen van gebiedsprocessen om nieuwe natuur te realiseren. De manifestpartners in kwestie hebben aangegeven voor welke delen van het NNB zij de verantwoordelijkheid willen dragen voor zowel de initiatiefneming voor grondverwerving als de inrichting voor natuur.

De rol van gebiedstrekker is een belangrijke, maar complexe rol, waarvan de zwaarte door verscheidene trekkers verschillend wordt ervaren. Waar sommige trekkers deze rol natuurlijk op zich nemen, vergt het voor andere trekkers meer moeite, doordat de middelen, menskracht maar ook de benodigde ecologische, hydrologische of gebiedskennis beperkt zijn. Verschillende trekkers geven aan meer behoefte te hebben aan ondersteuning van de provincie, waarbij vooral gehoopt wordt op een sterkere regisserende rol van de provincie in complexere gebieden.

Naast de manifestpartners werkt de provincie nauw samen met andere partijen, die een bijdragen leveren aan het NNB, waaronder particulieren, ondernemers en gemeenten. Deze partners dragen in beperktere, maar substantiële

mate bij aan de realisatie van het NNB en de samenwerkingsverbanden zijn in mindere mate geïnstitutionaliseerd dan de samenwerking met de manifestpartners.

De provinciale sturingsstrategie in transitie

De provinciale rol is gedurende de looptijd van BrUG geëvolueerd van een primair responsieve en netwerkende rol, naar een rol waarbij ook presterende elementen nadrukkelijk aanwezig zijn (NSOB). Initieel koos de provincie voor een responsieve rol, in lijn met de geambieerde uitnodigende rol zoals geformuleerd in BrUG. De focus op zelfrealisatie en vrijwilligheid werd gemaakt vanuit de visie dat zelfrealisatie kansen biedt voor de versterking van de verbinding tussen natuur en economie en het creëren van een sterkere maatschappelijke betrokkenheid (Pijler 4).

Echter leverde de responsieve provinciale houding in de praktijk beperkte beweging op. Zo bleek de inzet van particuliere grondeigenaren en agrariërs om over te gaan tot zelfrealisatie beperkt. Onder andere een lage grondmobiliteit en de veelal gelimiteerde kapitaalkracht van externe partijen leidde ertoe dat het aantal initiatieven beperkt bleven. Hoewel de provincie initieel vanuit een responsieve rol de voorkeur gaf aan zelfrealisatie, heeft de geringe belangstelling hiervoor geleid tot een actievere benadering van grondeigenaren. Ook de belangstelling voor het concept ONNB valt in de praktijk tegen en blijft veelal beperkt tot biologische en verbreden landbouwbedrijven (Kuindersma et al. 2020).

De veranderende rol van de provincie kan geïllustreerd worden aan de hand van de werkwijze van het GOB. Ten tijde van de instelling van het GOB had de organisatie een uitsluitend faciliterende rol aanzien van initiatieven vanuit de samenleving. Het GOB functioneerde daarmee hoofdzakelijk als subsidieloket en hanteerde een uitnodigende maar relatief passieve houding ten opzichte van grondeigenaren. Toen, onder meer uit de tussentijdse evaluatie van de BrUG (Potnam et al. 2017) bleek dat dit onvoldoende gerealiseerde hectare natuur opleverde, is de uitvoeringsstrategie van het GOB uitgebreid. In navolging van de tussentijdse evaluatie is enerzijds het GOB sterker in gaan zetten op het aankopen van ruilgronden en anderzijds is er gekozen voor een actievere benadering van grondeigenaren door middel van keukentafelgesprekken. Deze gesprekken zorgden mede voor een stijging van de zelfrealisatie onder agrariërs en ander particuliere grondeigenaren. Een actievere benadering wordt dan ook door gesprekspartners ervaren als een succesvolle aanpak voor het versnellen van de realisatie van het NNB. Echter geven de gesprekspartners aan dat de bijdrage door zelfrealisatie alsnog achterblijft bij de beoogde resultaten, doordat de bereidwilligheid van grondeigenaren beperkt is.

De effectiviteit van het GOB als sturingsinstrument wordt gedurende de looptijd van deze evaluatie ook getoetst in de fondsevaluatie waarbij de vier Brabantse investeringsfondsen geanalyseerd worden. We hebben op verschillende momenten gedurende de evaluatie contact gehad met de onderzoekers achter de fondsevaluatie waarbij de onderzoeksresultaten op hoofdlijnen over en weer getoetst werden. Deze bleken overeen te komen met als gemene deler dat het GOB geëvalueerd wordt als een zeer effectief sturingselement. In het onderstaande kader worden de hoofdconclusies uit de fondsevaluatie toegelicht.

Evaluatie Groen Ontwikkelfonds Brabant 2017 – 2020

Gelijktijdig met deze evaluatie vond de evaluatie plaats van het GOB als onderdeel van de Noord-Brabantse fondsevaluatie 2017- 2020. Deze evaluatie concentreert zich op de vraag; 'Wat is de voortgang, werkwijze, effectiviteit en efficiency van de vier Brabantse investeringsfondsen en wat is hun bijdrage aan het behalen van de beleidsdoelstellingen in Noord-Brabant?' De conclusies die in deze evaluatie van het BrUG getrokken worden ten aanzien van het GOB zijn in lijn met de conclusies uit de fondsevaluatie. Het GOB wordt geëvalueerd als een onmisbare schakel die samen met andere beleidsvelden en partners werkt aan de realisatie van het NNB. Bos, van Lieshout en Potman (2021) concluderen dat "het GOB bijdraagt aan de realisatie van het NNB, de realisatie van nieuwe natuur en andere aan natuur verwante opgaven en het in stand houden van de biodiversiteit." Dit gebeurt door financiering, de werving van (ruil)gronden, de ondersteuning van initiatiefnemers en het regisseren van de samenwerking in de uitvoering tussen diverse stakeholders.

Relevante conclusies met betrekking tot het GOB worden hieronder uitgelicht:

- Ten aanzien van de effectiviteit wordt geconcludeerd dat op het vlak van het NNB de hectare gerealiseerd zijn conform de doelstelling. De resterende opgave vormt echter naar verwachting een relatief grotere uitdaging. Het zogenoemde 'laaghangend fruit' is geplukt en de nog te verkrijgen gronden vormen complexere cases. Met betrekking tot de inrichting van het Rijksdeel van het NNB en de EVZ's is extra inzet nodig om de beoogde doelen te behalen.
- Het GOB is op afstand geplaatst van de provincie wat er voor gezorgd heeft dat wat betreft subsidieregelingen, het GOB niet hoeft te handelen volgens de provinciale procedures en werkwijzen. Geconcludeerd wordt dat daardoor de uitvoeringsorganisatie flexibeler en sneller kan opereren.
- Gesteld wordt dat de maatschappelijke behoefte die het GOB vervult de afgelopen jaren is toegenomen. Het maatschappelijke belang van natuur als onderdeel van de directe leefomgeving is gegroeid en het thema natuur staat hoger op de agenda.
- Het GOB wordt geduid als een 'lerende organisatie', die de ruimte heeft om aanpassingen in de kaders door te voeren op basis van feedback uit de uitvoeringspraktijk. Dit komt de effectiviteit van de organisatie ten goede.

Grondverwerving: inzet wettelijke schadeloosstelling/onteigening

De beschikbaarheid van gronden vormt de crux bij het realiseren van het NNB. Bij grondverwerving staat het dilemma van vrijwillige grondverwerving versus de inzet van volledige schadeloosstelling en onteigening centraal. Om de doelstelling van 2027 te kunnen realiseren wordt door gesprekspartners aangegeven dat de inzet van dwingend instrumentarium onvermijdelijk is. Op dit moment is de provincie zeer terughoudend met het inzetten van dwingende instrumenten om het Natuurnetwerk te realiseren. Alleen met betrekking tot de percelen binnen het PAS gebied kan de provincie, als er geen mogelijkheid blijkt om tot een passende oplossing te komen met de grondeigenaar, een onteigeningsprocedure in gang zetten. Het overgrote deel van de gesprekspartners ziet onteigening als noodzakelijk als ervoor gekozen wordt om vast te houden aan de doelstelling van een tijdige afronding van het NNB in 2027. In veel gebieden blijft het lastig om de gehele opgave te realiseren op basis van vrijwillige grondverwerving en zelfrealisatie. De bereidwilligheid van grondeigenaren om mee te werken blijft een heikel punt. Gesprekspartners geven aan dat enkele grondeigenaren die niet mee willen werken in bepaalde gebieden voorkomen de realisatie van grotere delen van het NNB doordat verschillende (hydrologische) maatregelen hierdoor niet getroffen kunnen worden.

Vrijwilligheid vormt de kern van de provinciale aanpak, waarbij zelfrealisatie gezien wordt als een groot goed. Echter blijft beweging op dit vlak achter bij de beoogde doelstellingen. Om internationaal concurrerend te kunnen blijven

voelen agrariërs zich noodzaakt tot intensivering en schaalvergroting. Om achterblijvende marges te verbeteren zijn er investeringen gemaakt die nog niet terugverdiend zijn. Deze ontwikkeling schuurt met het provinciale beleid dat insteekt op extensievere productiemethode en investeringen in het NNB. De financiële ruimte om de omslag te maken naar extensieve, natuurinclusieve landbouw is daardoor veelal te beperkt. Dit vormt dan ook een belangrijke oorzaak waarom de uitnodigende aanpak van de provincie onvoldoende agrariërs in beweging brengt. Eigendom is een fundamenteel recht, en het inzetten van onteigeningsprocedure vormt een beladen instrument. Echter kan de inzet van dwingender instrumentarium agrarische grondeigenaren ook perspectief bieden omdat de bijkomende volledige schadeloosstelling hen financieel in staat stelt elders opnieuw te beginnen of te stoppen met hun bedrijf.

Gesprekspartners geven aan dat het bieden van perspectief voor agrariërs van groot belang is. De behoefte aan een duidelijke stip op de horizon is groot. Provinciale partners die in direct contact staan met agrariërs onderstrepen allen het belang van het verschaffen van duidelijke handelingsperspectieven. Onduidelijkheden omtrent bestemmingsplannen en potentiële functies van specifieke gronden genereren onzekerheid en verwarring. Deze onduidelijkheden vormen een rem op het succesvol verloop van gebiedsprocessen. Gesprekspartners hebben behoefte aan een duidelijke provinciale lijn, waar concrete handelsperspectieven uit voortvloeien voor de agrariërs. Het actief ondersteunen van agrariërs bij het maken van de afweging tussen de verschillende handelingsperspectieven is van belang.

Samenhang met andere opgaven

De complexiteit van het realiseren van het NNB hangt nauw samen met het integrale oplossingsperspectief dat deze opgave in toenemende mate vraagt. Deze integraliteit is tweeledig: enerzijds dient de opgave van de realisatie van het NNB integraal bekeken te worden vanuit de samenhangende beleidskaders. Anderzijds dient integraliteit ook geborgd te worden in het ruimtelijke ordeningsperspectief op het NNB en de overgangszones. Hierbij wordt bij de realisatie van NNB niet primair gekeken naar de inrichting van de gronden binnen, maar ook buiten het NNB.

Onder gesprekspartners klinkt de roep voor een integraal perspectief op de realisatie van natuur waarbij de samenwerking met andere beleidsterreinen centraal staat. De kwaliteit van de natuur in het NNB is afhankelijk van een veelheid aan factoren, zoals de stikstofbelasting, de verdroging en de klimaatverandering. Al deze factoren zijn van invloed op de natuurkwaliteit van het NNB, en dienen voor een effectieve aanpak meegenomen te worden bij de realisatie en inrichting van NNB-gronden. Om natuurdoelstellingen te realiseren, zullen aan andere beleidsopgaven zoals landbouw, water, stikstof en hydrologie concrete randvoorwaarden moeten worden verbonden en worden vertaald naar eenduidige beleidskaders.

De roep om een sterker integraal perspectief heeft echter niet alleen betrekking op de integratie van beleidskaders. Gesprekspartners roepen op om bij de realisatie van het NNB de focus niet primair te leggen op de inrichting en het beheer van NNB gronden, maar ook de kwaliteit van omliggende gebieden in acht te nemen. De kwaliteit van de natuur binnen het NNB gebied hangt sterk samen met de kwaliteit van overgangszones. Kwalitatief hoogwaardige natuur kan niet gerealiseerd worden in een vacuüm en een bredere blik, waarbij ook de kwaliteit van de overgangszones van het NNB meegenomen wordt, is van belang. Een integraal perspectief op de functies van de NNB gronden en de overgangszones is daarmee essentieel.

4.7 Conclusie

De provincie heeft gedurende de looptijd van BrUG grote stappen gezet ten behoeve van de realisatie van het NNB, maar een intensivering en versnelling zijn noodzakelijk. De uitnodigende, responsieve houding van de provincie heeft geleid tot sterke samenwerkingsverbanden met haar manifestpartners. De realisatie van het NNB wordt vormgegeven in een intensief samenwerkingsproces waarvan het GOB, de manifestpartners en de provincie de kern vormen. De realisatiegraad loopt desondanks achter op de planning en de volledige realisatie van het NNB voor de

afgesproken doelstelling van 2027 wordt zeer lastig. De grondverwerving van de resterende hectare wordt een complexe opgave waarvoor intensivering én versnelling noodzakelijk zijn. De provincie kan de kans op het halen van de afgesproken uitbreiding van het Natuurnetwerk in 2027 vergroten door grondeigenaren door de mogelijkheden voor dwingend instrumentarium uit te breiden.

Integraliteit

Daarnaast kan het sterken borgen van integraliteit de realisatie van het NNB versnellen. Integraliteit is het kernwoord voor het versterken van de provinciale aanpak en de samenwerking met haar partners. Momenteel is de huidige samenhang tussen het natuur-, klimaat-, en landbouwbeleid beperkt wat leidt tot suboptimale effectiviteit en efficiëntie. Het provinciale beleid is georganiseerd in aparte kaders die niet optimaal op elkaar zijn afgestemd. Vooral op het gebied van de beleidskaders landbouw en water en bodem (klimaat) liggen veel kansen voor het versterken van het provinciale beleid. Het zoeken naar de verbinding van het natuurbeleid met nieuwe opgaven die raken aan natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw en kringlooplandbouw, klimaat, maar ook infrastructurele projecten en woningbouw kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het provinciale beleid versterken. Door deze opgave gezamenlijk op te pakken kunnen natuurdoelstellingen in de basis geïntegreerd worden bij andere ontwikkelingen die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.

Er is veel samenhang mogelijk tussen klimaat- en natuurbeleid bij een goede locatiekeuze, inrichting en uitvoering (PBL, 2020). Natuurdoelen en maatregelen voor het bestrijden van de effecten van klimaatverandering liggen in elkaars verlengde. Zo draagt bijvoorbeeld het herstel van natuurlijke beeklopen bij aan de beperking van de wateroverlast door klimaatverandering. Echter kunnen maatregelen ten behoeve van natuurdoelen en het mitigeren van klimaatveranderingsproblematiek strijdig zijn. Zo kan het kappen van bossen in het NNB nodig zijn voor het voortbestaan van bepaalde soorten die open leefgebieden nodig hebben, maar strijdig zijn met de klimaatdoelstellingen. Het maken van een bewuste afweging van verschillende doelen en het integreren van natuur- en klimaatdoelstellingen kan leiden tot de verzilvering van het doelbereik.

Vooralsnog zijn de voorgestelde maatregelen uit het Klimaatakkoord en het beleid omtrent het NNB vrijwel alleen gericht op het realiseren van eigen doelen binnen eigen trajecten. Als de overeenstemming tussen maatregelen uit het Klimaatakkoord en het natuurbeleid gezocht wordt, kan dit bijdragen aan de realisatie van het een robuust NNB en het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Wat betreft het landbouwbeleid, zit er momenteel een grote discrepantie tussen de verschillende doelstellingen. Waar de verantwoordelijkheden van het landbouwbeleid grotendeels liggen bij het Rijk en de EU ligt deze voor natuurdoelstellingen primair bij de provincie. Het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) is leidend voor het nationale landbouwbeleid waarbij gelden vooral ingezet worden voor inkomenssteun wat schaalvergroting, intensivering en specialisering in de hand werkt. Dit zijn ontwikkelingen die de bijl leggen aan de wortel van de natuurdoelen uit het provinciale natuurbeleid. Echter neemt de druk op de landbouw, onder meer door de stikstofproblematiek, toe om een beweging richting duurzaamheid in te zetten. Met name natuur inclusieve landbouw, waarbij gezocht wordt naar wijzen waarop landbouw en natuur in synergie kunnen functioneren, is een vorm van duurzame landbouw die veel weerklank krijgt. De omschakeling naar kringlooplandbouw kan de provincie aangrijpen voor het verbinden van de beleidskaders.

Door de integratie met het stikstof-, klimaat-, landbouw- en woningbeleid met de natuurdoelstellingen, kan de doelmatig en doeltreffendheid van het natuurbeleid vergroot worden. De gerealiseerde samenhang tussen de domeinen Water en Natuur vormt een voorbeeld binnen de provincie waarbij integrale verankering succesvol heeft plaatsgevonden. Het organiseren van deze samenhang is een complexe opgave, maar het opzoeken van integraliteit tussen verkokerde beleidskaders kan in een versnelling en intensivering resulteren van de realisatiegraad van het NNB. (PBL, 2020).

Gebiedsgerichte aanpak

De beweging die de provincie reeds ingezet heeft richting de gebiedsgerichte aanpak (GGA) sluit aan bij de benodigde integratie van beleidskaders. Een GGA waarbij verschillende drukfactoren zoals verdroging, versnippering en het verlagen van de stikstofuitstoot samenkomen vormt daarvoor de basis. Meerdere vraagstukken worden hierbij door de provincie opgepakt in een intensieve samenwerking met waterschappen, terreinbeheerders, gemeenten, inwoners, agrariërs en andere betrokkenen. Veelvuldige afstemming tussen verschillende beleidskaders en stakeholders is van groot belang om recht te kunnen doen aan de complexiteit van de individuele gebieden. Elk gebied wordt gekenmerkt door een specifieke dynamiek die samenhangt met de grootte van de opgave, de betrokken grondeigenaren en de veelheid van belangen op het gebied van water, landbouw, energie, klimaat, recreatie en ontwikkelingen. Door bij de start van een GGA heldere afspraken te maken over de rollen en de verantwoordelijkheden van de betrokken partners, de werkwijzen, de beschikbare middelen en de omgang met risico's kan de uitvoering van de gebiedsprocessen geoptimaliseerd worden.

5. Pijler 2: Biodiversiteit Brabant Breed

5.1 Inleiding

Het doel om de afname van de biodiversiteit te stoppen staat centraal in de tweede pijler van de BrUG. Het beschermen van biodiversiteit is belangrijk vanwege de intrinsieke waarde van natuur, maar ook vanwege de diensten en goederen die de natuur levert voor maatschappij en economie (CLO, 2019). Biodiversiteit heeft betrekking op de verschillende soorten planten en dieren en de leefgemeenschappen die zij vormen. In de afgelopen eeuw is de biodiversiteit in Nederland sterk achteruitgegaan door het verdwijnen van soorten en hun leefgebieden. De provincie Noord-Brabant vormt hierin geen uitzondering. De afname van de biodiversiteit houdt onder meer verband met de veranderingen in landgebruik en vervuiling als gevolg van een groeiende bevolking, verstedelijking, industrialisatie en intensivering van landbouw en visserij (PBL, 2021). Met de tweede pijler heeft de provincie als ambitie om de afname van de biodiversiteit te stoppen, zodat alle bedreigde dieren en planten weer een geschikte leefomgeving in de provincie hebben. Volgens de BrUG moeten de ecosystemen in Brabant zo compleet mogelijk worden gemaakt voor het behouden en verbeteren van de variatie in organisme en hun leefgemeenschappen. De doelstelling van pijler 1, de realisatie van het NNB vormt een belangrijk middel om de biodiversiteitsdoelstelling te behalen, omdat een krachtig netwerk van natuurgebieden flora en fauna een leefgebied verschaft.

In dit hoofdstuk worden de resultaten en effecten van de provinciale sturing ten aanzien van de tweede pijler van de BrUG geanalyseerd. Geanalyseerd wordt in hoeverre de beoogde doelstellingen gerealiseerd zijn en in welke mate deze resultaten een uitwerking vormen van het provinciale beleid.

5.2 Doelstelling

De internationale kaders voor het Nederlandse natuurbeleid worden gevormd door: het Biodiversiteitsverdrag (1992), de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (1979 & 1992) en de Kaderrichtlijn Water (2000). De doelen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn een concrete uitwerking van de ambitie om de biodiversiteit te verbeteren. VHR betreft doelen voor een aantal soorten en leefgebieden. De KRW formuleert doelen ten aanzien van de (aquatische) biodiversiteit. Deze kaders zijn verankerd in de Wet natuurbescherming en responderende verplichtingen en voor wat betreft stikstof per juli 2021 ook in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. In het Natuurpact staan de afspraken over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid op het land. Vanaf 2021 zijn er aanvullende afspraken gemaakt voor versnelling en intensivering van het herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze zijn vastgelegd in het landelijk Uitvoeringsprogramma Natuur 2021-2030. De provinciale doelstellingen op het gebied van biodiversiteit zijn in lijn met de bovenstaande wetgeving en kunnen onderverdeeld worden in vier ambities:

1. Behoud en herstel biodiversiteit
2. De ecosystemen in Brabant zijn zo compleet mogelijk
3. Gemeenten, bedrijfsleven, agrarische natuurverenigingen en burgers voelen zich verbonden met biodiversiteit, dragen dit uit en investeren in biodiversiteit
4. De randvoorwaarden voor het bodem- en watersysteem in de leefgebieden worden geborgd.

De pijler biodiversiteit is complex om te beoordelen vanwege de breedte van de ambities, maar ook vanwege de weinig concrete beschrijving van de doelstelling en de ambities. Dit heeft onder andere te maken met de definitie van biodiversiteit. Wat wordt precies verstaan onder biodiversiteit en de beperkte meetbaarheid van de ontwikkeling van de biodiversiteit. Het PBL geeft aan dat het bij biodiversiteit gaat om het behouden en verbeteren van de variatie in organismen en de levensgemeenschappen die ze vormen (Folkert & Boonstra, 2017). Hoewel er onduidelijkheid

is over de exacte invulling van het begrip biodiversiteit, ligt het voor de hand om bij de evaluatie gebruik te maken van de bestaande monitoringsgegevens over soorten. Daarbij wordt in deze evaluatie gefocust op de soorten die vanuit de wetgeving en/of vanuit het beleidsperspectief extra relevant zijn. Enerzijds gaat het hierbij om de, via de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming beschermde soorten, en anderzijds gaat het om dier- en plantensoorten die karakteristiek zijn voor het biotoop waarin ze leven en die staan voor andere soorten die in hetzelfde biotoop voorkomen.

5.3 Instrumenten en werkwijze

De provincie Noord-Brabant zet zes verschillende instrumenten in die een bijdrage leveren aan de pijler Biodiversiteit Brabant-breed:

1. Vergunningverlening en handhaving natuurwetgeving
2. Uitvoeringsprogramma biodiversiteit en leefgebieden
3. begrenzing en beheer NNB (Subsidiestelsel Natuur en Landschap, natuurbeheerplan)
4. Natura 2000, waaronder stikstofaanpak
5. Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)
6. Subsidieregeling Groen Blauw Stimuleringskader (STIKA) en de Stimuleringsregeling Landschap Noord-Brabant (STILA)

Het ANLb en STIKA/STILA dragen bij aan het herstel van biodiversiteit, maar ook aan de versterking van het landschap. Deze instrumenten worden daarom voor wat betreft landschap in het volgende hoofdstuk besproken. Daarnaast vervult ook het NNB een belangrijke schakel in het behoud en de versterking van de biodiversiteit in de provincie, de adressering hiervan heeft in het voorgaande hoofdstuk plaatsgevonden.

Vergunningverlening en handhaving

De provincie heeft als bevoegd gezag voor de landelijke natuurwetgeving de beschikking over instrumenten die van invloed zijn op de bescherming van beschermde soorten en natuurgebieden. De provincie is verantwoordelijk voor het verlenen van ontheffingen en vergunningen voor activiteiten die van invloed zijn op respectievelijk beschermde soorten en beschermde natuurgebieden. Het gaat hierbij om activiteiten die een negatief effect hebben of kunnen hebben op beschermde soorten, beschermde houtopstanden en beschermde Natura 2000-gebieden. De rol van de provincie is tijdens de looptijd van de BrUG belangrijker geworden als gevolg van de decentralisatie. Tijdens de start van de periode van de BrUG in 2012 lag deze rol nog gedeeltelijk bij het Rijk. Zo was de RVO onder de Flora- en faunawet nog de instantie die verantwoordelijk was voor de ontheffingsverlening. De provincie heeft de uitvoering van de wetgeving ondergebracht bij de Omgevingsdienst Brabant Noord.

Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en leefgebieden

Voor het bevorderen van de biodiversiteit heeft de provincie het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden opgesteld. Dit Uitvoeringsprogramma is gericht op het behouden, herstellen en realiseren van leefgebieden voor kwetsbare en bedreigde soorten. Het idee is dat de bedreigde soorten, maar ook andere soorten die in het leefgebied voorkomen, zullen profiteren van maatregelen die worden genomen in de leefgebieden. (Water)systeemherstel vormt hierbij de basis (Ten Holt et al., 2016). Deze leefgebiedenbenadering is opgenomen in de BrUG en wordt nader beschreven in het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden dat in oktober 2013 in werking is getreden. Het programma omvat onder anderen een subsidieregeling en een kaart met concrete maatregelen. Dit Uitvoeringsprogramma is vanwege de directe link met de bescherming en stimulering van de biodiversiteit één van de belangrijkste instrumenten van de provincie om te komen tot behoud en versterking van de biodiversiteit Brabant-breed.

Het Natuurbeheerplan

Het Natuurbeheerplan (NBP) is een uitvoeringsprogramma voor het provinciale natuurbeleid. Het NBP is verankerd in het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) en bevat een beheertypenkaart en een ambitiekaart. Op de beheertypenkaart staat de actuele natuursituatie voor het (agrarisch) natuurbeheer. Deze kaart is de basis voor beheersubsidies. De ambitiekaart beschrijft de provinciale ambities voor de natuur. In het NBP beschrijft de provincie de gebieden waar beheerders subsidie kunnen krijgen voor het beheer en de ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen. Het natuurbeheerplan komt tot stand in een interactief proces met provinciale partners en bevat de vertaling van de internationale verplichtingen op het gebied van natuur die voortvloeien waaronder de KRW en VHR richtlijnen. Provincies kunnen aan de internationale natuurdoelen zelf andere natuur- en maatschappelijke doelen toevoegen. Dit maakt dat het NBP een relevant sturingsmechanisme vormt voor de provincie ten aanzien van de biodiversiteitsdoelstellingen in het NNB.

Natura 2000-gebieden

De Natura 2000-gebieden vormen een belangrijk onderdeel van het NNB. Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden en vormt de kern van het Europese beleid voor het behoud en het herstel van biodiversiteit. Nederland heeft ruim 160 Natura 2000-gebieden die samen een oppervlakte hebben van ruim 1,1 miljoen ha. In de provincie Noord-Brabant liggen (delen van) 21 Natura 2000-gebieden die aangewezen zijn onder de VHR-richtlijn. De Natura 2000-gebieden zijn aangewezen als beschermingszones voor soorten en habitats die op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn zijn beschermd. De Natura 2000-gebieden behoren daarmee tot de belangrijkste natuurgebieden van Nederland en vervullen daarmee een belangrijke rol in het behoud van de biodiversiteit.

Vanaf 2013 wordt er ook gewerkt aan het herstel van Natura 2000 -gebieden, door het uitvoeren van Natura 2000-beheerplannen en Natura 2000-uitvoeringsovereenkomsten. De Natura 2000-herstelmaatregelen zijn in de eerste beheerplanperiode van 6 jaar met name gericht op het behoud van kwetsbare habitats en soorten en in de tweede en derde beheerplanperiode op het versterken en uitbreiden. De herstelmaatregelen bestaan uit o.a. onderzoeken, cyclische beheermaatregelen (zoals plaggen en begrazen) en hydrologische maatregelen. De voortgang en effecten worden op verschillende manieren gemonitord, onder andere met jaarlijkse veldbezoeken en jaarlijkse landelijke voortgangsrapportage herstelmaatregelen.

Aanpak stikstofdepositie

Verzuring en vermesting door stikstofdepositie vormt één van de belangrijkste knelpunten in Natura 2000-gebieden. Daarom heeft de aanpak van stikstofdepositie een belangrijke plek gekregen in het natuurbeleid. Noord-Brabant kent momenteel 17.000 hectare natuur die als stikstofgevoelig is aangemerkt, binnen 14 Natura 2000-gebieden. De aanpak van de stikstofproblematiek in de Natura 2000-gebieden is gedurende de looptijd van de BrUG meermaals gewijzigd. Tussen 2015 en 2019 werd landelijk de aanpak van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) gevolgd. Daarbij werd extra ingezet op het tijdig realiseren van de Natura 2000/PAS-herstelmaatregelen gericht op het behoud en versterking van kwetsbare habitats en soorten in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (14 van de 21). Na de vernietiging van het PAS door de Raad van State op 29 mei 2019 is de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen vanuit het PAS wel doorgezet. Met de nieuwe Wet stikstofvermindering en natuurverbetering die in 2021 in werking is getreden wordt zelfs ingezet op versnelling en intensivering van het herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In het kader van de nieuwe aanpak stikstof wordt vanuit het Rijk voor de periode 2021 – 2030 ook extra geld beschikbaar gesteld voor de versnelling en intensivering van het herstel van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze maatregelen zijn noodzakelijk voor het behoud, het herstel en het voorkomen van verdere achteruitgang van de natuur in Natura 2000-gebieden. Deze ontwikkelingen hebben na vaststelling van BrUG plaatsgevonden, maar zijn vanwege de impact wel heel belangrijk geweest voor de uitvoering van BrUG.

In de beleidsevaluatie van het PAS (Oostdijk et al., 2020) is de ontwikkeling van de stikstofemissie onder het PAS beschreven. Op basis van deze evaluatie wordt hier ingegaan op de ontwikkelingen die zich tijdens de looptijd van BrUG hebben voorgedaan. Na inwerkingtreding van het PAS in 2015 nam de ammoniakemissie tot 2017 toe van in totaal 128,0 kiloton naar 129,5 kiloton, om in 2018 weer te dalen met 1,9 kiloton ten opzichte van 2017. De landbouw is verantwoordelijk voor een zeer groot deel van de ammoniakemissies, waarbij het aandeel van de landbouw varieerde van circa 85,9% tot 86,6%. De emissies van NOx is sinds inwerkingtreding van het PAS wel afgenomen. De totale NOx-emissies zijn sinds 2015 afgenomen van 364,4 miljoen kg NOx in 2015 naar respectievelijk 339,4 en 333,8 miljoen kg NOx in 2017 en 2018. Dit betekent dat de geregistreerde emissies ten opzichte van 2015 waren afgenomen met respectievelijk circa 6,8% en 8,4%. De afname in NOx-emissies was niet genoeg om de toename van de ammoniakemissies te compenseren (Oostdijk et al., 2020)..

Door Oostdijk et al. (2020) is vanwege het hoge aandeel van de agrarische sector in meer detail gekeken naar de ontwikkeling van de ammoniakemissies in de landbouw. De ontwikkeling van de ammoniakemissie onder het PAS is afgezet tegen de gemiddelde emissie in de periode 2012-2014. Dit betekent dat de ontwikkeling van de emissies is afgezet tegen de periode direct na de inwerkingtreding van de BrUG. Uit de beschikbare gegevens ten tijde van de beleidsevaluatie van het PAS blijkt dat de ammoniakemissie sinds de inwerkingtreding van het PAS is toegenomen van 107,6 miljoen kg ammoniak (NH₃) in 2012-2014 tot 112,5 miljoen kg NH₃ in 2016-2018. Ondanks de bronmaatregelen van het PAS, die erop waren gericht om de ammoniakemissies in de landbouw te laten afnemen, heeft het PAS niet geleid tot een afname van de ammoniakemissie. De stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden is om die reden onverminderd hoog, ook al is de stikstofdepositie na 1990 en voor inwerkingtreding van de BrUG en het PAS wel duidelijk afgenomen.

Bovenop de landelijke bronmaatregelen heeft de provincie Noord-Brabant (en Limburg) nog extra bronmaatregelen doorgevoerd. Oostdijk et al. (2020) geven op basis van een studie van Ullenbroeck & Albers (2016) aan dat de vergunde emissies tussen 2010 en 2016 zijn afgenomen. Uit het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN) en het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) blijkt echter dat deze daling in de praktijk niet is terug te zien in de ammoniakbelasting van de Natura 2000-gebieden. Dit is hetzelfde als het landelijke beeld, waar de bronmaatregelen eveneens niet hebben gezorgd voor een emissiedaling, maar voor een stijging. Het resultaat van het provinciaal stikstofbeleid 'op papier' is dus niet terug te zien in de praktijk (Oostdijk et al., 2020).

Naar aanleiding van deze resultaten heeft de provincie Noord-Brabant een aantal aanvullende maatregelen uitgewerkt die zijn gewijzigd in de Verordening Natuurbescherming Noord-Brabant (inmiddels opgenomen in de Interim omgevingsverordening) (Oostdijk et al. 2020):

- Uiterlijk 1 januari 2024 moeten verouderde stallen (stalsysteem 15 of 20 jaar of ouder) voldoen aan de emissiereducerende eisen in bijlage 2 van de Verordening.
- Interne saldering binnen een bedrijf wordt losgelaten. Dit betekent dat op stalniveau voldaan moet worden aan de Verordening natuurbescherming in plaats van op bedrijfsniveau.
- De emissiereducerende eisen in bijlage 2 van de Verordening worden aangescherpt.
- De resultaten van deze recente wijzigingen zijn op dit moment nog niet goed in beeld te brengen. Hierdoor kan geen uitspraak worden gedaan over de meest recente jaren.

Met de gebiedsgerichte aanpak stikstof werkt provincie samen met haar partners aan het verbeteren van de condities in de zone direct rondom de 14 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Brabant. Dit is essentieel omdat verzuring in de randzones veel invloed heeft op het natuurgebied zelf.

ANLb

Het subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer zorgt sinds de invoering per 1 januari 2016 voor beheersubsidie voor het agrarisch gebied. De subsidie moet onder andere bijdragen aan het behoud en het stimuleren van biodiversiteit in het agrarisch gebied, maar ook aan het beheer van landschapselementen (zie pijler

3). De rijksoverheid is systeemverantwoordelijke onder het ANLb, maar de provincie is verantwoordelijk voor het opstellen van de kaders en de RVO is verantwoordelijk voor de uitkering van de subsidies. Het ANLb wordt uitgevoerd door agrariërs en gecoördineerd door de agrarische collectieven. Individuele agrariërs kunnen subsidie aanvragen via één van de vier agrarische collectieven die actief zijn in Brabant. Een leefgebiedenbenadering vormt de kern van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Hierbij staat het creëren en in stand houden van een leefgebied voor een soort of soortgroep centraal. Daarbij worden 4 leefgebieden onderscheiden, namelijk open grasland, open akkerland, droge dooradering en natte dooradering. Het in 2016 ingevoerde ANLb richt zich in belangrijke mate op doelsoorten van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, waarvoor Nederland zorg moet dragen voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Het ANLb draagt daarmee bij aan de biodiversiteitsdoelstelling van pijler 2, waarbij het ANLb belangrijk voor de biodiversiteit buiten de natuurgebieden in tegenstelling tot bijvoorbeeld het beleid en beheer van het NNB en Natura 2000.

STIKA en STILA

De Subsidieregeling Groen Blauw Stimuleringskader (STIKA) was een provinciale subsidieregeling waarmee ondersteuning werd geboden aan de groene en blauwe dooradering in Noord-Brabant. De subsidieregeling ondersteunt de aanleg en het beheer van natuur en landschapselementen op het land en in en langs het water. De stimuleringsregeling Landschap Noord-Brabant (STILA) is de opvolger van STIKA. Bij beide regelingen wordt nauw samengewerkt met gemeenten en waterschappen in Noord-Brabant. STILA heeft net als STIKA als doel om natuur- en landschapontwikkeling door agrariërs en burgers in het Brabantse buitengebied te stimuleren. Net als onder de STIKA kunnen grondeigenaren een vergoeding krijgen voor het treffen van maatregelen buiten het erf die bijdragen aan natuur- of landschapsbehoud. Op basis van de verschillende landschapstypen en thema's zijn er diverse pakketten/elementen mogelijk die het Brabantse landschap verrijken. Een grondeigenaar kan naast een vergoeding voor aanleg en beheer, afhankelijk van de thema's die in een gebied zijn opengesteld, ook in aanmerking komen voor een vergoeding voor opbrengstderiving of voor grondwaardedaling.

Financiële middelen

De financiële inzet voor de pijler biodiversiteit is met bijna €160 miljoen tussen 2013 en 2020 een stuk lager dan de inzet voor pijler 1, maar nog steeds worden veel financiële middelen ingezet voor het behoud van de biodiversiteit in Noord-Brabant. Met name voor de jaarlijkse actualisatie van het natuurbeheerplan, de subsidies voor biodiversiteit en leefgebieden en voor natuurherstel in Natura 2000-gebieden, waaronder de stikstofaanpak, is relatief veel geld uitgegeven. De SNL-beheersubsidie draagt eveneens bij aan deze pijler, maar deze kosten zijn als bij Pijler 1 over het NNB weergegeven.

Biodiversiteit Brabantbreed	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Groene wetten (eenmalig)	0,26	0,13	0,05	0,10	1,54	0,30	0,02	0,00
Schade-uitkeringen Faunafonds	0,00	0,79	0,45	0,28	0,15	0,40	0,71	0,57
Natuurbeschermingswet/Wet natuurbescherming	0,00	0,00	0,00	0,24	0,18	0,00	0,21	0,30
Opstellen plannen, actueel houden ambitiekaarten en subsidies biodiversiteit en leefgebieden	4,35	2,61	4,19	5,13	4,10	6,46	7,52	8,06
PAS en Natura 2000 projecten (€ 12,6 mln. Per jaar structureel)	0,25	11,02	14,70	11,33	1,45	51,82	12,66	7,45
Totaal Biodiversiteit	4,86	14,55	19,38	17,08	7,42	58,99	21,13	16,37

Tabel VII: De gerealiseerde uitgaven (in € mln.) van de provincie in het kader van uitvoering van pijler 2 van BrUG in periode 2013-2020. Bron: financiële administratie provincie Noord-Brabant

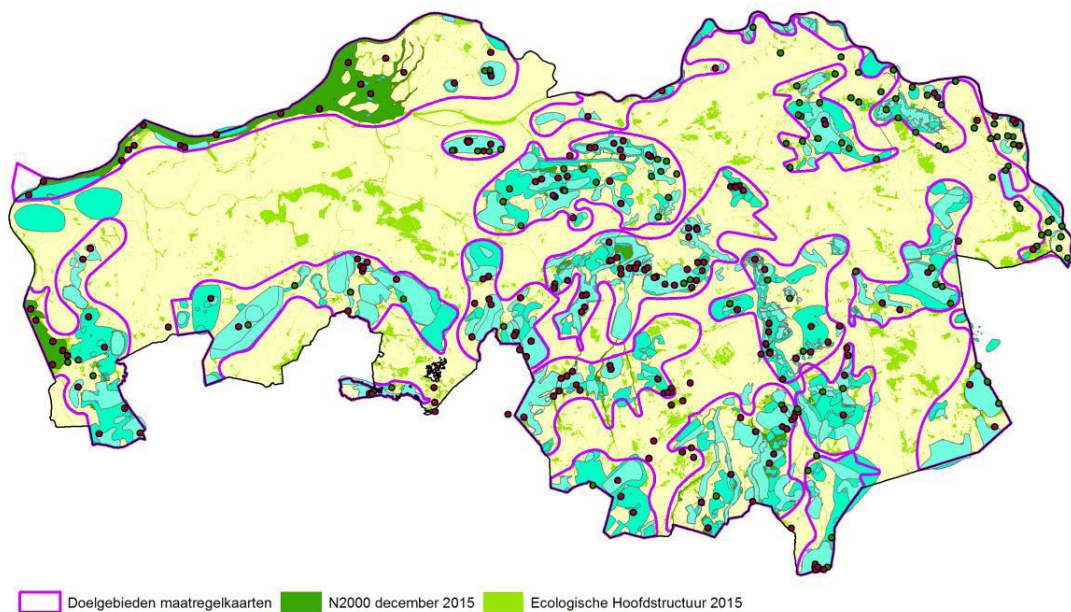
De financiële inzet voor natuurherstel in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden na 2020 is fors hoger dan de hier gepresenteerde cijfers voor 2013-2020, namelijk € 70 miljoen voor de periode 2021-2023 en naar verwachting nog

circa € 175 miljoen voor de periode 2024-2030. Voor compensatie van in het kader van N2000-herstel vanaf 2017 gekapt bos wordt nog € 10 miljoen voor de periode 2021-2023 uitgetrokken.

5.4 Resultaten en effecten

Bij de beoordeling van de effecten van de BrUG is het belangrijk om rekening te houden met andere ontwikkelingen die eveneens van invloed kunnen zijn op de biodiversiteit en/of op het beleid uit de BrUG. Het is essentieel om bij de beoordeling van waargenomen effecten te kijken in hoeverre het plausibel is dat ze zijn toe te schrijven aan het beleid uit de BrUG. Contextuele factoren zoals stikstof en verdroging kunnen de effectiviteit van de provinciale herstelmaatregelen sterk beperken.

Een belangrijke kanttekening die geplaatst dient te worden bij de conclusies die getrokken worden ten aanzien van de monitoring is dat de meetnetpunten uit het provinciale meetnet niet per se een volledig en correct beeld geven over de stand van de biodiversiteit. Zo kan het zijn dat er geen monitoring plaatsvindt in gebiedsdelen waar de natuurkwaliteit zich heeft verbeterd. Gesprekspartners geven aan dat de trend wellicht positiever is dan de resultaten van de monitoringssystematiek laten zien.



Figuur 1. NNB (geelgroen), Natura 2000-gebieden (donkergroen) en de 18 binnen de leefgebieden begrensde maatregelgebieden ('hotspots') waarvoor maatregelkaarten zijn ontwikkeld (blauwgroen). De stippen in de hotspots zijn puntmaatregelen.

5.4.1 Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden

In de evaluatie van het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden wordt ingegaan op de effectiviteit van het Uitvoeringsprogramma. Ten Holt et al. (2016) brengen de feitelijke effectiviteit van de maatregelen in beeld voor 45 soorten. De resultaten zijn in tabel III samengevat. Hieruit blijkt dat bij een hoog percentage van de soorten tenminste lokaal sprake is van positieve effecten van de maatregelen. Bij de twee soorten waar geen sprake is van

positieve effecten gaat het om de in Noord-Brabant uitgestorven korhoen en om de patrijs, die in vrijwel heel Nederland zeer sterk is afgenomen. Voor patrijs wordt inmiddels via een internationaal Interreg-project PARTRIDGE gewerkt aan het creëren van optimale leefgebieden voor patrijzen, waarbij één van de twee Nederlandse gebieden in Noord-Brabant ligt, binnen het Land van Heusden en Altena. Voor een belangrijk deel van deze soorten geldt dat de maatregelen al (ruim) voor inwerkingtreding van de BrUG in gang zijn gezet, zodat de resultaten niet altijd één op één te relateren zijn aan het beleid van de BrUG. Het laat echter wel zien dat de leefgebiedenbenadering die ook in de BrUG is opgenomen lokaal tot positieve effecten leidt.

(Lokaal) effect van de maatregelen	Aantal soorten	Percentage
ja	32	71,1
ja?	1	2,2
wisselend	4	8,9
nee	2	4,4
onbekend	6	13,3
totaal	45	

Tabel VIII: Het (lokale) effect van maatregelen op 45 soorten als gevolg van de leefgebiedenbenadering met absolute aantallen en percentages op basis van gegevens van Ten Holt et al. (2016).

Voor een beoordeling van de effecten op de biodiversiteit is echter niet alleen het lokale effect van een maatregel belangrijk, maar ook het effect op de populaties. Daarom zijn door Ten Holt et al. (2016) vervolgens op basis van de beschikbare monitoringsgegevens en expert judgement voor de soorten uit het programma de provinciale trends en landelijke trends geanalyseerd sinds 2000. Op basis hiervan kan de provinciale trend van een soort vergeleken worden met de landelijke trend, om te zien of de provinciale trend afwijkt van de landelijke trend. Op die manier kan worden bepaald of een soort het relatief beter doet in Noord-Brabant dan in Nederland. Bij een positieve relatieve en provinciale trend, kunnen de genomen maatregelen een bijdrage hebben geleverd aan de provinciale populatieontwikkeling. Dit toont weliswaar geen direct verband aan tussen de genomen maatregelen en de trend van een soort, maar levert wel een indicatie dat maatregelen effect sorteren op de populatie in de provincie. De resultaten van de analyse van Ten Holt et al. (2016) zijn samengevat in tabel IX.

Relatieve trend na 2000	Aantal soorten
++	4
+	4 (+2?)
=	20 (+2?)
-	7
--	0
Onzeker	4
-/recent +	1
n.v.t. (uitgestorven in Noord-Brabant)	1
Totaal	45

Tabel IX: Relatieve trend van de soorten uit het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden, waarbij de provinciale trend na 2000 is afgezet tegen de landelijke trend: ++ zeer positief, + positief, = stabiel, - negatief, -- zeer negatief. Bron: Ten Holt et al. (2016)

Hieruit komt naar voren dat de relatieve trend in de meeste gevallen stabiel is en gelijk aan de landelijke trend (=). Er zijn 8 soorten die het vergeleken met de landelijke trend goed tot zeer goed doen in Noord-Brabant (+ en ++). Bij slechts 7 soorten is sprake van een negatieve relatieve trend (-), ten opzichte van de landelijke trend. Opvallend is dat bij slechts 2 van deze soorten sprake is van een afnemende trend in de provincie, namelijk bij de kleine ijsvogelvlinder en de zwartblauwe rapunzel. Bij de andere soorten is de landelijke trend positiever dan de provinciale

trend. Er zijn dus nauwelijks soorten waarvan de trend in Noord-Brabant negatief is en bovendien slechter dan in de rest van het land. Samen met de bepaling van de (lokale) effectiviteit van de maatregelen geeft dit een indicatie dat de leefgebiedenbenadering positief uitpakt voor de zeldzame en bedreigde soorten die hierin opgenomen zijn.

Ten Holt et al. (2016) plaatsen wel een belangrijke kanttekening bij de analyse. Ze geven aan dat het nodig is om de soortbehoudsdoelstellingen concreter uit te werken naar het aantal populaties en individuen om te kunnen bepalen of het streven is bereikt. Het is nu onduidelijk wanneer het doel van het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden exact is bereikt, omdat het veel uitmaakt of gestreefd wordt naar behoud van populaties en aantallen ten opzichte van een bepaald referentiejaar of dat gestreefd wordt naar een stabiele populatie of een op termijn levensvatbare populatie (Ten Holt et al., 2016). Een andere kanttekening voor de toekomst is dat de continuïteit van het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden niet is geborgd, doordat dit niet in de begroting is vastgelegd, in tegenstelling tot andere opgaven uit het BrUG.

5.4.2 Ontwikkeling biodiversiteit in het NNB

Om de ontwikkeling van de Brabantse natuur en biodiversiteit te kunnen volgen, worden monitoringsgegevens verzameld. Omdat het onmogelijk is om de complete biodiversiteit, het totaal van alle verschillende soorten in een gebied (Van den Boogaard et al., 2021), te monitoren, wordt per natuurtype een selectie van karakteristieke dieren en plantensoorten gemonitord. De gedachte daarbij is dat de biodiversiteit hoog is als deze karakteristieke soorten in duurzame populaties voorkomen. Eenmaal per vier jaar worden de resultaten gepubliceerd in het rapport 'Toestand van de Natuur in Brabant'. In 2016 is de definitieve rapportage gepubliceerd met monitoringsgegevens tot 2014 (Van der Linden, 2016) en recent is de rapportage voor 2020 afgerond (Van den Boogaard et al., 2021).

De indexen bieden door de systematische manier van het verzamelen en analyseren van de gegevens de meest betrouwbare bron voor uitspraken over de ontwikkeling van de biodiversiteit in het NNB. Doordat in de index kenmerkende soorten voor specifieke biotopen zijn opgenomen, mag ervan uit worden gegaan dat de index ook inzicht kan bieden in de overige soorten die van het specifieke biotoop afhankelijk zijn. Daarom gaan we wat uitgebreider in op de waargenomen trends.

De monitoringsgegevens bestaan enerzijds uit monitoring die door medewerkers van de provincie wordt uitgevoerd. Hierbij gaat het om het broedvogelmeetnet en het florameetnet. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van monitoringsgegevens uit het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Daarbij gaat het om monitoringsdata van dagvlinders, reptielen en broedvogels van de heide (Van den Boogaard et al., 2021). Op basis van de rapportage Toestand van de Natuur in Brabant 2021 wordt navolgend een beeld geschetst van de staat van de natuur en biodiversiteit in het NNB. Hierbij worden verschillende biotopen onderscheiden, zodat inzicht ontstaat in de trends in agrarisch gebied, bossen, moerassen en graslanden. Deze biotopen worden hieronder besproken, waarbij de ontwikkelingen ten opzichte van de start van de monitoring in 1995 worden beschreven. Hierbij wordt ook ingegaan op de recente ontwikkelingen die sinds de tussenevaluatie van de BrUG uit 2017 (Potman et al., 2017) zijn opgetreden.

Bossen

De indicator voor de bossen in Noord-Brabant toont sinds 1995-1996 een lichte afname van biodiversiteit. Voor de bepaling van de index van bossen in Noord-Brabant worden drie soortgroepen gemonitord, namelijk planten, broedvogels en dagvlinders. Sinds 1995 zijn de trends van de planten en broedvogels min of meer stabiel, terwijl de dagvlinders zijn afgenomen. De afname vond met name in de jaren negentig plaats, maar recent is de trend eveneens stabiel (Van den Boogaard et al., 2021).

De afname heeft plaatsgevonden nog voor inwerkingtreding van de BrUG en kan daarom niet gerelateerd worden aan provinciale handelingen tijdens de looptijd van BrUG.

In de index zijn soorten opgenomen die heel verschillende eisen stellen aan hun leefgebied. Daarom is het ook goed om nader in te gaan op de trends van de verschillende groepen en zelfs soorten. De afname van de dagvlinders wordt door Van den Boogaard et al. (2021) in verband gebracht met de eisen die de bosvlinders van de index aan hun leefgebied stellen. De vlindersoorten van de index zijn soorten van zonnige plekken in bossen en aan bosranden op locaties waar nectarplanten aanwezig zijn. Soorten als de kleine ijsvogelvlinder profiteren van bosbeheer waarbij bijvoorbeeld zonnige bosranden of open plekken worden gecreëerd (Van den Boogaard et al., 2021). Inderdaad zijn verschillende bosvlinders uit de index sterk afhankelijk van zonnige zomen tussen bos en open gebied of van open plekken in bossen, zoals de bruine eikenpage. Voor deze soorten is niet alleen de oppervlakte van de bossen in het NNB belangrijk, maar ook het gevoerde beheer. Daarbij komt nog dat externe factoren nog kunnen leiden tot een afname van het nectaraanbod, zoals verzuring en vermessing door stikstofdepositie of verdroging.

Echter niet alleen onder de vlinders is sprake van een afname, ook onder bepaalde vogel- en plantensoorten is sprake van een afname. Bij deze soortgroepen wordt de afname echter gecompenseerd door de toename van andere soorten. Over de broedvogels is in Van den Boogaard et al. (2021) een uitgebreidere analyse opgenomen van de trends en de mogelijke verklaringen voor de waargenomen ontwikkelingen. De oorzaken voor de voor- of achteruitgang van de soorten zijn divers.

Heide

In de index van heiden zijn soorten van de soortgroepen planten, broedvogels, dagvlinders en reptielen opgenomen. De totale trend laat sinds 1995-1996 een duidelijke afname zien. Ook in de afgelopen jaren lijkt de afname nog niet gestopt. Zo is de index voor 2019-2020 de laagste sinds het begin van de metingen. Met name de dagvlinders en reptielen van de heide zijn sterk afgenomen, terwijl de planten een stabiele trend vertonen. De trend van de planten verschilt echter sterk voor de individuele soorten. Van de 39 plantensoorten, vertonen 24 soorten een afname sinds 1995-1996 en namen 10 soorten toe. De overige 16 soorten zijn stabiel of van deze soorten kon geen trend worden bepaald. Een aantal plantensoorten van de natte heide die een positieve trend vertoonden zijn na 2017 weer afgenomen door verdroging als gevolg van langdurige droogteperiodes (Van den Boogaard et al., 2021).

Hoewel de provinciale trend van de soorten van de heide negatief is, zijn er lokaal wel duidelijk positieve effecten zichtbaar als gevolg van herstelbeheer. In Van den Boogaard et al. (2021) worden hiervan enkele voorbeelden beschreven. Daarbij zijn positieve effecten zichtbaar als gevolg van herstelmaatregelen in vennen.

Graslanden

De index van de graslanden in het NNB bestaat uit planten, broedvogels en dagvlinders. De kenmerkende planten zijn ten opzichte van het begin van de metingen toegenomen. Deze toename vond plaats in de afgelopen 10 jaar en dus tijdens de looptijd van de BrUG. De broedvogels en dagvlinders zijn echter afgenomen sinds 1995-1996. Bij de broedvogels is de afname na 2003 echter inmiddels weer omgebogen tot een positieve trend. Alleen de dagvlinders zijn fors afgenomen ten opzichte van 1995-1996 en deze afname lijkt zich tijdens de looptijd van de BrUG te hebben voortgezet. Als verklaring voor de afname wordt door Van den Boogaard et al. (2021) onder andere de overbelasting door stikstofdepositie genoemd.

Moerassen

Voor de index van moerassen zijn een aantal kenmerkende planten en broedvogels gemonitord. Daarbij is in de laatste jaren een positieve tot stabiele trend zichtbaar voor de planten, terwijl de broedvogels zijn afgenomen ten opzichte van 1995-1996. De toe- en afname heeft zich met name na 2009-2010 voorgedaan, dus deels ook tijdens de looptijd van de BrUG.

Als verklaring voor de afname van de broedvogels wordt in Van den Boogaard et al. (2021) aangegeven dat het provinciaal meetnet een aantal moerasgebieden omvat die in de jaren negentig als nieuwe natuur zijn aangelegd

voor waterberging bij piekafvoeren in de beken en rivieren. Deze gebieden zijn in de loop van de jaren dichtgegroeid, waardoor soorten van open water of slikranden, zoals fuut, kuifeend, slobbeend, scholekster en tureluur), na een aanvankelijke toename weer afnamen. De echte rietvogels, zoals blauwborst, bosrietzanger, kleine karekiet, rietzanger, snor, en sprinkhaanzanger zijn echter stabiel of namen licht toe in de Brabantse moerassen (Van den Boogaard et al., 2021). De ontwikkeling van de index hangt dus ook deels samen met de natuurlijke ontwikkeling van de moerasgebieden.

Trends biodiversiteit in het NNB

Samenvattend blijkt dat de indexen van alle biotopen waarvoor gegevens beschikbaar zijn tijdens de looptijd van de index een afnemende trend vertonen. De index van de heiden is ten opzichte van 1995 het sterkst afgenomen, waarbij de index in 2019-2020 minder dan 60 procent van de startwaarden in 1995-1996 bedroeg. Voor bossen en graslanden is de afname wat minder sterk en bovendien is sinds ongeveer 2009-2010 sprake van stabilisering van de indexen. Bij moerassen was na 1995 eerst sprake van een toename, maar inmiddels is hier ook een afname zichtbaar ten opzichte van 1995-1996 (Van den Boogaard et al., 2021). De laatste paar jaar lijkt er bij de indexen van bossen, heiden en graslanden opnieuw sprake van een afname, zodat de vraag is of de stabilisering na 2009 alleen een tijdelijk fenomeen was. Het is belangrijk om dit de komende jaren goed te volgen.

PBL, IPO en BIJ12 (2020) geven de ontwikkeling van de fauna in natuurgebieden op het land weer in Nederland tussen 1990 en 2019. Hieruit blijkt dat er tot circa 2005 sprake was van een forse afname, waarna de index voor Nederland min of meer stabiel is gebleven. Dit wijkt dus af van de trend in Noord-Brabant waar ook binnen de natuurgebieden sprake is van een afname die niet is gestopt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de BrUG. De afwijkende trend van de provinciale monitoring kan echter niet één op één vergeleken worden met de Nederlandse trend, aangezien de provinciale monitoringsmethode niet Nederland-breed wordt toegepast. Om de trends in Brabant direct te kunnen vergelijken met de Nederlandse trends, is het nodig om dezelfde gegevens te gebruiken. Een vergelijkende analyse kan waardevolle informatie opleveren over de effectiviteit van het natuurbeleid in Noord-Brabant, omdat hiermee landelijke trends en ontwikkelingen kunnen worden onderkend en verschillen naar verwachting duidelijker worden.

5.4.3 Ontwikkeling biodiversiteit in het agrarisch gebied

Net als in het NNB wordt ook in het agrarisch gebied gekeken naar de ontwikkeling van de biodiversiteit. Hierbij wordt op basis van de karakteristieke broedvogels en planten een index bijgehouden, op dezelfde wijze als dit voor het NNB gebeurt. Dit maakt het mogelijk om ontwikkelingen te volgen sinds de start van de monitoring in 1995-1996. De index voor het agrarisch gebied is niet uitgesplitst in verschillende habitats, zoals bij het NNB, maar is het gemiddelde van alle relevante broedvogels en plantensoorten.

Broedvogels in het agrarisch gebied

De broedvogelindex van het agrarisch gebied nam tot 2005-2006 toe, maar is sindsdien weer afgenomen. De laatste jaren is de index onder de beginwaarde uit 1995-1996 terecht gekomen. Van de 38 soorten zijn er 12 afgenomen, 10 toegenomen, 11 stabiel en van 5 kon geen zekere trend worden bepaald. Van den Boogaard et al. (2021) geven aan dat soorten die broeden in houtwallen, struwelen, rietranden langs sloten en op boerenerven zijn toegenomen, zoals boompieper, gekraagde roodstaart, groenling, kleine karekiet, roodborsttapuit en zwartkop. De soorten van open akker- en graslandgebieden zijn juist afgenomen, zoals graspieper, grutto, Kievit, patrijs en veldleeuwerik. De afname van deze akker- en weidevogels wordt ook elders in Nederland waargenomen (Van den Boogaard et al., 2021).

Door Van den Boogaard et al. (2021) is voor de akker- en weidevogels ook een beschouwing opgenomen van de resultaten in de provincie Noord-Brabant vergeleken met andere provincies op basis van de Boerenlandvogelbalans 2020 (Sovon, 2020). Uit de studie van Sovon komt naar voren dat in de periode 1998 tot 2020 in Noord-Brabant

sprake is van een verdere afname van akker- en weidevogels die in lijn is met de ontwikkeling van de provinciale index. Deze ontwikkeling is vergelijkbaar met de ontwikkelingen in andere provincies op de hogere zandgronden, waar akker- en weidevogels eveneens zeer sterk zijn afgenomen.

Planten in het agrarisch gebied

De monitoring van planten in het agrarisch gebied laat zien dat de index sinds 1995 vrijwel constant is afgenomen. Van de 58 soorten zijn er 24 afgenomen, 14 toegenomen, 12 stabiel en bij 8 soorten is de trend onzeker. Het voorkomen van de planten van de index in het agrarisch gebied is dusdanig afgenomen dat de monitoring na 2018 zelfs is gestopt.

Discussie en conclusies

Uit de indexen voor het agrarisch gebied komt naar voren dat de biodiversiteit in akker- en weidegebieden sterk onder druk staat, ook tijdens de looptijd van de BrUG. Dit komt overeen met het landelijke beeld van het NEM tussen 1990 en 2019 (PBL, IPO & BIJ12, 2020). Ook landelijk is er sprake van een continue afname van de index van de fauna in het agrarisch gebied, zodat de waarde inmiddels minder dan 50 % van de index in 1990 bedraagt. De afname in het agrarisch gebied lijkt op basis van de provinciale index niet eens heel groot te zijn, maar dit geeft een vertekend beeld omdat de broedvogels en planten in agrarisch gebied al in 1995 sterk achteruit gegaan en er daardoor vrijwel geen ruimte is voor een verdere afname (Van den Boogaard et al., 2021). Hoewel de BrUG er ook naar streeft om de biodiversiteit Brabant-breed te behouden, dus ook in het agrarisch gebied, is er tijdens de looptijd van de BrUG geen toename of tenminste stabilisatie zichtbaar.

De maatregelen om biodiversiteit in het agrarisch gebied te behouden en vergroten, zoals het agrarisch natuurbeheer, heeft de achteruitgang van de biodiversiteit provinciebreed (nog) geen halt toe kunnen roepen.

De resultaten van de monitoring komen overeen met ontwikkelingen elders in Nederland, zodat de oorzaken niet alleen in de situatie in Noord-Brabant moeten worden gezocht, maar ook in de landelijke ontwikkelingen die zich voordoen in het agrarisch gebied. Dit maakt de urgentie echter niet minder groot om aan biodiversiteitsherstel te werken in het agrarisch gebied in Noord-Brabant. Een fors deel van Noord-Brabant wordt ingenomen door agrarisch gebied, zodat het agrarisch gebied belangrijk is voor het behoud van de biodiversiteit in de provincie, ook al is de biodiversiteit in de natuurgebieden gewoonlijk een stuk hoger.

Stedelijk gebied

De biodiversiteit in het stedelijk gebied wordt in de provinciale monitoring niet bijgehouden door middel van een index. PBL, IPO & BIJ12 (2020) geven op basis van de index van het NEM wel een landelijk beeld van de ontwikkeling van de fauna in het stedelijk gebied tussen 1990 en 2019. Hieruit blijkt dat er landelijk sprake is van een sterke afname in het stedelijk gebied die vergelijkbaar is met het agrarisch gebied. De indexwaarde in het stedelijk gebied bedraagt inmiddels minder dan 50% van de beginwaarde in 1990.

5.5 Conclusie

De ambitie (die volgt uit de wettelijke verplichtingen) van de tweede pijler van de BrUG om de afname van biodiversiteit te stoppen heeft de provincie niet behaald. De provincie is er onvoldoende in geslaagd het tij te keren. Hoewel de provincie sterk heeft ingezet op het behoud en herstel van de biodiversiteit, heeft dit niet geleid tot de beoogde positieve effecten. De afname van de biodiversiteit hangt nauw samen met externe factoren. Grootschalige effecten als de stikstofproblematiek en de verdroging hebben er toe geleid dat de Brabantse natuur, ook binnen het NNB, niet de beoogde kwaliteit heeft. Vooral in het agrarische gebied gaat het onder invloed van de intensivering en schaalvergroting van de landbouw slecht met de biodiversiteit. De realisatie van natuur alleen blijkt niet voldoende om de biodiversiteit in stand te houden. Door te werken aan een vermindering van de

stikstofdepositie en door de kwaliteit van de omliggende randzones te verbeteren kan verwacht worden dat de kwaliteit van de natuur binnen het NNB verbetert.

In lijn met de afspraken met het Rijk in het Natuurpact, focust de provincie haar herstelmaatregelen voornamelijk op Natura 2000-gebieden. Op gebiedsniveau is er veelal sprake van een positief effect als gevolg van herstelmaatregelen, maar op het schaalniveau van het NNB is geen aantoonbaar significant effect zichtbaar. Dus hoewel de herstelmaatregelen een aantoonbare meerwaarde hebben, zijn ze te verspreid en te kleinschalig om tot behoud dan wel herstel van de biodiversiteit te leiden. Wat betreft de natte ecosystemen zullen met name hydrologische maatregelen naar verwachting bijdragen aan het herstel van de biodiversiteit (PBL, 2020). Deze maatregelen zijn veelal effectief omdat ze het systeem op grote schaal beïnvloeden en een duurzame oplossing bieden voor meerdere problemen.

De biodiversiteitsopgave is inherent verbonden met de stikstof-, landbouw-, klimaat- en verdrogingsopgaven. Enkel vanuit een natuurspectief naar de ontwikkeling en inrichting te kijken van gebieden geeft een vertekend beeld doordat deze facetten zeer sterk van invloed zijn op elkaar. Het op orde krijgen van het water- bodem- en luchtsysteem in en rondom natuurgebieden vormt een grondvoorwaarde voor natuurherstel en- ontwikkeling. Het organiseren van een integraal perspectief is een beleidsmatige uitdaging, maar essentieel om de beoogde natuurkwaliteit en daarmee samenhangende biodiversiteit te realiseren. Vooral de koppeling met de beleidskaders landbouw en klimaat biedt kansen voor het versterken van het provinciale beleid. Het integraal aanpakken van de opgaven voor natuur, klimaat, landbouw en stikstof biedt mogelijkheden voor het versterken van de Brabantse biodiversiteit.

In tegenstelling tot de geformuleerde doelstellingen in de BrUG, welke focussen op de biodiversiteit Brabant-breed, is het provinciale beleid voornamelijk gericht op de natuur binnen het NNB, en in mindere mate op de natuurkwaliteit in het agrarische en stedelijke gebied. De biodiversiteit in het agrarische gebied toont een sterke negatieve trend. De landelijke index van de fauna in stedelijk gebied is eveneens afgenomen wat er op duidt dat de biodiversiteit in het stedelijk gebied landelijk sterk onder druk staat. De provincie kan overwegen om ook voor het stedelijk gebied een index te berekenen van de ontwikkeling van de biodiversiteit, te meer omdat de landelijke trend af zou kunnen wijken van de trend in Noord-Brabant.

Geconcludeerd kan worden dat de biodiversiteit in Brabant lijdt onder druk van onder meer de stikstofdepositie en de verdroging. Het aanleggen en inrichten van natuur door middel van de realisatie van het NNB, het uitvoeren van Natura 2000-herstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden, het leefgebiedenbeleid en agrarisch natuurbeheer zijn vooralsnog niet voldoende om de biodiversiteit adequaat te herstellen. De tot nu toe uitgevoerde (herstel)maatregelen hebben op gebiedsniveau effect, maar hebben door de kleinschaligheid weinig impact op de biodiversiteit Brabant-breed. De focus zou dan ook moeten liggen op het verbeteren van de natuurkwaliteit, bijvoorbeeld door het nemen van bronmaatregelen om de stikstofdepositie te verminderen, het voorkomen van aantasting door bestrijdingsmiddelen, het tegengaan van versnippering en het creëren van een robuust natuurnetwerk (pijler 1). Daarbij zijn niet alleen de natuurgebieden zelf van belang, maar ook de randzones om de natuurgebieden, omdat de kwaliteit van water, bodem en lucht buiten de natuurgebieden medebepalend is voor de natuurkwaliteit in de natuurgebieden.

6. Pijler 3: Karakteristiek landschap

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de resultaten en effecten van de provinciale sturing ten aanzien van de derde pijler van BrUG. Geanalyseerd wordt in hoeverre de beoogde doelstellingen gerealiseerd zijn en in welke mate deze resultaten een uitwerking vormen van het provinciale beleid.

De derde pijler van BrUG richt zich primair op het behoud en het versterken van het Brabantse landschap. Noord-Brabant wordt gekenmerkt door haar mooie natuur en afwisselende landschappen. Natuur wordt gewaardeerd als leefgebied voor planten en dieren, maar ook voor een gezonde en prettige leefomgeving om in te wonen en werken. Daarbij draagt het Brabantse mozaïek van landschappen bij aan het behoud van regionale identiteiten en een goed leef- en vestigingsklimaat. De provincie is belanghebbende bij ruimtelijke kwaliteit en focust daarbij op hogere schaalniveaus en hanteert een lange termijnvisie.

Het Brabantse landschap is continu aan verandering onderhevig. Grote maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de landbouwtransitie, de energietransitie, de woningbouwopgave en infrastructurele ontwikkelingen zijn van invloed op de karakteristieken van het Brabantse platteland.

De provincie tracht grip te houden op de kwaliteit en ontwikkeling van het landschap door kaderstelling en subsidie- en investeringsregelingen. Doordat er geen afgebakende doelstellingen geformuleerd zijn aangaande de definitie, de versterking en het behoud van het karakteristieke landschap, kunnen er beperkt conclusies getrokken worden met betrekking tot de resultaten en effecten.

6.2 Doelstelling

Onder deze pijler wordt gewerkt aan een landschap dat aantrekkelijk is om in te wonen, te werken en te recreëren en daarbij ruimte biedt voor een verscheidenheid aan planten en diersoorten. De ruimte in Brabant wordt inventiever gebruikt en functies worden gecombineerd. Economische ontwikkelingen dienen daarbij in balans gebracht te worden met de landschappelijke kwaliteit en hiermee verbonden biodiversiteit. De vervlakking van het landschap dient een halt toegeroepen te worden. De identiteit en verscheidenheid van het Brabantse landschap moet worden gewaardeerd door de Brabanders en bezoekers en vormt een belangrijke factor voor de nieuwvestiging van bedrijven.

Het begrip landschap is een breed begrip dat op veel verschillende wijzen gedefinieerd kan worden. BrUG richt zich voornamelijk op het groene landschap (zowel in het NNB als in het agrarische gebied) maar ook op de groene aankleding van het bebouwde gebied (de groene dooradering van de bebouwde kom en de vergroening van bedrijventerreinen). De provincie constateert in BrUG dat het NNB en de EVZ's al in belangrijke mate bijdragen aan de karakteristiek van het landschap. Maar ook buiten het NNB wil men het karakteristieke landschap bevorderen door het inzetten van stimuleringsmaatregelen en ruimtelijke bescherming.

Onder de pijler Karakteristiek Landschap wordt aan de volgende opgaven gewerkt (Potman 2017):

1. Het behoud en de versterking van het karakteristieke Brabantse landschap. Hiervoor worden verschillende subsidieregelingen ingezet die zich richten op natuur en landschap.
2. Gebieds- en projectontwikkeling en advisering vanuit natuur en landschapsbeleid; borging via ruimtelijke regelingen.
3. Investeringsprogramma Landschap van Allure voor projecten in drie gebieden: Maashorst, Het Groene Woud en Brabantse Wal (in 2019 afgesloten).

6.3 Instrumenten en werkwijze

De provinciale bescherming van het landschap bij ruimtelijke ontwikkelingen is vastgelegd in de provinciale structuurvisie en verordening. Verder worden als instrumenten kaderstelling en subsidie- en investeringsregelingen ingezet. De belangrijkste subsidieregelingen die bijdragen aan het Brabantse mozaïek zijn:

- *De Stimuleringsregeling Landschap Noord-Brabant (STILA)*
STILA is de opvolger van de subsidieregeling 'Groen Blauw Stimuleringskader' ook wel bekend als STIKA. De regeling is opgesteld in samenwerking met de gemeenten en waterschappen in Noord-Brabant. Het betreft een co-financieringsregeling waarbij de gemeente en waterschap de inzet bepaalt en waarbij de provincie eenzelfde bedrag er tegenover zet. De hoogte van het beschikbare budget wordt daarmee dus bepaald door de ambitie/financiële ruimte van de partnerpartij in kwestie. STILA heeft als doel om landschapsontwikkeling door agrariërs en burgers in het Brabantse buitengebied te stimuleren. Op basis van deze subsidieregeling kunnen grondeigenaren een vergoeding krijgen voor het treffen van maatregelen buiten het erf die bijdragen aan natuur- of landschapsbehoud. Op basis van de verschillende landschapstypen en thema's zijn er diverse pakketten/elementen mogelijk die het Brabantse landschap verrijken. Een grondeigenaar kan naast een vergoeding voor aanleg en beheer, afhankelijk van de thema's die in een gebied zijn opengesteld, ook in aanmerking komen voor een vergoeding voor opbrengstderving of voor grondwaardedaling. Voorbeelden van elementen die op basis van het STILA toegevoegd kunnen worden aan het Brabantse mozaïek zijn: landschapselementen, waterelementen, kleine bloemrijke randen of wandelpaden over boerenland.
- *Agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLb)*
Per 1 januari 2016 is het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) ingevoerd. Voor 2016 werd een andere systematiek gehanteerd ten aanzien van agrarisch natuurbeleid. De Rijksoverheid is systeemverantwoordelijke, maar de provincie is verantwoordelijk voor het opstellen van de kaders en de RVO is verantwoordelijk voor de uitkering van de subsidies. Het ANLb wordt uitgevoerd door agrariërs en gecoördineerd door de agrarische collectieven. Individuele agrariërs kunnen subsidie aanvragen via één van de vier agrarische collectieven die actief zijn in Brabant. Een leefgebiedenbenadering vormt de kern van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Hierbij staat het creëren en in stand houden van een leefgebied voor een soort of groep van soorten centraal. De doelsoorten zijn in lijn met de Vogel- en Habitatrichtlijn, waarvoor Nederland de internationale staat van instandhoudingsverplichting heeft. Het ANLb draagt enerzijds bij aan de ontwikkeling van het Brabantse landschap en anderzijds aan de biodiversiteitsdoelstelling van pijler twee. De financiering voor het agrarische natuurbeheer is georganiseerd via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL).
- *Subsidieregeling Natuur Noord Brabant, onderdeel aanleg van landschapselementen en het herstel van cultuurhistorische landschapselementen*
Deze subsidieregeling is bedoeld voor de aanleg van landschapselementen en het herstel van cultuurhistorische landschapselementen in gebieden met een natuur- of agrarische bestemming. De regeling focust op het herstellen en aanleggen van kleine landschapselementen, zoals het aanbrengen van beplantingen met inheemse soorten en de aanleg van poelen. In tegenstelling tot het ANLb focust de regeling niet primair op agrariërs, maar op alle bewoners in het buitengebied.

De bestede financiële middelen ten behoeve van de realisatie de 3^{de} pijler zijn relatief beperkt in verhouding tot pijler 1 en 2 (Zie tabel X).

Karakteristiek Landschap	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Groen-Blauwe diensten Stika en Stila (per 2020)	2,52	0,46	7,97	1,14	0,00	2,05	3,74	0,85
Regeling verbindingen en landschap (kleine landschapselementen)	0,02	0,04	0,12	0,15	0,16	0,15	0,34	0,19
Agrarisch natuurbeheer - Rijksbijdrage via decentralisatie-uitkering	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
Organisatiekosten Landschappen v Allure	0,21	0,02	0,02	0,05	0,01	0,00	0,03	0,00
Subsidies Landschappen van Allure	25,71	26,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	-0,24
Schaapskuddes	0,10	0,20	0,20	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00
Totaal Karakteristiek Landschap	28,56	27,62	8,31	1,54	0,17	2,19	4,23	0,80

Tabel X: De gerealiseerde uitgaven (in € mln.) van de provincie in het kader van uitvoering van pijler 3 van BrUG in periode 2013-2020. Bron: financiële administratie provincie Noord-Brabant

Een groot deel van het budget is besteed aan het investeringsprogramma Landschappen van Allure, dat in 2019 werd afgerond. De provincie investeerde € 56 miljoen in projecten binnen drie Brabantse landschappen (De Brabantse Wal, Het Groene Woud en De Maashorst). Lokale overheden, (recreatie)bedrijven en natuur- en maatschappelijke organisaties werkten binnen dit project samen aan natuur- en landschapsprojecten om de natuur in de streken mooier en grootser te maken.

6.4 De derde pijler in de praktijk

Een karakteristiek landschap is moeilijk te definiëren

De derde pijler van BrUG wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit. Deze complexiteit houdt enerzijds verband met de overlap met de andere pijlers van BrUG, en anderzijds met de definiëring van de term 'karakteristiek landschap'.

De overlap tussen de derde pijler van BrUG en de andere pijlers is aanzienlijk. De instrumenten die ingericht zijn ten behoeve van de realisatie van de derde pijler dragen ook bij aan doelstellingen van de andere pijlers en vice versa. De realisatie van de natuurgebieden die centraal staan in pijler één dragen ook bij aan de creatie van een karakteristiek landschap. De relatie met de tweede pijler uit zich voornamelijk via de inzet van instrumenten, waarbij verschillende subsidieregelingen zowel bijdragen aan een karakteristiek landschap als aan biodiversiteit. Tot slot is er ook de link met de samenleving van de vierde pijler. Een karakteristiek landschap draagt bij aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en aan een goed leef- en vestigingsklimaat.

Daarnaast wordt de complexiteit van deze pijler bovenal gekenmerkt door de definiëring van het concept 'karakteristiek landschap'. Wat wordt verstaan onder karakteristieke landschappen, wordt door de provincie gedefinieerd door middel van de Uitwerking Gebiedspaspoorten. In de gebiedspaspoorten geeft de provincie aan welke landschapkenmerken zij op regionaal schaalniveau bepalend vindt voor de kwaliteit van een gebied of een landschapstype. De provincie geeft ook de ambities weer voor de ontwikkeling van de landschapskwaliteit in die gebieden.

Veel gesprekspartners worstelen met de duiding en karakterisering van het Brabantse landschap primair op basis van natuurelementen. De opvatting dat het concept landschap breder is dan alleen natuur, vindt veel weerklank. Een karakteristiek landschap ontleent haar identiteit niet slechts aan natuurelementen, maar ook aan typerende bebouwing en objecten zoals straten, pleinen, woonwijken en uitingen van de energietransitie zoals windmolens. Landschap is sterk verdeeld over meerdere beleidsvelden waaronder landbouw, natuur, ruimtelijke ordening en

cultuur. De roep onder gesprekspartners klinkt voor een integrale aanpak ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van het Brabantse landschap.

Responsieve sturing door subsidieregelingen

De subsidieregelingen ten behoeve van de realisatie van landschapselementen en agrarisch natuurbeheer zijn uitsluitend op basis van vrijwilligheid en inschrijving. De provincie schrijft kaders voor die beschrijven welke landschapkenmerken in welke gebieden relevant zijn, maar oefent beperkt invloed uit op de wijze waarop geacteerd wordt op deze kaders. Dit sluit aan bij het responsieve sturingsmodel waarbij de provincie maatschappelijke inzet zoveel mogelijk probeert te faciliteren.

De STILA-regeling is een belangrijk uitvoeringsinstrument omdat het de samenwerking met gemeentes versterkt. Met deze regeling is een samenwerkingsstructuur in het leven geroepen waar 56 gemeentes aan deelnemen en procesbegeleiding en financiële middelen beschikbaar voor stellen. Afgezien van de realisatie van landschapselementen, dient kan het succes van STILA ook getypeerd worden aan de hand van de waardevolle samenwerkingsstructuur die ontstaan is. Op deze structuur kan in de toekomst ook voor andere projecten en programma's op voortgebouwd worden.

Het initiatief tot uitvoering en inrichting van landschapselementen ligt bij de maatschappij. Door middel van de STILA-regeling kunnen particuliere grondeigenaren (agrariërs en burgers) een bijdrage krijgen om beeldbepalende landschapselementen op hun gronden aan te leggen en te beheren. De regeling specificiert op basis van landschapstypes en thema's welke landschapselementen op de desbetreffende percelen vergoed worden. Deze regeling is afhankelijk van gelden van gemeentes en waterschappen: elke euro die een gemeente of waterschap beschikbaar stelt, wordt verdubbeld door de provincie. De beschikbaarheid van middelen voor de aanleg en het beheer van landschapselementen is daarmee het gevolg van de budgettering van gemeentes en waterschappen en wordt niet ingegeven door de karakteristieken van het landschap. Of in specifieke Brabantse regio's veel landschapselementen gerealiseerd worden is daarmee in grote mate afhankelijk van het beschikbare budget en vloeit niet voort uit een visie die veronderstelt dat bepaalde elementen in een specifieke gebied van essentieel belang zijn voor de landschapskwaliteit.

Landschap is geen standaard onderdeel in planvorming uitvoeringsprojecten

Er worden in de diverse subsidieregelingen voor uitvoeringsprojecten groen-blauw geen specifieke eisen aan landschap gesteld. In de omgevingsverordening worden zowel cultuurhistorische als aardkundige waarden beschermd, waardoor initiatiefnemers aantoonbaar moeten letten op deze waarden bij hun planvorming. In de verordening worden aardkundige waarden expliciet benoemd als "waarden en kenmerken van een gebied die vanwege geologische, geomorfologische, bodemkundige en (geo)hydrologische verschijnselen en processen en vanwege de natuurlijke ontstaansgeschiedenis van de bodem van belang zijn" (Omgevingsverordening 2020). In de praktijk blijken landschapselementen echter niet altijd meegewogen te worden en worden landschapsonderdelen desondanks toch vernietigd.

Agrarisch natuur- en landschapsbeheer draagt bij aan een karakteristiek landschap.

Het subsidiestelsel ANLb is in 2016 in werking getreden en introduceert een gebiedsgerichte aanpak voor agrarisch natuur en landschapsbeheer. Het ANLb is gericht op doelsoorten die voortkomen uit de internationale natuurverplichtingen van de VHR en op het verbeteren van de waterkwaliteit zoals beschreven in de KRW. Daarnaast richt het subsidiestelsel zich ook op het aantrekkelijker maken van het landelijk gebied. Het rijk heeft voor het natuurbeleid, inclusief het ANLb, een overwegend kaderstellende rol waardoor de regie op de uitvoering op provinciaal niveau ligt. De provincie werkt daarbij intensief en effectief samen met de agrarische collectieven die een centrale coördinerende, begeleidende en administratieve rol vervullen. De agrarische collectieven zijn eveneens de eindbegunstigde van de subsidie die RVO in opdracht van de provincies uitbetaalt. Zij betalen de

beheersvergoedingen vervolgens uit aan de deelnemende agrariërs. In 2018 namen 790 individuele agrariërs in Brabant deel aan het subsidiestelsel wat aantoont dat er animo is deel te nemen aan agrarisch natuurbeheer (Boonstra et al. 2018).

Op basis van tussentijdse evaluatie van het subsidiestelsel ANLb (Boonstra et al. 2018) is het lastig om sluitende conclusies te trekken wat betreft de effecten op de biodiversiteit en waterkwaliteit. De tijdspanne na invoering van het subsidiestelsel is daarvoor te beperkt. De onderzoekers concluderen echter dat het aandeel van het beheer aan landschapselementen dat wordt uitgevoerd in ruimtelijke samenhang in Brabant substantieel gestegen is. Dit is een positieve ontwikkeling voor soorten die gebruik maken van beide habitatelementen. Voor het realiseren van een versterkt effect op de biodiversiteit adviseren de onderzoekers om meer afstemming te faciliteren tussen de agrarische collectieven, de terreinbeherende organisaties en de waterschappen. Ook wordt gesteld dat flankerend beleid noodzakelijk om in samenhang met het ANLb voldoende ecologische impact genereren.

Resultaten en effecten

De provincie heeft beperkt afgebakende doelstellingen die inzichtelijk maken welke landschappen zij vanuit een intrinsieke, esthetische of maatschappelijke waarde wenst te behouden en waar deze landschappen situeren. De gesprekspartners duiden de ambities die de provincie formuleert voor de derde pijler als zeer breed en ongedefinieerd. De provincie hanteert geen overkoepelende definitie die een beeld geeft van de waardevolle karakteristieke Brabantse landschappen waar SMART geformuleerde doelstellingen op gebaseerd zijn. Doordat er geen gespecificeerde doelstellingen worden gehanteerd met een daaraan gekoppelde monitoringsmethodiek kan de vervlakking of ontwikkeling van landschappen moeilijk in kaart worden gebracht. Over de ontwikkeling van de aantrekkelijkheid van het landschap voor wonen en recreëren kunnen daarmee beperkt uitspraken gedaan worden.

Gesprekspartners geven aan dat daar waar natuur en landschapselementen worden gerealiseerd en onderhouden conform de subsidieregelingen, mag worden verwacht dat het groene landschap aan kwaliteit wint. Daarnaast kan gesteld worden dat met de realisatie van het NNB en de EVZ's een belangrijke bijdrage geleverd wordt aan het karakteristieke landschap.

De projecten van het investeringsprogramma Landschappen van Allure voor de drie gebieden De Maashorst, Het Groene Woud en Brabantse Wal droegen ten dele bij aan het realiseren van een karakteristiek landschap. De ambitie binnen deze projecten lag voornamelijk bij de versterking van de provincie als kennis- en innovatie regio en de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen. Het verbinden van (recreatie)bedrijven met de natuur in de vorm van publiek-private samenwerkingen slaagde beperkt. Ondernemers participeerden initieel in de projecten, maar trokken zich veelal gedurende de rit toch weer terug. De spelregels en doorlooptijden van betrokken overheden konden moeilijk in overeenstemming gebracht worden met de dynamiek van het ondernemerschap (Bestuurlijk eindverslag 'Landschappen van Allure' 2019).

6.5 Conclusie

De provincie Noord-Brabant wordt gekenmerkt door een het typische Brabantse mozaïek van onder meer beekdalen, parse heide, riviernatuur en vele groene erven, heggen en hagen. Doordat de provincie geen afgebakende definitie en doelen hanteert voor de derde pijler van BrUG kunnen slechts beperkt conclusies getrokken worden over de resultaten en effecten van het provinciale beleid ten aanzien van de derde pijler. Daar waar op basis van subsidiegelden landschapselementen gerealiseerd zijn, kan verwacht worden dat dit bijgedragen heeft aan de ontwikkeling van het landschap. Met de realisatie van het NNB draagt het programma Natuur daarnaast (in)direct bij aan de realisatie van een karakteristiek landschap. De onduidelijkheid wat betreft de definitie van derde pijler in BrUG draagt bij aan een verminderde draagkracht van de pijler. In tegenstelling tot de andere pijlers in BrUG wordt de derde pijler minder sterk onderschreven door de provinciale partners.

Uit gesprekken blijkt dat de relatie met het ruimtelijke spoor aangaande landschapsbeleid vooralsnog in beperkte mate is opgezocht. Sectoraal denken is dominant maar dit doet geen recht aan het begrip landschap dat geen sector is, maar als een integraal begrip hierboven staat. Het werken aan landschapskwaliteit vraagt een gezamenlijke aanpak waarbij verschillende disciplines samenwerken. Vanuit een integraal perspectief kan breder worden gekeken naar wat een landschap karakteriseert en aan welke veranderingen het landschap onderhevig is. Een landschapsinclusief omgevingsbeleid is daarmee essentieel. Bij deze benadering wordt landschapskwaliteit mede bepalend wordt voor ruimtelijke keuzes waarbij landschap een uitgangspunt vormt voor omgevingsbeleid (PBL, 2019). De landschapskwaliteit dient daarbij volwaardig mee te wegen bij de planning en uitvoering van projecten.

Het Brabantse mozaïek verandert constant als gevolg van een veelheid aan maatschappelijke ontwikkelingen die ingrijpen op de kwaliteit en draagkracht van het landschap. Verschillende opgaven, waaronder de energietransitie, de woningbouwopgave, infrastructurele ontwikkelingen en de landbouwtransitie maken aanspraak op de ruimte die het Brabantse platteland te bieden heeft. Deze transitie beïnvloeden in toenemende mate de karakteristiek van landelijke gebied. Het is veelal puzzelen met de beschikbare ruimte omdat meerdere ontwikkelingen aanspraak maken op de beperkte ruimte die het landschap biedt. Deze meervoudige ruimteclaims maken dat de urgentie voor een gedragen perspectief op de ruimte groeit waarbij oplossingen verbonden en samenhangend zullen moeten worden geformuleerd. Het provinciale landschapsbeleid wordt nu primair aangevlogen vanuit het programma Natuur. De verantwoordelijkheid voor het Brabantse landschap ligt echter niet slechts bij het programma Natuur maar dient breed binnen de provincie opgepakt en gedragen te worden. De ruimtelijke opgaven die voortvloeien uit het Klimaatakkoord, de woningbouwopgave en de landbouwtransitie vormen concrete aanknopingspunten om de landschapsopgave gezamenlijk, opgave gestuurd op te pakken. Het borgen van de landschapskwaliteit bij andere domeinen, in samenwerking met het programma Natuur, is essentieel.

7. Pijler 4: Natuur en Samenleving

7.1 Inleiding

De vierde pijler van BrUG formuleert de ambitie van de provincie voor het verankeren van natuur en landschap in de samenleving. Vrijwel alle respondenten onderschrijven het belang van het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Hoewel de aandacht voor deze pijler in BrUG groot is, zijn de ingezette middelen ten behoeve van het realiseren van de centrale doelstellingen, zowel op financieel niveau als wat betreft ambtelijke capaciteit, beperkt. Het belang van de individuele projecten die de verbinding leggen tussen natuur en samenleving wordt breed onderschreven door de provinciale partners. Het creëren van maatschappelijk draagvlak en maatschappelijke betrokkenheid wordt gezien als noodzakelijk om te kunnen werken aan het benodigde natuurherstel. Dit hoofdstuk bevat een analyse van de resultaten en effecten van de provinciale sturing ten aanzien van de vierde pijler van BrUG. Geanalyseerd wordt in hoeverre de beoogde doelstellingen gerealiseerd zijn en in welke mate deze resultaten een uitwerking vormen van het provinciale beleid.

7.2 Doelstelling

De vierde pijler van BrUG focust op het versterken van de betrokkenheid van de Brabanders bij natuur en landschap. De ambities die deze pijler formuleert, richten zich op het mobiliseren van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van zowel burgers als bedrijven. Een uitnodigende provinciale houding richting maatschappelijke initiatieven staat centraal in BrUG. De provincie formuleert de doelstelling om aan te sluiten bij de energie van de samenleving. Middels deze aanpak dient enerzijds het draagvlak voor natuurbeleid in de samenleving toe te nemen en anderzijds de bijdrage van de samenleving aan de realisatie van natuur te groeien. Twee opgaven staan centraal in de vierde pijler:

1. *Het verbinden van natuur en maatschappij*. Deze opgave is gericht op het aanwakkeren van de maatschappelijke energie waardoor de belevingswaarde van natuur toeneemt en burgers actief bijdragen aan natuurherstel en behoud.
2. *Het verbinden van natuur en economie*. De zoektocht naar verdienmodellen binnen natuurgebieden waarbij de balans tussen ontwikkelingen en biodiversiteit gewaarborgd wordt staat hierbij centraal. Ten behoeve van deze opgave tracht de provincie ondernemers te stimuleren om te investeren in het NNB en de EVZ's.

De doelen voor de vierde pijler zoals geformuleerd in BrUG zijn niet vertaald in kwantitatieve ambities of strak afgebakende doelstellingen. Er zijn geen meetbare doelen geformuleerd op basis waarvan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciale beleid geduid kan worden. Maatwerk, procesaanpak en stimulering zijn kernbegrippen uit BrUG.

7.3 Instrumenten en werkwijze

De provincie hanteert een variatie van strategieën om burgers, vrijwilligers en maatschappelijke organisaties te stimuleren en te ondersteunen. De beleidsaanpak is gericht op samenwerking met, en het faciliteren van maatschappelijke initiatieven. Op de vierde pijler stuurt de provincie voornamelijk met financiële middelen, maar investeert ook in netwerken ten behoeve van het aanwakkeren van de maatschappelijke energie. In de praktijk betekent dit dat de activiteiten van de provincie grofweg in drie categorieën onderverdeeld kunnen worden:

- Financiële ondersteuning van maatschappelijke initiatieven.

- Intensieve samenwerking met, en subsidiëring van intermediaire organisaties die werken met natuurvrijwilligers (waaronder Instituut Voor Natuureducatie en duurzaamheid, Brabantse Milieu Federatie en Brabants Landschap).
- Ondersteuning ten behoeve van de idee-ontwikkeling en continuïteit van maatschappelijke initiatieven, waaronder het stimuleren van netwerkvorming tussen initiatieven.

Er is bij de uitvoering van BrUG gekozen om in de uitvoeringspraktijk een sterker accent te leggen op met name de eerste pijlers, waarbij de derde pijler en in het bijzonder de vierde pijler minder nadruk hebben gekregen. De middelen en menskracht die ingezet zijn ten behoeve van de vierde pijler zijn daarmee beperkt. Het budget voor de vierde pijler werd enerzijds vooral ingezet voor de structurele subsidiëring van organisaties met een focus op de mobilisatie van natuurvrijwilligers. Anderzijds werden de financiële middelen voornamelijk ingezet ten behoeve van het op gang brengen van maatschappelijke processen waaronder het afstemmen met gemeenten en natuurorganisaties en het stimuleren van burgerinitiatieven.

Verankerd in de samenleving (€m)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal structurele subsidies organisaties	2,27	2,12	2,12	2,13	2,23	2,18	2,17	2,17
Opvang inheemse diersoorten	0,00	0,22	0,12	0,35	0,06	0,00	0,00	0,00
Parkschap Nationaal Park de Biesbosch	0,10	0,11	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,13
Nationale parken	0,83	0,23	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BrUG; uitwerking Natuur en Samenleving	0,07	0,83	1,64	2,00	1,05	2,43	3,94	0,64
Totaal verankerd in de samenleving	3,27	3,51	4,30	4,54	3,41	4,68	6,17	2,94

Tabel XI: De gerealiseerde uitgaven (in € mln.) van de provincie in het kader van uitvoering van pijler 4 van BrUG in periode 2013-2020. Bron: financiële administratie provincie Noord-Brabant

7.4 De vierde pijler in de praktijk

Er is een groot draagvlak onder de gesprekspartners voor de doelstellingen van deze pijler.

Het draagvlak voor de overkoepelende doelstellingen van de vierde pijler is onder de gesprekspartners erg hoog. Ook gesprekspartners die niet direct bijdragen of verwantschap hebben met de activiteiten die behoren tot deze pijler verwijzen naar het belang van de inbedding van natuurwaarden in de samenleving. Het project 'groene schoolpleinen' wordt veel genoemd als succesvol voorbeeld, waarbij scholen aan de slag zijn gegaan met het realiseren van groene, klimaatbestendige schoolpleinen.

De middelen (ambtelijke en financiële capaciteit) die door de provincie ingezet zijn ten behoeve van het realiseren van de doelstellingen zijn erg bescheiden. Gesprekspartners geven aan dat de discrepantie tussen de doelstellingen en ingezette middelen voor de vierde pijler opvallend is, omdat de verankering van de natuur in de samenleving gezien wordt als de grondslag van BrUG. Zo wordt de relatieve afwezigheid van de provincie bij de ontwikkeling van nationale parken genoemd door gesprekspartners.

De provincie hanteert een responsieve en netwerkende rol richting maatschappelijke initiatieven.

Voor het behalen van de doelstellingen uit de vierde pijler heeft de provincie een responsieve en samenwerkende houding aangenomen. Het faciliteren van maatschappelijke initiatieven staat centraal, waarbij doelen in samenwerking met andere partijen gerealiseerd worden. Brabanders worden actief uitgenodigd om zelf ideeën te ontwikkelen ten behoeve van natuurontwikkeling.

Deze responsieve houding ten opzichte van maatschappelijke initiatieven wordt ook door andere provincies aangenomen. Sinds 2013 zet het merendeel van de provincies sterk in op het vergroten van de actieve inzet van bewoners (De Wit et al. 2018). Hierbij wordt veelal een uitnodigende houding aangenomen waarbij bewoners zelf ideeën aan mogen dragen voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Verankering van natuur in de samenleving vindt ook plaats binnen de andere pijlers.

De verankering van de natuur in de samenleving vindt echter niet alleen plaats door middel van de activiteiten die direct onder de vierde pijler vallen, maar ook binnen de andere pijlers van de BrUG. Door in te zetten op samenwerking en de realisatie van natuur door andere partijen en particulieren heeft de provincie een krachtig netwerk van samenwerkingspartners opgebouwd. De geconsolideerde samenwerkstructuren met de manifestpartners en het GOB vormen hiervan onder meer de uitwerking. De vierde pijler staat daarmee niet op zichzelf maar loopt eveneens als een dwarspijler door de andere pijlers heen.

Resultaten en effecten

De beschrijving van de doelstellingen van de vierde pijler in BrUG is van een hoog abstractieniveau en minder gespecificeerd dan de andere pijlers. Dit heeft er mogelijk mede in geresulteerd dat de rationale achter de doelformulering van de pijler voor veel gesprekspartners diffuus is. Wat precies de doelstelling is onderliggend aan het verankeren van natuur in de samenleving is niet voor alle gesprekspartners duidelijk. Waar sommige gesprekspartners de overtuiging hebben dat het doel van deze pijler voornamelijk ligt bij het aansporen van maatschappelijke betrokkenheid ten behoeve van het verbeteren van de biodiversiteit, zijn andere gesprekspartners in de veronderstelling dat het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid of het verbinden van natuur en economie centraal staat. Ook onder de provinciale gesprekspartners is er onduidelijkheid over de rationale achter de vierde pijler en waar de focus van het provinciale beleid precies ligt. Door de focus van het provinciale beleid helder te verwoorden, kan effectiever gestuurd worden op de energie in de samenleving en de projecten die hieruit voortkomen.

Met een breed scala aan partijen heeft de provincie de actieve inzet van de samenleving bij natuur getracht te versterken. Hierbij is veel ruimte geboden aan de initiatiefnemers zelf om doelen te formuleren wat geresulteerd heeft in een grote diversiteit aan initiatieven. Hoewel de individuele projecten die onder deze pijler uitgevoerd zijn beperkt gemonitord worden, zijn betrokken gesprekspartners erg positief over de impact van de individuele projecten. Het positieve beeld van het provinciale natuurbeleid komt voort uit de overtuiging dat de individuele projecten daadwerkelijk bijdragen aan de verankering van de waarde van natuur in de samenleving. Vooral de bijdrage aan de sociale doelstellingen wordt positief geëvalueerd. Hierbij wordt gerefereerd aan de versterking van de maatschappelijke betrokkenheid en de vergroting van het aantal groene vrijwilligers en burgerinitiatieven.

Deze positieve evaluatie van de gesprekspartners sluit aan bij de conclusies van de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020 van het PBL. In deze evaluatie komt naar voren dat dankzij provinciaal beleid gericht op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid van bewoners, meer bewoners zich actief inzetten voor de natuur en de beleving van natuur (PBL 2020). Provinciale programma's gericht op het versterken van maatschappelijke initiatieven dragen bij aan het ontstaan van nieuwe burgerinitiatieven die zich actief inzetten voor natuur. Evaluaties gericht op individuele provinciale beleidsprogramma's laten eveneens een bescheiden toename van initiatieven zien (Bouwma et al. 2020; Profacto & Winter 2019).

Tegenover het positieve beeld ten aanzien van het behalen van sociale doelstellingen, is het beeld van de gesprekspartners ten opzichte van de ecologische en financiële impact minder positief. Het ecologische effect van diverse groene burgerinitiatieven wordt als beperkt ingeschat en de beoogde synergie tussen economie en natuur heeft slechts in beperkte mate gestalte gekregen. De ambitie dat bedrijven een aanzienlijke bijdrage zouden leveren aan natuurontwikkeling is zeer beperkt gerealiseerd. De uitnodigende aanpak van de provincie heeft er niet toe geleid dat de (recreatie)bedrijven die de baten van natuur benutten, ook in natuur zijn gaan investeren.

Daarnaast spreken responden hun zorg uit over de continuïteit van de individuele projecten. Ondanks dat de provincie in de planvormingsfase advies geeft over het borgen van de voortgang, betekent het opdrogen van subsidiegelden in praktijk ook veelal het einde van projecten.

7.5 Conclusie

De vierde pijler van BrUG focust op de verankering van natuur en landschap in de samenleving. De ambities die deze pijler voorschrijft richten zich op het mobiliseren van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van zowel burgers als bedrijven. Deze doelstelling wordt breed gedragen onder de gesprekspartners. De ambities die de vierde pijler voorschrijft zijn omvangrijk en een prominent onderdeel van BrUG maar de ingezette middelen en menskracht ten behoeve van de realisatie zijn beperkt.

De provincie heeft een responsieve rol op zich genomen en zich uitnodigend opgesteld ten behoeve van het aanwakkeren van groene maatschappelijke initiatieven. De provincie sluit hiervoor aan bij maatschappelijke organisaties zoals IVN, Natuurmonumenten en Brabants Landschap die al jaren burgers betrekken bij de natuur. Door de gezamenlijke inspanningen van de provincie, maatschappelijke partijen en gemeenten raken meer groepen burgers betrokken bij natuur.

Doordat geen SMART geformuleerde doelen opgesteld zijn kunnen er geen absolute conclusies getrokken worden over de effecten van het provinciale beleid. De meerwaarde van de projecten wordt als hoog in geschat door betrokken gesprekspartners. Hierbij worden vooral effecten gerealiseerd ten aanzien van sociale doelstellingen zoals het creëren van een breder maatschappelijk draagvlak en het versterken van maatschappelijke betrokkenheid. De provincie is er beperkt in geslaagd om met maatschappelijke initiatieven op ecologisch en economisch vlak grootschalige effecten te genereren. Echter kan dit gegeven de beperkte omvang van de ingezette middelen ook niet verwacht worden. Met een minimale inzet van middelen bouwt de provincie aan een effectief netwerk waar een grote verscheidenheid van projecten uit voortvloeien.

Doordat de provincie geen SMART geformuleerde doelstellingen heeft geformuleerd, kan de provincie moeilijker de individuele projecten monitoren en zich houden op het doelbereik. Er wordt niet of beperkt gestuurd op de invulling van projecten waardoor individuele projecten verworden tot een 'schot hagel'; er is weinig zicht op de mate waarin de effecten bijdragen aan de doelstellingen van de vierde pijler. Het formuleren van scherpe doelen voor het verbinden van de natuur met de Brabantse samenleving kan de provincie ondersteunen bij het inzichtelijk en meetbaar maken van de beoogde effecten. Regie pakken op het gebied van monitoring geeft grip op het doelbereik en ook de mogelijkheid om gedurende de looptijd van de beleidsnota bij te kunnen sturen waar nodig. Hierbij hoeven een responsieve houding en het pakken van regie elkaar niet uit te sluiten. De aansluiting bij de energie van de samenleving kan gezocht worden, waarbij de provincie initiatieven uit de samenleving aanjaagt, maar daarbij wel de effecten monitort en op deze manier regie behoudt wat betreft het doelbereik.

Daarnaast zou de provincie sterker in kunnen zetten op de betrokkenheid. Burgerinitiatieven kunnen zich vaak niet redden op eigen houtje en zijn afhankelijk van (structurele) ondersteuning van provincies en andere partijen voor samenwerking, coördinatie, kennis en middelen om tot resultaten te komen (PBL, 2020).



Contextanalyse

DEEL III

Deel III bevat een analyse van de belangrijkste contextuele ontwikkelingen op nationaal en provinciaal niveau die relevant zijn voor het nieuwe provinciale beleidskader Natuur.

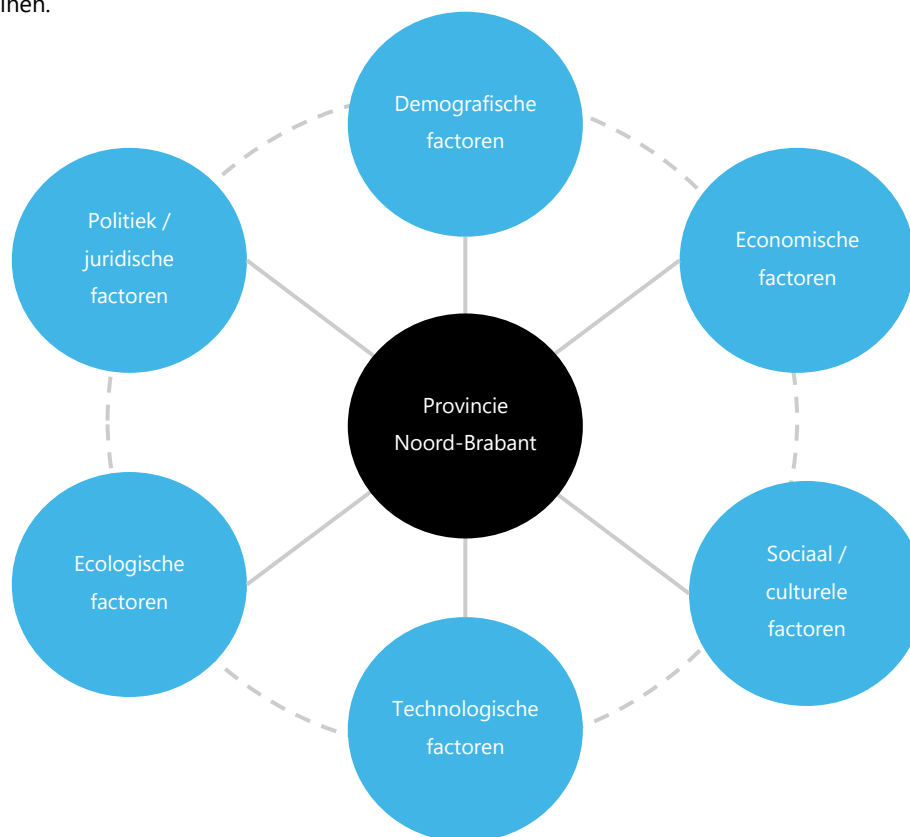
Berenschot

8. Het beleidskader Natuur in een veranderende context

8.1 Inleiding

De context van het natuurbeleid is de laatste decennia sterk veranderd. De ontwikkelingen op het gebied van onder andere klimaat, corona, stikstof en de landbouw zijn van sterke invloed op de effectiviteit en efficiëntie van het provinciale natuurbeleid. Met het oog op het nieuw te vormen beleidskader Natuur beschrijven we in dit hoofdstuk de actuele maatschappelijke bewegingen die van invloed zijn op het provinciale natuurbeleid aan de hand van het DESTEP-model (zie onderstaande figuur en toelichting in kader).

Door vanuit het perspectief van het DESTEP- model de ontwikkelingen te analyseren die van invloed zijn op het Brabantse natuurbeleid, kunnen mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten geïdentificeerd worden. Anderzijds kunnen kansen en bedreigingen die voortvloeien uit contextuele ontwikkelingen inzichtelijk gemaakt worden. Dit creëert de mogelijkheid voor de provincie om daar op in te spelen bij het vormen van het nieuwe beleidskader Natuur. Door kennis te nemen van contextuele ontwikkelingen kunnen geïnformeerde beslissingen genomen worden wat betreft rolinvulling, sturingsvisie en welke focus er gelegd wordt binnen beleidsterreinen.



DESTEP model

Het DESTEP-model

Het DESTEP-model identificeert zes factoren 'demografie, economie, sociaal/cultureel, technologie, ecologie en politiek/juridisch' waarbinnen ontwikkelingen kunnen spelen die het beleidskader Natuur van provincie Noord-Brabant raken. Wij gebruiken dit model om grip te krijgen op de context waarbinnen het beleidskader functioneert en om mogelijkheden te identificeren om beter aan te sluiten bij ontwikkelingen in de maatschappij. Hiermee beantwoorden we de volgende deelvraag in het onderzoek:

- Waar liggen kansen en bedreigingen gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor het nieuwe provinciale beleidskader Natuur? Wat is nodig om daarop in te spelen?

8.2 Trends en ontwikkelingen

8.2.1 Sociaal-culturele ontwikkeling

Toename natuurrecreatie en de daarmee samenhangende herwaardering van de natuur

Corona heeft een herwaardering van de natuur in de eigen leefomgeving bewerkstelligd. Mede doordat de recreatiemogelijkheden beperkt waren sinds het begin van de coronacrisis, stegen de bezoekersaantallen van natuurgebieden gemiddeld in 2020 met 30% (Google Analytics). Ook uit de cijfers van Natuurmonumenten (aantallen bezoekers en lidmaatschappen) blijkt dat steeds meer mensen de natuur opzochten gedurende de corona crisis. In het afgelopen jaar verwelkomden Natuurmonumenten een recordaantal nieuwe leden. Hoewel 2020 door corona in vele opzichten een exceptioneel jaar is, zal de recreatiedruk op onze natuur naar verwachting blijvend toenemen. Want hoewel de cijfers afgelopen jaar exceptioneel groeiden, past dit wel in een trend die al voor de coronacrisis was ingezet. Tussen 2013 en 2018 zijn recreatieve activiteiten in de natuur, zoals wandelen, sterk toegenomen (CBS, 2021). Dit uitte zich in een economische bijdrage van natuurgerichte recreatie en toerisme van €13 miljard in 2018, een bedrag dat ruim 40% hoger ligt ten opzichte van 2013.

Samenhangend met de toename van natuurrecreatie is een beweging waarneembaar richting de herwaardering van natuur vanuit haar intrinsieke waarde. Voorheen werd de waarde van natuur in het publieke en politieke debat toegedicht aan de economische nutsfuncties van natuur. Gedurende de looptijd van BrUG is er echter in toenemende mate de nadruk komen te liggen op de intrinsieke waarde van natuur. Vanuit dit perspectief wordt natuurbehoud gelegitimeerd op basis van de eigen intrinsieke waarde van soorten en natuurtypen. Deze waarde wordt toegekend aan de natuur onafhankelijk van haar economische en gebruikswaarde.

Participatie is de norm geworden

Waar ten tijde van de initiatie van BrUG overheden nog actief zochten naar de wijze waarop ze zich moesten verhouden tot initiatieven vanuit de samenleving, is burgerparticipatie in 2021 gemeengoed geworden. Met BrUG speelde de provincie in op de energie in de samenleving door een uitnodigende houding jegens maatschappelijke initiatieven te accommoderen. Waar in 2012 nog onder noemers als de participatiemaatschappij en de energieke samenleving lof werd gezongen op de burgers en bedrijven die in actie kwamen in het publieke domein en actief bijdroegen aan beleidsdoelen, is in 2021 participatie de standaard geworden. De overtuiging dat burgers en maatschappelijke organisaties zelf actief bij willen dragen voor hun leefomgeving heeft breed wortel geschoten binnen de Nederlandse overheid. Dit uit zich bijvoorbeeld in de Omgevingswet waarin participatie in de planvorming een belangrijke plek moet krijgen. De vraag is niet meer of provincies de energie die er in de samenleving is voor groene initiatieven willen benutten, maar hoe deze het best aangewakkerd kan worden. Provincies leren steeds meer over hoe zij invulling kunnen geven aan hun faciliterende rol, om bijdragen van maatschappelijke initiatieven aan natuur te stimuleren en te ondersteunen (PBL, 2021).

De transformatie van het landelijke gebied leidt tot een ruimtelijke puzzel

Het landelijk gebied is sterk bepalend voor het karakter van Brabant en continu in verandering. Verschillende processen zijn van invloed op de transformatie van het Brabantse platteland. Waar in het verleden de functie van het platteland voornamelijk voedselproductie betrof, wordt het platteland nu steeds meer functies toebedeeld. Voor de oprukkende verstedelijking, de energietransitie en klimaatadaptatie worden oplossingen gezocht in het Brabantse platteland. Tegelijkertijd heeft het platteland een belangrijke rol wat betreft natuurontwikkeling, mogelijkheden voor recreatie en het opzoeken van rust en ruimte. Daarbij komt dat er vanuit de landbouwtransitie een steeds sterkere druk uitgeoefend wordt op de Brabantse agrariërs in het licht van de stikstofproblematiek. Agrariërs voelen enerzijds de noodzaak tot schaalvergroting en intensivering om internationaal concurrerend te blijven, en anderzijds groeit het besef dat natuurinclusieve landbouw onvermijdelijk is met het oog op natuurbehoud.

Als een gevolg van deze brede maatschappelijke ontwikkelingen staat het Brabantse platteland voor een groot aantal opgaven op het gebied van de leefomgeving. De woningbouwopgave, de energietransitie, de ontwikkeling van nieuwe natuur en de landbouwtransitie; al deze opgaven maken aanspraak op het beperkt beschikbare Brabantse platteland. Hoe deze opgaven in samenhang kunnen worden gerealiseerd en hoe ruimtelijke keuzes kunnen worden gemaakt die de toekomstbestendigheid van de fysieke leefomgeving vergroot, vormt een urgente toekomstvraag.

8.2.2 Economische ontwikkelingen

De botsing tussen ecologie en economie wordt manifester

De botsende belangen tussen economische ontwikkeling en natuurbehoud worden steeds manifester in het publieke debat. Hoewel natuur onmiskenbaar bij kan dragen aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat en daarbij in potentie een grote economische waarde vertegenwoordigt, staan natuur- en economische doelstellingen ook met elkaar op gespannen voet. De meest directe uiting hiervan vormt de stikstofproblematiek. Stikstof vormt een grote belasting voor ecosystemen. Voor de bescherming van natuurgebieden is een reductie van de stikstofuitstoot noodzakelijk, maar dit beperkt mogelijkheden voor economische bedrijvigheid. Brabant is een provincie gekenmerkt door grootscheepse bedrijvigheid en mobiliteit. Een belangrijk element van de Brabantse economie is daarbij de landbouw en intensieve veehouderij. De botsende belangen van deze economische bedrijvigheid in relatie de biodiversiteit wordt steeds duidelijker. Van de stikstof die in Brabant geproduceerd wordt, is circa 75% afkomstig van de landbouw (LNV, 2021). En hoewel de intensieve veehouderij van waarde is voor de Brabantse economie, staan deze economische belangen haaks op de ecologische belangen.

Natuur recreatie en een aantrekkelijk vestigingsklimaat liggen in elkaar verlengde

De overtuiging dat natuur, recreatie en een aantrekkelijk vestigingsklimaat in één lijn met elkaar liggen groeit. Zoals reeds beschreven, stijgt de economische bijdrage van natuurgerichte recreatie en toerisme sterk. Dientengevolge hebben vrijwel alle provincies de ambities om de relatie tussen natuur en recreatie te versterken (PBL, 2021). Twee facetten zijn leidend binnen deze ambitie; ten eerste biedt het verbinden van natuur- en recreatiebeleid de mogelijkheid om de recreatieve beleving van natuur te verbeteren. En ten tweede kan op deze wijze natuurinclusief ondernemen onder recreatiebedrijven bevorderd worden. Een natuurinclusieve recreatiebedrijfsvoering omvat onder andere de realisatie van natuur op eigen terrein, het geven van voorlichting over de natuur en het (financieel) bijdragen aan de natuur in de directe omgeving van het bedrijf.

De meeste provincies hebben beleid voor het verbeteren van recreatieve voorzieningen en het vergroenen van particuliere recreatieterreinen (PBL, 2021). Waar bij bestaande recreatieve voorzieningen de relatie tussen natuur en de recreatiesector minder goed van de grond komt, lukt dit de provincies bij nieuwe recreatieve voorzieningen beter. Provincies kunnen een faciliterende rol spelen en optreden als wettelijk toetsers. Vanuit een faciliterende rol kunnen provincies bij de ontwikkeling van nieuwe recreatieve voorzieningen de samenwerking tussen de recreatiesector en natuur versterken. Daarnaast kunnen provincies via vergunningstrajecten voor nieuwe recreatieve voorziening, de ontwikkeling van extra natuur bevorderen.

8.2.3 Technologische ontwikkelingen

Het geloof in technologische innovatie ten behoeve van biodiversiteitsherstel verliest terrein

Afgelopen decennia werd technologische vernieuwing gezien als de sleutel tot succes. Vanuit dit perspectief werd verwacht dat technologische innovaties, zoals geavanceerde emissiearme stalsystemen, de impact van de geïntensiveerde landbouw en veehouderij op de natuur zou mitigeren. Volledig technische routes worden echter niet meer op korte of middellange termijn gezien als de primaire oplossing voor het versterken van de biodiversiteit. Het PBL (2021) berekende dat technologische maatregelen de potentie hebben om de uitstoot van stikstof met 20% te verminderen en van broeikasgassen met 7%. Technologische innovaties kunnen daarmee een substantieel

aandeel hebben in het verlichten van de uitstoot, maar hier zitten echter grenzen aan. Stikstof blijft een cruciaal element van de productiekringloop, en het vrijkomen van stikstof zal niet geheel voorkomen kunnen worden. Het maatschappelijke besef groeit dat een tenminste gedeeltelijke transitie naar natuurinclusieve landbouw onvermijdelijk is om op korte termijn de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te kunnen roepen. Daarmee wordt in toenemende mate niet technologische innovatie, maar extensivering van de landbouw gezien als de meest wezenlijke oplossing voor het herstel van de biodiversiteit.

8.2.4 Ecologische ontwikkelingen

De achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland zet door

Het gaat nog niet goed met de stand van de natuur in Nederland. Over het algemeen is de toestand van kwetsbare natuurgebieden de laatste jaren verder verslechterd. Circa 90% van de habitattypen verkeert momenteel in een zeer tot matig ongunstige staat van instandhouding (CLO, 2020). Het aandeel soorten en habitattypen dat wel in een gunstige staat verkeert ligt lager dan het gemiddelde in de Europese Unie. De stikstofuitstoot is een van de belangrijkste oorzaken van deze achteruitgang. De hoge milieudruk (met name verdroging, verzuring en vermist) in combinatie met de versnippering van natuurgebieden leidt tot de achteruitgang van de biodiversiteit.

Groeïende urgentie klimaatverandering en klimaatadaptatie

Klimaatverandering is al decennia aan de gang, zodat niet kan worden gesproken van een nieuwe ontwikkeling. De effecten van klimaatverandering op natuur en biodiversiteit beginnen echter wel steeds duidelijker te worden. Zo zijn er de laatste jaren periodes van langdurige droogte geweest die met name op de hooggelegen zandgronden in het binnenland tot sterke verdroging hebben geleid. Aangezien veel natuur in Noord-Brabant verdrogingsgevoelig is, kan klimaatverandering in potentie leiden tot behoorlijk negatieve effecten op de natuur en biodiversiteit. In andere jaren is juist weer sprake van overstromingen, wat ook negatief uit kan pakken voor natuur en biodiversiteit. Er is steeds meer aandacht voor klimaatadaptatie van de leefomgeving en natuurgebieden.

Natuur, klimaat, stikstof, hydrologie zijn onlosmakelijk verbonden

Het besef groeit dat natuur, klimaat, stikstof en hydrologie inherent met elkaar verbonden zijn. Vanuit één enkel perspectief naar gebiedsontwikkeling en inrichting kijken geeft een vertekend beeld doordat deze facetten zeer sterk van invloed zijn op elkaar. Zo is het op orde krijgen van de hydrologie in natuurgebieden een grondvoorwaarde voor natuurherstel en- ontwikkelingen en maakt het deze gebieden tegelijkertijd weerbaarder tegen stikstofdepositie. Het één kan daarmee niet losgezien worden van het ander, en spreken over natuurherstel zonder inachtneming van klimaat, stikstof en hydrologie geeft een vertekend beeld van de stand van de natuur. Een integrale aanpak, waarbij al deze facetten meegenomen worden, is niet meer de vraag. De vraag is hoe een integrale aanpak effectief vormgegeven kan worden.

8.2.5 Demografische ontwikkelingen

De vergrijzing zal naar verwachting leiden tot een toename van groene vrijwilligers

De groene vrijwilliger is op dit moment over het algemeen genomen een hoogopgeleide man van 62 (Ganzevoort 2020). Uit het proefschrift van Wessel van Ganzevoort (Green volunteers in the spotlight), valt te concluderen dat het vooral lastig is om jongeren en vrouwen te betrekken als groene vrijwilligers. De relatief hoge leeftijd van de gemiddelde natuurvrijwilliger houdt vooral verband met beschikbare vrije tijd. Naar verwachting zal door toedoen van de vergrijzing vrijwilligerswerk in de toekomst belangrijker worden voor de samenleving. Het aantal beschikbare vrijwilligers dat actief bij kan dragen aan het provinciale natuurbeleid neemt als gevolg van deze vergrijzing toe. Het onderzoek van Van Ganzevoort toont aan dat de motivaties van vrijwilligers voornamelijk liggen bij hun persoonlijke band met de natuur en de wens om meer te leren over natuur en haar te helpen beschermen. Naast het benutten

van het vrijkomende vrijwilligerspotentieel als gevolg van de vergrijzig, liggen er voor de provincie vele kansen en mogelijkheden wat betreft het betrekken van zowel jongeren als vrouwen bij het natuurbeleid.

8.2.6 Politiek-juridische ontwikkelingen

Natuurbeleid staat hoog op de politieke maatschappelijke-agenda

Het belang van natuur en de prominentie op de politiek-maatschappelijke agenda is de afgelopen jaren sterk gestegen. De stikstofcrisis heeft de politieke verhoudingen op scherp gezet. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de centrale plek die landbouw en natuur gekregen hebben in de verkiezingsprogramma's tijdens de landelijke verkiezingen in 2021. De aanpak van de stikstofcrisis en het klimaatvraagstuk zijn hoofdkwesties in de formatie van het nieuwe kabinet (PBL, 2021). De verbetering van de biodiversiteit en de noodzakelijke vermindering van stikstofdepositie vormt vanuit politiek-juridisch oogpunt een steeds heter hangijzer. De uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS), zorgde voor het stilvallen van de vergunningverlening. Dit resulteerde in de stikstofcrisis die de bouw van woningen, snelwegen, waterkeringen en havens bemoeilijkte. Met als gevolg een grote onzekerheid bij ondernemers wat betreft hun huidige investeringen en toekomstige ontwikkelperspectief. De stikstofcrisis heeft een fundamentele maatschappelijke en politieke discussie aangewakkerd over de noodzaak van effectief en efficiënt natuurbeleid.

De rechterlijke druk op effectief natuurbeleid neemt toe

De rechterlijke macht in Nederland heeft de laatste jaren een nadrukkelijke stempel gedrukt op het klimaat- en milieubeleid met baanbrekende uitspraken. De stikstofuitspraak van de Raad van State lijkt een voorbode te zijn geweest van een sterkere juridische inmenging bij het natuurbeleid. Natuurbescherming via de rechtszaal is verworven tot een kernelement van de strategie van milieuorganisaties.

In reactie op deze ontwikkeling zijn stappen ondernomen om de wet- en regelgeving meer in lijn te brengen met de internationale natuurwetgeving en klimaatafspraken. Zo is sinds de stikstofuitspraak in 2019 de beoordeling van activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken gewijzigd. Inmiddels is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om nieuwe activiteiten mogelijk te maken die zorgen voor stikstofdepositie, mits de effecten door saldering met bestaande, legale activiteiten ervoor zorgt dat de toename ongedaan wordt gemaakt. Ook treedt per 1 juli 2021 de Wet stikstofreductie en natuurverbetering in werking waarmee ook wordt beoogd om versterkt in te zetten op de reductie van de stikstofdepositie en op natuurherstel in de Natura 2000-gebieden. Naar verwachting zullen de komende tijd nog meer stappen worden gezet op het gebied van het klimaat- en stikstofbeleid.

De omgevingswet biedt kansen voor de integratie van het natuurbeleid bij planprocedures

De invoering van de nieuwe Omgevingswet staat gepland voor 2022. De wet moet onder andere leiden tot een integrale benadering van vraagstukken op het gebied van de fysieke leefomgeving en biedt decentrale overheden meer lokale afwegingsruimte. De aanstaande Omgevingswet, en met name het instrument omgevingsvisie daaruit, biedt kansen om natuur als uitgangspunt te nemen en vroegtijdig in de planprocedures te positioneren. Dus in plaats van ontwikkelingsplannen achteraf te toetsen aan de Wet natuurbescherming, creëert de omgevingswet de mogelijkheid om vanaf het eerste moment biodiversiteit te betrekken en te integreren bij het maken van beleid.

Invoering van de Wet natuurbescherming

Met de invoering van de Wet natuurbescherming op 1 januari 2017, tijdens de looptijd van BrUG, zijn er een aantal wijzigingen opgetreden. Allereerst is het bevoegd gezag sterker bij de provincies komen te liggen, wat in lijn is met de decentralisatie van de overheidstaken. Hierdoor heeft de provincie meer te zeggen over de handhaving en uitvoering van de bescherming van Natura 2000-gebieden en beschermde soorten.

Bij de soortenbescherming zijn daarnaast ook een aantal wijzigingen doorgevoerd. Zo zijn een aantal soorten niet langer beschermd onder de Wet natuurbescherming. Ook is de bescherming van de soorten meer in lijn gebracht met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen.

8.3 Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat er steeds meer momentum ontstaat voor effectief natuurbeleid in de breedste zin van woord. De urgentie van natuurbeleid wordt steeds breder gevoeld, maar ook de complexiteit van de opdracht waar de provincie voor staat neemt toe als gevolg van de vele ontwikkelingen die ingrijpen op het landelijk gebied.

Ten behoeve van de realisatie van het NNB en het herstel van de biodiversiteit maakt de provincie aanspraak op de steeds schaarser wordende ruimte van het platteland. Niet alleen de natuur, maar ook de woonopgave, de energietransitie, infrastructurele ontwikkelingen en de landbouwtransitie maken aanspraak op de beperkte vierkante meters van het Brabantse platteland. Deze meervoudige ruimteclaims maken dat de urgentie voor een gedragen perspectief op de ruimte groeit waarbij oplossingen verbonden en samenhangend zullen moeten worden geformuleerd. De sterke verbondenheid van natuur met klimaat, stikstof en hydrologie versterkt de noodzaak tot integraliteit. Het goed in kaart brengen van welke gebieden met welke opgaven te maken zullen krijgen zou de provincie hierbij kunnen ondersteunen. Deze informatie kan de provincie inzicht verschaffen in welke gebieden deze nieuwe opgaven gevolgen zullen hebben voor de natuuropgave. Op basis hiervan kan een succesvolle integrale aanpak vormgegeven worden die toegespitst is op de verschillende opgaven die ingrijpen op het natuurbeleid en die zoveel mogelijk synergie nastreeft. De noodzaak tot integraal werken en het creëren van synergie zal een uitdaging gaan vormen voor de provincie.

Daar staat tegenover dat de provincie het tij mee heeft als het gaat om de gevoelde politieke, juridische en maatschappelijke urgentie. Het belang van effectief natuurbeleid wordt steeds breder gevoeld en onderschreven in de maatschappij. De druk op de politiek om actief in te zetten op de verbetering van de natuurkwaliteit komt voort uit een groeiende juridische betrokkenheid en een breder maatschappelijk draagvlak. Het belang van natuur op de politiek-maatschappelijke agenda is de afgelopen jaren sterk gestegen. Waar natuur jarenlang een ondergeschoven kindje was ten opzichte van economische belangen, is dit geen evident gegeven meer. Natuurkwaliteit wordt in steeds sterkere mate gezien als het fundament dat in orde moet zijn voordat economische ontwikkelingen mogelijk zijn.



Evaluatie Beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen

Bijlagen

Bijlage I: Deelvragen

Bijlage II: Evaluatiekader

Bijlage III: Geraadpleegde bronnen

Berenschot

Bijlage I: Deelvragen

De 4 pijlers van de BrUG staan centraal in de evaluatie. Per pijler komen vier evaluatievragen terug in de analyse:

1. In welke mate zijn de gestelde resultaten behaald? Als bepaalde doelen niet gehaald zijn, waarom dan niet? Wat is er nodig om dit in de toekomst te verbeteren? Zowel kwantitatief als kwalitatief.
2. In welke mate hebben de ingezette instrumenten hieraan (naar verwachting) bijgedragen? En zo niet: wat zijn hiervoor de verklaringen? Wat kunnen we hiervan leren voor inzet van diverse instrumenten in de toekomst?
3. Vanuit welke provinciale rol is er tot nu toe geopereerd en is dit voor de toekomst nog steeds de meest geëigende rol? Is deze aanpak passend en effectief geweest? Kunnen we hierbij onderscheid maken tussen de aanpak in verschillende gebieden? En wat kunnen we hiervan leren voor de toekomst?
4. Zijn de provinciale middelen/menskracht (input) op een effectieve en efficiënte manier ingezet? (Financiële evaluatie) Als bepaalde doelen niet zijn gehaald, waarom dan niet en wat kunnen we hiervan leren voor de toekomst?

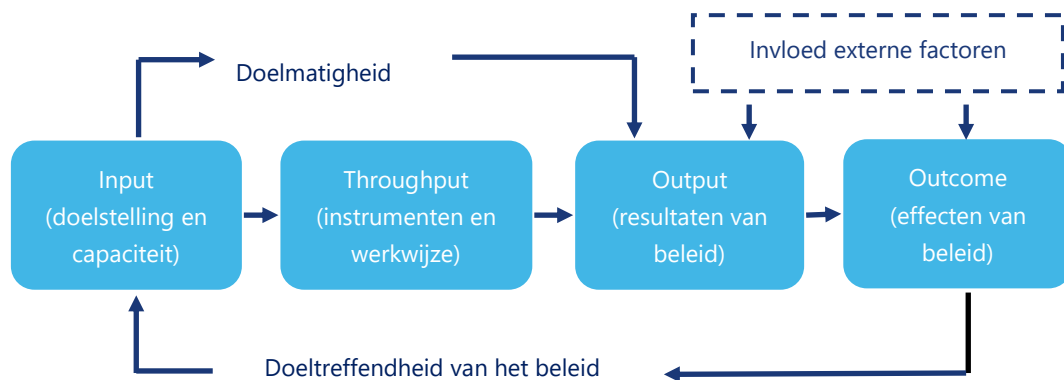
4 centrale pijlers	Input	Proces	Output	Outcome
<p>Vier pijlers vormen de kern van de nota:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realiseren van een robuust netwerk van natuurgebieden, inclusief verbindingen tussen die gebieden. • Behoud van biodiversiteit Brabant-breed, van stad tot land. • Een Brabants mozaïek van landschappen met regionale identiteiten gericht op een goed leef- en vestigingsklimaat. • Verankering van natuur en landschap in de samenleving, in samenhang met economische, sociale en culturele ontwikkelingen in een ruimtelijke context. 	<p>Welke provinciale middelen/menskracht zijn door de Provincie Noord-Brabant ingezet t.b.v. de doelstellingen van de BrUG?</p>	<p>Welke sturingsvisie heeft de Provincie Noord-Brabant gehanteerd?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke partijen zijn hier bij betrokken? Welke rol en verantwoordelijkheid dragen zij? • Op welk vlak van het NSOB model ligt de focus? En wat betekent dat in de praktijk? 	<p>Welke resultaten heeft het provinciale beleid teweeg gebracht?</p>	<p>Welke effecten zijn gerealiseerd? In hoeverre hebben de resultaten van het gevoerde beleid bijgedragen aan de doelstellingen van de BrUG?</p>

Bijlage II: Evaluatiekader

Het evaluatiekader vormt de rode draad in de evaluatie. Dit kader zorgt voor transparantie, stuurt de informatieverzameling en is een hulpmiddel bij de analyse van de onderzoeksresultaten. De drie analysemodellen stonden centraal in deze evaluatie en worden in deze bijlage toegelicht.

1. Het input-outcome model

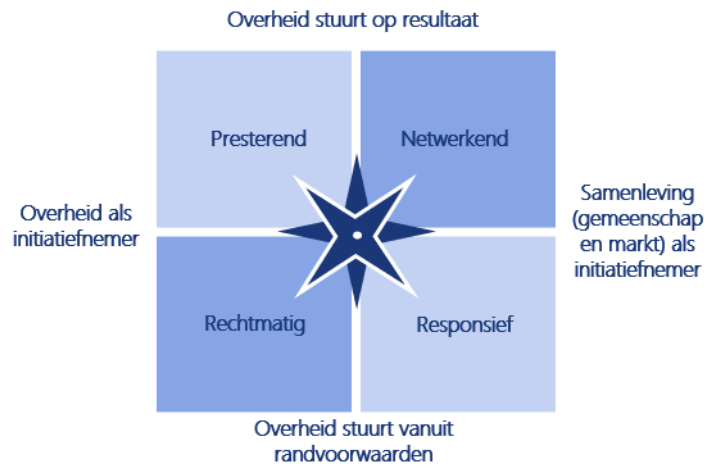
Het input-output model is gericht op het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Het betreffende evaluatieonderzoek is ingericht op basis van het input-output model zodat getoetst kan worden of het beleid zoals geformuleerd in de BrUG, en de sturing hierop, tot de gewenste resultaten heeft geleid.



2. Vier perspectieven op overheidshandelen-model (NSOB)

Het vier perspectieven op overheidshandelen- model geeft inzicht in hoe overheden zich kunnen verhouden tot de samenleving (gemeenschap en markt) en de wijze waarop zij sturen. In de linker kwadranten is de overheid de initiatiefnemer en in de rechterkwadranten de samenleving. In de bovenste kwadranten stuurt de overheid primair op resultaat en in de onderste kwadranten stuurt de overheid primair vanuit randvoorwaarden.

De BrUG initieert een stelselverandering door een vernieuwde sturingsstrategie waarbij de netwerkende en responsieve overheid nadrukkelijk in beeld komen. Het NSOB- model met daarin vier perspectieven op overheidshandelen geeft inzicht in hoe de provincie Noord-Brabant zich verhoudt tot haar samenwerkingspartners. Dit model staat centraal in de evaluatie voor het analyseren van de veranderende sturingsstrategie van de provincie.

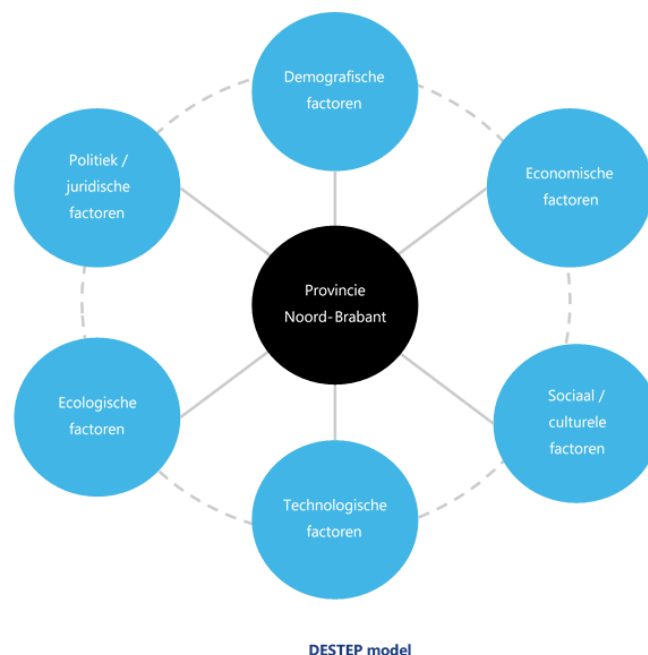


Vier perspectieven op overheidshandelen (bron: NSOB)

3. DESTEP-model

Het DESTEP-model identificeert zes factoren 'demografie, economie, sociaal/cultureel, technologie, ecologie en politiek/juridisch' waarbinnen ontwikkelingen kunnen spelen die het beleidskader Natuur van de provincie Noord-Brabant raken. Wij nemen dit model op in het analysekader om grip te krijgen op de context waarbinnen het beleidskader functioneert en om mogelijkheden te identificeren om beter aan te sluiten bij ontwikkelingen in de maatschappij.

De maatschappelijke context heeft een grote impact op de effectiviteit van de sturing vanuit de provincie Noord-Brabant ten aanzien van het natuurbeleid. Om tot concrete leerpunten voor de toekomst te komen die als basis dienen voor de nieuwe beleidsnota Natuur is het van belang om de huidige maatschappelijke ontwikkelingen in oogschouw te nemen. Het DESTEP-model stelt ons in staat de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen en thema's die het natuurbeleid (in)direct raken in kaart te brengen. Door de effecten en resultaten van het beleid te interpreteren tegen de achtergrond van externe maatschappelijke ontwikkelingen kunnen uitspraken gedaan worden over leerpunten voor de toekomst.



Bijlage III: Geraadpleegde Bronnen

- Boonstra, F.G., W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijsen, F.F. van der Zee, R.A. Smid & N. Polman, 2021. *Stelselvernieuwing in uitvoering – Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer*.
- Bos, I., van Lieshout, M., Potman, H. 2021. *Noord-Brabantse fondsen 2017-2020. Uitwerking evaluatie Groen Ontwikkelfonds Brabant*. KplusV.
- Bouwma, I., D. Kamphorst, D. van Doren, T. de Boer, A. Buijs, M. Goossen, J. Donders, J. Frissel, & S. van Broekhoven (2020). *Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR.
- Centraal Bureau voor Statistiek, 2021. *Economisch belang van recreatie in de natuur neemt toe*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/22/economisch-belang-van-recreatie-in-de-natuur-neemt-toe>.
- Compendium voor de Leefomgeving, 2021. *Staat van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrichtlijn en trends vogels Vogelrichtlijn, 2013-2018*. <https://www.clo.nl/en/node/58831>
- Folkert, R. & F. Boonstra, 2017. *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. PBL
- Groen ontwikkelfonds Brabant 2021 Jaarplan 2021, *Werk in Uitvoering*.
- Groen ontwikkelfonds Brabant, 2014. *Notitie gelijkberechtiging in het kader van verkoop natuurgronden door het Groen ontwikkelfonds Brabant*.
- Groen ontwikkelfonds Brabant, 2020. *Jaarverslag 2020, Alle hens aan dek voor nieuwe natuur*.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, N. Nuesink & E. de Wit-de Vries (2020). *Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact, Wot Natuur en Milieu en PBL*.
- Landschappen van Allure, 2019, *Bestuurlijk eindverslag*
- Manifest 'Brabants mozaïek in ontwikkeling' 2019. *Een oproep voor gezamenlijke, gebiedsgerichte aanpak van de transities van landbouw, natuur, klimaat en energie*.
- Ministerie van LNV, IPO & BIJ12 (2020), *Zesde Voortgangsrapportage Natuur. Stand van zaken eind 2019 en ontwikkelingen in 2020*.
- Ministerie van LNV, IPO & BIJ12 (2021), *Conceptrapportage: Voortgangsrapportage Natuur. Stand van zaken eind 2020 en ontwikkelingen in 2021*.
- Oostdijk, A., M. van Noort, B. Omon, T. Scholten & J. Vlagsma, 2020. *Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS. Berenschot en BügelHajema, met medewerking van Tauw*
- Planbureau voor de Leefomgeving, 2021. *Landbouw en natuur in verkiezingsprogramma's. Technisch innoveren of extensiveren*.
- Planbureau voor de Leefomgeving. 2020. *Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*.
- Poelmans, W. 2012. *Evaluatie agrarisch natuur- en landschapsbeheer in Noord-Brabant, een kijk in het verleden en een blik naar de toekomst. Periode 2010-2012. Provincie Noord-Brabant*.
- Potman, H., M. Dekker & L. van Rooijen, 2017. *Rapportage Tussentijdse Evaluatie BrUG*. Kplusv
- Provinciale staten van Noord-Brabant, 2020. *Memo van de gedeputeerde drs. E.P.J. Lemkes – Straver. Onderwerp: Actualisatie omvang provinciale EVZ's en EVZ-opgave voor het GOB*.
- Provincie Noord-Brabant, 2011. *Gebiedspaspoorten. Uitwerking structuurvisie ruimtelijke ordening*.
- Sovon, 2020. *Boerenlandvogelbalans 2020*
- Ten Holt, H. & S. Martens, m.m.v. J. Cools, 2017. *Evaluatie Ecologische verbindingen en ontsnippering in Brabant*. Bureau ZET
- Ten Holt, H., H. Sierdsema, C. Kampichler, L. van den Bremer, S. Martens, 2019. *Onderzoek Opgave ontsnippering in de provincie Noord-Brabant. Onderdeel 1 Soorten, locaties, maatregelen en opgave*. Bureau ZET en Sovon, 8 februari 2019
- Ten Holt, H., S. Martens, J. Stahl, H. Sierdsema & L. van den Bremer, 2016. *Evaluatie Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden*. Bureau ZET-rapport 2016/4067. Sovon-rapport 2016/33. Bureau ZET, Nijmegen/Sovon Vogelonderzoek Nederland, Nijmegen.
- Van den Boogaard, B., F. Franken, J. van der Linden & J. van de Staaij, 2021. *Toestand van de Natuur in Brabant – juni 2021*
- Van der Hoek, D.J., M. Smit, S. van Broekhoven, A. van Hinsberg, P. Giesen, H. Bredenoord, R. Pouwels (WUR), B. de Knegt (WUR), F. van Gaalen, A. de Blaey (WUR), S. Mylius & R. Folkert, 2017. *Potentiele bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen*. PBL
- Van der Linden, J., J. van de Staaij & J. van Leeuwen, 2016. *Toestand van de Natuur in Brabant – maart 2016*.
- Van Ganzevoort, W. 2021. *Green volunteers in the spotlight. Understanding action for nature through studying citizen scientists and other nature volunteers*.
- Winter E. 2019. *Evaluatie subsidie Betrekken bij Groen. Beoordeling van de doeltreffendheid van de subsidie voor het programma Betrekken bij Groen*. Provincie Noord-Holland.

Wit, E. de., D. Doren, I. Bouwma, S. van Broekhoven, D. Kamphorst & W. Kuindersma 2018. Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën. Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, WOT-paper 49

Gesprekspartners

Naast gesprekspartners binnen de provincies hebben we gesprekken gevoerd met externe samenwerkingspartners. Een lijst van de betreffende organisaties waaraan de externe gesprekspartners verbonden zijn is hieronder toegevoegd:

Organisatie
1. ZLTO
2. Agr collectief West Brabant
3. Waterschap Aa en Maas
4. Waterschap de Dommel
5. Waterschap Br Delta
6. Staatsbosbeheer
7. Natuurmonumenten
8. Brabants Landschap
9. Brabantse Milieufederatie
10. IVN
11. Stichting Ark
12. Areal
13. Coördinatiepunt landschapsbeheer
14. Gemeente Tilburg
15. Gemeente Breda
16. Gemeente Mill en St. Hubert



Berenschot

Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

/berenschot