



Evaluatie Ecologische verbindingen en ontsnippering in Brabant

Eindrapport

Bureau ZET, 28 februari 2017

Colofon

Titel:	Evaluatie Ecologische verbindingen en ontsnippering in Brabant
Opdrachtgever:	Provincie Noord-Brabant
Kenmerk/Projectnummer:	4075
Datum:	28 februari 2016
Projectomschrijving:	Evaluatie van het beleid gericht op de realisatie van ecologische verbindingszones en ontsnippering van infrastructuur in de provincie Noord-Brabant met een accent op de periode 2011 tot en met 2015.
Contactpersoon :	Wiel Poelmans, Cent van den Berg, Maureen van Beers (provincie Noord-Brabant)
Adviseurs:	Henk ten Holt & Susan Martens (Bureau ZET) m.m.v. Joost Cools (Ecologisch Adviesbureau Cools)
Foto's:	Ecologisch Adviesbureau Cools
Foto kft:	Heerenbeekloop en ecologische zone langs de Ontginningsweg



Postbus 31264
6503 CG Nijmegen

info@bureauzet.nl
www.bureauzet.nl

KvK: 52828964
BTW: NL8506.17.273.B.01

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	23
2 Doelstellingen en aanpak van het evaluatieonderzoek	24
2.1 Inleiding	24
2.2 Hoofddoelstellingen en afbakening van de evaluatie	24
2.3 Onderzochte periode	25
2.4 Onderzoekskader	26
2.5 Onderzoeksmethoden en verantwoording	26
3 Schets van beleid en opgave in Brabant	28
3.1 Versnippering van natuur als maatschappelijk probleem	28
3.2 Strategie: verbinden en ontsnipperen van natuurgebieden	29
3.2.1 Spoor 1: verbinden van natuurgebieden	29
3.2.2 Spoor 2: ontsnipperen van natuurgebieden	29
3.3 Beleid en opgave Ecologische verbindingzones	30
3.4 Beleid en opgave voor ontsnippering infrastructuur	35
3.4.1 Inleiding	35
3.4.2 Ontsnippering Rijksinfrastructuur in Noord-Brabant	36
3.4.3 Ontsnippering provinciale infrastructuur in Brabant	41
3.4.4 Ontsnippering gemeentelijke infrastructuur in Brabant	45
4 Evaluatiebevindingen onderzoekspoor EVZ's	48
4.1 Rollen, samenwerking en uitvoeringsbenadering	48
4.1.1 Provinciale rol en samenwerking met partners	48
4.1.2 Benadering van de uitvoering	51
4.1.3 Verbetering van de provinciale rol en van de samenwerking	52
4.2 Financiën en instrumentarium	53
4.2.1 Inzet provinciale financiële middelen en ontwikkeling EVZ-aanvragen	53
4.2.2 Financieel instrumentarium	56
4.2.3 Onderscheid tussen EVZ's met lage en hoge prioriteit	58
4.2.4 Financiële inzet voor beheer	59
4.3 Geleverde prestaties	60
4.3.1 Prestaties naar gerealiseerde kilometers	60
4.3.2 Prestaties EVZ's Rijkskanalen RWS	62
4.3.3 Prestaties droge EVZ's (gemeenten)	63
4.3.4 Prestaties natte EVZ's (waterschappen en gemeenten)	65
4.3.5 Samenvatting prestaties in gerealiseerde kilometers en prognose realisatie	67
4.3.6 Prestaties naar gerealiseerde (ingerichte) EVZ's	68
4.4 Effecten	70
4.5 Concluderende beantwoording evaluatievragen	74

5	Evaluatiebevindingen onderzoekspoor ontsnippering	80
5.1	Provinciale rol en sturing, samenwerking met partijen en instrumentarium	80
5.1.1	Inleiding	80
5.1.2	Provincie en eigen provinciale infrastructuur	81
5.1.3	Rijk, provincie en Rijksinfrastructuur	82
5.1.4	Provincie en gemeentelijke infrastructuur	85
5.2	Financiën en planning	86
5.2.1	Inzet financiële middelen ontsnippering Rijksinfrastructuur	86
5.2.2	Inzet provinciale middelen voor ontsnippering provinciale wegen	86
5.2.3	Inzet provinciale middelen voor ontsnippering gemeentelijke wegen	87
5.3	Geleverde prestaties ontsnippering	88
5.3.1	Prestaties Rijksprogramma ontsnippering: MJPO (2004 – 2018)	88
5.3.2	Prestaties ontsnippering Rijkskanalen	90
5.3.3	Prestaties Provinciale ontsnippering	90
5.3.4	Prestaties ontsnippering gemeentewegen	92
5.4	Beheer en onderhoud	93
5.4.1	Beheer en onderhoud van Rijksvoorzieningen	93
5.4.2	Beheer en onderhoud provinciale voorzieningen	94
5.4.3	Beheer en onderhoud gemeentelijke voorzieningen	95
5.4.4	Algemeen	95
5.5	Effectiviteit voor doelsoorten	96
5.5.1	Effecten van MJPO-maatregelen in Brabant	97
5.5.2	Effectiviteit op provinciaal niveau	98
5.5.3	Effectiviteit op gemeentelijk niveau	99
5.5.4	(Inter)nationaal onderzoek	99
5.5.5	Praktijkonderzoek en -ervaringen kennispartijen	100
5.6	Toekomstige opgaven voor ontsnippering bestaande infrastructuur	101
5.6.1	Resterende opgaven vanuit het verleden	102
5.6.2	Opgaven in verband met populatiedynamiek/verspreiding van soorten	102
5.6.3	Opgaven in verband met nieuwe kennis over versnipperingsgevoelige soort(groep)en	105
5.6.4	Opgaven in verband met de gewijzigde provinciale verantwoordelijkheid	107
5.6.5	Tot slot	107
5.7	Concluderende beantwoording evaluatievragen	107
6	Afstemming EVZ's en ontsnippering	114
6.1	Noodzaak van combinatie ontsnipperingsmaatregelen en EVZ's	114
6.2	Afstemming in de planning	114
6.3	Aansluiting instrumentarium	115
6.4	Concluderende beantwoording evaluatievragen	116
7	Knelpunten en oplossingsrichtingen	118
7.1	EVZ's	118
7.2	Ontsnippering	120
7.3	Afstemming EVZ's en ontsnippering	122

Bijlage 1 Onderzoekskader	123
Bijlage 2 Begeleidingsgroep, respondenten en deelnemers werksessie	127
Bijlage 3 Subsidiekaart Ecologische Verbindingszones (2013)	129
Bijlage 4 Ontwikkeling Rijksontsnipperingsbeleid	130
Bijlage 5 Versnipperingsknelpunten Rijkswegen en –kanalen 1997	133
Bijlage 6 Overzicht (groepen van) MJPO-doelsoorten in Brabant	136
Bijlage 7 Systematiek beheer en onderhoud RWS	138
Bijlage 8 Versnipperingsknelpunten provinciale wegen (1998)	139
Bijlage 9 (Groepen van) doelsoorten provinciale ontsnippering	142
Bijlage 10 Steekproef EVZ's en faunapassages (samenvatting)	143
Bijlage 11 Beknopte beantwoording onderzoeks- en evaluatievragen	148

Samenvatting

Deze evaluatie heeft betrekking op twee belangrijke sporen om de provinciale doelstellingen voor het verbinden van natuurgebieden en herstel van biodiversiteit in Brabant te bereiken:

1. Het realiseren van ecologische verbindingzones (EVZ's) tussen de natuurgebieden.
2. Het realiseren van ontsnipperingsmaatregelen op plekken waar bestaande infrastructuur de EVZ's of leefgebieden van prioritaire diersoorten doorsnijdt.

De hoofddoelstellingen van de evaluatie zijn:

- Een beeld geven van de effectiviteit en efficiëntie van het EVZ-beleid en het ontsnipperingsbeleid.
- Leren uit het verleden en aanknopingspunten en handvatten bieden ter verbetering.

Deze hoofddoelstellingen zijn door de provincie nader uitgewerkt in een twintigtal onderzoeks- en evaluatievragen, die geordend zijn in vier hoofdgebieden voor de evaluatie: sturings- en uitvoeringsbenadering en de samenwerking met partijen, inzet van financiële middelen en planning, doelbereik op prestatieniveau (output) en doelbereik voor soorten (outcome).

Bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek ligt het accent op de uitvoeringsperiode 2011 – 2015. Om verschillende redenen is de evaluatie echter niet tot deze periode beperkt. Voor het onderzoeksdeel Ontsnippering geldt dat het grootste deel van de uitvoering vóór 2011 heeft plaatsgevonden en dat geen eerdere beleidsevaluaties beschikbaar zijn. Bovendien speelt bij ontsnippering de vraag of er nieuwe opgaven bestaan in de ontsnippering van Brabantse infrastructuur. Daarnaast speelt vooral bij het onderzoeksdeel Ecologische Verbindingszones dat de EHS in 2027 gerealiseerd dient te zijn en de EVZ's van essentieel belang zijn ter ondersteuning van de EHS. Om de effectiviteit op outputniveau (bereikte prestaties) en de effectiviteit op outcomeniveau (bereikte effecten) te evalueren is het wenselijk inzicht te geven in de over de gehele beleidsperiode bereikte voortgang in het licht van de (resterende) opgave.

Het onderzoek is hoofdzakelijk gebaseerd op een combinatie van deskresearch en interviews (19 face to face en 13 telefonische interviews). Daarnaast is veldonderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit en effectiviteit van EVZ's en ontsnipperingsmaatregelen in de vorm van een beperkt aantal steekproeven. In een werksessie met betrokkenen bij beleid en uitvoering rond EVZ's en ontsnippering zijn tenslotte vier toekomstgerichte hoofdvragen besproken.

Onderzoeksdeel Ecologische Verbindingszones (EVZ's)

Ecologische verbindingzones (EVZ's) zijn de verbindende 'groene schakels' tussen bestaande (en eventueel ook nieuw te ontwikkelen) natuurgebieden van het Natuurnetwerk Brabant (NNB). Via verbindingzones kunnen diersoorten zich tussen deze natuurgebieden verplaatsen. Dit is van belang voor het behoud van vitale, levensvatbare populaties van soorten.

De belangrijkste conclusies:

- In de evaluatieperiode (2011-2015) is een goede voortgang geboekt bij de realisatie van EVZ's, er zijn relatief veel EVZ-kilometers gerealiseerd.
- Bij aanvang van de evaluatieperiode bestond, uitgaande van 2027 als streefdatum, echter reeds een forse achterstand bij de realisatie van de provinciale EVZ-opgave. Ondanks de goede voortgang in de evaluatieperiode is het daardoor niet aannemelijk dat de opgave in 2027 gerealiseerd zal kunnen worden. Tevens wordt voor de komende periode een sterke terugval in de realisatie van EVZ-kilometers verwacht.
- Het is volgens alle partijen wenselijk om 25 jaar na het starten met de uitvoering de EVZ-opgave opnieuw tegen het licht te houden en te herijken. Herijking betekent niet alleen het schrappen van niet-zinnige verbindingen maar soms ook het verleggen ervan of het intekenen van nieuwe, gewenste verbindingroutes.
- In de eerste 25 jaar van het provinciale EVZ-beleid heeft het accent sterk gelegen op de aanleg van EVZ's ('kilometers maken') om ruimtelijke verbindingen tussen natuurgebieden te realiseren. Het doelbereik voor soorten - de ecologische functie van de ruimtelijke verbindingen - kreeg tot nu toe minder aandacht, mede omdat op beleidsniveau nog geen (concrete doelstellingen voor) doelsoorten aan het EVZ-beleid zijn gekoppeld. Dit is goed verklaarbaar omdat deze verantwoordelijkheid bij het rijk lag. Vanwege de recent sterk toegenomen beleidsmatige en juridische verantwoordelijkheid van de provincie voor behoud van de Brabantse biodiversiteit is het echter noodzakelijk in de toekomst een meer expliciete koppeling te leggen tussen het EVZ-beleid en de doelsoorten van het Brabantse biodiversiteitsbeleid.
- Op uitvoeringsniveau zijn aan de afzonderlijke EVZ's wel ecologische doelstellingen gekoppeld. Op dit niveau is winst te behalen door beheer en onderhoud van gerealiseerde EVZ's sterker te richten op de ecologische functie en doelstellingen van die EVZ's. Structureel monitoren van de habitatgeschiktheid van EVZ's kan zorgen voor een beter inzicht in de beheer- en onderhoudstoestand en een betere, ecologische sturing daarop.
- In algemene zin is een beter inzicht in het doelbereik voor soorten wenselijk door de monitoring hiervan te verbeteren.
- Vanaf 1992 is de uitvoering van het EVZ-beleid door de provincie 'op afstand' gezet. Dit heeft in de periode van 1992 tot en met 2013 relatief goed gewerkt, waarbij de EVZ-realisatie in 2008 een impuls kreeg door programmatische afspraken met waterschappen (Bestuursovereenkomst 2) en een verhoging van het subsidiepercentage voor gemeenten naar 100%. In 2014 is er veel veranderd in de uitvoeringsorganisatie rond EVZ's tegen de achtergrond van de economische crisis, bezuinigingen en taakverzwaringen bij uitvoeringspartners. Al deze veranderingen tezamen hebben gezorgd voor een sterke daling van het aantal nieuwe aanvragen van gemeenten en de aan gemeenten toegekende EVZ-subsidies. Ook de waterschappen voorzien een achterblijvende realisatie in de komende periode. Het realiseren van EVZ's is primair een provinciaal belang. Vanuit de gemeenten en waterschappen bestaat

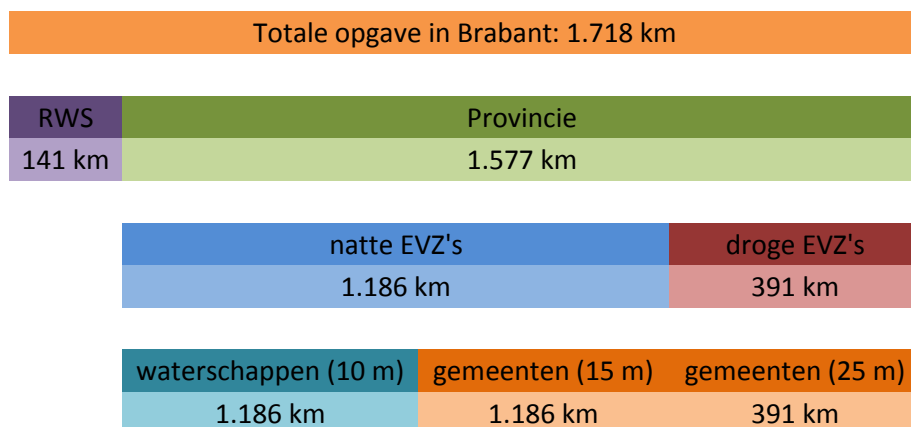
op ambtelijk niveau behoefte aan een vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie en aan een provincie die meer betrokkenheid toont, meer regie voert en zich meer opstelt als (ook) horizontale samenwerkingspartner. Specifiek voor gemeenten, die 'aan de lat staan' voor het grootste deel van de EVZ-opgave, geldt dat op dit moment geen bestuurlijk afsprakenkader bestaat en zij ook niet vertegenwoordigd zijn in het overleg van de Manifestpartners. Dit verdient aandacht.

De opgave

De volledige opgave voor Ecologische Verbindingszones in Brabant is in 1992 vastgesteld en omvat de aanleg van 1.718 kilometer EVZ van gemiddeld 25 meter breedte. Verantwoordelijk voor de realisatie van deze taakstelling zijn RWS Zuid-Nederland (141 km EVZ langs de Brabantse Rijkskanalen) en de provincie zelf (1.577 km EVZ). Zie figuur 1.

Voorheen werd voor de EVZ's, net als voor de Ecologische hoofdstructuur (EHS), uitgegaan van realisatie per eind 2018. De realisatietermijnen waren aan elkaar gekoppeld vanwege de inhoudelijke samenhang tussen beide beleidssporen. Bij de behandeling van de nota Brabant Uitnodigend Groen in Provinciale Staten op 21 september 2012 werd de realisatietermijn voor de EHS (nu: Natuurnetwerk Brabant) door Provinciale Staten verruimd van 2018 naar 2027. Tegelijkertijd werd door PS de realisatietermijn voor de EVZ's minder strikt gekoppeld aan die van de EHS. Provinciale Staten wilden daarmee de mogelijkheid open laten om, te zijner tijd en indien nodig, voor de realisatie van de EVZ's een langere termijn te nemen. In het in 2016 vastgestelde Provinciaal Milieu en Water Plan is opgenomen dat beken met de functie 'waternatuur' in 2027 zo natuurlijk mogelijk zijn ingericht. Voor waterlopen met de functie waternatuur gelden tevens de doelstellingen voor ecologische verbindingzones als randvoorwaarde voor de inrichting.

Een concreet besluit over een van de EHS afwijkende realisatietermijn werd in 2012 niet genomen. Op dit moment bestaan hierdoor geen formele politiek-bestuurlijke afspraken over een harde einddatum waarop de Brabantse EVZ's gerealiseerd dienen te zijn. Zonder een eindtermijn is de bereikte voortgang echter niet te evalueren. In het uitgevoerde onderzoek is gekozen voor het jaar 2027 als een logisch ijkmoment voor evaluatie van de voortgang vanwege de inhoudelijke samenhang tussen (bestaande of te realiseren) natuurgebieden en de benodigde verbindingen daartussen in het Natuurnetwerk Brabant.



Figuur 1 De EVZ-opgave in Brabant

De provinciale EVZ's worden onderscheiden in zogenaamde 'natte' en 'droge' EVZ's. Van de provinciale opgave van 1.577 km heeft 1.186 km betrekking op natte EVZ's en 391 km op droge EVZ's.

Natte EVZ's zijn opgenomen in het Provinciaal Milieu- en Water Plan (PMWP) en vaak gelegen langs een waterloop. Bij de natte EVZ's zijn de waterschappen verantwoordelijk om een EVZ-strook van 10 meter breed te realiseren. Aansluitend wordt een gemeentelijk deel van nog eens 15 meter breed aangelegd, zodat een EVZ ontstaat met een gemiddelde breedte van 25 meter. Droge EVZ's zijn alleen opgenomen in de Verordening ruimte en niet in het PMWP. Gemeenten zijn gevraagd de realisatie hiervan op zich te nemen.

Het jaar 1992 vormde het startpunt voor de realisatie. Begin 2011, aan het begin van de evaluatieperiode, was in totaal 473 km gerealiseerd: 284 km natte EVZ's en 189 km droge EVZ's, respectievelijk 24% en 48% van de provinciale taakstelling. De provinciale taakstelling bedroeg op dat moment 1.104 km nog te realiseren EVZ's. In het licht van de tot op dat moment bereikte voortgang was aan het begin van de evaluatieperiode sprake van een forse achterstand bij het realiseren van de provinciale taakstelling, zowel uitgaand van realisatie in 2018 als uitgaand van realisatie in 2027. De realisatie van EVZ's loopt overigens in alle provincies sterk achter. Brabant is hierin geen uitzondering en heeft relatief hoge ambities.

Mede vanwege de in het verleden ontstane achterstand en in verband met de beschikbare financiële middelen is in 2013 door de provincie opnieuw gekeken naar nut en noodzaak van de 25 jaar geleden (in 1992) beoogde EVZ's. Van de totale provinciale opgave van 1.577 km moest in 2011 nog 1.104 km gerealiseerd worden. Daarvan heeft circa 710 kilometer in 2013 de prioriteit 'hoog' gekregen, de overige 394 EVZ-kilometers kregen om ecologische redenen of in verband met haalbaarheid voorlopig een lage uitvoeringsprioriteit. Deze EVZ's met lage uitvoeringsprioriteit zijn beleidsmatig niet geschrappt maar komen sinds 2013 niet meer in aanmerking voor provinciale cofinanciering. Dit heeft zijn beslag gekregen op de EVZ-subsidiekaart van 2013 (zie bijlage 3).

Rollen, sturing, uitvoering en samenwerking

De realisatie van de provinciale opgave voor ecologische verbindingzones is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie, waterschappen en gemeenten. Hierover zijn in de jaren negentig afspraken gemaakt en vastgelegd in het Provinciaal Waterhuishoudingsplan (met waterschappen) en in de Reconstructie- en Gebiedsplannen (met gemeenten). Daarnaast zijn EVZ's vaak opgenomen in de Landschapsontwikkelingsplannen (LOP's) van gemeenten. De daadwerkelijke uitvoering gebeurt hoofdzakelijk door gemeenten en door waterschappen. Incidenteel worden ook door particulieren onderdelen van EVZ's gerealiseerd. De provincie draagt bij in de kosten voor de realisatie van EVZ's.

Gedurende de evaluatieperiode zijn zowel in de financiële regelingen voor EVZ-realisatie, in de provinciale cofinanciering als in de organisatie van de uitvoering en de praktische ondersteuning van uitvoeringpartners zaken veranderd. In figuur 2 hieronder is dat schematisch weergegeven.

	Waterschappen waterschapsdeel natte EVZ's				Gemeenten droge EVZ's + gemeentelijk deel natte EVZ's		
	regeling	ondersteuning	cofinanciering		regeling	ondersteuning	cofinanciering
1-1-2011	Bestuurs- overeenkomst 2	Coördinatiepunt Landschaps- beheer (lichte vorm)	50%	1-1-2011	Subsidiegeling Natuur en Landschap	Coördinatiepunt Landschaps- beheer	100%
1-1-2012				1-1-2012			
1-1-2013				1-1-2013			50%*
1-1-2014				1-1-2014			
1-1-2015		n.v.t.		1-1-2015	Investerings- reglement GOB	Werkeenheid Manifestpartners	

* In 2016 is het cofinancieringspercentage voor gemeentelijke EVZ's door de provincie weer tijdelijk (als pilot) verhoogd naar 75% in verband met het sterk achterblijven van nieuwe gemeentelijke aanvragen voor realisatie van EVZ's.

Figuur 2 Financiële regelingen, uitvoeringsondersteuning en provinciale cofinanciering

Voor de evaluatieperiode geldt dat tussen provincie en waterschappen afspraken waren gemaakt over EVZ-realisatie in de Bestuursovereenkomst Water 2 (BO2 2008 - 2015). De programmatische aanpak van BO2 heeft volgens de waterschappen uitstekend gewerkt en was effectief en efficiënt. Er zijn ook relatief veel kilometers natte EVZ's gerealiseerd in de evaluatieperiode. Daarbij speelde een rol dat het subsidiepercentage voor het gemeentelijke deel van de EVZ's tijdens een deel van de evaluatieperiode 100% was. Dit maakte het voor waterschappen eenvoudiger om gemeenten bij de realisatie van hun plannen mee te krijgen. De (pro)activiteit en voortgang van de realisatie loopt niettemin vrij sterk uiteen tussen de waterschappen. Ook bestaan er belangrijke verschillen in de realisatiestrategie en aanpak tussen waterschappen.

Bij gemeenten bestaan nog veel grotere verschillen in de mate waarin en wijze waarop zij de door de provincie beoogde rol oppakken en invullen. Een aantal gemeenten is reeds vergevorderd of klaar met de realisatie van de (droge) EVZ's op hun grondgebied terwijl in andere gemeenten nog niets is gebeurd en de realisatie ver achterblijft. Een rol hierbij speelt dat gemaakte bestuurlijke afspraken en kaders uit het verleden, zoals de Reconstructie- en Gebiedsplannen, ondertussen achterhaald zijn. Ook voelen (m.n. pro-actieve) gemeenten zich onvoldoende gehoord en vertegenwoordigd doordat zij niet aan tafel zitten bij het overleg van de Manifestpartners over de realisatie van EHS en EVZ's. Zij wijzen erop dat gemeenten aan de lat staan voor het grootste deel van de EVZ-opgave maar er door de keuze van de provincie om de uitvoering op afstand te plaatsen (eerst via het Coördinatiepunt Landschapsbeheer, nu via de Werkeenheid Manifestpartners en het Groenontwikkelfonds Brabant) geen direct contact en samenwerking is tussen provincie en gemeenten rond EVZ's. Dit wordt door een deel van de gemeenten gemist.

Nieuwe gemeentelijke aanvragen voor realisatie van EVZ-delen zijn sinds 2013 vrijwel stilgevallen zodat de komende jaren een grote terugval in de realisatie van nieuwe km's EVZ's te verwachten is. Ook de waterschappen voorzien een sterke afname van EVZ-kilometers. De waterschappen zijn bij de aanleg van natte EVZ's mede afhankelijk van de bereidwilligheid van gemeenten om het gemeentelijk deel aan te leggen. (Ook het omgekeerde geldt). Deze verdeling van verantwoordelijkheden is een complicerende factor bij de aanleg van natte EVZ's. Het zorgt ervoor dat de

uitvoeringspartners waterschappen en gemeenten wederzijds afhankelijk zijn en, ook wanneer er van beide kanten bereidheid bestaat, veel overleg en afstemming moeten plegen. Vanuit uitvoeringsoptiek achten respondenten het daarom niet effectief en efficiënt om de verantwoordelijkheid bij de aanleg van natte EVZ's te splitsen tussen waterschap en gemeente.

In reactie op de bezuinigingen van het Rijk op het budget voor natuur is in 2012 in Brabant tussen provincie en Manifestpartners (waterschappen, terreinbeherende organisaties en anderen) overeengekomen dat niet getornd wordt aan de EHS- en EVZ-opgave. Het uitgangspunt daarbij is een gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid van provincie en Manifestpartners voor de realisatie van het Natuurnetwerk Brabant. Dit heeft vorm gekregen in een sterke gewijzigde uitvoeringsorganisatie. De rol die voorheen vervuld werd door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer werd in 2014 overgedragen aan - en gesplitst tussen - de (onafhankelijke) Werkenheid Manifestpartners en het Groenontwikkelfonds Brabant (GOB). De werkenheid is sindsdien verantwoordelijk voor werving, advisering en ondersteuning van initiatieven en het GOB voor toetsing en subsidieverlening. Ook in deze nieuwe organisatie van de uitvoering staat de provincie zelf 'op afstand' van de uitvoering.

Ten aanzien van deze provinciale rol blijkt uit het onderzoek dat gemeenten en waterschappen ambtelijk van mening zijn dat de provincie teveel op afstand van de uitvoering staat, zich teveel beperkt tot sturen op de realisatie 'aan de voorkant' en zich te weinig opstelt als (ook horizontale) samenwerkingspartner. De realisatie van voldoende en voor doelsoorten effectieve EVZ's is (primair) een provinciaal belang.

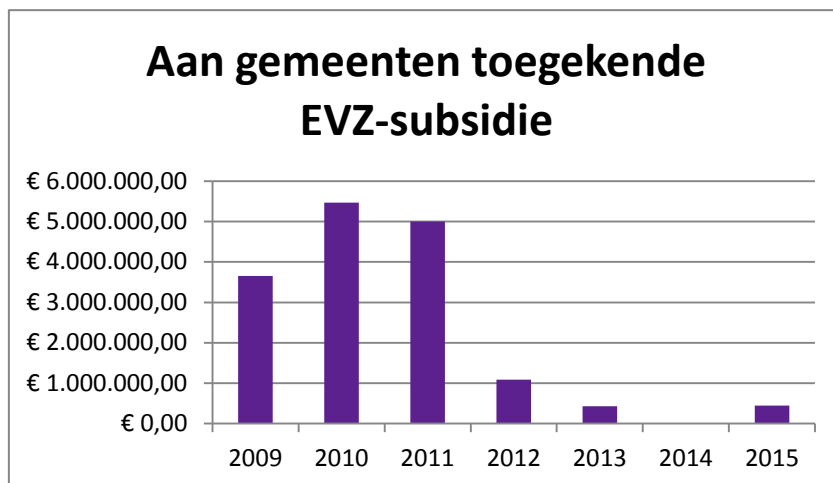
In dit verband merken wij op dat in de evaluatieperiode en daarna een aantal grote veranderingen hebben plaatsgevonden in de organisatie van het natuurbeleid in Nederland die ertoe leiden dat de provincie sinds 2012 vrijwel volledig beleidsverantwoordelijk is voor natuur en soortbehoud. Tevens is de provincie met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming sinds 2017 ook juridisch verantwoordelijk voor het treffen van de maatregelen die nodig zijn om Rode Lijstsoorten te behouden. Ook de toegenomen provinciale verantwoordelijkheden geven dus wellicht aanleiding om de invulling van de provinciale rol te bezien.

Inzet financiële middelen

In de administratie van de provincie zijn de uitgaven aan de EVZ's bekend. Echter door de complexe organisatie van de uitvoering en daarmee samenhangende verschillende wijzen van financieren, verantwoorden en registeren (BO2, CLB, landinrichting, GOB), is het niet mogelijk, zonder veel inspanning, per jaar in de evaluatieperiode de totale uitgaven aan de EVZ's te presenteren. Om deze reden is ook besloten af te zien van het berekenen van de actuele gemiddelde kosten per strekkende kilometer EVZ.

Tijdens de evaluatieperiode is het percentage cofinanciering voor gemeenten aangepast van 100% naar 50% vanaf 2013. Het effect van de verlaging van het subsidiepercentage op het tempo van de realisatie van EVZ's is niet eenduidig vast te stellen omdat dit plaatsvond in een roerige periode waarin vele veranderingen plaatsvonden (zie toelichting onder figuur 3). Het is aannemelijk dat de verlaging van het subsidiepercentage een belangrijke rol heeft gespeeld bij het sterk achterblijven van het aantal nieuwe subsidieaanvragen voor EVZ's en de toegekende subsidiebedragen, maar het

is zeker niet de enige factor. De daling van de aan gemeenten toegekende subsidie zette reeds in 2012 in, dus voordat het subsidiepercentage in 2013 werd verlaagd.



Figuur 3 Ontwikkeling toegekende provinciale EVZ-subsidies aan gemeenten

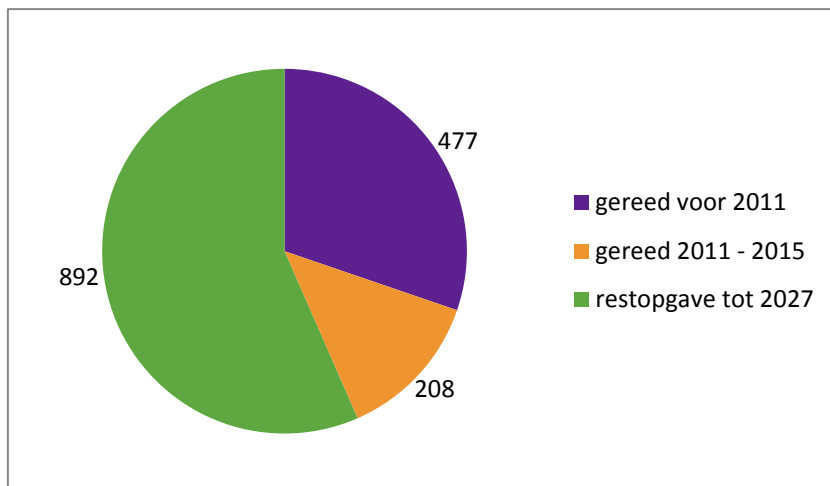
Naast de verlaging van het subsidiepercentage speelden hierbij nog diverse andere factoren een rol:

- Decentralisaties, taakverzwaringen en bezuinigingen bij gemeenten;
- De ondersteuning bij de realisatie is in 2013 - 2014 overgegaan van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer naar de Manifestpartners/Werkeenheid en het GOB en daarmee naar een nieuwe organisatie die zich in moet werken;
- de grote aandacht die bij de Manifestpartners/Werkeenheid uitgaat naar realisatie van de natuurgebieden binnen het NNB (en minder aandacht voor EVZ-realisatie).

De provinciale inzet en betrokkenheid beperkt zich tot de aanleg- en inrichtingsfase van nieuwe EVZ's. Om gerealiseerde EVZ's ecologisch te laten functioneren, dienen ze ook ecologisch goed beheerd en onderhouden te worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit meer aandacht verdient van de uitvoeringspartners maar ook van de provincie. Uiteindelijk is goed beheer en onderhoud en het ecologisch functioneren van gerealiseerde EVZ's een provinciaal belang. Het is daarom wenselijk dat de provincie zicht heeft op de wijze waarop beheer en onderhoud georganiseerd worden en op de beheer- en onderhoudstoestand van de EVZ's. Het is wenselijk dat de provincie in gesprek gaat met de uitvoeringspartners om te bespreken hoe ecologisch goed beheer en onderhoud georganiseerd kunnen worden.

Doelbereik prestaties (output)

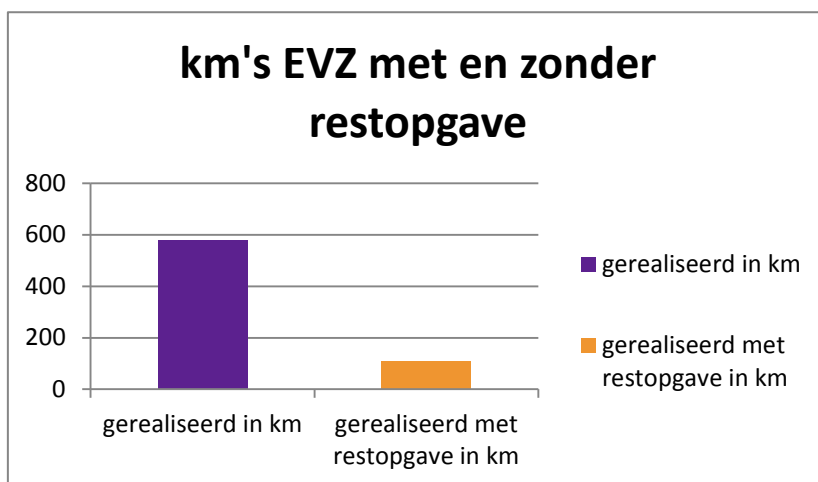
Uitgedrukt in procenten was vóór 2011 30% van de totale provinciale opgave van 1577 kilometer gerealiseerd. Van 2011 tot 2015 is 13% van de opgave gerealiseerd. Per januari 2016 was daarmee 43% van de opgave gerealiseerd (685 km). Tevens was per januari 2016 nog eens 84 kilometer EVZ in uitvoering bij waterschappen en gemeenten zodat minimaal 48% van de totale provinciale opgave gerealiseerd was ofwel reeds 'in de pijplijn' zat.



Figuur 4 Gerealiseerde Ecologische Verbindingszones per eind 2015 en restopgave tot 2027 (excl. RWS)

In de evaluatieperiode is circa 208 km provinciale EVZ's gerealiseerd (zie figuur 4). Dat is een aanzienlijke prestatie gelet op de voortgang die in andere perioden is bereikt. Per eind 2015 bestond voor de provincie nog een restopgave van 892 km, waarvan een deel reeds financieel beschikt en in uitvoering was. De nog te financieren provinciale opgave bedroeg per eind 2015 817 km.

Bij circa 108 km (= 16%) van de aangelegde provinciale EVZ's (excl. RWS) bestaat per eind 2015 nog een restopgave doordat de aangelegde EVZ nog niet de beoogde breedte heeft, veelal doordat er nog een gemeentelijke opgave bestaat. Zie figuur 5. In het overgrote deel van de sinds 1992 gerealiseerde EVZ's zitten voorts nog 'gaten' waardoor nog niet van een complete lengteverbinding tussen A en B sprake is zoals beoogd in de inrichtingsmodellen. Daarnaast komt uit het evaluatieonderzoek naar voren dat er (bij een deel van) de gerealiseerde EVZ's nog opgaven zijn in de kwaliteit van de inrichting en tekortkomingen in het beheer.



Figuur 5 Gerealiseerde km's EVZ zonder en met een restopgave (realiseren van de beoogde breedte)

Uitgaande van 2027 als streefdatum is het, ondanks de goede voortgang in de evaluatieperiode 2011 – 2015 en mede gelet op de sterke daling in de toegekende subsidies sinds 2012, onwaarschijnlijk gezien het tot nu toe behaalde cumulatieve resultaat dat de prestatiedoelstelling (en daarmee ook de doelstelling voor de doelsoorten) behaald gaat worden in 2027. Eind 2015 was reeds 67% van de uitvoeringsperiode (uitgaande van 1992 – 2027) verstreken en nog maar 49% van de taakstelling gerealiseerd. Daarbij dient ook in aanmerking te worden genomen dat de moeilijkst te realiseren EVZ-delen in het algemeen het langst blijven liggen.

Bovenstaande cijfers zijn gebaseerd op de best beschikbare gegevens. De betrouwbaarheid daarvan is niet volledig gegarandeerd door gebruik van uiteenlopende definities en registratiewijzen door de betrokken organisaties en door achterstanden in de provinciale gegevensbestanden. Aan verbetering hiervan wordt gewerkt in het provinciale project Basis op Orde.

Haalbaarheid en prioritering van de opgave

Vanuit uitvoeringsoptiek (praktisch haalbaar realisatietempo) is, bij het huidige beleid, sprake van een onhaalbare opgave in de resterende periode, uitgaande van een eindtermijn van 2027. Prioritering in aan te leggen EVZ's is gewenst. Ook vanuit een inhoudelijk oogpunt is het opnieuw bezien van de opgave relevant. Alle betrokken partijen geven aan dat het na ruim twintig jaar zeer wenselijk is om de op de kaart van de Verordening Ruimte en de Subsidiekaart EVZ's ingetekende EVZ's tegen het licht te houden en te herijken. Een belangrijk deel van de nu als EVZ met lage prioriteit aangemerkte verbindingen kan om ecologische redenen vervallen. Dit geldt echter niet voor alle EVZ's met lage prioriteit. Bij het aanmerken als 'lage prioriteit' zijn uiteenlopende criteria gehanteerd. Ook zijn partijen van mening dat soms nieuwe EVZ's nodig zijn of geplande EVZ's op de kaart beter verlegd kunnen worden. Tenslotte zijn gemeenten en terreinbeherende organisaties van mening dat zij in het verleden bij het bepalen van hoge en lage prioriteit EVZ's onvoldoende betrokken zijn en in de toekomst bij een eventuele herijking betrokken dienen te worden om aansluiting op de natuurvisies die zij voor hun terreinen hebben te waarborgen.

Doelbereik effecten (outcome)

Uit het veldbezoek blijkt dat de bezochte EVZ's over het algemeen (tamelijk) adequaat beheerd en onderhouden zijn voor de doelsoorten en dat (een deel van) de soorten er ook voorkomen. EVZ's leveren daarmee tot op zekere hoogte (al) de gewenste bijdrage aan behoud en herstel van soorten en de vitaliteit van populaties en zijn in die zin ook effectief te noemen. Desalniettemin geven in de uitvoering betrokken organisaties aan dat zij zelf nog veel tekortkomingen zien bij beheer en onderhoud en constateren zij dat er in de praktijk nog winst te halen valt met beter beheer van de aangelegde EVZ-delen.

Over de functie van EVZ's als verbinding waarlangs soorten zich kunnen verplaatsen van het ene naar het andere natuurgebied is het op dit moment niet goed mogelijk onderbouwde uitspraken te doen. Ten eerste omdat de meeste EVZ's nog niet af zijn en daarmee nog niet optimaal kunnen functioneren als groene schakel tussen twee natuurgebieden. Ten tweede omdat de vervulling van deze functie moeilijker aantoonbaar is en er geen gericht onderzoek naar is verricht.

In de effectiviteit van de EVZ's voor specifieke doelsoorten bestaat geen systematisch inzicht doordat nauwelijks monitoring plaatsvindt om het doelbereik voor de doelsoorten systematisch in

beeld te brengen. Daardoor is niet aan te geven in hoeverre de doelen voor specifieke doelsoorten bereikt worden. De nadruk in het provinciale beleid ligt op gerealiseerde km's EVZ en te weinig op het resultaat dat daarmee geboekt wordt voor de doelsoorten. Wel zijn er meer algemene indicaties (bijv. uit het uitgevoerde veldonderzoek) die aannemelijk maken dat de EVZ's functioneel en effectief zijn en een belangrijke bijdrage leveren aan het behoud van vitale populaties van doelsoorten, vooral bij de doelsoorten van een wat meer gematigd ambitieniveau.

Aangezien uit het onderzoek blijkt dat het niet waarschijnlijk is dat in 2027 de gehele EVZ-opgave afgerond zal zijn, is het ook niet aannemelijk is dat de doelstelling voor (alle) doelsoorten in 2027 behaald zal zijn. Daarbij moet wel opgemerkt te worden dat het gewenste doelbereik voor de doelsoorten op beleidsniveau niet duidelijk omschreven is en niet volledig in beeld is. Tevens is bij een deel van de EVZ's gekozen voor doelsoorten van een zeer hoog en daardoor niet eenvoudig te bereiken ambitieniveau.

Onderzoeksdeel Ontsnippering

Ontsnipperingsmaatregelen zijn maatregelen aan, langs, onder of over infrastructuur die geschikt zijn voor het verbinden van aan weerszijden van de infrastructuur gelegen leefgebieden voor (doel)soorten. Omdat verschillende (groepen van) soorten verschillende barrières ervaren, zijn vele typen ontsnipperingsmaatregelen ontwikkeld. Bekende voorbeelden zijn ecoducten, faunatunnels, ecoduikers en vistrappen. Minder bekende zijn ‘hop overs’ voor vleermuizen, boombruggen voor eekhoorns en fauna-uittreeplaatsen langs waterwegen. In veel gevallen maken landschappelijke geleiding of rasters onderdeel uit van een ontsnipperingsmaatregel. Ontsnipperingsmaatregelen worden genomen langs Rijks-, provinciale en gemeentelijke infrastructuur.

Het evaluatieonderzoek richt zich enkel op ontsnippering van reeds bestaande infrastructuur in Noord-Brabant als bijdrage aan het behoud van vitale populaties van versnipperingsgevoelige biodiversiteit door Rijk, provincie en Brabantse gemeenten. Het treffen van ontsnipperingsmaatregelen bij de aanleg van nieuwe infrastructuur valt buiten deze evaluatie.

De belangrijkste conclusies:

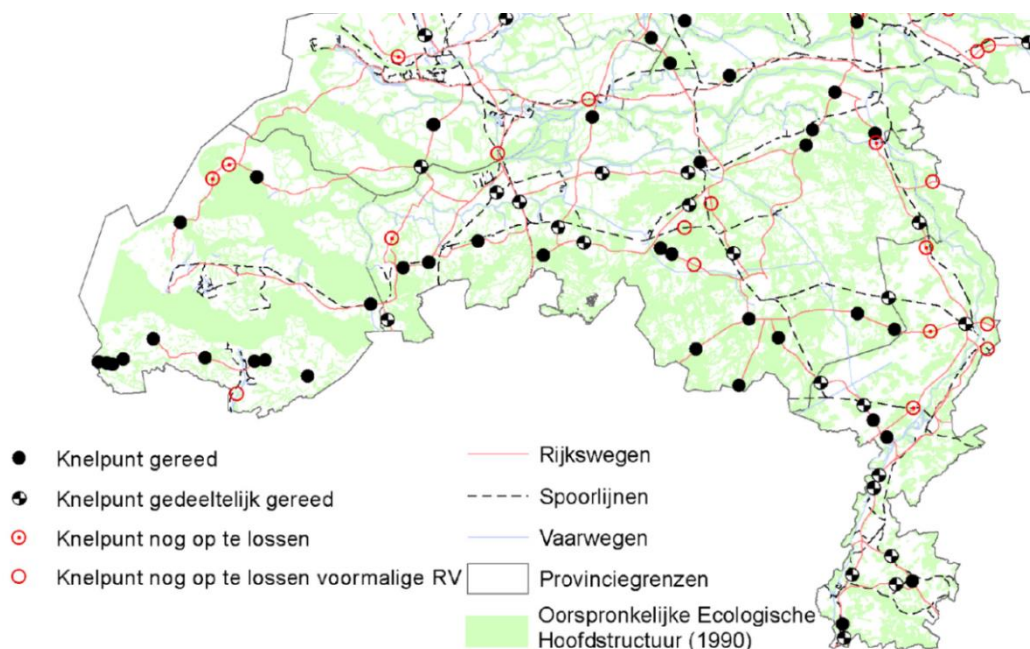
- De opgave voor ontsnippering van de provinciale wegen is door de provincie vastgesteld in 1998. De provincie is daarna voortvarend en gedegen aan de slag gegaan met de ontsnippering van de eigen infrastructuur. De oorspronkelijke provinciale ontsnipperingsopgave is goeddeels afgerond.
- De ecologische functie van ontsnippering - het doelbereik voor soorten - kreeg tot nu toe minder aandacht, mede omdat op beleidsniveau nog geen (concrete doelstellingen voor) doelsoorten aan het ontsnipperingsbeleid zijn gekoppeld. De verantwoordelijkheid lag vooral bij het rijk.
- De provinciale rol is in de evaluatieperiode (2011 – 2015) veranderd. De provincie is sinds 2012 beleidsverantwoordelijk voor behoud van biodiversiteit (Rode Lijst-soorten) in de provincie en draagt daarvoor vanaf 2017 ook juridisch verantwoordelijkheid. Als gevolg daarvan is de provincie nu primair aan zet om de doelsoorten van het ontsnipperingsbeleid te expliciteren en te zorgen dat rond Brabantse infrastructuur maatregelen worden getroffen om de ecologische doelen te bereiken. De provincie is daarbij resultaatverantwoordelijk waar het de eigen infrastructuur betreft en heeft een inspanningsverplichting in de richting van het Rijk en de Brabantse gemeenten waar het hun infrastructuur betreft.
- Mede in het licht van bovenstaande, maar ook met het oog op het aflopen van huidige programma's, het ontbreken van een focus op doelsoorten en de prioritering in het verleden is het wenselijk om te onderzoeken of een nieuwe opgave voor ontsnippering bestaat.
- Een aandachtspunt in de effectiviteit van de aangelegde voorzieningen in Brabant is het goed organiseren van het beheer door de infrabeheerders. Het uitgevoerde beheer is regelmatig niet toereikend om ervoor te zorgen dat de ontsnipperingsmaatregelen functioneren zoals zij bedoeld zijn.

De opgave

Rijksinfrastructuur

Het Meerjaren Programma Ontsnippering 2004-2018 (MJPO) vormt het belangrijkste beleidskader en uitvoeringsprogramma voor ontsnippering Rijksinfrastructuur tot op heden. Het

Rijksprogramma in Brabant omvatte in 2004 het opheffen van 31 knelpunten. Vijf van deze knelpunten betroffen infrastructurele barrières in nog te realiseren zogenoemde Robuuste Verbindingszones. Het Rijksbudget voor de Robuuste Verbindingszones is in 2010 echter geschrapt. Daarmee zijn deze vijf knelpunten vervallen en resteerden nog 26 knelpunten in Brabant met een totaal van (oorspronkelijk) 114 ontsnipperingsmaatregelen. In de voorbereidingsfase van de projecten zijn 15 maatregelen vervallen. Daarmee resteren in totaal 99 in Brabant te treffen maatregelen aan Rijksinfrastructuur. Eén daarvan is in een later stadium 'op rood' gezet (wel wenselijk, maar niet technisch haalbaar).



Figuur 6 Overzicht MJPO-knelpunten Zuid-Nederland naar type rijksinfrastructuur (tevens is de stand van zaken eind 2015 aangegeven). Bron: Prorail.

Provinciale infrastructuur

Het provinciale ontsnipperingsbeleid voor bestaande knelpunten bij provinciale wegen is gezamenlijk ontwikkeld door de (huidige) clusters Mobiliteit en Infra en Natuur, Water en Milieu en vastgelegd in de nota 'Ontsnippering Noord-Brabant' (1998). Elke doorsnijding van de Groene Hoofdstructuur (GHS) door provinciale wegen is aangemerkt als een knelpunt dat opgelost dient te worden. Dit resulteerde in 205 op te lossen knelpunten en vereiste het treffen van circa 400 ontsnipperingsmaatregelen (zie bijlage 8).

Gemeentelijke infrastructuur

Aan het eind van de negentiger jaren van de vorige eeuw hebben uitvoerige inventarisaties plaatsgevonden van knelpunten voor flora en fauna door Rijks- en provinciale infrastructuur. Van knelpunten bij gemeentelijke wegen is destijds – en daarna – voor zover bekend bij de provincie geen systematische inventarisatie gemaakt. Als gevolg daarvan bestaat geen compleet en concreet totaalbeeld van de barrièrewerking voor de Brabantse flora en fauna bij gemeentelijke wegen die

door de EHS (en GHS) lopen. De totale opgave ontsnippering gemeentewegen is derhalve bij de provincie onbekend.

Rollen, sturing, uitvoering en samenwerking

De provincie heeft bij ontsnippering van Rijks-, provinciale en gemeentelijk infrastructuur een uiteenlopende rol, vooral gelinkt aan de domeinen biodiversiteit en infrastructuur. Hieronder zijn de verantwoordelijkheden op de drie niveaus schematisch weergegeven.

Rijksinfrastructuur					
beleidsverantwoordelijk		uitvoeringsverantwoordelijk			
Biodiversiteit	Infrastructuur	Rijksinfrastructuur			
< 2012	Ministerie LNV/EZ	Ministerie IenM	RWS droog (MJPO) - Rijkswegen	RWS Zuid-Nederland - Rijkskanalen	Prorail (MJPO) - Spoorwegen
> 2012	Provincie Cluster N,M,W				

Provinciale infrastructuur			
beleidsverantwoordelijk		uitvoeringsverantwoordelijk	
Biodiversiteit	Infrastructuur	Provinciale wegen	
< 2012	Ministerie LNV/EZ	Provincie Cluster I & M	Provincie Cluster I & M
> 2012	Provincie Cluster N,M,W		

Gemeentelijke infrastructuur			
beleidsverantwoordelijk		uitvoeringsverantwoordelijk	
Biodiversiteit	Infrastructuur	Gemeentelijke wegen	
< 2012	LNV/EZ	Gemeenten	Gemeenten + Coordinatiepunt Landschapsbeheer / Afdeling Subsidies
> 2012	Provincie Cluster N,M,W		
			↑↑
			Provinciaal Stimuleringsbeleid

Figuur 7 Beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheden bij ontsnippering van Rijks-, provinciale en gemeentelijke infrastructuur

De provincie heeft in de evaluatieperiode - en daarvoor - diverse rollen vervuld bij ontsnippering. Vanuit de rol van eigenaar en wegbeheerder heeft de provincie gekozen voor een actieve en voortvarende aanpak van de ontsnippering van de eigen provinciale wegen. Hiermee is in korte tijd veel bereikt en de provincie Noord-Brabant is koploper ontsnippering in landelijk verband. Daarnaast heeft de provincie in de richting van de partners eveneens een actieve rol gespeeld. Bij het Rijk door het aanjagen van actie en het bewaken van ecologische ambitie. Richting gemeenten door het (financieel) stimuleren en daarmee mede mogelijk maken van gemeentelijke ontsnipperingsmaatregelen.

Belangrijk is de constatering dat de provinciale rol in de evaluatieperiode veranderd is. De provincie is sinds circa 2012 beleidsverantwoordelijk voor behoud van biodiversiteit (Rode Lijst-soorten) in de provincie en vanaf 2017 ook juridisch verantwoordelijk daarvoor. Als gevolg daarvan is de provincie primair aan zet om de ecologische doelen van het ontsnipperingsbeleid te expliciteren en zorg te dragen dat aan en rond Brabantse infrastructuur maatregelen worden getroffen om deze soortdoelen te bereiken. De provincie is daarbij resultaatverantwoordelijk waar het de eigen infrastructuur betreft en heeft een inspanningsverplichting in de richting van het Rijk en de Brabantse gemeenten waar het hun infrastructuur betreft.

Inzet financiële middelen

Door de provincie zijn de volgende financiële middelen ingezet voor ontsnippering van Brabantse infrastructuur:

- Kleine faunavoorzieningen provinciale wegen (2000 – 2015): 6,4 miljoen euro
- 4 natuurbruggen provinciale wegen en Rijkswegen (2000 – 2015): 11,3 miljoen euro
- Bijdrage ontsnippering gemeentewegen (2011 – 2015): 0,75 miljoen euro

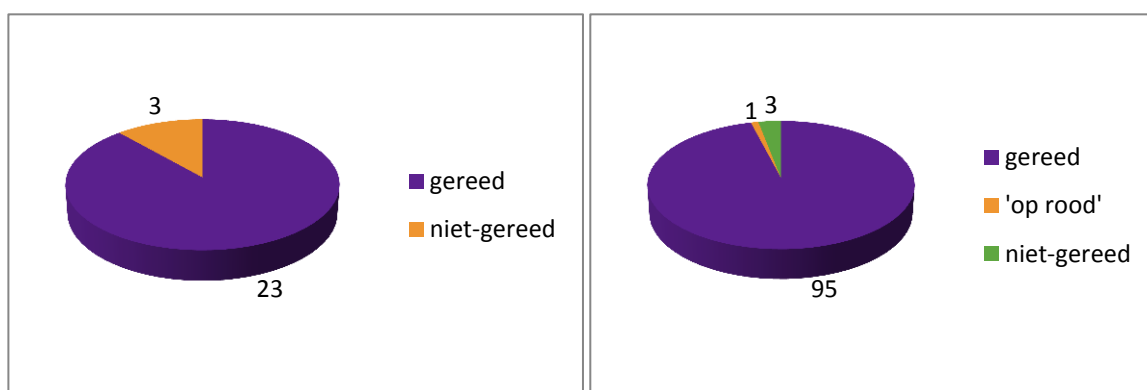
In totaal is door de provincie ongeveer 18,5 miljoen euro ingezet.

Het Rijk (RWS en ProRail) besteedt 25 á 26 miljoen euro aan ontsnippering van Brabantse Rijkswegen in de periode 2004 – 2018. Daarnaast zijn Rijksmiddelen ingezet door RWS Zuid-Nederland voor ontsnippering Rijkskanalen.

Doelbereik prestaties (output)

Rijksinfrastructuur

Per eind 2015 zijn 6 van de 26 knelpunten nog niet (volledig) ontsnipperd. Het gaat daarbij om 10 van de 99 maatregelen die nog in voorbereiding of in uitvoering zijn waarvan er één 'op rood' is gezet (technisch onhaalbaar).



Figuur 8a Prognose ontsnipperde MJPO-knelpunten in Brabant per eind 2018

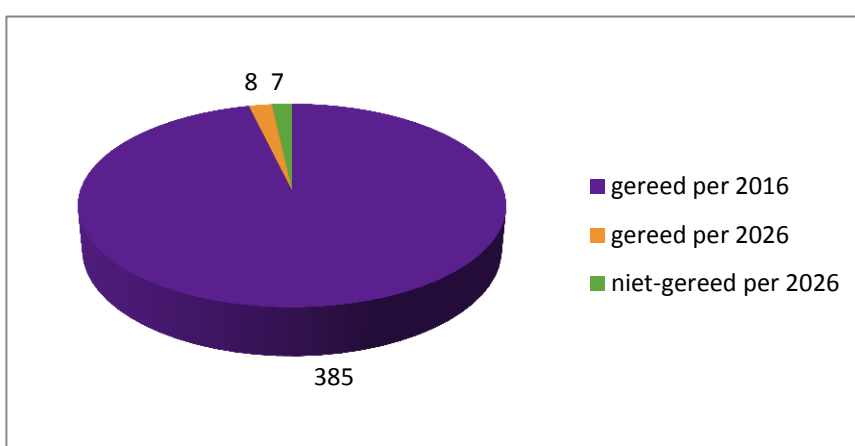
Figuur 8b Prognose realisatie MJPO-maatregelen per eind 2018

Het MJPO-programma van het Rijk loopt nog door tot eind 2018. Naar verwachting zijn dan 23 van de 26 Brabantse MJPO-knelpunten volledig ontsnipperd doordat alle maatregelen bij de betreffende knelpunten zijn getroffen (figuur 8a). Eind 2018 zijn naar verwachting 95 van de 99

maatregelen getroffen en resteren nog vier maatregelen (zie figuur 8b). Op één technische onhaalbare maatregel na zullen de eind 2018 nog resterende MJPO-maatregelen in de jaren tot 2020 worden getroffen. Uitvoering van het MJPO is derhalve eind 2020, op één maatregel na, gereed. Naar verwachting bestaan daarna nog niet-geprogrammeerde knelpunten bij Rijksinfrastructuur omdat in de aan te pakken knelpunten bij Rijksinfrastructuur sterk is geprioriteerd bij de totstandkoming van het MJPO.

Provinciale infrastructuur

Het overgrote deel van de provinciale ontsnipperingsmaatregelen is reeds in de periode tot 2008 gerealiseerd.



Figuur 9 (Prognose) voortgang provinciale ontsnipperingsmaatregelen per 2016 en 2026

Van de in het provinciale ontsnipperingsprogramma opgenomen 400 maatregelen zijn anno 2016 15 maatregelen nog niet uitgevoerd (zie figuur 9). Circa de helft daarvan kan in de periode tot 2026 worden getroffen. De oplossing van nog resterende knelpunten loopt mee bij wegreconstructies en periodiek groot onderhoud als 'meeliftprojecten'. Op deze wijze worden jaarlijks alsnog één of meer knelpunten opgelost. De provinciale prestatiedoelstelling is grotendeels gehaald. Het kan echter niet worden uitgesloten dat bij provinciewegen nog nieuwe, niet eerder in beeld gebrachte knelpunten bestaan.

Gemeentelijke infrastructuur

Door de provincie zijn sinds 2001 87 gemeentelijke ontsnipperingsprojecten gefinancierd, waarvan 16 in de evaluatieperiode 2011 - 2015. Het is onbekend hoeveel ontsnipperingsprojecten rond gemeentewegen in totaal zijn uitgevoerd omdat er mogelijk ook gemeentelijke projecten zonder provinciale cofinanciering hebben plaatsgevonden. Omdat er geen beeld is van de totale opgave, is ook niet aan te geven hoeveel ontsnipperingsmaatregelen nog genomen moeten worden rondom gemeentewegen.

Doelbereik effecten (outcome)

Het is om twee redenen moeilijk om uitspraken te doen over de effecten van de getroffen ontsnipperingsmaatregelen voor doelsoorten. Ten eerste worden de doelsoorten op uitvoeringsniveau per knelpunt nader vastgesteld. Hiervan bestaan tot op heden alleen interne

werkoverzichten. Op beleidsniveau bestaat geen duidelijk overzichtsbeeld van de doelsoorten per knelpunt. Ook bestaat geen kaartbeeld van de getroffen maatregelen per doelsoort dat gerelateerd kan worden aan de verspreiding van de soort. Doelen, doelsoorten en reeds getroffen maatregelen kunnen verhelderd worden. Ten tweede vindt er weinig goed onderzoek en geen structurele monitoring plaats waardoor geen systematische gegevens bekend zijn over het gebruik en de effectiviteit voor doelsoorten.

Echter, in algemene zin is op grond van ecologische inzichten aannemelijk dat de maatregelen effectief zijn mits zij goed aangelegd zijn en onderhouden worden. Verdere kan uit het schaarse goede onderzoek dat is verricht worden opgemaakt dat voorzieningen vaak goed gebruikt worden door doelsoorten en niet-doelsoorten. Daarbij geldt voor de Brabantse provinciale voorzieningen dat zij overgedimensioneerd zijn waardoor zij als robuust en geschikt voor een brede range van soorten kunnen worden aangemerkt. Tenslotte is zeer aannemelijk dat de getroffen maatregelen een grote rol spelen bij de sterk toegenomen verspreiding van soorten als das en bever.

Een aandachtspunt in de effectiviteit van de aangelegde voorzieningen in Brabant is het beheer. Het uitgevoerde beheer is regelmatig niet toereikend om ervoor te zorgen dat de ontsnipperingsmaatregelen functioneren zoals zij bedoeld zijn. Het is voor infrabeheerders moeilijk om beheer en onderhoud goed te organiseren en te borgen zowel in hun eigen werkprocessen als bij de aanbesteding en in het toezicht op aannemers. Het onderzoek geeft indicaties dat het beheer en onderhoud van de provinciale voorzieningen van een hoger niveau is dan het beheer en onderhoud van de Rijksvoorzieningen. Voor een completer beeld zou uitvoeriger onderzoek noodzakelijk zijn.

Nieuwe opgave voor ontsnippering

Uit het verrichte onderzoek komt naar voren dat er vele redenen en aanleidingen bestaan om 16 jaar na de aanvang van het ontsnipperingsbeleid te onderzoeken of een nieuwe opgave voor ontsnippering bestaat. In algemene zin zijn de belangrijkste aanleidingen daarvoor het aflopen van de bestaande programma's, de nieuwe rol en verantwoordelijkheid van de provincie en het ontbreken van een goed inzicht in de doelsoorten en de mate waarin Brabant voor die soorten ontsnipperd is. Daarnaast zijn zowel het gebruik van infrastructuur als het voorkomen van soorten dynamisch.

Onderdeel Afstemming EVZ's en ontsnippering

In de voorbereiding van het provinciale ontsnipperingsprogramma is nauwgezet en ruim voldoende afgestemd op de op dat moment geplande EVZ's. Aangezien de uitvoering van het provinciale ontsnipperingsprogramma veelal voorliep op de realisatie van EVZ's is het – omgekeerd – vooral van belang dat bij de ontwikkeling van EVZ-plannen goed afgestemd wordt op reeds gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen. Verder is niet uit te sluiten dat bij een aantal aangelegde voorzieningen uiteindelijk geen EVZ gerealiseerd zal worden.

De planning en programmering op het gebied van EVZ's en ontsnippering verlopen sterk gescheiden en het instrumentarium kent een verschillende opzet/logica. Afstemming en samenwerking tussen beide terreinen gaat niet vanzelf en vereist steeds voldoende aandacht. Bij voldoende aandacht voor en het goed organiseren van deze afstemming is een succesvolle combinatie goed mogelijk. Daarbij is wenselijk dat ook de methodieken en keuze voor doelsoorten die op beide terreinen verschilt, afgestemd worden.

1 Inleiding

In de beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen 2012 – 2020 (BrUG) zijn de vier hoofdambities van de provincie voor natuur en landschap geformuleerd:

- realisatie Natuurnetwerk Brabant (NNB), voorheen Ecologische Hoofdstructuur (EHS);
- stoppen van de afname van biodiversiteit;
- realiseren van een karakteristiek landschap waarin het goed wonen, werken en recreëren is;
- verankering van natuur in de samenleving.

De provincie wil in 2017 het natuur- en landschapsbeleid van de nota BrUG tussentijds evalueren. Evaluaties van belangrijke onderdelen van het Brabantse natuurbeleid zullen input vormen voor de evaluatie van de strategische nota BrUG. In 2016 zijn het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden en de Flora- en faunawet reeds geëvalueerd. Daarnaast heeft de provincie ook behoefte aan een externe en onafhankelijke evaluatie van de uitvoering van het beleid gericht op de realisatie van Ecologische Verbindingszones (EVZ's) en ontsnipperingsmaatregelen.

De provincie Noord-Brabant heeft opdracht verstrekt aan Bureau ZET om deze evaluatie uit te voeren. De uitvoering van de evaluatie heeft plaatsgevonden door Bureau ZET in samenwerking met Ecologisch Adviesbureau Cools.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de doelstellingen en aanpak van het evaluatieonderzoek. In hoofdstuk 3 geven wij een schets van beleid en opgave voor ecologische verbindingzones en ontsnippering. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 presenteren wij de bevindingen uit het evaluatieonderzoek voor respectievelijk ecologische verbindingzones, ontsnippering en de afstemming tussen beide sporen. In hoofdstuk 7 benoemen wij de belangrijkste knelpunten en reiken wij suggesties voor verbeteringen aan.

Van het door Ecologisch Adviesbureau Cools uitgevoerde veldonderzoek wordt in een afzonderlijke rapportage 'Steekproef ecologische verbindingzones en faunapassages in Noord-Brabant' verslag gedaan. Een samenvatting van het onderzoek is opgenomen in deze rapportage (bijlage 10).

2 Doelstellingen en aanpak van het evaluatieonderzoek

2.1 Inleiding

Er zijn in Brabant twee belangrijke sporen uitgezet om de provinciale doelstellingen voor het verbinden van natuurgebieden en herstel van biodiversiteit te bereiken:

- A. Het realiseren van ecologische verbindingszones (EVZ's) tussen de natuurgebieden.
- B. Het realiseren van ontsnipperingsmaatregelen op plekken waar bestaande infrastructuur de EVZ's of leefgebieden van prioritaire diersoorten doorsnijdt.

De evaluatie heeft betrekking op spoor A én spoor B en is zowel een inhoudelijke als procesmatige evaluatie van de uitvoeringsperiode 2011-2015.

De evaluatie moet voor de provincie voldoende handvatten bieden om inzicht te kunnen geven in de volgende **beleidsvragen**:

- Moeten de gestelde doelen voor EVZ's en ontsnippering worden bijgesteld?
- Is de provinciale aanpak tot nu toe toereikend en effectief om te komen tot realisatie van de geplande EVZ's en om het ontsnipperingsprobleem op te lossen?
- Zijn alle noodzakelijke partijen voldoende betrokken?
- Is het mogelijk om tot een versnelling in de realisatie te komen?

2.2 Hoofddoelstellingen en afbakening van de evaluatie

De evaluatie heeft de volgende hoofddoelstellingen:

- Een beeld geven van de effectiviteit en efficiëntie van respectievelijk het EVZ-beleid en het ontsnipperingsbeleid.
- Leren uit het verleden en aanknopingspunten en handvatten bieden ter verbetering.

De hoofddoelstellingen voor de evaluatie zijn door de provincie nader uitgewerkt in een twintigtal onderzoeks- en kennisvragen (zie paragraaf 2.4 en bijlage 1) die geordend zijn in vier hoofdgebieden voor de evaluatie:

- Sturings- en uitvoeringsbenadering en samenwerking met partijen;
- Inzet financiële middelen en planning;
- Doelbereik op prestatieniveau (output);
- Doelbereik voor soorten (outcome).

De antwoorden op deze onderzoeks- en kennisvragen vormen voor de provincie de basis voor de beantwoording van de hiervoor genoemde beleidsvragen.

Afbakening evaluatie

De uitkomst van de evaluatie van het onderdeel EVZ's kan van invloed zijn op het Investeringsreglement van het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB). Het GOB zelf wordt echter niet

geëvalueerd, alleen de activiteiten en prestaties van het GOB bij de realisatie van EVZ's worden betrokken in deze evaluatie¹.

2.3 Onderzochte periode

Bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek ligt het accent op de uitvoeringsperiode 2011 – 2015. Dit betreft met name het deel van het onderzoek dat gericht is op het in beeld brengen van de rolverdeling, uitvoeringsorganisatie, instrumenteninzet en inzet van financiële middelen en bereikte prestaties (effectiviteit op outputniveau) in de uitvoeringsperiode. Deze onderwerpen zijn ook reeds in eerdere evaluaties van het onderdeel Ecologische verbindingzones (Kragten, Ecologische Verbindingszones. Beleidsevaluatie 2006 – 2010, 2012; Oosterbeek, Evaluatie Ecologische Verbindingszones, 2006) aan de orde gekomen.

Wij beperken ons echter niet strikt tot de uitvoeringsperiode 2011 – 2015 om de bereikte voortgang in de bredere context van de opgave te kunnen plaatsen. Voor beide sporen van deze evaluatie geldt dat beleid en uitvoering reeds geruime tijd geleden zijn ingezet waarbij oorspronkelijk beoogd was de opgaven aan het eind van het jaar 2018 gerealiseerd te hebben. Dit hield verband met de toenmalige realisatietermijn voor de Ecologische hoofdstructuur (nu: Natuurnetwerk Brabant).

Voor het onderzoeksdeel Ontsnippering geldt dat een afzonderlijke programmatische aanpak van provinciale ontsnippering reeds enige tijd geleden is beëindigd. Het grootste deel van de provinciale uitvoering heeft namelijk reeds vóór 2011 plaatsgevonden. Het Rijksprogramma loopt echter nog door tot eind 2018. Voor een totaalbeeld van de bereikte ontsnippering van Brabantse infrastructuur is het van belang naar de voortgang over de totale realisatieperiode te kijken. Voorts zijn geen eerdere evaluaties beschikbaar, zodat in deze evaluatie voor het eerst het gevoerde beleid en de bereikte resultaten worden beschreven en geëvalueerd. Daarbij speelt ook de vraag of er mogelijk nieuwe opgaven bestaan in de ontsnippering van Brabantse infrastructuur, onder andere met het oog op het voldoen aan de nieuwe Wet natuurbescherming en de veranderingen in het wettelijk kader die daar uit voort komen².

Voor het onderzoeksonderdeel EVZ's geldt dat er geen harde einddatum voor de realisatie bestaat. Het is niettemin wenselijk inzicht te geven in de in de beleidsperiode bereikte voortgang (prestaties en doelbereik voor soorten) in het licht van de (resterende) opgave. Daarvoor is een referentiejaar nodig. Vanwege de inhoudelijke samenhang met de realisatie van het Natuurnetwerk Brabant is gekozen voor het jaar 2027 als een geschikt ijkmoment om de voortgang van de EVZ-realisatie aan af te meten.

¹ De evaluatie van het GOB wordt door de provincie meegenomen bij de evaluatie van alle vier fondsen van de 2e tranche investeringsagenda in 2017.

² De provincie is sinds enige tijd beleidsverantwoordelijk en wordt binnenkort ook juridisch verantwoordelijk voor het bereiken van de doelstellingen van het soortenbeleid.

2.4 Onderzoekskader

De hoofddoelstellingen van de evaluatie zijn zoals gezegd door de provincie uitgewerkt in een twintigtal genummerde onderzoeks- en kennisvragen. Op basis van deze vragen hebben wij een gestructureerd onderzoekskader opgesteld waarbij de gestelde vragen ingedeeld zijn conform het door ons gehanteerde beleidsevaluatiemodel. De nummering verwijst naar de nummering in het offerteverzoek. Op diverse plaatsen zijn door ons (ongenummerde) vragen toegevoegd. Het op deze wijze structureren en completeren van de onderzoeksvragen helpt ons bij het ontwikkelen van de onderzoeksaanpak en vormde daarvoor de basis. Zie voor het complete onderzoekskader bijlage 1.

2.5 Onderzoeksmethoden en verantwoording

Het onderzoek is hoofdzakelijk gebaseerd op een combinatie van deskresearch en interviews. Voor beide onderdelen van het onderzoek is beschikbare documentatie verzameld en bestudeerd. Op basis daarvan is een beschrijving van beleid, opgaven en de organisatie van de uitvoering opgesteld. Vervolgens is kwantitatieve informatie over de uitvoering verzameld en geanalyseerd. Ook zijn gestructureerde vragenlijsten ontwikkeld voor de interviews. Bij de ontwikkeling van de vragenlijst is een hoge mate van maatwerk betracht om de vraagstelling aan te laten sluiten op de positie en rol van de betreffende respondent. Bij de selectie van respondenten is ernaar gestreefd voor alle onderzoeksvragen minimaal één voor die vraag relevante respondent te spreken. Voor de meeste onderzoeksvragen zijn grotere aantallen respondenten bevraagd. Er zijn 19 face to face interviews gehouden en 13 telefonische interviews. In totaal zijn 36 respondenten geïnterviewd. Daarnaast is onderzoekscapaciteit ingezet op het komen tot een eigen onafhankelijke beoordeling middels veldonderzoek naar de kwaliteit en effectiviteit van EVZ's en ontsnipperingsmaatregelen. Het veldonderzoek wordt gerapporteerd als zelfstandig leesbare, separate bijlage naast dit evaluatierapport. De belangrijkste bevindingen uit het veldonderzoek zijn in het evaluatierapport verwerkt. Een samenvatting van het veldonderzoek is opgenomen in bijlage 10.

Na de uitvoering van het onderzoeksdeel is een conceptrapportage opgesteld die is besproken in een interne en externe begeleidingsgroep. Parallel daaraan is een werksessie georganiseerd met betrokkenen bij beleid en uitvoering rond EVZ's en ontsnippering. In de werksessie stonden vier toekomstgerichte vragen centraal die in overleg met de provinciale projectleider zijn geselecteerd.

Verantwoording

Bij aanvang van dit evaluatieonderzoek was bekend dat uitvoeringsinformatie, met name voor het onderdeel EVZ's, niet volledig (centraal) beschikbaar is. Het verbeteren van de gegevensvoorziening rond de EVZ-uitvoering is onderdeel van het lopende provinciale project 'de Basis op Orde'. Ook zijn bij de provincie slechts zeer beperkt voor deze evaluatie bruikbare flora- en faunamonitoringgegevens beschikbaar.

Met de opdrachtgever is afgesproken dat de evaluatie hoofdzakelijk gebaseerd wordt op de wél beschikbare gegevens en daarnaast vooral op de ingezette kwalitatieve methoden zoals interviews en expert judgement van deskundigen op dit terrein. Het is niet mogelijk – en ook niet de wens van de opdrachtgever – om binnen het bestek van dit onderzoek alsnog systematisch basisinformatie over de uitvoering of de effectiviteit te verzamelen.

Het veldonderzoek heeft plaatsgevonden in de vorm van een (beperkt) aantal steekproeven: (delen van) 4 natte EVZ's, (delen van) 2 droge EVZ's en 27 ontsnipperingsmaatregelen (faunapassages). Vanzelfsprekend kan daarmee geen representatief beeld worden gegeven. Wel geeft dit onderdeel van het onderzoek bruikbare indicaties bij de beoordeling van kwaliteit en effectiviteit in aanvulling op de oordelen van respondenten en experts.



EVZ Leijgraaf: Leijgraaf en ecologische zone ter hoogte van de Goorse bossen

3 Schets van beleid en opgave in Brabant

3.1 Versnippering van natuur als maatschappelijk probleem

Met versnippering wordt het probleem aangeduid dat voorheen grote, aaneengesloten leefgebieden van soorten versnipperd raken tot kleine, onderling niet meer verbonden en intern vaak door infrastructuur doorsneden leefgebieden. Dit heeft tot gevolg dat bij veel soorten die van nature in Nederland voorkomen de populaties steeds meer versnipperd raken en genetische uitwisseling binnen en tussen populaties belemmerd wordt. Het gevolg daarvan is dat de populaties genetisch verzwakken en de kwetsbaarheid voor calamiteiten (bijv. natuurbranden of overstromingen) toeneemt. De populaties worden minder vitaal en ook de kans op lokaal (en op den duur provinciaal of landelijk) uitsterven neemt toe.

Voor versnippering gevoelige biodiversiteit

Soorten worden in sterk verschillende mate getroffen door versnippering van het leefgebied en de invloed van infrastructuur en verkeersintensiteit op de omvang van populaties. Een belangrijk deel van de Nederlandse biodiversiteit is door zijn levensstrategie en mobiliteit niet of minder gevoelig voor versnippering. Een ander deel van onze biodiversiteit is echter enigszins tot zeer gevoelig voor versnippering. De wetenschappelijke kennis hierover is onvolledig. Soortgroepen waarvoor aangetoond is dat versnippering van leefgebieden en/of de barrièrewerking van infrastructuur effect heeft op de levensvatbaarheid van de populaties van een of meer soorten binnen de groep zijn zoogdieren (incl. vleermuizen), reptielen, amfibieën, vogels, vissen, dagvlinders, libellen, loopkevers, spinnen en landslakken (o.a. Alterra, 2009). Het betreft vaak maar niet uitsluitend soorten met een grondgebonden of watergebonden leefwijze.

Verminderde uitwisseling tussen populaties van soorten door versnippering komt op twee manieren tot uiting:

1. Voorheen grootschalige, aaneengesloten natuurgebieden zijn versnipperd geraakt tot kleine(re), geïsoleerd van elkaar liggende natuurgebieden. Voor veel soorten is een onoverkomelijke barrière op landschapsniveau³ ontstaan doordat er nu grote afstanden overbrugd moeten worden naar andere voor de soort geschikte leefgebieden.
2. Natuurgebieden zijn daarnaast ook intern versnipperd geraakt door de aanleg van infrastructuur (wegen, waterwegen en spoorwegen). Infrastructuur vormt, op dit lagere ruimtelijk schaalniveau (ecotoopniveau⁴), voor veel soorten een moeilijk of niet te overbruggen fysieke barrière. Daarnaast leidt intensief gebruik van infrastructuur tot soms grote aantallen verkeersslachtoffers onder de fauna. Deze drukfactor komt bovenop de effecten van de fysieke barrièrewerking.

³ Hiermee bedoelen we barrières met een lengte van vele honderden meters tot tientallen kilometers.

⁴ Hiermee bedoelen we barrières met een lengte van een of enkele meters tot enkele tientallen meters.

3.2 Strategie: verbinden en ontsnipperen van natuurgebieden

Het opheffen of verminderen van de versnippering van leefgebieden van soorten wordt aangepakt via twee met elkaar samenhangende, maar in de praktijk duidelijk te onderscheiden beleids- en uitvoeringssporen.

3.2.1 Spoor 1: verbinden van natuurgebieden

In het nationaal natuurbeleid is in 1990 de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als belangrijkste instrument geïntroduceerd om netwerkpopulaties te herstellen. De EHS bestaat uit een samenhangend landelijk netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen natuurgebieden, waarvoor een Europese verplichting geldt, en de verbindingen daartussen. De ecologische verbindingzones zijn specifiek bedoeld voor het verminderen van een geïsoleerde ligging van (te) kleine natuurgebieden en het vergroten van uitwisselingsmogelijkheden voor soorten op landschapsniveau.

Ecologische verbindingzones (EVZ's) zijn de verbindende 'groene schakels' tussen bestaande (en ook nieuw te ontwikkelen) natuurgebieden van de ecologische hoofdstructuur (EHS; nu Natuurnetwerk Nederland). Via verbindingzones kunnen dier- en plantensoorten zich tussen deze natuurgebieden verplaatsen. Daarom zijn verbindingzones een belangrijk onderdeel van de EHS (Nota BrUG, 2012).

Er wordt een beleidsmatig onderscheid gemaakt tussen natte en droge EVZ's. Natte EVZ's zijn sinds 1998 opgenomen in het Provinciale Waterhuishoudingsplan (PHWP), nu Provinciaal Milieu- en Waterplan (PMWP). Vaak zijn deze EVZ's gelegen langs een waterloop (bestaande natte infrastructuur). Bij de aanleg van natte EVZ's werken waterschappen en gemeenten samen. De waterschappen zorgen voor een EVZ-strook van 10 meter breed langs de waterloop en de betreffende gemeente legt aansluitend nog eens 15 meter EVZ aan, zodat een EVZ ontstaat met een gemiddelde breedte van 25 meter. Voor natte EVZ's geldt een flexibele invulling van minimaal 2,5 hectare per strekkende kilometer, bestaande uit een doorlopende natte corridor van bij voorkeur 10 m breed en stapstenen. Droge EVZ's (langs bestaande droge infrastructuur) zijn alleen opgenomen in de Verordening ruimte en niet in het PMWP. Gemeenten zijn gevraagd de realisatie op zich te nemen.

3.2.2 Spoor 2: ontsnipperen van natuurgebieden

De barrièrewerking van infrastructuur is niet beperkt tot een voor soorten niet of moeilijk overbrugbare fysieke afstand of de kans op overlijden door verkeersongevallen. Infrastructuur kan bijv. ook een geluidsbarrière of lichtbarrière vormen. De barrièrewerking van infrastructuur komt bij verschillende soortgroepen op uiteenlopende manieren tot uiting. Om deze barrièrewerking op te heffen of verminderen worden zogeheten ontsnipperingsmaatregelen getroffen.

Wat zijn ontsnipperingsmaatregelen?

Ontsnipperingsmaatregelen zijn maatregelen aan, langs, onder of over infrastructuur die geschikt zijn voor het verbinden van aan weerszijden van de infrastructuur gelegen leefgebieden voor (doel)soorten. Omdat verschillende (groepen van) soorten verschillende barrières ervaren, zijn vele typen ontsnipperingsmaatregelen ontwikkeld.

Bekende voorbeelden zijn ecoducten, faunatunnels, ecoduiders en vistrappen. Minder bekende zijn 'hop overs' voor vleermuizen, boombruggen voor eekhoorns en fauna-uittreeplaatsen langs waterwegen. In veel gevallen maken landschappelijke geleiding of rasters onderdeel uit van een ontsnipperingsmaatregel.

3.3 Beleid en opgave Ecologische verbindingzones

De ecologische verbindingzones zijn een essentieel onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen EHS genoemd), zoals gelanceerd in 1990. In 1992 zijn de verbindingzones als uitwerking van de natuurbeleidsplannen van Rijk en provincie op kaart gezet.

Voorheen gold het jaar 2018 als tijdshorizon voor de realisatie van de volledige Brabantse opgave voor de (voormalige) Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Vanwege de nauwe onderlinge samenhang tussen EHS en EVZ's gold voor de EVZ's dezelfde realisatietermijn. Bij de vaststelling door Provinciale Staten van de nota Brabant Uitnodigend Groen in 2012 is, in verband met de betaalbaarheid, bij amendement⁵ besloten de eindtermijn voor de realisatie van de EHS te verruimen naar 2027. De voorheen harde koppeling met de realisatie van EVZ's is daarbij losgelaten. Provinciale Staten wilden daarmee de mogelijkheid open laten om, te zijner tijd, voor de realisatie van de EVZ's indien nodig een langere termijn te nemen, zonder die op dat moment concreet te maken. Het gevolg hiervan is dat voor de realisatie van EVZ's op dit moment geen politiek-bestuurlijk harde eindtermijn geldt. Het is echter ook niet gezegd dat de eindtermijn die voor de EHS geldt, voor de EVZ's niet meer geldt. De strekking van het amendement is vooral dat Provinciale Staten expliciet de mogelijkheid open laten om de eindtermijn voor realisatie van de EVZ's in een volgende bestuursperiode indien nodig verder te verruimen. Om evaluatietechnische redenen gaan wij in de evaluatie uit van het jaar 2027 als streefdatum voor de realisatie van EVZ's. Het jaar 2027 is daarbij niet (meer) op te vatten als een afrekenbare politieke-bestuurlijke doelstelling⁶ maar vooral als een inhoudelijk ijkpunt.

Ecologische Verbindingszones zijn indicatief aangegeven op de plankaarten van de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening, het Provinciaal Waterplan (alleen natte EVZ's) en in het Natuurbeheerplan. "Indicatief" betekent dat aangegeven is tussen welke gebieden er een verbindingzone gerealiseerd moet worden, maar dat de exacte ligging van de verbindingzone niet is vastgelegd. Dit sluit aan op het gegeven dat EVZ's gerealiseerd worden op basis van vrijwilligheid en dat het best op basis van de lokale en actuele situatie en mogelijkheden bepaald kan worden, waar een EVZ precies moet komen te liggen.

EVZ's zijn ook als aanduiding weergegeven op de Kaart van de Verordening Ruimte. Op deze kaart worden zowel de gerealiseerde als de nog-niet gerealiseerde EVZ's weergegeven. Hoe de lijnen op de kaart in 1992 tot stand gekomen zijn en wat daarbij de overwegingen waren is niet gedocumenteerd. Voor EVZ's geldt hetzelfde planologische beschermingsregime als voor de EHS, namelijk het nee-tenzij principe.

Het versterken van de ruimtelijke samenhang binnen het Natuurnetwerk Nederland is geen doel op zich. EVZ's hebben uiteindelijk een ecologisch doel. Door het realiseren van verbindingen tussen natuurgebieden wordt uitwisselingsmogelijkheden voor soorten gecreëerd waarmee wordt

⁵ Amendement Ontwerpbesluit 50/12B "Brabant Uitnodigend Groen"

⁶ In het in 2016 vastgestelde Provinciaal Milieu en Water Plan is opgenomen dat beken met de functie 'waternatuur' in 2027 zo natuurlijk mogelijk zijn ingericht. Voor waterlopen met de functie waternatuur gelden tevens de doelstellingen voor ecologische verbindingzones als randvoorwaarde voor de inrichting.

bijgedragen aan het behoud van vitale populaties. Op de ecologische doelen van en de doelsoorten voor de op de kaart ingetekende EVZ's is 'aan de voorkant' van het uitvoeringsproces op globale wijze gestuurd door de provincie door een nadere beleidsuitwerking en het geven van richtlijnen en handreikingen.

In de Leidraad Realisering ecologische verbindingzones (1996) staat als doel van de EVZ's benoemd: "vergemakkelijken dan wel mogelijk maken van de verspreiding en uitwisseling van soorten tussen bestaande en toekomstige natuurgebieden. EVZ's functioneren goed wanneer zij de functie kunnen vervullen van: 1. dispersieroute⁷, 2. tijdelijke verblijfplaats, en 3. leef- en voortplantingsgebied. Deze laatste functie geldt vooral voor planten en veel kleine dieren."

Als één van de ecologische uitgangspunten is in de Leidraad verder benoemd dat binnen de mogelijkheden van een gebied (abiotiek, landschap, overige functies) gestreefd wordt naar de inrichting van verbindingzones voor zo veel mogelijk soorten.

Een EVZ kan alleen effectief zijn wanneer de inrichting van de verbindingzone aansluit op de ecologische eisen van de soorten die er gebruik van moeten maken. Een verbinding tussen twee natuurgebieden met droge bossen en heide heeft daarom een ander karakter dan een verbinding tussen moerassen. In de Handreiking 'Groene Schakels' (2003) werkt de provincie bij wijze van handreiking aan Brabantse gebiedspartijen voor de visievorming en inrichting van EVZ's diverse inrichtingsmodellen (nat kralensnoer, droog kralensnoer, moeraszone, landschapszone) nader uit⁸. Tevens is op een werkkaart in de Handreiking Groene Schakels aan elk van de op kaart van de Verordening Ruimte ingetekende EVZ's een van de vier EVZ-inrichtingsmodellen toegekend.

Door middel van de Leidraad en Handreiking heeft 'aan de voorkant' een lichte vorm van sturing gericht op realisatie van de ecologische doelstellingen plaatsgevonden. De sturingslijn wordt voorgezet doordat (individuele) subsidieaanvragen voor EVZ's (tot en met 2012) gebaseerd moesten zijn op een goedgekeurde EVZ-visie, opgesteld door gebiedspartijen. De EVZ-visie moest inzage geven in de ligging van de te ontwikkelen EVZ, de doelsoorten waarvoor de EVZ wordt aangelegd en een ecologische onderbouwing van het voorgestelde inrichtingsplan. De keuze van doelsoorten wordt gebaseerd op (beschermde) soorten die al voorkomen in de te verbinden natuurgebieden en daarnaast op meer ambitieuze soorten die in de komende 30 jaar verwacht mogen worden. Belangrijk om op te merken is dat EVZ-visies altijd betrekking hebben op een volledige EVZ, of zelfs op meerdere EVZ's in een gebied, terwijl de uiteindelijke subsidieaanvragen meestal een deel van een EVZ betreffen. In de praktijk worden EVZ's vrijwel altijd stukje bij beetje gerealiseerd; de EVZ-visie vormde het kader waarmee de samenhang van de delen werd geborgd.

Toetsing van de EVZ-visies gebeurde tot 2012 door de Adviescommissie EVZ's, bestaande uit vertegenwoordigers van de provincie, het Ministerie van EZ, DLG, RWS, Coördinatiepunt Landschapsbeheer en een onafhankelijk deskundige voor natuur en landschap, op basis van een pre-advies dat werd afgegeven door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer. Ook na 2012 worden subsidieaanvragen nog getoetst op hun ecologische onderbouwing, deze onderbouwing maakt

⁷ In de tekst staat letterlijk 'trekroute' maar dit wordt gezien als een 'slip of the pen'.

⁸ Inclusief daaraan in algemene zin verbonden doelsoorten

tegenwoordig echter deel uit van de aanvraag. Er is geen aparte, goedgekeurde EVZ-visie meer vereist.

Concrete opgave voor EVZ's

De volledige opgave voor Ecologische Verbindingszones in Brabant omvat de aanleg van 1718 kilometer EVZ. Daarbij vormt het jaar 1992 het startpunt voor de realisatie. In de evaluatie kiezen wij, zoals hiervoor toegelicht is, voor het jaar 2027 als ijkmoment voor de realisatie van de EVZ's in aansluiting op de termijn voor het Natuurnetwerk Brabant. De totale uitvoeringsperiode beslaat dan 34 jaar waarvan op 1 januari 2011 18 jaren verstreken waren.

Verantwoordelijk voor de realisatie van deze taakstelling zijn RWS Zuid-Nederland en de provincie. RWS Zuid-Nederland is verantwoordelijk voor de aanleg van 141 km EVZ langs de Brabantse Rijkskanalen. De provincie is verantwoordelijk voor de realisatie van 1577 km EVZ. Daarvan heeft 1186 km betrekking op natte EVZ's en 391 km op droge EVZ's⁹. Begin 2011, aan het begin van de evaluatieperiode, was daarvan 284 km natte EVZ's en 189 km droge EVZ's gerealiseerd, respectievelijk 24% en 48% van de provinciale taakstelling. De provinciale taakstelling omvatte in 2011 circa 1104 km nog te realiseren EVZ's¹⁰.

Met het aantreden van Kabinet Rutte I in 2010 werd het Rijksnatuurbeleid herzien en de EHS herijkt (c.q. verkleind). In Brabant is in 2012 bij de behandeling van de nota Brabant Uitnodigend Groen echter besloten om de oorspronkelijk beoogde Rijks- en Provinciale EHS in zijn totaliteit te realiseren. In lijn met de Brabantse natuurambitie zijn ook alle oorspronkelijk geprojecteerde EVZ's gehandhaafd. Wel is de Brabantse EVZ-taakstelling in zoverre herijkt dat onderscheid is gemaakt in nog te realiseren EVZ's met hoge prioriteit en met lage prioriteit. Aan circa 710 km nog te realiseren EVZ's is de prioriteit hoog toegekend. Dit is overgenomen in de vigerende Verordening Ruimte en op de huidige Subsidiekaart Ecologische Verbindingszones (zie bijlage 3).

Organisatie van de uitvoering (provinciale opgave)

De realisatie van de provinciale opgave voor ecologische verbindingen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie, waterschappen en gemeenten. Hierover zijn in de jaren negentig afspraken gemaakt en vastgelegd in het Provinciaal Waterhuishoudingsplan (met waterschappen). Het waterschapsdeel van de natte EVZ's is ook opgenomen als resultaat-verplichting voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) in de Stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP's). Met gemeenten zijn afspraken gemaakt in de Reconstructie- en Gebiedsplannen. Daarnaast zijn EVZ's vaak opgenomen in de Landschapsontwikkelingsplannen (LOP's) die in het verleden door veel gemeenten met rijkssubsidie zijn opgesteld. De daadwerkelijke uitvoering gebeurt door gemeenten, waterschappen en, in veel mindere mate, particulieren. De provincie draagt bij in de kosten voor de realisatie van EVZ's. Gedurende de evaluatieperiode is er sprake geweest van variërende afspraken over en hoogte van de provinciale bijdrage.

⁹ De cijfers zijn gebaseerd op het provinciale gegevensbestand (versie 13 oktober 2016). Aan verbetering van het bestand wordt gewerkt in het project Basis op Orde.

¹⁰ Cijfers in deze evaluatie wijken - soms sterk - af van cijfers die in eerdere evaluaties zijn gepresenteerd. De oorzaak daarvoor ligt in het gegeven dat de provinciale registratie in het verleden niet op orde was. In 2012 is de provincie gestart met de registratie van de opgave en de realisatie in een database. Aan verdere verbetering van dit bestand wordt gewerkt in het project Basis op Orde.

In onderstaande figuren wordt de organisatie van de uitvoering schematisch weergegeven en vervolgens toegelicht.

	Waterschappen waterschapsdeel natte EVZ's		
	<i>regeling</i>	<i>ondersteuning</i>	<i>cofinanciering</i>
1-1-2011	Bestuurs- overeenkomst 2	Coördinatiepunt Landschaps- beheer (lichte vorm)	50%
1-1-2012			
1-1-2013			
1-1-2014			
1-1-2015		n.v.t.	

Figuur 3.1 Organisatie van de uitvoering – waterschapsdeel natte EVZ's

	Gemeenten droge EVZ's + gemeentelijk deel natte EVZ's		
	regeling	ondersteuning	cofinanciering
1-1-2011	Subsidiegeling Natuur en Landschap	Coördinatiepunt Landschaps- beheer	100%
1-1-2012			
1-1-2013			
1-1-2014		Werkeenheid Manifestpartners	50%*
1-1-2015	Investerings- reglement GOB		

Figuur 3.2 Organisatie van de uitvoering – gemeentelijke droge EVZ's en gemeentelijk deel natte EVZ's

* In 2016 is het cofinancieringspercentage voor gemeentelijke EVZ's door de provincie weer tijdelijk (als pilot) verhoogd naar 75% in verband met het sterk achterblijven van nieuwe gemeentelijke aanvragen voor realisatie van EVZ's.

Tot 2014

Tussen de provincie en de vier Brabantse waterschappen zijn in de Bestuursovereenkomsten Water (BO 1 en 2) afspraken gemaakt voor een – sinds BO2 – programmatische aanpak van de aanleg van EVZ's. De provincie droeg zorg voor programmafinanciering gebaseerd op een bijdrage van 50% in de aanlegkosten (kosten van verwerving en inrichting).

Met de gemeenten waren geen afspraken gemaakt over een programmatische aanpak en programmafinanciering. Voor aanleg van EVZ's konden 'losse' subsidieaanvragen op projectbasis ingediend worden in de subsidieregeling Natuur en Landschap. Het subsidiepercentage was in 2008 tijdelijk verhoogd naar 100%. Naar aanleiding van de vorige evaluatie (Kragten, 2012) is bij de behandeling van de nota BrUG besloten om het subsidiepercentage voor gemeentelijke EVZ's per 2013 op 50% te stellen.

Het Coördinatiepunt Landschapsbeheer (CLB) had richting waterschappen en vooral gemeenten een stimulerende en adviserende rol, o.a. bij het opstellen van de EVZ-visies. Tevens was het CLB gemandateerd om binnen de door de provincie toegewezen budgettaire jaarruimte te beschikken over EVZ-subsidieaanvragen van gemeenten die voldeden aan de voorwaarden van de subsidie-regeling. Plannen die niet (geheel) voldeden werden tot en met 2012 nader beoordeeld door de Adviescommissie Ecologische Verbindingszones. Tenslotte heeft het CLB ook advisering en begeleiding bij de uitvoering verzorgd.

Vanaf 2014

Sinds 2014 werken de Brabantse Manifestpartners met elkaar samen in het vergroten, verbinden en versterken van het NNB om daarmee de opgave voor de Rijks- en provinciale EHS en de EVZ's te realiseren. Als onderdeel van de samenwerkingsafspraken heeft de provincie Noord-Brabant op 1 mei 2014 het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) opgericht. Ten behoeve van EVZ-realiseatie is 71 miljoen euro gereserveerd voor het fonds.

Met de oprichting van het GOB is de organisatie rond de uitvoering van EVZ's veranderd. Het onderdeel Ecologische verbindingen uit de subsidieregeling Natuur en Landschap is in de (nieuwe) regeling Verbindingen en Landschap komen te vervallen. Vanaf medio 2014 dienen aanvragen van gemeenten en particulieren voor de realisatie van EVZ's bij het GOB te worden ingediend. De plannen worden getoetst aan het Investeringsreglement van het GOB (incl. een ecologische toetsing aan een herziene versie van de Leidraad). Op basis van het Investeringsreglement bepaalt het GOB, eventueel op advies van de Investeringscommissie, of subsidie kan worden verstrekt. Waar voorheen het Coördinatiepunt Landschapsbeheer initiatiefnemers in het voortraject begeleidde bij het ontwikkelen van plannen, wordt deze rol nu vervuld door de zogeheten Werkeenheid. De Werkeenheid is in het leven geroepen als proactieve organisatie die onafhankelijk van het GOB opereert en namens de Manifestpartners initiatiefnemers begeleid en adviseert.

Eind 2015 liep de tweede Bestuursovereenkomst Water af. Vanaf dat moment dienen ook de waterschappen hun subsidieaanvragen voor EVZ's bij het GOB in¹¹. Dit valt buiten de evaluatieperiode.

¹¹ Formeel konden ook waterschappen al sinds 2014 subsidieaanvragen indienen bij het GOB.

Praktische uitvoering

De daadwerkelijke realisatie van EVZ's komt er op neer dat op basis van de EVZ-visie en een globaal inrichtingsplan grond verworven wordt. Vervolgens wordt het plan voor de aanleg van de EVZ uitgewerkt en worden de gronden conform het EVZ-inrichtingsplan ingericht (zie hieronder). De EVZ moet na inrichting beheerd worden. De partij die de EVZ heeft aangelegd en de gronden in eigendom heeft is zowel praktisch als financieel verantwoordelijk voor het beheer. Voor natte EVZ's betekent dit dat niet alleen de verantwoordelijkheid voor de aanleg maar ook die voor het beheer is verdeeld over waterschappen en gemeenten, ieder voor hun eigen deel (10 resp. 15 m).

Inrichting EVZ's

In de Leidraad Realisering Verbindingszones uit 1996 legt de provincie als uitgangspunt vast dat een EVZ een gemiddelde breedte heeft van circa 25 meter. Voor verbindingzones in de stedelijke omgeving wordt uitgegaan van een gemiddelde breedte van circa 50 meter. In de stad is een grotere breedte noodzakelijk vanwege de menselijke invloeden, onder andere door recreatief medegebruik.

In de praktijk moet bij de aanleg van 25 m brede EVZ's worden gestreefd naar een flexibele invulling van 2 à 2½ hectare per strekkende kilometer in de vorm van een corridor met stapstenen. De uiteindelijke breedte en inrichting van een verbindingzone is afhankelijk van de eisen die de specifieke doelsoorten aan de zone stellen. Om een handreiking te bieden aan uitvoerders van EVZ's verscheen in 2003 een voorbeeldenboek met vier inrichtingsmodellen: 'Groene Schakels. Voorbeeldenboek ecologische verbindingzones'.

3.4 Beleid en opgave voor ontsnippering infrastructuur

3.4.1 Inleiding

Het ontsnipperingsbeleid heeft zijn oorsprong in 1990. De verantwoordelijkheid voor het beleid ligt bij de overheden die bestuurlijk en beleidsmatig verantwoordelijk zijn voor behoud van biodiversiteit, de realisatie van een samenhangend natuurnetwerk, de aanleg en het beheer van infrastructuur en de planologische aspecten hiervan. Dit betreft Rijk, provincies en gemeenten.

Ontsnippering van nieuwe infrastructuur blijft buiten beschouwing in deze evaluatie omdat het treffen van ontsnipperingsmaatregelen bij aanleg van nieuwe infrastructuur wettelijk is vastgelegd, onder meer in de Tracéwet en daaraan verbonden MER-procedures¹². Het evaluatieonderzoek richt zich enkel op ontsnippering van reeds bestaande infrastructuur in Noord-Brabant als bijdrage aan het behoud van vitale populaties van versnipperingsgevoelige biodiversiteit door Rijk, Provincie Noord-Brabant en Brabantse gemeenten¹³. Beleid en opgaven worden hieronder besproken naar het beleidsverantwoordelijke overheidsniveau (rijk, provincie en gemeenten).

¹² Flora en fauna zijn een geïntegreerd onderdeel van de planontwikkeling bij nieuwe wegen omdat een MER-procedure moet worden doorlopen waarin de mitigerende en compenserende maatregelen voor soorten staat die vervolgens uitgewerkt worden in de voorkeursvariant.

¹³ Infrastructuur van waterschappen blijft eveneens buiten beschouwing.

3.4.2 Ontsnippering Rijksinfrastructuur in Noord-Brabant

	Rijksinfrastructuur				
	beleidsverantwoordelijk		uitvoeringsverantwoordelijk		
	Biodiver- siteit	Infrastruc- tuur	Rijksinfrastructuur		
< 2012	Ministerie LNV/EZ	Ministerie IenM	RWS droog (MJPO) - Rijkswegen	RWS Zuid-Nederland - Rijkskanalen	Prorail (MJPO) - Spoorwegen
> 2012	Provincie Cluster N,M,W				

Figuur 3.3 Beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid bij Rijksinfrastructuur

Beleidsverantwoordelijkheid

De beleidsverantwoordelijkheid van het Rijk kan worden onderscheiden naar de drie belangrijkste beleidsdomeinen die een rol spelen bij ontsnippering: natuur/biodiversiteit, infrastructuur en planologie.

De beleidsverantwoordelijkheid voor biodiversiteitsbehoud lag van 1990 tot 2012 bij het (huidige) ministerie van Economische Zaken maar is in 2012 door het ministerie van Economische Zaken gedecentraliseerd naar de provincies. Tevens treedt per 1 januari 2017 de nieuwe Wet Natuurbescherming in werking die provincies verplicht maatregelen te treffen wanneer infrastructuur een bedreiging vormt voor een beschermde soort¹⁴. Daarmee is vanaf 2017 de provincie Noord-Brabant zelf primair verantwoordelijk voor het identificeren van de ontsnipperingsopgaven rond de Rijksinfrastructuur in Brabant. Het ministerie van Economische Zaken is nog wel (eind)verantwoordelijk voor het behoud van internationale biodiversiteit, het nakomen van internationale afspraken en verdragsverplichtingen op dat gebied (CBD, Natura 2000, VHR-richtlijn) en het opstellen en actualiseren van Rode Lijsten van bedreigde soorten.

De beleidsverantwoordelijkheid en de financiële verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk opheffen van de barrièrewerking van Rijksinfrastructuur voor dieren en planten in het Natuurnetwerk ligt bij het huidige ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), voorheen Verkeer en Waterstaat. IenM is daarnaast verantwoordelijk voor de ruimtelijke en planologische aspecten die van belang zijn voor het Nationale Natuurnetwerk. Concreet houdt dit vooral in dat het Rijk kaders stelt waarbinnen de provincies een natuurnetwerk met de juiste ruimtelijke, water- en

¹⁴ Zie in dit verband ook het Otterarrest.

milieu-condities voor kenmerkende ecosystemen van (inter)nationaal belang begrenzen, beschermen en onderhouden.

Verantwoordelijkheid op uitvoeringsniveau

De verantwoordelijkheid voor ontsnippering van Rijksinfrastructuur op uitvoeringsniveau ligt bij de Rijksinfrabeheerders. In Brabant is dit Rijkswaterstaat voor Rijkswegen (landelijk¹⁵ en RWS Zuid-Nederland¹⁶), ProRail voor spoorwegen en RWS Zuid-Nederland voor Rijksvaarwegen.

Beleidshistorie

Het rijksbeleid voor ontsnippering kreeg vorm vanaf de negentiger jaren van de vorige eeuw. In bijlage 4 wordt de wijze waarop het rijksbeleid zich ontwikkeld heeft beschreven. Dit is met name van belang bij de beoordeling van de vraag of er in Brabant anno 2016 nog een opgave rond ontsnippering van rijksinfrastructuur bestaat. We beperken ons op deze plek tot de constatering dat er na 2000 bij de aanpak van rijksknelpunten prioriteiten zijn gesteld.

Huidige Rijksdoelstellingen ontsnippering

In de huidige Rijksnatuurvisie komt ontsnippering niet meer expliciet aan de orde. In de vorige nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (NvMMvN, 2000) benoemde het Rijk als beleidsdoel van het beleidsprogramma Ontsnippering: "in 2020 is het functioneren van de EHS als netwerk aanzienlijk versterkt door vergroting van de ruimtelijke samenhang". Dit doel is in de nota geconcretiseerd in een taakstelling: "in 2020 zijn door het opheffen van fysieke barrières de migratiemogelijkheden binnen en tussen eenheden veiliggesteld."

Het MJPO 2004 – 2018 benoemt vervolgens als *programmadoelstelling*: "in 2018¹⁷ zijn de belangrijkste barrières voor de EHS¹⁸ opgeheven, voor zover veroorzaakt door Rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen."

Wij constateren dat de Rijksdoelstelling tot 2020 (uit MvNNvM, 2000) op strategisch niveau ambitieuzer is geformuleerd dan de MJPO-programmadoelstelling voor de periode tot 2018. Het MJPO richt zich, naar eigen zeggen, alleen op de belangrijkste knelpunten waardoor na afronding van het MJPO-programma mogelijk nog een opgave voor ontsnippering Rijksinfrastructuur resteert.

Voor de Brabantse Rijkskanalen geldt dat het beleid dat hiervoor in de nota Ontsnippering Noord-Brabant (1997) was ingezet, ook na 2004, onveranderd is gebleven. Voor de Rijkskanalen geldt dus niet dat het beleid zich na 2004 alleen richtte op de belangrijkste knelpunten. Zie bijlage 4.

Concrete Rijksopgave MJPO in Brabant van 2004 tot 2018

Het Rijksprogramma in Brabant omvatte in 2004 het opheffen van 31 knelpunten. Vijf van deze knelpunten betroffen infrastructurele barrières in Robuuste Verbindingszones. Het Rijksbudget voor de Robuuste Verbindingszones is in 2010 geschrapt en daarmee ook deze vijf knelpunten. Vanaf 2010 resteerden 26 knelpunten in Brabant. De MJPO-programmadoelstelling is om deze 26 knelpunten uiterlijk in december 2018 gerealiseerd te hebben.

¹⁵ Voor de realisatie van de ontsnipperingsmaatregelen.

¹⁶ Voor beheer en onderhoud van de ontsnipperingsmaatregelen.

¹⁷ De toenmalige planningshorizon voor de realisatie van de EHS.

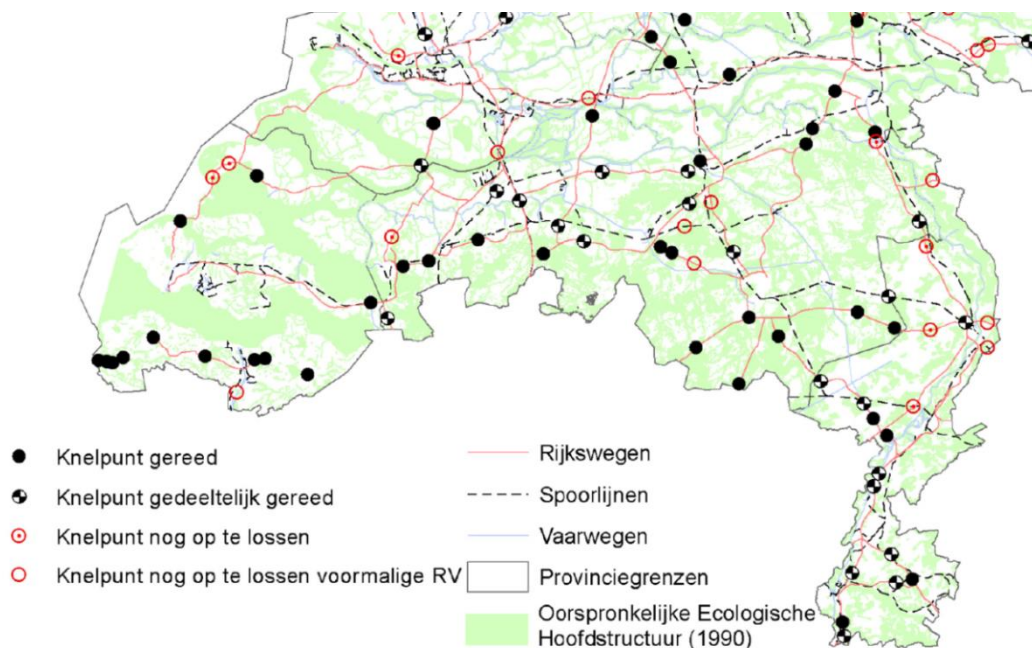
¹⁸ In eerste instantie inclusief Robuuste Verbindingen, later is dit onderdeel geschrapt.

Toelichting

Om te komen tot deze lijst van knelpunten borduurde het MJPO 2004 - 2018 voort op de maatregelen die naar aanleiding van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer waren getroffen op basis van een lijst van alle doorsnijdingen van de EHS door Rijkswegen. Met het MJPO is in 2004 de scope van het Rijksontsnipperingsprogramma uitgebreid naar het spoor- en rijkswaterwegennet en de (voormalige) Robuuste (Ecologische) Verbindingen¹⁹. Bij de totstandkoming van het MJPO-programma zijn de knelpunten en de te nemen maatregelen aan alle infrastructuur in samenhang met de omgeving geïnventariseerd en is tevens gekeken naar het te behalen ecologisch effect van de maatregelen. Daarbij is een prioritering aangebracht in de aanpak van de Rijksknelpunten (MJPO, 2004).

MJPO-knelpunten

De MJPO-knelpunten betreffen in vrijwel alle gevallen locaties waar een combinatie van enkele tot vele maatregelen noodzakelijk is om te komen tot een ontsnippering die voldoende is voor de doelsoorten. In diverse gevallen is sprake van een situatie waarbij doorsnijding plaatsvindt door een snelweg en/of een spoorlijn en/of een provinciale weg. De ontsnipperingsmaatregelen dienen door de betrokken partijen dan ook goed op elkaar te worden afgestemd. Het gaat vaak om grote, complexe en kostbare projecten die een soms lange voorbereidingstijd vergen (planstudie, aanbesteding, aanleg).



Figuur 3.4 Overzicht MJPO-knelpunten Zuid-Nederland naar type Rijksinfrastructuur (tevens is de stand van zaken eind 2015 aangegeven). Bron: ProRail-website (september 2016)

¹⁹ Robuuste Verbindingen (RV's) zijn grootschalige (lange en brede) ecologische verbindingen tussen grote natuurgebieden in Nederland. RV's zijn, omdat het realiseren van ecologische verbindingen landelijk achterbleef, geïntroduceerd door het toenmalige ministerie van LNV in de kabinetsnota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000) en later schetsmatig verankerd in de Nota Ruimte (2006). Vervolgens zijn de RV's door staatssecretaris Bleker in 2011 weer geschrapt.

Naast de 26 Brabantse knelpunten bij Rijkswegen en spoorwegen omvatte de rijksopgave tot en met 2018 (iets meer dan) 31 knelpunten bij Brabantse rijkswaterwegen, die ten dele reeds opgelost waren in 2000 (zie hiervoor en bijlage 4).

Doelsoorten ontsnippering MJPO

Doelsoorten van de ontsnippering zijn per MJPO-knelpunt bij aanvang van het MJPO gedefinieerd in overleg met provincies, terreinbeherende organisaties, e.d. In 2009 is dat nog een keer herijkt.

De doelformulering die hierbij per knelpunt plaatsvond - in termen van de doelsoorten voor de ontsnipperingsmaatregelen – is niet primair gebaseerd op het toekennen van afzonderlijke doelsoorten (bijv. bedreigde Rode Lijst-soorten) aan knelpunten maar in belangrijke mate op het denken in zogenaamde ‘ecoprofielen’ (samenhangende clusters van soorten).

Ecoprofielen

Het concept van de EHS is gebaseerd op het aan elkaar schakelen van verschillende natuurgebieden tot een ecologisch netwerk. In een Alterra-studie (Van der Grift et al., 2003) is nagegaan welke ecologische netwerken doorsneden worden door infrastructuur. Daar waar de infrastructuur de levensvatbaarheid van populaties significant vermindert, wordt gesproken van een ecologisch knelpunt. Het onderzoek heeft zich gericht op het identificeren van ecologische knelpunten bij rijks- en provinciale wegen, spoorwegen en waterwegen. Omdat het onmogelijk is een analyse uit te voeren voor alle soorten die in Nederland voorkomen en gevoelig zijn voor infrastructuur, is ervoor gekozen gebruik te maken van ecoprofielen. Deze ecoprofielen representeren elk een groep van soorten die soortgelijke eisen stellen aan de leefomgeving, waardoor het mogelijk is om voor een groot aantal soorten de knelpunten te achterhalen.

In het verlengde van deze Alterra-studie zijn, afhankelijk van het ambitieniveau voor de ontsnippering, per knelpunt in het MJPO een of meer ecoprofielen toegekend aan het ecosysteemtype ter plaatse dat ontsnipperd moet worden, waarbij een ecoprofiel bestaat uit een of meer doelsoorten. Om deze reden zijn in het MJPO in de aan de knelpunten toegekende doelsoorten vaak dezelfde, vaste combinaties van doelsoorten terug te zien. In feite vindt de doelformulering daarmee, in ieder geval ten dele, plaats in termen van te verbinden ecosysteemtypen met bijbehorende ecoprofielen en daaraan in algemene zin verbonden doelsoorten.

Niettemin stellen wij vast dat de MJPO-doelen per knelpunt niet in termen van ecoprofielen (combinaties van soorten waarvoor de voorzieningen geschikt moeten zijn) zijn gedefinieerd of in termen van bij het ecosysteemtype passende ecologische eisen aan ontsnipperingsmaatregelen. Het accent zou daarmee komen te liggen op de ecologische geschiktheid van de voorzieningen voor de soorten van de aan een knelpunt toegekende ecoprofielen. De doelen per knelpunt zijn evenwel geformuleerd in termen van bij naam genoemde doelsoorten (of groepen van soms niet nader gespecificeerde doelsoorten) waardoor het accent meer komt te liggen op het daadwerkelijke gebruik van de voorzieningen door de met name genoemde soorten. Wij doelen hiermee op het onderscheid tussen ‘in meer algemene zin geschikt zijn voor’ versus ‘concreet nodig zijn voor’. Wij komen hierop later terug.

Er bestaat voor zover bekend nog geen totaaloverzicht van doelsoorten waarop de ontsnippering van het MJPO-programma in Brabant zich richt. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van deze

doel(groepen van) soorten. Dit hebben wij ontleend aan de doelsoorten die bij de afzonderlijke Brabantse MJPO-maatregelen genoemd worden. Sommige soorten worden frequent genoemd bij de knelpunten (vaak in dezelfde combinaties in verband met de eerder genoemde ecoprofielen), andere zo nu en dan. Veelal worden doelsoorten exact benoemd, maar regelmatig ook alleen op groepsniveau (bijv. marterachtigen).

De doelsoorten zijn in het MJPO dus vastgelegd per infrastructureel knelpunt. Bij aanvang van elk project is in de planstudiefase steeds goed geïnventariseerd:

- Zijn de doelsoorten nog actueel?
- Wat moet er precies gebeuren?
- Draagt ontsnippering bij of moeten we andere maatregelen nemen?

In de planvoorbereidingsfase kunnen dus wijzigingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van de in het MJPO genoemde doelsoorten. Concrete informatie hierover is niet verstrekt. Hierdoor beschikken wij niet over een actueel beeld van de doelsoorten (per knelpunt en totaal voor Brabant). De daadwerkelijke doelsoorten van de rijksontsnipperingsmaatregelen zijn daardoor alleen op uitvoeringsniveau/maatregelniveau in beeld en vooral bij de direct (professioneel) betrokkenen.

MJPO-uitvoeringsproces

De op te lossen MJPO-knelpunten zijn onderverdeeld in twee clusters/tranches. Per knelpunt wordt een proces gevolgd bestaande uit een planstudiefase, waarin met gebiedspartijen en stakeholders oplossingen worden uitgedacht en uitgewerkt, en een realisatiefase. De realisatiefase bestaat uit aanbesteding en aanleg/inrichting. Daarna volgt de beheer/onderhoudsfase (incl. evt. monitoring).

Beheer en onderhoud aangelegde voorzieningen

Beheer en onderhoud maken geen formeel onderdeel uit van de opdracht die het MJPO-programma heeft gekregen van het ministerie van IenM. De rol van het MJPO-programma is in de praktijk beperkt tot initiëren en aanjagen van de borging van goed beheer en onderhoud. Beheer en onderhoud van aangelegde Rijksvoorzieningen worden in principe belegd bij de reguliere organisatieonderdelen met de daarvoor geldende procedures binnen RWS en ProRail tenzij afspraken gemaakt zijn met terreinbeherende organisaties over de uitvoering van het beheer. In bijlage 7 wordt kort ingegaan op de beheer- en onderhoudssystematiek van RWS.

Wij constateren dat het belangrijkste risico, nl. het niet effectief bijdragen aan ontsnippering/uitwisseling tussen deelpopulaties van doelsoorten, in de RWS-systematiek niet wordt benoemd. De risico's worden in de beheer- en onderhoudssystematiek van RWS op 'middelenniveau' gedefinieerd, niet op (ecologisch) doelenniveau.

Monitoring

Monitoring maakt eveneens geen formeel onderdeel uit van de opdracht die het MJPO-programma heeft gekregen van het ministerie van IenM. De rol van het MJPO-programma is beperkt tot het stimuleren van en leveren van beperkte bijdragen aan initiatieven op dit gebied.

3.4.3 Ontsnippering provinciale infrastructuur in Brabant

	Provinciale infrastructuur		
	beleidsverantwoordelijk		uitvoerings- verantwoordelijk
	Biodiver- siteit	Infrastruc- tuur	Provinciale wegen
< 2012	Ministerie LNV/EZ	Provincie Cluster I & M	Provincie Cluster I & M
> 2012	Provincie Cluster N,M,W		

Figuur 3.5 Beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid bij provinciale infrastructuur (wegen)

Beleidsverantwoordelijkheid

De beleidsverantwoordelijkheid van de provincie ligt bij Gedeputeerde Staten. Deze verantwoordelijkheid kan nader worden onderscheiden naar de drie belangrijkste beleidsdomeinen die een rol spelen bij ontsnippering: natuur/biodiversiteit, infrastructuur en planologie.

De beleidsverantwoordelijkheid voor biodiversiteitsbehoud is belegd bij het Cluster Natuur, Water en Milieu van de provincie. De beleidsverantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk opheffen van de barrièrewerking van provinciale wegen voor dieren en planten in het Natuurnetwerk Brabant ligt bij het Cluster Mobiliteit en Infra. Verantwoordelijk voor de ruimtelijke en planologische aspecten die van belang zijn voor het Nationale Natuurnetwerk is het Cluster Ruimte.

Verantwoordelijkheid op uitvoeringsniveau

De verantwoordelijkheid voor ontsnippering van provinciale infrastructuur op uitvoeringsniveau is in de provincie belegd bij het Cluster Mobiliteit en Infra. Daarbij wordt in de praktijk nauw samengewerkt met ecologen van het Cluster Natuur, Water en Milieu die onder meer adviseren over nut en noodzaak van voorzieningen.

Beleidshistorie en doelstellingen ontsnippering

Domein Natuur

De beleidsnota 'Natuur- en landschapsoffensief Brabant. Natuur en landschap in Noord-Brabant 2002 – 2012'²⁰ benoemt het belang van een ruimtelijk samenhangende EHS en de rol van ontsnippering op een aantal plaatsen. In het hoofdstuk Perspectief Grootse Natuur wordt als strategisch doel van ontsnippering geformuleerd: "Belangrijke fysieke barrières van spoorwegen,

²⁰ Eerdere strategische beleidsnota's (Natuurbeleidsplan 1993) zijn niet gezien.

wegen en kanalen – tussen en binnen grote robuuste gebieden – zijn passeerbaar geworden voor planten en dieren. Het gemotoriseerd verkeer is in belangrijke kernen van de EHS teruggedrongen. De EHS is daardoor verkeersluw en wordt inmiddels gekenmerkt door stilte en rust.”

In het bijbehorende beleidsprogramma Grootse Natuur wordt ontsnipperen van de EHS als een van de hoofdlijnen voor EHS-realisatie benoemd. Tenslotte komt ontsnipperen terug in het uitvoeringsprogramma voor Grootse Natuur in de paragraaf ‘Intensiveren bestaande programma’s’ waarbij als doel wordt benoemd: “versterking van de samenhang in de EHS door het passeerbaar maken van fysieke barrières in (spoor)wegen en waterlopen, en verkeersluw maken van de EHS”.

In de provinciale nota ‘Brabant Uitnodigend Groen. Integratie provinciale natuur- en landschapsvisie 2012 – 2022’ wordt in het hoofdstuk Robuust Natuurnetwerk vooral de stand van zaken ten aanzien van het reeds lopende ontsnipperingsprogramma’s geschetst (p. 35). Er worden geen nieuwe ambities geformuleerd. In bijlage 4 van de nota BrUG ‘Relatie andere beleidsvelden’ wordt onder het kopje Infrastructurele werken aangegeven dat de ambitie voor natuur en landschap in relatie tot provinciale infrastructuur is verwoord in het Provinciale Verkeers- en Vervoersplan 2006 - 2020 (PVVP).

In de beleidsnota’s en doelstellingen op het gebied van Natuur en Mobiliteit & Infra (hieronder) wordt alleen een expliciete relatie gelegd met de ruimtelijke aspecten van ontsnippering. Dat geldt zowel voor de doelformulering vanuit ecologisch perspectief (versterken ruimtelijke samenhang van de EHS) als voor de doelformulering vanuit infrastructureel perspectief (opheffen barrièrewerking/passeerbaar maken infrastructuur). Het hogere strategische ecologische doel – behoud en herstel van de Brabantse biodiversiteit²¹ – wordt niet expliciet benoemd. Wij laten het op deze plek bij deze constatering en komen hierop later terug.

Domein Mobiliteit en Infra

In het PVVP formuleert de provincie als ambitie: “de Provincie wil de ongewenste neveneffecten van de mobiliteit op de leefbaarheid, biodiversiteit en het landschap voorkomen of beperken.” (p. 21).

Een van de beleidsmaatregelen waarmee aan die ambitie invulling wordt gegeven is ontsnippering. Het Brabantse ontsnipperingsbeleid in brede zin bestaat uit drie uitvoeringssporen met hun eigen ambities en opgaven (PVVP, p. 22):

1. landschappelijke en ecologische inpassing nieuwe infrastructuur / voorkomen nieuwe doorsnijdingen;
2. ontsnipperen van (bestaande) knelpunten;
3. ecologisch hoogwaardige groenvoorzieningen provinciale wegen.

Deze evaluatie is gericht op het tweede uitvoeringsspoor (ontsnippen bestaande knelpunten). De beide andere sporen komen niet of hooguit zijdelings aan de orde. We constateren hier alleen dat de uitvoeringssporen gericht op groenvoorzieningen langs provinciale wegen en op ontsnipperingsmaatregelen goed op elkaar afgestemd moeten zijn in verband met:

²¹ Het Brabantse beleid gericht op het behoud en de bescherming van biodiversiteit is uitgewerkt in het Brabantse soorten- en leefgebiedenbeleid.

- een goede aansluiting tussen de civieltechnische aspecten van ontsnipperingsmaatregelen en groene aspecten (landschappelijke inpassing en beschutte aanlooproutes bij ontsnippering)
- het voorkomen van versnippering van bestaande leefgebieden voor flora en fauna door de aanleg van groenvoorzieningen provinciale wegen. ('Ruimte voor Groene Wegen', 2001, p.29)

Het provinciale ontsnipperingsbeleid voor bestaande knelpunten bij provinciale wegen is gezamenlijk ontwikkeld door de (huidige) clusters Mobiliteit en Infra en Natuur, Water en Milieu en vastgelegd in de nota 'Ontsnippering Noord-Brabant' (1998)²².

De insteek bij deze provinciale nota is geweest om eerst alle doorsnijdingen van de Groene Hoofdstructuur (GHS) door provinciale wegen te inventariseren. Elke doorsnijding is aangemerkt als een knelpunt dat opgelost diende te worden. Op deze wijze is de provincie tot een aantal van 205 knelpunten²³ voor fauna bij provinciale wegen gekomen.

Stappenplan bepalen versnipperingsknelpunten

1. Onderzoek actuele en potentiële ecologische waarden in het door provinciale wegen doorsneden gebied
2. Bepaling status van het doorsneden gebied (EHS, GHS, verbingszone of anderszins)
3. Analyse beschikbare gegevens verkeersongevallen met faunaslachtoffers
4. Bepaling actuele en potentiële voor versnippering gevoelige aandachtsoorten
5. Opstellen lijst met globale knelpunten en oplossingsrichtingen en toetsing middels veldbezoeken en enquêtes
6. Bepalen oplossingsrichtingen/benodigde ontsnipperingsmaatregelen
7. Beschrijving en weergave op kaart van knelpunten (inclusief doelsoorten) en benodigde maatregelen (inclusief kostenindicatie)

Het Brabantse ontsnipperingsbeleid heeft naast het ecologische doel ook een verkeersveiligheidsdoel²⁴.

Concrete opgave ontsnippering provinciale wegen

De operationele doelstelling van het provinciale ontsnipperingsbeleid voor de eigen provinciale wegen is het oplossen van alle 205 knelpunten voor fauna²⁵.

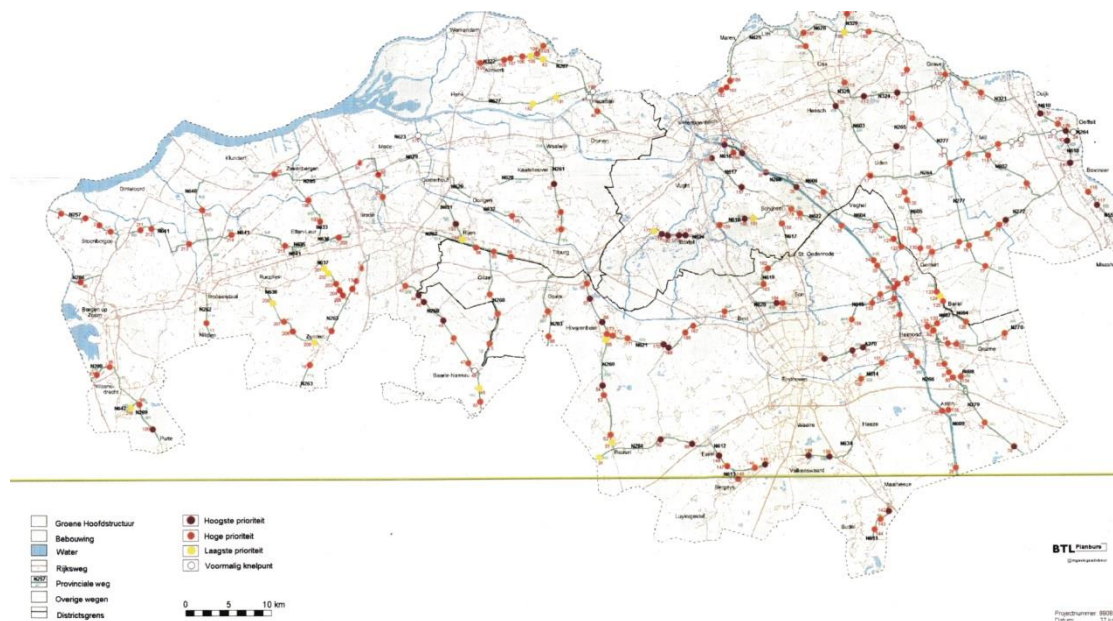
Hieronder zijn deze provinciale versnipperingsknelpunten op kaart weergegeven. In bijlage 8 is dezelfde kaart in drie delen op een grotere schaal weergegeven.

²² Technisch gezien is dit geen provinciale nota maar een in opdracht van de provincie door BTL Planburo in 1998 uitgevoerde studie naar de knelpunten voor de fauna langs het provinciale wegennet.

²³ Dit is in absolute zin een veel hoger aantal dan de 26 in het MJPO geprogrammeerde knelpunten bij rijkswegen. Ook in relatieve zin is het aantal door de provincie aangewezen knelpunten beduidend hoger: de weglengte bedroeg in 2015 voor rijkswegen 5.363 km en voor provinciale wegen 7.793 km. Een rol hierbij speelt dat rijkswegen in veel mindere mate door de EHS lopen dan provinciale wegen. Daarnaast zijn bij de programmering van rijksknelpunten echter ook meer prioriteiten gesteld.

²⁴ Zodra er dieren op de weg komen waarvoor weggebruikers uitwijken, ontstaat er een verkeersonveilige situatie die maatregelen vereist. Ook leiden aanrijdingen met dieren, naast het dierenleed en de schrik en schade voor de weggebruiker, ook vaak tot schade aan het wegdek.

²⁵ In de nota worden 216 doorsnijdingen van de GHS geïdentificeerd waarbij in 205 gevallen sprake was van een knelpunt.



Figuur 3.6 Provinciale versnipperingsknelpunten (Nota Ontsnippering Noord-Brabant, 1998).

Voor het oplossen van een knelpunt zijn in veel gevallen meerdere ontsnipperingsmaatregelen nodig. In totaal gaat het bij de 205 ontsnipperingsknelpunten om circa 400 ontsnipperingsmaatregelen. De totale kosten daarvan zijn destijds (1998) geraamd op 21,8 miljoen euro.

Doelsoorten provinciale ontsnippering

In de provinciale nota Ontsnippering (1998) worden, evenals in het MJPO, doelsoorten toegekend aan knelpunten. Daarbij is in de nota Ontsnippering overigens sprake van aandachtsgroepen en aandachtsoorten. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 9.

De keuze voor deze aandachtsgroepen en aandachtsoorten wordt in de hoofdtekst van de nota niet nader toegelicht. De tabel van bijlage 9 is ontleend aan een legenda bij een technische bijlage van de nota waarin per provinciaal knelpunt de (groepen van) aandachtsoorten zijn benoemd. De onderbouwing voor de gehanteerde lijst van soorten is onbekend. Ook wijkt de systematiek en soortkeuze sterk af van die in het MJPO dat gebaseerd was op de latere Alterra-studie uit 2003.

Opvallend aan het overzicht van (groepen van) doelsoorten is dat het overzicht specifiek en concreet is voor bepaalde soortgroepen (m.n. zoogdieren en vogels) maar zeer globaal voor andere groepen van soorten (bijv. amfibieën en reptielen). Aan het overzicht kan geen concrete lijst van de specifieke Brabantse doelsoorten voor ontsnippering ontleend worden. Het doelbereik is daarmee niet breed evalueerbaar op het niveau van gebruik door specifieke doelsoorten. Het doelbereik is vooral evalueerbaar in termen van geschiktheid/buikbaarheid van de voorzieningen voor de aandachtsgroepen. Dit is een wezenlijk verschil.

Evenals bij de (groepen van) doelsoorten van het MJPO-programma ontstaat de indruk dat er sprake is van 'gemengde' doelformulering: voor enkele specifiek bij naam genoemde soorten (bijv. de das) lijkt sprake te zijn van een daadwerkelijke doelsoort. Voor het merendeel lijkt sprake te zijn

van een doelformulering in termen van soort(groep)en die vooral bedoeld is om ervoor zorg te dragen dat de juiste voorzieningen worden aangelegd waarvan de betreffende groepen gebruik kunnen maken.

Later, in de voorbereidingsfase van elk ontsnipperingsproject, is door de provincie nog opnieuw goed gekeken naar het ecologisch nut en de noodzaak voor de benoemde doelsoorten op het niveau van de maatregel. Daarbij lag de nadruk op soorten die daadwerkelijk in de omgeving voorkwamen en waarvoor de aan te leggen voorziening ook moest gaan functioneren. Dit heeft overigens slechts bij hoge uitzondering geleid tot aanpassingen. Op uitvoeringsniveau heeft er dus enige aanscherping/aanpassing plaatsgevonden van de doelsoorten van de aan te leggen voorzieningen. Bij de provincie bestaat intern een overzicht van welke faunavoorzieningen voor welke doelsoorten zijn aangelegd. Er bestaat echter geen overzicht op beleidsniveau van de actuele doelsoorten(groepen) van provinciale ontsnippering of kaartmateriaal waarop per soort de voor die soort bedoelde voorzieningen staan aangegeven.

De indruk bestaat voorts dat het hiervoor genoemde overzicht op beleidsniveau niet (meer) actueel is omdat diverse voor versnippering gevoelige (groepen van) soorten ontbreken (bijv. vleermuizen) en andere groepen op basis van de huidige kennis oververtegenwoordigd lijken (bijv. vogels).

In het PVVP (p. 50) wordt voor ontsnippering het ‘% bestaande knelpunten’ als effectindicator benoemd. Later, in de Dynamische beleidsagenda 2012-2016 bij het PVVP, wordt als effectindicator benoemd het ‘% gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen ten opzichte van knelpunten in 1998’.

3.4.4 Ontsnippering gemeentelijke infrastructuur in Brabant

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de planning, aanleg en het beheer van de eigen gemeentelijke wegen inclusief het voldoen aan wettelijke eisen op dit terrein voor soorten die juridisch beschermd zijn (Flora- en faunawet, binnenkort Wet Natuurbescherming).

Ontsnippering van gemeentelijke wegen is op zichzelf geen verantwoordelijkheid van de provincie. Niettemin heeft de provincie daar om twee redenen belang bij. Ontsnippering van gemeentewegen draagt bij aan het behalen van de provinciale doelstellingen op het gebied van soortbescherming en –behoud. Daarnaast komt het in de praktijk veelvuldig voor dat op een specifieke locatie – naast ontsnippering van de aanwezige Rijks- en provinciale wegen - ook ontsnippering van gemeentewegen noodzakelijk is om te komen tot effectieve ontsnippering van de lokale leefgebieden voor soorten.

Om beide redenen stimuleert de provincie ontsnippering van gemeentelijke wegen.

	Gemeentelijke infrastructuur		
	beleidsverantwoordelijk	uitvoeringsverantwoordelijk	
	Biodiversiteit	Infrastructuur	Gemeentelijke wegen
< 2012	LNV/EZ	Gemeenten	Gemeenten + Coördinatiepunt Landschapsbeheer / Afdeling Subsidies
> 2012	Provincie Cluster N,M,W		
			↑↑
			Provinciaal Stimuleringsbeleid

Figuur 3.7 Beleidsverantwoordelijkheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid ontsnippering gemeentelijke wegen

Beleidsverantwoordelijkheid

Het Cluster Natuur, Water en Milieu van de provincie is verantwoordelijk voor de vormgeving van het stimuleringsbeleid gemeentelijke wegen (met als belangrijkste instrument een subsidieregeling) en de daarmee bereikte resultaten.

Verantwoordelijkheid op uitvoeringsniveau

De uitvoering van de subsidieregeling was tot en met 2013 gemandateerd aan het Coördinatiepunt Landschapsbeheer van het Brabants Landschap met een jaarlijkse beschikkingsruimte. Vanaf 2014 wordt de regeling uitgevoerd door de provinciale Afdeling Subsidies.

Beleidshistorie en –doelstellingen

Wij hebben geen bronnen gevonden waarin de beleidsdoelstellingen van het provinciale stimuleringsbeleid gemeentelijke wegen staan benoemd. Zie echter onder instrumentarium (hieronder).

Opgave en doelstelling

Aan het eind van de negentiger jaren van de vorige eeuw hebben uitvoerige inventarisaties plaatsgevonden van knelpunten voor flora en fauna door Rijks- en provinciale infrastructuur. Van knelpunten bij gemeentelijke wegen is destijds – en daarna – voor zover bekend bij de provincie geen systematische inventarisatie gemaakt. Als gevolg daarvan bestaat geen compleet en concreet totaalbeeld van de barrièrewerking voor de Brabantse flora en fauna ten gevolge van gemeentelijke wegen die door de EHS (en GHS) lopen. De totale opgave is derhalve bij de provincie

onbekend²⁶. Bij de aanpak van gemeentelijke ontsnippering is daarom ook geen sprake van een opgave waaraan systematisch en programmatisch gewerkt is door de provincie. Wel zijn gemeenten gestimuleerd om gebleken knelpunten aan te pakken doordat de provincie reeds sinds 2001 een subsidieregeling heeft voor de ontsnippering van gemeentewegen (paragraaf 4 Ontsnippering gemeentewegen in de huidige Subsidieregeling Verbindingen en Landschap²⁷).

Instrumentarium

Provinciale subsidie voor ontsnippering gemeentewegen kan worden verstrekt aan ontsnipperingsprojecten bij wegen die gelegen zijn binnen de ecologische hoofdstructuur, binnen een bestaande of te realiseren EVZ, binnen een gebied waarvoor een lokaal of regionaal soortbeschermingsplan is opgesteld of wanneer sprake is van een locatie waar fauna frequent slachtoffer is van het verkeer. De subsidie bedraagt maximaal 75% van de subsidiabele kosten met een maximum van € 50.000 per ontsnipperingslocatie (bron: huidige regeling Verbindingen en Landschap).



Ontsnippering: doorlopende oever langs de Hertogswetering onder de A50 bij Herpen

²⁶ Eveneens is onbekend in hoeverre gemeenten hiervan zelf systematische inventarisaties hebben gemaakt waarbij zij programmatisch of ad hoc werken aan de oplossing van knelpunten. Dit vormde ook geen onderdeel van het onderzoek.

²⁷ Eerdere versies stonden bekend onder andere namen: o.a. Subsidieregeling natuur en landschap Noord-Brabant (2011-2013), Beleidsregel Subsidie Natuur en Landschap (2005-2011).

4 Evaluatiebevindingen onderzoekspoor EVZ's

In dit hoofdstuk beantwoorden we de evaluatievragen die betrekking hebben op het onderdeel EVZ's. In de paragrafen 4.1 tot en met 4.4 presenteren we de resultaten van de deskresearch en de bevindingen op grond van de gehouden interviews en de werksessie. In afsluitende paragraaf 4.5 vatten we de bevindingen samen en trekken we conclusies over de gestelde evaluatievragen.

4.1 Rollen, samenwerking en uitvoeringsbenadering

In deze paragraaf beantwoorden we onderstaande vragen die betrekking hebben op de provinciale rol en daarbij horende sturingsbenadering en op de samenwerking met partners.

Wat is de provinciale rol en hoe is invulling gegeven aan de samenwerking met partners?
Welke rol vervullen de waterschappen en gemeenten in de praktijk bij de realisatie van EVZ's?
Is het effectief om bij de aanleg van EVZ's de verantwoordelijkheid te splitsen tussen waterschap en gemeente (voor de aanleg van gemiddelde breedte van respectievelijk 10 en 15 meter)?
Wat is de effectiviteit en efficiëntie van de programmatische aanpak neergelegd in de Bestuursovereenkomst Water?
Vervullen de waterschappen en gemeenten de gewenste rol bij de realisatie van EVZ's in voldoende mate?
Is de provinciale rol nog steeds de meest geëigende rol? Moet de samenwerking met partners verbeteren?

4.1.1 Provinciale rol en samenwerking met partners

Provinciale rol

De provincie is verantwoordelijk voor het realiseren van Natuurnetwerk Brabant. EVZ's vallen in ruimtelijk-juridische zin (meestal) niet binnen de begrenzing van het NNB, maar maken inhoudelijk wel een onlosmakelijk onderdeel van uit het natuurnetwerk. Zonder de EVZ's kan het NNB niet optimaal functioneren als ruimtelijk samenhangend natuurnetwerk. Realisatie van EVZ's is in het verleden primair vastgelegd in bestuurlijke afspraken tussen het toenmalige ministerie van LNV en de provincies. De aanleg was daarmee in hoofdzaak een bestuurlijke aangelegenheid. Op grond van de nieuwe wet Natuurbescherming (artikel 1.12 lid 1c) wordt de provincie met ingang van 2017 echter ook juridisch verantwoordelijk voor het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de Rode Lijst-soorten. Deze verantwoordelijkheid kan zich ook uitstrekken naar de realisatie van EVZ's ten behoeve van het behoud van bedreigde soorten.

Om als verbinding te kunnen functioneren moeten de EVZ's aansluiten bij de ecologische eisen van de soorten waarvoor zij bedoeld zijn. Tegelijkertijd spelen praktische aspecten een grote rol bij het realiseren van EVZ's, bijvoorbeeld bestaand grondgebruik en (on)mogelijkheden voor grondverwerving. De praktijk vereist een (gebiedsgerichte) aanpak waarbij flexibel ingespeeld kan worden op kansen en mogelijkheden, zowel in ruimte als in tijd.

Een stringente vorm van sturing en programmering 'van bovenaf' met vastomlijnde doelen en recepten werkt in deze situatie niet. De provincie heeft dan ook gekozen voor een lichte vorm van sturing die aan partijen ruimte laat voor gebiedsgerichte planontwikkeling en (fasering van) de realisatie van EVZ's. Dit is gedaan door op kaarten (globaal) aan te geven waar EVZ's gewenst zijn

en door aan de voorkant van het proces (flexibele) streefbeelden, handreikingen en leidraden voor de realisatie van EVZ's mee te geven aan initiatiefnemers en gebiedspartijen. Ook wordt, eerst via het CLB en later door de Werkeenheid – waaraan de provincie een substantiële bijdrage levert – ondersteuning geboden aan geïnteresseerde partijen om plannen voor EVZ's uit te werken. Door het leveren van een financiële bijdrage aan de plan- en realisatiekosten van EVZ's biedt de provincie een financiële stimulans aan partijen in de uitvoering.

Overigens zijn betrokkenen van mening dat de sturing in de praktijk niet echt licht is, omdat zowel de Subsidiekaart (voor de financiële toetsing) als de kaart bij de Verordening ruimte (voor de planologische toetsing) strakke kaders geven. Het wordt met name als lastig ervaren dat de zoekgebieden op de kaart van de ruimtelijke verordening krap begrensd zijn: enkel de theoretische breedte van de EVZ. Het is te begrijpen dat de provincie nog niet gerealiseerde EVZ's niet ruim op de kaart zet, in verband met de planologische bescherming die daarvan uitgaat en de rem op economische ontwikkeling, maar het roept bij sommige respondenten de vraag op of de provincie zoekgebieden überhaupt wel als aanwijzing op de kaart van de ruimtelijke verordening moet plaatsen.

Rol waterschappen en gemeenten

Gemeenten en waterschappen²⁸ moeten uiteindelijk de initiatieven voor het realiseren van EVZ's nemen en zorgen voor uitvoering en beheer. De pro-activiteit hierin loopt sterk uiteen. Diverse gemeenten en waterschappen zijn, veelal gestimuleerd en ondersteund door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer, zeer voortvarend te werk gegaan en hebben een belangrijk deel van de EVZ-plannen gerealiseerd. Met name in de periode waarin er 100% financiering beschikbaar was voor de EVZ-realisatie heeft een aantal partijen grote stappen gezet. Er zijn echter ook waterschappen en gemeenten die (veel) minder ver gevorderd zijn met de uitvoering.

In de situatie sinds medio 2014 is de rol die het Coördinatiepunt Landschapsbeheer vervulde bij het stimuleren en aanjagen van EVZ-initiatieven komen te vervallen. Deze rol is geheel bij de Manifestpartners komen te liggen²⁹. De Manifestpartners, waaronder de waterschappen, hebben de rol om andere partijen, zoals particulieren en gemeenten, te stimuleren om ook een bijdrage te leveren aan EVZ-realisatie. Uit de interviews komt naar voren dat men van mening is dat aan deze aanjaagrol door de Manifestpartners nog maar beperkt invulling wordt gegeven.

Samenwerking

Uit de interviews en de werksessie komt naar voren dat (actieve) gemeenten zich te beperkt betrokken voelen bij het beleid voor EVZ's en de indruk hebben dat zij niet als volwaardige samenwerkingspartner gezien worden in de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van alle droge EVZ's en voor 3/5^e van het oppervlak van natte EVZ's en daarmee onmisbare partners. Gemeenten zijn daarmee ook verantwoordelijk voor een groter deel van de EVZ-opgave dan waterschappen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat ze in het verleden en in de actuele situatie met de Manifestpartners niet aan tafel zitten bij overleggen waarin het realiseren van het NNB (incl. EVZ's) onderwerp van gesprek is. In het verleden vervulde het Coördinatiepunt Landschapsbeheer nog een (hoog gewaardeerde)

²⁸ Sinds 2014 zijn particulieren ook in beeld als initiatiefnemer voor de realisatie van delen van EVZ's.

²⁹ In de praktijk spant ook het GOB zich hier voor in.

brugfunctie tussen provincie en gemeenten. Het Coördinatiepunt wees gemeenten op de mogelijkheden, joeg processen aan, gaf uitleg en praktische ondersteuning. Nu deze rol voor het Coördinatiepunt Landschapsbeheer is weggevallen, is de afstand van gemeenten tot de provinciale EVZ-ambities verder gegroeid. Hierbij speelt ook een rol dat voormalige bestuurlijke afspraken en beleidskaders niet meer relevant zijn (Reconstructie- en Gebiedsplannen; LOP's). Er is geen afsprakenkader meer met gemeenten.

Met name vanuit de waterschappen, maar ook vanuit actieve gemeenten, wordt aangegeven dat de wederzijdse afhankelijkheid van gemeenten en waterschappen bij de realisatie van EVZ's remmend werkt. Zeker nu er door bezuinigingen en reorganisaties bij veel gemeenten maar weinig capaciteit beschikbaar is voor het domein natuur en landschap³⁰. Complex is vooral dat de grondverwerving gesplitst is over twee partijen. Vanuit de waterschappen wordt bijvoorbeeld genoemd dat men meestal pas grond gaat verweven als zeker is dat gemeenten meedoen aan de realisatie van de beoogde EVZ. Hierdoor worden kansen gemist. In de praktijk zijn er ook voorbeelden waarbij waterschappen, na overheveling van gemeentelijk budget, de gehele uitvoering van een EVZ ter hand nemen, inclusief de 15 meter die voor rekening van de gemeente komt. Dit wordt echter niet door alle respondenten als een wenselijk scenario gezien. Hierbij speelt ook dat de situatie van gemeenten erg verschilt. Er zijn gemeenten die graag ontzorgd worden, maar er zijn ook gemeenten die zeer actief zijn op het terrein van natuur en landschap en liever zelf de regie over de relevante gebiedsprocessen willen voeren.

Administratieve processen

Uit de interviews komt herhaaldelijk naar voren dat onduidelijkheden en onjuistheden in de administratie van EVZ's belemmerend zijn in de samenwerking tussen partijen en in de sturing op de realisatie van EVZ's. Het huidige beheer van kaarten en GIS-bestanden wordt als tijdrovend en frustrerend ervaren. Het leidt tot kaartbeelden die door (interne en externe) respondenten onvoldoende worden herkend en als onbetrouwbaar worden gezien. Ook worden voorbeelden genoemd van situaties waarin subsidieaanvragen afgewezen worden omdat de betreffende EVZ al gerealiseerd zou zijn, terwijl het waterschap of de gemeente een andere mening is toegedaan.

Er wordt geconstateerd dat in het verleden geen goede afspraken zijn gemaakt over definities, administratie en monitoring. Daardoor zijn er verschillende inzichten en overzichten ontstaan en naast elkaar gebruikt. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer en op basis waarvan een EVZ wordt aangeduid als afgerond ('gereed'). Enkel kijken naar de kilometers is volgens veel respondenten onvoldoende, er moet ook gekeken worden naar de functionaliteit. Ook begin- en eindpunt van EVZ(-delen) lijken onvoldoende helder. Daarnaast blijkt uit de interviews dat niet voor iedereen helder is wie de administratie doet van door particulieren gerealiseerde EVZ-delen. Tevens is voor diverse respondenten onduidelijk hoe nu de relatie is tussen EVZ's, (Rijks- en provinciale) EHS en NNB³¹. Een ander voorbeeld betreft de EHS-status van EVZ's.

³⁰ Het omgekeerde komt overigens ook voor: gemeenten die voldoende capaciteit hebben en aan de slag willen maar een waterschap dat zich op kerntaken concentreert en geen geld en capaciteit beschikbaar heeft voor kleinere projecten.

³¹ In 2011 is, middels het zogenaamde Decentralisatie-akkoord, een contract gesloten met het Rijk over het realiseren van het Natuurnetwerk Brabant (NNB). EHS-gebieden en de EVZ's die de EHS-gebieden verbinden, vormen samen onderdeel van het NNB. EVZ's zijn bedoeld om (EHS-)natuurgebieden te verbinden en liggen per definitie buiten de begrenzing van de EHS (uitzonderingen daargelaten wanneer er bijv. een natte EVZ loopt door droge EHS). Wel kunnen EVZ's tegen EHS-natuur of als EHS begrensde beken aan liggen.

Met het project de Basis op Orde tracht de provincie te komen tot een goede gegevensbasis, waarmee een betere bedrijfsvoering rondom EVZ's binnen handbereik komt. Enkele respondenten geven op voorhand aan geen vertrouwen te hebben in de uitkomsten hiervan, omdat verschillende interne en externe partijen hierbij onvoldoende betrokken zouden zijn.

4.1.2 Benadering van de uitvoering

Vrijwilligheid

EVZ-realiseren blijkt een proces van vaak lange adem. Cruciale factor is het beschikbaar krijgen van benodigde gronden. Voor de aanleg van EVZ's geldt dat grondverwerving tot nu toe alleen op basis van vrijwilligheid gebeurt. Veel respondenten constateren dat het laaghangend fruit van makkelijk te verkrijgen gronden inmiddels geplukt is. Bij de (delen van) EVZ's die nu nog gerealiseerd moeten worden is het verwerven van grond vaak complex. In sommige gevallen kan gekozen worden voor 'een omleiding', in andere situaties kan met wat creativiteit toch nog grond verworven worden. Respondenten zijn echter ook van mening dat het uitgangspunt van vrijwilligheid er uiteindelijk toe zal leiden dat specifieke EVZ's nooit volledig gerealiseerd gaan worden, omdat onvoldoende aaneengesloten gronden verworven kunnen worden of niet optimaal kunnen worden ingericht. Diverse respondenten benoemen dat een meer strategische benadering van grondverwerving mogelijk kan helpen om meer vaart te geven aan het proces van EVZ-realiseren.

Verder wordt, vooral vanuit het gemeenteperspectief, opgemerkt dat het in de praktijk kunnen realiseren van EVZ's valt of staat met voldoende draagvlak in de omgeving. Alleen dan zullen de benodigde gronden beschikbaar komen. Het zoeken naar combinatie van de EVZ met andere functies, bijvoorbeeld ommetjes, kan daarbij helpen. Ook kan het helpen om betrokken boeren een rol te geven in en te vergoeden voor het beheer van de EVZ. Dergelijke combinaties maken het soms onmogelijk om tot een ecologisch optimale EVZ te komen, maar in de praktijk is dergelijk wisselgeld in bepaalde gevallen onvermijdelijk. Daarnaast is er ook een voorbeeld uit de gemeentelijke praktijk waarbij een agrariër met een goed netwerk onder lokale agrariërs én bij de gemeente zich ontwikkelde tot grondmakelaar en een cruciale rol speelde in het verwerven van de gronden die voor de geplande EVZ nodig waren.

Uitvoering via BO2

Waterschappen zijn over het algemeen zeer te spreken over de uitvoering via BO2. In het kader van BO2 kon de uitvoering van EVZ's programmatisch aangepakt worden. Dit bood veel voordelen. Een programmatische aanpak kost minder tijd dan het indienen van losse subsidieaanvragen en biedt bovendien meer flexibiliteit. Doordat het mogelijk is om te schuiven tussen budgetten kan met minimale middelen tot een maximaal resultaat gekomen worden, waardoor per saldo voor hetzelfde geld meer EVZ-kilometers gerealiseerd kunnen worden. Aanleg van EVZ's, vispassages, beekherstel en waterberging konden in BO2 goed met elkaar gecombineerd worden, waardoor waterschappen werk met werk konden maken. Dit vormde voor hen een belangrijke stimulans.

Sinds begin 2016, dus buiten de eigenlijke evaluatieperiode, moeten waterschappen hun aanvragen voor EVZ's ook bij het GOB indienen. Waterschappen zijn van mening dat de realisatie van EVZ's hiermee voor hen ingewikkelder is geworden. Men ervaart het indienen van aanvragen als tijdrovend en complex. Inmiddels heeft het GOB programma-aanvragen ook mogelijk gemaakt zodat hieraan tegemoet is gekomen, maar het slim aan elkaar koppelen van verschillende typen

projecten is voor waterschappen in de nieuwe systematiek moeilijker geworden omdat zaken als vispassages en beekherstel niet via het GOB lopen. Tegelijkertijd ziet men wel dat het GOB het makkelijk maakt voor andere initiatiefnemers, met name particulieren, om stukjes van EVZ's te realiseren.

Beheer

Uit de gesprekken komt naar voren dat er nog winst te behalen valt door beter beheer van EVZ's en scherper toezicht daarop. Vrijwel alle betrokkenen geven aan dat beheer inhoudelijk en financieel onvoldoende geborgd is en niet optimaal wordt uitgevoerd. Dat geldt zowel voor het beheer waarvoor partijen zelf verantwoordelijk zijn, als voor het beheer van andere partijen. Bij de aansturing en/of de uitvoering staan de ecologische doelen van de EVZ in veel gevallen onvoldoende centraal (er zijn natuurlijk uitzonderingen). Het beheer van EVZ's wordt bovendien, zeker in vergelijking met het NNB, zeer versnipperd aangestuurd en uitgevoerd. Dit komt het kennisniveau van partijen die het beheer ter hand nemen niet ten goede.

Respondenten geven aan dat bij (incidentele) veldbezoeken bijvoorbeeld wordt geconstateerd dat te veel (ineens) gemaaid is, of dat poelen dichtgegroeid zijn. Dit beeld wordt bevestigd door het steekproefsgewijze veldbezoek van zes EVZ's dat in het kader van deze evaluatie is uitgevoerd. Tijdens het veldbezoek is voor het merendeel van de aangelegde poelen geconstateerd dat deze door begroeiing niet meer (optimaal) kunnen functioneren. Dit geldt ook voor een bezochte vistrap. Een goede instructie voor ecologisch beheer van EVZ's kan voor veel partijen meerwaarde hebben.

Ook constateren diverse respondenten dat het niet erg efficiënt is dat het beheer van natte EVZ's door twee partijen wordt uitgevoerd. In het algemeen geldt dat beheer beter en efficiënter kan worden uitgevoerd op grotere eenheden. Het maken van onderlinge afspraken en verrekeningen tussen waterschappen en gemeenten blijkt echter ook niet eenvoudig. Vanuit verschillende kanten wordt opgeroepen om beheer al in de EVZ-plannen/subsidieaanvragen een steviger plek te geven, zowel om te kunnen garanderen dat het beheer langdurig goed uitgevoerd wordt als om te zorgen dat de inrichting van de EVZ ruimte biedt voor efficiënt beheer.

Tot slot vragen diverse respondenten zich af of de provincie geen medeverantwoordelijkheid zou moeten nemen in het beheer van EVZ's. Dit gezien het belang dat de provincie heeft bij het ecologisch functioneren van EVZ's en om te voorkomen dat een deel van de financiële investering in aanleg en inrichting teniet wordt gedaan door slecht of onvoldoende beheer. Een meer betrokken rol van de provincie bij het beheer, al dan niet in de vorm van een financiële bijdrage, kan helpen bij het zorgen voor een op natuurlijke wijze ingebedde rol als bewaker van de ecologische effectiviteit van eerder gepleegde provinciale (co)investeringen. (Zie ook paragraaf 4.2.4 financiële inzet voor beheer.)

4.1.3 Verbetering van de provinciale rol en van de samenwerking

Uit de deskresearch blijkt dat gemeenten en waterschappen in de jaren negentig een inspanningsverplichting zijn aangegaan voor het realiseren van EVZ's. Afspraken hierover zijn vastgelegd in het Provinciaal Waterhuishoudingsplan/Provinciaal Milieu- en Waterplan en de Stroomgebiedsbeheerplannen (met waterschappen) en in de Reconstructie- en Gebiedsplannen (met gemeenten). In de werksessie komt echter naar voren dat men van mening is dat er opnieuw

aandacht besteed moet worden aan de juridische en/of bestuurlijke basis onder deze afspraken, met name die met de gemeenten. En dat de afspraken opnieuw onder de aandacht gebracht moeten worden.

Verder komt naar voren dat een belangrijk deel van de extern betrokkenen van mening is dat de provincie gemeenten en waterschappen vaker en beter kan stimuleren om zich in te zetten voor EVZ-realisatie. Men is van mening dat de provincie de enige partij is die overall-regie op de uitvoering kan nemen en alle betrokken partijen kan aansporen hun aandeel te leveren. Hiervoor worden uiteenlopende suggesties gedaan: van het verhogen van het subsidiepercentage, het actiever ondersteunen van de uitvoering door gemeenten al dan niet via de Werkeenheid, het opstellen van een meer uitnodigend en minder bureaucratisch subsidiekader tot aan het verbeteren van de administratie en bedrijfsvoering rondom EVZ's. Meer in het algemeen wordt gesteld dat de communicatie en dialoog verbeterd kan worden.

Ook met betrekking tot de samenwerking worden verbeterpunten genoemd. De gedwongen samenwerking tussen waterschappen en gemeenten in het realiseren van natte EVZ's maakt het proces stroperig en traag wanneer er bij de gemeenten – of bij het waterschap – geen animo is. Het gebrek aan animo bij een deel van de gemeenten zou deels verklaard kunnen worden uit het feit dat zij maar zeer mondjesmaat betrokken zijn bij de beleidsvorming en gesprekken rondom de totstandkoming van EVZ's en het Natuurnetwerk Brabant in het algemeen. Door respondenten vanuit verschillende geledingen wordt dan ook opgeroepen om vanuit de provincie nadrukkelijker in gesprek te gaan en samen te werken met gemeenten. Ook moet gekeken worden of in de actuele situatie, waarin steeds meer met derden wordt samengewerkt, ook niet andere partijen bij het proces van EVZ-realisatie betrokken moeten worden.

Tot slot geven respondenten aan dat de Manifestpartners een meer actieve rol zouden kunnen spelen in het aanjagen, ondersteunen en begeleiden van initiatieven voor EVZ-realisatie.

4.2 Financiën en instrumentarium

In deze paragraaf beantwoorden we onderstaande vragen die betrekking hebben op de financiële middelen die zijn ingezet voor de EVZ en het instrumentarium waarmee dat is gebeurd.

Hoeveel provinciale middelen zijn ingezet en waarop zijn zij ingezet?
Wat is het effect van verlaging van het subsidiepercentage naar 50% (op het tempo van de realisatie)?
Is de prioritering van EVZ's met aanduiding 'hoog' en 'laag' effectief?
Hoeveel middelen zijn beschikbaar bij de verantwoordelijke partijen om het gewenste beheer van de EVZ's uit te voeren?
Zijn er voldoende middelen beschikbaar bij de verantwoordelijke partijen om het gewenste beheer van de EVZ's uit te voeren?

4.2.1 Inzet provinciale financiële middelen en ontwikkeling EVZ-aanvragen

De provincie cofinanciert de aanleg (verwerving en inrichting) van natte EVZ's door waterschappen en gemeenten en van droge EVZ's door gemeenten. Beheer en onderhoud van EVZ's worden niet gefinancierd door de provincie maar zijn voor rekening van de partij die de EVZ in eigendom heeft.

De provinciale cofinanciering verloopt via verschillende routes die tijdens de evaluatieperiode gewijzigd zijn. Tevens is het subsidiepercentage voor gemeenten vanaf 1 januari 2013 verlaagd van 100% naar 50%. Het is door de verschillende financieringswijzen, -perioden en subsidiepercentages niet goed mogelijk om de via de diverse sporen ingezette provinciale middelen te sommeren tot een totaal of om ze eenduidig te relateren aan de gerealiseerde kilometers EVZ.

Provinciale cofinanciering waterschapsdeel natte EVZ's

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de aanleg van de eerste (meestal) 10 meter natte EVZ, meestal direct langs waterlopen. De provincie financiert de aanleg daarvan met 50% subsidie voor de aanlegkosten. In diverse gevallen hebben de waterschappen zorggedragen voor de aanleg van de gehele breedte van de EVZ's (25 m) op basis van afspraken met de betreffende gemeente. Tijdens de evaluatieperiode was, als onderdeel van Bestuursovereenkomst 2 (BO2), sprake van programmafinanciering van de aanleg van het waterschapsdeel van de natte EVZ's door de waterschappen. De financiering van het door waterschappen overgenomen gemeentelijk deel van EVZ's verliep soms ook via BO2. Het voor gemeenten uitgevoerde deel liep echter meestal op projectbasis via het spoor van de EVZ-subsidie³².

In onderstaande tabel is aangegeven hoeveel provinciale middelen in totaal beschikbaar waren voor de EVZ-programma's van de waterschappen tijdens de periode van de Bestuursovereenkomst 2 (2008-2015), welk deel daarvan reeds is afgerekend en welk deel nog definitief te beschikken is.

	10m EVZ	25m EVZ	totaal
Nog definitief te beschikken	€ 2.648.706	€ 1.669.410	€ 4.318.116
Afgerekend	€ 3.500.919	€ 9.134.010	€ 12.634.929
totaal	€ 6.149.625	€ 10.803.420	€ 16.953.045

Tabel 4.1 Provinciale cofinanciering EVZ-programma's waterschappen tijdens BO2 (2008-2015)

Provinciale cofinanciering gemeentelijke droge EVZ's en gemeentelijk deel natte EVZ's

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aanleg van meestal 25 meter brede droge EVZ's en voor de overige (meestal 15) meter naast het 10 m brede waterschapsdeel van natte EVZ's. De provincie cofinanciert de aanleg met een in de tijd wisselend % subsidie voor de aanlegkosten. Van 2008 tot en met 2012 was het subsidiepercentage tijdelijk verhoogd naar 100% om de realisatie te versnellen. Op 1 januari 2013 is het subsidiepercentage verlaagd naar 50%.

EVZ-subsidies aan gemeenten worden op projectbasis verleend. Tot en met 2013 was de EVZ-subsidieverlening aan gemeenten gemandateerd aan het Coördinatiepunt Landschapsbeheer dat een jaarlijkse bestedingsruimte toegewezen kreeg. Voor de jaren 2011-2015 zijn in onderstaande tabel de bestedingsruimte, de aan gemeenten toegekende EVZ-subsidies en de vastgestelde en uitgekeerde EVZ-subsidies weergegeven.

³² Deze werkwijze vormde een extra administratieve last voor de waterschappen.

	Bestedingsruimte*	Toegekende subsidie**	Vastgestelde subsidie***
2011	€ 5.071.681	€ 4.998.481	€ 5.335.617
2012	€ 1.086.701	€ 1.086.701	€ 1.637.627
2013	€ 450.000	€ 432.676	€ 2.775.935
2014			€ 1.085.031
2015			€ 2.095.402
	€ 6.608.382	€ 6.517.858	€ 12.929.612

* = het bedrag tot waaraan in het jaar beschikkingen mogen worden verleend aan nieuwe projecten

** = beschikt aan nieuwe projecten die in het betreffende jaar werden aangevraagd

*** = uitgekeerd in het betreffende jaar aan gereed gekomen projecten die in eerdere jaren zijn aangevraagd

Tabel 4.2 Provinciale cofinanciering gemeentelijke EVZ-projecten via het Coördinatiepunt Landschapsbeheer

In 2014 is de uitvoering van de EVZ-subsidieverlening overgegaan naar het Groenontwikkelfonds Brabant (GOB). Sinds dat moment kunnen gemeenten, particulieren en waterschappen³³ subsidieaanvragen voor de realisatie van EVZ's indienen bij het GOB dat de aanvragen toetst aan het eigen investeringsreglement. Het subsidiepercentage bedroeg 50% in 2014 en 2015.

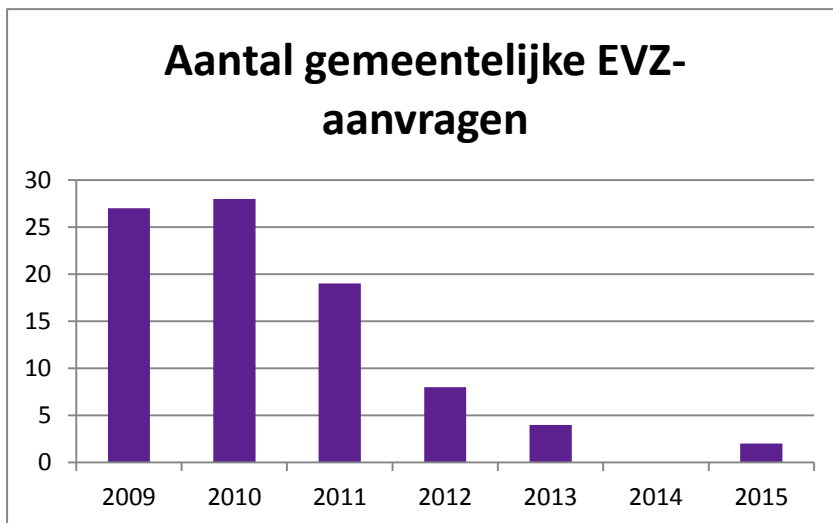
Voor de jaren 2014-2015 zijn in onderstaande tabel de aan gemeenten toegekende EVZ-subsidies en de vastgestelde/uitgekeerde EVZ-subsidies weergegeven.

	Toegekende subsidie	Vastgestelde subsidie
2014	€ 0	€ 0
2015	€ 444.073	€ 0
totaal	€ 444.073	€ 0

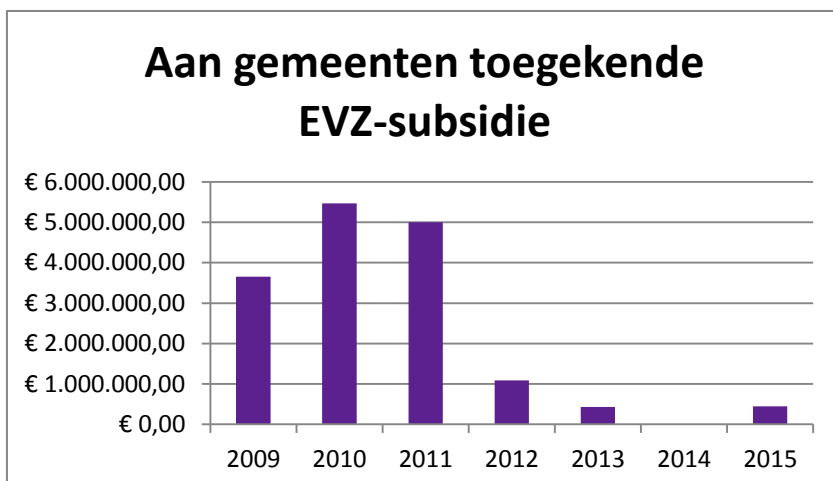
Tabel 4.3 Provinciale cofinanciering gemeentelijke EVZ-projecten via het Groenontwikkelfonds Brabant

Uit de voorgaande tabellen is duidelijk op te maken dat de toegekende subsidies voor de aanleg van gemeentelijke EVZ's vanaf 2012 sterk dalen, al werd in 2012 en 2013 nog (vrijwel) de gehele beschikbare bestedingsruimte toegekend. In 2014 (het GOB startte op 1 mei van dat jaar) en 2015 ligt het aantal nieuwe aanvragen zeer laag en is een navenant laag bedrag aan subsidies toegekend. Dit heeft tot gevolg dat er in de komende periode weinig EVZ-km's 'in de pijplijn' zullen zitten. In de onderstaande grafieken wordt dit nader geïllustreerd.

³³ In de praktijk dienden waterschappen pas vanaf 2016 subsidieaanvragen in bij het GOB omdat zij tot en met eind 2015 nog bezig waren met het realiseren van EVZ's die onder BO2 vielen.



Figuur 4.4 Ontwikkeling van het aantal EVZ-aanvragen door gemeenten 2009 – 2015



Figuur 4.5 Ontwikkeling aan gemeenten toegekende EVZ-subsidies 2009 – 2015

Hieruit kan worden opgemaakt dat het aantal gemeentelijke aanvragen en de toegekende subsidies na 2011 zeer sterk dalen (zelfs tot nul in 2014). Hierbij bestaat hoogstwaarschijnlijk een relatie met het in 2008 verhoogde en in 2013 weer verlaagde subsidiepercentage (van 100% naar 50%) maar de daling zet reeds daarvoor in. Er spelen derhalve ook andere factoren mee waarbij wij het aannemelijk achten dat deze kunnen worden samengevat als ‘de gevolgen en nasleep van de economische crisis’: gemeenten hadden iets anders aan hun hoofd.

4.2.2 Financieel instrumentarium

Voor het subsidiëren van aanvragen van gemeenten werd tot medio 2014 gebruik gemaakt van de Subsidieregeling Natuur en Landschap. Een belangrijke wijziging in de regeling gedurende de evaluatieperiode betreft de al eerder genoemde aanpassing van het percentage cofinanciering. Respondenten merken hierover op dat de vergoeding van 100% (tot en met 2012) een belangrijke

stimulans heeft gegeven aan de uitvoering³⁴. Een vergoeding van 50% (2013-2015) klinkt redelijk maar de aanleg van EVZ's is voor gemeenten een grote investering. De aanleg van EVZ's wordt, zeker in tijden van economische achteruitgang, door gemeenten bovendien gezien als 'een extra' waarvan je pas op de lange termijn profijt hebt of die je pas over jaren kunt beleven. Het is moeilijker om de waarde ervan duidelijk te maken aan inwoners dan van de bibliotheek of een nieuwe weg. Het kan bij de financiering van de EVZ-realiserings volgens respondenten helpen wanneer de provincie minder in schotten werkt en bij de EVZ-realiserings in stedelijke gebied ook de koppeling gemaakt wordt met andere – ook provinciale - belangen, zoals recreatie of revitalisatie van bedrijventerreinen en de financieringsmogelijkheden die op die terreinen bestaan.

Respondenten geven aan dat zij de subsidieregeling Natuur en Landschap inhoudelijk als redelijk star ervaren hebben. Er is volgens respondenten veel opgeknipt en uitgesplitst wat tot 'administratief gedoe' leidt. Zo werd het vreemd gevonden dat de vergoeding voor plankosten bij uitbesteding hoger is dan bij uitvoering in eigen beheer, terwijl zelf doen ook gewoon geld kost. Soms is de grond goedkoop, maar vallen de administratieve en juridische kosten hoger uit, dan heb je als initiatiefnemer een probleem terwijl de totaalbedragen niet afwijkend zijn. De regels maken ook dat er kansen gemist worden. Waarom zou je, als het niet meer kost maar wel een betere en goedkoper te beheren EVZ oplevert, niet breder mogen aanleggen dan 25 meter? Voor sommige doelsoorten, zoals de boomkikker, is een bredere EVZ ecologisch ook een vereiste. Volgens aanvragers is meer dan een minimale breedte en een kwaliteitstoets niet nodig voor een goed werkende regeling.

Vanaf medio 2014 worden gemeentelijke aanvragen afgehandeld door het GOB op basis van het Investeringsreglement. Hierbij gelden in grote lijnen nog dezelfde regels als in de Subsidieregeling Natuur en Landschap, bovengenoemde bedenkingen blijven volgens respondenten nog bestaan. Diverse respondenten geven aan dat de afhandeling van subsidieaanvragen in de nieuwe situatie lang duurt. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat het GOB als lerende organisatie permanent werkt aan verbetering. Elk kwartaal wordt een aangepaste, verbeterde versie van het Investeringsreglement vastgesteld.

Waterschappen, waarvan de aanvragen sinds begin 2016 ook via het GOB lopen, signaleren dat het GOB-investeringsreglement voor hen minder flexibiliteit biedt dan de programmatische aanpak via BO2 (zie ook paragraaf 4.1.2). Recent heeft het GOB het Investeringsreglement op dit onderdeel aangepast waardoor programmatische aanvragen, niet alleen voor waterschappen maar ook voor gemeenten en particulieren, mogelijk zijn geworden. Dit biedt meer flexibiliteit voor aanvragers, voor waterschappen evenwel nog steeds minder dan ten tijde van BO2.

Enkele respondenten reflecteren op de gehanteerde grondprijs voor EVZ's. Men is van mening dat deze niet goed aansluit op de grondprijzen in binnenstedelijke gebieden. Dit vormt een belangrijke belemmering voor realisatie van EVZ's in de stad, een onderdeel waarvan de uitvoering in het algemeen achterblijft.

³⁴ Overigens geldt dit niet voor gemeenten waarvoor het voornaamste probleem bij de EVZ-realiserings het beschikbaar krijgen van de grond is. De bereidheid om percelen te verkopen hangt immers niet samen met het percentage cofinanciering.

Tot slot komt uit het onderzoek naar voren dat de mogelijkheid voor het gefinancierd krijgen van een kwaliteitsimpuls gemist wordt. Er zijn EVZ-delen waar inmiddels wel de minimale oppervlakte is gerealiseerd maar men desalniettemin constateert dat de EVZ nog niet voldoende kan functioneren. Daarvoor is bijvoorbeeld nog een extra inrichtingselement vereist of een betere verbinding met een stapsteen. Omdat de EVZ echter op papier als 'afgerond' is aangemerkt kan hiervoor geen subsidie meer aangevraagd worden. Ook wordt door respondenten benoemd dat dit er in de praktijk toe kan leiden dat partijen EVZ's die feitelijk (zo goed als) klaar zijn niet gereed melden om te voorkomen dat voor een eventuele restopgave later geen subsidie meer kan worden verleend. Ook dit fenomeen veroorzaakt ruis bij de registratie van de EVZ-realisatie.

4.2.3 Onderscheid tussen EVZ's met lage en hoge prioriteit

In 2013 is een onderscheid gemaakt naar EVZ's met een hoge en een lage prioriteit op de Subsidiekaart Ecologische Verbindingszones (zie bijlage 3) met het oog op de beschikbaarheid van financiële middelen en vanuit de indruk dat in het verre verleden soms kwistig EVZ's zijn ingetekend op de kaart. Directe aanleiding voor het onderscheiden van EVZ's met hoge en lage prioriteit was de wens om de opgave beter af te stemmen op de beschikbare middelen. Bij de prioritering zijn door de provincie vooral de waterschappen en het Coördinatiepunt Landschapsbeheer betrokken. Gemeenten en terreinbeherende organisaties zijn niet of nauwelijks betrokken in het gesprek over de prioritering.

Belangrijk om te vermelden is voorts dat zowel in 1992 bij het intekenen van EVZ's op de kaart als in 2013 bij het herzien van de opgave niet uitsluitend objectieve ecologische overwegingen een rol hebben gespeeld. De beleidscontext van het moment speelde beide keren mee. In 1992 doordat bij het intekenen van de EHS een quotum gold en voor EVZ's niet. In 2013 doordat vanwege de mogelijk dreigende bezuinigingen op de op dat moment resterende opgave ervoor gekozen is delen van EVZ's (m.n. bloemdijken) als 'beleids-af' - en daarmee gerealiseerd op de kaart - aan te merken omdat er geen inrichtingsopgave mee gepaard ging.

EVZ's waaraan in 2013 de prioriteit 'laag' werd toegekend, zijn niet geschrapt, maar er werden door de provincie via BO2 en de subsidieregeling geen financiële middelen meer voor beschikbaar gesteld. Van dit onderscheid gaat sturing uit op de uitvoering in de zin dat initiatiefnemers niet snel geneigd zijn een EVZ te realiseren waarvoor geen cofinanciering beschikbaar is. De vraag is echter wat de inhoudelijke sturing op basis van het onderscheid tussen lage en hoge prioritering precies behelst en of deze sturing effectief is. De inhoudelijke criteria waarmee en de wijze waarop geprioriteerd is, blijkt uiteen te hebben gelopen bij de verschillende betrokken partijen. Een aantal respondenten geeft aan primair vanuit ecologisch oogpunt geprioriteerd te hebben. Alleen EVZ's die geen ecologische meerwaarde hebben, omdat ze bijvoorbeeld overlappen met de EHS of parallel lopen aan een andere, meer robuuste verbinding hebben de prioriteit laag gekregen. Daarnaast zijn enkele tientallen km's geschrapt (dubbelingen en km's die 'naar niets' leiden). Andere respondenten hebben ook naar de praktische haalbaarheid gekeken. EVZ's die door hun ligging zeer lastig te realiseren zijn, hebben dan de prioriteit laag gekregen. Deze EVZ's – of andere in de omgeving - zijn op termijn echter wel nodig om tot een goed functionerend natuurnetwerk te komen. Het onderscheid in hoog en laag is in deze gevallen niet functioneel omdat men kansen om grond te verwerven voor laag geprioriteerde EVZ's, die men op termijn toch moet realiseren, noodgedwongen laat lopen omdat er geen subsidie verkregen kan worden.

In de praktijk kiezen partijen vervolgens binnen de categorie ‘hoog’ ook weer een specifieke realisatiestrategie, bijvoorbeeld door de aandacht vooralsnog eerst te richten op het afmaken van EVZ’s waarvoor nog een restopgave geldt.

De prioritering van EVZ’s met ‘hoge prioriteit’ en ‘lage prioriteit’ wordt door respondenten om meerdere redenen niet effectief gevonden. Het is onvoldoende duidelijk wat de provincie nu eigenlijk beoogt ten aanzien van de EVZ’s met lage prioriteit en tevens is men van mening dat de wijze waarop de prioriteitstelling heeft plaatsgevonden en de uiteenlopende criteria die daarbij zijn gehanteerd niet bijdragen aan een consistent kader en een uniforme benadering.

Uit het onderzoek en de werksessie komt naar voren dat het goed zou zijn om in een zorgvuldig proces met alle betrokken partijen, inclusief gemeenten, tbo’s, en eventueel PGO’s³⁵, opnieuw zorgvuldig te kijken naar de EVZ’s op de huidige provinciale subsidiekaart. Op basis van goed geformuleerde en uniform toegepaste ecologische criteria kan dan opnieuw gekeken worden welke EVZ’s wel en niet nodig zijn om te komen tot een goed functionerend Natuurnetwerk. EVZ’s die geen ecologische meerwaarde hebben zouden dan niet een lage prioriteit moeten krijgen, maar daadwerkelijk geschrapt moeten worden. Betrokkenen zijn van mening dat het goed zou zijn om in dit proces breder te kijken dan alleen het onderscheid in EVZ’s met een hoge en een lage prioriteit. Er moet op basis van de actualiteit, denk bijvoorbeeld aan de nieuwe contouren van het NNB en de ecologische achteruitgang in agrarische gebieden, ook gekeken worden of er EVZ’s bij moeten komen of beter op een andere plek kunnen landen. Ook wordt in dit verband onder de aandacht gebracht dat geen van de huidige betrokkenen de ecologische onderbouwing voor de gemiddelde EVZ-breedte van 25 meter (gebaseerd op 2,5 ha per strekkende kilometer) kent.

Mocht worden overgegaan tot schrappen van EVZ’s dan moet daarover wel goed gecommuniceerd worden. Enerzijds omdat er door derden in het verleden wellicht al met veel energie en inzet aan delen van zo’n EVZ gewerkt is. En anderzijds omdat de aanduiding als EVZ in de achterliggende jaren economische ontwikkeling kan hebben tegengehouden die, in retrospectief, toch plaats had kunnen vinden.

4.2.4 Financiële inzet voor beheer

Het is in dit evaluatieonderzoek niet mogelijk gebleken om inzichtelijk maken hoeveel financiële middelen verschillende partijen jaarlijks beschikbaar hebben voor beheer van EVZ’s. Daarmee is de vraag of de financiële middelen toereikend zijn ook moeilijk te beantwoorden.

De enkele gemeenten die wij in het kader van dit onderzoek gesproken hebben, geven aan dat de beheerkosten van EVZ’s voor henzelf geen belemmering vormen. Het beheer valt soms goedkoper uit dan oorspronkelijk begroot, zeker als de EVZ slim aangelegd en ingericht wordt, en het wordt gezien als kostenpost die er nu eenmaal bij hoort. Het uitbesteden van beheer aan lokale partijen kan bovendien resulteren in groter draagvlak voor de EVZ. Tegelijkertijd blijkt ook dat voor een aanzienlijk deel van de, met name kleinere, gemeenten beheerkosten wel degelijk een struikelblok voor EVZ-realisatie vormen. Waterschappen geven bijvoorbeeld aan dat het regelmatig voorkomt dat gemeenten niet over de middelen beschikken voor het beheer van de EVZ. De verplichting om te beheren geldt voor onbepaalde tijd en de kosten kunnen door de jaren heen aanzienlijk

³⁵ PGO’s zijn Particuliere Gegevensbeherende Organisaties, zoals Sovon, de Vlinderstichting, RAVON en de Zoogdiervereniging.

oplopen. Diverse partijen vinden het opmerkelijk dat wel een vergoeding voor beheer van bos- en natuurterreinen beschikbaar is, terwijl voor de EVZ's die als onmisbare schakels voor de verbindingen in het netwerk van bos- en natuurgebieden moet zorgen, geen beheervergoeding bestaat. Diverse partijen benoemen dit als een onevenwichtigheid in het huidige financiële stelsel rond bos en natuur.

Op basis van het onderzoek is niet te kwantificeren in welke mate en hoe vaak er sprake is van onvoldoende middelen voor beheer. Wel kan op basis van de bevindingen geconstateerd worden dat het ontbreken van een beheervergoeding een remmende factor is op EVZ-realisatie en niet bij zal dragen aan de uiteindelijke kwaliteit van het beheer. De financiële borging van het beheer van EVZ's is een belangrijk aandachtspunt.

4.3 Geleverde prestaties

In deze paragraaf gaan we in op de geleverde prestaties. Daarbij kijken we zowel naar geleverde prestaties in de periode van 2011 tot en met 2015 als naar de in 2015 bereikte voortgang in vergelijking met de totale opgave voor EVZ's, uitgaande van realisatie in 2027 (zie paragraaf 3.3).

De gegevens die we hiervoor hanteren zijn afkomstig uit de provinciale database volgens de laatste stand van zaken in het eerder genoemde project Basis op Orde (oktober 2016). Omdat in recente jaren aan verbetering van de beschikbare gegevens gewerkt is, zijn de cijfers niet meer goed vergelijkbaar met de in vorige evaluaties (zoals Kragten, 2012) gepresenteerde cijfers. De hier gepresenteerde cijfers zijn echter ook nog niet definitief, aan verdere completering en verbetering wordt door de provincie nog gewerkt. Tevens is het om deze reden niet mogelijk in de hierna volgende subparagrafen een geheel uniforme rapportagemethodiek te volgen.

De gepresenteerde gegevens zijn te zien als gegevens met een redelijke mate van betrouwbaarheid waarbij meestal sprake is van een onderschatting van hetgeen werkelijk gerealiseerd is. Naar onze inschatting zijn de gegevens voldoende bruikbaar voor de doeleinden van deze evaluatie.

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeks- en evaluatievragen.

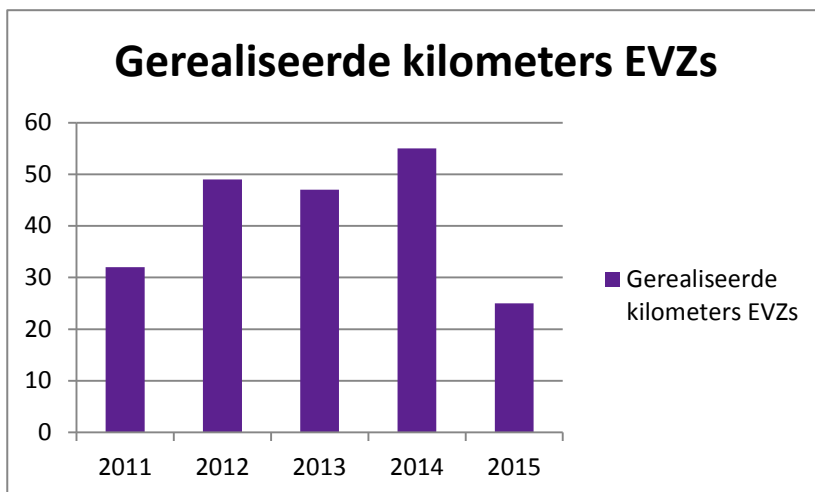
Hoeveel km EVZ's zijn er aangelegd en wat is de resterende taakstelling?
Hoeveel EVZ's zijn compleet ingericht, hoeveel gedeeltelijk en hoeveel moeten er nog uitgevoerd worden?
In welke mate zijn de gestelde doelen op prestatieniveau bereikt?
Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de prestatiedoelstelling voor EVZ's gerealiseerd gaat worden in 2027?
Is, in het licht van voorgaande, prioritering voor de realisatie van EVZ's noodzakelijk (vanuit uitvoeringsoptiek)?

4.3.1 Prestaties naar gerealiseerde kilometers

Totale opgave voor EVZ's in Brabant (RWS en provincie)

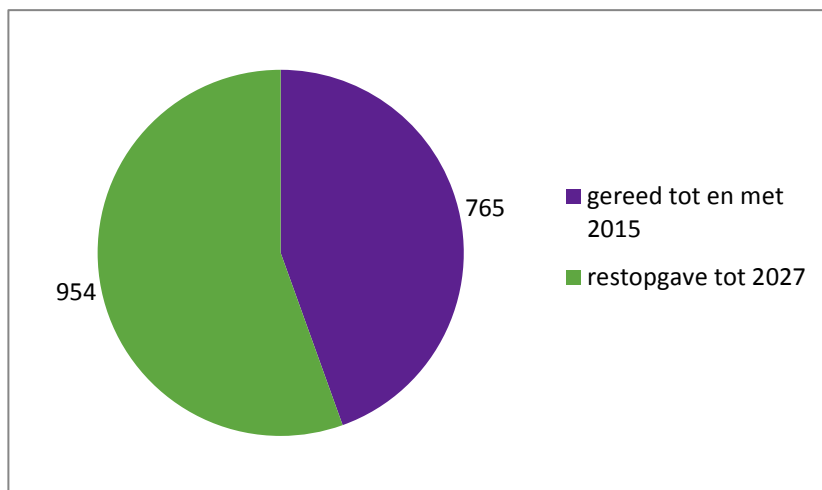
De totale opgave voor EVZ's bedraagt in Brabant 1719 km waarvan 141 km de verantwoordelijkheid is van Rijkswaterstaat (RWS). Voor de overige 1577 km is de provincie verantwoordelijk.

De gerealiseerde kilometers EVZ's in de evaluatieperiode 2011 – 2015 (exclusief realisatie door RWS³⁶) zijn weergegeven in onderstaande figuur. Het gaat om droge en natte EVZ's inclusief de EVZ's met een restopgave (zie hieronder in paragraaf 4.3.6). Per 1 januari 2016 was volgens het provinciale bestand daarnaast nog eens 84 km EVZ in uitvoering ('in de pijplijn'; exclusief RWS).



Figuur 4.6 Gerealiseerde kilometers EVZ's in de evaluatieperiode 2011 – 2015 (excl. realisatie RWS)

In onderstaande figuur is de voortgang van de EVZ-realisatie (inclusief RWS) weergegeven, onderscheiden naar de periode tot en met 2015 en de resterende opgave tot het jaar 2027 (in km's).



Figuur 4.7 Gerealiseerde kilometers EVZ's en resterende taakstelling (incl. realisatie RWS)

Uitgedrukt in procenten was tot en met 2015 45% van de totale opgave van 1719 kilometer gerealiseerd. Daarbij is sprake van een onderschatting van de realisatie vanwege achterstanden in de registratie. De omvang van de onderschatting is onbekend.

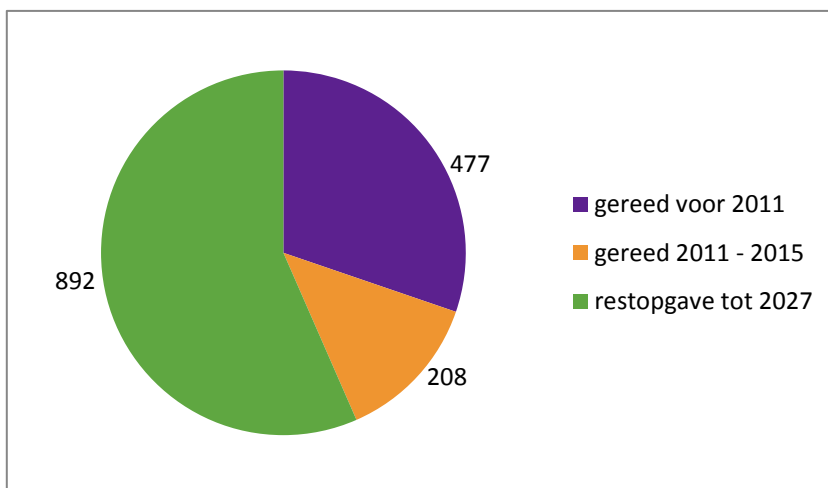
³⁶ Van RWS zijn momenteel bij de provincie nog geen cijfers beschikbaar over de realisatie per jaar.

Tevens was per januari 2016, zoals aangegeven, nog eens 84 kilometer EVZ in uitvoering (exclusief 'in de pijplijn' bij RWS) zodat gesteld kan worden dat (minimaal) 49% van de totale opgave gerealiseerd was ofwel reeds 'in de pijplijn' zat.

Provinciale opgave voor EVZ's in Brabant

Laten we de taakstelling van en realisatie door RWS buiten beschouwing dan bedraagt de totale opgave waarvoor de provincie zelf direct verantwoordelijk is 1577 km EVZ, aan te leggen door waterschappen en gemeenten.

In onderstaande figuur is de voortgang van de realisatie van de provinciale EVZ's weergegeven, onderscheiden naar de periode tot 2011, de periode 2011 – 2015 en de resterende opgave tot het jaar 2027 (in km's).

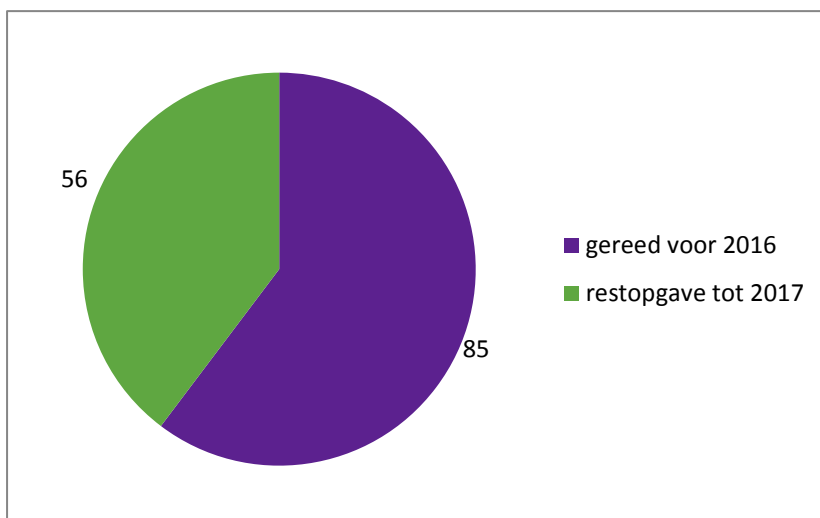


Figuur 4.8 Gerealiseerde kilometers provinciale EVZ's naar periode en resterende taakstelling (excl. taakstelling en realisatie RWS)

Uitgedrukt in procenten was vóór 2011 30% van de totale provinciale opgave van 1577 kilometer gerealiseerd. Van 2011 tot 2015 is 13% van de opgave gerealiseerd. Per januari 2016 was daarmee 43% van de opgave gerealiseerd. Tevens was per januari 2016, zoals aangegeven, nog eens 84 kilometer EVZ in uitvoering bij waterschappen en gemeenten zodat gesteld kan worden dat minimaal 48% van de totale provinciale opgave gerealiseerd was ofwel reeds 'in de pijplijn' zat.

4.3.2 Prestaties EVZ's Rijkskanalen RWS

RWS Zuid-Nederland is verantwoordelijk voor de aanleg van 141 km's EVZ's langs de Brabantse Rijkskanalen (Wilhelminakanaal, Zuid-Willemsvaart en Markkanaal). De provincie beschikt in haar bestanden niet over actuele realisatiegegevens. Onderstaande gegevens zijn gebaseerd op een mondeling verstrekte inschatting.



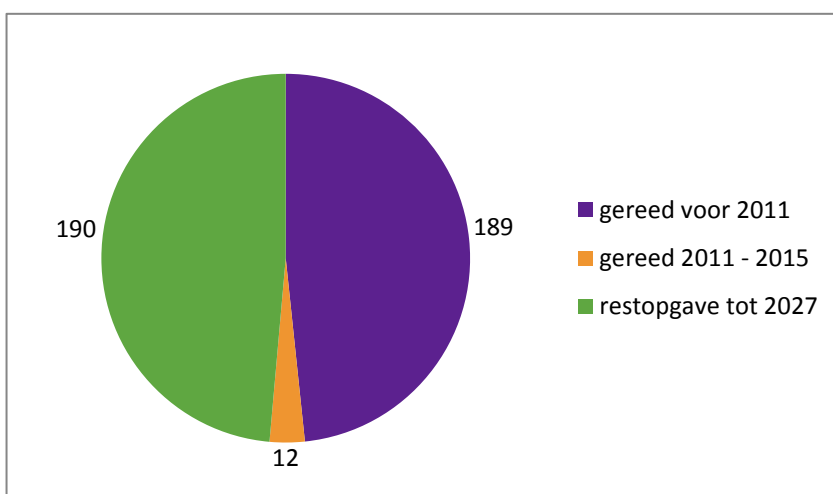
Figuur 4.9 Gerealiseerde kilometers EVZ's Rijkskanalen naar periode en resterende taakstelling

Uitgedrukt in procenten was per 1 januari 2016 circa 60% van de totale opgave van 141 km door RWS Zuid-Nederland gerealiseerd. Onbekend is hoeveel km's op dat moment 'in de pijplijn' zaten.

4.3.3 Prestaties droge EVZ's (gemeenten)

Bij de realisatie van de zogenaamde droge EVZ's zijn gemeenten verantwoordelijk voor de realisatie van de volledige breedte van (gemiddeld) 25 meter. De totale opgave aan droge EVZ's bedraagt 391 km.

In de evaluatieperiode is volgens de provinciale database een tamelijk gering aantal kilometers EVZ's gerealiseerd, nl. 12 km in totaal. In onderstaande figuur is de voortgang van de realisatie van droge EVZ's weergegeven onderscheiden naar de periode tot 2011, de periode 2011 – 2015 en de resterende opgaven tot 2027.



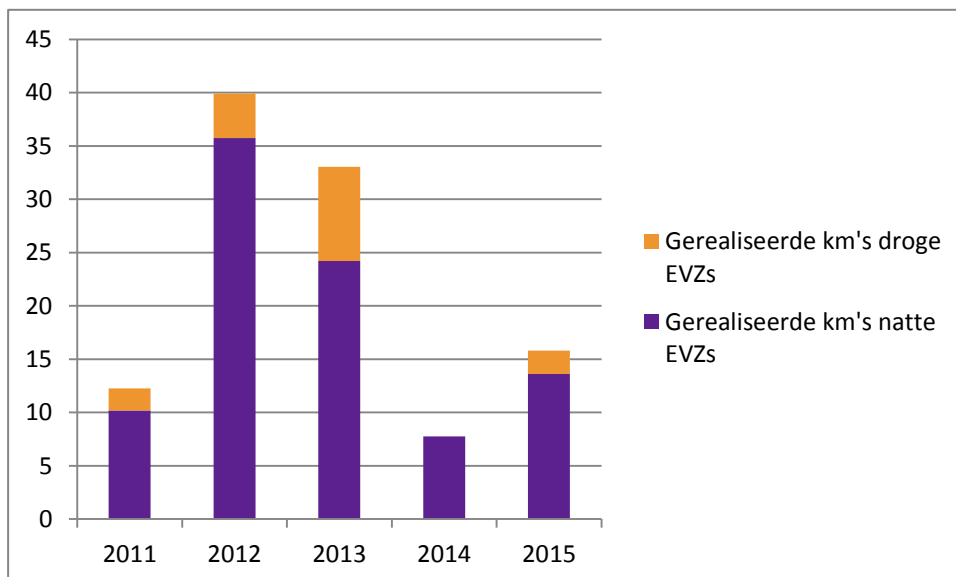
Figuur 4.10 Gerealiseerde kilometers droge EVZ's naar periode en resterende taakstelling

Uitgedrukt in procenten was voor 2011 48% van de totale opgave van 391 kilometer gerealiseerd. Tussen 2011 tot 2015 is 3% van de opgave gerealiseerd. Per januari 2016 was daarmee volgens de provinciale bestanden 51% van de totale gemeentelijke opgave voor droge EVZ's gerealiseerd.

Tevens was nog eens 10 kilometer droge EVZ in uitvoering zodat gesteld kan worden dat per januari 2016 ongeveer 54% van de totale opgave gerealiseerd was ofwel reeds 'in de pijplijn' zat.

De hiervoor gepresenteerde figuren en cijfers geven weer wat er over de gemeentelijke realisatie van droge EVZ's (25 m breed) op grond van de huidige stand van de provinciale database gerapporteerd kan worden. Bekend is echter dat de provinciale database op dit onderdeel incompleet is waardoor de gepresenteerde cijfers een onderschatting zijn van de werkelijke realisatie in de jaren 2011 - 2015. Dit wordt veroorzaakt doordat de database voornamelijk gebaseerd is op de onderliggende bestanden van de waterschappen. De registratie van de gemeentelijke realisatie verloopt voornamelijk via het CLB en sinds 2014 het GOB. De registraties zijn niet eenvoudig te integreren vanwege verschillen in systematiek. Wij hebben er in deze evaluatie voor gekozen om te werken met deze cijfers over de gemeentelijke realisatie waarvan bekend is dat ze nog incompleet zijn omdat er anders geen totaalbeeld van de EVZ-realisatie kan worden verstrekt dat gebaseerd is op één systematiek.

Om ook een meer realistisch beeld te presenteren van de gemeentelijke realisatie is aanvullend een tweede benadering gehanteerd gebaseerd op gegevens van het CLB. Hieruit komt het onderstaande beeld van de door gemeenten gerealiseerde EVZ km's. Het betreft een optelsom van gerealiseerde km's droge EVZ's (25 m breed) en gerealiseerde gemeentelijke delen van natte EVZ's (15 m breed in aanvulling op de 10 m brede waterschaps-EVZ's).



Figuur 4.11 Gerealiseerde kilometers droge EVZ's en ('droge delen' van) natte EVZ's door gemeenten in de evaluatieperiode 2011 – 2015

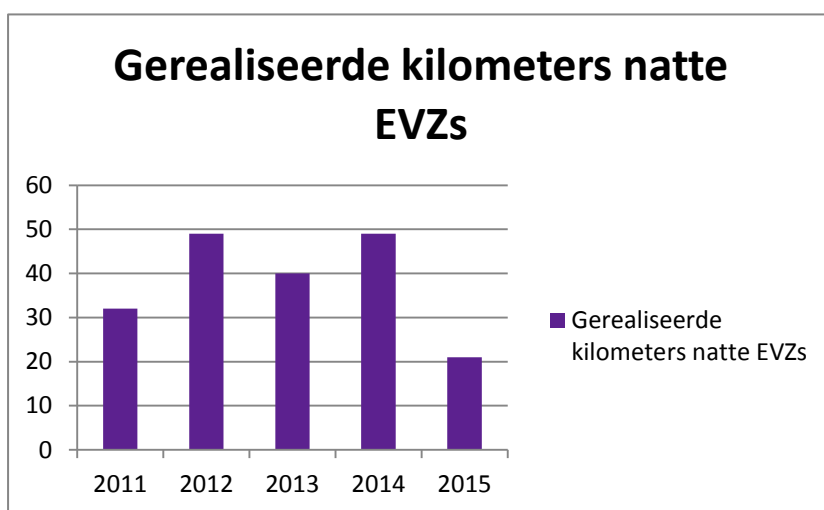
In de evaluatieperiode is volgens deze tweede benadering door gemeenten 17 kilometer droge EVZ's (25 m breed) gerealiseerd. Tevens is 91 km natte EVZ's (het gemeentelijke deel van 15 m breed) gerealiseerd. In totaal zijn 108 km gemeentelijke EVZ gerealiseerd.

Deze tweede benadering geeft een betrouwbaar beeld van de gemeentelijke realisatie. De in de grafiek gepresenteerde realisatie sluit ook goed aan op het kwalitatieve beeld dat uit de gevoerde gesprekken naar voren komt. Vanwege verschillen in systematiek kunnen deze gegevens echter zonder meer niet opgeteld worden bij de gegevens in de provinciale database. Ze blijven daarom verder buiten beschouwing. Wel concluderen wij dat gemeenten in de evaluatieperiode een forse prestatie hebben geleverd.

4.3.4 Prestaties natte EVZ's (waterschappen en gemeenten)

Natte EVZ's zijn opgenomen in het provinciale Waterplan. Voor de realisatie geldt dat waterschappen verantwoordelijk zijn voor de eerste 10 meter en de betreffende gemeente voor de overige – meestal – 15 meter. In een aantal gevallen zijn afspraken gemaakt tussen waterschap en gemeenten waarbij het waterschap na overheveling van het gemeentelijk budget zorgdraagt voor de realisatie van de volledige 25 meter.

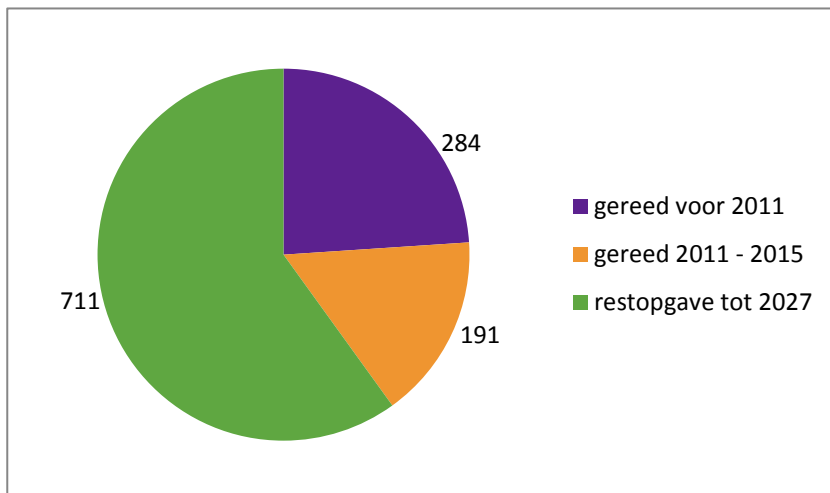
In onderstaande figuur is de totale realisatie van natte EVZ's per jaar van 2011 - 2015 weergegeven. De totale opgave bedraagt 1186 km.



Figuur 4.12 Gerealiseerde kilometers natte EVZ's in de evaluatieperiode 2011 - 2015

In totaal is 191 km natte EVZ's gerealiseerd van 2011 tot 2015, waarvan een deel nog met een zogenaamde restopgave (zie 4.3.6). Per januari 2016 zat nog eens 74 km natte EVZ 'in de pijplijn'.

Onderstaande figuur geeft de voortgang per periode en de resterende opgave voor de aanleg van natte EVZ's.



Figuur 4.13 Gerealiseerde kilometers natte EVZ's naar periode en resterende taakstelling

Uitgedrukt in procenten was voor 2011 24% van de totale opgave van 1186 kilometer gerealiseerd en is van 2011 tot 2015 16% van de opgave gerealiseerd. Per januari 2016 was daarmee volgens de provinciale bestanden 40% van de totale opgave voor natte EVZ's gerealiseerd.

Tevens was, zoals aangegeven, nog eens 74 kilometer natte EVZ in uitvoering zodat gesteld kan worden dat per januari 2016 ongeveer 46% van de totale opgave gerealiseerd was ofwel reeds 'in de pijplijn' zat.

4.3.5 Samenvatting prestaties in gerealiseerde kilometers en prognose realisatie

In onderstaande tabellen geven we een samenvattend overzicht van de gerealiseerde kilometers EVZ's (inclusief de EVZ's met een restopgave) en de resterende opgave (in km's en %).

	Tot 2011	Tot 2016	Tot 2016 plus 'in pijplijn'	Resterende opgave	Totale opgave
Natte EVZ's (RWS)	4*	85**	85	56	141
Natte EVZ's (ws en gem)	284	475	549	637	1186
Droge EVZ's (gem)	189	201	211	180	391
Totaal	477	761	845	873	1718

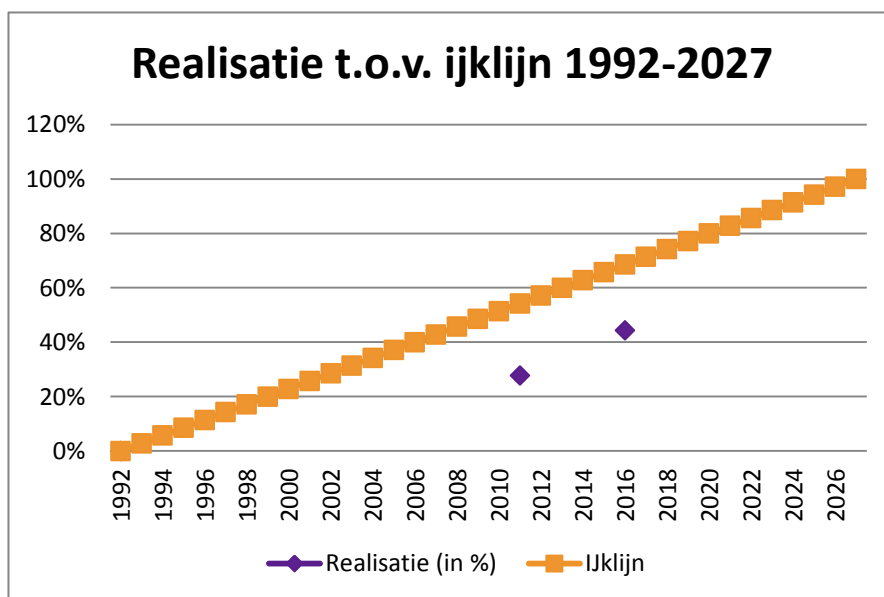
Tabel 4.15 Samenvattend overzicht realisatie EVZ's (in km's)

	Tot 2011	Tot 2016	Tot 2016 plus 'in pijplijn'	Resterende opgave
Natte EVZ's (RWS)	2,8%*	60,3%**	60,3%	39,7%
Natte EVZ's (ws en gem)	23,9%	40,1%	46,3%	53,7%
Droge EVZ's (gem)	48,3%	51,4%	54,0%	46,0%
Totaal	27,8%	44,3%	49,2%	50,8%

Tabel 4.14 Samenvattend overzicht realisatie EVZ's (in %)

* = conform provinciaal bestand (onderschatting)

** = schatting RWS (mondelinge opgave)



Figuur 4.15 Realisatie EVZ's t.o.v. een gelijkmatig verdeelde ijklijn voor de periode 1992-2027

In bovenstaande figuur is de voortgang bij de realisatie van EVZ's afgezet tegen een ijklijn. Voor de ijklijn is uitgegaan van een gelijkmatig verdeelde realisatie over de periode 1992 – 2027. Zoals in paragraaf 3.3 beschreven is 2027 geen politiek-bestuurlijk harde einddatum. Er is gekozen voor 2027 als een logisch ijkmoment voor evaluatie van de voortgang vanwege de inhoudelijke samenhang tussen (bestaande of te realiseren) natuurgebieden en de benodigde verbindingen daartussen in het Natuurnetwerk Brabant. De ijklijn is echter geen weergave van een formeel beoogd realisatietempo.

Uit de figuur kan worden opgemaakt dat de voortgang in de evaluatieperiode relatief goed was. Er zijn meer kilometers EVZ gerealiseerd dan op grond van een gelijkmatige verdeling noodzakelijk zou zijn³⁷. Hierdoor is ook een deel van de eerder opgelopen forse achterstand goedge maakt. De figuur laat ook zien dat het onwaarschijnlijk is dat de EVZ-taakstelling in 2027 gerealiseerd zal zijn, zelfs niet wanneer het vrij hoge realisatietempo van de evaluatieperiode zou worden vastgehouden. Het is om diverse redenen onwaarschijnlijk dat dit tempo vastgehouden kan worden. Zo geven betrokkenen aan dat de makkelijke EVZ's inmiddels gerealiseerd zijn en dat voor de EVZ's die nu nog gerealiseerd moeten worden grondverwerving een lastige en tijdrovende aangelegenheid is. Daarnaast is de beschikbare capaciteit voor EVZ-planvorming en uitvoering bij waterschappen en gemeenten de laatste jaren afgenomen, evenals de financiële middelen.

4.3.6 Prestaties naar gerealiseerde (ingerichte) EVZ's

In het voorgaande is uitsluitend gekeken naar gerealiseerde EVZ's in termen van aangelegde kilometers. Een deel van de aangelegde kilometers EVZ heeft echter nog niet de beoogde breedte: meestal 25 meter, in stedelijk gebied 50 meter. Dit zijn de aangelegde EVZ's met een zogenaamde restopgave waarbij de beoogde breedte nog niet is gerealiseerd. In de meeste gevallen betreft dit de situatie dat het waterschap een EVZ van 10 meter breed heeft aangelegd maar de overige meters nog niet zijn aangelegd door de betreffende gemeente. Hier bestaat dus nog een opgave in het realiseren van een EVZ met voldoende breedte om ecologisch goed te kunnen functioneren.

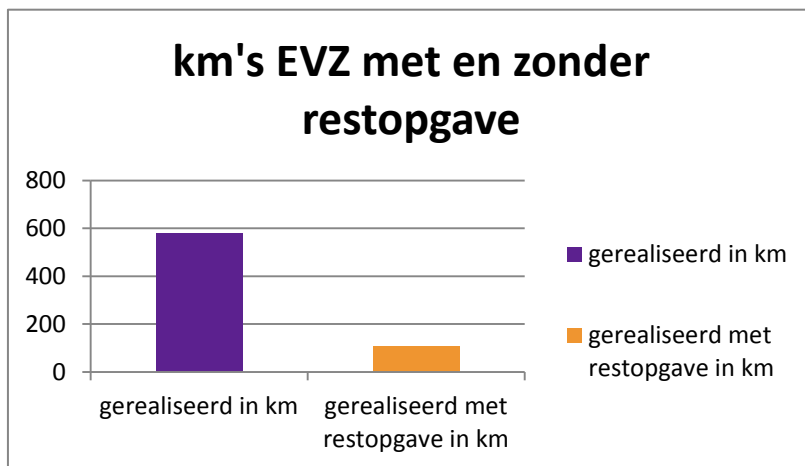
Naast het realiseren van EVZ's met de benodigde breedte is voor het ecologisch functioneren ook van groot belang dat een EVZ uiteindelijk een complete, functionele verbinding vormt tussen twee natuurgebieden in de lengterichting zoals beoogd in de inrichtingsmodellen en EVZ-visies.

Tenslotte komt het voor dat EVZ(-delen) grotendeels gerealiseerd zijn maar er nog een restopgave bestaat om te komen tot een goede kwaliteit van de inrichting.

We gaan hieronder op deze aspecten van compleetheid in.

³⁷ Voor de volledigheid moet daarbij opgemerkt worden dat dit ten dele het gevolg is van het meenemen van de realisatie door RWS waarvan in de provinciale bestanden in 2011 een sterke onderschatting gaven.

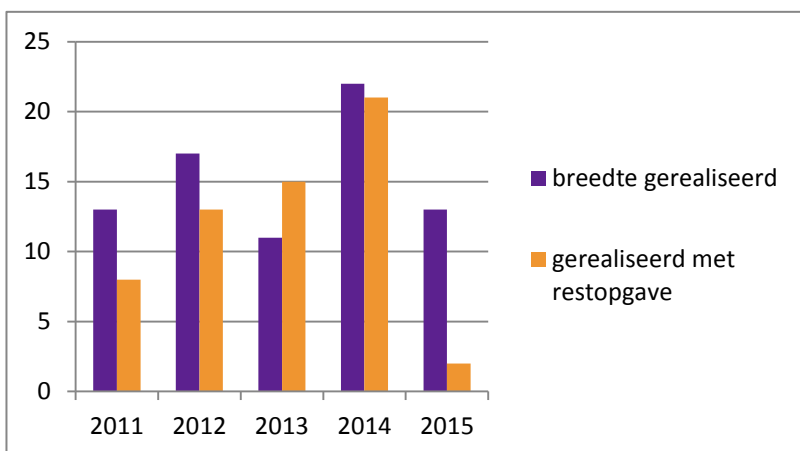
Realisatie beoogde breedte EVZ's



Figuur 4.16 Totaal gerealiseerde km's EVZ met en zonder restopgave (excl. RWS) per 2016

Uit de figuur blijkt dat voor 108 km van de 685 km EVZ³⁸ die tot 2016 aangelegd is een restopgave bestaat, doordat de EVZ nog niet de beoogde breedte heeft. Dat is 16%.

Voor de natte EVZ's geldt dat waterschappen en gemeenten verantwoordelijk zijn voor hun eigen deel. In een aantal gevallen zijn onderlinge afspraken gemaakt waarbij de waterschappen de volledige breedte realiseren. In de overige gevallen dienen waterschappen en gemeenten ieder hun eigen deel aan te leggen. In die situatie komt het vrij regelmatig voor dat wel het waterschapsdeel is aangelegd maar het gemeentelijk deel (nog) niet. In onderstaande figuur is voor deze situatie (uitvoering door waterschappen en gemeenten gezamenlijk) aangegeven in welke mate tijdens de evaluatieperiode EVZ's volledig zijn gerealiseerd en in welke mate er nog een (veelal gemeentelijke) restopgave bestaat om de beoogde breedte van de EVZ te realiseren.



Figuur 4.17 Volledig gerealiseerde km's EVZ en gerealiseerde km's EVZ met restopgave

³⁸ Exclusief EVZ's gerealiseerd door RWS

In totaal is in de periode 2011 – 2015 135 km EVZ gerealiseerd waarvan 76 km EVZ (= 56%) met de beoogde breedte. Voor 59 km aangelegde EVZ's (= 44%) bestaat nog een (veelal gemeentelijke) restopgave.

Voor RWS geldt dat naar (mondelinge) schatting 60 km van de gerealiseerde 85 km compleet is gerealiseerd. Voor de overige 25 km betreft het realisatie van EVZ's met een restopgave.

Realisatie complete, functionele verbindingen tussen natuurgebieden

Om de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre met de tot nu toe gerealiseerde kilometers EVZ ook al complete verbindingen gemaakt zijn, is het noodzakelijk dat op de kaart van de Verordening Ruimte of op de Subsidiekaart de (kortst mogelijke) EVZ-trajecten worden vastgelegd die als een zinvolle verbinding tussen gebied A en gebied B worden gezien. Dit is op dit moment nog niet het geval: vrijwel alle EVZ's op de kaart vormen doorlopende verbindingen van A naar B naar C naar D. Omdat op beleidsniveau de begin- en eindpunten van zinvolle EVZ's niet vastliggen is het onmogelijk om kwantitatief aan te geven om hoeveel beleidstrajecten het gaat en welk deel daarvan volledig (in de lengte) gerealiseerd is³⁹.

Uit de gevoerde gesprekken en bestudering van de Subsidiekaart met daarop ook de gerealiseerde EVZ kilometers ontstaat de indruk dat slechts een gering deel van de op de kaart ingetekende, beoogde EVZ's kan worden beschouwd als een verbinding tussen natuurgebied A en B die compleet gerealiseerd is. Waterschap Aa en Maas schat het voor hun werkgebied op circa 10%.

Realisatie gewenste inrichtingskwaliteit

Respondenten benadrukken dat het van belang is om niet alleen te kijken naar de gerealiseerde kilometers en hectares maar ook naar het kwalitatieve resultaat dat daarmee geboekt is. Er zijn voorbeelden van gevallen waarin het benodigde oppervlak al wel gerealiseerd is, maar waar nog een kwaliteitsimpuls nodig is om te komen tot een goed functionerende EVZ. De regeling biedt daar op dit moment echter geen ruimte voor. De omvang hiervan is in dit onderzoek niet te kwantificeren. Beter inzicht daarin zou kunnen worden verkregen door invoering van habitatgeschiktheidsmonitoring (zie ook 4.4). Twee door Waterschap Brabantse Delta uitgevoerde pilots met een door het waterschap ontwikkelde habitatgeschiktheidsmonitoringsystematiek geven indicaties dat er nog een aanzienlijke opgave zou kunnen bestaan om tot een goede inrichtingskwaliteit van EVZ's te komen. Anderzijds zijn er uit de functionaliteitstoets ook trajecten naar voren gekomen die niet ingericht zijn maar toch voldoen voor de migratie van de gekozen doelsoorten. Twee pilots zijn echter onvoldoende om hieraan conclusies te verbinden. Uit het door ecologisch adviesbureau Cools uitgevoerde steekproefsgewijze onderzoek komt naar voren dat de onderzochte trajecten (stapstenen) tamelijk goed fungeren als leefgebied voor de doelsoorten. Dit zegt echter nog niets over de migratiemogelijkheid van het ene naar het andere leefgebied.

4.4 Effecten

In deze paragraaf gaan we in op de effecten van de aangelegde EVZ's. We gaan daarbij in op de volgende vragen.

³⁹ Op uitvoeringsniveau worden circa 1500 deeltrajecten onderscheiden maar deze hebben (nog) geen relatie met wat een op beleidsniveau zinvolle, ecologisch functionerende EVZ is.

Voldoen de aangelegde EVZ's qua inrichting om de gestelde doelen te realiseren?
Zijn de soorten waarvoor de verschillende EVZ's bedoeld zijn (doelsoorten) voldoende in beeld?
Is het uitgevoerde beheer toereikend om de migratie- en uitwisselingmogelijkheden voor de betreffende soorten te faciliteren?
In welke mate zijn de gestelde doelen voor doelsoorten bereikt?
Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de doelstelling voor doelsoorten gerealiseerd gaan worden in 2027?
Is, in het licht van vraag 1b en 1c, prioritering voor de realisatie van EVZ's noodzakelijk (vanuit doelsoorten)?

Als doel voor EVZ's is in de Leidraad Ecologische Verbindingszones benoemd dat ze de verspreiding en uitwisseling van soorten tussen bestaande en toekomstige natuurgebieden vergemakkelijken dan wel mogelijk maken. EVZ's moeten de functie kunnen vervullen van: 1. route voor migratie en dispersie, 2. tijdelijke verblijfplaats, en 3. leef- en voortplantingsgebied (voor planten en veel kleine dieren).

De op de kaart ingetekende en gerealiseerde EVZ's vervullen een essentiële rol in het verbinden van de verschillende natuurgebieden in het NNB. Het zijn onmisbare schakels om te komen tot een goed functionerend, robuust en beleefbaar natuurnetwerk⁴⁰. In de visies die ten grondslag liggen aan de EVZ's wordt weergegeven voor welke doelsoorten een EVZ bedoeld is. Deze visies zijn tot en met 2012 door het CLB en de Adviescommissie EVZ getoetst op ecologische kwaliteit. Kijkend naar het proces van toetsing en de daarin betrokken ecologische deskundigheid achten wij het aannemelijk dat deze toetsing in de evaluatieperiode adequaat is uitgevoerd. Wel wordt sinds 2013 de ecologische toetsing van EVZ-plannen in de procedure rond de realisatie van EVZ's op een andere wijze ingericht dan voorheen, waarbij in de nieuwe aanvraagprocedure voor EVZ-subsidies de noodzaak van een goedgekeurde EVZ-visie is komen te vervallen. Een aantal respondenten betreurt dit en is van mening dat de ecologische kwaliteit van EVZ-plannen nu minder goed geborgd is.

Zolang verbindingen nog niet aaneengesloten gerealiseerd zijn, is aannemelijk dat de gerealiseerde delen van EVZ's vooral een functie vervullen als tijdelijke verblijfplaats en leef- en voortplantingsgebied. Vervulling van de beoogde functie als dispersieroute en maatregel gericht op uitwisseling tussen populaties van doelsoorten is voor een aantal meer mobiele soorten (bijv. bevers) zeker aannemelijk maar zal voor andere soorten mogelijk nog beperkt zijn. Harde gegevens hierover ontbreken. Enkele partijen die verantwoordelijk zijn voor de EVZ-realisatie, zijn om deze reden van plan de komende jaren prioriteit te geven aan het afmaken van in het verleden reeds gedeeltelijk gerealiseerde verbindingen.

Om te bepalen of de aangelegde EVZ-delen in potentie, wanneer zij eenmaal volledig gerealiseerd zijn, effectief zijn als verbinding voor doelsoorten kan op dit moment al wel gekeken worden of inrichting en beheer geschikt zijn als dispersieroute voor de doelsoorten en of ze nu al functioneren als verblijfplaats en leef- en voortplantingsgebied. Door Ecologisch Adviesbureau Cools is in het

⁴⁰ EVZ's vervullen bovendien een steeds belangrijker wordende rol als broed-, leef- en foerageergebied voor soorten in het agrarisch gebied. Dit omdat de ecologische kwaliteit van het agrarisch gebied in het algemeen aan voortdurende achteruitgang onderhevig is.

kader van deze evaluatie een veldbezoek afgelegd aan een steekproef van zes EVZ-(delen)⁴¹. Uit deze steekproef komt naar voren dat de EVZ-delen over het algemeen adequaat zijn ingericht en voldoende beheerd worden voor de doelsoorten waarvoor deze zijn aangelegd. In de meeste gevallen zijn de EVZ's ook geschikt voor andere soorten dan de doelsoorten. Wel worden enkele tekortkomingen geconstateerd. Bij drie EVZ's wordt geconstateerd dat er poelen overgroeid zijn waardoor de effectiviteit voor amfibieën en libellen verminderd is. In één van deze gevallen wordt ook geconstateerd dat stapstenen niet optimaal verbonden zijn en eenmaal is een niet functionerende vistrap aangetroffen. Kijkend naar het voorkomen van doelsoorten in de aangelegde EVZ's komt als algemene lijn uit de veldbezoeken naar voren dat (een deel van) de doelsoorten is aangetroffen in de aangelegde EVZ's. Tevens is in een aantal gevallen geconstateerd dat zowel de waargenomen aantallen van bepaalde doelsoorten als het aantal soorten uit een groep (bijv. libellen) in de loop der tijd is toegenomen. De uitgevoerde steekproef is door zijn omvang niet representatief maar geeft wel een algemene indicatie dat de EVZ's in ieder geval tot op zekere hoogte functioneel en effectief zijn. Bij de beoordeling van het doelbereik voor soorten is wel het voor de EVZ gekozen ambitieniveau van grote invloed. In diverse gevallen zijn doelsoorten gekozen (bijv. roodborsttapuit, waterspitsmuis) die passen bij een heel hoog ambitieniveau waarvan de vraag is hoe haalbaar dat is. Dergelijke doelsoorten zijn tijdens het veldbezoek niet in de EVZ's aangetroffen. Daaraan kan echter niet de conclusie worden verbonden dat deze EVZ's niet bijdragen aan behoud van doelsoorten. Voor de doelsoorten van een iets meer gematigd ambitieniveau leveren de EVZ's een belangrijke bijdrage aan het behoud van vitale populaties.

Er vindt tot op heden geen structurele effectmonitoring plaats van de EVZ's in Brabant. Incidenteel vindt kleinschalige monitoring plaats. Hierdoor zijn maar weinig monitoringsgegevens over de aanwezigheid van doelsoorten beschikbaar. Enkele partijen monitoren incidenteel de aanwezigheid van soorten in de aangelegde EVZ's. Eén gemeente is hiervoor een samenwerking met het IVN aangegaan. De tot op heden beschikbare gegevens zijn onvoldoende om er een onderbouwd oordeel over de effectiviteit van Brabantse EVZ's op te baseren. Over het algemeen geven externe respondenten aan dat een beter inzicht in het voorkomen van soorten zeer nuttig zou zijn, en onontbeerlijk voor het legitimeren van de gedane investering, maar dat zij monitoring van doelsoorten niet als hun taak zien maar primair als een verantwoordelijkheid voor de provincie.

Recent is door waterschap Brabantse Delta een methodiek ontwikkeld voor habitatgeschiktheidsmonitoring van EVZ's. De methodiek is toegepast in twee pilotgebieden. In onderstaande figuur is bij wijze van voorbeeld de rapportage van één van beide pilots opgenomen.

De methodiek is ontwikkeld om inzicht te bieden in de kwaliteit van de inrichting van (deels) gerealiseerde EVZ's, maar kan eenvoudig uitgebreid worden om ook inzicht te bieden in eventueel noodzakelijke ontsnipperingsmaatregelen (zie h. 5 en 6) en in de beheer- en onderhoudstoestand. Een brede implementatie van deze methodiek zou het inzicht in de toestand van de eerder gepleegde investeringen ('vinger aan de pols'), de geschiktheid voor de doelsoorten en de concrete noodzaak en mogelijkheden van (bij)sturing rond EVZ's sterk vergroten.

⁴¹ Een deel van het in 2016 uitgevoerde onderzoek is een herhaling van een eerder in 2008 uitgevoerde inventarisatie van 11 EVZ's door Ecologisch Adviesbureau Cools. Vermeldenswaard is ook dat als onderdeel daarvan destijds een monitoringsprotocol – in het bijzonder bedoeld voor lokale (vrijwilligers)organisaties – is opgesteld dat mogelijk nog steeds bruikbaar is.

voorgesteld. Drie hiervan (deels) op Brabants grondgebied: de Beerze, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en Biesbosch-Zeeuws Vlaanderen. In 2010 is het Rijksbudget voor deze, oorspronkelijk noodzakelijke geachte Robuuste Verbindingen echter geschrapt, voordat de realisatie goed op gang kwam.

Tot slot dient hier nog opgemerkt te worden dat ecologische effecten tijd nodig hebben. Bij sommige soorten gaat verspreiding snel, bij andere is meer geduld nodig voordat soorten aangelegde EVZ's gaan gebruiken en er uitwisseling tussen populaties waargenomen zal kunnen worden.

4.5 Concluderende beantwoording evaluatievragen

In deze paragraaf richten we ons op een concluderende beantwoording van de gestelde onderzoeks- en evaluatievragen. Hierbij ligt het accent op de vragen met een evaluatief karakter. Onderzoeksvragen met een feitelijk karakter komen hooguit beknopt aan de orde, we verwijzen voor de volledige beantwoording daarvan naar voorgaande paragrafen. In deze paragraaf leggen wij bij de beantwoording van de evaluatievragen waar nodig ook verbindingen tussen de uitkomsten van het onderzoek naar de afzonderlijke vragen. Daarmee worden de eerdere bevindingen in hun samenhang gezien. Om die reden heeft deze afsluitende paragraaf deels het karakter van een samenvatting maar komen ook nieuwe onderzoeksbevindingen aan de orde.

Rollen, sturing en samenwerking

De provincie heeft als rol om de doelstellingen van het EVZ-beleid en de opgave voor de EVZ-realisatie te bepalen, de organisatie van de uitvoering in te richten, sturing te geven aan de uitvoering, het EVZ-beleid voldoende te financieren en de realisatie van EVZ's en het doelbereik voor soorten in beeld te brengen.

De provincie heeft in het verleden de bewuste keuze gemaakt om de uitvoering van de EVZ-realisatie 'op afstand' te zetten en hierover met partijen afspraken te maken. De provincie stuurde vooral 'aan de voorkant', op hoofdlijnen en met ecologische, juridische en financiële kaders. Als gevolg van het op afstand plaatsen bleek al tijdens de vorige evaluatie dat het voor de provincie erg complex en tijdsintensief is om tot een actueel en betrouwbaar beeld van de voortgang te komen. Sinds 2012 werkt de provincie om die reden actief aan het beter in beeld krijgen van de realisatie en resterende opgave (project Basis op Orde). Diverse partijen verwachten evenwel dat het met de huidige aanpak van Basis op Orde niet zal lukken om te komen tot betrouwbare, consistente cijfers en kaartbeelden waarover consensus bestaat tussen betrokken partijen. Dit houdt verband met gebrekkige archivering en registratie in het verleden, het ontbreken van goede definities en afspraken over de registratie, de complexe wijze waarop de uitvoering is vormgegeven en regels in de subsidieregeling die gereed melding van EVZ's belemmeren. De gebreken in de administratie en registratie rond de EVZ-uitvoering zijn volgens vrijwel alle partijen een bron van frustratie die ook belemmerend werkt in de uitvoering. Dit vormt een belangrijk knelpunt en thema voor de toekomst.

Voor de evaluatieperiode geldt dat voor de EVZ-uitvoering door waterschappen door de provincie afspraken waren gemaakt in de Bestuursovereenkomst Water 2 (BO2). De programmatische aanpak van BO2 heeft volgens de waterschappen uitstekend gewerkt en was effectief en efficiënt.

Er zijn ook relatief veel km's natte EVZ's gerealiseerd in de evaluatieperiode. Daarbij speelde ook een rol dat het subsidiepercentage voor het gemeentelijke deel van de natte EVZ's tijdens een deel van de evaluatieperiode 100% was. Dit maakte het voor waterschappen eenvoudiger om gemeenten mee te krijgen. De (pro)activiteit en voortgang van de realisatie bij de waterschappen loopt vrij sterk uiteen. Ook bestaan er belangrijke verschillen in de realisatiestrategie en aanpak tussen waterschappen, deels als gevolg van de uiteenlopende gebiedssituatie in de waterschappen. Het beeld uit de gevoerde gesprekken is evenwel dat het tempo van de realisatie ook te maken heeft met hoe hoog het onderwerp EVZ's op de agenda van de waterschappen en gemeenten staat en met de mate waarin de interne organisatie rond EVZ's is ingericht op het aanjagen van de realisatie en het oppakken van initiatieven van gemeenten.

De waterschappen zijn mede afhankelijk van de bereidwilligheid van gemeenten om hun deel van de natte EVZ's aan te leggen (en andersom). Deze verdeling van verantwoordelijkheden in de uitvoering tussen waterschap en gemeente is een complicerende factor bij de aanleg van natte EVZ's (en de registratie daarvan): diffuse verantwoordelijkheden, wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente en waterschap die aan beide zijden remmend kan werken, stroperige processen met een ingebouwde noodzaak van overleg en afstemming. Vanuit uitvoeringsoptiek achten respondenten het niet effectief en efficiënt om de verantwoordelijkheid bij de aanleg van natte EVZ's te splitsen tussen waterschap en gemeente.

Bij gemeenten bestaan nog veel grotere verschillen in de mate waarin en wijze waarop zij de beoogde rol oppakken en invullen. Een aantal gemeenten is reeds vergevorderd of vrijwel klaar met de realisatie terwijl in andere gemeenten nog niets gebeurd is en de realisatie ver achterblijft. Een rol hierbij speelt dat gemaakte bestuurlijke afspraken en kaders uit het verleden ondertussen achterhaald zijn en er geen direct contact en samenwerking is tussen provincie en gemeenten rond EVZ's. Proactieve gemeenten geven aan zich niet voldoende serieus genomen te voelen als samenwerkingspartner. Vanwege het grote aantal gemeenten is het voor de provincie lastig om een goede vorm te vinden voor de organisatie van het contact met gemeenten. Het ontbreken van bestuurlijke afspraken met gemeenten en 'een plek aan tafel' waar gemeenten en provincie het gesprek met elkaar aangaan over EVZ's lijkt echter een belangrijk knelpunt voor de realisatie⁴³.

De veranderde uitvoeringsondersteuning voor gemeenten is ook een belangrijke factor in de EVZ-realisatie door gemeenten. Tot en met 2014 fungeerde het Coördinatiepunt Landschapsbeheer (CLB) als intermediair richting gemeenten. Over de actieve, stimulerende en deskundige rol van het CLB zijn partijen vol lof. Sinds 2014 wordt deze intermediaire rol vervuld door de Manifestpartners (de werkeenheid) en het Groenontwikkelfonds Brabant. Over de organisatie van de uitvoering sinds mei 2014 zijn partijen kritischer. Het aantal nieuwe aanvragen voor realisatie van EVZ-delen is vrijwel stilgevallen zodat de komende jaren een grote terugval in de realisatie te verwachten is. Hierbij spelen diverse factoren een rol: verlaging van het subsidiepercentage van 100% naar 50%, een nieuwe organisatie die zich in moet werken, de grote aandacht die bij de Manifestpartners

⁴³ In dit verband wordt door het CLB opgemerkt dat steeds meer gemeenten een partneroverleg organiseren: periodiek overleg met lokale belangenorganisaties en TBO's onder voorzitterschap van de wethouder waarbij allerlei zaken die betrekking hebben op het buitengebied aan de orde komen, vaak met een in het verleden opgesteld LOP als handvat. Het CLB vraagt tijdens deze partneroverleggen ook aandacht voor EVZ's en ontsnipperingsmaatregelen. De provincie zit niet aan tafel bij deze overleggen maar zou dergelijke partneroverleggen wellicht kunnen benutten.

uitgaat naar realisatie van de natuurgebieden binnen het NNB. De sinds 2014 onvoldoende aandacht voor en inzet op werving van nieuwe initiatieven bij gemeenten door de Manifest-partners/Werkeenheid zien wij als een knelpunt dat op korte termijn aandacht behoeft.

Een belangrijk deel van de hiervoor benoemde knelpunten hangt er mee samen dat de provincie naar het oordeel van de uitvoeringspartners teveel op afstand van de uitvoering staat, zich teveel beperkt tot sturen op de realisatie 'aan de voorkant' en zich te weinig opstelt als (ook horizontale) samenwerkingspartner. De realisatie van voldoende en voor doelsoorten effectieve EVZ's is (primair) een provinciaal belang. De effectiviteit van het beleid is zo sterk als de zwakste schakel. Een hoofdconclusie is dat de provincie zich meer betrokken kan tonen, meer regie kan voeren en zich directer kan bemoeien met alle fasen van de beleidscyclus maar wel gebaseerd op een goede, wederkerige relatie met haar uitvoeringspartners.

Ingezette financiën, financieel instrumentarium en ontwikkeling EVZ-aanvragen

Het is door de verschillende financieringswijzen/systematieken en –perioden niet mogelijk om een totaalbeeld te geven van de in de evaluatieperiode door de provincie ingezette financiële middelen. Het is daardoor ook niet mogelijk om de ingezette financiële middelen te relateren aan de gerealiseerde EVZ-km's en een gemiddelde actuele prijs per hectare of strekkende kilometer te berekenen.

Uit de ontwikkeling van het aantal aanvragen en de toegekende subsidies blijkt dat zich na 2011 een zeer sterke daling voordoet in het aantal nieuwe gemeentelijke aanvragen en aan gemeenten toegekende subsidies waarbij in 2014 een dieptepunt bereikt wordt doordat geen aanvragen zijn gedaan (de financiering van de aanleg van EVZ's door waterschappen verliep via de Bestuursovereenkomst 2 en lag nog vast tot 2015). Het begin van de daling trad reeds in voordat begin 2013 het subsidiepercentage werd verlaagd van 100% naar 50%.

Het effect van de verlaging van het subsidiepercentage voor gemeenten is niet eenduidig vast te stellen omdat in dezelfde periode meerdere veranderingen hebben plaatsgevonden in de organisatie van de uitvoering van het EVZ-beleid. Tevens vonden deze veranderingen plaats tegen de achtergrond van een voor gemeenten zeer roerige periode met tal van nieuwe taken, taakverzwaringen en bezuinigingen. Wij achten het aannemelijk dat de verlaging van het subsidiepercentage een belangrijke rol heeft gespeeld bij het wegvallen van nieuwe subsidieaanvragen voor de aanleg van EVZ's. Het subsidiepercentage is echter zeker niet de enige factor die hierop van invloed is en niet de enige knop waaraan de provincie zou kunnen draaien om de EVZ-realisatie een nieuwe impuls te geven. Andere factoren zijn: de bestuurlijke aandacht voor het onderwerp, de communicatie en samenwerking met gemeenten en waterschappen op ambtelijk niveau, de vormgeving van de subsidieregeling, de splitsing van verantwoordelijkheden tussen waterschappen en gemeenten, strategie in grondverwerving en de financiering van het beheer.

De vormgeving van de subsidieregeling wordt door betrokkenen onnodig complex gevonden. Om een impuls te geven aan EVZ-realisatie achten betrokkenen het wenselijk dat er een meer uitnodigend en minder bureaucratisch subsidiekader wordt opgesteld. Aspecten waar naar gekeken kan worden in de versimpeling van het subsidiekader zijn bijvoorbeeld het onderscheid naar verschillende kostenposten en de eis van een maximum gemiddelde breedte.

De prioritering van de nog aan te leggen EVZ's met een hoge en lage prioriteit is in zoverre effectief dat er weinig inzet gepleegd wordt door uitvoerende partijen om EVZ's met lage prioriteit aan te leggen aangezien hiervoor geen subsidie beschikbaar is. In dit opzicht komen uit het onderzoek geen dwingende redenen om het onderscheid te laten vervallen. Wel zijn partijen van mening dat niet heel duidelijk is wat de provincie met het onderscheid beoogt en is de consequentie van het onderscheid dat een deel van de huidige doelstelling niet gerealiseerd zal gaan worden. Partijen geven er dan de voorkeur aan dat de provincie duidelijk is over haar doelstellingen, met een herijking aan de slag gaat en EVZ's die geen prioriteit hebben laat vallen.

Belangrijker dan de vraag of het onderscheid effectief is, is dat alle partijen aangeven dat het na meer dan twintig jaar zeer wenselijk is om de op de kaart van de Verordening Ruimte en de subsidiekaart ingetekende EVZ's tegen het licht te houden en te herijken. Een belangrijk deel van de nu als EVZ met lage prioriteit aangemerkte verbindingen kan om ecologische redenen vervallen. Dit geldt echter niet voor alle EVZ's met lage prioriteit. Bij het aanmerken als 'lage prioriteit' zijn uiteenlopende criteria gehanteerd. Ook zijn partijen van mening dat soms nieuwe EVZ's nodig zijn of geplande EVZ's op de kaart beter verlegd kunnen worden. Tenslotte zijn gemeenten en terreinbeherende organisaties van mening dat zij in het verleden bij het bepalen van hoge en lage prioriteit EVZ's onvoldoende betrokken zijn en in de toekomst bij een eventuele herijking goed betrokken dienen te worden om aansluiting op de natuurvisies die zij voor hun terreinen hebben te waarborgen. Concluderend formuleren wij als knelpunt dat de huidige kaarten met EVZ's verouderd zijn en dat het onderscheid hoge en lage prioriteit op de huidige kaarten vanuit niet consequente criteria en met onvoldoende betrokkenheid van partijen tot stand is gekomen en actualisatie behoeft.

Het was niet mogelijk om in het onderzoek kwantitatief in beeld te brengen hoeveel financiële middelen bij de verantwoordelijke partijen beschikbaar zijn om het beheer uit te voeren. Uit het onderzoek komt wel duidelijk naar voren dat het gebrek aan een financiële tegemoetkoming in het beheer voor een deel van de gemeenten een knelpunt vormt bij EVZ-realiseratie.

De provincie richt zich sinds 1992 vooral op de aanleg en inrichting van EVZ's (en bijvoorbeeld niet of veel minder op beheer en monitoring). Vanuit een meer integrale benadering van EVZ's zou het wenselijk zijn de provinciale rol op een aantal onderdelen te versterken en een deel van de beschikbare middelen daarop in te zetten. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan:

- Een (eventueel) structurele verhoging van het subsidiepercentage van 50% voor het gemeentelijke deel van EVZ's.
- Financiering van restopgaven uit het verleden (met name restopgaven met betrekking tot de kwaliteit van de inrichting).
- Reservering van een deel van het beschikbare budget voor het invoeren van monitoring (habitatgeschiktheidsmonitoring en effectmonitoring doelsoorten)
- Cofinanciering van (gemeentelijk) beheer en onderhoud (mede te bezien in relatie tot het % cofinanciering bij de aanleg van EVZ's).

Doelbereik op prestatieniveau (kilometers EVZ)

De totale opgave voor EVZ's bedraagt in Brabant 1719 km waarbij de provincie verantwoordelijk is voor 1577 km. Voor de realisatieperiode gaan wij in de evaluatie uit van de periode van 1992 tot 2027. Van de provinciale opgave van 1577 km was in 2011 circa 473 km gerealiseerd. In de

evaluatieperiode is circa 203 km gerealiseerd. De resterende taakstelling (hoge en lage prioriteit) bedraagt circa 901 km waarvan circa 84 km reeds 'in de pijplijn' zat zodat een opgave resteert van 817 km (hoge en lage prioriteit) waarvoor eind 2015 nog initiatieven moesten worden ontwikkeld.

Er is geen specifieke taakstelling voor de EVZ-realiseratie in de evaluatieperiode. Er is dan ook niet aan te geven of het gestelde doel in die zin is bereikt. Wanneer de opgave voor realisatie gelijkmatig verdeeld wordt over de periode van 1992 tot 2027 is de conclusie dat in de periode 2011-2015 relatief veel EVZ's zijn gerealiseerd. In de evaluatieperiode is een goede voortgang geboekt. In 2011 was echter sprake van een forse achterstand in de realisatie van EVZ's ten opzichte van deze planning. De achterstand is eind 2015 enigszins ingelopen maar nog steeds fors. Brabant vormt hierin overigens zeker geen uitzondering op het landelijke beeld en de historische ervaringen met de vaak moeizaam voortschrijdende aanleg van EVZ's in de provincies.

Op basis van het onderzoek weten we ook dat het aantal aanvragen van nieuwe EVZ's sinds 2013 sterk achterblijft. Om deze redenen is het aannemelijk, zelfs vrijwel zeker, dat bij het huidige beleid de prestatiedoelstelling voor EVZ's in 2027⁴⁴ niet gehaald gaat worden.

Bij de verrichte prestaties zijn niet alleen de gerealiseerde km's EVZ's van belang. Bij een deel van de gerealiseerde km's is namelijk nog sprake van een restopgave, bijvoorbeeld omdat nog niet de beoogde breedte is gerealiseerd of omdat de inrichting van de EVZ nog niet geheel is afgerond. Knelpunt in dit verband is dat het in de praktijk door de vormgeving van de subsidieregeling in een aantal gevallen niet mogelijk is om subsidie te verkrijgen voor het afronden van de inrichting omdat de EVZ als 'gereed' in de boeken staat. Betrokken partijen werken met verschillende definities van 'gereed'.

Het is op dit moment onmogelijk om de vraag te beantwoorden in hoeverre EVZ's in de lengterichting een complete verbinding vormen tussen natuurgebied A en B. Dit wordt veroorzaakt doordat de begin- en eindpunten van wat geldt als een complete verbinding niet vastgelegd zijn op kaarten en in het beleid. Dit vormt een knelpunt bij het in beeld brengen van een belangrijk aspect van het doelbereik en bij sturing op en prioriteitsstelling voor de uitvoering. In kwalitatieve zin is het beeld dat slechts een klein aantal EVZ's compleet afgerond zijn in de lengterichting.

Doelbereik voor soorten

EVZ's vervullen een belangrijke functie als tijdelijke verblijfplaats en leef- en voortplantingsgebied voor (een deel van) de doelsoorten. Het belang van EVZ's te midden van agrarisch gebied met afnemende natuurwaarden neemt ook steeds verder toe. In het veldbezoek bleken de bezochte EVZ's over het algemeen tamelijk adequaat beheerd en onderhouden te zijn voor de doelsoorten en (een deel van) de soorten komen er ook voor. EVZ's leveren daarmee tot op zekere hoogte (al) de gewenste bijdrage aan behoud en herstel van soorten en de vitaliteit van populaties en zijn in die zin effectief te noemen.

Het overall vrij positieve beeld van de staat van beheer van EVZ's in het veldbezoek wordt niet door alle respondenten gedeeld en betekent ook niet dat er geen verbeterpunten zijn. Er worden diverse gebreken geconstateerd, met name in het onderhoud van poelen. Uit de interviews en de

⁴⁴ Zoals eerder gezegd is 2027 geen harde politiek-bestuurlijke einddatum (zie 3.3)

werksessie komt bovendien duidelijk het beeld naar voren dat er nog veel te winnen valt in aansturing en uitvoering van beheer. Respondenten signaleren als knelpunt dat het beheer nu te versnipperd aangestuurd en uitgevoerd wordt en dat de ecologische doelen daarbij te weinig centraal staan.

Over de functie van EVZ's als dispersieroute is het op dit moment niet goed mogelijk onderbouwde uitspraken te doen. Ten eerste omdat de meeste EVZ's nog niet af zijn en derhalve nog niet optimaal kunnen functioneren als groene schakel tussen twee natuurgebieden. Ten tweede omdat de vervulling van deze functie moeilijker aantoonbaar is en er geen gericht onderzoek naar is verricht.

Doordat in de evaluatieperiode door de provincie geen monitoring georganiseerd is gericht op het in beeld brengen van het doelbereik voor soorten zijn geen representatieve gegevens beschikbaar waarmee goed onderbouwde uitspraken over de effectiviteit van de EVZ's voor de doelsoorten gedaan kunnen worden. Andere partijen zien dit niet als hun verantwoordelijkheid en achten het wenselijk dat de provincie invulling geeft aan effectmonitoring. In het verlengde hiervan merken wij op dat bij de provincie ook geen goed inzicht bestaat in kwaliteit van de inrichting en het beheer van de tot op heden gerealiseerde EVZ's⁴⁵. Het ontbreken van dit beeld betekent niet per definitie dat het daarmee slecht gesteld is, wel dat door de provincie tot op heden niet geborgd is dat de in het verleden gedane investeringen effectief (kunnen) blijven functioneren. Het ontbreken van het zicht hierop zien wij als een belangrijk knelpunt.

Tot slot merken wij hier op dat, aangezien uit het onderzoek blijkt dat het niet waarschijnlijk is dat in 2027 de gehele EVZ-opgave afgerond zal zijn, het ook niet aannemelijk is dat de doelstelling voor doelsoorten in 2027 behaald zal zijn. Daarbij moet wel opgemerkt te worden dat het doelbereik voor de doelsoorten zowel in de uitvoering als op beleidsniveau slecht in beeld is.



EVZ-Heerenbeekloop: Heerenbeekloop en stapsteen ten oosten van de Oude Grintweg

⁴⁵ Sommige waterschappen zien het wel als hun taak om op basis van habitatinventarisatie na te gaan in hoeverre wordt voldaan aan de gewenste inrichting van corridor en stapstenen en daarmee de potentiële geschiktheid voor migratie en verblijf per doelsoort in beeld te brengen.

5 Evaluatiebevindingen onderzoekspoor ontsnippering

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeks- en evaluatievragen die betrekking hebben op het onderdeel ontsnippering. In de paragrafen 5.1 tot en met 5.6 presenteren we de resultaten van de deskresearch en de bevindingen op grond van de gehouden interviews, de werksessie en de veldbezoeken. Paragraaf 5.7 geeft een concluderende beantwoording van de onderzoeksvragen.

5.1 Provinciale rol en sturing, samenwerking met partijen en instrumentarium

5.1.1 Inleiding

In deze paragraaf bespreken we onze bevindingen ten aanzien van de rollen van de provincie en de sturing die de provincie heeft gegeven. Daarbij gaan we, waar relevant, ook in op de samenwerking met andere partijen. Daarnaast komt het door de provincie ingezette instrumentarium aan de orde.

Belangrijk hierbij is dat de huidige provinciale verantwoordelijkheid nu anders is dan ten tijde van het inzetten van het ontsnipperingsbeleid. De provincie is nu vrijwel volledig beleidsverantwoordelijk voor bescherming, behoud en herstel van biodiversiteit. Ook is de provincie in de nieuwe Wet Natuurbescherming, met ingang van 2017, juridisch verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen voor Europees en nationaal juridisch beschermde soorten en Rode Lijst-soorten⁴⁶ (art 1.12 en art 1.5 vierde lid) wanneer deze een ongunstige 'staat van instandhouding' kennen. Dit kunnen ook ontsnipperingsmaatregelen zijn wanneer versnippering van leefgebied een oorzaak is voor de ongunstige staat van instandhouding. Bij een andere en zwaardere verantwoordelijkheid hoort in de toekomst mogelijk ook een andere, zwaardere provinciale rol en een meer expliciete sturing en monitoring op biodiversiteitsdoelen. Belangrijk is verder om op te merken dat de provincie wel de eigenaar is van het biodiversiteitsprobleem maar niet zelf de infrastructurele oplossing kan realiseren bij bestaande infrastructuur die leefgebieden van soorten doorsnijdt waarvoor andere overheden verantwoordelijk zijn (gemeentelijke en Rijksinfrastructuur). Zij is daarvoor afhankelijk van de medewerking van andere overheden.

Vanwege de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurdomein sinds circa 2012 (en met ingang van 2017) bespreken we dit evaluatieonderwerp waar relevant voor de periode voor en na de wijziging in verantwoordelijkheden. Tevens richten we de blik op de toekomst.

De volgende onderzoeks- en evaluatievragen komen aan de orde:

Wat is de provinciale rol en hoe is invulling gegeven aan de samenwerking met partners?
Welke rol spelen Rijk en gemeenten in de praktijk bij de realisatie van ontsnipperingsmaatregelen?
Vervullen Rijk en gemeenten de gewenste rol bij de realisatie van ontsnipperingsmaatregelen in voldoende mate?
Is de provinciale rol nog steeds de meest geëigende rol? Moet de samenwerking met partners verbeteren?

⁴⁶ Met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende dier- en plantensoorten die van nature in Nederland voorkomen.

5.1.2 Provincie en eigen provinciale infrastructuur

Periode tot de decentralisatie natuur

Het provinciale doel, zowel op het gebied van natuur en biodiversiteit als dat van infrastructuur, was, in navolging van het rijksbeleid, geformuleerd in ruimtelijke termen resp. als ‘versterken ruimtelijke samenhang’ en ‘opheffen barrièrewerking provinciale infrastructuur’. De provincie is hiermee in de rol van probleemeigenaar vanaf het jaar 2000 voortvarend aan de slag gegaan. Er is een volledige inventarisatie van knelpunten en oplossingsrichtingen gemaakt. Alle geïnterviewde knelpunten zijn opgenomen in een uitvoeringsprogramma, de uitvoering van het programma is belegd bij het Cluster Mobiliteit & Infra, het benodigde budget is ter beschikking gesteld door Provinciale Staten en er is een team op gezet dat direct aan de slag ging om de knelpunten systematisch aan te pakken. De door de provincie gekozen voortvarende programmatische aanpak van de uitvoering is uniek binnen de Nederlandse context. Met deze benadering van de uitvoering zijn in relatief korte tijd veel ontsnipperingsmaatregelen gerealiseerd (zie paragraaf 5.3).

Bij de realisatie van meer complexe ontsnipperingsmaatregelen diende in een gebied meestal projectmatig samengewerkt te worden met wisselende combinaties van partijen (bijv. andere infrabeheerders, gemeenten, tbo's en agrariërs). Een groot deel van de maatregelen betrof evenwel, vooral nadat enige ervaring was opgedaan, relatief simpele ‘uitrol’.

De respondenten die wij gesproken hebben zijn in het algemeen zeer te spreken over de Brabantse aanpak. Er is in korte tijd zeer veel bereikt. Bij alle projecten is goed gekeken naar het ecologische nut en noodzaak (in samenwerking met het Cluster Natuur en Milieu), de technische haalbaarheid (beschikbare ruimte, grondwaterstand, verkeersveiligheidsaspecten, e.d.) en ook naar de betaalbaarheid (kosten-baten verhouding).

Periode na de decentralisatie natuur

Het eigen provinciale ontsnipperingsprogramma is grotendeels afgerond voordat de decentralisatie in het natuurdomein plaatsvond. De decentralisatie heeft daardoor geen rol gespeeld in het ontsnipperingsdossier.

Toekomst

De provincie heeft door de decentralisatie van het natuurbeleid nu een (nog) grotere, eigen verantwoordelijkheid voor het behoud van de biodiversiteit dan voorheen. Daarmee komen de biodiversiteitsdoelstellingen die – enigszins op de achtergrond – ten grondslag liggen aan de provinciale inzet op ontsnippering veel pregnanter naar voren. Hoewel de provincie vóór de decentralisatie al een eigen ambitieus soorten- en leefgebiedenbeleid voerde heeft nooit een directe sturing plaatsgevonden vanuit de doelstellingen van het soorten- en leefgebiedenbeleid op het provinciale ontsnipperingsbeleid⁴⁷. Ook is voor zover bekend nooit een stand van zaken opgemaakt om na te gaan of leefgebieden van versnipperingsgevoelige soorten voldoende ontsnipperd zijn en de knelpunten voor de betreffende soorten zijn opgeheven⁴⁸. Dit is tot op

⁴⁷ Daarmee zou aan het achterliggende strategische doel van ontsnippering meer ecologische inhoud gegeven worden.

⁴⁸ Het is op dit moment niet mogelijk om op een eenvoudige wijze te komen tot een beeld van de mate waarin (voldoende) ontsnippering heeft plaatsgevonden voor de doelsoorten waar het biodiversiteitbeleid – uiteindelijk – op gericht is.

zekere hoogte begrijpelijk aangezien het hoofddoel van het provinciale ontsnipperingsbeleid niet direct in termen van biodiversiteitsbehoud is geformuleerd. Maar het gevolg hiervan is dat op beleidsniveau de getroffen maatregelen voor de doelsoorten en de effecten daarvan niet goed in beeld zijn. Er vindt geen periodieke evaluatie plaats waarbij voor de (groepen van) doelsoorten – bijv. op basis van een (kaart)beeld van de Brabantse verspreiding en populatieontwikkeling – nagegaan wordt of de Brabantse infrastructuur voldoende ontsnipperd is, of er nog oude knelpunten resteren dan wel nieuwe knelpunten bij gekomen zijn. Een dergelijke periodieke exercitie zou een waardevolle aanvulling kunnen zijn op het gevoerde beleid, zowel om, met gepaste trots, inzichtelijk te maken wat er reeds bereikt is voor de doelsoorten als om op een systematische wijze eventuele nieuwe opgaven te identificeren voor de Brabantse Rode Lijstsoorten.

Het Brabantse biodiversiteitsbeleid – primair gericht op het behoud van circa 700 prioritaire Brabantse soorten door herstel van hun leefgebieden – heeft zich na 2012 nog sterk ontwikkeld (o.a. maatregelkaarten leefgebieden). Daarmee is nu een concreter beeld beschikbaar van de actief te behouden soorten per type leefgebied en daarvoor te treffen maatregelen in leefgebieden⁴⁹. Een deel van die soorten is gevoelig voor versnippering van het leefgebied en kan baat hebben bij ontsnipperingsmaatregelen. Wij constateren dat daarmee nu ook een betere basis beschikbaar is om de sturing op ontsnipperingsmaatregelen directer te koppelen aan de daarmee te behalen biodiversiteitsdoelen (soortbehoud en -herstel). Dit vraagt om het actualiseren en scherper expliciteren van de doelsoorten van ontsnippering, het vergroten van het inzicht in de ecologie van de soorten op het aspect versnippering, het vergroten van het inzicht in de reeds bereikte mate van ontsnippering voor de betreffende soorten en het identificeren van eventueel resterende knelpunten. Wij zijn van mening dat dit een wenselijke aanvulling is op de tot nu toe primair vanuit een ruimtelijk perspectief ingestoken sturing ('doorsnijding') die voorheen plaatsvond. Daarbij past een omslag in denken over ontsnippering van het aanleggen van voorzieningen die geschikt zijn voor en gebruikt kunnen worden door een brede groep van soorten naar het - veel meer bij wijze van ecologisch maatwerk en goed onderbouwd – aanleggen van gerichte voorzieningen voor specifieke, te behouden soorten wanneer die echt noodzakelijk zijn voor behoud van Brabantse populaties van die specifieke soorten.

Een aandachtspunt hierbij is dat er mogelijk meer geïnvesteerd dient te worden in kennisontwikkeling en de opbouw van expertise rond versnippering en ontsnippering (zie 5.5.4 en 5.5.5) waarin we nader ingaan op kennisaspecten).

5.1.3 Rijk, provincie en Rijksinfrastructuur

Periode tot de decentralisatie natuur

Het Rijk was in de periode tot de decentralisatie zowel beleidsverantwoordelijk voor natuur als voor Rijksinfrastructuur. Het Rijksbeleid was hoofdzakelijk geformuleerd in ruimtelijke termen resp. als 'versterken ruimtelijke samenhang EHS' en 'opheffen barrièrewerking Rijksinfrastructuur'.

Het Rijk (het ministerie van IenM, RWS en ProRail) was en is ook primair verantwoordelijk voor de financiering en uitvoering van het programma. Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar

⁴⁹ De maatregelkaarten zijn nog te completeren wanneer specifiek naar ontsnipperingsmaatregelen voor soorten die gevoelig zijn voor versnippering wordt gekeken.

voren dat de uitvoering relatief langzaam op gang is gekomen en er veel tijd is gaan zitten in voorbesprekingen over volgorde en aanpak en het treffen van voorbereidingen. Volgens een aantal respondenten zaten partijen vaak op elkaar te wachten en was de actiegerichtheid niet altijd voldoende groot. Mede daardoor bleef de voortgang lange tijd wat achter. Wel is er de laatste jaren een duidelijke kentering zichtbaar en ligt het tempo hoger. Niettemin is hierdoor druk ontstaan op het programma om alsnog de deadline van eind 2018 te halen.

Sommige respondenten benoemen dat de sectorale financiering van het MJPO-programma, met budgetverantwoordelijkheid belegd op Rijksniveau, in de praktijk zorgde voor moeilijke en omslachtige procedures bij het realiseren van oplossingen die vanuit een gebiedsgericht geïntegreerde benadering met stakeholders tot stand waren gekomen. Ook wanneer voortschrijdend inzicht leidde tot de wens voor aangepaste oplossingen die afweken van hetgeen in het MJPO bij aanvang was vastgelegd, waren dergelijke oplossingen relatief moeilijk te realiseren.

De provincie droeg geen directe verantwoordelijkheid voor de ontsnippering van Rijkswaterstaat maar had daarbij wel diverse belangen:

- Een ecologisch belang: behoud van Brabantse soorten en versterking van de ruimtelijke samenhang in de NNB.
- Een belang bij een goede inpassing van Rijksvoorzieningen en waar mogelijk meervoudig ruimtegebruik (functiestapelings/functiecombinatie).

Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincie in MJPO-verband diverse rollen heeft gespeeld. In de aanloop naar het MJPO was de provincie, met vele andere partijen, nauw betrokken bij het MJPO-proces en de prioriteitsstelling die heeft plaatsgevonden, resulterend in 31 MJPO-knelpunten (later 26). Vanaf de start van de uitvoering van het MJPO had de provincie om te beginnen een rol als voorzitter van het provinciale ontsnipperingsplatform voortvloeiend uit de provinciale rol van regisseur van het landelijk gebied. De provincie kent het gebied, de gebiedsontwikkelingen en de gebiedspartijen die aan tafel moeten zitten bij het komen tot optimaal functionerende ontsnipperingsmaatregelen. Naast deze in het MJPO voorziene rol heeft de provincie bij een aantal knelpunten een belangrijke rol gespeeld in het gerealiseerd krijgen van multifunctionele oplossingen waarmee tegelijkertijd meerdere belangen van uiteenlopende gebiedspartijen bediend konden worden⁵⁰. (Zie ook paragraaf 5.2.) Daarnaast heeft de provincie zich gericht op het bewaken van voldoende ecologische ambitie bij de uitwerking van ontsnipperingsmaatregelen. Tenslotte heeft de provincie zich bij haar rolinvulling sterk gericht op het aanjagen van Rijkspartijen en stimuleren van actie, daadkracht en tempo bij het ontwikkelen en realiseren van MJPO-maatregelen. Daarbij heeft ze haar eigen programmatische aanpak (zie hiervoor) als voorbeeld gesteld.

Voor de ontsnippering van Rijkswaterstaat geldt dat de provincie en RWS Zuid-Nederland vooral samenwerkingspartners waren waarbij ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid en rol bijdroeg aan een goede afstemming van en aansluiting tussen ontsnipperingsmaatregelen aan Rijkswaterstaat en provinciale wegen. De ecologische visie van RWS Zuid-Nederland is goedgekeurd door de provinciale Adviescommissie Ecologische verbindingen en over de uitvoering ervan is een

⁵⁰ Dit was niet eenvoudig omdat het MJPO is opgezet als een sectoraal programma met sectorale Rijksfinanciering.

overeenkomst ondertekend door de HID van RWS Zuid-Nederland en de gedeputeerde van de provincie (zie bijlage 4). Uit het onderzoek komt naar voren dat respondenten zeer te spreken zijn over de wijze waarop RWS Zuid-Nederland zijn rol heeft opgepakt en ingevuld. De slimme koppeling van te treffen maatregelen aan de 10-jaarsplanning van het groot onderhoud (Beheer Plan Nat) wordt met name gewaardeerd. De onderlinge afstemming en samenwerking tussen RWS Zuid-Nederland en de provincie wordt over het algemeen als positief beoordeeld, zij het dat RWS Zuid-Nederland niet altijd voldoende begrip heeft ervaren bij samenwerkingspartners over haar mogelijkheden om voorzieningen op eigen terrein te realiseren.

Onze bevindingen zijn dat de provincie, zonder hoofdverantwoordelijk te zijn, een belangrijke rol heeft gespeeld bij de ontsnippering van Rijksinfrastructuur, zowel in het bewaken van voldoende ambitieuze en (multi)functionele oplossingen als in het aanjagen en versnellen van het MJPO-realisatieproces. Daarnaast was bij de ontsnippering van Rijkskanalen sprake van een overwegend goede onderlinge afstemming en samenwerking tussen RWS Zuid-Nederland en de provincie.

Periode na de decentralisatie natuur

In de periode na de decentralisatie natuur zijn er voor zover ons bekend geen grote veranderingen geweest in de werkwijze rond het MJPO-proces en de rolinvulling door hiervoor genoemde partijen. Wel komt uit het onderzoek naar voren dat er bij enkele nog op te lossen MJPO-knelpunten nog discussies lopen met RWS over de na te streven ambitie (keuze van ecoprofielen/doelsoorten) en de financiering daarvan. Tevens komt uit de gevoerde gesprekken naar voren dat een aantal respondenten zorgen heeft over de politieke druk op RWS om, nu de afronding van het MJPO nadert, zoveel mogelijk knelpunten als 'gereed' af te vinken. De zorg is dat RWS daardoor onder druk staat om voor minder optimale, snel te realiseren oplossingen te gaan bij nog resterende knelpunten of genoeg te nemen met aangelegde voorzieningen die in de praktijk nog niet functioneren (bijvoorbeeld onder water staande faunapassages).

Toekomst

Zoals in de inleiding (5.1.1) aangegeven is de provincie sinds enige tijd primair verantwoordelijk voor behoud van biodiversiteit en binnenkort juridisch verantwoordelijk voor ontsnippering bij juridisch beschermde soorten. Een goede ontsnippering van bestaande knelpunten bij Rijksinfrastructuur is daarvoor van groot belang, mede in verband met de toenemende breedte en verkeersintensiteit op snelwegen en spoorwegen. Rijksinfrastructuur is hierdoor niet of nauwelijks passeerbaar zonder ontsnipperingsmaatregelen. De verrichte deskresearch brengt ons tot de bevinding dat bij de totstandkoming van het MJPO-programma duidelijk prioriteiten zijn gesteld. In de programmaperiode zijn 'de belangrijkste knelpunten' aangepakt. De prioriteitstelling bij de programmering maakt aannemelijk dat er nog knelpunten voor de Brabantse biodiversiteit resteren. De provincie is vanwege haar verantwoordelijkheid voor de Brabantse biodiversiteit aanzet om een eventueel resterende ontsnipperingsopgave bij Rijksinfrastructuur te identificeren en daarover in gesprek te gaan met de Rijksinfrabeheerders en het verantwoordelijke ministerie. Bij het identificeren van een ontsnipperingsopgave kan aanvullend op een op specifiek bedreigde Rode Lijst-soorten gerichte insteek gekozen worden voor een meer algemene, ruimtelijke insteek (passeerbaarheid voor groepen van soorten) zoals die in het verleden is gehanteerd (zie vorige subparagraaf).

5.1.4 Provincie en gemeentelijke infrastructuur

Periode tot de decentralisatie natuur

Ook bij ontsnippering van gemeentelijke infrastructuur geldt dat de provincie niet primair verantwoordelijk is maar wel een belang heeft. Dit belang is tweeledig:

- Ontsnippering van gemeentelijke wegen als een soms noodzakelijk onderdeel van een effectieve, brede gebiedsaanpak rond knelpunten;
- Ontsnippering van gemeentelijke wegen waar veel verkeerslachtoffers vallen onder (met name) bedreigde soorten.

Vanuit dit provinciale belang heeft de provincie gekozen voor een stimulerende en faciliterende rol in de richting van gemeenten, primair door een (relatief kleine) subsidieregeling in het leven te roepen die het mogelijk maakt bij gebleken knelpunten een financiële stimulans te kunnen bieden aan gemeenten. Uitvoering van de regeling was tot en met 2013 gemandateerd aan het Coördinatiepunt Landschapsbeheer van het Brabants Landschap dat de werving voor en uitvoering van de regeling heeft verzorgd. De provincie stond daarbij dus meestal op enige afstand van de uitvoering. Sinds 2014 wordt de regeling uitgevoerd door de Afdeling Subsidies van de provincie.

Aan de provinciale instrumentkeuze en financiële inzet lag geen systematische inventarisatie van gemeentelijke knelpunten ten grondslag. Er bestond bij de provincie geen beeld van de totale opgave⁵¹. Wij hebben ook geen concrete doelstelling voor de ontsnippering van gemeentewegen aangetroffen. Mede hierdoor is het moeilijk evalueerbaar in hoeverre de rolkeuze en sturing door de provincie – in samenwerking met het Coördinatiepunt Landschapsbeheer – tot voldoende voortgang en resultaten hebben geleid. Wij achten het aannemelijk dat de regeling redelijk voldoet voor waarvoor zij in het leven lijkt te zijn geroepen: het beschikken over een mogelijkheid om gemeenten financieel te stimuleren wanneer daar aanleiding toe bestaat of reden voor is. Ook constateren wij dat de regeling een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan de oplossing van gemeentelijke ontsnipperingsknelpunten. De provincie en het Coördinatiepunt Landschapsbeheer spelen een in die zin zeker positief te waarderen rol bij de ontsnippering van gemeentewegen.

De omvang van het evaluatieonderzoek maakte het niet mogelijk onder gemeenten na te gaan hoe zij de samenwerking met de provincie en de provinciale regeling ervaren en waarderen.

Periode na de decentralisatie natuur

De decentralisatie natuur heeft op zichzelf geen directe invloed gehad op de regeling. Wel is sinds 2014 de beschikkingsbevoegdheid voor de budgetruimte voor de paragraaf Ontsnippering Gemeentewegen in de subsidieregeling ondergebracht bij de provinciale afdeling Subsidies. Het Coördinatiepunt Landschapsbeheer vervult daarbij sinds 2014 alleen nog een adviserende rol.

⁵¹ In het uitgevoerde onderzoek is overigens gebleken dat knelpunten bij gemeentewegen voor een aanzienlijk deel van Brabant in het verleden systematisch in beeld zijn gebracht, vaak als onderdeel van het opstellen van gebiedsvisies, bijv. voor de Strabrechtse heide, de Maashorst, Groene Woud en Gemert-Bakel.

Toekomst

In verband met de toegenomen verantwoordelijkheid van de provincie voor biodiversiteitbehoud zijn wij van mening dat het zinvol zou zijn om tot een beter inzicht te komen in de noodzaak van verdere ontsnippering van gemeentewegen. De provincie zou in dit verband vooralsnog wellicht kunnen opteren voor een regierol waarbij in samenwerking met gemeenten allereerst een goed inzicht in de opgave wordt verkregen. Daarbij zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen eventuele resterende knelpunten in het NNB en overige gemeentelijke wegen waar blijkens (verbeterde) monitoring veel verkeersslachtoffers fauna vallen. Eventuele provinciale (vervolg)rollen kunnen afhankelijk gemaakt worden van het te verkrijgen inzicht en van een nadere verheldering van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen provincie en gemeenten en de voor de provincie met ontsnippering gemeentewegen gemoeide belangen.

5.2 Financiën en planning

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende vragen:

Hoeveel provinciale middelen zijn ingezet en waarop zijn zij ingezet?
Zijn de provinciale middelen op een effectieve en efficiënte manier ingezet? In welke mate hebben ze bijgedragen aan de bereikte prestaties en het doelbereik voor soorten?

5.2.1 Inzet financiële middelen ontsnippering Rijksinfrastructuur

Oorspronkelijk, in 2004, omvatte het MJPO voor Brabant 31 knelpunten gebaseerd op een prioritering van doorsnijdingen van EHS en Robuuste Verbindingszones door Rijksinfrastructuur. Het budget voor de 5 doorsnijdingen van Robuuste Verbindingszones kwam in 2010 te vervallen. Voor de 26 overgebleven Brabantse knelpunten worden door het ministerie van IenM in totaal de volgende financiële middelen ingezet (indicatief) voor de periode tot eind 2018:

- Via RWS: circa 18 á 19 miljoen euro
- Via ProRail: circa 7 miljoen euro

In totaal wordt door het Rijk circa 25 á 26 miljoen euro ingezet⁵². Daarnaast is door diverse partners waaronder de provincie Noord-Brabant en de Vlaamse overheid incidenteel financieel bijgedragen aan de gekozen varianten (zie paragraaf 5.2.2).

5.2.2 Inzet provinciale middelen voor ontsnippering provinciale wegen

De uitvoering van het provinciale ontsnipperingsprogramma is voor een belangrijk deel geruime tijd geleden uitgevoerd. De ingezette middelen zijn daardoor niet volledig te achterhalen (bijv. de kosten van de voorbereiding van het programma) en eveneens niet naar jaar te specificeren. Wel is het mogelijk een beeld te geven van de totale voorbereidings- en realisatiekosten van de ontsnipperingsprojecten die onderdeel waren van het programma.

⁵² Over de financiële inzet van RWS Zuid-Nederland voor de Rijkskanalen is geen informatie bij ons beschikbaar.

Kleine faunavoorzieningen (voorbereiding en realisatie)	€ 6.425.000,00
Natuurbruggen (voorbereiding en realisatie)	€ 11.320.000,00
Monitoring en communicatie	€ 57.000,00
Totaal	€ 17.802.000,00

Tabel 5.1 Ingezette financiële middelen provinciaal ontsnipperingsprogramma

Met betrekking tot de natuurbruggen geldt dat in de planvoorbereidingsfase 5 natuurbruggen zijn voorbereid. In de uitvoeringsfase zijn 4 natuurbruggen gerealiseerd waarvan 2 bruggen voor RWS en 2 over provinciale wegen. De vijfde brug is in samenwerking met het departement Vlaanderen aangelegd. De kosten voor realisatie van deze brug zijn niet opgenomen in het in de tabel genoemde bedrag.

Voor de monitoring geldt dat het een eenjarig project betrof waarbij 46 kleine faunavoorzieningen zijn gemonitord.

5.2.3 Inzet provinciale middelen voor ontsnippering gemeentelijke wegen

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de jaarlijkse beschikingsruimte, de beschikte subsidiebedragen en de vastgestelde en uitgekeerde subsidiebedragen aan gemeenten voor de periode 2011-2015. Hiervoor zijn de bedragen opgeteld van de aanvragen die door CLB en provinciale Afdeling Subsidies zijn afgehandeld.

	Bestedingsruimte	Toegekende subsidie	Vastgestelde subsidie
2011	€ 206.408	€ 206.408	€ 434.484
2012	€ 100.000	€ 100.000	€ 436.901
2013	€ 250.000	€ 168.079	€ 459.048
2014	€ 250.000	€ 135.824	€ 85.824
2015	€ 250.000	€ 130.100	€ 0
	€ 1.056.408	€ 740.411	€ 1.416.257

Tabel 5.2 Jaarlijkse beschikingsruimte, beschikte subsidiebedragen en vastgestelde en uitgekeerde subsidiebedragen aan gemeenten in 2011-2015.

Hieruit maken wij op dat het jaarlijkse subsidieplafond in de jaren voor 2011 hoger moet hebben gelegen dan in de jaren 2011 tot 2013. Voorts wordt vooral sinds 2013 het beschikbare bedrag in de regeling niet ieder jaar volledig benut.

5.3 Geleverde prestaties ontsnippering

In deze paragraaf worden onderstaande vragen beantwoord:

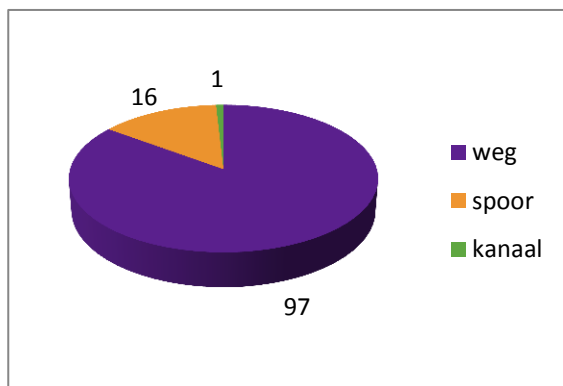
Hoeveel ontsnippermaatregelen zijn er gerealiseerd door Rijk, provincie en gemeenten en zijn er nog onopgeloste knelpunten?
In welke mate zijn de gestelde doelen op prestatieniveau bereikt?
Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de prestatiedoelstelling voor ontsnippering gerealiseerd gaat worden?

5.3.1 Prestaties Rijksprogramma ontsnippering: MJPO (2004 – 2018)

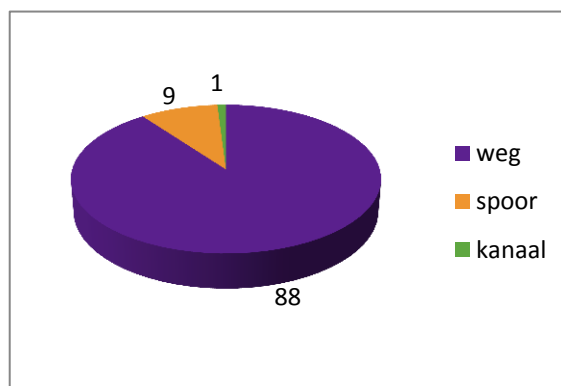
MJPO-knelpunten en – maatregelen in Brabant

Het gaat in het MJPO om 26 Brabantse knelpunten met een totaal van (oorspronkelijk) 114 ontsnipperingsmaatregelen die vanaf 2004 in twee tranches zijn aangepakt. Tijdens de voorbereidingsfase van projecten zijn om uiteenlopende redenen 15 maatregelen vervallen (9 van RWS en 6 van ProRail) en is bij een enkele maatregel gekozen voor een andere uitvoeringsvariant. Daarmee resteren in totaal 99 in Brabant te treffen maatregelen. Eén daarvan is in een later stadium 'op rood' gezet (wel wenselijk, maar niet technisch haalbaar).

De verdeling van de knelpunten naar type infrastructuur is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 5.3 Verdeling maatregelen over weg, spoor en kanaal in het MJPO van 2004



Figuur 5.4 Verdeling maatregelen over weg, spoor en kanaal na voorbereidingsfase MJPO.

Voortgang per eind 2016

Per eind 2016 zijn 6 van de 26 knelpunten (23%) nog niet (volledig) ontsnipperd. Het gaat daarbij om 10 van de 99 maatregelen (10%) die nog in voorbereiding of in uitvoering zijn waarvan er één 'op rood' is gezet (zie onder). Dit betreft 3 maatregelen van RWS en 7 van ProRail.

Prognose

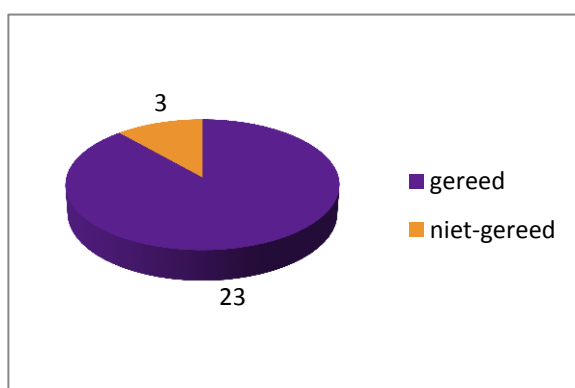
De prognose is dat eind 2018 bij 23 van de 26 knelpunten alle geplande/benodigde maatregelen zijn getroffen. Niet (volledig) gereed eind 2018 is de ontsnippering van de knelpunten De Mortelen, Kampina en Vlijmen.

De Mortelen wordt doorkruist door de A2, de A58 en de spoorlijn Boxtel – Eindhoven. Er waren drie maatregelen gepland: een ecoduct over de A2 (gerealiseerd door RWS in 2007), een kleine faunatunnel voor amfibieën en dassen (gerealiseerd door RWS in 2013) en een ecoduct over de spoorlijn te realiseren door ProRail. De realisatie hiervan verkeert in de aanbestedingsfase maar is vertraagd omdat de aanbesteding is afgebroken. De huidige prognose is dat het ecoduct eind 2019, dus een jaar na het aflopen van het MJPO-programma, gereed zal zijn.

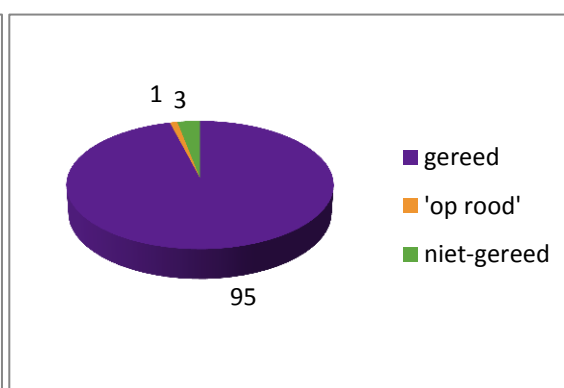
De Kampina wordt doorsneden door de N65 en de spoorlijn Tilburg – Den Bosch. Er waren tien maatregelen gepland waarvan er vier in de voorbereidingsfase zijn vervallen. Van de overige zes maatregelen zijn er vier gereed, één in uitvoering (prognose gereed 2016) en is één maatregel 'op rood' gezet omdat de maatregel niet uitvoerbaar blijkt. Dit betreft de aanleg van een duiker onder het spoor door ProRail. De vereiste diepte van de duiker onder de spoorstaaf in combinatie met het waterpeil ter plaatse zou resulteren in een duiker die permanent onder water staat.

Bij Vlijmen waren voor ontsnippering van de A59 drie maatregelen gepland waarvan er twee nog in voorbereiding zijn bij RWS. Deze zijn naar verwachting gereed eind 2018 (grote faunatunnel) en eind 2020 (raster met bijbehorende onderdelen).

Van de 99 in Brabant te treffen maatregelen is naar verwachting eind 2018 het overgrote deel (95 maatregelen) gerealiseerd door RWS en ProRail. In onderstaande figuur is de prognose weergegeven.



Figuur 5.5 Prognose ontsnipperde MJPO-knelpunten in Brabant per eind 2018



Figuur 5.6 Prognose realisatie maatregelen per eind 2018

Wij concluderen dat het MJPO-programma er naar verwachting in zal slagen om eind 2018 het overgrote deel van de geplande ontsnipperingsmaatregelen te realiseren en daarmee ook het overgrote deel van de voor de MJPO-periode 2004-2018 aan te pakken knelpunten rond Rijksinfrastructuur in Brabant te ontsnipperen. Ook concluderen wij dat de resterende maatregelen - op één na vanwege technische onhaalbaarheid - naar verwachting uiterlijk eind 2020 gereed zullen zijn.

Het MJPO-programma zal daarmee eind 2018 op maatregelniveau in kwantitatieve zin in overwegende mate aan de verwachtingen hebben voldaan wat betreft de aanleg van ontsnipperende voorzieningen bij de in het MJPO geprogrammeerde knelpunten Rijksinfrastructuur in Brabant.

Het was in het kader van deze evaluatie niet mogelijk om per MJPO-knelpunt de in kwalitatieve zin geleverde prestatie na te gaan (het gekozen ambitieniveau). Zoals in paragraaf 5.1 aangegeven resteren nog enkele knelpunten in Brabant waarbij deels ook nog discussie gaande is over het na te streven ambitieniveau. Los van de nog lopende discussies hebben wij geen indicaties gekregen dat er ontevredenheid bestaat over het ambitieniveau en de functionaliteit van gerealiseerde oplossingen.

5.3.2 Prestaties ontsnippering Rijkskanalen

In het MJPO is slechts één maatregel opgenomen gericht op ontsnippering van de Brabantse Rijkskanalen. De programmering en realisatie van de ontsnippering van de Rijkskanalen verliep, zoals eerder beschreven, grotendeels niet via het MJPO maar via een eigen, aan het groot onderhouds- en beheerprogramma gekoppeld, programma van de RWS-directie Noord-Brabant, nu RWS Zuid-Nederland. De programmering van de uitvoering via het onderhoudsprogramma zorgde ervoor dat alle te treffen ontsnipperingsmaatregelen vanzelf aan bod kwamen. Zodra er damwanden geplaatst moesten worden of oevers aangepakt, heeft RWS meteen om de zoveel kilometer een fauna-uittreeplaats aangelegd. De provincie sluit op die locaties aan met de eigen ontsnipperingsmaatregelen. Op deze wijze is er volgens respondenten door RWS Zuid-Nederland voor gezorgd dat alle noodzakelijke maatregelen getroffen zijn (enkele uitzonderingen daargelaten).

In het kader van dit evaluatieonderzoek was het niet mogelijk kwantitatieve uitvoeringsinformatie van RWS Zuid-Nederland te verkrijgen. In kwalitatieve zin geven betrokken respondenten aan dat vrijwel alles is uitgevoerd wat in de Ecologische visie belangrijk werd gevonden. RWS Zuid-Nederland is nu nog bezig met de laatste stukken en de verwachting bestaat dat er in 2025 geen knelpunten meer zullen zijn langs Rijkskanalen. Ook door de gevolgde werkwijze – koppeling aan groot onderhoudsproces - is het zeer aannemelijk dat het overgrote deel van de geplande ontsnipperingsmaatregelen langs Rijkskanalen, zoals fauna-uittreeplaatsen, is getroffen.

5.3.3 Prestaties Provinciale ontsnippering

De ontsnippering van provinciale wegen is door de provincie in 2000 direct voortvarend aangepakt. Vooral in de periode 2000 tot 2008 is intensief aan ontsnippering gewerkt. Reeds tijdens een tussenrapportage in het PVVP wordt de geboekte voortgang zichtbaar.

Tussenrapportage 2006

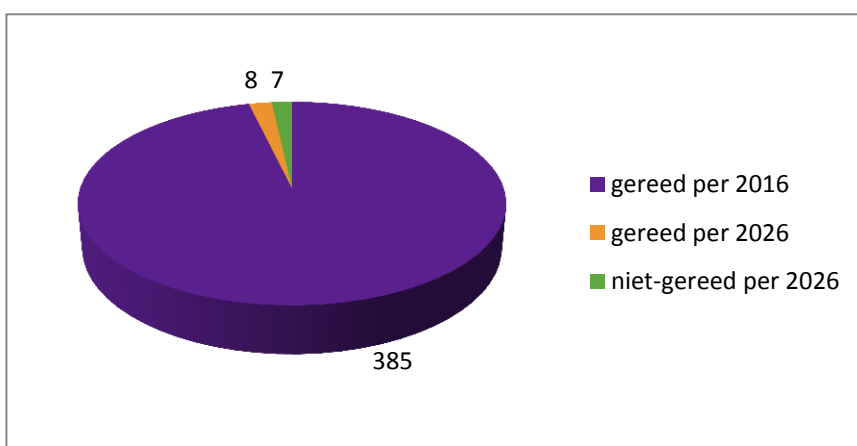
In 1998 hebben Gedeputeerde Staten de nota Ontsnippering vastgesteld. Hierin staan 205 ontsnipperingsknelpunten en bijna vierhonderd nieuwe voorzieningen. Inmiddels (*anno 2006, red. Bureau ZET*) is 80 % van de knelpunten voorbereid, aanbesteed en daadwerkelijk uitgevoerd. Als enige Provincie heeft Brabant de ontsnippering op deze schaal én op een projectmatige manier aangepakt. De aangelegde voorzieningen zoals dassentunnels, ecoduikers en kleinwildtunnels worden goed gebruikt. De totale projectkosten zijn geschat op 18 miljoen euro voor vierhonderd voorzieningen. Hierbij zitten niet de grotere faunavoorzieningen. Een voorbeeld daarvan zijn de drie geplande natuurbruggen over de N396 Valkenswaard - Heeze-Leende, de N261 Tilburg - Waalwijk en de N324 Oss - Grave. (PVVP, p. 63)

De oorspronkelijke opgave bestond uit 205 knelpunten en circa 400 maatregelen/voorzieningen.

Van de oorspronkelijke lijst met 205 knelpunten bij provinciale wegen is het overgrote deel in 2016 opgelost. Het meeste daarvan reeds in de periode 2000 – 2008. Daarna zijn nog enkele grote provinciale natuurbruggen aangelegd. Het niet-opgelost zijn van provinciale knelpunten heeft in vrijwel alle gevallen te maken met technische onhaalbaarheid of onbetaalbaarheid (bijvoorbeeld bij grote gasleidingen).

Na afronding van het programma resteerden nog 25 van de circa 400 ontsnipperingsmaatregelen. Niet-opgeloste knelpunten/nog aan te leggen voorzieningen zijn echter niet van de provinciale lijst afgevoerd. De oplossing van de nog resterende knelpunten loopt mee bij wegereconstructies en periodiek groot onderhoud als 'meeliftprojecten'. Periodiek wordt gezien of er kansen zijn om de knelpunten alsnog op te lossen. Op deze wijze worden jaarlijks alsnog één of meer knelpunten opgelost. Daarmee is dit goed geborgd in de werkprocessen.

Anno 2016 resteren nog 15 van oorspronkelijk circa 400 ontsnipperingsmaatregelen die nog in uitvoering zijn of nog moeten starten. Naar verwachting van het Cluster Mobiliteit en Infrastructuur kan circa de helft daarvan opgelost worden in de komende 10 jaars-onderhoudsperiode.



Figuur 5.7 (Prognose) voortgang provinciale ontsnipperingsmaatregelen per 2016 en 2026

Van elke aangelegde voorziening is vooraf de ecologische noodzaak kritisch bekeken. Voorafgaand aan aanleg dienden nut en noodzaak eerst steeds goed aangetoond worden. Op die wijze zijn de provinciale middelen ook efficiënt ingezet. Daarbij is er vaak voor gekozen de voorzieningen te overdimensioneren om te zorgen voor voorzieningen die voor veel meer soorten functioneel zijn⁵³. De aangelegde voorzieningen zijn veelal geschikt voor alle wild m.u.v. ree. De provinciale keuze voor overdimensionering van voorzieningen zien wij als kosteneffectief: het zorgt voor meer robuuste ontsnippering en voorkomt dat later alsnog andere voorzieningen moeten worden aangelegd.

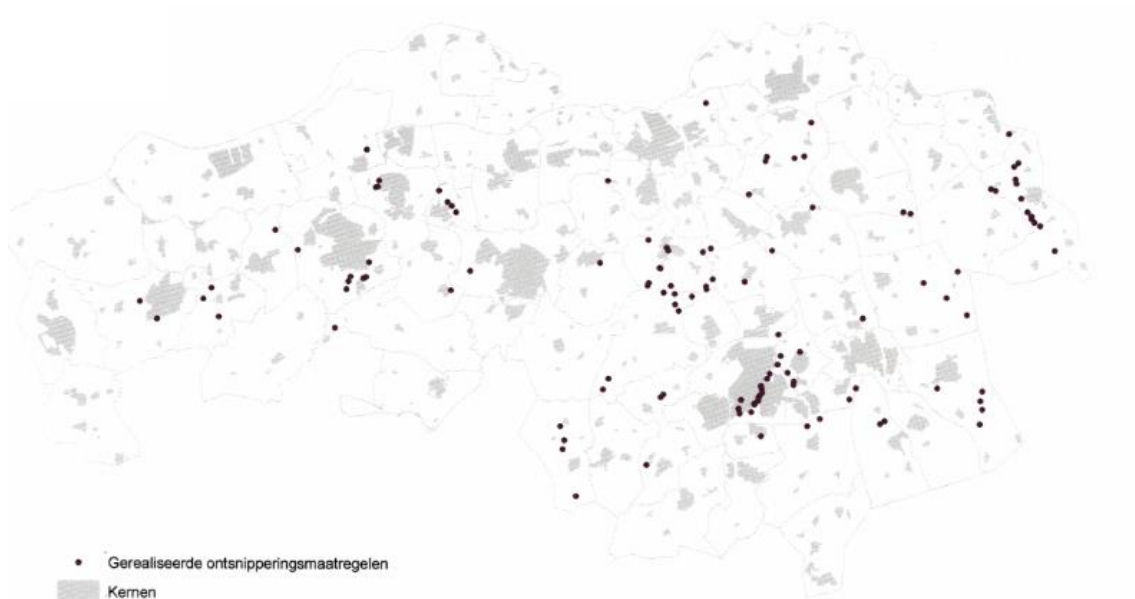
Concluderend is onze bevinding dat de in 2000 gestarte inhaalslag ontsnippering provinciale wegen anno 2016 voor het overgrote deel is afgerond (onverlet eventuele nieuwe opgaven). Voor zover maatregelen vanwege het niet technisch haalbaar of betaalbaar zijn nog niet kon worden getroffen

⁵³ Waar volstaan kon worden met een faunatunnel is vaak gekozen voor een wildtunnel (1 * 1,2 m) met voldoende licht.

is in de werkprocessen goed geborgd dat periodiek opnieuw gezien wordt of uitvoering alsnog haalbaar is.

5.3.4 Prestaties ontsnippering gemeentewegen

In '6.500 projecten voor een uitnodigend groener Brabant' rapporteert het Coördinatiepunt Landschapsbeheer van het Brabants Landschap dat in 2012, sinds het opnemen van het onderdeel Ontsnippering gemeentewegen in de subsidieregeling in 2001, op ruim 80 locaties ontsnipperingsmaatregelen zijn gerealiseerd soms als onderdeel van een bredere gebiedsgerichte aanpak (bijvoorbeeld in het Groene Woud, Gemert-Bakel en rond de Strabrechtse Heide).



Figuur 5.8 Locaties ontsnipperingsmaatregelen gemeentelijke wegen tot en met 2012

In totaal zijn door het Coördinatiepunt in de periode 2001 – 2013 79 subsidieaanvragen toegezegd (sommige aanvragen omvatten meerdere locaties met ontsnipperingsmaatregelen).

Specifiek voor de evaluatieperiode geldt dat door het Coördinatiepunt van 2011 – 2013 voor 8 aanvragen subsidie is toegezegd voor een totaalbedrag van 474.487 euro.

In de periode na 2013 werkte de subsidieregeling met een tweemaal jaarlijkse tender. In 2014 zijn in totaal 4 projecten aangevraagd waarvan er een in 2015 is ingetrokken door de gemeente. In 2015 zijn 9 projecten aangevraagd waarvan er 4 zijn afgewezen. In totaal is vanaf 2014, volgens de huidige stand, dus voor nog 8 gemeentelijke ontsnipperingsprojecten subsidie toegekend door de provinciale afdeling Subsidies. In de evaluatieperiode van 2011 – 2015 is derhalve aan 16 gemeentelijke ontsnipperingsprojecten subsidie toegekend. Het totaal aantal door de provincie sinds 2001 gefinancierde gemeentelijke ontsnipperingsprojecten bedraagt 87.

Bij de meeste gemeentelijke projecten bestaan de maatregelen uit het aanleggen van een ecoduiker met geleidende rasters. Over het algemeen worden standaardvoorzieningen aangelegd in de vorm van duikers met geleidende voorzieningen van gaas met of zonder kunststof schermen.

Het Brabants landschap beveelt aan om explicieter te kijken naar de (potentieel) aanwezige soorten in het gebied en daarop de uitvoering van de voorziening af te stemmen. Hiertoe zouden de criteria in de subsidieregeling kunnen worden aangescherpt (bron: Brabants Landschap – 6.500 projecten voor een uitnodigend groener Brabant).

Uit de kaart met de tot en met 2012 gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen gemeentelijke wegen is af te leiden dat de maatregelen niet evenwichtig verspreid zijn over gemeenten en het NNB. Dit houdt vermoedelijk mede verband met het karakter van het ingezette instrumentarium, te weten een subsidieregeling. Bij de benutting van een regeling door in dit geval gemeenten spelen tal van aspecten een rol zoals het belang dat de gemeente zelf hecht aan het onderwerp, de bekendheid met de regeling, het gemeentelijk netwerk dat de uitvoerder van de regeling onderhoudt en vanzelfsprekend de noodzakelijkheid van maatregelen in de betreffende gemeente. Daarnaast speelt een rol dat een deel van de gemeentelijke projecten direct gekoppeld is aan rijks- en provinciale ontsnipperingsprojecten.

Tenslotte komt uit het onderzoek naar voren dat diverse Brabantse regio's en gemeenten in het verleden de knelpunten rond gemeentewegen reeds systematisch hebben geïnventariseerd (o.a. het SRE-gebied, De Maashorst, Breda). Dit was bij de provinciale respondenten niet bekend (zie paragraaf 3.4.4). Aannemelijk is dat gemeenten en regio's die de knelpunten goed in beeld hebben eerder geneigd zijn een beroep te doen op de provinciale regeling zodat ook dit de spreiding van de gemeentelijke aanvragen mede kan verklaren.

5.4 Beheer en onderhoud

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Is het uitgevoerde beheer toereikend om de migratie- en uitwisselingmogelijkheden voor de betreffende soorten te faciliteren?

5.4.1 Beheer en onderhoud van Rijksvoorzieningen

Beheer en onderhoud van de aangelegde ontsnipperingsmaatregelen vormt geen onderdeel van het MJPO-programma dat zich alleen richt op de realisatie van de ontsnipperingsmaatregelen bij de Rijksknelpunten. In verband met het naderende einde van het MJPO zijn RWS en ProRail doende om het beheer- en onderhoudsproces op orde te brengen via het reguliere beheer en onderhoud zoals dat binnen RWS en ProRail plaatsvindt. Het streven is om dit eind 2018 goed op orde te hebben.

RWS landelijk komt in de praktijk situaties tegen waarbij tunnels niet goed aangelegd blijken, onder water staan of volgestort zijn, bijv. door agrariërs die geen dassen op hun terrein willen of poorten die open blijven staan waardoor verkeerslachtoffers onder de fauna vallen. Dergelijke situaties dienen te worden gesignaleerd en op orde gebracht. Een actueel totaalbeeld van de beheer- en onderhoudstoestand van de voorzieningen in Brabant kon door het MJPO-programma niet beschikbaar gesteld worden. Wel herkent de MJPO-programmacoördinator de zorgen die vanuit het veld te horen zijn over de beheer- en onderhoudstoestand van aangelegde voorzieningen en de beperkingen die met de huidige wijze van aanbesteden, contracteren en toezicht houden gepaard

gaan. Vanuit het MJPO-programma bestaat het voornemen om ook het beheer- en onderhoudsproces op orde te krijgen voordat het MJPO-programma ten einde loopt.

Ook RWS Zuid-Nederland ziet beheer en onderhoud als een schakel in de keten waar snel problemen en achterstanden ontstaan. Tot 2006 werd er door RWS Zuid-Nederland heel consequent gemonitord op habitatgeschiktheid in relatie tot beheer maar van 2006 tot 2010 heeft geen onderhoud plaatsgevonden en zijn de EVZ's sterk achteruitgegaan ten opzichte van de doelstellingen en doelsoorten. Daarna is een vrij groot deel wel weer opgepakt maar nog niet voldoende.

Enkele respondenten signaleren dat er ook in de wijze waarop het beheer- en onderhoudsproces georganiseerd is risico's ontstaan voor het ecologisch (blijvend) goed functioneren van voorzieningen. Dit houdt direct verband met de nieuwe wijze van aanbesteden (functioneel specificeren/prestatiecontracten) en toezicht volgens de SCB-systematiek (Systeemgerichte Contractbeheersing). Voorzieningen die aangelegd zijn met een ecologisch doel worden hierdoor in de praktijk meestal alleen op technische aspecten en risico's beoordeeld omdat ecologische risico's binnen de systematiek niet 'hard' genoeg gemaakt kunnen worden. Het risico is aanzienlijk dat de eerdere investeringen in voorzieningen - met primair een ecologische doelstelling - ter waarde van tientallen miljoenen euro's - in ecologisch opzicht niet functioneren doordat de gehanteerde risicowaarderingsystematiek hieraan geen gewicht toekent.

Onderdeel van het evaluatieonderzoek was een steekproef van 17 faunavoorzieningen onder Rijks- en provinciale wegen in Brabant. De beheer- en onderhoudstoestand van de (onderzochte) Rijksvoorzieningen wordt door de onderzoeker in een reflectie op zijn onderzoeksresultaten als mager en tegenvallend gekwalificeerd. De (onderzochte) provinciale faunavoorzieningen waren goed onderhouden en beheerd. Gezien het niet-representatieve karakter van het veldonderzoek kunnen hieraan geen harde conclusies worden verbonden. Wel vormen de uitkomsten een indicatie voor de wenselijkheid van vervolgonderzoek.

5.4.2 Beheer en onderhoud provinciale voorzieningen

Na de aanleg van de voorzieningen heeft eerst de aannemer enig tijd de nazorg. Na afloop van het contract met de aannemer worden beheer en onderhoud georganiseerd in onderhoudscontracten die aanbesteed worden. Het onderhoud van de voorzieningen gaat op die manier mee in prestatiecontracten voor onderhoud/beheer.

Voor onderhoud en beheer bestaan technische leidraden. De provinciale respondenten benoemen niettemin dat er rond beheer en onderhoud door aannemers belangrijke knelpunten en verbeterpunten bestaan. Er is geen sprake van onwil bij de aannemers. Als hoofdprobleem wordt benoemd dat de huidige wijze van functioneel specificeren van het werk (in heel algemene en abstracte termen) niet goed aansluit op de kennis die beschikbaar is in de markt (bij de aannemers). Er bestaat bijvoorbeeld onvoldoende inzicht in waar een faunavoorziening voor bedoeld is en waar je als aannemer op moet letten bij beheer en onderhoud of aannemers gaan op het verkeerde tijdstip maaien.

Het uitgangspunt bij functioneel specificeren is dat de benodigde kennis in de markt zit, maar als die kennis niet in de markt zit heb je als opdrachtgever een probleem. Er zijn ook enkele schaarse

voorbeelden waar functioneel specificeren wel goed werkt doordat de aannemer direct bij de inschrijving op het werk een ecooloog inschakelt die meedenkt over de inschrijving. Dit leidt tot heel andere resultaten en dan werkt het goed. Bij de aanbestedingen is er echter nog een hele wereld te winnen waarbij cruciaal is dat de juiste kennis wordt ingeschakeld door de inschrijvende aannemers. Aanbestedingsregelgeving zit hierbij vaak in de weg. Mogelijk is een kennis-uitwisselingsprogramma gericht op aannemers van beheer en onderhoud ontsnipperingsmaatregelen noodzakelijk.

De provincie zelf heeft geen systematisch inspectieprogramma van de aangelegde voorzieningen. Wel zijn er twee inspecteurs die dagelijks op pad zijn en begaan zijn met het functioneren van de voorzieningen. De inspecteurs koppelen hun signalen terug naar de coördinator. Voor het overige is een inspectieprogramma onderdeel van de uitbesteding aan aannemers. Ook de aannemers komen met signalen, kunnen verbetervoorstellen indienen en daar budget voor verkrijgen.

Het opgelost krijgen van problemen rond het functioneren van voorzieningen is niet altijd eenvoudig omdat er ook vaak een spanningsveld bestaat tussen ecologisch functioneren en technische en praktische haalbaarheid. Naar aanleiding van kritische geluiden vanuit de dassenwereld heeft de provincie de samenwerking opgezocht met lokale dassenexperts waarin samen gekeken wordt naar knelpunten en oplossingen. Dit werkt wederzijds heel plezierig en leidt tot betere resultaten door de inbreng van specifieke gebiedskennis en netwerk onder agrariërs.

Overall waarderen de provinciale betrokkenen de beheer- en onderhoudstoestand van de aangelegde voorzieningen nog niet met een voldoende. Verbetering daarvan heeft prioriteit voor de provincie. Een van de problemen was dat het beheer van de voorzieningen versnipperd was belegd. Recent is een integraal beheerplan voor de voorzieningen opgesteld waarvoor groen licht is verkregen. Nog beter zou zijn wanneer rijk, provincie en gemeenten hun beheerplannen op elkaar zouden afstemmen.

Uit de (niet-representatieve) steekproef van 17 faunavoorzieningen onder Rijks- en provinciale wegen in Brabant komt het beeld dat de (onderzochte) provinciale faunavoorzieningen goed onderhouden en beheerd worden (zie ook hiervoor in 5.4.1). Hieraan kunnen geen harde conclusies worden verbonden.

5.4.3 Beheer en onderhoud gemeentelijke voorzieningen

Over beheer en onderhoud van met provinciale middelen gefinancierde gemeentelijke voorzieningen is in deze evaluatie geen beeld verkregen.

5.4.4 Algemeen

Uit interviews met ecologische kennispartijen die actief zijn in het werkveld en enkele andere respondenten komt naar voren dat de huidige Nederlandse praktijk in een aantal opzichten voor verbetering vatbaar is. Volgens diverse respondenten laten beheer en onderhoud regelmatig te wensen over. Deze bevindingen zijn gebaseerd op algemene ervaringen in Nederland en dus niet een specifieke reflectie op de praktijk in Brabant. De belangrijkste zijn:

- Inspectie, beheer en onderhoud door infrabeheerders 'versloffen' in de praktijk snel waardoor een deel van de voorzieningen slecht functioneert en niet effectief is.

- Besparingen op de kosten van aanbesteding leiden vrijwel altijd tot sterk verhoogde kosten voor inspectie, beheer en onderhoud of, hetgeen vaker voorkomt doordat inspectie, beheer en onderhoud in de praktijk versloffen, tot slecht functionerende voorzieningen.

5.5 Effectiviteit voor doelsoorten

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende vragen:

Voldoen de gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen aan de kwaliteitseisen om de gestelde doelen te realiseren?
In welke mate zijn de gestelde doelen voor doelsoorten bereikt?
Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de ontsnipperingsdoelstellingen voor doelsoorten gerealiseerd gaan worden?
Is er aanleiding om de doelstellingen bij te stellen?

De effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen is in algemene zin gestoeld op ecologische inzichten die verwoord zijn in de eilandtheorie en metapopulatietheorie. Op grond van deze inzichten is in het algemeen aannemelijk dat de maatregelen effectief zullen zijn mits zij goed zijn ontworpen en aangelegd, en goed onderhouden worden. Inventarisaties laten zien dat de meeste faunapassages door verschillende diersoorten worden gebruikt. Het is inmiddels aangetoond dat faunapassages - in combinatie met de faunarasters - sterfte door aanrijdingen onder fauna sterk kunnen terugdringen. Ook hebben deze verbindingen er toe geleid dat soorten hun areaal hebben uitgebreid of leeggeraakte gebieden weer hebben gekoloniseerd (bron: Compendium van de Leefomgeving, september 2016). Niet alle soorten ontdekken nieuwe migratiemogelijkheden echter snel. Hierbij kan ook gewinning een rol spelen waardoor voorzieningen soms pas na geruime tijd gebruikt worden. Tenslotte zijn sommige voorzieningen aangelegd vooruitlopend op toekomstig gebruik (bijv. in het geval van geplande EVZ's).

Het is niet precies bekend welk effect de faunapassages hebben op de levensvatbaarheid van de dierpopulaties. Modelberekeningen tonen aan dat de faunapassages op veel plekken een noodzaak zijn om populaties op de lange termijn te laten voortbestaan. Op dit moment zijn er echter nog maar een beperkt aantal studies uitgevoerd die dit ook in het veld aantonen (bron: Compendium van de Leefomgeving, september 2016).

Effect- en onderzoeksmonitoring is van belang om de effectiviteit en daarmee nut en noodzaak van de maatschappelijke investeringen aan te tonen en daarnaast om te onderzoeken en leren hoe de effectiviteit van voorzieningen verbeterd kan worden en daarmee innovatie te bevorderen.

Effect- en onderzoeksmonitoring kan zich bij ontsnipperingsmaatregelen richten op:

- Gebruik van de voorzieningen en genetische uitwisseling tussen populaties van doelsoorten;
- Verkeersslachtoffers fauna.

In de hierna volgende paragrafen gaan we eerst in op wat er bekend is uit onderzoek en monitoring in Brabant. Daarbij komt naar voren dat in Brabant weinig monitoringonderzoek uitgevoerd is. Dit geldt voor alle typen infrastructuur (rijk, provincie en gemeente). Om die reden kijken we in de laatste subparagraaf ook beknopt naar wat er buiten Brabant in (inter)nationaal verband bekend is.

Een belangrijke beperking bij de interpretatie van de uitgevoerde effect- en onderzoeksmonitoring is bovendien dat er geen minimumnormen bestaan aan de hand waarvan kan worden bepaald of het gebruik van voorzieningen dan wel de genetische uitwisseling tussen deelpopulaties voldoende is te noemen. Hetzelfde geldt voor beoordeling van trends in verkeersslachtoffers.

5.5.1 Effecten van MJPO-maatregelen in Brabant

Monitoring gebruik voorzieningen

Vanuit RWS en ProRail wordt geen structurele monitoring van de effectiviteit van de Brabantse voorzieningen georganiseerd. Om die reden zijn er geen systematische gegevens bekend over het gebruik en de effectiviteit van de aangelegde voorzieningen voor de doelsoorten. Wel is in beperkte mate en incidenteel onderzoek gedaan. In de grotere projecten is effectmonitoring vaak, meestal op beperkte schaal en met beperkte tijdsduur, onderdeel van de ontvangen aanbiedingen van aannemers bij de aanbesteding van de aanleg van voorzieningen. Ook is het beheer van de aangelegde voorziening in een aantal gevallen belegd bij een terreinbeherende organisatie die soms zelf monitoring organiseert. In deze paragraaf beperken wij ons tot het enige meer omvangrijke onderzoek dat in Brabant is uitgevoerd.

Natuurbrug Groene Woud over de A2 tussen Boxtel en Best is de eerste natuurbrug in Nederland die, sinds 2005, natte natuurgebieden verbindt. Bij het ontwerpen en inrichten van de natuurbrug is veel aandacht besteed aan het creëren van gunstige omstandigheden voor diersoorten van natte milieus (regelbare schijngrondwaterspiegel, reeks poeltjes). In intensief onderzoek is gezien of de natuurbrug ook daadwerkelijk functioneert voor amfibieën (Van der Grift et al., 2010).

In tegenstelling tot het beeld dat uit veel andere onderzoeken - met een vaak zeer/te beperkte monitoringopzet oprijst (weinig soorten, algemene soorten, lage aantallen) - geeft dit intensieve onderzoek een veel positiever beeld van het gebruik en het nut van ontsnipperingsmaatregelen, in dit geval specifiek voor amfibieën (diverse soorten, waaronder zeldzame; hoge(re) aantallen). Het onderzoek toont aan dat, ondanks het niet altijd functioneren van de aangelegde natte zone voor amfibieën, de aangelegde natte zone het gebruik door amfibieën duidelijk bevordert. Ook komen uit het onderzoek diverse aanbevelingen voor de inrichting van natuurbruggen.

Verkeersslachtoffers Rijksweginfrastructuur in Brabant

Monitoring van verkeersslachtoffers is eveneens van belang, zowel in verband met beoordeling van de effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen en mogelijke nieuwe knelpunten als omdat het ook kan bijdragen aan verkeersveiligheid. Er zijn echter geen recente gegevens over binnen RWS omdat verkeersslachtoffers sinds 2003 (landelijk) niet meer strikt bijgehouden worden. Wel volgt RWS initiatieven van faunabeheereenheden om beschikbare gegevens in één database te krijgen maar dit is nog niet helemaal geïmplementeerd. Voor kleine dieren zal goede monitoring onhaalbaar blijven, zeker langs snelwegen, in verband met de verkeersveiligheid.

Binnen ProRail worden railverkeersslachtoffers op spoorse kilometers gemonitord onder de noemer 'treindienst aantastende onregelmatigheden'. Dit gaat als volgt: de machinist hoort een bons, stopt de trein en gaat buiten kijken op zoek naar een eventueel slachtoffer. Soms vindt hij dan een dood of gewond dier in de berm en meldt dit bij Asset Management, een onderdeel van Dagelijks Beheer. Deze meldingen worden tot op heden echter niet teruggekoppeld naar de MJPO-

programmamanager van ProRail die is ondergebracht bij het organisatieonderdeel Projecten. Als gevolg daarvan kan ProRail geen beeld geven van faunaverkeersslachtoffers op Brabantse spoorinfrastructuur.

RWS geeft, evenals de provincie, aan dat ontsnippering ook gezien moet worden vanuit verkeersveiligheidsoptiek. Dit is ook voor het draagvlak een belangrijk aspect. Het gaat bij de rijkswegen om duizenden schadegevallen per jaar als gevolg van aanrijdingen met vee, huisdieren en fauna. Tevens vallen enkele tientallen gewonden en is zo nu en dan een dodelijk slachtoffer te betreuren (bron: BRON = Bestand geRegistreerde Ongevallen Nederland, 2015). Bij de nu bekende hot spots gaat het wat de fauna betreft voornamelijk om aanrijdingen met reeën en soms met wilde zwijnen. Ook vanuit verkeersveiligheidsoptiek is monitoring van hot spots met faunaverkeersslachtoffers daarom van belang voor infrabeheerders.

5.5.2 Effectiviteit op provinciaal niveau

Monitoring en gebruik voorzieningen

In 2006 is door Bureau Waardenburg een ecologische evaluatie gedaan van het gebruik van 47 faunapassages onder provinciale wegen in Brabant (Bureau Waardenburg, 2007). De voorzieningen zijn tweemaal bezocht (voor- en najaar). Samengevat wordt aangegeven dat de voorzieningen goed gebruikt worden door amfibieën en zoogdieren waarbij de ruime dimensie, relatief korte lengte van de voorzieningen en goede ligging in het landschap positief bijdragen aan het gebruik. De kwaliteit van de voorzieningen wordt over het algemeen als goed beoordeeld en de onderzochte knelpunten zijn voor de meeste doelsoorten opgelost. Wanneer van een of meer doelsoorten geen sporen zijn aangetroffen lijkt dat vooral samen te hangen met het ontbreken van geschikt habitat in de omgeving of vanwege de ligging in een nog te realiseren EVZ.

De hoofdconclusie uit deze evaluatie is volgens provinciale respondenten echter vooral dat we nog te weinig weten over de effectiviteit en ook over een norm om het gebruik van voorzieningen te beoordelen. Er is geen systematisch monitoringprogramma gericht op het goed in beeld brengen van het gebruik en ecologisch functioneren van de aangelegde provinciale voorzieningen, hoewel dit in het PVVP oorspronkelijk wel beoogd werd.

Praktijkervaringen laten wisselende beelden zien. In een aantal gevallen (bijvoorbeeld de natuurbrug Leenderbos) was de behoefte duidelijk groot en werden reeds vele sporen op de brug aangetroffen terwijl de hekken van de aannemer er nog stonden. In andere gevallen is het gebruik minder duidelijk of wordt een voorziening vooral gebruikt door andere dan de gewenste soorten. Hierbij speelt een rol dat ecologische veranderingen een (onbekende) hoeveelheid tijd kunnen vergen omdat er sprake kan zijn van een gewenningsproces. Ook daar weten we te weinig van. Hierbij speelt ook een rol dat de versnipperde Brabantse situatie wezenlijk anders is dan de situatie in Gelderland op bijvoorbeeld de Veluwe. Het achterland rond een deel van de voorzieningen is nog niet altijd georganiseerd waardoor je ook nog niet altijd gebruik kunt verwachten.

Verkeersslachtoffers provinciale infrastructuur

Voor monitoring van verkeersslachtoffers fauna wordt in Brabant door de provincie, het Rijk (en anderen) sinds enige tijd samengewerkt met de Stichting Afhandeling en Monitoring Fauna-aanrijdingen (SAMF). Deze stichting ontvangt meldingen, spoort gewonde/dode dieren op, ruimt kadavers op en registreert alles (zgn. valwildregistratie). Door deze samenwerking bestaan nu

redelijk bruikbare gegevensbestanden over valwild die teruggaan tot 2011. Hiermee kunnen actuele hot spots voor fauna-aanrijdingen worden geïdentificeerd. Hiervoor kunnen verschillende oorzaken bestaan: poorten van agrariërs die open blijven staan, onvoldoende onderhoud van rasters, e.d.

Naast de registraties door SAMF voeren de eigen provinciale wegeninspecteurs voortdurend wegininspecties uit waarbij ook wordt gelet op verkeersslachtoffers en het functioneren van ontsnipperingsmaatregelen.

De provincie wil de beschikbare gegevens in de toekomst meer gaan benutten voor het identificeren van hot spots waar maatregelen gewenst zijn.

5.5.3 Effectiviteit op gemeentelijk niveau

Over de effectiviteit van gemeentelijke ontsnipperingsmaatregelen is in Brabant betrekkelijk weinig bekend. De provincie heeft daarom in 2015 een stageonderzoek laten uitvoeren naar zeventien (voor veldbezoek) resp. vijf (voor sporenonderzoek) geselecteerde faunavoorzieningen bij gemeentelijke wegen (Driessen, 2015). Tevens wilde de provincie weten of de werking van de voorzieningen mogelijk kan worden verbeterd. Tijdens het veldbezoek is gelet op de aanwezigheid van diersporen in de directe omgeving van de faunavoorziening, de situering van de faunavoorziening in het landschap, begeleidende rasters dan wel beplantingen en de staat van de constructie. Vijf van de zeventien faunavoorzieningen zijn geselecteerd voor sporenonderzoek. Voor de faunavoorzieningen die eenmalig geïnventariseerd zijn bleek het niet mogelijk om conclusies te geven betreft het functioneren van desbetreffende faunavoorziening. Aanvullende monitoring is noodzakelijk om het gebruik van deze faunavoorzieningen correct aan te tonen. Uit het aanvullende sporenonderzoek is gebleken dat drie faunavoorzieningen door een of meer doelsoorten worden gebruikt. Tevens is gebleken dat twee van de vijf faunavoorzieningen tijdens het onderzoek niet gebruikt zijn door wilde dieren.

Ook uit dit onderzoek kan, naar onze mening mede door de beperkte monitoringopzet, vooral de conclusie getrokken worden dat we weinig weten.

5.5.4 (Inter)nationaal onderzoek

Het in beeld brengen van (inter)nationaal onderzoek naar de effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen vormde geen deel van de opdracht. We beperken ons tot enkele algemene opmerkingen hierover en highlights uit het onderzoek.

Nationaal onderzoek

Naast veelal kleinschalige effectmonitoring vond of vindt in Nederland zo nu en dan meer grootschalige onderzoeksmonitoring plaats. De twee belangrijkste onderzoeken zijn een onderzoek naar genetische uitwisseling bij hoefdieren rond ecoducten op de Veluwe en een grootschalig opgezet onderzoek naar herpetofauna in de wijde omgeving van het ecoduct Zwaluwberg bij Hilversum. Uit het eerste onderzoek (van Bureau Waardenburg) blijkt dat de ecoducten op de Veluwe bijdragen aan genetische uitwisseling tussen hoefdierpopulaties. Het tweede onderzoek loopt nog enkele jaren.

De conclusie die uit – beperkte - effectmonitoring rond aangelegde MJPO-voorzieningen getrokken wordt door de MJPO-programmacoördinator van RWS is dat veel van de aangelegde

rijksvoorzieningen gebruikt worden door de beoogde doelsoorten en daarmee effectief zijn in het opheffen van de barrièrewerking van de Rijksinfrastructuur. Dat is de eerste stap naar effectiviteit in de zin van genetische diversiteit en een bijdrage aan vitale populaties van soorten (die veel moeilijker vast te stellen zijn en ook geen doel van het MJPO-programma vormen). De eerste, voorlopige conclusies (uit het onderzoek naar hoefdieren bij de ecoducten op de Veluwe) lijken echter gunstig.

Internationaal onderzoek

Op Europees niveau loopt, als onderdeel van een 3-jarig onderzoeksprogramma op het gebied van wildlife, een metastudie in opdracht van de Conference of European Directories of Roads (de Europese Rijkswaterstaten) die eind 2016 wordt afgerond en waarin ook gekeken wordt naar kosteneffectiviteit.

In internationaal verband wordt verder sinds 1996 onderzoek gedaan en kennis ontwikkeld in het expertnetwerk IENE: Infra Eco Network Europe. Leden van het netwerk zijn overheden en kennisinstellingen op het gebied van transport, infrastructuur en ecologie. IENE organiseert internationale conferenties, symposia en samenwerkingsprojecten om internationale expertise op te bouwen en te verspreiden voor een veilige en ecologisch verantwoorde Europese infrastructuur. Vanuit Nederland is er zowel op Rijksniveau als vanuit de provincie Brabant een nauwe betrokkenheid bij het IENE-netwerk. Op Rijksniveau worden geleerde lessen (zoals de conferenties) gedeeld met betrokken collega's binnen het RWS en ProRail. Ook is het Europese handboek COST-341 een belangrijke bron geweest voor de Leidraad Faunavoorzieningen 2013. Wij kunnen op basis van dit evaluatieonderzoek onvoldoende beoordelen in hoeverre de kennisontwikkeling aansluit op kennisbehoeften vanuit het Nederlandse en Brabantse beleid en de praktijk en in welke mate kennis opgebouwd in dit netwerk doorwerkt in de uitvoering op het gebied van ontsnippering.

5.5.5 Praktijkonderzoek en -ervaringen kennispartijen

De effectiviteit voor doelsoorten wordt bepaald door vele factoren waaronder de kwaliteit van de inrichting van aangelegde voorzieningen en beheer en onderhoud. In deze paragraaf gaan we hoofdzakelijk in op wat er op grond van de expertise en praktijkervaringen van kennispartijen die actief zijn in het landelijke werkveld gezegd kan worden over de effectiviteit van voorzieningen.

Onafhankelijk van het type infrastructuur en de daarvoor verantwoordelijke beheerder geldt dat de planvorming rond, keuze voor en aanleg van ontsnipperingsmaatregelen in technische zin in Nederland in hoge mate gestandaardiseerd is. Kennispartijen geven aan dat standaardoplossingen niet altijd de beste oplossingen zijn. Tevens nemen zij waar dat keuzen van de aanbestedende partij in de praktijk een grote rol spelen bij de kwaliteit, duurzaamheid en effectiviteit van de gerealiseerde voorziening.

Uit praktijkonderzoek van de Stichting Das en Boom bleek dat circa de helft van de dassenvoorzieningen niet functioneert. Van de geconstateerde gebreken was 81% te wijten aan slechte aanleg en 30% aan slecht of geen onderhoud. Voorzieningen in beheer bij Rijkswaterstaat vertoonden meer mankementen dan die bij provincies of gemeenten (Rijkswaterstaat 58%, provincies 45%, gemeenten 43 %).

Uit interviews met ecologische kennispartijen die actief zijn in het werkveld enkele andere respondenten komt naar voren dat de huidige Nederlandse praktijk in een aantal opzichten voor verbetering vatbaar is. Volgens ecologische kennispartijen laat de planvorming regelmatig te wensen over. Deze bevindingen zijn gebaseerd op algemene ervaringen in Nederland en dus niet een specifieke reflectie op de praktijk in Brabant. De belangrijkste zijn:

- Bij de planvorming en locatiekeuze spelen PR-soorten (bijv. grofwild) regelmatig een (te) grote rol;
- Bij de keuze van doelsoorten wordt soms voor ecologisch niet-realistische doelsoorten gekozen die in de wijde omgeving niet voorkomen en ook geen gebruik zullen maken van de voorzieningen;
- Er wordt vaak eerder gekozen voor veel, goedkope maatregelen terwijl beter gekozen kan worden voor minder, maar goede maatregelen.
- Bij de planvorming is niet altijd voldoende kennis beschikbaar:
 - o voorzieningen, bijvoorbeeld ecoducten, kunnen vaak met enkele eenvoudige maatregelen voor een bredere groep van soorten dan alleen de doelsoorten geschikt gemaakt worden.
 - o Het komt voor dat ecologisch onzinnige dan wel absurd kostbare plannen worden voorgesteld of ontwikkeld.
 - o stobbenwallen op ecoducten moeten over de hele lengte van het ecoduct doorlopen
- Bij de planvorming en in het programma van eisen voor de aanbesteding wordt vaak niet voor kwaliteit en duurzaamheid gekozen. Goedkoop is bijna altijd duurkoop omdat de voorzieningen voor een oneindig lange termijn worden aangelegd. Voorbeeld zijn de frequent toegepaste, goedkope maar niet duurzame HDPE-geleidingsschermen voor amfibieën en reptielen.

Naast de hiervoor genoemde bevindingen geven respondenten aan dat het werkveld sterk gestandaardiseerd is en in de praktijk weinig ruimte biedt voor innovatie, experimentele oplossingen en gedegen onderzoek/monitoring. Voor dassentunnels geldt dat er 20 jaar onderzoek aan ten grondslag ligt, voor andere soortgroepen weten we echter niets tot vrijwel niets dat gebaseerd is op onderzoek en gedegen monitoring. Ook de monitoring is in vrijwel alle gevallen (te) 'standaard'. Uit een Gelderse pilot rond een experimentele robuuste maar dure voorziening waarbij uitvoerige onderzoeksmonitoring heeft plaatsgevonden kwam naar voren dat deze vele malen effectiever is dan de standaardvoorziening zou zijn geweest.

Tenslotte wordt door de ecologische kennispartijen ook opgemerkt dat in het werkveld slechts weinig mensen beschikbaar zijn met diepgaande expertise die verder gaat dan 'de standaard'. Dit sluit aan bij onze ervaring in het evaluatieonderzoek.

5.6 Toekomstige opgaven voor ontsnippering bestaande infrastructuur

In deze paragraaf richten we de blik op de toekomst en beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Zijn er nieuwe knelpunten of nog onbekende opgaven?

Deze vraag kan op verschillende manieren benaderd worden:

- Nog resterende opgaven vanuit in het verleden reeds ingezet beleid en programma's;

- Mogelijke nieuwe opgaven in verband met populatiedynamiek/verspreiding van soorten;
- Mogelijke nieuwe opgaven in verband met nieuwe kennis over versnipperingsgevoelige soort(groep)en;
- Mogelijke nieuwe opgaven in verband met de toegenomen provinciale beleidsverantwoordelijkheid en juridische verantwoordelijkheid.

5.6.1 Resterende opgaven vanuit het verleden

Hieronder beperken wij ons tot het samenvatten van bevindingen die in voorgaande paragrafen uitvoeriger aan de orde zijn gekomen.

Provincie en provinciale infrastructuur

Het provinciale ontsnipperingsprogramma is grotendeels uitgevoerd. Anno 2016 resteren 15 van de circa 400 te treffen maatregelen. Het periodiek bezien of deze maatregelen in de toekomst alsnog opgelost kunnen worden is reeds geborgd in het provinciale onderhoudsprogramma.

Provincie en Rijksinfrastructuur

Voor Rijkswaterwegen komen wij tot dezelfde bevinding als voor provinciale infrastructuur. Het overgrote deel van de knelpunten is opgelost en het beperkte, resterende deel is reeds opgenomen in programma's.

Voor Rijkswegen en spoorlijnen geldt dat naar verwachting het overgrote deel van de tot eind 2018 geprogrammeerde knelpunten in 2018 is opgelost en resterende knelpunten met enige vertraging in de jaren daarna zullen worden opgelost. Wel bestaat hierbij nog discussie over het ambitieniveau bij enkele nog te realiseren oplossingen zodat nog onduidelijk is of deze knelpunten straks voldoende zullen zijn opgelost. Voorts verwachten wij dat bij Rijkswegen en spoorlijnen nog een niet-geprogrammeerde restopgave bestaat aangezien bij de totstandkoming van het MJPO sterk geprioriteerd is en alleen maatregelen bij de belangrijkste knelpunten bij Rijksinfrastructuur zijn geprogrammeerd.

Provincie en gemeentelijke infrastructuur

Voor ontsnippering van gemeentelijke infrastructuur geldt dat in het verleden geen concrete opgave gesteld is. Om die reden kan ook niet gesproken worden van een restopgave voor de provincie vanuit in het verleden ingezet beleid.

5.6.2 Opgaven in verband met populatiedynamiek/verspreiding van soorten

De knelpuntenanalyses waarop de rijks- en provinciale programma's voor ontsnippering waren gebaseerd zijn ondertussen geruime tijd geleden uitgevoerd (resp. 13 en 19 jaar geleden). De verspreiding van diverse soorten is onderhevig aan een grote dynamiek. De in het verleden aangelegde voorzieningen spelen daarbij overigens een positieve rol. Het gevolg hiervan is wel dat nieuwe knelpunten bij bestaande infrastructuur kunnen zijn ontstaan die verdere verspreiding van de soort belemmeren of voor hoge aantallen verkeersslachtoffers en verkeersonveilige situaties zorgen. In zijn algemeenheid geldt dat ontsnipperingsprogramma's om deze reden periodiek geactualiseerd dienen te worden op basis van feitelijk inzicht in de actuele verspreiding van soorten en nieuwe infrastructurele knelpunten die ten gevolge daarvan kunnen ontstaan. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de provincie. Het is niet mogelijk van eventuele nieuwe opgaven in deze evaluatie een volledig en concreet beeld te geven, daarvoor is gericht onderzoek nodig. Wij beperken ons tot een casus rond de das.

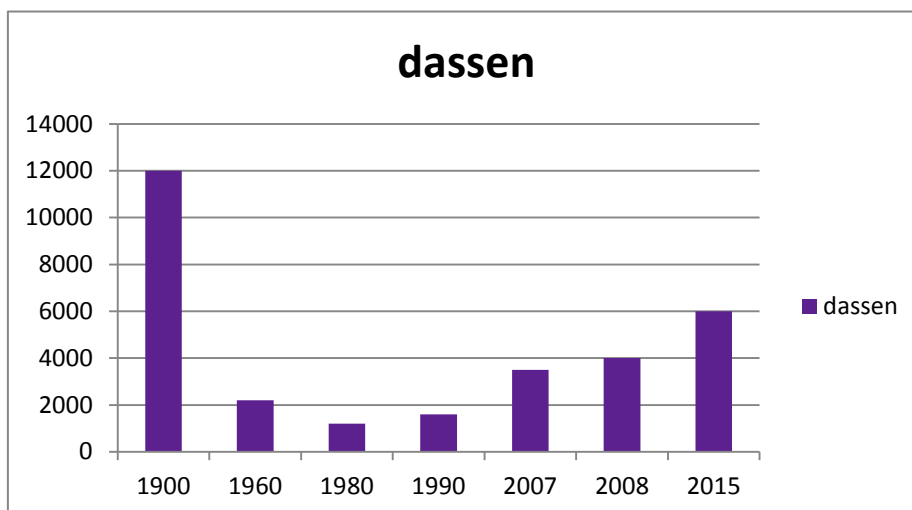
Casus Das

Voorheen kwam de das in het gehele land voor met uitzondering van de laaggelegen delen van Noord- en West-Nederland. In de periode tussen 1900 en 1980 is het verspreidingsgebied enorm geslonken.



Tabel 5.9 Verspreiding das in 1900 en 1980. Bron: Das en Boom

Sinds de start met de soortbeschermingsmaatregelen voor de das, ongeveer halverwege de jaren tachtig, is sprake van een langzaam verlopemd herstel en vindt geleidelijk terugkeer plaats van de das in een deel van de leefgebieden waar de soort voorheen was uitgestorven. De terugkeer is niet alleen het gevolg van natuurlijke verspreiding maar wordt ondersteund door lokale herintroductieprojecten of versterking van lokale populaties door het uitzetten van dassen. Deze maatregelen, waaronder ontsnipperingsmaatregelen, zijn zeer succesvol geweest, zoals blijkt uit de populatieontwikkeling en de toegenomen verspreiding in Nederland en in Brabant sinds 1980.



Tabel 5.10 Populatie-ontwikkeling das (aantal exx.) in Nederland (gegevens ontleend aan Stichting Dassenwerkgroep Brabant en Das en Boom/Vereniging Nederlands Cultuurlandschap).

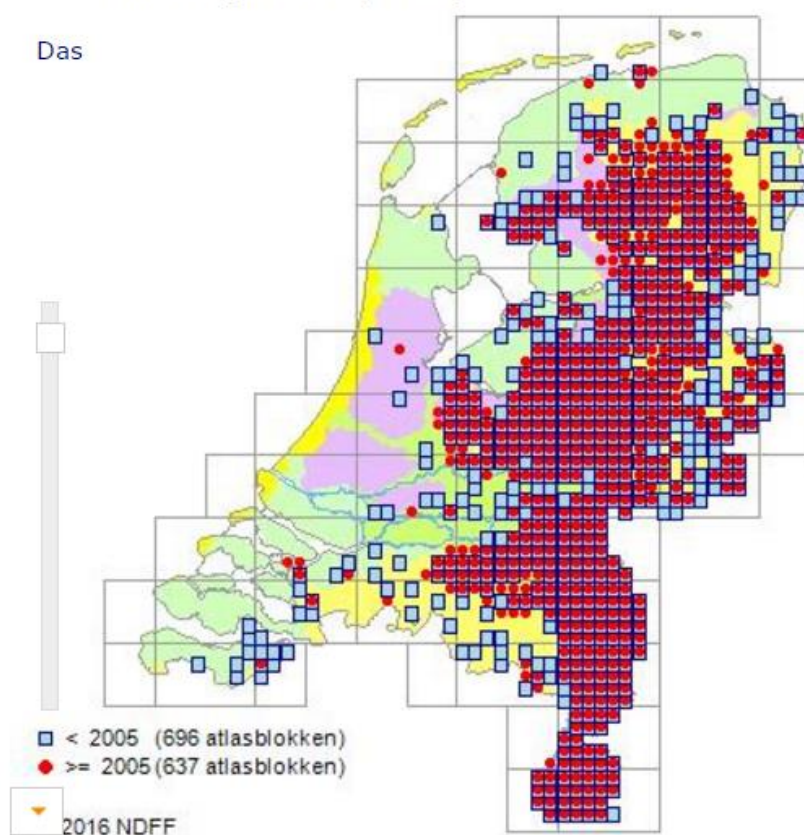
De populatieontwikkeling na 1900 vertoont een redelijk vergelijkbaar beeld met dat van de verspreiding. Herstel van aantallen verloopt echter sneller dan uitbreiding en herkolonisatie van voormalig leefgebied. De achteruitgang en het herstel van de aantallen dassen in Brabant vertoont op hoofdlijnen hetzelfde beeld als in Nederland (zie figuur 5.9). Wel was de achteruitgang in Brabant gemeten in aantallen nog ernstiger dan gemiddeld in Nederland. In 1980 resteerde nog slechts 10% van de populatie van 1900 (landelijk ca 18%). Het herstel van de aantallen verloopt in

Brabant echter ook in een hoger tempo dan landelijk gemiddeld. De aangelegde voorzieningen (dassentunnels) spelen hierbij een belangrijke rol. Er is zeker aanleiding om te veronderstellen dat het Brabantse ontsnipperingsprogramma voor de das een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het herstel van de populatie. De omvang van de Brabantse populatie bedroeg in 2008 34% van de populatieomvang in 1900, ongeveer hetzelfde als landelijk gemiddeld (33%).

Het Brabantse verspreidingsgebied is, door ontsnipperingsmaatregelen en herintroducties, sterk uitgebreid sinds het dieptepunt in 1980.

Meles meles (Linnaeus, 1758)

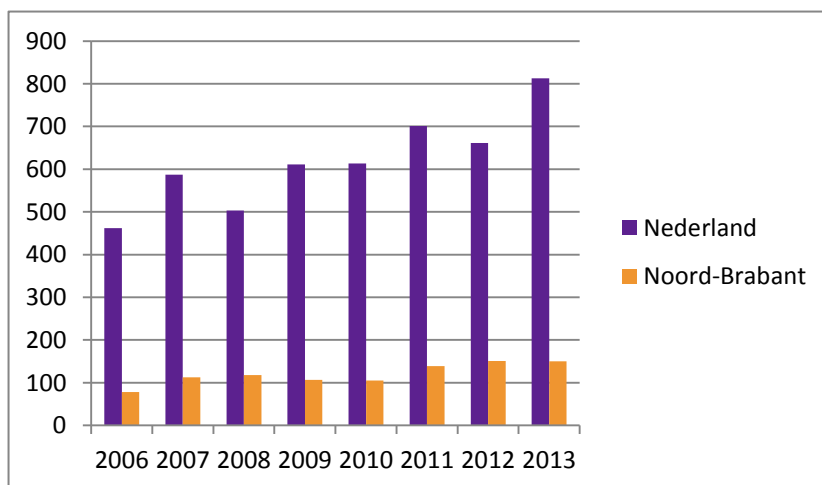
Das



Figuur 5.11 Verspreiding das in Brabant vóór en na 2005 (Bron: Zoogdiervereniging, 2016). De blauwe hokken betreffen voormalig leefgebied waar de das nog niet is teruggekeerd.

Externe en interne versnippering van het leefgebied vormen bij de das belangrijke knelpunten voor behoud en herstel van de populatie. Momenteel is de grootste bedreiging de sterfte als gevolg van het verkeer of verdrinking in beschoeiende kanalen. Jaarlijks sneuvelt in Nederland naar schatting ongeveer 15% van de populatie in het verkeer. Vrijwel overal moeten dassen regelmatig wegen oversteken om vanuit hun burcht hun foerageergebieden te kunnen bereiken. Niet alleen op drukke verkeerswegen vallen slachtoffers, ook op stille zandweggetjes. Volgens cijfers van Das en Boom worden in Brabant jaarlijks meer dan honderd dassen slachtoffer van het verkeer.

Dit wordt bevestigd door de SAMF-registratie van verkeersslachtoffers waaruit naar voren komt dat er in de jaren 2014 en 2015 gezamenlijk 256 dassen in Brabant gemeld werden als slachtoffer van verkeersongevallen. Aangezien registratiebestanden zelden of nooit volledig zijn, is dit vermoedelijk een onderschatting van het werkelijke aantal slachtoffers. Er valt dus nog steeds een aanzienlijk en in absolute zin zelfs stijgend aantal dassen ten prooi aan het verkeer. Vanzelfsprekend houdt dit mede verband met het sterk toegenomen aantal dassen.



Tabel 5.12 Aantal gemelde aangereden dassen in Nederland en Noord-Brabant

De reeds aangelegde provinciale voorzieningen zijn overgedimensioneerd zodat ze geschikt zijn voor een brede groep soorten (wildtunnels), waaronder de das. Naast de locaties waar in het verleden reeds voorzieningen zijn aangelegd door rijk, provincie en gemeente is naar verwachting echter ook sprake van locaties waar nog geen voorzieningen zijn aangelegd of waar bij de aanleg van een voorziening geen rekening gehouden is met de das als doelsoort⁵⁴.

5.6.3 Opgaven in verband met nieuwe kennis over versnipperingsgevoelige soort(groep)en

Met nieuwe kennis doelen wij zowel op soort(groep)en die versnipperingsgevoelig zijn en eerder niet of weinig in beeld waren, als op nieuwe kennis over de versnipperingsgevoeligheid van soort(groep)en die eerder wel in beeld waren.

Vanuit de beleids- en uitvoeringspraktijk komt in de interviews vooral naar voren dat vleermuizen in het verleden sterk onderbelicht waren zodat rond vleermuizen mogelijk nog nieuwe opgaven bestaan die in eerdere programma's onvoldoende aan bod zijn gekomen.

Naast soortgroepen die volgens praktijkbetrokkenen te weinig aandacht hebben gekregen merken wij vanuit onze rol als evaluator op dat op beleidsniveau weinig aandacht is besteed aan

⁵⁴ Het vermoeden wordt bevestigd in het uitgevoerde veldonderzoek waarin geconstateerd wordt dat op een aantal onderzochte plaatsen nog voorzieningen voor de das nodig zijn. Ook uit een recent onderzoek door HAS Hogeschool in opdracht van Natuurmonumenten West-Brabant komt het beeld dat er voor diverse soorten nog ontsnipperingsopgaven bestaan.

(onderbouwing voor) de keuze van doelsoorten voor het ontsnipperingsbeleid op basis van kennis over de gevoeligheid voor versnippering van soorten en soortgroepen⁵⁵.

Wij nemen bij de gehanteerde doelsoorten enige 'bias' waar. Er ligt in het beleid en de praktijk een duidelijk accent op een kleine groep van (grote en middelgrote) zoogdieren, daarnaast zijn amfibieën sterk vertegenwoordigd. Kijken we naar de lijsten van doelsoorten zoals gehanteerd door Rijk en provincie dan zien we onevenwichtigheden: soortgroepen waarvan vele soorten specifiek als soort genoemd worden versus groepen die alleen in algemene zin benoemd worden. Zie hiervoor bijlage 6 en 8. Ook zien we grote verschillen tussen beide lijsten. Tenslotte zien we diverse aandachtsoorten en -groepen die in de provinciale lijst voorkomen, bijvoorbeeld zwanen & ganzen en bosvogels, die in de uitwerking van het programma niet of nauwelijks meer terug lijken te komen⁵⁶.

Beide lijsten lijken een - onduidelijke - mix te zijn van enerzijds aan ecoprofielen verbonden soorten (die deels of hoofdzakelijk om die reden frequent genoemd worden als 'doelsoort') en anderzijds van echte 'doelsoorten' van het ontsnipperingsbeleid. We doelen op het verschil tussen 'geschikt zijn voor' en 'concreet nodig zijn voor'. Naar onze mening dient de verhouding tussen daadwerkelijke doelsoorten van het ontsnipperingsbeleid en soorten die hoofdzakelijk opgenomen zijn als onderdeel van een cluster van soorten dat tot een ecoprofiel behoort, opgehelderd te worden. Daarbij is tevens een meer expliciete en objectieve onderbouwing nodig van (de wijze waarop tot) een toekomstige lijst van versnipperingsgevoelige soorten (wordt gekomen).

Naar onze verwachting zijn er meer (Rode Lijst-)soorten die enigszins tot sterk gevoelig zijn voor versnippering van het leefgebied door infrastructuur en die nu niet 'in beeld' zijn. Het expliciteren en actualiseren van de Brabantse prioritaire soorten die gevoelig zijn voor versnippering van hun leefgebied laat onverlet of het treffen van (kostbare) ontsnipperings-maatregelen voor de betreffende soorten, zeker op de korte termijn, de meest kosteneffectieve en wenselijke strategie is. Anders gezegd: het gegeven dat een soort gevoelig is voor versnippering betekent niet automatisch dat de provincie de schaarse middelen in moet zetten op kostbare ontsnipperingsmaatregelen voor die soort. Het is aannemelijk dat versterking van populaties van kwetsbare soorten bij een aanzienlijk deel van de soorten (kosten)effectiever plaats kan vinden door herstel van de kwaliteit van de bestaande leefgebieden en/of herintroductie in plaats van ontsnipperingsmaatregelen. Dit neemt niet weg dat een goede lijst van versnipperingsgevoelige bedreigde soorten bijdraagt aan de keuze van een goede strategie voor behoud en herstel van de soorten.

Naar onze verwachting is voor het verkrijgen van een meer objectieve en evenwichtige kennisbasis onder de keuze van doelsoorten voor het ontsnipperingsbeleid een grotere investering in de kenniscomponent van het beleid noodzakelijk dan wel een meer intensieve betrokkenheid van kennispartijen.

⁵⁵ Hier is althans geen documentatie over beschikbaar. De gevolgde systematiek en onderbouwing van de geselecteerde soort(groep)en is daarmee niet navolgbaar.

⁵⁶ Voor deze groepen zijn geen maatregelen nodig en getroffen. De provincie merkt op dat deze soortgroepen achteraf gezien niet opgenomen hadden moeten worden op de provinciale lijst.

5.6.4 Opgaven in verband met de gewijzigde provinciale verantwoordelijkheid

De provincie is nu vrijwel volledig beleidsverantwoordelijk voor bescherming, behoud en herstel van biodiversiteit. Ook is de provincie in de nieuwe Wet Natuurbescherming, met ingang van 2017, juridisch verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen voor Europees en nationaal juridisch beschermde soorten en Rode Lijst-soorten⁵⁷ (art 1.12 en art 1.5 vierde lid) wanneer deze een ongunstige 'staat van instandhouding' kennen. We verwijzen verder naar paragraaf 5.1.1.

Als gevolg van de gewijzigde provinciale verantwoordelijkheid verandert ook de provinciale rol: de provincie zit nu in 'the driver's seat' en daarbij hoort een goede voorbereiding van de reis en een scherpe blik op de weg.

5.6.5 Tot slot

In een werksessie met betrokken partijen is de vraag aan de orde gesteld in hoeverre volgens betrokkenen nog een restopgave dan wel een nieuwe opgave voor ontsnippering van bestaande infrastructuur bestaat. Daaruit kwam unaniem naar voren dat partijen het wenselijk achten om, ongeacht een eventuele restopgave uit het verleden, opnieuw en zorgvuldig te bezien of en welke nieuwe opgaven voor ontsnippering bestaan voor de toekomst volgens de huidige kennis en inzichten. In dit verband merken wij nog op dat Natuurmonumenten recent een onderzoek heeft laten uitvoeren door HAS Den Bosch naar huidige infrastructurele barrières en mogelijke ontsnipperingsmaatregelen in West-Brabant⁵⁸. Het rapport geeft ontsnipperingsadviezen voor een aantal provinciale en gemeentelijke wegen in West-Brabant en zou kunnen fungeren als een van de bouwstenen voor een nieuwe Brabantse ontsnipperingsagenda.

5.7 Concluderende beantwoording evaluatievragen

In deze paragraaf richten we ons op een concluderende beantwoording van de gestelde onderzoeks- en evaluatievragen. Hierbij ligt het accent op de vragen met een evaluatief karakter. Onderzoeksvragen met een feitelijk karakter komen hooguit beknopt aan de orde, we verwijzen voor de volledige beantwoording daarvan naar voorgaande paragrafen. In deze paragraaf leggen wij bij de beantwoording van de evaluatievragen waar nodig ook verbanden tussen de uitkomsten van het onderzoek naar de afzonderlijke vragen. Daarmee worden de eerdere bevindingen in hun samenhang gezien. Om die reden heeft deze afsluitende paragraaf deels het karakter van een samenvatting maar komen ook nieuwe onderzoeksbevindingen aan de orde.

Rollen, uitvoeringsbenadering en samenwerking

Brabantse natuurgebieden worden doorsneden door uiteenlopende soorten infrastructuur (wegen, spoorwegen en kanalen). De primaire verantwoordelijkheid voor het opheffen van de barrièrewerking ligt bij de overheden die de rol van eigenaar en beheerder van de infrastructuur vervullen, te weten het Rijk, de provincie zelf en de gemeenten, ieder voor zijn eigen infrastructuur. De rol van de provincie verschilt hierdoor voor de verschillende soorten infrastructuur in Brabant.

De provincie is als eigenaar en wegbeheerder direct en volledig verantwoordelijk voor de ontsnippering van de eigen provinciale wegen. Na het opstellen van de provinciale Nota Ontsnippering (1998) is de provincie op een systematische en gedegen wijze aan de slag gegaan

⁵⁷ Met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende dier- en plantensoorten die van nature in Nederland voorkomen.

⁵⁸ HAS Hogeschool - Het verbeteren van de connectiviteit van natuurgebieden (november 2016).

met de ontsnippering van de eigen provinciale wegen. De provincie heeft gekozen voor een actieve en voortvarende aanpak van het eigen ontsnipperingsprogramma. Hierdoor is in korte tijd veel bereikt. De provincie Noord-Brabant is in landelijk verband koploper als het gaat om provinciale ontsnippering. Succesfactoren van de Brabantse aanpak zijn:

- het beleggen van de uitvoering bij Infrastructuur en de koppeling van ontsnippering aan verkeersveiligheidsbelangen⁵⁹;
- het direct vrijmaken van het benodigde budget voor een programmatische aanpak door het provinciale bestuur waardoor een team kon worden geformeerd dat gestructureerd en planmatig met ontsnippering aan de slag kon;
- de nauwe en goede samenwerking met Ecologie.

Rond 2008 was het grootste deel van het provinciaal ontsnipperingsprogramma uitgevoerd. Het alsnog - indien technisch mogelijk - oppakken van de resterende knelpunten is goed geborgd door dit te koppelen aan het wegenonderhoudsprogramma.

De provincie is niet verantwoordelijk voor ontsnippering van Rijks- en gemeentelijke infrastructuur maar heeft hier wel belang bij en een rol in omdat de ontsnippering van deze infrastructuur bijdraagt aan en noodzakelijk is voor een goede ontsnippering van de provincie Brabant voor fauna. Daarnaast is het in de praktijk voor effectieve ontsnippering van een knelpunt vaak noodzakelijk dat meerdere (soorten) infrastructuur van diverse infrabeheerders tegelijkertijd en op een onderling afgestemde wijze ontsnipperd worden.

De provincie vervult een belangrijke rol bij het Rijksontsnipperingsprogramma MJPO 2004-2018. Deze rol kent meerdere facetten waaronder bewaking van voldoende ecologische ambitie bij de Rijkspartners, aanjagen van het tempo van de uitvoering en bijdragen aan de totstandkoming van multifunctionele, door gebiedspartijen gedragen oplossingen. Een aantal malen heeft de provincie bij de totstandkoming van dergelijke oplossingen ook voor cofinanciering gezorgd om de oplossing mogelijk te maken.

In de richting van gemeenten heeft de provincie (Cluster Natuur, Water en Milieu) vooral een faciliterende en stimulerende rol gespeeld. Door het instellen van een subsidieregeling, waarvan de uitvoering tot 2013 was ondergebracht bij het Coördinatiepunt Landschapsbeheer en sinds 2014 bij de Afdeling Subsidies, is een groot aantal gemeentelijke ontsnipperingsprojecten mede mogelijk gemaakt.

In het onderzoek kon geen representatief beeld worden verkregen van de wijze waarop gemeenten hun rol oppakken en invullen. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat de provinciale subsidieregeling geen totaalbeeld geeft van de inspanningen van gemeenten op dit terrein maar alleen van de gemeentelijke ontsnipperingsprojecten waarbij provinciale cofinanciering heeft plaatsgevonden. Hieruit komt het beeld naar voren dat er grote verschillen zijn in de mate waarin

⁵⁹ Het Brabantse (en het landelijke) ontsnipperingsbeleid heeft naast het ecologische doel ook een verkeersveiligheidsdoel. Zodra er dieren op de weg komen (waarvoor weggebruikers uitwijken) ontstaat er een verkeersonveilige situatie die maatregelen vereist. Ook leiden aanrijdingen met dieren, naast het dierenleed en de schrik en schade voor de weggebruiker, vaak tot schade aan het wegdek. De koppeling met verkeersveiligheid heeft in Brabant veel discussies over de noodzaak van voorzieningen voorkomen.

Brabantse gemeenten van de subsidieregeling gebruik hebben gemaakt. Doordat belangrijke delen van de puzzel ontbreken bestaat echter nog geen goed zicht op gemeentelijke ontsnippering en op de rol die gemeenten daarbij oppakken. Wij zien dit als een belangrijk knelpunt voor een effectief en efficiënt provinciaal ontsnipperingsbeleid.

Bij de rol van het Rijk dient onderscheid gemaakt te worden tussen diverse Rijksonderdelen en hun rollen. RWS Zuid-Nederland is verantwoordelijk voor de ontsnippering van de Brabantse Rijkskanalen, zowel voor de aanleg van ontsnipperingsmaatregelen als voor beheer en onderhoud daarvan. RWS Zuid-Nederland heeft voor een met de provincie vergelijkbare benadering van ontsnippering gekozen (opheffen van alle knelpunten) en voor een volgens respondenten slimme programmatische aanpak gekoppeld aan het groot onderhoudsprogramma van de waterwegen. Op deze wijze is gezorgd voor een goede borging van het treffen van de noodzakelijke maatregelen en zijn na verloop van tijd vrijwel alle ontsnipperingsmaatregelen getroffen. Tussen de programma's van RWS Zuid-Nederland en de provincie heeft een goede afstemming plaatsgevonden en de onderlinge samenwerking was veelal goed.

De aanleg van ontsnipperingsmaatregelen bij de overige Rijksinfrastructuur (Rijkswegen en spoorlijnen) is uit de organisatie getild en ondergebracht bij een afzonderlijk, landelijk programma, te weten het MJPO 2004 – 2018. Dit programma heeft de opdracht om in heel Nederland, waaronder Brabant, de belangrijkste knelpunten bij Rijkswegen en spoorwegen op te lossen. Beheer en onderhoud van gerealiseerde voorzieningen zijn geen onderdeel van het programma maar belegd in de reguliere organisatie van RWS en ProRail. Bij de ontsnippering van Rijksinfrastructuur gaat het in veel gevallen om grote, complexe en kostbare projecten die een zorgvuldige voorbereiding vergen.

Over de rolinvulling door en samenwerking met het Rijk zijn de Brabantse respondenten in het algemeen redelijk positief zij het dat daarbij enkele zwaarwegende kanttekeningen worden geplaatst, met name met betrekking tot het ecologisch ambitieniveau bij een aantal Rijksknelpunten, de sectorale Rijksfinanciering die integrale oplossingen bemoeilijkt en een lange tijd minder daadkrachtige aanpak waardoor een (klein) deel van de maatregelen eind 2018 niet gereed zal zijn.

Financiële middelen en planning

In totaal is (wordt) door het Rijk circa 25 á 26 miljoen euro ingezet in de periode 2004 – 2018 voor de uitvoering van het Brabantse deel van het MJPO-programma. Door de provincie Noord-Brabant en de Vlaamse overheid is incidenteel bijgedragen aan de gekozen varianten. Daarnaast zijn financiële Rijksmiddelen ingezet door RWS Zuid-Nederland voor de ontsnippering van Brabantse Rijkskanalen.

Door de provincie Noord-Brabant is aan financiële middelen voor de aanleg van ontsnipperingsmaatregelen bij provinciale wegen circa 17,8 miljoen euro ingezet in de periode van 2000 tot 2015 (exclusief de bijdrage aan een natuurbrug die in samenwerking met het departement Vlaanderen is aangelegd).

Tenslotte is door de provincie Noord-Brabant tijdens de evaluatieperiode van 2011 – 2015 voor 740.000 euro provinciale cofinanciering van gemeentelijke ontsnipperingsprojecten ingezet.

Bezien in vergelijking met de budgetten die veelal beschikbaar zijn voor programma's binnen het natuurdomein, merken wij op dat er sprake is van een aanzienlijke inzet van financiële middelen voor ecologische doelen. Bezien vanuit de veel grotere budgetten die voor infrastructurele voorzieningen beschikbaar zijn, is de financiële inzet op ecologische doelen relatief beperkt te noemen.

Doelbereik op prestatieniveau (output)

Eind negentiger jaren van de vorige eeuw stond de provincie aan het begin van een noodzakelijke inhaalslag gericht op het ontsnipperen van bestaande provinciale infrastructuur. In 1998 is de omvang van deze opgave systematisch geïnventariseerd en tussen 2000 en 2008 is reeds het merendeel van de benodigde ontsnipperingsmaatregelen getroffen. Na 2008 zijn nog enkele grote provinciale natuurbruggen gerealiseerd en zijn diverse andere nog resterende knelpunten opgelost.

Anno 2016 zijn 385 van de circa 400 ontsnipperingsmaatregelen getroffen en is de verwachting dat van de resterende 15 maatregelen de helft in de komende 10 jaar kan worden opgelost. Daarmee heeft de provincie een belangrijke en grote prestatie geleverd. Voorts heeft de provincie belangrijke prestaties geleverd bij de totstandkoming en realisatie van goede ontsnipperingsoplossingen rond Rijksinfrastructuur. Tenslotte heeft de provincie er financieel aan bijgedragen en daarmee mede mogelijk gemaakt dat sinds 2001 op 87 locaties ontsnipperingsmaatregelen bij gemeentelijke wegen zijn getroffen.

Voor de ontsnippering van de Rijkskanalen in Brabant door RWS Zuid-Nederland komen wij tot vergelijkbare bevindingen. RWS Zuid-Nederland heeft eveneens een grote prestatie geleverd en is vrijwel gereed met het ontsnipperingsprogramma van de Brabantse Rijkskanalen.

Voor de ontsnippering van bestaande Rijkswegen en spoorlijnen zijn de bevindingen met wat meer reserves omgeven. Voor het MJPO-programma aan sich gelden vergelijkbare bevindingen als voor het provinciale ontsnipperingsprogramma en de ontsnippering van Rijksvaarwegen. Ook het MJPO-programma levert, zeker gezien de hoge complexiteit bij de ontsnippering van Rijksinfrastructuur, een grote prestatie. Vrijwel alle maatregelen zullen eind 2018 getroffen zijn en de resterende maatregelen hooguit enkele jaren later. Een belangrijk verschil met het provinciale programma en het programma voor de Rijkskanalen is evenwel dat het MJPO zich niet richtte op de ontsnippering van alle doorsnijdingen van de Brabantse natuurgebieden maar alleen op de belangrijkste knelpunten. Om die reden is aannemelijk dat de ontsnippering van Rijkswegen en spoorlijnen met het aflopen van het MJPO niet gereed zal zijn in tegenstelling tot het (vrijwel) gereed zijn van de ontsnippering van provinciale wegen en Rijksvaarwegen. Concrete beantwoording van de vraag of en in welke mate er nog knelpunten bij bestaande Rijkswegen en spoorlijnen bestaan vereist een hernieuwde inventarisatie van de doorsnijdingen en ecologische knelpunten die daaruit voortvloeien (zie Nieuwe opgaven voor ontsnippering).

Beheer en onderhoud

Ontsnipperingsvoorzieningen worden in principe voor de eeuwigheid aangelegd. Na de planstudie, aanbesteding en aanleg van de voorzieningen liggen de geplande voorzieningen er maar moet door middel van adequaat beheer en onderhoud gezorgd worden voor blijvend goed functionerende voorzieningen.

Beheer en onderhoud zijn een kwetsbare schakel in de keten waar snel problemen en achterstanden ontstaan. Uit het onderzoek komt als algemene bevinding naar voren dat beheer en onderhoud een groot zorgpunt zijn dat veel aandacht vraagt, mede in relatie tot aanbestedingen. Uit het onderzoek blijkt dat het voor alle verantwoordelijke wegbeheerders moeilijk is om beheer en onderhoud goed te organiseren en daarmee de kwaliteit van de aangelegde voorzieningen en de effectiviteit voor de doelsoorten te borgen. Hierbij speelt een rol dat beheer en onderhoud niet spannend klinken, een imagoprobleem hebben en er relatief weinig politieke aandacht naar uit gaat. De risico's van geen of onvoldoende beheer en onderhoud zijn echter groot: vijf of tien jaar niet onderhouden van de aangelegde voorzieningen resulteert in het grotendeels of geheel teniet doen van de gepleegde maatschappelijke investeringen ter waarde van vele tientallen miljoenen euro's.

De belangrijkste bevinding op dit onderdeel uit het onderzoek is dat het voor de verantwoordelijke overheden moeilijk blijkt beheer en onderhoud van ontsnipperingsvoorzieningen goed te organiseren. Het gaat daarbij allereerst om de eigen interne organisatie en aansturing van beheer en onderhoud. Het komt zowel voor dat beheer en onderhoud te versnipperd georganiseerd worden als dat tijdelijk in het geheel geen beheer en onderhoud plaats vinden.

Op de tweede plaats, ook wanneer beheer en onderhoud intern goed georganiseerd zijn en er middelen voor beschikbaar zijn, ontstaan grote risico's voor het ecologisch (blijvend) functioneren van de voorzieningen door de nieuwe wijze van aanbesteden (functioneel specificeren) en de organisatie van het toezicht op de aannemer in de praktijk. Meer concreet zijn genoemd:

- het veelal ontbreken van voldoende ecologische kennis bij inschrijvende marktpartijen en specifieke kennis van de functie van en onderhoudsvereisten van ontsnipperingsvoorzieningen;
- het niet inschakelen van partijen met de vereiste ecologische kennis in de inschrijvingsfase;
- het honoreren van overduidelijk te goedkope inschrijvingen;
- onvoldoende toezicht dan wel een toezichtsystematiek waarin het ecologisch functioneren van de voorzieningen geen rol speelt.

Het goed organiseren en richten op de ecologische functie van de voorzieningen van beheer en onderhoud van de aangelegde en nog aan te leggen ontsnipperingsvoorzieningen zien wij als het belangrijkste knelpunt dat uit het onderzoek naar ontsnippering in Brabant naar voren komt. Hoewel de provincie zelf recent een belangrijke stap heeft gezet met een integraal beheerplan voor ontsnipperingsvoorzieningen heeft dit knelpunt betrekking op alle overheden die verantwoordelijk zijn voor ontsnippering.

Effectiviteit voor doelsoorten en sturing

Bij de bespreking van de effectiviteit voor doelsoorten is het belangrijk om onderscheid te maken tussen twee niveaus van doelformulering voor ontsnippering. Het ontsnipperingsbeleid kan zich richten op de aanleg van voorzieningen die 'geschikt zijn voor' soort(groep)en en infrastructurele barrières daarmee in principe passeerbaar maken voor de betreffende soorten. Het ontsnipperingsbeleid kan zich echter ook richten op het aanleggen van voorzieningen die concreet 'nodig zijn' voor het behoud of herstel van vitale populaties van soort(groep)en. Dit is een belangrijk en principieel onderscheid.

Het ontsnipperingsbeleid en de programmering van ontsnipperingsmaatregelen is in het verleden sterk aangestuurd vanuit een ruimtelijk perspectief (doorsnijdingen) waarbij het accent lag op het

‘geschikt zijn’ van ontsnipperingsmaatregelen voor soort(groep)en. Van de soort(groep)en waarvoor de voorzieningen geschikt moesten zijn bestaan, zowel in het MJPO-programma als in het provinciale Ontsnipperingsprogramma, aanduidingen per knelpunt. Er bestaan evenwel geen beleidsdocumenten waarin een totaaloverzicht wordt gegeven van de soort(groep)en waarop ontsnipperingsmaatregelen gericht zijn en waarom juist die soort(groep)en geselecteerd zijn. Daarmee is grotendeels onbekend wat de onderbouwing is voor de soort(groep)en waarop het beleid zich richt. Dit valt temeer op doordat het provinciale ontsnipperingsprogramma en het MJPO-programma een verschillende doelensystematiek hanteren en zich op deels niet overlappende soort(groep)en richten. Verder zijn bij veel wél benoemde soortgroepen de specifieke soorten waarop het beleid zich richt niet benoemd. Ook is de hiërarchie/indeling in de lijsten niet helder.

Voor het MJPO-programma is onze indruk dat de doelformulering (te) sterk leunt op een modelmatige (landelijke) benadering gebaseerd op ecoprofielen (in algemene zin aan habitats gekoppelde soorten). Voor de provinciale lijst is onze indruk dat deze weinig gespecificeerd is en op onderdelen achterhaald. De concrete ecologische (soort)doelstellingen van ontsnipperingsmaatregelen komen pas op maatregelniveau aan de orde doordat, voorafgaand aan de aanleg van een maatregel, goed gekeken wordt naar ecologisch nut en noodzaak. Hoe dit plaatsvindt en wat het karakter is van de doelformulering is bij ons onbekend. Er bestaan voor zover bekend geen totaaloverzichten van concrete doelsoorten op maatregelniveau dan wel overzichten per soort van de voor die soort in Brabant getroffen ontsnipperingsmaatregelen.

Wij zien het als een belangrijk knelpunt dat op het overkoepelende beleidsniveau sprake is van een onduidelijk onderbouwde en niet heldere selectie van doelsoort(groep)en waarbij onvoldoende duidelijk is of het beleid zich richt op ‘geschikt zijn’ dan wel op ‘nodig zijn’. Voor beide programma’s is onze bevinding dat de doelen onvoldoende helder en scherp zijn geformuleerd, zowel in de zin van het doel van ontsnippering (geschikte dan wel benodigde voorzieningen) als in de zin van de soorten waarop het beleid zich richt. Daardoor is onvoldoende duidelijk ‘waar je het voor doet’. Daaruit vloeit voort dat vervolgens ook moeilijk evalueerbaar is of de in het verleden gestelde doelen bereikt zijn.

Voor de toekomst is van belang op te merken dat de provincie sinds 2012 een veel grotere beleidsverantwoordelijkheid draagt voor het behoud van soorten en vanaf 2017 ook een juridische verantwoordelijkheid heeft op grond van de nieuwe Wet natuurbescherming. Knelpunt is dat de provincie op dit moment nog geen concreet inzicht heeft in wat de invoering van de nieuwe wet voor haar betekent.

Er is weinig onderzoek gedaan naar het daadwerkelijke gebruik van voorzieningen en het verrichte onderzoek is meestal (te) beperkt van opzet. Uit het verrichte (betere) onderzoek kan opgemaakt worden dat voorzieningen meestal gebruikt worden, zowel door doelsoorten als niet-doelsoorten. De belangrijkste conclusie uit het verrichte onderzoek is echter dat we nog te weinig weten om onderbouwde uitspraken over de effectiviteit voor doelsoorten te doen. In algemene zin is aannemelijk dat de aangelegde voorzieningen gebruikt (kunnen) worden en in die zin effectief zijn voor doelsoorten. Voorts merken wij op dat uit de (schaarse) betere onderzoeken en uit de populatieontwikkeling van soorten als das en bever die relatief goed gevolgd worden duidelijk het beeld komt dat de aangelegde voorzieningen effectief moeten zijn. Daarbij geldt voor de Brabantse

benadering dat voorzieningen vaak overgedimensioneerd zijn waardoor zij als robuust en geschikt voor een brede range van soorten kunnen worden aangemerkt.

Nieuwe opgave voor ontsnippering

Uit het verrichte onderzoek en de werksessie met betrokkenen bij het ontsnipperingsbeleid komt naar voren dat er vele redenen en aanleidingen bestaan om 16 jaar na de aanvang van de huidige fase in het ontsnipperingsbeleid te onderzoeken of een nieuwe opgave voor ontsnippering bestaat. In algemene zin zijn de belangrijkste aanleidingen daarvoor het aflopen van de bestaande programma's, de nieuwe rol van de provincie en het ontbreken van een goed inzicht in de doelsoorten en de mate waarin Brabant voor die soorten ontsnipperd is.

Meer concrete redenen zijn:

- In de aanloop naar het MJPO is sterk geprioriteerd en er resteren mogelijk nog knelpunten voor doelsoorten bij Rijkswegen en spoorwegen. Onbekend is of en welke opgave resteert.
- Van gemeentelijke knelpunten en de mate waarin gemeenten maatregelen hebben getroffen, bestaat geen systematisch beeld. Daardoor is onduidelijk welke opgave nog resteert.
- Infrastructuur en intensiteit weggebruik zijn dynamisch (wegverbredingen, verkeerscirculatie);
- Flora en fauna zijn dynamisch (bijv. das en bever);
- Beleid en wetgeving zijn dynamisch (bijv. otterarrest);
- De monitoring van verkeersslachtoffers is verbeterd en de gegevens kunnen beter benut worden;
- monitoring van 'kleinere' verkeersslachtoffers ontbreekt nog en is nodig om het beeld van 'hot spots' te completeren (vgl. het Vlaamse Natuurpunt);
- Wetenschappelijke inzichten en technische mogelijkheden veranderen/sterk toenemen;
- Er zijn elders (bijv. in Gelderland) innovaties ontwikkeld die ook in Brabant mogelijk toegepast kunnen worden;
- Actualisatie en behoud van de aansluiting op het EVZ-beleid;
- Infrastructuur niet alleen als een belemmering maar ook als een kans voor verspreiding/uitwisseling benaderd kan worden (waarbij het deels gaat om andere soorten).

Het ontbreken van concreet inzicht in de noodzaak van ontsnippering van bestaande infrastructuur zien respondenten en wij zelf als een belangrijk knelpunt voor de toekomst.

Onderbouwing, monitoring en kennisontwikkeling

Een rode draad in onze bevindingen wordt gevormd door de naar ons oordeel beperkte aandacht voor en inzet op een goede ecologische onderbouwing van het ontsnipperingsbeleid en de doelsoorten, het in beeld brengen van de effecten van getroffen maatregelen door middel van goed onderzoek en monitoring en het evalueren en leren daaruit met het oog op het verbeteren van de effectiviteit van het beleid. Wij zien dit als een belangrijk knelpunt.

6 Afstemming EVZ's en ontsnippering

In dit hoofdstuk gaan we in op de afstemming tussen beleid en uitvoering op het gebied van EVZ's en ontsnipperingsmaatregelen. We beantwoorden de volgende vragen:

Is bij de planning van ontsnipperingsmaatregelen voldoende aandacht besteed aan aansluiting op EVZ's?
Sluiten de maatregelen/instrumenten op het gebied van EVZ's en ontsnippering voldoende op elkaar aan om tot een succesvolle combinatie van beide regelingen te komen?
Zijn er voorbeelden waarmee geïllustreerd wordt dat het voor het realiseren van een goede verbinding noodzakelijk was/is om een combinatie van ontsnippering en EVZ in te zetten?

6.1 Noodzaak van combinatie ontsnipperingsmaatregelen en EVZ's

Op de vraag of er voorbeelden zijn waarmee geïllustreerd wordt dat het voor het realiseren van een goede verbinding noodzakelijk is om een combinatie van ontsnippering en EVZ in te zetten wordt veelal verbaasd gereageerd. Nut en noodzaak van de combinatie zijn volgens respondenten evident. Het aanleggen van een EVZ die niet kan functioneren omdat er sprake is van een infrastructurele barrière is zinloos. Omgekeerd geldt dat het aanleggen van een voorziening ten behoeve van de ontsnippering van een geplande EVZ ook alleen zin heeft als die EVZ er daadwerkelijk komt.

Omdat in het veld nut en noodzaak van de combinatie evident zijn, is ook nut en noodzaak van wederzijdse afstemming van de programmering en planning van EVZ's en ontsnipperingsmaatregelen evident.

6.2 Afstemming in de planning

Bij het bepalen van de provinciale ontsnipperingsopgave in 1998 is afgestemd op de zoekgebieden voor EVZ's, zoals destijds bekend. In deze zin heeft dus een nauwe afstemming plaatsgevonden. Vervolgens is de uitvoering van het provinciale ontsnipperingsprogramma daadkrachtig aangepakt en zijn de voorzieningen, steeds na eerst nog een toets op ecologisch nut en noodzaak, aangelegd.

De uitvoering van het ontsnipperingsprogramma liep in de meeste gevallen voor op de aanleg van EVZ's. De toets op ecologisch nut en noodzaak heeft zich veelal gericht op nut en noodzaak van het ontsnipperen van een *geplande* EVZ. Er heeft geen afstemming plaatsgevonden op de concrete voortgang van EVZ-plannen (de EVZ-visies en –subsidieaanvragen). Daarmee zou de voortgang van het provinciale programma Ontsnippering afhankelijk zijn geworden van de voortgang van het EVZ-programma, hetgeen tot veel vertraging in de aanleg van ontsnipperingsmaatregelen zou hebben geleid. De provincie heeft er bewust voor gekozen het tempo erin te houden en het ijzer te smeden toen het heet was.

Het gevolg hiervan is dat veel ontsnipperingsmaatregelen er al (langdurig) liggen voordat de EVZ gerealiseerd wordt en de voorzieningen hun functie gaan vervullen. Een ander gevolg hiervan is dat, aangezien de nog te realiseren EVZ-trajecten niet in beton gegoten zijn, er achteraf situaties

kunnen ontstaan waarbij de ligging van de ontsnipperingsmaatregelen niet meer geheel – en een enkele keer geheel niet – aansluit op het EVZ-traject dat gerealiseerd gaat worden.

Bezien vanuit de aanleg van EVZ's is het zo dat door de initiatiefnemer van een nieuw te realiseren EVZ regelmatig contact wordt opgenomen met de provinciale projectleider ontsnippering om na te gaan of er faunapassages gerealiseerd zijn en op welke locaties die zich bevinden. Dit contact wordt overigens nog niet in alle gevallen gelegd. Wanneer geconstateerd wordt dat de EVZ en de ontsnipperingsmaatregel niet geheel aansluiten wordt in onderling overleg bezien of er aanpassingen of extra maatregelen nodig zijn om tot een goede aansluiting te komen.

Wanneer geconstateerd wordt dat de nieuwe EVZ een sterk afwijkend traject volgt, bestaat een grote kans dat nieuwe ontsnipperingsmaatregelen nodig zijn en de oude achteraf bezien geen functie hebben. Bij de provincie is op dit moment niet in beeld hoe vaak dat het geval is en of de oude voorzieningen desondanks in stand gehouden moeten worden. Dit zal zich in de toekomst vaker voor kunnen gaan doen, bijvoorbeeld wanneer EVZ's van lage prioriteit uiteindelijk niet gerealiseerd worden of wanneer er een grote herijking van de resterende opgave voor EVZ's plaats zou vinden. Respondenten geven aan dat er in de toekomst meer aandacht moet komen voor en bewuste keuzen gemaakt moeten worden in de omgang met ontsnipperingsmaatregelen die achteraf op de verkeerde plek liggen.

Voor ontsnippering van gemeentewegen geldt dat deze niet systematisch in beeld is gebracht. Er is tot op heden ook niet systematisch gekeken naar doorsnijdingen van geplande EVZ's door gemeentelijke wegen. Vanuit de EVZ-realiseringsmaatregel bestaat nog onvoldoende aandacht voor de barrièrewerking van gemeentelijke wegen: respondenten geven aan dat het in de praktijk voorkomt dat een EVZ wordt aangelegd terwijl een gemeentelijke ontsnipperingsmaatregel nog niet is aangelegd en daar ook geen concrete plannen voor zijn. Men is van mening dat een subsidie voor aanleg van een EVZ alleen verleend zou mogen worden onder voorwaarde van adequate ontsnippering.

6.3 Aansluiting instrumentarium

Respondenten geven aan dat het instrumentarium voor EVZ's en ontsnipperingsmaatregelen niet erg op elkaar aansluit. Beide kennen een eigen opzet en hun eigen logica. Er is goede onderlinge communicatie nodig om te zorgen dat beide werelden elkaar begrijpen en samen kunnen werken.

Ook het financiële instrumentarium is maar beperkt op elkaar afgestemd. In de interviews worden hiervan voorbeelden gegeven. Zo deed een gemeente een aanvraag voor een subsidie van een ontsnipperingsmaatregel in relatie tot een EVZ die ze op dat moment aanlegden. De aanvraag voor de ontsnipperingsmaatregelen werd volgens de gemeente echter afgewezen omdat het subsidieplafond was bereikt. Dat is lastig omdat de eigen middelen voor de faunavoorziening op de gemeentelijke begroting in een volgend jaar niet gegarandeerd zijn. Het wordt daardoor onzeker of uiteindelijk tot een goed functionerende EVZ gekomen kan worden.

Omgekeerd voert de provincie altijd een ecologische toets uit op nut en noodzaak van een faunavoorziening. Als die niet aangetoond kan worden, dan wordt de voorziening niet aangelegd.

Vanuit die optiek is in het verleden een gemeentelijke aanvraag voor een (zeer kostbare) ontsnipperingsmaatregel bij een EVZ afgewezen.

Hoewel strikt genomen geen onderwerp van dit evaluatieonderzoek wijzen enkele respondenten erop dat de methodiek en keuze voor doelsoorten totaal verschillend zijn bij ontsnipperingsmaatregelen en EVZ's en daardoor niet op elkaar aansluiten. Naast de wenselijkheid van een goede afstemming van het instrumentarium en de uitvoering, zou juist ook de afstemming van gekozen doelsoorten bij ontsnipperingsmaatregelen en EVZ's beter moeten.

6.4 Concluderende beantwoording evaluatievragen

In deze paragraaf richten we ons op een concluderende beantwoording van de gestelde onderzoeks- en evaluatievragen.

Nut en noodzaak van de combinatie van ontsnipperingsmaatregelen en EVZ's zijn evident wanneer een EVZ-traject doorsneden wordt door infrastructuur waarvan een barrièrewerking uitgaat op de doelsoorten van de EVZ. Om die reden is een nauwe aansluiting en afstemming tussen het EVZ- en het ontsnipperingsbeleid noodzakelijk.

Aansluiting en afstemming tussen EVZ-beleid en –realisatie enerzijds en ontsnipperingsbeleid en –realisatie anderzijds gaat niet vanzelf. De planning/programmering verlopen sterk gescheiden en het instrumentarium kent een verschillende opzet en logica.

Methodiek en keuze voor doelsoorten zijn sterk verschillend bij ontsnipperingsmaatregelen en EVZ's en sluiten daardoor niet op elkaar aan. De afstemming van gekozen doelsoorten bij ontsnipperingsmaatregelen en EVZ's kan beter.

Bij een gebrek aan afstemming ontstaan vooral knelpunten wanneer bij de ontwikkeling van EVZ-plannen onvoldoende oog is voor ontsnippering en niet aangesloten wordt op de locaties waar reeds ontsnipperingsmaatregelen zijn getroffen. Vice versa ontstaan knelpunten wanneer EVZ-ontsnipperingsmaatregelen in stand worden gehouden die niet functioneel meer zijn in verband met wijzigingen in de EVZ-trajecten. Tenslotte bestaat een knelpunt in het instrumentarium doordat bij de realisatie van 'een ontsnipperde EVZ' gebruik moet worden gemaakt van twee subsidieregelingen met hun eigen criteria, subsidieplafonds, e.d. Het valt daardoor nooit uit te sluiten dat situaties ontstaan waarbij één deel van het plan doorgang kan vinden en het andere deel niet, met als gevolg een niet of slecht functionerende EVZ.

Omdat het in de praktijk vrij sterk gescheiden werkvelden zijn dient de onderlinge afstemming en samenwerking goed georganiseerd en bewust opgezocht te worden rond de raakvlakken tussen beide. Belangrijke raakvlakken zijn onder meer:

- Zorgdragen dat bij de ontwikkeling van EVZ-plannen goed gekeken wordt naar zowel de noodzaak van ontsnippering als de locatie van reeds gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen.
- Zorgdragen dat bij de toetsing op EVZ-subsidieaanvragen goed gekeken wordt naar de aandacht die is besteed aan ontsnippering en naar de aansluiting tussen EVZ-plan en reeds gerealiseerde dan wel nog benodigde ontsnipperingsmaatregelen. De realisatie van benodigde ontsnipperingsmaatregelen zou vastgelegd moeten zijn in het EVZ-plan.

- Bij de toetsing op subsidieaanvragen voor gemeentelijke ontsnipperingsprojecten extra gewicht toekennen aan aanvragen die onderdeel vormen van een EVZ-plan of in een EVZ liggen.
- Periodiek in beeld brengen van EVZ-ontsnipperingsmaatregelen die (mogelijk) geen functie meer kunnen vervullen en bewuste keuze maken of deze voorzieningen nog in stand gehouden moeten worden.



EVZ Hertogswetering: Oijensche Hut met gemaaide grasland- en ruigtevegetaties



Raster en faunatunnel onder de Rucphenseweg tussen de Lange Maten en De Moeren

7 Knelpunten en oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk zetten we kort de voornaamste knelpunten in beleid en realisatie van EVZ's en ontsnipperingsmaatregelen op een rij, zoals ze zijn voortgekomen uit het onderzoek. Daarbij geven we telkens ook een of meer mogelijke oplossingsrichtingen aan.

7.1 EVZ's

Voortgang van de realisatie, rolverdeling en samenwerking

In de jaren 2011 tot en met 2015 zijn relatief veel EVZ's gerealiseerd. Het aantal nieuwe aanvragen voor EVZ's van gemeenten is echter al tijdens de evaluatieperiode – vanaf 2012 - drastisch teruggelopen. De uitvoering door gemeenten is hierdoor vrijwel stilgevallen. Het is niet aannemelijk dat de taakstelling in 2027 (inhoudelijk ijkpunt) bij het huidige beleid gerealiseerd kan worden. Dit vormt een belangrijk knelpunt.

Bij dit knelpunt spelen diverse achterliggende factoren een rol, maar een belangrijk punt is volgens betrokkenen de huidige rolverdeling en wijze van samenwerken tussen partijen. De gesignaleerde knelpunten hebben betrekking op de 'afstandelijke' positie van de provincie, het onvoldoende invullen van de aanjaagrol door Manifestpartners en Werkeenheid, het wegvallen van eerdere bestuurlijke afspraken en beleidskaders voor gemeenten, de wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten en waterschappen en het te beperkt betrekken van gemeenten bij het EVZ-beleid.

Elementen die kunnen bijdragen aan verbetering zijn:

- een bredere rolopvatting en meer actieve en betrokken opstelling van de provincie;
- steviger en frequenter het gesprek aangaan met waterschappen én gemeenten over het belang van EVZ's als belangrijke schakels in een ruimtelijk samenhangend Natuurnetwerk Brabant t.b.v. (hernieuwde) agendering van en draagvlakvorming voor EVZ's;
- nieuwe bestuurlijke afspraken met gemeenten en waterschappen over EVZ-realisatie;
- een meer actieve aanjaagrol voor de Manifestpartners/Werkeenheid met name richting gemeenten of, als alternatief daarvoor, het in één hand brengen van alle taken en het onderbrengen bij één organisatie, zoals – ook voorheen - het CLB;
- het herbezien van de remmende, 'gedwongen' samenwerking tussen waterschappen en gemeenten;
- een plek aan tafel geven aan gemeenten als volwaardige samenwerkingspartner in de realisatie van EVZ's. De wijze waarop hieraan het beste invulling gegeven kan worden (met een regiovertegenwoordiging, via een platform etc.) kan met gemeenten zelf besproken worden. Daarbij is het grote aantal gemeenten en de vraag of en hoe zij elkaar kunnen (gaan) vertegenwoordigen een aandachtspunt.

Organisatie van de uitvoering en registratie

Een belangrijk knelpunt vormt de complexe wijze waarop de uitvoering georganiseerd is en de verantwoordelijkheden belegd zijn. Verband daarmee houdt dat de registratie uitermate complex is, met achterstanden te kampen heeft en een permanente bron van discussie en frustratie vormt ondanks dat hierop veel inzet is gepleegd door de provincie. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt door het ontbreken van goede definities en afspraken over gegevenslevering in het

verleden en niet afgestemde ict-systemen. Bij veel partijen bestaat weinig vertrouwen dat de knelpunten goed opgelost kunnen worden met de huidige aanpak van het project Basis op Orde.

Een oplossingsrichting die door diverse respondenten is benoemd is het sterk verzwaren en intensiveren van de aanpak van Basis op Orde met een stuurgroep onder leiding van een onafhankelijke 'Deltacommissaris' en werkgroepen die de afspraken uitvoeren.

Een alternatieve oplossingsrichting die het overwegen waard is, is 'schoon schip maken en opnieuw beginnen'. Deze oplossingsrichting komt nog meer in beeld wanneer zij onderdeel is van een bredere aanpak waarvan ook herijking EVZ-opgave, vereenvoudiging van de organisatie van de uitvoering en de subsidieregeling en invoering van een habitatgeschiktheidsmonitoringsystematiek onderdeel uitmaken.

Herijking EVZ-opgave

Een knelpunt bij de in 2013 ingevoerde prioritering van EVZ's is dat er bij de toekenning van de prioriteiten laag en hoog met verschillende criteria en perspectieven is gewerkt en dat daarbij belangrijke partijen als gemeenten niet betrokken zijn geweest. Los van de wenselijkheid van het herbezielen van de aanduidingen hoge en lage prioriteit op de huidige subsidiekaart, geven betrokkenen aan dat er bij hen ook in meer algemene zin behoefte bestaat aan een volledige herijking/actualisatie van de EVZ-opgave. Hierbij spelen diverse factoren een rol: afstemming op ontwikkelingen in de verspreiding van soorten, afstemming op de realisatie van het NNB en natuurvisies van terreinbeheerders, afstemming op gebiedsontwikkelingen die van belang zijn voor de praktische realiseerbaarheid, e.d. Voor de provincie zelf vormen de nieuwe wettelijke taken in het kader van de Wet natuurbescherming een belangrijke reden om opnieuw goed naar de EVZ's te kijken. Tenslotte vormt ook het aanzienlijke tekort in de voor EVZ's begrote middelen een belangrijke reden om tot herijking over te gaan.

Een mogelijke oplossingsrichting is om met alle betrokken partijen in een zorgvuldig proces, waarvoor naar schatting van betrokkenen circa 1 tot 1,5 jaar moet worden ingeruimd, een brede herijking van de EVZ-opgave uit te voeren⁶⁰.

Instrumentarium

De vormgeving van de subsidieregeling wordt door betrokkenen onnodig complex gevonden. Het subsidiekader/investeringsreglement is onvoldoende uitnodigend en belemmert daarmee de uitvoering. Aspecten waar naar gekeken kan worden bij versimpeling van het subsidiekader zijn bijvoorbeeld het onderscheid naar verschillende kostenposten en de eis van een maximum gemiddelde breedte. Aandachtspunt hierbij is wel het blijven beperken van de voorbereidingskosten die m.n. bij uitbesteding door gemeenten aan adviesbureaus sterk op kunnen lopen.

Beheer en onderhoud

Het beheer van gerealiseerde EVZ's vormt volgens betrokkenen een knelpunt in relatie tot het optimaal en toekomstbestendig functioneren voor de doelsoorten. Met signaleert dat beheer niet ecologisch optimaal wordt uitgevoerd en dat er nog winst te behalen valt in de effectiviteit van

⁶⁰ Een lange periode voor herijking leidt tot onzekerheid en werkt gedurende die periode remmend op de realisatie. Anderzijds dient de herijking wel grondig en zorgvuldig te gebeuren. Hiertussen dient een balans te worden gevonden.

EVZ's voor doelsoorten. Ook wordt benoemd dat er weinig tot geen partijen zijn die van nature affiniteit hebben met of geïnteresseerd zijn in het beheer van EVZ's

Uit het onderzoek komt voorts naar voren dat de afwezigheid van een subsidie voor het beheer van EVZ's vooral voor (een deel van) de gemeenten een knelpunt vormt in de realisatie van EVZ's. EVZ's worden gezien als een essentieel onderdeel van een ruimtelijk samenhangend Natuurnetwerk Brabant. Voor beheer van het Natuurnetwerk Brabant zelf is wel beheersubsidie beschikbaar (SNL-beheersubsidie). Partijen zijn van mening dat er sprake is van een systeem inconsistentie doordat dergelijke beheersubsidies voor natuurverbindingen niet beschikbaar zijn.

Wij voegen hieraan toe dat de beheer- en onderhoudstoestand van de EVZ's voor de provincie op dit moment een 'black box' is. Omdat de provincie geen positie heeft bij beheer en onderhoud is het ook moeilijk de 'vinger aan de pols' te houden voor wat betreft het functioneren van EVZ's voor doelsoorten.

Uit het onderzoek wordt niet direct helder hoe verbetering van het beheer in ecologisch opzicht het best georganiseerd kan worden. Suggesties die gedaan zijn, zijn: beheer op provinciaal of regionaal niveau organiseren en laten aansturen/uitvoeren door een partij die qua kennis en houding goed toegerust is voor ecologisch beheer, opstellen van beheerinstructies al dan niet in combinatie met vormen van coaching-on-the-job, aanleggen van grotere eenheden die beter in te richten en effectiever te beheren zijn, betere financiële borging van het beheer.

Een eerste stap kan zijn om in beeld te brengen of de provincie haar rol en betrokkenheid bij het beheer van EVZ's zou moeten versterken en op welke wijzen dat het beste kan. Onderdeel van de afwegingen kan zijn om bij te gaan dragen in de beheerkosten van EVZ's. Dit zou overigens ook het realisatietempo kunnen verhogen. Het verdient dan wel aanbeveling een eventuele bijdrage in beheerkosten te bezien in relatie tot het cofinancieringspercentage voor gemeentelijke EVZ's.

Inzicht in effectiviteit

Het wordt als een knelpunt ervaren dat er weinig zicht is op de effectiviteit van de aangelegde EVZ's. Respondenten zijn van mening dat de nadruk te eenzijdig ligt op gerealiseerde kilometers en hectares en dat te weinig gekeken wordt naar het kwalitatieve resultaat dat daarmee geboekt is: hoe functioneren de EVZ's voor de doelsoorten? Zijn de aangelegde EVZ's geschikt voor het doel waarvoor zij zijn aangelegd?

Monitoring van effecten is vaak complex, tijdrovend en kostbaar, zeker op het niveau van doelsoorten. Monitoring is echter wel nodig wil men meer helderheid verkrijgen over het rendement van gedane investeringen en de toekomstwaarde daarvan. Mogelijkerwijs kan een dekkend systeem van habitatgeschiktheidsmonitoring een goede basis geven om het inzicht in het (kunnen) functioneren van EVZ's te verbeteren. Dit zou aangevuld kunnen worden met meer steekproefsgewijze effect monitoring van doelsoorten.

7.2 Ontsnippering

Beheer en onderhoud

Beheer en onderhoud zijn een kwetsbare schakel in de keten waar snel problemen en achterstanden ontstaan. Uit het onderzoek komt als algemene bevinding naar voren dat beheer en

onderhoud een groot zorgpunt zijn dat veel aandacht vraagt, mede in relatie tot aanbestedingen. Uit het onderzoek blijkt dat het voor alle verantwoordelijke wegbeheerders moeilijk is om beheer en onderhoud goed te organiseren en daarmee de kwaliteit van de aangelegde voorzieningen en de effectiviteit voor de doelsoorten te borgen. Dit betreft zowel de aandacht voor en interne organisatie van beheer en onderhoud als de door vele respondenten benoemde knelpunten die ontstaan bij de nieuwe wijze van aanbesteden en de organisatie van het toezicht daarop. Naar onze verwachting bestaan hiervoor geen makkelijk te organiseren duurzame oplossingen omdat beheer en onderhoud te lijden hebben onder een imagoprobleem, het moeilijk is de aandacht ervoor vast te houden en beheer en onderhoud hoog op de agenda te houden. Zaken die bij kunnen dragen aan verbetering zijn mogelijk:

- Het expliciet beleggen van de verantwoordelijkheid voor het aantoonbaar ecologisch goed functioneren van de ontsnipperingsmaatregelen op een hoog niveau in de organisatie gekoppeld aan een systeem van periodieke monitoring en rapportage;
- Evalueren van de nieuwe wijze van aanbesteden en de toezichtssystematiek op kansen en mogelijkheden om goed ecologisch beheer van ontsnipperingsmaatregelen een sterkere positie te geven;
- Het investeren in een programma gericht op deskundigheidsbevordering en kennisuitwisseling onder marktpartijen (aannemers).

Effectiviteit voor doelsoorten

Uit het onderzoek komt naar voren dat de effectiviteit voor doelsoorten om twee redenen moeilijk te bepalen is:

- Onvoldoende scherpte in de doelformulering (geschikt zijn voor versus nodig zijn van) en de keuze van doelsoorten;
- Weinig (goed) onderzoek naar het gebruik en de effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen.

Het accent in de afgelopen periode heeft gelegen op ruimtelijke samenhang en het opheffen van de barrièrewerking van doorsnijdingen en minder op de ecologische soortdoelen van het beleid en de mate waarin die doelen bereikt worden. Als gevolg hiervan zijn de doelsoorten van het beleid en de effectiviteit van getroffen maatregelen onvoldoende in beeld.

Als oplossingsrichting zien wij vooral het versterken van de ecologisch inhoudelijke component van het ontsnipperingsbeleid en het ontwikkelen van een expliciete sturing op de aanleg van ontsnipperingsvoorzieningen vanuit nader te bepalen en goed te onderbouwen doelsoorten. Daarmee kan ook invulling gegeven worden aan de (nieuwe) beleids- en juridische verantwoordelijkheid van de provincie.

Nieuwe opgave voor ontsnippering

Uit het onderzoek komt een groot aantal aanleidingen en redenen naar voren om te onderzoeken of en voor welke soorten een (nieuwe) opgave voor ontsnippering van bestaande rijks-, provinciale en gemeentelijke infrastructuur bestaat. Op dit moment bestaat hierin geen concreet inzicht en dat vormt een belangrijk knelpunt in het huidige ontsnipperingsbeleid.

Als oplossingsrichting voor de toekomst kan worden gedacht aan het in kaart brengen van een mogelijke nieuwe opgave. Daarbij zou gestart kunnen worden met meer dan in het verleden goed uitwerking geven aan de ecologisch inhoudelijke kant van het beleid. Daarbij ligt een koppeling met

het Brabantse soorten- en leefgebiedenbeleid voor de hand. Hierbij zijn de volgende stappen van belang (deels al doorlopen maar nog niet afdoende vastgelegd):

- in beeld brengen voor alle Brabantse Rode Lijst-soorten of de soorten versnipperingsgevoelig zijn;
- voor de versnipperingsgevoelige soorten bepalen wat de meest kosteneffectieve strategie is voor behoud en herstel (herstel leefgebieden en/of ontsnippering en/of herintroductie)⁶¹;
- het benoemen van de daadwerkelijke doelsoorten van het ontsnipperingsbeleid in Brabant
- evaluatie van de aanwezigheid en het functioneren van bestaande ontsnipperingsvoorzieningen in relatie tot de verspreiding van de doelsoorten
- bepalen van een eventuele ontsnipperingsopgave voor de doelsoorten

Onderbouwing, monitoring en kennisontwikkeling

Wij zien de betrekkelijke geringe aandacht voor ecologische onderbouwing van het ontsnipperingsbeleid en de doelsoorten en de geringe aandacht voor het in beeld brengen van de effectiviteit door goed onderzoek en goede monitoring als een knelpunt in het huidige ontsnipperingsbeleid.

Als oplossingsrichting denken wij allereerst aan het organiseren van een werkbijeenkomst met kennispartijen, beleidsmedewerkers en partijen betrokken bij de uitvoering om nader in beeld te brengen of en zo ja welke lacunes en vragen er bestaan op het gebied van kennisontwikkeling, kennisverspreiding en kennisbenutting in het werkveld.

7.3 Afstemming EVZ's en ontsnippering

Afstemming EVZ's op ontsnippering

Het belangrijkste knelpunt is dat het realiseren van 'een ontsnipperde EVZ' het gebruik van twee subsidieregelingen met hun eigen criteria vereist. Daardoor kan niet uitgesloten worden dat in de praktijk van een deel van de geïntegreerde EVZ- en ontsnipperingsplannen slechts 'de helft' kan worden gerealiseerd met als gevolg provinciale investeringen in een disfunctionele EVZ.

Een oplossingsrichting kan zijn om ontsnipperingsmaatregelen onderdeel te laten zijn van EVZ-plannen en subsidiabel te maken via de EVZ-regeling. Een – minder goed – alternatief is om aan ontsnipperingsmaatregelen een hoog gewicht toe te kennen wanneer zij onderdeel zijn van een integraal (EVZ-)plan.

Afstemming (onderhoud) ontsnipperingsmaatregelen op EVZ-planning

Het is door de eigen programmering en logica van het ontsnipperingsbeleid en het EVZ-beleid onontkoombaar dat een deel van de reeds gerealiseerde EVZ-ontsnipperingsmaatregelen uiteindelijk geen functie vervult in de ontsnippering van EVZ's. Knelpunt is dat er op dit moment geen beeld bestaat van de voorzieningen die het betreft en er geen bewuste keuzen worden gemaakt over de vraag of zij onderhouden moeten blijven worden. Als oplossingsrichting lijkt bruikbaar om periodiek een GIS-combinatiekaart te maken waarop zichtbaar wordt waar (geplande) EVZ's en (gerealiseerde) ontsnipperingsmaatregelen liggen. Een dergelijke kaart heeft een direct agenderende rol en nodigt uit tot het bewust opzoeken van afstemming.

⁶¹ Het is zeer wel denkbaar dat er versnipperingsgevoelige soorten zijn waarvoor herstel van het leefgebied dan wel herintroductie in voormalige leefgebieden een betere, snellere en meer kosteneffectieve strategie is dan ontsnippering. Niet alle versnipperingsgevoelige soorten worden dan automatisch ook doelsoorten van het ontsnipperingsbeleid.

Bijlage 1 Onderzoekskader

Onderzoeksvragen Ecologische verbindingzones

Sturings-, uitvoerings- en samenwerkingsbenadering	Financien en planning	Doelbereik prestatieniveau (output)	Doelbereik voor soorten (outcome)
Wat is de provinciale rol en hoe is invulling gegeven aan de samenwerking met partners?	Hoeveel provinciale middelen zijn ingezet en waarop zijn zij ingezet?	1a Hoeveel EVZ's zijn compleet ingericht, hoeveel gedeeltelijk en hoeveel moeten er nog uitgevoerd worden?	1c Voldoen de aangelegde EVZ's qua inrichting om de gestelde doelen te realiseren?
Welke rol vervullen de waterschappen en gemeenten in de praktijk bij de realisatie van EVZ's?	2h Wat is het effect van verlaging van het subsidiepercentage naar 50% (op het tempo van de realisatie)?	1b Hoeveel km EVZ's zijn er aangelegd en wat is de resterende taakstelling?	1f Zijn de soorten waarvoor de verschillende EVZ's bedoeld zijn (doelsoorten) voldoende in beeld?
2e Wat is de effectiviteit en efficiëntie van de programmatische aanpak neergelegd in de Bestuursovereenkomst Water?	2d Is de prioritering van EVZ's met aanduiding 'hoog' en 'laag' effectief?		
2c Is het effectief om bij de aanleg van EVZ's de verantwoordelijkheid te splitsen tussen waterschap en gemeente (voor de aanleg van gemiddelde breedte van respectievelijk 10 en 15 meter)?	Hoeveel middelen zijn beschikbaar bij de verantwoordelijke partijen om het gewenste beheer van de EVZ's uit te voeren?		1g Is het uitgevoerde beheer toereikend om de migratie- en uitwisselingmogelijkheden voor de betreffende soorten te faciliteren?
2b Vervullen de waterschappen en gemeenten de gewenste rol bij de realisatie van EVZ's in voldoende mate?	2f Zijn de provinciale middelen op een effectieve en efficiënte manier ingezet? In welke mate hebben ze bijgedragen aan de bereikte prestaties en het doelbereik voor soorten?	1 In welke mate zijn de gestelde doelen op prestatieniveau bereikt?	1 In welke mate zijn de gestelde doelen voor doelsoorten bereikt?
2a Is de provinciale rol nog steeds de meest geëigende rol? Moet de samenwerking met partners verbeteren?	2g Zijn er voldoende middelen beschikbaar bij de verantwoordelijke partijen om het gewenste beheer van de EVZ's uit te voeren?	1d Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de prestatiedoelstelling voor EVZ's gerealiseerd gaat worden in 2027?	1d Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de doelstelling voor doelsoorten gerealiseerd gaan worden in 2027?
		1e Is, in het licht van vraag 1b en 1c, prioritering voor de realisatie van EVZ's noodzakelijk (vanuit uitvoeringsoptiek)?	1e Is, in het licht van vraag 1b en 1c, prioritering voor de realisatie van EVZ's noodzakelijk (vanuit doelsoorten)?

Onderzoeksvragen Ontsnipperingsmaatregelen

Sturings-, uitvoerings- en samenwerkingsbenadering	Financien en planning	Doelbereik prestatieniveau (output)	Doelbereik voor soorten (outcome)
Wat is de provinciale rol en hoe is invulling gegeven aan de samenwerking met partners?	Hoeveel provinciale middelen zijn ingezet en waarop zijn zij ingezet?	1h Hoeveel ontsnippermaatregelen zijn er gerealiseerd door rijk, provincie en gemeenten en zijn er nog onopgeloste knelpunten?	1i Voldoen de gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen aan de kwaliteitseisen om de gestelde doelen te realiseren?
Welke rol spelen Rijk en gemeenten in de praktijk bij de realisatie van ontsnipperingsmaatregelen?			1g Is het uitgevoerde beheer toereikend om de migratie- en uitwisselingmogelijkheden voor de betreffende soorten te faciliteren?
2b Vervullen Rijk en gemeenten de gewenste rol bij de realisatie van ontsnipperingsmaatregelen in voldoende mate?	2f Zijn de provinciale middelen op een effectieve en efficiënte manier ingezet? In welke mate hebben ze bijgedragen aan de bereikte prestaties en het doelbereik voor soorten?	1 In welke mate zijn de gestelde doelen op prestatieniveau bereikt?	1 In welke mate zijn de gestelde doelen voor doelsoorten bereikt?
2a Is de provinciale rol nog steeds de meest geëigende rol? Moet de samenwerking met partners verbeteren?		Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de prestatiedoelstelling voor ontsnippering gerealiseerd gaat worden?	Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de ontsnipperingsdoelstellingen voor doelsoorten gerealiseerd gaan worden?
		Zijn er nieuwe knelpunten of nog onbekende opgaven?	Is er aanleiding om de doelstellingen bij te stellen?

Onderzoeksvragen samenhang EVZ's en ontsnipperingsmaatregelen

Sturings-, uitvoerings- en samenwerkingsbenadering	Financien en planning	Doelbereik prestatieniveau (output)	Doelbereik voor soorten (outcome)
3b Sluiten de maatregelen/instrumenten op het gebied van EVZ's en ontsnippering voldoende op elkaar aan om tot een succesvolle combinatie van beide regelingen te komen?	3a Is bij de planning van ontsnipperingsmaatregelen voldoende aandacht besteed aan aansluiting op EVZ's?		3c Zijn er voorbeelden waarmee geïllustreerd wordt dat het voor het realiseren van een goede verbinding noodzakelijk was/is om een combinatie van ontsnippering en EVZ in te zetten?

Bijlage 2 Begeleidingsgroep, respondenten en deelnemers werksessie

Leden externe begeleidingsgroep

Wiel Poelmans	Provincie Noord-Brabant
Maureen van Beers	Provincie Noord-Brabant
Cent van den Berg	Provincie Noord-Brabant
Jos van der Staaij	Provincie Noord-Brabant
Jan ten Doeschate	Provincie Noord-Brabant
Ferdinand ter Schure	Brabants Landschap
Anke de Gloppe	Waterschap de Dommel
Nol Plompen	Waterschap Aa en Maas
Marion Pach	Waterschap Brabantse Delta

Respondenten interviews

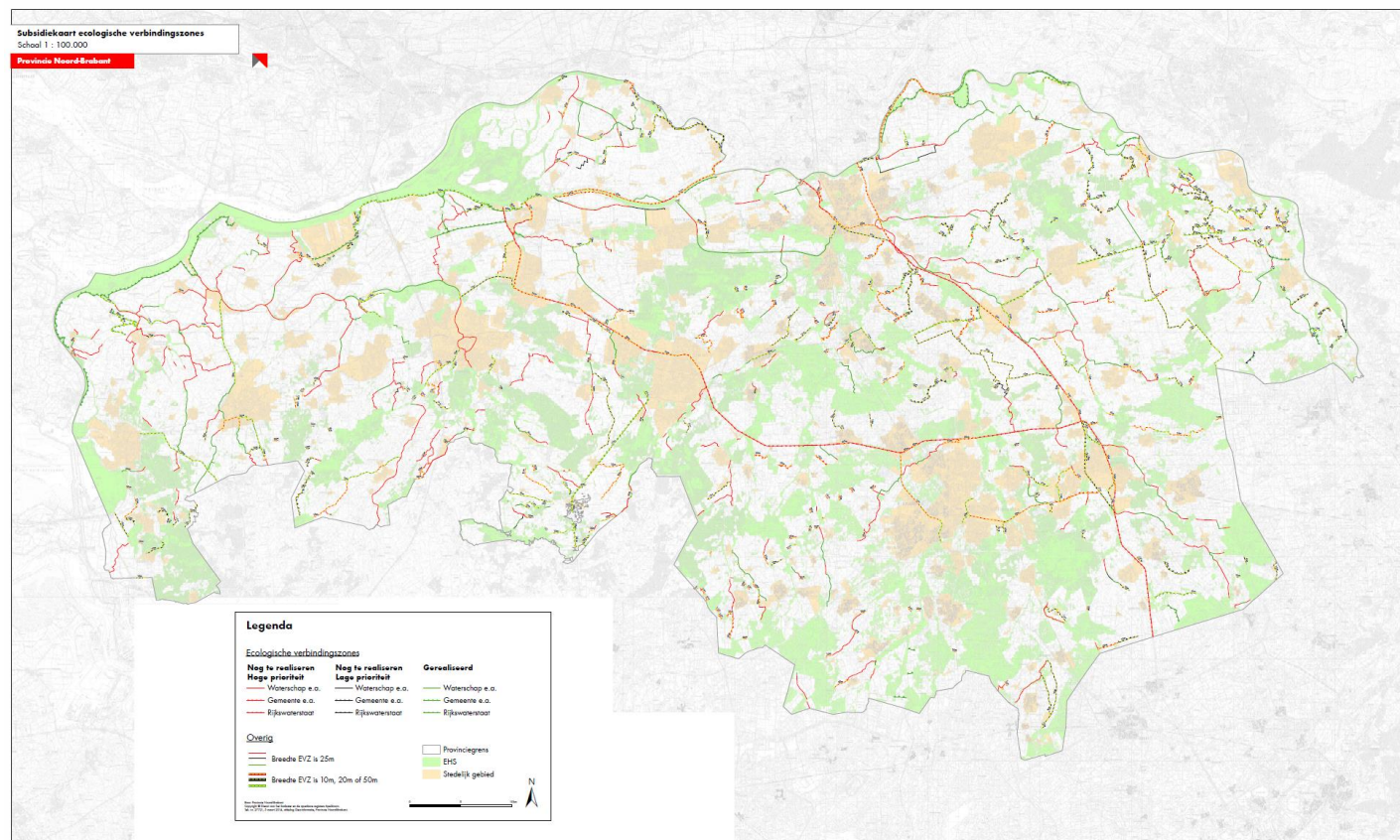
Cent van den Berg	Provincie Noord-Brabant
Sietske de Regt	Provincie Noord-Brabant
Robby van Ruremonde	Provincie Noord-Brabant
Roy de Beijer	Provincie Noord-Brabant
Maarten Diependaal	Provincie Noord-Brabant
Johnny Megens	Provincie Noord-Brabant
Stefan Rokx	Provincie Noord-Brabant
Wiel Poelmans	Provincie Noord-Brabant
Maayke Snel	Provincie Noord-Brabant
Hans van Zandvoort	Provincie Noord-Brabant
Mary Fiers	Groenontwikkelfonds Brabant
Martien van Bavel	Provincie Noord-Brabant/Werkeenheid
Carlo Braat	Brabants Landschap/CLB
Ferdinand ter Schure	Brabants Landschap/CLB
Anke de Gloppe	Waterschap de Dommel
Marion Rensink	Waterschap de Dommel
Nol Plompen	Waterschap Aa en Maas
Petra Kamsma	Waterschap Aa en Maas
Joost Rooijackers	Waterschap Aa en Maas
Guido van Gisteren	Waterschap Aa en Maas
Yvonne de Hond	Waterschap Brabantse Delta
Marion Pach	Waterschap Brabantse Delta
René Rijken	Waterschap Brabantse Delta
Niels Nijmeijer	Waterschap Rivierenland
Pieter Sollie	Waterschap Rivierenland
Wouter Schuitema	Gemeente Breda

Sander Spiering	Gemeente Dongen
Rob Setz	Gemeente Boxmeer
Igor Derks	Gemeente Boxmeer
Adam Hofland	RWS
Hubert van Beusekom	RWS Zuid-Nederland
Camiel Meijneken	ProRail
Richard Struik	Ravon
Henk Sierdsema	Sovon
Jurriën van Deijk	Vlinderstichting
Peter Twisk	Bureau Regelink

Deelnemers werksessie

Cent van den Berg	Provincie Noord-Brabant
Jos van der Staaij	Provincie Noord-Brabant
Maayke Snel	Provincie Noord-Brabant
Roy de Beijer	Provincie Noord-Brabant
Jan ten Doeschate	Provincie Noord-Brabant
Carlo Braat	Brabants Landschap
Ferdinand ter Schure	Brabants Landschap
Iris van der Laan	Waterschap de Dommel
Nol Plompen	Waterschap Aa en Maas
Marion Pach	Waterschap Brabantse Delta
Wouter Schuitema	Gemeente Breda
Toine Cooijmans	Natuurmonumenten

Bijlage 3 Subsidiekaart Ecologische Verbindingszones (2013)



Figuur B3.1 Subsidiekaart Ecologische Verbindingszones (2013)

Bijlage 4 Ontwikkeling Rijksontsnipperingsbeleid

Beleidshistorie eerste fase (1990 – 2000)

Versnippering en ontsnippering worden door het Rijk, voor zover nu nog valt na te gaan, voor het eerst benoemd in het Natuurbeleidsplan (1990) en het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1990). Daarin is als doelstelling opgenomen: ‘het op korte termijn voorkomen en op langere termijn terugdringen van versnippering van natuur en landschap’. In de periode direct na 1990 werden reeds de eerste ecoducten in het land aangelegd (A50) en andere maatregelen getroffen. Tevens werd in die periode nadere uitwerking gegeven aan het beleidsvoornemen van het PVVP en Natuurbeleidsplan. In Noord-Brabant gebeurde dat door Rijkswaterstaat Directie Noord-Brabant in de studie ‘Ontsnippering Noord-Brabant’ (1997). In dit rapport wordt een beeld geschetst van de versnipperingssituatie in de provincie als gevolg van het gebruik en de aanwezigheid van Rijkswegen en -kanalen (dus geen spoorwegen). Daarbij is een lijst (incl. weergave op kaart) gemaakt van alle doorsnijdingen van de toenmalige Brabantse Ecologische Hoofdstructuur (nu: Natuurnetwerk Brabant) en Groene Hoofdstructuur door Rijkswegen en kanalen. Uit de gemaakte analyse komt naar voren dat er sprake was van 175 doorsnijdingen. Daarbij was in 125 gevallen sprake van een versnipperingsknelpunt, waarvan 94 knelpunten bij Rijkswegen en 31 knelpunten bij Rijkswaterwegen (zie kaarten in bijlage 5). Het rapport geeft een overzicht van alle versnipperingsknelpunten en doet voorstellen voor verzachtende maatregelen. Per knelpunt worden locatie, status, voorkeursoplossing, globale kosten en ecologische prioriteit aangegeven. Tevens bevat het rapport een uitvoeringsprogramma voor de periode 1996 – 2010 waarbij rekening is gehouden met de ecologische prioriteit en met de planning van de infrabeheerders (‘werk met werk maken’).

Als streefbeeld voor de ontsnippering van Rijksinfrastructuur wordt in de nota (p. 4) uit 1997 benoemd: “in 2000 is 40% van de knelpunten tussen de (provinciale) Ecologische Hoofdstructuur en de hoofdinfrastructuur opgelost; in 2010 is 90% van deze knelpunten opgelost en wordt vermijdbare versnippering voorkomen”.

Beleidshistorie tweede fase (2000 – heden)

Rond 2000 breekt duidelijk een nieuwe fase in het Rijksontsnipperingsbeleid aan. In het natuurbeleidsplan ‘Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur’ (2000) wordt uitvoerig ingegaan op ontsnippering. Een belangrijke insteek vormt het vergroten van de effectiviteit van ontsnippering door het kiezen van de locaties die het grootste rendement opleveren. Het beleid wordt er meer op gericht ontsnipperende maatregelen te treffen op plekken waar de ruimtelijke samenhang in de Ecologische Hoofdstructuur al relatief groot is en op plekken waar het opheffen van de barrièrewerking direct effect heeft. Aangekondigd wordt dat het Rijk (de toenmalige ministeries van V&W, LNV en VROM) in 2001 een voortschrijdend Meerjarenprogramma Ontsnippering gaat opstellen.

Dit interdepartementale Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) komt er in 2004. Met dit MJPO presenteren de drie ministeries het ontsnipperingsbeleid voor de periode tot 2018. De toegenomen focus op nut, noodzaak en urgentie is daarin zichtbaar. Er heeft een uitvoerig proces van prioriteitsstelling ten grondslag gelegen aan de programmering van in de MJPO-programmaperiode 2004 – 2018 aan te pakken knelpunten. Het MJPO vormt het belangrijkste beleidskader en uitvoeringsprogramma voor ontsnippering Rijksinfrastructuur tot op heden.

De doelstelling van het MJPO is opgenomen in de Nota Mobiliteit (2004) die in 2012 is opgevolgd door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). In de Rijksnatuurvisie uit 2014 komt het onderwerp ontsnippering niet meer expliciet aan de orde, alleen nog als impliciet onderdeel van het beleid gericht op een ruimtelijk samenhangend Natuurnetwerk Nederland.

In het totstandkomingsproces van het MJPO kwam het accent steeds meer te liggen op droge Rijksinfrastructuur, te weten Rijkswegen en spoorwegen. Alleen de allerbelangrijkste knelpunten bij de natte Rijksinfrastructuur in Brabant liepen mee in het MJPO-proces en zijn in het landelijke programma beland. De Rijkskanalen zijn in Brabant echter niet alleen van belang vanuit het oogpunt van ontsnippering maar tegelijk ook als belangrijke ecologische verbindingen. Om die reden is door het toenmalige Rijkswaterstaat Directie Noord-Brabant in 2000 een Ecologische visie voor de Rijkskanalen opgesteld gericht op het realiseren van de EVZ-functie. Het treffen van de in 1997 geïdentificeerde ontsnipperende maatregelen langs de Rijkskanalen is een geïntegreerd onderdeel van dat plan geworden. Daarbij heeft een nauwe afstemming plaatsgevonden met het provinciale ontsnipperingsbeleid dat in dezelfde periode werd vastgelegd in de provinciale Ontsnipperingsnota (zie paragraaf 3.4.3).

Kanalen als barrière

De knelpunten die de kanalen veroorzaken in de ecologische relaties tussen gebieden aan weerszijden, zijn al eerder benoemd in de Ontsnipperingsnota (Ontsnippering Noord-Brabant, Rijkswaterstaat, directie Noord-Brabant, 1997). De meeste knelpunten komen er op neer dat veel dieren de kanalen moeilijk kunnen oversteken vanwege steile oevers en damwanden. Door de aanleg van natuurvriendelijke oevers of FUP's (fauna-uittreeplaatsen) is een aanzienlijk deel van deze ontsnipperingknelpunten al opgelost.

Aan de hand van de knelpuntenanalyse en het actieprogramma uit 'Ontsnippering Noord-Brabant' en recente ontwikkelingen worden ontsnipperingsmaatregelen geprogrammeerd in het Beheer Plan Nat. Voor het uitvoeren van de maatregelen wordt, indien mogelijk, aangesloten op andere herstel- en inrichtingsactiviteiten. De realisatietermijn wordt afgestemd op die van de Ecologische Hoofdstructuur (2018). (Ecologische Visie voor de Rijkskanalen, 2000).

De programmering van de 31 knelpunten langs Rijkswaterwegen die vastgesteld waren in de nota Ontsnippering Noord-Brabant (1997) en overgenomen in de Ecologische visie voor de Rijkskanalen (2000) verliep derhalve via het Beheer Plan Nat van RWS directie Noord-Brabant (nu: RWS Zuid-Nederland) en had eveneens het jaar 2018 als planningshorizon. Daarnaast zijn in de Ecologische visie voor de Rijkskanalen nog diverse nieuwe ontsnipperingsknelpunten geïdentificeerd zodat het totale aantal aan te pakken knelpunten iets hoger ligt dan 31.

Huidige Rijksdoelstellingen ontsnippering

In 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (NvMMvN, 2000) wordt als doel van het beleidsprogramma Ontsnippering benoemd:

“in 2020 is het functioneren van de EHS als netwerk aanzienlijk versterkt door vergroting van de ruimtelijke samenhang”.

Dit doel wordt geconcretiseerd in een taakstelling:

“in 2020 zijn door het opheffen van fysieke barrières de migratiemogelijkheden binnen en tussen eenheden veiliggesteld.”

In het MJPO 2004 – 2018 (p. 17) staat dat het doel van het ontsnipperingsbeleid van het Rijk met het MJPO wordt herzien en uitgebreid:

“in 2018 (de planningshorizon van de EHS) zijn de belangrijkste barrières voor de EHS (inclusief de Robuuste Verbindingen) opgeheven, voor zover veroorzaakt door Rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen.”

Hier wordt de doelstelling echter sterker ingekaderd dan in het NvMMvN (2000):

“dieren en planten worden niet meer in hun migratie en dispersie belemmerd door de aanwezigheid van auto-, spoor- en waterwegen, *voor zover die migratie en dispersie noodzakelijk zijn voor het duurzaam voortbestaan van populaties op provinciaal, nationaal en internationaal schaalniveau.*” (cursivering door red.).

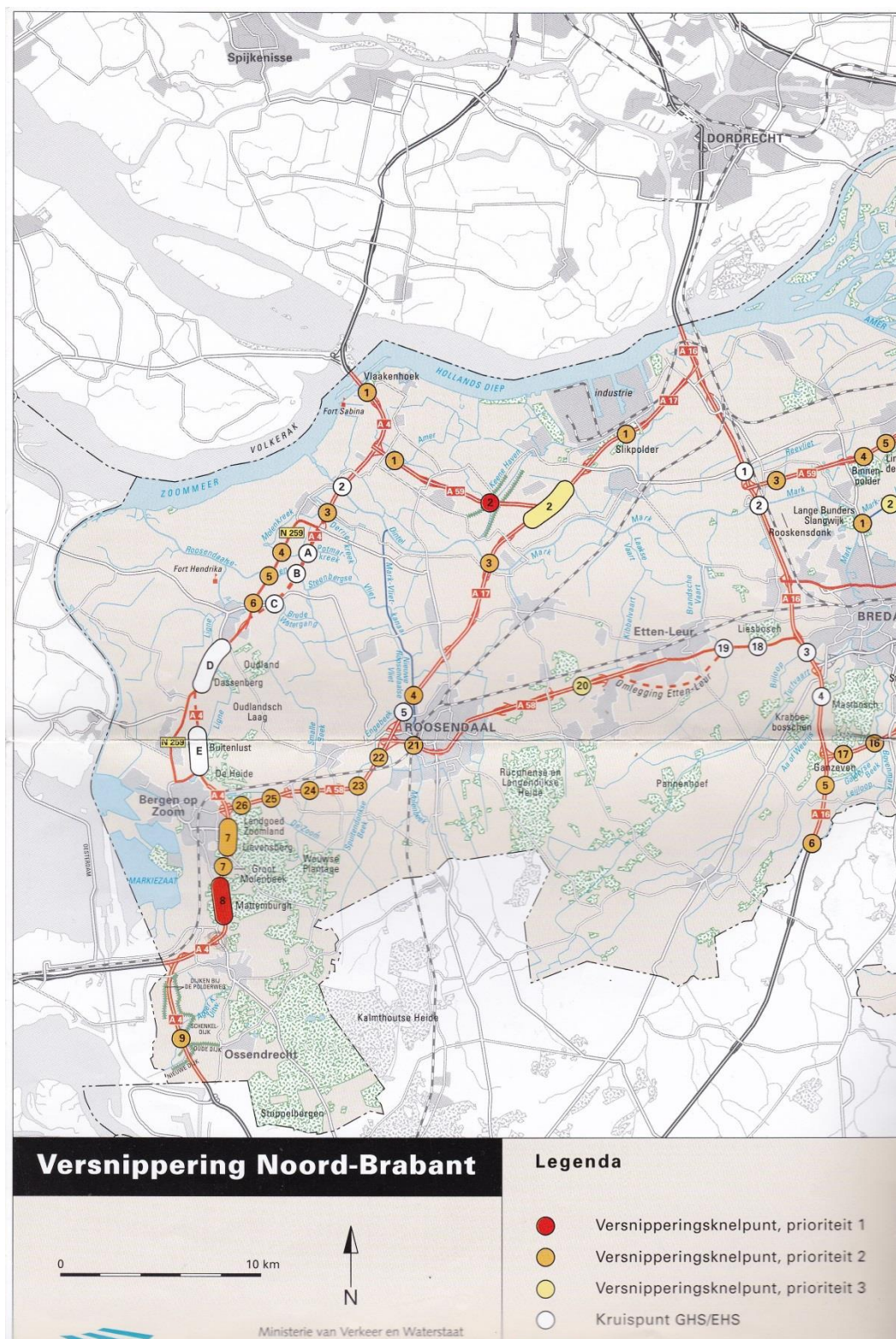
In het MJPO 2004 – 2018 is de beleidsinzet verder uitdrukkelijk ondergeschikt geformuleerd aan het programmadoel dat zich alleen richt op opheffing van de belangrijkste knelpunten:

“in 2018⁶² zijn de belangrijkste barrières voor de EHS⁶³ opgeheven, voor zover veroorzaakt door Rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen.”

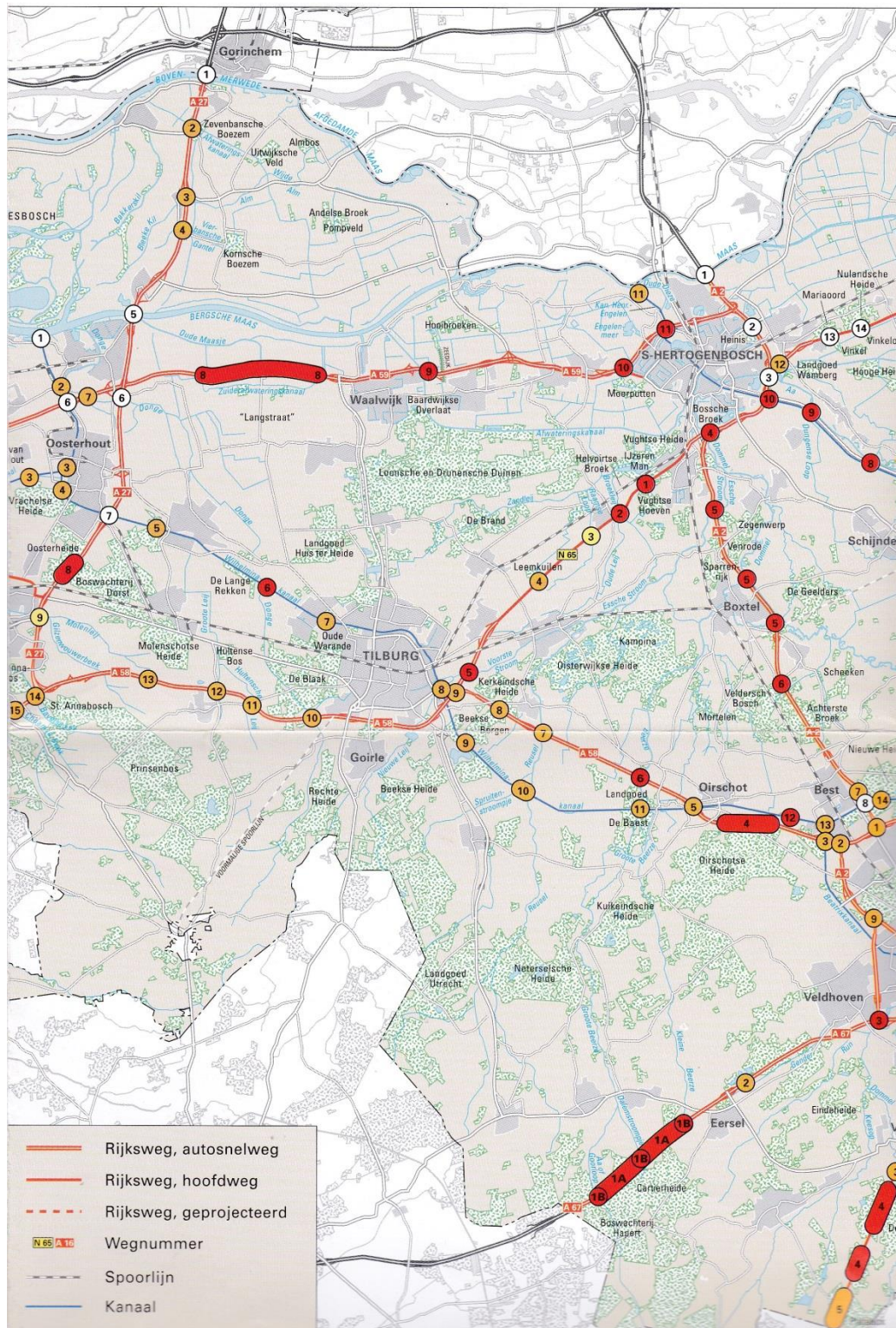
⁶² De toenmalige planningshorizon voor de realisatie van de EHS.

⁶³ In eerste instantie inclusief Robuuste Verbindingen, later is dit onderdeel geschrapt.

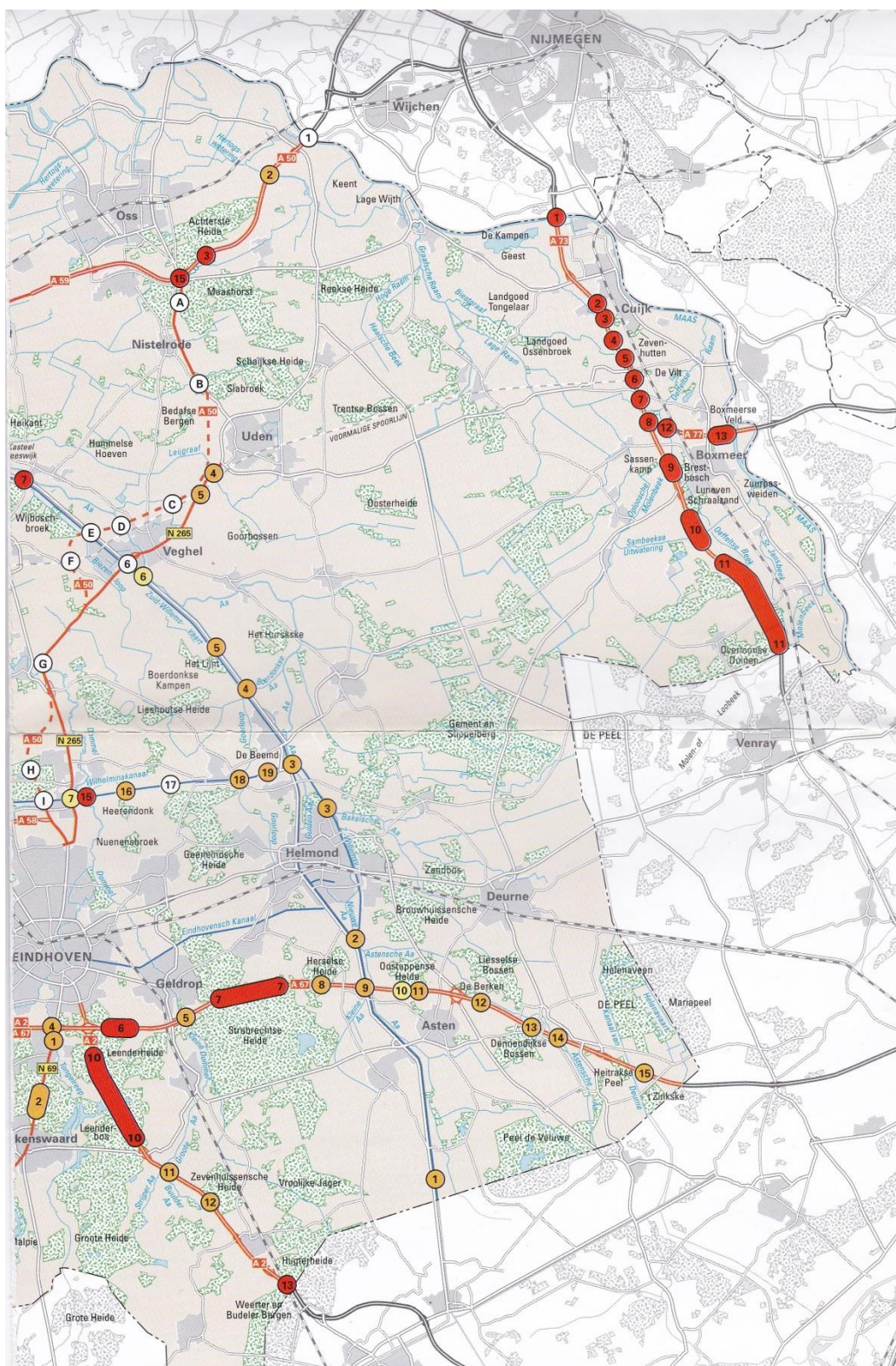
Bijlage 5 Versnipperingsknelpunten Rijkswegen en –kanalen 1997



Figuur B5.1 Versnipperingsknelpunten Rijkswegen en –kanalen West-Brabant (RWS, 1997)



Figuur B5.2 Versnipperingsknelpunten Rijkswegen en -kanalen Midden-Brabant (RWS, 1997)



Figuur B5.3 Versnipperingsknelpunten Rijkswegen en -kanalen Oost-Brabant (RWS, 1997)

Bijlage 6 Overzicht (groepen van) MJPO-doelsoorten in Brabant

Doelgroepen van Brabantse MJPO-knelpunten	Doelsoorten Brabantse MJPO-knelpunten
Grote zoogdieren	Wild zwijn (p)
	Ree
	Grote grazers (p)
	Edelhert (p)
	Vos
	Das
	Bever (p)
	Otter (p)
Kleine zoogdieren	Konijn
	Haas
	Muizen
	Ondergrondse woelmuis
Vleermuizen	<i>Niet nader gespecificeerd</i>
Marterachtigen	Boommarter (p)
	Steenmarter (p)
	Bunzing, hermelijn en wezel
	Hermelijn
	Wezel
	Bunzing
Broedvogels	Blauwborst, nachtegaal en bosrietzanger
Moerasvogels	<i>Niet nader gespecificeerd</i>
Bosvogels	<i>Niet nader gespecificeerd</i>
Dagvlinders	<i>Niet nader gespecificeerd</i>
Amfibieën	Kamsalamander
	Alpenwatersalamander
	Vinpootsalamander
	Kleine watersalamander
	Kleine groene kikker
	Middelste groene kikker
	Bruine kikker
	Heikikker
	Poelkikker
	Groene kikker
	Boomkikker
	Gewone pad
	Rugstreeppad
	Knoflookpad

Reptielen	Gladde slang
	Hazelworm
	Levendbarende hagedis
Oevergebonden soorten	<i>Niet nader gespecificeerd</i>
Algemene soorten zoogdieren en amfibieën	<i>Niet nader gespecificeerd</i>

Tabel B6.1 Totaaloverzicht van de (groepen van) doelsoorten van Brabantse MJPO-knelpunten. (p) = potentieel.

Bijlage 7 Systematiek beheer en onderhoud RWS

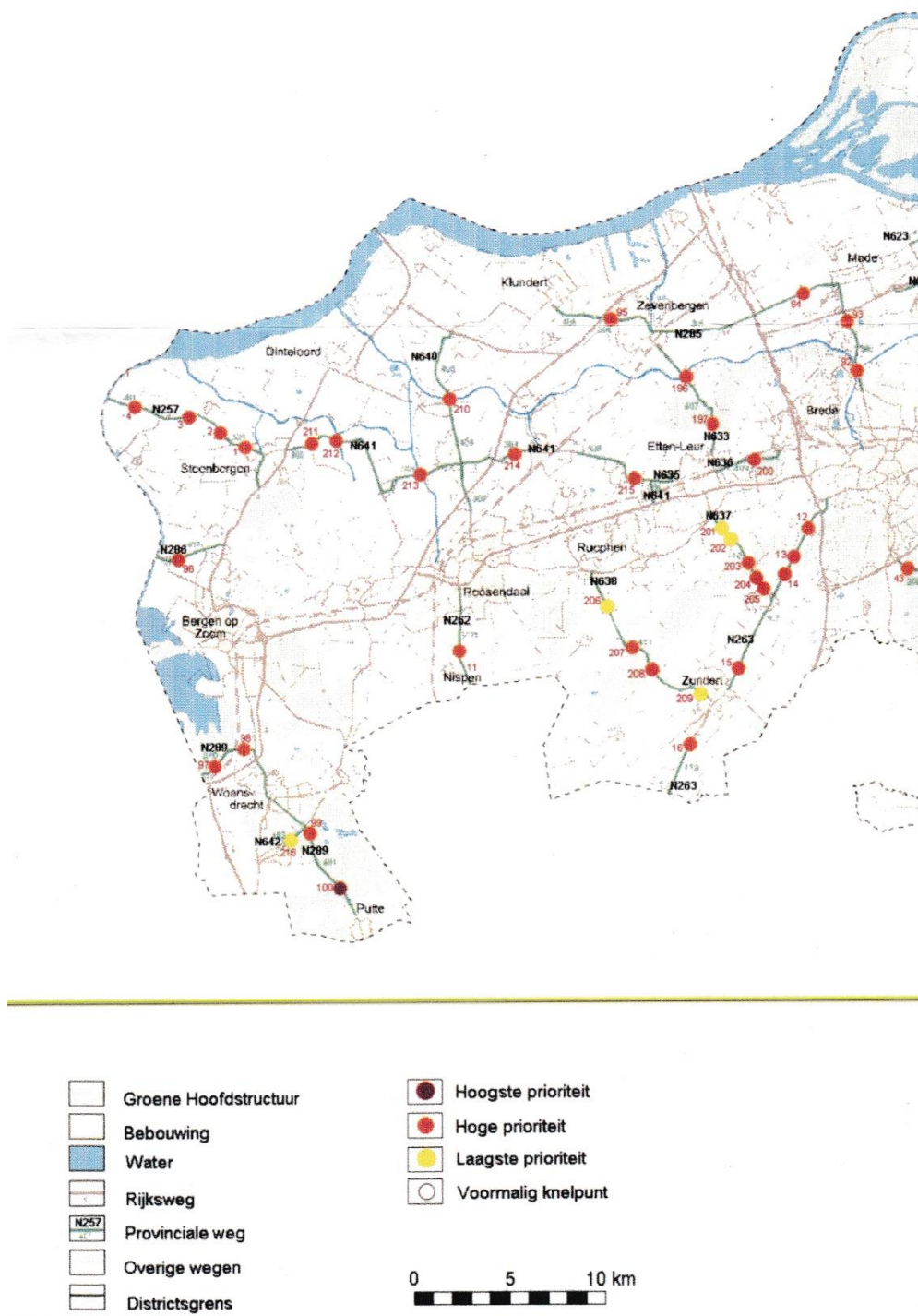
Het blijvend functioneren van een ontsnipperende maatregel dient te worden gewaarborgd door inspectie van het object/kunstwerk en het nemen van passende maatregelen. Inspectie, beheer en onderhoud zijn globaal beschreven in de Leidraad faunavoorzieningen bij wegen (Kruidering et al., 2005). In de Leidraad faunavoorzieningen bij infrastructuur (Wansink et al., 2013) is per maatregel aangegeven welk beheer en onderhoud moet worden uitgevoerd. Een grote verandering in deze update uit 2013 is de aanpassing op de system engineering benadering die aan de orde is bij de tegenwoordige (prestatie)contracten met aannemers. Daarbij wordt gewerkt met zogeheten ObjectBeheerRegimes (OBR).

In sommige gevallen is het beheer van een groot deel van de inrichting op ecoducten – al dan niet via een eenmalige afkoopsom - overgedragen aan de beheerder van natuurterreinen in de omgeving (SBB, Provinciaal Landschap of Natuurmonumenten). Het onderhoud van de aangebrachte rasters valt echter wel steeds onder het OBR (deel ontsnippering) van RWS, evenals de activiteiten om ‘geleidende beplantingen’ op een ecoduct dusdanig te onderhouden dat ze hun ontsnipperingsfunctie vervullen. Het constructieve deel van het kunstwerk van de faunapassages valt onder het OBR Kunstwerken.

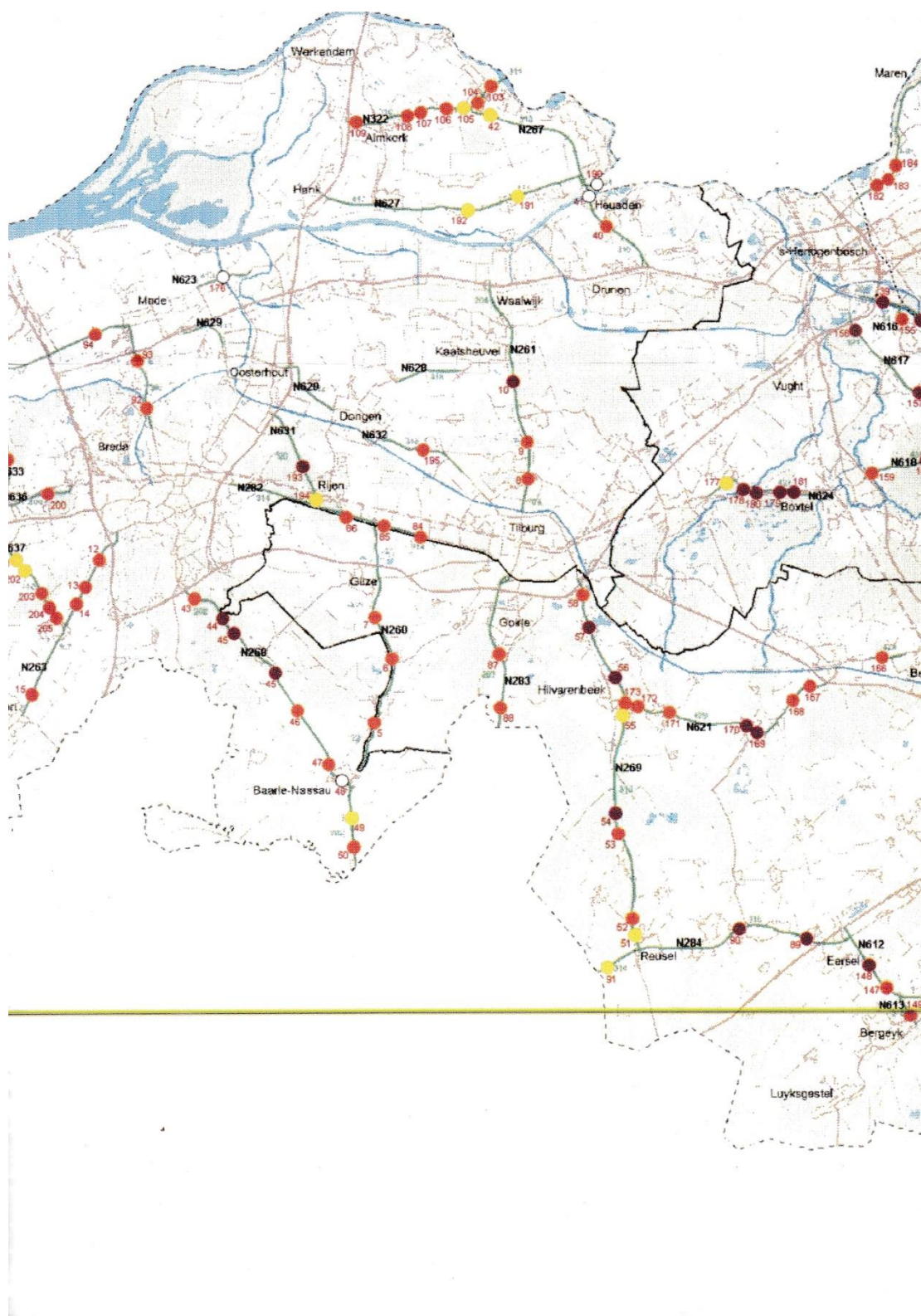
In de Richtlijnen voor inspectie en onderhoud van faunavoorzieningen bij wegen (Den Ouden & Piepers, 2008) zijn interventieniveaus vastgelegd (o.a. met foto's), is beschreven waar op gelet moet worden bij de inspecties en is aangegeven welke maatregel genomen moet worden als het object of een deel daarvan faalt.

Ingrijpen op onderhoudsniveau moet plaatsvinden voordat onomkeerbare schade is opgetreden. In de Leidraad Groenvoorzieningen (Keizer et al., 2013b) is aangegeven hoe het onderhoud van geleidende beplantingen bij faunavoorzieningen in het groenbeheerplan kan worden opgenomen. De bevindingen van de inspecties worden vastgelegd in rapportages van het inspecterende bureau. De risico's van niet goed functionerende faunavoorzieningen hebben betrekking op de sterfte van dieren in het verkeer, veiligheid van de weggebruiker en imagoschade voor de organisatie. (Bron: Objectbeheerregime Landschap & Milieu, RBO DROOG 2015, 24 april 2015).

Bijlage 8 Versnipperingsknelpunten provinciale wegen (1998)



Figuur B8.1 Versnipperingsknelpunten provinciale wegen West-Brabant (Nota ontsnippering, 1998)



Figuur B8.2 Versnipperingsknelpunten provinciale wegen Midden-Brabant (Nota ontsnippering, 1998)

Evaluatie Ecologische verbindingen en ontsnippering in Brabant | 141

Bijlage 9 (Groepen van) doelsoorten provinciale ontsnippering

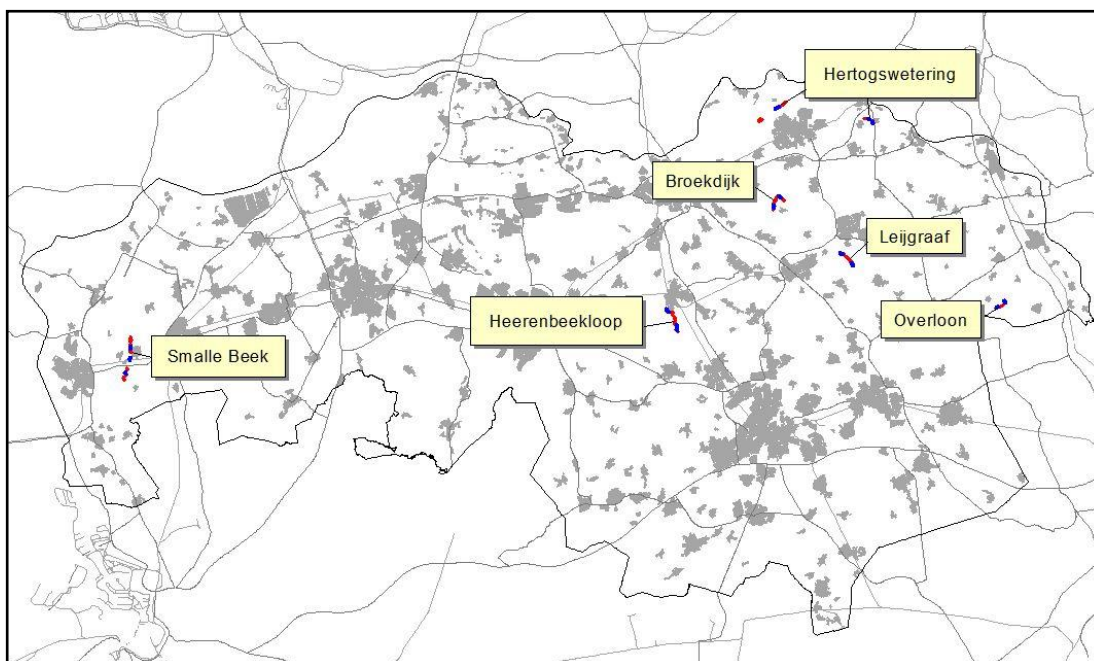
Onderstaand overzicht is ontleend aan de provinciale nota Ontsnippering. Strikt genomen is sprake van aandachtsgroepen en aandachtssorten.

Groepen van doelsoorten per knelpunt	Doelsoorten per knelpunt
Grote zoogdieren	Wild zwijn
	Reeën
	Grote grazers
Kleine en middelgrote zoogdieren	O.a. egel, vleermuizen, haas en konijn
Kleine marterachtigen	<i>Niet nader gespecificeerd welke soorten</i>
Das	Das
Otter	Otter
Amfibieën en/of reptielen	<i>Niet nader gespecificeerd welke soorten</i>
Dagvlinders	<i>Niet nader gespecificeerd welke soorten</i>
Vogels	Korhoen
	Patrijs
	Kerkuil
Bos- en struweelvogels	<i>Niet nader gespecificeerd welke soorten</i>
Weidevogels	<i>Niet nader gespecificeerd welke soorten</i>
Zwanen en ganzen	<i>Niet nader gespecificeerd welke soorten</i>
Moerasvogels	<i>Niet nader gespecificeerd welke soorten</i>
Soorten van stromend water	O.a. vissen en libellen

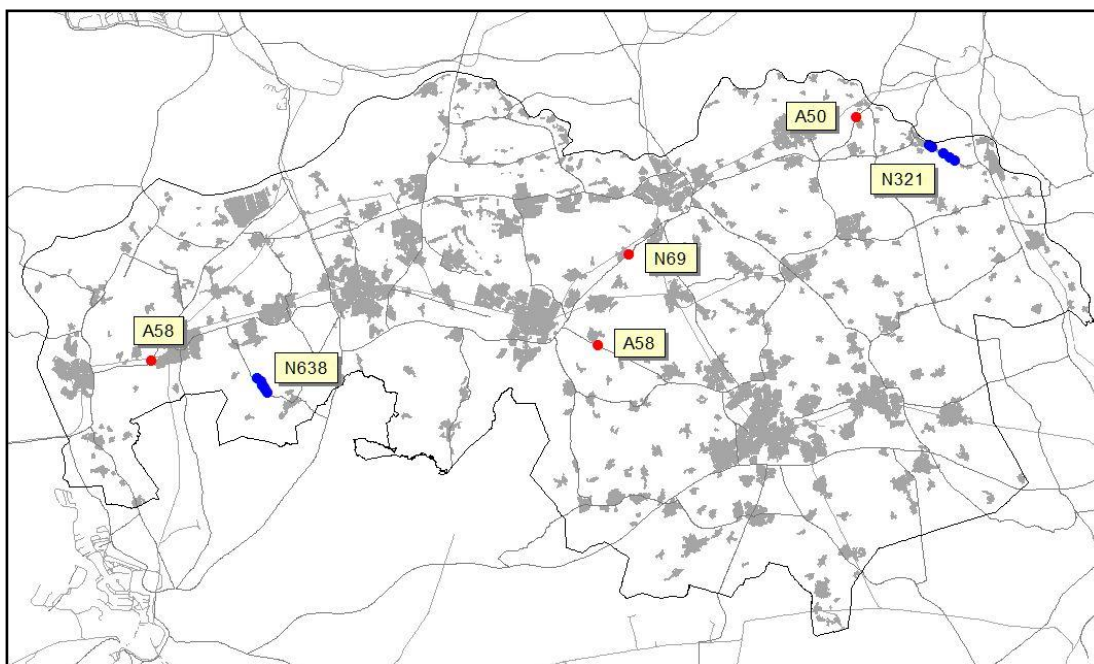
Tabel B8.1 (Groepen van) doelsoorten provinciale ontsnippering

Bijlage 10 Steekproef EVZ's en faunapassages (samenvatting)

In september 2016 is door het Ecologisch Adviesbureau Cools een steekproef uitgevoerd naar de actuele kwaliteit binnen 6 ecologische verbindingzones en 27 faunapassages in Noord-Brabant. Hierbij is gekeken naar het functioneren als leefgebied en/of verbinding van de EVZ's voor dier- en plantensoorten, het functioneren als passage onder verkeerswegen voor diersoorten en het beheer en de inrichting van de EVZ's en faunapassages.



Ligging van de onderzochte ecologische verbindingzones.



Ligging van de faunapassages onder rijks- en provinciale wegen.

Ecologische verbindingzones

Ecologische waarde

Op basis van bestaande gegevens en het onderzoek in september 2016 kan worden aangenomen dat in ieder geval de onderzochte trajecten (tamelijk) goed fungeren als leefgebied en/of verbinding voor dagvlinders, libellen, sprinkhanen, vogels, grondgebonden zoogdieren, vleermuizen en/of minder algemene plantensoorten.



Heerenbeekloop en ecologische zone langs de Ontginningsweg.



Heerenbeekloop en stapsteen ten oosten van Oude Grintweg.

Ten opzichte van het onderzoek binnen de ecologische verbindingzones in 2008 is de waarde voor bepaalde doelgroepen toegenomen. Zo is het aantal libellensoorten in de EVZ Heerenbeekloop ten opzichte van 2008 toegenomen met 7 soorten naar in totaal 32 soorten. In de EVZ Leijgraaf is voor libellen, dagvlinders, sprinkhanen en plaatselijk ook voor minder algemene planten de waarde toegenomen. Vooral door de na 2008 aangelegde stapstenen en ecologische zones is de EVZ Leijgraaf voldoende ingericht als leefgebied of verbindingsweg voor tal van diersoorten. Voor de grondgebonden zoogdieren is de waarde binnen de EVZ Hertogswetering toegenomen met de komst van de bever, die in 2016 is waargenomen in het deelgebied Putwielen en zeer waarschijnlijk ook zal foerageren in de Hertogswetering in het deelgebied Oijensche Hut.



Leijgraaf en ecologische zone ter hoogte van de Goorse Bossen.



Inham langs de Leijgraaf nabij Knipperdul.

Beheer en inrichting

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat binnen de in 2016 onderzochte delen het beheer en de inrichting op een correcte wijze is en wordt uitgevoerd en (zeer) gunstig is voor een groot aantal soorten en met name ook grasland- en ruigtevegetaties.

In de meeste verbindingzones werden in 2016 dichtgegroeide en soms ook droogstaande poelen waargenomen, hetgeen minder positief is voor amfibieën en libellen. Om de waarde als

voortplantingsplaats voor deze diergroepen te kunnen behouden is het van essentieel belang om de poelen op korte termijn op te schonen en eventueel te vergroten.

De vistrap nabij de Beerze in de EVZ Heerenbeekloop was in 2016 nagenoeg geheel dichtgegroeid en er stroomde geen of onvoldoende water meer door de vistrap zodat er geen sprake meer was van een functionele vistrap. Eind 2016 is het waterschap begonnen met het verleggen en het weer functioneel maken van de vistrap.



Deels gemaaid grasland in het deelgebied Putwilen.



Oijensch Hut met gemaaid grasland- en ruigtevegetaties.

De meeste stapstenen binnen de EVZ Smalle Beek zijn alleen door de Smalle Beek met elkaar verbonden. Om de verbindingszone beter te kunnen laten functioneren is het wenselijk om de stapstenen met elkaar te verbinden door middel van natuurzones die begroeid zijn met bloem- en soortenrijke grasland- en ruigtevegetaties.

Hier en daar is de landzone langs de Leijgraaf nog te smal en is verbreding van deze delen wenselijk. Aangezien de EVZ Overloon vrij recentelijk is aangelegd is er nog weinig structuur in de vorm van struiken en bomen aanwezig. Voor struweelvogels zal de zone dan ook nog niet functioneren. Daarentegen is de zone voor de das al wel enigszins geschikt, al zijn er nog wel elementen in de vorm van struwelen afwezig. Of de zone ooit geschikt zal zijn voor de levendbarende hagedis is zeer twijfelachtig aangezien diverse onderdelen voor een geschikte verbindingszone voor de levendbarende hagedis ontbreken, zoals dood hout en heideachtige vegetaties.

Faunapassages

Faunapassages onder rijks- en provinciale wegen

Van de 17 onderzochte faunapassages onder rijks- en provinciale wegen fungeerde het merendeel goed. Zo waren de faunatunnels onder de N638 tussen de natuurgebieden Lange Maten en De Moeren van voldoende breedte en hoogte voor kleine zoogdieren, das en amfibieën. Bij alle faunatunnels onder de N321 tussen Grave en Beers werden sporen aangetroffen van de das. Bijna alle onderzochte tunnels onder de N638 en N321 waren goed toegankelijk, slechts op drie plekken was de toegang tot de faunatunnel behoorlijk dichtgegroeid met ruigtekruiden en/of bramen.



Faunatunnels onder de Rucphenseweg.



Ook de afrastering voor de das, kleine zoogdieren en amfibieën was tot op ruime en voldoende lengtes vanaf de tunnels aangebracht. Op twee plekken langs de N321 stonden echter de hekken open die toegang geven tot respectievelijk een onderhoudspad en een weiland. Door deze openstaande hekken is de afrastering nabij de faunatunnels niet meer functioneel, hetgeen kan lijden tot verkeersslachtoffers onder de das en andere diersoorten.

De passage langs de Hertogswetering onder de A50 nabij Herpen bestaat uit een 1-1,5 meter brede stenige oeverzone met zand en is zeer geschikt voor de das, kleine zoogdieren en amfibieën.



Hertogswetering en de A50.



Doorlopende oever aan de noordzijde van de Hertogswetering.

De passage langs de Reusel onder de A58 nabij Moergestel bestaat uit 40-50 cm brede houten loopstroken aan weerszijden van de Reusel onder zowel de A58 als de naast gelegen (onverharde) Blankemansweg. De loopstroken waren in september 2016 niet of nauwelijks (nog) voorzien van een laag zand. Daarnaast was het hout op diverse plekken al sterk aan het verweren en mogelijk ook aan het rotten. Zeer waarschijnlijk zullen de loopstroken fungeren voor kleine zoogdieren. Ook de das zou eventueel de loopstroken kunnen gebruiken.

De passage onder de A58 nabij Wouw bestaat uit een stenen duiker die zeer waarschijnlijk zal fungeren voor amfibieën, echter niet voor ondermeer kleine zoogdieren, tenzij de waterloop droogvalt.

De passage Broekleij onder de N69 nabij Helvoirt is volgens de website van het MJPO nog in voorbereiding, maar heeft geen prioriteit. De bestaande duiker onder de N69 is momenteel alleen geschikt voor vissen, amfibieën of andere diersoorten die zich via het water kunnen verplaatsen. Voor alle andere diersoorten is de N69 een zeer grote barrière die niet of nauwelijks passeerbaar is. Aanleg van minimaal één goed functionerende faunatunnel/ecoduiker is noodzakelijk en heeft een hoge prioriteit.

Overige faunapassages

Binnen of aansluitend op de geselecteerde verbindingzones zijn de aanwezige faunapassages onderzocht dan wel is de noodzaak van de aanleg van een faunapassage bepaald. De al bestaande faunapassages onder respectievelijk de spoorlijn binnen de EVZ Smalle Beek, de Oude Grintweg en Koevoortseweg binnen in de EVZ Heerenbeekloop, de Broekdijk en De Bleken binnen de EVZ Broekdijk fungeren goed voor amfibieën, kleine zoogdieren, das en plaatselijk ook voor de ree, dagvlinders en libellen. Alleen aan de westzijde van de Broekdijk is de ingang tot de faunatunnel minder toegankelijk voor de iets grotere zoogdiersoorten. Daarnaast ontbreekt langs de Koevoortseweg een amfibieënraaster.

De aanleg van een faunatunnel voor de das, kleine zoogdieren en amfibieën wordt noodzakelijk geacht onder de Loosbroeksestraat en van aparte dassentunnels onder de Broekdijk en De Bleken binnen de EVZ Broekdijk. Binnen de EVZ Smalle Beek zijn faunatunnels voor amfibieën en kleine zoogdieren noodzakelijk onder de Waterstraat, Bergsebaan en Westelaarsestraat en binnen de EVZ Hertogswetering ook voor de das onder de Knipperdul. Aanleg van een faunatunnel onder de Hondenbergweg binnen de EVZ Overloon wordt niet noodzakelijk geacht.

Bijlage 11 Beknopte beantwoording onderzoeks- en evaluatievragen

In deze bijlage geven we een beknopt antwoord op de onderzoeks- en evaluatievragen (zie bijlage 1).

Ecologische verbindingzones

Wat is de provinciale rol en hoe is invulling gegeven aan de samenwerking met partners?

De provincie heeft als rol om de doelstellingen van het EVZ-beleid en de opgave voor de EVZ-realisatie te bepalen, de organisatie van de uitvoering in te richten, sturing te geven aan de uitvoering, het EVZ-beleid voldoende te financieren en de realisatie van EVZ's en het doelbereik voor soorten in beeld te brengen.

De uitvoering van de EVZ-realisatie is door de provincie in het verleden 'op afstand' gezet door hierover met partijen afspraken te maken. De provincie stuurde vooral 'aan de voorkant', op hoofdlijnen en met ecologische, juridische en financiële kaders.

Welke rol vervullen de waterschappen en gemeenten in de praktijk bij de realisatie van EVZ's?

Waterschappen en gemeenten zijn, op grond van in het verleden gemaakte bestuurlijke afspraken, verantwoordelijk voor de aanleg van EVZ's op de kaart van de Verordening Ruimte. Bij natte EVZ's (EVZ's opgenomen in het Provinciaal Waterplan) vervullen de waterschappen in principe een trekkende rol en zijn zij verantwoordelijk voor de aanleg van 10 m brede EVZ's. De betreffende gemeenten zijn verantwoordelijk voor de overige 15 m. In de praktijk komt het voor dat afspraken worden gemaakt die erin resulteren dat waterschappen de volledige breedte van 25 m realiseren. Bij droge EVZ's zijn gemeenten verantwoordelijk voor de realisatie van een 25 m brede EVZ. De realisatie van EVZ's verloopt in een aantal stappen: visievorming/planvorming, grondverwerving en inrichting.

Is het effectief om bij de aanleg van EVZ's de verantwoordelijkheid te splitsen tussen waterschap en gemeente (voor de aanleg van gemiddelde breedte van respectievelijk 10 en 15 meter)?

Het splitsen van de verantwoordelijkheid tussen waterschap en gemeente bij de aanleg van natte EVZ's compliceert de uitvoering en is niet erg effectief en efficiënt. Door de splitsing van verantwoordelijkheden ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen waterschap en gemeente die naar beide kanten remmend werkt en veel afstemming en overleg noodzakelijk maakt.

Wat is de effectiviteit en efficiëntie van de programmatische aanpak neergelegd in de Bestuursovereenkomst Water?

De programmatische aanpak rond de aanleg van EVZ's in de Bestuursovereenkomst Water heeft uitstekend gewerkt en was effectief en efficiënt. Er zijn relatief veel km's EVZ's gerealiseerd. Een rol daarbij speelde ook dat in die periode de aanleg van het gemeentelijk deel met 100% ge(co)financierd werd hetgeen het relatief eenvoudig maakte medewerking van gemeenten te verkrijgen.

Vervullen de waterschappen en gemeenten de gewenste rol bij de realisatie van EVZ's in voldoende mate?

In de praktijk verschillen waterschappen en met name gemeenten onderling sterk in de activiteit die aan de dag gelegd wordt om EVZ's te realiseren en in de wijze van rolinvulling. Waterschappen en een deel van de gemeenten vervullen de benodigde rol niet altijd in gewenste mate en een deel van de gemeenten is, reeds sinds 1992, niet actief op dit gebied.

Is de provinciale rol nog steeds de meest geëigende rol? Moet de samenwerking met partners verbeteren?

De provinciale rol was, maar vooral is, niet meer de meest geëigende rol. De provincie beperkt zich teveel tot het uitzetten van de lijnen en het sturen aan de voorkant en stelt zich te weinig op als (ook) horizontale samenwerkingspartner. De provincie staat teveel op afstand van de uitvoering. Meer provinciale betrokkenheid bij en bemoeienis met alle fasen van de beleidscyclus (incl. beheer en onderhoud) is wenselijk. De samenwerking met partners dient een nieuwe impuls te krijgen en te verbeteren. Op bestuurlijk niveau is het hernieuwd onder de aandacht brengen van het provinciale belang en het agenderen van EVZ's bij de partners wenselijk. Dit geldt voor waterschappen maar nog sterker voor gemeenten, mede omdat met gemeenten in het verleden gemaakte bestuurlijke afspraken achterhaald zijn. Op uitvoeringsniveau kan de samenwerking zich richten op het wegnemen van knelpunten die de uitvoering belemmeren.

Hoeveel provinciale middelen zijn ingezet en waarop zijn zij ingezet?

Door de diverse financieringswijzen/systematieken tijdens de evaluatieperiode is het niet mogelijk een totaalbeeld te geven van de ingezette financiële middelen in de evaluatieperiode 2011 – 2015 en de ingezette financiële middelen te relateren aan de gerealiseerde km's EVZ's.

Wat is het effect van verlaging van het subsidiepercentage voor gemeenten naar 50% (op het tempo van de realisatie)?

Het effect van verlaging van het subsidiepercentage naar 50% op het huidige lage tempo van de realisatie van EVZ's is niet eenduidig vast te stellen omdat dit plaatsvond in een roerige periode na de economische crisis waarin gelijktijdig vele veranderingen plaatsvonden waaronder decentralisatie van taken naar gemeenten en bezuinigingen. Sinds circa 2012 is sprake van een sterk achterblijvend aantal nieuwe aanvragen door gemeenten. Deze daling van het aantal gemeentelijke aanvragen zette reeds in voordat het subsidiepercentage in 2013 werd verlaagd. De verlaging van het subsidiepercentage was daarom niet de enige factor die een rol speelde. Het is niettemin zeer aannemelijk dat de verlaging een belangrijke rol heeft gespeeld bij het, ook in de jaren daarna, sterk achterblijven van het aantal nieuwe subsidieaanvragen voor EVZ's.

Is de prioritering van EVZ's met aanduiding 'hoog' en 'laag' effectief?

De prioritering van EVZ's naar hoge en lage prioriteit is in zoverre effectief dat waterschappen en gemeenten geen inzet (meer) plegen op de realisatie van EVZ's die sinds 2013 met lage prioriteit worden aangeduid aangezien hiervoor door de provincie geen financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Voor het overige wordt het onderscheid niet helder en behulpzaam gevonden en is geconstateerd dat de prioritering niet op een uniforme wijze en met niet eenduidige criteria heeft plaatsgevonden.

Hoeveel middelen zijn beschikbaar bij de verantwoordelijke partijen om het gewenste beheer van de EVZ's uit te voeren?

Deze door onszelf - op logische gronden - toegevoegde vraag kan achteraf bezien op grond van het onderzoek niet beantwoord worden.

Zijn er voldoende middelen beschikbaar bij de verantwoordelijke partijen om het gewenste beheer van de EVZ's uit te voeren?

Deze vraag kan alleen in kwalitatieve zin beantwoord worden. Uit het onderzoek blijkt dat met name voor een deel van de gemeenten de (eeuwigdurende) kosten van beheer en onderhoud een belangrijke belemmering kunnen vormen. Het op zich moeten nemen van deze verplichting zorgt bij hen voor een verminderde bereidheid om de gewenste EVZ's aan te leggen. Overigens zijn er ook gemeenten waar de beheerkosten niet als een drempel ervaren worden.

Hoeveel km EVZ's zijn er aangelegd en wat is de resterende taakstelling? (vraag 1b)

Door de complexe organisatie van de uitvoering en doordat de verschillende betrokken partijen uiteenlopende definities hanteren, eigen registratiesystemen hebben en het provinciale bestand daarnaast kampt met achterstanden in de registratie is het niet mogelijk volledig betrouwbare, exacte gegevens over de uitvoeringsprestaties te rapporteren. Met dit in het achterhoofd dienen de hierna volgende cijfers te worden bezien.

Voor de totale EVZ-taakstelling in Brabant (inclusief RWS-verantwoordelijkheid) geldt dat tot en met 2015 circa 761 km EVZ was gerealiseerd en nog eens 84 km EVZ in de pijplijn zat. Dit is inclusief de EVZ's met een restopgave waarbij bijv. nog niet de volledige breedte was gerealiseerd. In totaal was daarmee eind 2015 circa 845 km uitgevoerd of (financieel) in uitvoering en bestond nog een (te financieren) opgave van 873 km.

Voor de provinciale EVZ-taakstelling (excl. RWS) geldt dat tot en met 2015 676 km was gerealiseerd en nog eens 84 km in de pijplijn zat. In totaal was daarmee 760 km uitgevoerd of (financieel) in uitvoering en bestond een nog te financieren restopgave van 817 km.

Hoeveel EVZ's zijn compleet ingericht, hoeveel gedeeltelijk en hoeveel moeten er nog uitgevoerd worden?

Bij de aangelegde EVZ's kan sprake zijn van een restopgave bijvoorbeeld doordat nog niet de beoogde breedte is gerealiseerd en doordat de EVZ nog niet een complete verbinding vormt tussen natuurgebied A en B. (Kwaliteit van de inrichting komt hieronder aan de orde).

Bij circa 108 km (=16%) van de aangelegde EVZ's (excl. RWS) bestaat nog een restopgave doordat de EVZ nog niet de beoogde breedte heeft, vaak doordat er nog een gemeentelijke opgave bestaat.

Slechts een gering deel van de beoogde verbindingen tussen natuurgebied A en B is in de lengterichting reeds geheel gerealiseerd. Anders gezegd: in vrijwel alle gerealiseerde EVZ's zitten nog gaten waardoor nog niet van een complete verbinding tussen A en B sprake is.

In welke mate zijn de gestelde doelen op prestatieniveau bereikt?

Per eind 2015 was circa 49% van de totale EVZ-taakstelling (inclusief RWS-verantwoordelijkheid) gerealiseerd of in uitvoering. Van de provinciale taakstelling was eind 2015 circa 48% gerealiseerd.

Hierbij is vermoedelijk sprake van een onderschatting van onbekende grootte door achterstanden in de registratie. Anderzijds geeft het percentage een overschatting omdat bij een deel van de reeds gerealiseerde km's nog sprake is van een restopgave.

Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de prestatiedoelstelling voor EVZ's gerealiseerd gaat worden in 2027?

Het is onwaarschijnlijk gezien het tot nu toe behaalde resultaat dat de prestatiedoelstelling (en daarmee ook de doelstelling voor de doelsoorten) behaald gaat worden uitgaande van 2027. Hoewel in de evaluatieperiode van 2011 - 2015 een goede voortgang is geboekt, was eind 2015 reeds 67% van de uitvoeringsperiode (1992 – 2027) verstreken en nog maar 49% van de taakstelling gerealiseerd. Begin 2011 bestond een aanzienlijke achterstand in de realisatie en die bestond begin 2016, ondanks de recent goede voortgang, nog steeds. Daarbij dient ook in aanmerking te worden genomen dat de 'moeilijke km's' in het algemeen het langst blijven liggen.

Is, in het licht van voorgaande, prioritering voor de realisatie van EVZ's noodzakelijk (vanuit uitvoeringsoptiek)?

Vanuit uitvoeringsoptiek (praktisch haalbaar realisatietempo) is, bij het huidige beleid, sprake van een onhaalbare opgave in de resterende periode wanneer uitgegaan wordt van realisatie in 2027. Prioritering van EVZ's is alleen daarom al gewenst. Daaraan kan toegevoegd worden dat de beschikbare financiële middelen niet toereikend zijn voor de realisatie van de volledige opgave. Tenslotte merken wij op dat vanuit een meer integrale blik op (goed functionerende) EVZ's het wenselijk is dat de provincie zich niet louter richt op cofinanciering van de aanleg van EVZ's maar ook een (al dan niet financiële) rol neemt bij restopgaven uit het verleden, beheer en onderhoud van EVZ's, en onderzoek & monitoring.

Voldoen de aangelegde EVZ's qua inrichting om de gestelde doelen te realiseren? (vraag 1c)

De inrichtingskwaliteit van gerealiseerde EVZ's is niet goed in beeld bij de provincie en ook niet bij waterschappen en gemeenten. In algemene zin is het beeld dat de kwaliteit van de inrichting van reeds gerealiseerde EVZ's redelijk voldoet maar nog niet altijd voldoende goed is voor (een deel van) de doelsoorten. Uit twee pilots waarin de habitatgeschiktheid van EVZ's is bepaald komen indicaties dat er nog een aanzienlijke opgave kan bestaan om overal tot een goede inrichtingskwaliteit te komen. Uit dezelfde pilots komt naar voren dat er trajecten zijn die niet ingericht zijn maar niettemin voldoen voor migratie van de gekozen doelsoorten.

Zijn de soorten waarvoor de verschillende EVZ's bedoeld zijn (doelsoorten) voldoende in beeld?

De soorten waarvoor de verschillende EVZ's bedoeld zijn, zijn onvoldoende in beeld op beleidsniveau. Doelsoorten worden per EVZ vastgesteld op uitvoeringsniveau. Er bestaan geen complete, handzame overzichten van doelsoorten per EVZ dan wel van EVZ's voor de afzonderlijke doelsoorten. Als gevolg hiervan is op beleidsniveau niet inzichtelijk welke verbindingen voor welke soorten zijn aangelegd en is niet goed evalueerbaar of de doelsoorten voldoende bediend worden.

Is het uitgevoerde beheer toereikend om de migratie- en uitwisselingmogelijkheden voor de betreffende soorten te faciliteren?

Er bestaat geen systematisch inzicht in de beheer- en onderhoudstoestand van de aangelegde EVZ's. Uit het onderzoek komen enigszins dubbele signalen. In het (niet-representatieve) veldonderzoek wordt geconstateerd dat beheer en onderhoud (tamelijk) adequaat zijn. In de interviews, de werksessie en de pilots van waterschap Brabantse Delta ontstaat het beeld dat beheer en onderhoud van de aangelegde EVZ's lang niet altijd toereikend zijn en een punt van zorg vormen. Beheer en onderhoud worden niet altijd ecologisch optimaal uitgevoerd en met beter ecologisch beheer is winst te behalen voor de doelsoorten. Knelpunt hierbij zijn zowel de beperkte affiniteit en beschikbare kennis over de specifieke vereisten van het beheer van EVZ's bij (aanbestedende en markt)partijen als de gebrekkige aansluiting tussen EVZ-beheer en de overige bedrijfsvoering van beherende partijen (bijv. in de zin van maatvoering, werkgangen, materieel). EVZ-beheer is voor veel partijen commercieel niet interessant of, gezien vanuit de bedrijfsvoering, lastig te in te passen.

In welke mate zijn de gestelde doelen voor doelsoorten bereikt?

Er bestaat geen systematisch inzicht in de effectiviteit van de EVZ's voor doelsoorten. Daardoor is niet gericht aan te geven in hoeverre de doelen voor specifieke doelsoorten bereikt worden. Dit komt zowel doordat op beleidsniveau geen goede overzichten bestaan van de doelsoorten van de EVZ's (cq van de EVZ's per doelsoort) als doordat nauwelijks monitoring plaatsvindt om het doelbereik voor de doelsoorten systematisch in beeld te brengen. De nadruk in het provinciale beleid ligt nog te zeer op gerealiseerde km's EVZ en te weinig op het resultaat dat daarmee geboekt wordt voor de doelsoorten. Wel bestaan diverse, meer algemene indicaties op grond waarvan aannemelijk is dat de EVZ's functioneel en effectief zijn en een belangrijke bijdrage leveren aan het behoud van vitale populaties van doelsoorten, vooral bij doelsoorten van een wat meer gematigd ambitieniveau.

Is, in het licht van vraag 1b en 1c, prioritering voor de realisatie van EVZ's noodzakelijk (vanuit doelsoorten)?

Deze vraag is niet te beantwoorden omdat op beleidsniveau de doelsoorten onvoldoende in beeld zijn en er geen systematische monitoring plaatsvindt van het doelbereik voor specifieke doelsoorten.

Ontsnippering

Wat is de provinciale rol en hoe is invulling gegeven aan de samenwerking met partners?

De provincie heeft diverse rollen vervuld bij ontsnippering. Vanuit de rol van eigenaar en wegbeheerder heeft de provincie gekozen voor een actieve en voortvarende aanpak van de ontsnippering van de eigen provinciale wegen. Hiermee is in korte tijd veel bereikt en de provincie is koploper ontsnippering in landelijk verband. Daarnaast heeft de provincie in de richting van de partners eveneens een actieve rol gespeeld. Bij het Rijk door het aanjagen van actie en het bewaken van ecologische ambitie. Richting gemeenten door het (financieel) stimuleren en daarmee mede mogelijk maken van gemeentelijke ontsnipperingsmaatregelen.

Welke rol spelen Rijk en gemeenten in de praktijk bij de realisatie van ontsnipperingsmaatregelen?

Het Ministerie van EZ was tot circa 2012 beleidsverantwoordelijk voor de ecologische doelstellingen achter het ontsnipperingsbeleid. Het ministerie van VenW is beleidsverantwoordelijk en financieel verantwoordelijk voor ontsnippering Rijkswegen, Rijkswateren en Rijkswateren Zuid-Nederland zijn uitvoeringsverantwoordelijk voor de ontsnippering van Rijkswateren (resp. Rijkswegen, spoorwegen en Rijkswateren).

Vervullen Rijk en gemeenten de gewenste rol bij de realisatie van ontsnipperingsmaatregelen in voldoende mate?

Er is niet onderzocht in hoeverre de beide ministeries de gewenste rol hebben vervuld. Voor Rijkswegen, Rijkswateren en Rijkswateren Zuid-Nederland geldt in het algemeen dat zij de gewenste rol vervullen, zij het dat de uitvoering van het MJPO-programma (bij Rijkswegen en m.n. Rijkswateren) vrij traag op gang kwam waardoor in de afrondende fase enige druk op de uitvoering is komen te staan. Voorts bestaat discussie over het door het Rijk nagestreefde ecologische ambitieniveau bij een aantal knelpunten.

In het onderzoek is geen systematisch beeld verkregen van de wijze waarop gemeenten hun rol bij ontsnippering van de eigen gemeentelijke wegen oppakken. De indruk bestaat dat er grote onderlinge verschillen zijn tussen gemeenten in de mate waarin zij inzicht hebben in de eigen ontsnipperingsopgave en hieraan werken.

Is de provinciale rol nog steeds de meest geëigende rol? Moet de samenwerking met partners verbeteren?

De provinciale rol is niet meer de meest geëigende rol. De provincie is sinds circa 2012 beleidsverantwoordelijk voor behoud van biodiversiteit (VHR-verplichtingen en Rode Lijst-soorten) in de provincie en vanaf 2017 ook juridisch verantwoordelijk daarvoor. Als gevolg daarvan is de provincie primair aan zet om de ecologische doelen van het ontsnipperingsbeleid te expliciteren en zorg te dragen dat aan en rond Brabantse infrastructuur maatregelen worden getroffen om deze doelen te bereiken. De provincie is daarbij resultaatverantwoordelijk waar het de eigen infrastructuur betreft en heeft een inspanningsverplichting in de richting van het Rijk en de Brabantse gemeenten waar het hun infrastructuur betreft.

Hoeveel provinciale middelen zijn ingezet en waarop zijn zij ingezet?

Door de provincie zijn de volgende financiële middelen ingezet voor ontsnippering van Brabantse infrastructuur:

- Kleine faunavoorzieningen provinciale wegen (2000 – 2015): 6,4 miljoen euro
- 4 natuurbruggen provinciale wegen en Rijkswegen (2000 – 2015): 11,3 miljoen euro
- Bijdrage ontsnippering gemeentewegen (2011 – 2015): 0,75 miljoen euro

Een vijfde brug is in samenwerking met het departement Vlaanderen aangelegd. De kosten voor realisatie van deze brug zijn niet opgenomen in het in de tabel genoemde bedrag.

Het Rijk (Rijkswegen en Rijkswateren) besteedt 25 á 26 miljoen euro aan ontsnippering Brabantse Rijkswegen in de periode 2004 – 2018. Daarnaast zijn financiële Rijksmiddelen ingezet door Rijkswateren Zuid-Nederland voor ontsnippering Rijkswateren.

Zijn de provinciale middelen op een effectieve en efficiënte manier ingezet? In welke mate hebben ze bijgedragen aan de bereikte prestaties en het doelbereik voor soorten?

De provinciale middelen zijn op een effectieve en efficiënte manier ingezet en waren onmisbaar voor de uitvoering van het programma en de aanleg van de ontsnipperingsmaatregelen. Het in één keer beschikbaar stellen van de benodigde middelen voor het ontsnipperingsprogramma door Provinciale Staten was een van de succesfactoren van het Brabantse ontsnipperingsbeleid.

Hoeveel ontsnippermaatregelen zijn er gerealiseerd door Rijk, provincie en gemeenten en zijn er nog onopgeloste knelpunten?

Het MJPO-programma van het Rijk loopt nog door tot eind 2018. Volgens de huidige prognose zal eind 2018 het overgrote deel van de maatregelen (95 van de 99) zijn getroffen. Naar verwachting zijn dan 23 van de 26 Brabantse MJPO-knelpunten volledig ontsnipperd. Op één technische onhaalbare maatregel na zullen de resterende MJPO-maatregelen in de jaren tot 2020 worden getroffen.

Van de in het provinciale ontsnipperingsprogramma opgenomen 400 maatregelen zijn anno 2016 nog 15 maatregelen niet uitgevoerd. Circa de helft daarvan kan in de periode tot 2026 worden getroffen.

Het totaal aantal door de provincie sinds 2001 gefinancierde gemeentelijke ontsnipperingsprojecten bedraagt 87 waarvan 16 in de evaluatieperiode 2011 - 2015. Het is onbekend hoeveel gemeentelijke ontsnipperingsprojecten in totaal zijn uitgevoerd omdat er mogelijk ook gemeentelijke projecten zonder provinciale cofinanciering hebben plaatsgevonden.

In welke mate zijn de gestelde doelen op prestatieniveau bereikt?

Het MJPO-programmadoel zal naar verwachting eind 2018 voor het overgrote deel bereikt zijn en in 2020 vrijwel geheel gerealiseerd zijn. Naar verwachting bestaan echter nog niet-geprogrammeerde knelpunten bij Rijksinfrastructuur omdat bij de totstandkoming van het MJPO-programma sterk geprioriteerd is aangezien in het programma alleen de belangrijkste knelpunten bij Rijksinfrastructuur zijn opgenomen.

De in 1998 geïdentificeerde inhaalslag ontsnippering bestaande provinciale wegen is anno 2016 voor het overgrote deel afgerond. Dit neemt niet weg dat er ook bij provinciale wegen nog nieuwe knelpunten/opgaven kunnen bestaan (zie hieronder).

Voor ontsnippering gemeentewegen zijn geen doelen op prestatieniveau gesteld.

Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de prestatiedoelstelling voor ontsnippering gerealiseerd gaat worden?

Het is vrijwel zeker dat de in het verleden gestelde Rijks- en provinciale prestatiedoelstellingen voor ontsnippering van Brabantse infrastructuur voor het overgrote deel gerealiseerd zullen worden.

Voldoen de gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen aan de kwaliteitseisen om de gestelde doelen te realiseren?

Een actueel en concreet totaalbeeld kon in het onderzoek niet worden verkregen. Het algemene beeld is dat een redelijk deel van de voorzieningen aan de kwaliteitseisen voldoen, maar infrabeheerders en soortexperts in de praktijk ook regelmatig voorzieningen tegenkomen die op een of meer onderdelen niet goed of niet duurzaam aangelegd zijn.

Is het uitgevoerde beheer toereikend om de migratie- en uitwisselingmogelijkheden voor de betreffende soorten te faciliteren?

Het uitgevoerde beheer is regelmatig niet toereikend om ervoor te zorgen dat de voorzieningen functioneren zoals zij bedoeld zijn. Het is voor infrabeheerders moeilijk om beheer en onderhoud goed te organiseren en te borgen zowel in hun eigen werkprocessen als bij de aanbesteding en in het toezicht op aannemers. Beheer en onderhoud zijn een zorgpunt voor betrokkenen en vereisen continue aandacht en inspanning. Het onderzoek geeft indicaties dat het beheer en onderhoud van de provinciale voorzieningen van een hoger niveau is dan het beheer en onderhoud van de Rijksvoorzieningen. Voor een completer beeld zou uitvoeriger onderzoek noodzakelijk zijn.

In welke mate zijn de gestelde doelen voor doelsoorten bereikt?

Om twee redenen kunnen geen goed onderbouwde uitspraken worden gedaan over het doelbereik voor soorten. (1) De doelsoorten worden op uitvoeringsniveau per knelpunt nader vastgesteld. Hiervan bestaan alleen interne werkoverzichten. Op beleidsniveau bestaat derhalve geen duidelijk overzichtsbeeld van de doelsoorten per knelpunt. Ook bestaat geen kaartbeeld van de getroffen maatregelen per doelsoort dat gerelateerd kan worden aan de verspreiding van de soort. (2) Er vindt weinig goed onderzoek en geen structurele monitoring plaats waardoor geen systematische gegevens bekend zijn over het gebruik en de effectiviteit voor doelsoorten.

In algemene zin is op grond van ecologische inzichten aannemelijk dat de maatregelen effectief zijn mits zij goed aangelegd zijn en onderhouden worden. Voorts kan uit het verrichte (betere) onderzoek worden opgemaakt dat voorzieningen vaak goed gebruikt worden door doelsoorten en niet-doelsoorten. Daarbij geldt voor de provinciale voorzieningen dat zij overgedimensioneerd zijn waardoor zij als robuust en geschikt voor een brede range van soorten kunnen worden aangemerkt. Tenslotte is zeer aannemelijk dat de getroffen maatregelen een grote rol spelen bij de sterk toegenomen verspreiding van soorten als das en bever.

Is het, gezien het tot nu toe behaalde resultaat, waarschijnlijk dat de ontsnipperingsdoelstellingen voor doelsoorten gerealiseerd gaan worden?

Er bestaat onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke doelsoorten en de voor deze soorten getroffen maatregelen in relatie tot de ontwikkeling van hun verspreidingsgebied om deze vraag te kunnen beantwoorden.

Is er aanleiding om de doelstellingen bij te stellen?

Ook deze vraag kan niet beantwoord worden. Er is vooral aanleiding om de doelen en doelsoorten te verhelderen en de sturing vanuit de doelsoorten op het treffen van ontsnipperingsmaatregelen te versterken.

Zijn er nieuwe knelpunten of nog onbekende opgaven?

Er bestaan vele redenen en aanleidingen om 16 jaar na de start met het ontsnipperingsbeleid in het jaar 2000 opnieuw te onderzoeken of een (nieuwe) opgave voor ontsnippering bestaat. Het onderzoek was niet gericht op het inhoudelijk identificeren van dergelijke nieuwe knelpunten en nog onbekende opgaven. Niettemin komt uit het onderzoek naar voren dat het zeer aannemelijk is dat er nieuwe knelpunten en nog onbekende opgaven voor ontsnippering bestaan.

Afstemming EVZ's en ontsnippering

Is bij de planning van ontsnipperingsmaatregelen voldoende aandacht besteed aan aansluiting op EVZ's?

In de voorbereiding van het provinciale ontsnipperingsprogramma is nauwgezet en ruim voldoende afgestemd op de op dat moment geplande EVZ's. Aangezien de uitvoering van het provinciale ontsnipperingsprogramma veelal voorliep op de realisatie van EVZ's is het – omgekeerd – vooral van belang dat bij de ontwikkeling van EVZ-plannen goed afgestemd wordt op reeds gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen. Voorts is niet uit te sluiten dat bij een aantal aangelegde voorzieningen uiteindelijk geen EVZ gerealiseerd zal worden.

Sluiten de maatregelen/instrumenten op het gebied van EVZ's en ontsnippering voldoende op elkaar aan om tot een succesvolle combinatie van beide regelingen te komen?

De planning en programmering op het gebied van EVZ's en ontsnippering verlopen sterk gescheiden en het instrumentarium kent een verschillende opzet/logica. De methodiek en keuze voor doelsoorten zijn sterk verschillend bij ontsnippering en EVZ's en sluiten niet op elkaar aan. Afstemming en samenwerking tussen beide terreinen gaat niet vanzelf en vereist steeds voldoende aandacht. Bij voldoende aandacht voor en het goed organiseren van deze afstemming is een succesvolle combinatie goed mogelijk.

Zijn er voorbeelden waarmee geïllustreerd wordt dat het voor het realiseren van een goede verbinding noodzakelijk was/is om een combinatie van ontsnippering en EVZ in te zetten?

Nut en noodzaak van combinatie van ontsnippering en EVZ zijn evident. EVZ's die doorsneden worden door infrastructurele barrières kunnen niet functioneren.