



# Kan het nieuwe natuurbeleid tegen een stootje?

## Botsproeven in het Natuurnetwerk Nederland

De herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een keerpunt in het Nederlandse natuurbeleid. De EHS is verkleind, de kwaliteitsambitie verhoogd, de uitvoering is bij provincies neergelegd en de nieuwe naam is Natuurnetwerk Nederland (NNN). Belangrijk voor een effectief natuurbeleid zijn wetgeving, ruimtelijke ordening, financieringsmogelijkheden en eigendom, in dit artikel aangeduid met pijlers. In vier botsproeven hebben we onderzocht of het NNN tegen een stootje kan als één of meer van deze pijlers verandert.

Vanaf 1990 vorderde de realisatie van de EHS, waaronder ook de Natura 2000-gebieden, gestaag tot de regering in 2010 geconfronteerd werd met de gevolgen van de financiële crisis en het kabinet-Rutte I flink aan het bezuinigen sloeg. Dit leidde tot een keerpunt in het natuurbeleid en de herijking van de EHS: er moest worden ontgrensd en natuur kon ook verkocht worden. Ogenschijnlijk zekere pijlers onder het natuurbeleid zoals financiering en eigendom waren niet langer zeker. Dat roept de vraag op wat de gevolgen daarvan zijn voor de natuurkwaliteit. We onderscheiden de pijlers wetgeving, ruimtelijke ordening, financiering en eigendom, zoals onder meer genoemd in het Natuurbeleidsplan 1990, waarin de EHS werd geïntroduceerd (Tweede Kamer, 1990). Deze pijlers staan niet los van elkaar: voor het verkrijgen van eigendom is bijvoorbeeld financiering nodig, en de ruimtelijke ordening is vastgelegd in wetgeving. Ze verschillen wel in de manier van bescherming.

### De pijlers

Via wetgeving – op dit moment de Flora- en Faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Boswet – zijn bepaalde gebieden en dier- en plantensoorten beschermd. Deze wetgeving verbiedt ingrepen die natuur kunnen beschadigen of staat deze pas toe na toetsing (Beunen, 2013). Vanaf januari 2017 worden deze wet-

ten opgenomen in de nieuwe wet Natuurbescherming. In de ruimtelijke ordening worden aan bepaalde gebieden natuurfuncties toegekend. Het NNN is beschermd via het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening. Dit Besluit werkt door in de provinciale Verordeningen Ruimte die op hun beurt bindend zijn voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Voor de realisatie van verschillende natuurfuncties is een ruimtelijke samenhang tussen natuurgebieden nodig, wat bewerkstelligd kan worden via planologisch beleid (Volker, 1999).

Door financiering komen subsidies beschikbaar voor verwerving, inrichting of beheer van natuur, met name via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) waarvoor de provinciale natuurbeheerplannen leidend zijn. Daarnaast zijn er ook belastingvoordelen via de Natuurschoonwet (NSW). Ten slotte is voor sommige gebieden financiering beschikbaar voor maatregelen ter verbetering van de milieukwaliteit.

De meeste natuurgebieden zijn eigendom van organisaties met natuurbeheer als hoofddoelstelling: de terreinbeherende organisaties (TBO's) Staatsbosbeheer (SBB), Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen en enkele stichtingen. Verwerving van EHS-gronden is vanaf het begin in het Natuurbeleidsplan 1990 als doelstelling opgenomen.

**Ir. J. (Jaap) van Os**  
Alterra Wageningen UR, Postbus  
67, 6700 AA Wageningen  
jaap.vanos@wur.nl

**Ing. R.A.M. (Raymond)  
Schrijver**  
Alterra, Wageningen UR.

**Drs. M.E.A. (Mirjam)  
Broekmeyer**  
Alterra, Wageningen UR.

Foto **Mark van Veen** recreanten stuiten op Koniks in de Millingerwaard.

## Herijking van de EHS

Bij de herijking van de EHS (2010 - 2013) zijn de verschillende pijlers van het natuurbeleid in meer of mindere mate veranderd. Daarnaast is in deze periode de decentralisatie voltooid: de rijksoverheid is verantwoordelijk voor het kader en de ambitie van het natuurbeleid, de provincies hebben de taak gekregen om het natuurbeleid nader in te vullen en uit te voeren. Dit betreft zowel de begrenzing van het NNN als verwerving, inrichting en het beheer. Deze nieuwe afspraken zijn via het bestuursakkoord Natuur in het uiteindelijke Natuurpact terechtgekomen (Dijkma, 2013b). Hieronder worden de veranderingen in deze periode per pijler beschreven.

- wetgeving

Wat betreft wetgeving zijn er in deze periode geen veranderingen doorgevoerd. De nieuwe Wet natuurbescherming, die vanaf 2017 wordt ingevoerd, is in deze analyse niet meegenomen.

- ruimtelijke ordening

Wat betreft de begrenzing van de EHS zijn er wel flinke veranderingen doorgevoerd. In 2011 was 577.000 hectare EHS in beheer en resteerde een ambitie van 152.000 hectare. Deze laatste is uiteindelijk teruggebracht naar 80.000 hectare (in eerste instantie 40.000), zodat de totale EHS-oppervlakte met ongeveer 10% is geslonken. Verder wordt kwaliteit boven kwantiteit gesteld en wordt meer tijd genomen om de EHS af te maken (tot 2027 in plaats van 2018). De begrenzingen van de EHS worden jaarlijks door de provincies vastgesteld via kaarten in de ruimtelijke verordeningen.

- financiering

In het proces van de herijking heeft de rijksoverheid flink bezuinigd op het natuurbeleid; sommige provincies hebben deze bezuiniging deels gecompenseerd. Het resultaat is dat voor alle betrokkenen de financiën meer een beperkende factor zijn geworden. TBO's zoeken

naar aanvullende inkomsten. Verpachting aan boeren is daarbij een aantrekkelijke optie, omdat bij veel boeren de behoefte aan landbouwgrond is gestegen door aanscherping van de mestwetgeving en afschaffing van het melkquotum. Daardoor is de grondprijs aanzienlijk gestegen (Farjon *et al.*, 2013).

Het agrarisch natuurbeheer kreeg een nieuwe organisatievorm, waarbij collectieven van boeren zorgen voor een samenhangend pakket aan beheerinspanning. Deze inspanning kan zowel binnen als buiten het NNN plaatsvinden (Van Dam, 2015).

- eigendom

De subsidieregeling voor aankoop van natuurgronden was eerst alleen toegankelijk voor de TBO's. Na diverse procedures van particuliere landeigenaren voor gelijkberechtiging (Stibbe, 2008) is er een nieuwe subsidieregeling gekomen die openstaat voor alle potentiële grondeigenaren (Dijkma, 2013b).

## De botsproeven

In de botsproeven zoomen we in op mogelijke veranderingen in het natuurbeleid. In twee casussen staan de gevolgen van veranderend eigenaarschap centraal: verkoop van natuurgronden binnen het NNN (casus 1) en buiten het NNN (casus 3). De twee andere botsproeven beschrijven de veranderingen in financiering van natuurgebieden: ontgrenzing EHS (casus 2) en afschaffing van de Natuurschoonwet (casus 4). Vervolgens toetsen we in welke mate de vier bovengenoemde pijlers het natuurbeleid overeind houden. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van interviews, analyse van beleidsdocumenten, kadastrale registraties en GIS-analyse en we hebben de resultaten getoetst in twee workshops (Van Os *et al.*, 2015).

### Casus 1: verkoop natuurgronden binnen NNN

In deze botsproef vragen we ons af of wijzigingen in het *eigenaarschap* van natuurterreinen ook gevolgen hebben voor de het beschermingsniveau en daarmee voor de kwaliteit van de betreffende terreinen. Dat zou eigenlijk niet het geval moeten zijn. Het gaat in deze proef om gronden binnen het NNN, niet zijnde Natura 2000-gebieden. In het eerste decentralisatie-akkoord Natuur was de mogelijkheid opgenomen dat TBO's minder perspectiefvolle delen van hun terreinen zouden afstoten om financiële middelen te verkrijgen voor de aankoop van gebieden met meer perspectief. Daarvoor bleek echter weinig belangstelling. Ook hebben verschillende provincies dit akkoord niet ondertekend.

In de periode van de herijking speelde ook de claim van de Vereniging voor Gelijkberechtiging van Grondbezitters (VGG) die verkoop van TBO-terreinen tot gevolg kan hebben. Volgens de VGG hebben TBO's jarenlang subsidies ontvangen voor de verwerving van EHS-gronden waarvoor alleen zij in aanmerking kwamen. De Vereniging beschouwt dit als onrechtmatig en heeft in december 2008 een eerste klacht ingediend bij de Europese Commissie (Stibbe, 2008). De VGG eist dat deze onterechte staatssteun wordt teruggedraaid. Eventueel is zij ook bereid te schikken, op voorwaarde dat 20% van de courante gronden die de TBO's in bezit hebben te koop wordt aangeboden. Er is nog geen einduitspraak gedaan. Bij een eventuele schikking of in het geval de VGG in het gelijk wordt gesteld, komt wisseling van eigenaarschap dichterbij.

Borging van de kwaliteit was in het geval van de TBO's geregeld via een vorm van eigendomsplanologie. De doelstellingen en staat van dienst van de TBO's gaven de overheid zoveel vertrouwen in de realisatie van de natuurdoelen dat zij het alleenrecht kregen. De overdrach-

ten naar de TBO's verliepen op basis van vertrouwen: *handshake* in plaats van *handbook*. Dit blijkt onder andere uit het feit dat in de koopovereenkomsten geen bepalingen met betrekking tot het gewenste natuurdoel zijn opgenomen. Het natuurdoel blijkt alleen te zijn vastgelegd in de provinciale verordeningen ruimte. Daarmee is de rol van de provincie bepalend bij de keuze van natuurbeheertypen en de mogelijkheden tot financiering van het beheer.

In de nieuwe subsidieregeling (open voor alle grondeigenaren) worden strenge eisen gesteld aan potentiële kopers van gronden binnen het NNN: *handshake* is nu *handbook*. De potentiële koper moet beschikken over een certificaat voor natuurbeheer, ondertekent enkele overeenkomsten en verklaringen en moet in een realisatieplan aangeven op welke wijze de natuurdoelen effectief geleverd gaan worden, welke afspraken daarover met burens zijn gemaakt, hoe de benodigde kennis en kunde is geborgd, enzovoort (IPO, 2014; Provincie Groningen, 2015). De nieuwe beleidskaders voorzien er in dat in nieuwe koopcontracten een antispeculatiebeding wordt opgenomen en een kwalitatieve verplichting die in de openbare registers wordt opgenomen. Deze verplichting bevat bepalingen over het natuurbeheer in relatie tot het natuurdoel, de veiligheid van ecosystemen, de openstelling, samenwerking met naburige natuurbeheerders, afroming van vermogenswinsten en benodigde toestemming van Gedeputeerde Staten voor vervreemding van het terrein aan derden. Verder geldt dat bij vervreemding de kwalitatieve verplichtingen van het beheerplan moeten worden overgenomen door de nieuwe eigenaar. In Zuid-Holland zijn in de zomer van 2015 twee stukken natuurgrond van twee gemeenten via openbare inschrijving verkocht met een dergelijke kwalitatieve verplichting ([zuid-holland.nl/kaart/nieuws/@10885/verkoop-natuur/](http://zuid-holland.nl/kaart/nieuws/@10885/verkoop-natuur/)).

Als verkoop van TBO-terreinen plaatsvindt, blijven de aanwezige natuurwaarden beschermd door algemene wetgeving, zoals de Boswet, de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet, voor zover er bos of wettelijk beschermde soorten aanwezig zijn. Daarnaast blijft er bescherming door de provinciale ruimtelijke verordening en het gemeentelijk bestemmingsplan dat bescherming biedt door bijvoorbeeld diep ploegen, veranderingen in de waterhuishouding en het reliëf te verbieden. Gezien deze situatie is de aanvraag van beheersubsidie vaak aantrekkelijk voor de nieuwe eigenaar, maar dat kan niet afgedwongen worden. Mogelijk richt de nieuwe eigenaar zich op een ander beheer dat beter bij hem past. Dit kan plaatsvinden als de eigenaar de grond heeft verworven zonder bovenstaande kwalitatieve verplichting, en dat geldt tot nu toe voor nagenoeg het gehele NNN. Bij overdracht van deze gronden gaat er niet automatisch een kwalitatieve verplichting mee naar de nieuwe eigenaar.

De conclusie is dat de bescherming van de reeds aanwezige natuur goed geborgd lijkt bij deze botsing, maar dat het onzeker is of de gewenste natuurdoelen van de provincie dichterbij komen, omdat het van de ambities van de grondeigenaar afhangt of actieve beheermaatregelen, al dan niet gesubsidieerd, genomen worden.

## Casus 2: ontgrenzing van de EHS

Het gaat bij deze proef om gronden die door ontgrenzing buiten de EHS zijn komen te liggen. Dit betekent dat de ruimtelijke ordening verandert. De vraag is wat dit betekent voor de continuïteit van het natuurbeheer. Het eerste gevolg is dat de continuïteit van de beheersubsidies niet meer zeker is. Het blijkt echter dat veel provincies toch aan de slag gaan met de ontgrensde gebieden. Op zich is dat een logische reactie, aangezien

deze gebieden niet voor niets begreemd waren: soms is er sprake van belangrijke natuurwaarden, soms zijn deze gebieden hydrologisch van belang voor de herbegrensde EHS. Dit aanvullend provinciaal beleid is wat betreft het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen meestal minder strikt dan de EHS: vaak ja, mits in plaats van het *nee*, tenzij van de EHS. In dit beleid wordt gestreefd naar een kwaliteitsimpuls waarbij bedrijfsinvesteringen worden gekoppeld aan investeringen in de aanleg of verbetering van de kwaliteit van natuur, water en landschap.

In Overijssel hebben we de ontgrenzing nader onderzocht via een ruimtelijke analyse van de veranderingen. Daaruit blijkt dat de ontgrensde gebieden vooral bestaan uit gronden die nog in eigendom zijn van of in gebruik bij landbouwbedrijven. In totaal is circa 20.000 hectare ontgrensd, waarvan 1.800 ha al in eigendom was van BBL of TBO's. Van die 1.800 ha viel ongeveer 800 ha onder de nieuwe provinciale beleidscategorie 'Ondernemen met Natuur en Water' en 1.000 ha in het 'witte' gebied, waarvoor geen specifiek natuurbeleid is bepaald (zie figuur 1). Het is de vraag wat de provincie en de TBO's met deze gronden willen gaan doen. In sommige gevallen worden nieuwe functies gezocht, zoals natuurbegraafplaatsen. Deze worden dan toegestaan als daarnaast geïnvesteerd wordt in bijvoorbeeld een poel of verbetering van leefgebieden in bosranden.

Voor gronden die nog niet ingericht waren en waar nog geen passende bestemming voor was opgesteld (de ruim 18.000 ha die nog niet verworven was en een deel van 1.800 ha die al wel verworven was) blijft uiteraard de huidige, vaak agrarische bestemming gelden en zal het agrarisch gebruik gecontinueerd kunnen worden. Eventueel kan subsidie worden aangevraagd voor agrarisch natuurbeheer, maar het totale budget daarvoor staat onder druk. Als de EHS ontgrensd wordt naar wit



gebied, zal gemakkelijker een afwijking van het bestemmingsplan kunnen worden verkregen. Als echter de ex-EHS-grond al een natuurbestemming heeft (slechts klein deel), zal bij ruimtelijke ontwikkelingen ook het behoud van natuur- en landschapswaarden nagestreefd moeten worden. Concrete normen waar de kwaliteitsimpuls voor natuur en/of landschap aan moet voldoen, zijn er echter niet. Het uitgangspunt is dat de benodigde ontwikkelingsruimte in balans is met de investeringen in ruimtelijke kwaliteit (Overijssel, 2010). Dit beleid moet geïmplementeerd worden in bestemmingsplannen. Dit betekent dat de visie van de eigenaar op de (natuur)potentie van het ontgrensde gebied en de visie van het gemeentelijk bestuur tezamen van doorslaggevend belang zijn voor de toekomstige ontwikkelingsrichting.

Op basis van deze botsproef kunnen we concluderen dat de herijking van de EHS niet tot een groot verlies van bestaande natuur heeft geleid. De ambitie is duidelijk wel verkleind en op diverse locaties in Overijssel ook veranderd. Of de gebieden die uit de EHS gehaald zijn als natuur beheerd worden of blijven, is grotendeels afhankelijk van de visies van eigenaar en gemeente. Wel blijkt dat in veel provincies de verbindingszones (deels) geschrapt zijn bij de herijking (Kuindersma et al., 2015). Dit betekent dat de kwaliteit van het resterende NNN minder kan zijn doordat de ruimtelijke samenhang minder is.

### Casus 3: verkoop natuurgronden buiten het NNN

Bij deze proef toetsen we de stevigheid van het wettelijk kader. Daarvoor nemen we een situatie in ogenschouw waarbij het wettelijke kader nog de enige pijler is die overblijft: een TBO verkoopt natuurgronden die niet begrengd zijn als Natura 2000, NNN of provinciale natuurzone.

Deze proef is werkelijkheid geworden in 2013 in een

pilot van SBB, waarbij ten behoeve van het genereren van aanvullende financiële middelen voor de rijksoverheid natuurgronden zijn verkocht in Daarle. Het betrof relatief kleine gebieden, 76 objecten met een omvang van 0,5-6 hectare, die in het kader van de ruilverkaveling door SBB waren verworven. Bij de verkoop is geen kwalitatieve verplichting met voorwaarden wat betreft het beheer opgenomen. Deze pilot veroorzaakte zoveel commotie bij bewoners en natuurbeschermingsorganisaties dat SBB ermee is gestopt en probeert de financiële taakstellingen nu op een andere wijze te halen, bijvoorbeeld door de verkoop van erfpachtpercelen met vakantiewoningen (Dijksma, 2013a). Ook andere TBO's verkopen nauwelijks natuurgronden.

Uit de analyse van beleidsdocumenten blijkt dat de verandering van het eigendom van natuurgebieden buiten het NNN van TBO's naar particulieren in eerste instantie weinig effect lijkt te hebben op de natuurwaarden: de natuurbestemming blijft gelden, evenals de algemene wetgeving voor bossen en beschermde soorten. Maar het is niet ondenkbaar, dat de omstandigheden voor de natuur na verloop van tijd zodanig verslechteren dat de natuurwaarden achteruit gaan. Dit kan bij natuurgebieden met grasland bijvoorbeeld gebeuren door de mogelijkheden voor het uitrijden van dierlijke mest en kunstmest of het inscharen van vee maximaal te benutten. Ook kan de toegankelijkheid van de gebieden verloren gaan. In tegenstelling tot TBO's beschikken particulieren niet over een beheerbudget voor de natuurgronden die zij in beheer hebben. Daardoor is de kans groter dat het noodzakelijk beheer om de aanwezige natuur in stand te houden niet plaatsvindt.

Het is ook denkbaar dat deze gronden ingezet gaan worden door landbouwbedrijven om op een 'gemakkelijke' manier te voldoen aan de vergroeningsplicht van het

Gemeenschappelijke Landbouw Beleid. Het landbouw-areaal hoeft daarbij dan niet verminderd te worden. In de pilot van Daarle zijn overigens nauwelijks gronden door landbouwers gekocht, maar dit kan te maken hebben met de onzekerheid die toen nog bestond rond de vergroeningsplicht.

Wij concluderen dat het voorlopig niet waarschijnlijk is dat TBO's op grote schaal natuurgebieden gaan verkopen aan particulieren. Mocht dat toch gebeuren, dan blijkt dat het wettelijk kader zorgt voor bescherming van de aanwezige natuur. Maar het is onzeker of het gewenste beheer wordt gecontinueerd.

#### Casus 4: afschaffing van de NSW

In casus 1 kwamen de landgoedeigenaren al aan bod. Zij zijn een belangrijke partij in het natuurbeheer in Nederland. Voor velen van hen is de NSW relevant. Wat gebeurt er als deze wordt afgeschaft?

In 2014 waren er 5.382 landgoederen met een oppervlakte van circa 150.000 hectare (inclusief 10.000 hectare van TBO's) gerangschikt onder de NSW. Met het totaal aan fiscale voordelen was een bedrag gemoeid van ongeveer € 30 miljoen per jaar, dit komt neer op € 200 per hectare. In 2014 vond een evaluatie van de NSW plaats (Ecorys/DLG, 2014) waarin wordt geconcludeerd dat de NSW een belangrijke bijdrage levert aan zowel de huidige instandhouding van landgoederen als de overdracht aan de volgende generatie. Al sinds 1928 financiert de NSW een substantieel deel van de natuur in Nederland: naar schatting ruim 60% van de landgoederen overlapt met het NNN en ruim 15% met Natura 2000-gebieden. Voor sommige belastingfaciliteiten is een (gedeeltelijke) openstelling verplicht.

De conclusie is dat afschaffing van de NSW zal leiden

tot problemen in de overdracht naar de volgende generatie, tot verkoop van landgoederen, vermindering van het noodzakelijk onderhoud en beheer, vermindering van de openstelling en tot meer ontwikkeling van nieuwe commerciële activiteiten. Dit betekent dat de natuurwaarden van de gronden in landgoederen achteruit kunnen gaan; ook het aantal landgoederen kan afnemen doordat de overdracht naar de nieuwe generatie niet meer lukt en splitsing het gevolg is. De kans op afschaffing van de NSW is voornamelijk niet groot.

#### Conclusies

Op basis van de botsproeven trekken we tot de volgende conclusies over de verschillende pijlers van het natuurbeleid:

- wetgeving

De wetgeving borgt minimaal dat er geen achteruitgang of aantasting van natuurwaarden plaatsvindt bij ruimtelijke ingrepen. Via wetgeving kan echter niet worden afgedwongen dat de eigenaar de juiste beheermaatregelen neemt en dat kan tot gevolg hebben dat natuurwaarden afnemen. Ook kan aantasting van natuurwaarden plaatsvinden door externe effecten, bijvoorbeeld door vermessing of verdroging als gevolg van naastliggende landbouwgebieden. Voor de Natura 2000-gebieden geldt via de Natuurbeschermingswet wel een bescherming tegen externe effecten: bedrijfsontwikkelingen die leiden tot slechtere fysieke omstandigheden in Natura 2000-gebieden worden in principe niet vergund.

- ruimtelijke ordening

De ruimtelijke ordening en begrenzing van het NNN in provinciale ruimtelijke verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen biedt een aanvullende bescherming op hetgeen wettelijk reeds geregeld is. Landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van gebieden, opgenomen in ruimtelijke verordeningen of be-



stemmingsplannen, mogen niet aangetast worden. Bij verschillende natuurbestemmingen zijn ingrijpende werkzaamheden in het gebied, zoals egaliseren of ingrijpen in de waterhuishouding niet toegestaan. Maar ook met deze aanvulling is er nog steeds geen garantie dat er geen waardevolle natuur verloren gaat. Er is in het gebruik van het gebied voldoende speelruimte om de ontwikkeling van natuurwaarden te stimuleren of juist te dwarsbomen. De daadwerkelijke veranderingen in bestemming als gevolg van de herijking van de EHS lijken beperkt.

- financiering en eigendom

Om de gewenste natuurontwikkeling te realiseren zijn deze laatste pijlers van het natuurbeleid van doorslaggevend belang. Financiering en eigendom vullen elkaar aan: met een van beide haal je het natuurdoel meestal niet, maar als beide goed geregeld zijn, kan succes haast niet uitblijven. Als TBO's onvoldoende financiële middelen hebben voor het beheer van hun terreinen, zal dat waarschijnlijk leiden tot een minder voortvarende natuurontwikkeling. En als boeren gericht zijn op maximale productie bestaat de kans, ondanks adequate budgetten voor agrarisch natuurbeheer, dat de inspanningen beperkt blijven tot enkele lichte pakketten die wegens gebrek aan samenhang en omvang tot weinig resultaten leiden.

Het gewenste natuurbeheertype voor een bepaald gebied ligt alleen vast in de provinciale natuurbeheerplannen en komt over het algemeen niet terug in de koopakte, de verwervingssubsidie of een kwalitatieve verplichting (enkele recente uitzonderingen daargelaten). Deze sleutelrol van de provincies heeft tot gevolg dat natuurontwikkeling en natuurbeheer mogelijk inzet worden van politieke onderhandelingen, bijvoorbeeld over de toedeling van schaarse middelen. In de provinciale natuurbeheerplannen worden ook de gebieden aangegeven die

voor subsidies in aanmerking komen. Die aanwijzing is niet verplichtend, de eigenaar kan de subsidieaanvraag achterwege laten. Recente aanpassingen in de beleidskaders voor verkoop van overheidsgrond beogen wel een grotere controle en grip op de situatie te krijgen (van *handshake* naar *handbook*), onder andere door de koper overeenkomsten te laten tekenen. Het effect daarvan moet echter nog blijken. De rol van de eigenaren of beheerders van natuurgebieden blijft belangrijk.

Samengevat concluderen we dat de pijlers *wetgeving* en *ruimtelijke ordening* het meest stabiel zijn, maar nauwelijks kunnen sturen op natuurkwaliteit. Om in natuurgebieden de gewenste kwaliteit te verkrijgen zijn de pijlers *financiering* en *eigendom* van doorslaggevend belang. Juist in deze pijlers kunnen veranderingen optreden. Daardoor is het onzeker of gewenste natuurkwaliteiten in de NNN op tijd bereikt kunnen worden.

Een nauw samenspel van wetgeving, ruimtelijke ordening, eigendomssituatie en financiële instrumenten beschermt de huidige natuur in Nederland. Dat is enerzijds ingewikkeld, maar anderzijds wordt daarmee een bepaalde robuustheid bereikt. Uit de botsproeven blijkt, dat als één van de pijlers wegvalt, de andere een groot deel kunnen opvangen, maar de kans op succes wordt wel kleiner dan wanneer alle pijlers overeind blijven. Voor het realiseren van natuur, zoals die in het NNN beoogd wordt, is het aan te bevelen om alle pijlers zoveel mogelijk intact te laten en waar nodig te versterken als het met één van de pijlers wat minder gaat.

---

## Summary

Assessment of robustness of Dutch nature policy with crash tests

**Jaap van Os, Raymond Schrijver & Mirjam Broekmeyer**

National Nature Network, crashtest, reassessment

Over the period 2010-2013 the Dutch government made a major shift in nature policy, which was triggered by the financial crisis and a new framing of nature conservation and development in society. The ambition of the Dutch Nature Network is now downsized in area, the realisation is decentralised to provinces and the budgets for investments in nature development and conservation are decreased. In this article we assess the robustness of the Dutch nature policy with four crash tests. In these

tests four pillars are investigated. It appears that existing nature qualities in terms of Natura 2000 areas and flora and fauna species are well protected by spatial and regulatory law. Additional physical planning of provinces and municipalities protects existing nature against developments of farmers and firms. In order to secure nature development sufficient nature management budget must be available. Last important pillar is ownership. Farmers and land owners can play an important role in development of nature areas, but there is no guarantee that they will actually do so. The ownership of nature reserves in the hand of specialized nature conservation organisations remains an important pillar in Dutch policy to ensure the continuity of nature development.

---

## Literatuur

**Beunen, R., K. van Assche & M. Duineveld, 2013.** Performing failure in conservation policy. The implementation of European Union directives in the Netherlands. *Land Use Policy* 31 (1): 280-288.

**Dam, M.H.P. van, 2015.** Kamerbrief Nieuw stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer en weidevogels. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 30 november 2015.

**Dijksma, S.A.M., 2013a.** Kamerbrief Evaluatie grondverkoop Daarle en realisatie taakstelling € 100 mln. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 14 juni 2013, kenmerk DGNR-NB / 13099848.

**Dijksma, S.A.M., 2013b.** Kamerbrief Natuurpact. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 18 september 2013, kenmerk DGNR-NB / 13157005.

**Ecorys/DLG, 2014.** Evaluatie van de Natuurschoonwet.

**Farjon, J.M.J., H.J. Silvis, J. Vader, M.J. Voskuilen & H.J. Agricola, 2013.** Prijs hoger dan de waarde van landbouwgrond. *Landwerk* 6, 2013/12.

**IPO, 2014.** Notitie 'Beheer en eigendom van natuur', voortkomend uit het landelijk overleg met de manifestpartijen en afgestemd met de afzonderlijke provincies. Den Haag, Interprovinciaal Overleg.

**Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst, 2015.** Vernieuwing in

het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR. WOT-technical report 35.

**Overijssel, 2010.** Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving.

**Provincie Groningen, 2015.** Antwoord op WOB-verzoek namens Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) voor informatie over de doorlevering van gronden aan Staatsbosbeheer en anderen. Groningen.

**Stibbe, 2008.** Klacht namens Stichting Het Nationale Park de Hoge Veluwe en Stichting Linschoten, met ondersteuning van de Federatie Particulier Grondbezit. Stibbe, Brussel, 23 december 2008.

**Tweede Kamer, 1990.** Regeringsbeslissing Natuurbeleidsplan. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 149, nrs 2-3.

**Os, J. van, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer, 2015.** Kan het Natuurbeleid tegen een stootje? Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wageningen UR, WOT-technical report 49.

**Volker, C.M., 1999.** Boeren in betwist landschap. Wageningen Universiteit, proefschrift