



Stysteemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid

Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014

F.G. Boonstra & A.L. Gerritsen

| WOt-technical report 47



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Economische Zaken adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

De reeks 'Wot-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid

Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014

F.G. Boonstra & A.L. Gerritsen

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, november 2016

WOt-technical report 47

ISSN 2352-2739

<http://dx.doi.org/10.18174/400194>

Referaat

Boonstra, F.G. & A.L. Gerritsen (2016). *Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid; Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 47. 35 blz.; 2 tab.; 17 ref; 1 Bijlage.

Het Rijk is systeemverantwoordelijke voor natuur. Maar over de inhoud van het begrip systeemverantwoordelijkheid bestaat geen eenduidigheid. Er zijn bovendien verschillende manieren waarop systeemverantwoordelijkheid in de praktijk vorm krijgt. In de ruimtelijke ordening vult het Ministerie van Infrastructuur & Milieu haar systeemverantwoordelijkheid overwegend faciliterend in, maar haar rol kent ook regulerende elementen. In het waterbeleid is juist sprake van een overwegend regulerende invulling, met enkele faciliterende elementen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken vult haar rol als systeemverantwoordelijke voor demografische krimp faciliterend in. Het Ministerie van Economische Zaken is in het natuurbeleid nog zoekende hoe om te gaan met haar systeemverantwoordelijkheid en neigt ten tijde van dit onderzoek (begin 2013) naar een overwegend faciliterende invulling. De Balans van de Leefomgeving kan helpen bij deze zoektocht door het begrip te verhelderen, opties aan te geven voor verdere invulling en duidelijk te maken wat de consequenties zijn van een bepaalde invulling.

Trefwoorden: systeemverantwoordelijkheid, natuur, water, ruimte, demografische krimp, faciliteren, reguleren

Abstract

Boonstra, F.G. & A.L. Gerritsen (2016). *System responsibility in nature policy; Input for the making of the agenda of the Assessment of the Dutch Human Environment 2014*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt-technical report 47. 35 pp.; 2 tab.; 17 ref; 1 Annex.

The National Government carries system responsibility for nature. Some ambiguity in the understanding of the concept of system responsibility seems to exist, however. The ways in which system responsibility is implemented vary in practice also. The Ministry of Infrastructure and the Environment gives expression to its system responsibility within spatial planning in a largely facilitating manner, but its role also shows some regulating elements. With regard to water policy there is, on the contrary, a largely regulating interpretation with some facilitating elements. The Ministry of the Interior has a facilitating role concerning the issue of demographic decline. The Ministry of Economic Affairs is still searching for a way to handle its system responsibility in nature policy and is showing at the time of this research (beginning 2013) an inclination towards a largely facilitating role. The Assessment of the Dutch Human Environment may be helpful with this search by clarifying the concept, indicating further options for implementation and making clear what the consequences will be of the different possible roles.

Keywords: system responsibility, nature, water, space, demographic decline, facilitating, regulating

© 2016 **Wageningen Environmental Research (Alterra)**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOt-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Als voorbereiding voor de Balans van de Leefomgeving 2014 is deze studie gedaan naar de systeemverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid. Deze studie is aanvankelijk alleen als WOt-interne notitie vastgelegd. Omdat er nog steeds vraag bleek te zijn naar de uitkomsten van dit onderzoek, is besloten om de studie alsnog als WOt-technical report uit te brengen. Hierbij heeft er geen actualisatie plaatsgevonden van de gegevens over en de analyse van de verschillende beleidsdossiers.

Froukje Boonstra en Alwin Gerritsen

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Probleemstelling	13
1.3 Aanpak	14
1.4 Leeswijzer	14
2 Conceptueel kader	15
2.1 Systeemverantwoordelijkheid en directe verantwoordelijkheid	15
2.2 Ideaaltypische invulling systeemverantwoordelijkheid	15
3 Beleidsanalyse	17
3.1 Demografische krimp	17
3.2 Ruimte	17
3.3 Water	18
3.4 Natuur	19
3.5 Concluderend	21
4 Aandachtspunten voor EZ	23
5 Aandachtspunten voor Balans van de Leefomgeving	25
Literatuur	27
Verantwoording	29
Bijlage 1 Respondenten	31

Samenvatting

Door de decentralisatie zijn provincies verantwoordelijk geworden voor de invulling en uitvoering van het natuurbeleid. De directe bemoeienis van het Rijk bij het natuurbeleid is afgenomen. Wel houdt het Rijk een rol als systeemverantwoordelijke. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vraagt zich af welke rollen en taken systeemverantwoordelijkheid voor het Rijk met zich meebrengt. Ook wil het PBL weten welke aandachtspunten en vraagstukken de verschuivingen in bestuurlijke verhoudingen met zich meebrengen voor de Balans van de Leefomgeving van 2014.

Met deze rapportage doen we op de eerste plaats verslag van onze zoektocht naar de betekenis van het begrip systeemverantwoordelijkheid in de beleidstheorie en de beleidspraktijk. Op de tweede plaats leveren we input voor de discussie over systeemverantwoordelijkheid binnen het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Op de derde plaats agenderen we thema's voor de Balans van de Leefomgeving.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

1. Wat is de betekenis van het begrip systeemverantwoordelijkheid?
2. Welke invulling krijgt systeemverantwoordelijkheid in verschillende beleidsvelden?
3. Welke aandachtspunten levert deze vergelijking op voor de rol van het Ministerie van EZ in het natuurbeleid?
4. Welke aandachtspunten en vraagstukken levert deze vergelijking op voor de Balans van de Leefomgeving?

Voor deze analyse zijn naast het natuurbeleid de volgende beleidsvelden geselecteerd: ruimtelijke ordening, water en demografische krimp. Om zicht te krijgen op de betekenis die systeemverantwoordelijkheid krijgt in deze beleidsvelden is gebruik gemaakt van documentenanalyse en interviews met beleidsbetrokkenen. Dit materiaal is verzameld in de eerste helft van 2013. De tussenresultaten zijn verder gedeeld en bijgesteld in een workshop met betrokkenen uit de verschillende beleidsvelden en PBL.

Er is geen eenduidige definitie van systeemverantwoordelijkheid. Over het algemeen worden er de volgende taken aan verbonden: het bepalen en het handhaven van de spelregels en het zorgen voor noodzakelijke voorzieningen. De (Rijks)overheid als systeemverantwoordelijke weegt af of er sprake is van een publiek belang en zo ja, welke rol zij zelf en anderen hebben bij de borging van dat belang (verdeling verantwoordelijkheden). De direct verantwoordelijken krijgen daarbij ruimte om zelf te sturen. De overheid als systeemverantwoordelijke ziet erop toe dat het systeem optimaal functioneert en dat de kaders daarvoor goed ingericht zijn. De systeemverantwoordelijke kan ingrijpen bij calamiteiten, crises, grote problemen of hardnekkige misstanden (noodinterventies). Tegenover systeemverantwoordelijkheid staat de directe, inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen, vaststellen, uitvoeren en evalueren van beleid om specifieke maatschappelijke problemen op een bepaald terrein te verminderen of op te lossen.

Voor de wijze waarop overheden omgaan met hun systeemverantwoordelijkheid kunnen twee ideaaltypische invullingen worden onderscheiden: faciliteren en reguleren. In tabel S1 staat beschreven hoe deze verschillen op verschillende dimensies.

Bij het omgaan met demografische krimp hanteert het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) een overwegend faciliterende opvatting van systeemverantwoordelijkheid. De directe verantwoordelijkheid voor het omgaan met krimp ligt bij de regio, gemeenten, bedrijven en burgers. Regionale partijen krijgen alle ruimte om op eigen wijze om te gaan met demografische krimp. BZK treft voorzieningen zoals een krimpmaatstaf in het provincie- en gemeentefonds, waardoor er extra geld gaat naar Topkrimpgebieden, een geografisch informatiesysteem waarmee partijen kunnen zien wat de consequenties zijn van hun keuzes rondom krimp en een meldpunt knellende regelgeving. BZK brengt

verder ervaringen van elders in regionale netwerken rondom krimp, ontwikkelt tools zoals een samenwerkingsscan en organiseert zogenaamde dialoogtafels. Om vinger aan de pols te houden over het functioneren van het systeem én de Tweede Kamer te informeren maakt BZK gebruik van monitoringssystemen zoals de leefbarometer en de krimpbarometer.

Tabel S1

Ideaaltypische invullingen van systeemverantwoordelijkheid

	Faciliteren	Reguleren
Afbakening systeem	Systeem is netwerk van actoren, variabele grenzen	Systeem is fysieke eenheid, strikte grenzen
Karakter systeemdoelstelling	Relationeel	Inhoudelijk
Ruimte voor vrije interactie	Variabel, zo groot mogelijk	Afgebakend, zo groot als nodig
Relatie met direct verantwoordelijke	Ondersteunend	Interbestuurlijk toezicht
Conditie	Spelregels en voorzieningen zoals beschikbaarheid informatie en kennis	Formele kaders (wet- en regelgeving), afspraken vooraf
Interventies	Procesinterventies, kennis, experimenten	Corrigerende maatregelen
Informatievoorziening	Systeeminformatie gericht op signalering toestand systeem	Toezichtinformatie gericht op controle op naleving afspraken

In de ruimtelijke ordening hanteert het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) als systeemverantwoordelijke een mix van faciliteren en reguleren, met een nadruk op faciliteren. Provincies en gemeenten krijgen veel beleidsruimte. Bij de condities die I&M aanbrengt ligt de nadruk op wettelijke kaders, zoals het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, en kennisverspreiding. I&M kan echter ook corrigerende maatregelen treffen richting provincies en gemeenten, via de reactieve aanwijzing, maar is hier in de praktijk terughoudend mee. Voor haar informatievoorziening leunt I&M behalve op formele monitoringssystemen, zoals de monitoring van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), vooral op het 'piepsysteem'. Burgers en bedrijven kunnen aan de bel trekken als zij het niet eens zijn met bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen en/of vinden dat er onvoldoende met hun bezwaren is gedaan.

I&M zorgt als systeemverantwoordelijke in het waterbeleid voor de verdeling van taken tussen het Rijk, de provincies en waterschappen. Zij heeft de verantwoordelijkheden voor het watersysteem vrij strikt verkaveld en vastgelegd in formele kaders, wat duidt op een regulerende invulling van de systeemverantwoordelijkheid. Zo is I&M zelf direct verantwoordelijk voor het hoofdwatersysteem, met een uitvoerende rol voor Rijkswaterstaat en soms de waterschappen. Voor het regionale watersysteem zijn provincies kaderstellend en de waterschappen uitvoerend. Maar de sturing van I&M kent ook faciliterende elementen, zoals de instelling van de Deltacommissaris om samen met andere overheden en stakeholders nieuwe plannen te maken voor waterveiligheid.

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) ziet zichzelf als systeemverantwoordelijke in het natuurbeleid. De directe verantwoordelijkheid voor onder meer het verwerven, inrichten en beheren van de Ecologische Hoofdstructuur (thans Natuurnetwerk Nederland) en het beheer van Natura 2000 ligt bij de provincies. EZ is ten tijde van dit onderzoek begin 2013 nog zoekende hoe deze systeemverantwoordelijkheid ingevuld kan worden. Onder Rutte I gingen de gedachten uit naar een regulerende invulling. Tijdens Rutte II schuift dit op naar faciliteren. Provincies zouden een meer integrale verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid moeten krijgen. Het Rijk houdt echter ook directe verantwoordelijkheden zoals voor de aanwijzing van en rapportage over Natura 2000-gebieden, de besteding van middelen uit het begrotingsakkoord en het Programma Aanpak Stikstof.

Voor het verder vormgeven van haar systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid bieden de verschillen tussen de onderzochte beleidsvelden aanknopingspunten. Ruimtelijke ordening is van oudsher facetbeleid, natuur- en waterbeleid zijn van oudsher sectorbeleid en krimp is een voorbeeld van een (tijdelijk) beleidsissue. Deze verschillen lijken voor een belangrijk deel te verklaren hoe de betreffende ministeries hun systeemverantwoordelijkheid invullen. Blijft het natuurbeleid vooral sectorbeleid, dan is de invulling van systeemverantwoordelijkheid in het waterbeleid een interessante

spiegel. Wil EZ natuur meer als facet van uiteenlopende sectorale ontwikkelingen positioneren, dan ligt het voor de hand vooral naar de invulling van systeemverantwoordelijkheid in de ruimtelijke ordening te kijken. Is natuur een (tijdelijk) beleidsissue dat anderen oppakken, dan is de invulling van systeemverantwoordelijkheid bij krimp een inspiratiebron. Bij een keuze voor natuur als sectorbeleid ligt een meer regulerende invulling van systeemverantwoordelijkheid voor de hand. Bij natuur als facetbeleid of tijdelijk beleidsissue past een meer faciliterende invulling. In tabel S2 schetsen we enkele mogelijke consequenties voor EZ van respectievelijk een faciliterende en een regulerende invulling van systeemverantwoordelijkheid

Tabel S2

Consequenties ideaaltypen voor invulling systeemverantwoordelijkheid in natuurbeleid door EZ

	Faciliteren	Reguleren
Afbakening systeem	Baken systeem niet op voorhand af, ga op zoek naar nieuwe actoren die een rol kunnen/willen spelen bij natuur	Kies voor een helderde, eenduidige afbakening van het systeem, bv. op basis van fysieke kenmerken
Systeemdienststelling	Voeg relationele doelen toe, bv. over betrokkenheid nieuwe actoren, samenwerking en proceskwaliteit	Scherp inhoudelijke doelen systeem aan
Ruimte voor vrije interactie	Laat zoveel mogelijk ruimte aan direct verantwoordelijken voor invulling van natuurbeleid	Baken ruimte voor direct verantwoordelijken vooraf af, bv. op basis van effectiviteitscriteria
Relatie met direct verantwoordelijke	Verder loslaten, afwachten, kijken wat er gebeurt en wanneer nodig ondersteunen	Bouw mechanismen voor interbestuurlijk toezicht in
Conditie	Formuleer ambities natuurbeleid als wenkend perspectief voor direct verantwoordelijke actoren.	Maak heldere bestuurlijke afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling en toezicht
	Bouw mogelijkheden voor zelfcorrectie in.	Zorg voor goede wettelijke verankering van de inhoudelijke doelen van het systeem en de verantwoordelijkheidsverdeling
	Investeer in kennis- en informatievoorziening tbv. direct verantwoordelijken	
Interventies	Leg nadruk op procesinterventies, inzet van kennis en experimenten, faciliteren van uitwisseling ervaringen	Maak duidelijk welke corrigerende maatregelen in welke volgorde worden getroffen als afspraken niet worden nagekomen (interventieladder)
		Pas bestuurlijke afspraken en wettelijke kaders aan wanneer nodig
Informatievoorziening	Kies voor lerende vormen van monitoring en evaluatie	Zorg voor formele monitoring van afspraken en van resultaten die binnen systeem worden geboekt

Aandachtspunten voor de Balans van de Leefomgeving zijn:

1. Systeemverantwoordelijkheid is geen eenduidig begrip en krijgt in het water-, ruimtelijke ordenings- en natuurbeleid en rond krimp verschillende invullingen. Precisering en contextualisering van het begrip zijn nodig om houvast te kunnen bieden bij het benoemen van handelingsopties voor het Rijk. De geformuleerde ideaaltypen kunnen daarbij behulpzaam zijn.
2. Houdt bij het formuleren van boodschappen in de Balans van de Leefomgeving rekening met de dubbelrol van EZ (systeemverantwoordelijke voor het natuurbeleid en inhoudelijke verantwoordelijke voor specifieke onderdelen van het natuurbeleid) en maak duidelijk op welke verantwoordelijkheid EZ wordt aangesproken.
3. Systeemverantwoordelijkheid voor natuur is niet voorbehouden aan een bestuurslaag (het Rijk). Ook EU en provincies nemen systeemverantwoordelijkheid voor natuur. De Balans van de Leefomgeving kan beschrijven hoe de verschillende overheidslagen hun systeemverantwoordelijkheid invullen, welke knelpunten hierbij ontstaan en hoe deze kunnen worden

aangepakt. Het verdient daarbij aanbeveling dat de Balans en andere producten van het PBL over het natuurbeleid zich niet uitsluitend richten op het Rijk, maar ook op de andere overheidslagen die een rol spelen in het natuurbeleid en op hun onderlinge samenspel.

4. De verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid blijft in beweging en is afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek en ontwikkeling van inhoudelijke opgaven. Oproepen tot het verduidelijken van verantwoordelijkheden moeten niet leiden tot verstarring.
5. 'Enabling government' kan een mooie toevoeging op het begrip systeemverantwoordelijkheid zijn omdat het weergeeft hoe een overheid met haar systeemverantwoordelijkheid kan omgaan. De nadruk bij enabling government ligt op het mogelijk maken dat anderen hun ideeën en ambities met natuur kunnen realiseren. Er zit meer richting in en het heeft een positievere, uitnodigender klank dan systeemverantwoordelijkheid. Enabling government in de energieke samenleving zou een centrale verhaallijn in een balans kunnen zijn.

Vraagstukken die verder onderzoek vergen voor opname in de Balans van de Leefomgeving:

1. Hoe pakt de gedecentraliseerde verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid uit niet alleen voor natuur (breed), maar ook voor doelen op het gebied van good governance (maatwerk, participatie, transparantie etc.)? Gericht onderzoek naar deze vraag is essentieel om EZ als systeemverantwoordelijke in staat te stellen te kunnen beoordelen of de aangebrachte condities goed uitpakken en veranderingen in spelregels en afspraken voor te stellen en door te voeren als dat nodig is voor effectieve maatschappelijke probleemoplossing.
2. Hoe kan de Balans van de Leefomgeving nog beter een rol spelen als georganiseerd piepsysteem ten behoeve van de informatievoorziening voor het Rijk en andere bestuurslagen met systeemverantwoordelijkheid voor natuur? Eerste stap hiervoor is de ontwikkeling van een integraal evaluatiekader en herziening van de bestaande indicatorenset voor de Balans in samenspraak met belangrijke stakeholders.
3. Welke voorbeelden zijn er van EU-lidstaten die internationale verplichtingen voor natuur en water hebben gedecentraliseerd en hoe pakken die uit? Een comparatieve studie hiernaar kan het perspectief op handelingsopties van de systeemverantwoordelijke verbreden.
4. Hoe pakken de verschillende invullingen van systeemverantwoordelijkheid in de ruimtelijke ordening, het water- en natuurbeleid uit rond concrete, integrale gebiedsopgaven waar systemen elkaar raken? Welke spanningen ontstaan er mogelijk onderling en met directe verantwoordelijkheden op het gebied van Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water? Deze spanningen kunnen een faalfactor zijn voor de uitvoering van het gedecentraliseerde natuurbeleid en daarmee een onderwerp voor de Balans.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving evalueert in de Balans van de Leefomgeving het beleid voor milieu, ruimte en natuur. De Balans komt één keer per twee jaar uit en is primair gericht op de nationale overheid. Als gevolg van ontwikkelingen als decentralisatie, vermaatschappelijking en deregulering verandert de rijksrol in het natuurbeleid echter. Bemoeide het Rijk zich in het verleden vaak tot in detail met het natuurbeleid, het Rijk is gaandeweg steeds meer op afstand komen te staan. Provincies zijn als gevolg van de afspraken in het Bestuursakkoord Natuur (2011 en 2012) in belangrijke mate verantwoordelijk geworden voor de invulling en uitvoering van natuurbeleid. Ook van burgers en ondernemers wordt een grotere rol verwacht in het beheer, duurzaam gebruik en de ontwikkeling van natuur en landschap.

Toch houdt het Rijk, en in het bijzonder het Ministerie van Economische Zaken (EZ), een rol in het natuurbeleid. Deze rol wordt wel omschreven als systeemverantwoordelijkheid. Onduidelijk is echter wat die term inhoudt of zou moeten inhouden. Het Planbureau voor de Leefomgeving vraagt zich af welke rollen en taken systeemverantwoordelijkheid met zich meebrengt. Is EZ naast systeemverantwoordelijke ook nog direct, inhoudelijk verantwoordelijk voor onderdelen van het natuurbeleid? En hoe verhouden die verantwoordelijkheden zich tot elkaar? En wat betekenen deze verschuivingen voor de Balans van de Leefomgeving? De discussie over systeemverantwoordelijkheid en de precieze rol van EZ is nog niet uitgekristalliseerd maar het is van belang op mogelijke uitkomsten vast voor te sorteren om de boodschappen van de Balans van de Leefomgeving van 2014 goed te kunnen richten. Bovendien kan de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling zelf onderwerp zijn van de Balans van de Leefomgeving. Kunnen we bijvoorbeeld al iets zeggen hoe die uitpakt voor de natuur?

Om zicht te krijgen op de betekenis van het begrip systeemverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en voor de Balans heeft Alterra (thans Wageningen Environmental Research) een voorstudie uitgevoerd voor de Balans van 2014. Deze rapportage doet van dit vooronderzoek verslag. Het rapport omvat een conceptuele duiding van systeemverantwoordelijkheid en een analyse van hoe systeemverantwoordelijkheid vorm krijgt in verschillende beleidsvelden (demografische krimp, ruimte, water en natuur). Op basis hiervan formuleren we aandachtspunten voor de invulling van systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid en de Balans van de Leefomgeving. Hierbij focussen we op verzoek van PBL op de rijksrol.

1.2 Probleemstelling

Met deze rapportage willen we op de eerste plaats verslag doen van onze zoektocht naar de betekenis van het begrip systeemverantwoordelijkheid in de beleidstheorie en de beleidspraktijk. Op de tweede plaats willen we input leveren voor de discussie over systeemverantwoordelijkheid binnen het Ministerie van EZ. Op de derde plaats willen we thema's agenderen voor de Balans van de Leefomgeving.

Hiertoe beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de betekenis van het begrip systeemverantwoordelijkheid?
2. Welke invulling krijgt systeemverantwoordelijkheid in verschillende beleidsvelden?
3. Welke aandachtspunten levert deze vergelijking op voor de rol van het Ministerie van EZ in het natuurbeleid ?
4. Welke aandachtspunten en vraagstukken levert deze vergelijking op voor de Balans van de Leefomgeving?

De beleidsvelden die we in deze voorstudie hebben betrokken zijn naast het natuurbeleid, de ruimtelijke ordening, het waterbeleid en het krimp dossier. De keuze hierop is gevallen wegens de inhoudelijke raakvlakken met natuur. Bovendien verschillen ze sterk van aard: ruimtelijke ordening is facetbeleid, waterbeleid is sectorbeleid en demografische krimp is een voorbeeld van een (tijdelijk) beleidsissue.

1.3 Aanpak

Om zicht te krijgen op de opvattingen en gang van zaken in de verschillende beleidsvelden zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden met betrokkenen bij de deze beleidsvelden op verschillende beleidsniveaus (zie bijlage 1). Bovendien hebben we onze eerste bevindingen getoetst en bediscussieerd in een workshop met beleidsbetrokkenen en PBL-ers. Dit alles leverde geen uitputtend beeld op van de organisatie van deze beleidsvelden, maar wel een interessant overzicht over de verschillende opvattingen en praktijken op het gebied van systeemverantwoordelijkheid.

Verder is het van belang te vermelden dat de data (interviews en documenten) in de eerste helft van 2013 zijn verzameld. Ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden zijn daardoor niet in de analyse betrokken. Zo is het Natuurpact waarin de verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid tussen Rijk en provincies nader is ingevuld niet meegenomen.

1.4 Leeswijzer

In het navolgende doen we eerst verslag van onze conceptuele zoektocht (hoofdstuk 2). Vervolgens gaan we in op de manier waarop met systeemverantwoordelijkheid wordt omgegaan in verschillende beleidsvelden (hoofdstuk 3). Daarna bespreken we aandachtspunten voor EZ in het natuurbeleveld (hoofdstuk 4). We sluiten af met aandachtspunten en vraagstukken voor invulling van de Balans van de Leefomgeving (hoofdstuk 5).

2 Conceptueel kader

2.1 Systeemverantwoordelijkheid en directe verantwoordelijkheid

Verantwoordelijkheid betekent volgens de Van Dale de verplichting om te zorgen dat iets goed functioneert en verloopt en om daar rekenschap van te geven. Kijkend naar de verantwoordelijkheden van de overheid kunnen we onderscheid maken tussen systeemverantwoordelijkheid aan de ene kant en directe, specifieke of inhoudelijke verantwoordelijkheid aan de andere kant¹.

De (Rijks)overheid kan systeemverantwoordelijkheid voor het systeem én directe verantwoordelijkheid voor een aantal specifieke publieke belangen binnen dat systeem met elkaar combineren. In die laatste rol is het de betreffende overheid, net als de andere spelers, gebonden aan de kaders van het systeem (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2010).

2.2 Ideaaltypische invulling systeemverantwoordelijkheid

Bovenstaande beschrijvingen zeggen nog weinig over hoe er met de betreffende verantwoordelijkheden en taken kan worden omgesprongen in een specifiek beleidsveld. Onze interesse gaat hierbij vooral uit naar de invulling van systeemverantwoordelijkheid. Om zicht te krijgen hoe systeemverantwoordelijkheid in de beleidspraktijk betekenis krijgt en wordt ingevuld, hebben we onderscheid gemaakt tussen de volgende dimensies:

- *Afbakening van het systeem*: wat is het systeem, hoe wordt het afgebakend (fysieke grenzen – bestuurlijke grenzen), wie/wat maakt er deel van uit, wie/wat valt er buiten?
- *Karakter systeemoelstelling*: hoe wordt het doel van het systeem beschreven??
- *Ruimte voor vrije interactie*: hoeveel ruimte krijgen direct verantwoordelijken om beleid zelf te bepalen en uit te voeren, hoe is verticaal toezicht geregeld?
- *Relatie met direct verantwoordelijke*: hoe kan de relatie tussen systeemverantwoordelijke en beleidsverantwoordelijke worden getypeerd?
- *Conditie*: welke kaders, spelregels en voorzieningen worden ingezet om het systeem te laten functioneren?
- *Interventie*: welke maatregelen neemt systeemverantwoordelijke om bij te sturen? Waarop zijn deze maatregelen gericht? Wanneer worden ze ingezet?
- *Informatievoorziening*: wat is het doel of de functie van de informatievoorziening voor de systeemverantwoordelijke? Welk type informatie wordt verstrekt? Wie is eigenaar?

Uit de analyse van de beleidsvelden en andere literatuur konden we twee ideaaltypische denkrichtingen over systeemverantwoordelijkheid² distilleren, waarbij de eerste opvatting de nadruk legt op de faciliterende kant van systeemverantwoordelijkheid en de tweede op de regulerende kant. In tabel 1 werken we dit onderscheid verder uit.

¹ Dit onderscheid is in zwang geraakt als gevolg van decentralisatie in onder meer het groene en ruimtelijk beleid, waarbij het Rijk niet meer direct verantwoordelijk is, maar verantwoordelijk is voor een systeem dat werkt en waarbij decentrale overheden of marktpartijen doen, wat het Rijk niet (meer) zelf wil doen. Traditioneel werd er geen onderscheid gemaakt tussen systeemverantwoordelijkheid en directe, resultaats- of inhoudelijke verantwoordelijkheid. Systeemverantwoordelijkheid verwees naar de verplichting rekenschap af te leggen voor het voldoende behartigen van een publieke taak zoals de Grondwet, wetgeving, verdragen of anderszins door de politiek is vastgesteld en omvatte zodoende directe verantwoordelijkheden.

² Ook voor de invulling van directe, inhoudelijke verantwoordelijkheid zijn dergelijke ideaaltypen te construeren. Vanwege de focus op systeemverantwoordelijkheid in deze voorstudie is hier niet voor gekozen.

Tabel 1*Ideaaltypische invullingen van systeemverantwoordelijkheid*

	Faciliteren	Reguleren
Afbakening systeem	Systeem is netwerk van actoren, variabele grenzen	Systeem is fysieke eenheid, strikte grenzen
Karakter systeemdienststelling	Relationeel	Inhoudelijk
Ruimte voor vrije interactie	Variabel, zo groot mogelijk	Afgebakend, zo groot als nodig
Relatie met direct verantwoordelijke	Ondersteunend	Interbestuurlijk toezicht
Conditie	Spelregels en voorzieningen zoals beschikbaarheid informatie en kennis	Formele kaders (wet- en regelgeving), afspraken vooraf
Interventies	Procesinterventies, kennis, experimenten	Corrigerende maatregelen
Informatievoorziening	Systeeminformatie gericht op signalering toestand systeem	Toezichtinformatie gericht op controle op naleving afspraken

3 Beleidsanalyse

3.1 Demografische krimp

Bij het omgaan met demografische krimp hanteert het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) een overwegend faciliterende opvatting van systeemverantwoordelijkheid. Het systeem bestaat uit het netwerk van actoren die zich zorgen maken over krimp. De directe verantwoordelijkheid voor het omgaan met krimp ligt bij de regio, gemeenten, bedrijven en burgers. BZK en provincies kunnen als systeemverantwoordelijke worden beschouwd. Een regionale respondent geeft daarbij aan dat de provincie ook meer directe verantwoordelijkheid zou kunnen nemen voor de krimpproblematiek (zie kader 1). BZK kiest bewust voor een agenderende en faciliterende rol en heeft geen inhoudelijke systeemdoelen, anders dan regionale bewustwording over krimp. Regionale partijen krijgen alle ruimte om op eigen wijze om te gaan met demografische krimp.

Voorbeelden van condities die BZK aanbrengt om het systeem goed te laten functioneren zijn de toepassing van een krimpmaatstaf in het provincie- en gemeentefonds, waardoor er extra geld gaat naar Topkrimpgebieden, het voorzien in een geografisch informatiesysteem waarmee partijen kunnen zien wat de consequenties zijn van de keuzes rondom krimp en het oprichten van een meldpunt knellende regelgeving. Interventies die BZK pleegt om bij te sturen behelzen onder meer de inbreng van ervaringen van elders, het ontwikkelen van tools zoals een samenwerkingsscanner voor het in beeld brengen van netwerken en het ontwikkelen van vitale coalities en het inzetten van rijksbouwmeesters om bijvoorbeeld de regio Achterhoek te helpen bij het krimpbestendig maken van winkelcentra. Ook organiseert BZK zogenaamde dialogotafels om het gesprek over krimp op gang te brengen in de regio. Om vinger aan de pols te houden over het functioneren van het systeem én de Tweede Kamer te informeren, maakt BZK gebruik van monitoringssystemen zoals de leefbarometer en de krimpbarometer.

Kader 1 Systeemverantwoordelijkheid in de praktijk: demografische krimp

De Achterhoekse gemeenten zijn zich ervan bewust dat demografische krimp in hun regio een structureel karakter heeft. Plannen voor de bouw van nieuwe woningen en bedrijventerreinen komen daarmee in een ander daglicht te staan en er moeten moeilijke keuzes gemaakt worden over welke ziekenhuizen, scholen, zwembaden en bibliotheken waar overeind gehouden worden en welke voorzieningen beter kunnen verdwijnen. De Regio Achterhoek ondersteunt gemeenten hierbij en brengt bedrijven, gemeenten, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen samen in zogenaamde werkplaatsen rond verschillende aspecten van de krimpproblematiek. BZK brengt als systeemverantwoordelijke ervaringen van elders in en stelt een procestoolkit beschikbaar. Provincie Gelderland beperkte zich tot voor kort tot een adviserende rol maar betaalt nu ook mee aan een bestuurlijk boegbeeld die de samenwerking rond de krimp moet aanjagen. Volgens een respondent zou de provincie ook meer directe verantwoordelijkheid moeten nemen bijvoorbeeld door bepaalde voorzieningen niet meer te subsidiëren. Hiermee kan de moeizame besluitvorming bij gemeenten over sluiting worden vlotgetrokken.

3.2 Ruimte

Bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) als systeemverantwoordelijke voor ruimtelijke ordening zien we een mix van faciliteren en reguleren, met een nadruk op faciliteren. I&M combineert systeemverantwoordelijkheid voor een 'goede ruimtelijk ordening' met directe verantwoordelijkheid voor twaalf nationale belangen zoals de hoofdnetwerken infrastructuur en energievoorziening en ruimte voor een nationaal natuurnetwerk.

Het systeem bestaat uit de actoren die afwegingen maken ten aanzien van de ruimtelijke ordening: Rijk, provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten krijgen veel beleidsruimte. Bij de condities die I&M aanbrengt ligt de nadruk op kaders en kennis. Via wettelijke kaders als het Besluit Ruimtelijke

Ordering (BRO) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) regelt I&M onder meer de verantwoordelijkheidsverdeling in de ruimtelijke ordening en implementeert het spelregels over hoe om te gaan met de ruimte zoals de ladder voor duurzame verstedelijking. Ook treft het tal van voorzieningen die het functioneren van het systeem moeten ondersteunen zoals de website ruimtelijkeplannen.nl, het College van Rijksadviseurs dat regionale actoren kan ondersteunen in ruimtelijke ontwerpprocessen, ondersteuning van de architectuur- en ontwerpwereld, het beheren en toegankelijk maken van geodata en het verspreiden van best practices van besluitvormingsprocessen.

Maar I&M kan ook corrigerende maatregelen treffen richting provincies en gemeenten, via de reactieve aanwijzing. Dit functioneert als laatste redmiddel. In de praktijk zal I&M altijd eerst kiezen voor bestuurlijk overleg. Ook kan de Minister van I&M iets als nationaal belang benoemen en op basis daarvan direct ingrijpen. In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en het Decentralisatie-akkoord is echter afgesproken om zo veel mogelijk taken te decentraliseren en terughoudend te zijn in het benoemen van nationale belangen.

Voor haar informatievoorziening leunt I&M behalve op formele monitoringssystemen, zoals de monitoring van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), vooral op wat genoemd wordt het 'piepsysteem'. In het systeem van ruimtelijke ordening is ingebouwd dat burgers en bedrijven via inspraak op ruimtelijke plannen, bezwaarschriften bij vergunningverlening, handhavingverzoeken of rechtsgang aan de bel kunnen trekken als zij het niet eens zijn met bepaalde ruimtelijke ontwikkeling en/of vinden dat er onvoldoende met hun bezwaren is gedaan. Via het aanbrenge van condities voor zelfregulering wordt zo bevordert dat zich een zorgvuldig proces kan voltrekken. Bovendien is I&M door haar directe verantwoordelijkheid voor de andere nationale belangen in allerlei netwerken betrokken waaruit zij ook relevante informatie over het systeem kan putten.

3.3 Water

I&M is ook systeemverantwoordelijk voor het functioneren van het hele watersysteem al wordt de term door respondenten niet gebruikt. Daarnaast heeft I&M directe verantwoordelijkheid voor het hoofdwatersysteem. Deze verantwoordelijkheid omvat een kaderstellende rol, zoals het vastleggen van veiligheidsnormen voor het hoofdwatersysteem, en een uitvoerende rol voor Rijkswaterstaat en soms de waterschappen. Voor het regionale watersysteem zijn provincies kaderstellend en de waterschappen uitvoerend. Het toezicht op het realiseren van rijksbelangen ligt bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Hiermee zijn de verantwoordelijkheden voor de watersystemen vrij strikt verkaveld en vastgelegd in formele kaders, zoals de Waterwet en de Waterschapswet, en in bestuursafspraken, zoals het Bestuursakkoord Water. Het zorgen voor de totstandkoming van deze taakverdeling behoort tot de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Deze is erop gericht de taken in het waterbeheer zo te beleggen dat ze goed uitgevoerd worden. Het systeem is daarbij vooral een bestuurlijk systeem, bestaande uit partijen die een rol spelen in het waterbeheer.

De strikte verkaveling duidt op een regulerende invulling van de systeemverantwoordelijkheid in het waterdomein. Toch zijn er ook faciliterende elementen zichtbaar. Zo stelde I&M de institutie Delta-commissaris in om samen met andere overheden en stakeholders nieuwe plannen te maken voor waterveiligheid waar in een later stadium ook financiële middelen voor beschikbaar worden gesteld. Verder neemt I&M deel aan het informatiehuis water, dat informatie beschikbaar stelt aan belanghebbenden in de watersector. Ook initieerde I&M de watercoalitie bestaande uit partijen rond de burgers, zoals bouwmarkten, hoveniers en de bouwsector om via hen de burger bewust te maken van zuinig watergebruik.

Het blijft in het waterbeheer echter lastig een strikt onderscheid te maken tussen systeemverantwoordelijkheid en directe verantwoordelijkheid van I&M omdat die twee sterk in elkaars verlengde liggen. Zo geeft een provinciaal betrokkene aan dat de hoofd- en regionale watersystemen fysiek met elkaar verbonden zijn en elkaar beïnvloeden waardoor een strikte scheiding tussen verantwoordelijkheden onwenselijk is (zie ook kader 2). Ook de Europese Commissie benadert de Rijksoverheid bij de Kaderrichtlijn Water of Natura 2000 als eindverantwoordelijke voor het hele watersysteem. Bovendien nemen provincies en waterschappen systeemverantwoordelijke taken op zich op regionaal niveau.

Kader 2 Systeemverantwoordelijkheid in de praktijk: water

Het onderscheid tussen hoofd- en regionaal systeem en rijksdoelen en niet-rijksdoelen maakt een eenduidige indruk. In de praktijk is het regionale watersysteem echter niet los te zien van het hoofdsysteem om de simpele reden dat het regionale water op het hoofdwatersysteem uitkomt. I&M gaat als systeemverantwoordelijke dan ook flexibel om met de aangebrachte verkaveling. De gang van zaken in het Deltaprogramma is hiervan een voorbeeld. In plaats van het peil van het IJsselmeer fors op te zetten, zoals aanvankelijk de bedoeling, kiezen de samenwerkende partijen nu voor een combinatie met maatregelen in het regionale watersysteem, waardoor het peil minder ver omhoog hoeft en de omliggende nederzettingen worden ontzien. Andersom wil de regio dat het Rijk het hoofdwatersysteem inzet voor de oplossing van droogteproblemen in het regionale watersysteem en dus direct een rol speelt bij de regionale droogteproblematiek.

3.4 Natuur

EZ ziet zichzelf als systeemverantwoordelijke in het natuurbeleid. Anders dan in het waterbeleid, is er in het natuurbeleid voor gekozen de invulling en uitvoering van het hoofdnatuursysteem naar provincies te decentraliseren. Hierbij ging het onder het kabinet Rutte I voornamelijk over het verwerven, inrichten en beheren van de EHS (thans Natuurnetwerk Nederland) en het beheer van Natura 2000. Onder Rutte II schuift dit volgens een respondent van EZ op naar een meer integrale verantwoordelijkheid van provincies voor het natuurbeleid, inclusief de robuuste EHS en agrarisch natuurbeheer. Bovendien staat het Rijk vermaatschappelijking en verzakelijking van het natuurbeleid voor: burgers en ondernemers worden gevraagd meer verantwoordelijkheid te nemen voor natuur.

Het Rijk houdt ook directe verantwoordelijkheden zoals voor de aanwijzing van en rapportage over Natura 2000-gebieden, de besteding van middelen uit het begrotingsakkoord, de invulling van agrarisch natuurbeheer buiten de EHS/Natura 2000-gebieden en de PAS. Zoals gezegd in de inleiding van deze notitie is de verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid nog niet volledig uitgekristalliseerd. Belangrijke stappen zijn gezet in het Onderhandelingsakkoord Natuur van 2011 en daarop volgende uitwerkingen en afspraken. Maar er zijn ook nieuwe ontwikkelingen zoals de Natuurtop en de nieuwe Natuurvisie van EZ die mogelijk weer nieuwe accenten leggen³.

De discussie over systeemverantwoordelijkheid werd aanvankelijk ingezet vanuit de behoefte de positie van de directie Natuur en Biodiversiteit van EZ te verhelderen. De decentralisatie van belangrijke onderdelen van het natuurbeleid en de beoogde vermaatschappelijking zou het bestaansrecht van de directie aantasten. Als duidelijk was wat systeemverantwoordelijkheid inhield, werd ook duidelijk hoe de directie zich in tal van beleidsdiscussies moest positioneren en wat de eigen rol was. Buiten EZ komen we het begrip in het natuurbeleid nauwelijks tegen. Provincies zagen de discussie over systeemverantwoordelijkheid aanvankelijk zelfs als poging van EZ om gedecentraliseerde taken terug te halen.

EZ leek bij de uitwerking van systeemverantwoordelijkheid aanvankelijk vooral geïnspireerd door het ideaaltypen 'reguleren' (Ministerie van EL&I, 2011; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012b). Het doel van het systeem is inhoudelijk bepaald: het systeem moet bijdragen aan het borgen van (inter)nationale biodiversiteit, mede als natuurlijke hulpbron en voor de zekerstelling van natuur op lange termijn (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012a). De provincies krijgen veel beleidsruimte voor de invulling en uitvoering van het natuurbeleid maar het Rijk houdt belangrijke kaderstellende bevoegdheden (natuurwetgeving, milieuwetgeving) en er is veel nadruk op het vooraf afbakenen van verantwoordelijkheden en taken. Grenzen aan de beleidsruimte worden ook gesteld via het ruimtelijke ordeningsspoor: in de Barro is een ruimtelijke doorwerking voorzien van de EHS in provinciale ruimtelijke verordeningen.

³ De vooralsnog laatste stap zijn de afspraken uit het Natuurpact tussen EZ en provincies van 18-09-2013. Deze afspraken zijn niet in de analyse betrokken. Ze beogen een verdergaande decentralisatie dan hier beschreven.

Er waren echter ook meteen elementen van het ideaaltype faciliteren zichtbaar zoals de afspraak uit het onderhandelingsakkoord om geen bijzondere verticale toezichtrelatie in te richten voor de EHS, maar informatie af te tappen van de horizontale verantwoording aan PS. Ook is daarin afgesproken dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor de instandhouding van de kennisinfrastructuur en de provincie hoort bij de programmering van zijn onderzoek (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *et al.*, 2011). In een concept voor discussie van de Toekomstverkenning Natuur staat verder dat het Rijk als 'stelselverantwoordelijke' optreedt als coach en investeert in de informatie- en kennisbasis die past bij dit beleidsdoel (Ministerie EZ, 2012). Zo wil het Rijk volgens een respondent blijven bijdragen aan de instandhouding van de data-infrastructuur om er voor te zorgen dat gegevens over flora en fauna voor iedereen beschikbaar blijven. Wel trekt het Rijk zich terug uit de data-verzameling en – inwinning, dat is nu aan de direct verantwoordelijke provincies. Ook biedt EZ via de Green Deals met ondernemers en anderen de mogelijkheid knellende wet- en regelgeving voor groene innovaties aan te pakken. Een ander initiatief dat past bij een faciliterende rol is de organisatie van de Natuurtop, waarin partijen werden uitgenodigd om met ideeën te komen voor de nieuwe natuurvisie van het kabinet (zie verder kader 3).

Provincies vinden dat het Rijk als systeemverantwoordelijke zou moeten opschuiven van reguleren naar faciliteren. Een faciliterende rol van het Rijk past bij de intenties en uitwerking van de huidige fase van de decentralisatie, waarbij provincies ruimte krijgen het natuurbeleid op eigen wijze in te vullen en uit te voeren. Zij wijzen er verder op dat met de decentralisatie de aandacht in het natuurbeleid is verschoven van overwegend inhoudelijke ecologische doelen naar verbrede natuurdoelen en het versterken van participatie. Dit versterkt de behoefte aan een faciliterende rolinvulling van het Rijk.

Het idee dat systeemverantwoordelijkheid iets is dat je vooraf definieert en vastlegt lijkt inmiddels losgelaten bij EZ. Een respondent geeft aan dat de systeemverantwoordelijkheid van EZ een resultante is van de onderhandelingen met provincies en anderen en dat de invulling ervan mede afhankelijk is van de wijze waarop provincies en anderen omgaan met hun directe verantwoordelijkheid in het natuurbeleid. Het systeem is voor deze respondent het zich ontwikkelende stelsel van afspraken tussen Rijk en provincies en anderen.

Om als systeemverantwoordelijke vinger aan de pols te houden wordt bij EZ gedacht aan het organiseren van een guided assesment van het stelsel aan afspraken met provincies en andere partijen. Dit zou de vorm moeten krijgen van een gezamenlijk gesprek, waarbij naast beoordeling ook nadrukkelijk de vraag, 'hoe kan het beter?', aan bod zou moeten komen. Bovendien gaan de gedachten bij EZ uit naar een monitoring van de outcome van het natuurbeleid, mede vormgegeven door stakeholders.

Dit alles laat onverlet dat ook andere bestuurslagen systeemverantwoordelijke rollen hebben of oppakken. Zo kan de Europese Commissie gezien worden als systeemverantwoordelijke voor Natura 2000 omdat ze via de beïnvloeding van het (beleids)systeem haar doelen realiseert. Hierbij hanteert de Commissie zowel een regulerende als een faciliterende invulling. En ook provincies stellen zich op als systeemverantwoordelijke in die gebieden waarop geen internationale verplichtingen rusten maar groene ontwikkelingen wel gewenst zijn. Ze proberen daar condities te scheppen, in de vorm van beleidsruimte en/of bemiddeling, waaronder andere partijen initiatieven voor natuur kunnen nemen.

Kader 3 Systeemverantwoordelijkheid in de praktijk: natuurtop

Met de ontwikkeling van een nieuwe Natuurvisie wil EZ de kaders en ambities in het natuurbeleid vernieuwen. De natuurvisie moet een kwalitatieve beschrijving opleveren van de richting die het Rijk op wil. De staatssecretaris trekt daarbij nadrukkelijk samen op met (nieuwe) partijen uit markt en samenleving, getuige de recente Natuurtop. Tijdens deze top werden terreinbeheerders, burgers, provincies, boeren en ondernemers uitgenodigd met nieuwe ideeën en initiatieven voor natuur te komen. Er was veel ruimte voor andere natuurbeelden dan die gericht op biodiversiteit. Een respondent karakteriseert het proces van Natuurtop en natuurvisie als een "behoorlijk afstandelijke manier van ambities formuleren", passend bij de systeemverantwoordelijke rol die EZ ambieert. Tegelijkertijd kan de gepropageerde brede visie op natuur in de praktijk botsen met de directe verantwoordelijkheid van het Rijk in het kader van Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water.

3.5 Concluderend

De opvattingen over systeemverantwoordelijkheid verschillen sterk tussen de bestudeerde beleidsvelden. Bij het omgaan met krimp vult het Ministerie van BZK zijn rol als systeemverantwoordelijke overwegend faciliterend in. In de ruimtelijke ordening combineert I&M systeemverantwoordelijkheid voor een 'goede ruimtelijk ordening' met directe verantwoordelijkheid voor twaalf nationale belangen zoals de hoofdnetwerken infrastructuur en energievoorziening en ruimte voor een nationaal natuurnetwerk. Bij de invulling van zijn systeemverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening zien we een mix van faciliteren en reguleren. I&M is ook systeemverantwoordelijk voor het functioneren van het hele watersysteem. Het vult deze verantwoordelijkheid overwegend regulerend in. In het natuurbeleid is nog niet duidelijk hoe EZ zijn systeemverantwoordelijkheid gaat invullen. Net na de decentralisatie leek de voorkeur uit te gaan naar een regulerende rol. Recentelijk lijkt het Ministerie te opteren voor een meer faciliterende rol.

4 Aandachtspunten voor EZ

De discussie over systeemverantwoordelijkheid heeft vooralsnog niet geholpen bij de verduidelijking van de EZ-rol in het natuurbeleid. Er zijn verschillende beelden van systeemverantwoordelijkheid, die bovendien strategisch worden ingezet. Mede hierdoor werd het een beladen begrip voor de buitenwacht. Toch gaat het onszins te ver om het begrip dan maar helemaal over boord te gooien. Het biedt namelijk mogelijkheden om, los van de waan van de dag, na te denken over publiek-publieke en publiek-private verantwoordelijkheidsverdeling en effectievere vormen van maatschappelijke probleemoplossing. Onder governance-wetenschappers is er bijvoorbeeld een vrij brede consensus dat er naast de talrijke, concrete sturingsinitiatieven van uiteenlopende publieke, private en maatschappelijke actoren in de netwerksamenleving toenemende behoefte is aan sturing van de sturing, ofwel meta-governance (Jessop, 2004; Meuleman, 2008; Sørensen en Torfing, 2009, Boonstra *et al.*, 2012). De huidige discussie over systeemverantwoordelijkheid biedt kansen om deze sturing van de sturing handen en voeten te geven.

Uit onze rondgang in de beleidspraktijk distilleren we de volgende aandachtspunten voor EZ:

1. Om te voorkomen dat de systeemverantwoordelijkheid van EZ een vergaarbak wordt van huidige en gewenste taken, is het zinnig onderscheid te maken tussen systeemverantwoordelijkheid en directe, inhoudelijke verantwoordelijkheden en deze in samenhang uit te werken en met de Tweede Kamer te bespreken. De SVIR is een goed voorbeeld van het verduidelijken van ruimtelijke belangen waarvoor het Rijk zich direct verantwoordelijk voelt en belangen waarvoor het Rijk systeemverantwoordelijkheid draagt. Behalve een leidraad voor eigen handelen biedt een dergelijke uitwerking ook helderheid over wat anderen van het Rijk kunnen verwachten. Een geschikte plek en momentum hiervoor is de nieuwe Natuurvisie.
2. Om het begrip minder beladen te maken bij de buitenwacht helpt het om als uitgangpunt te hanteren dat iedere bestuurslaag in principe een zekere systeemverantwoordelijkheid kan hebben in het natuurbeleid en de rol van systeemverantwoordelijke dus niet bij voorbaat te koppelen aan een bestuurlijk niveau.
3. De beschreven beleidsdossiers verschillen van karakter: ruimtelijke ordening is van oudsher facetbeleid, natuur- en waterbeleid zijn van oudsher sectorbeleid en krimp is een voorbeeld van een (tijdelijk) beleidsissue. Deze verschillen lijken voor een belangrijk deel te verklaren hoe de betreffende ministeries hun systeemverantwoordelijkheid invullen. Bij de verdere aanscherping van EZ's rol in het natuurbeleid kan deze karakterisering aanknopingspunten bieden. Blijft het natuurbeleid vooral sectorbeleid, dan is het waterbeleid een interessante spiegel. Wil EZ natuur meer als facet van uiteenlopende sectorale ontwikkelingen positioneren, dan ligt het voor de hand vooral naar de invulling van systeemverantwoordelijkheid in de ruimtelijke ordening te kijken. Is natuur een (tijdelijk) beleidsissue dat anderen oppakken, dan is de invulling van systeemverantwoordelijkheid bij krimp een inspiratiebron.
4. Bij een keuze voor natuur als sectorbeleid ligt een meer regulerende invulling van systeemverantwoordelijkheid voor de hand. Bij natuur als facetbeleid of tijdelijk beleidsissue past een meer faciliterende invulling. In tabel 2 schetsen we enkele mogelijke consequenties voor EZ van respectievelijk een faciliterende en een regulerende invulling van systeemverantwoordelijkheid.
5. Laat de invulling van systeemverantwoordelijkheid en directe verantwoordelijkheden en daaruit volgende informatiebehoefte leidend zijn voor veranderingen in de inrichting van de informatievoorziening. Systeemverantwoordelijkheid vergt andere vormen van informatievoorziening en typen informatie dan directe verantwoordelijkheid. De systeemverantwoordelijke kan voorzien in een kennis- of informatiesysteem waaruit decentrale actoren kunnen putten zodat zij hun rol goed kunnen spelen. PBL wijst er hierbij op dat het simpelweg breed toegankelijk maken van de huidige rijkskennisinfrastructuur daarbij niet volstaat, wegens het hoge abstractieniveau en het gebrek aan regionale specificatie van de geproduceerde kennis (Beck *et al.*, 2013). De systeemverantwoordelijke kan verder onderzoek of het organiseren van kennisuitwisseling inzetten als interventie om bij te sturen. En de systeemverantwoordelijke heeft zelf informatie nodig om zicht te houden op het functioneren van het systeem, eventueel bij te sturen en zich te verantwoorden.

Die verantwoording gaat dan echter niet direct over de hoeveelheid of de kwaliteit van de resultaten die binnen het systeem geboekt zijn, maar over de vraag of het systeem goed is ingericht gezien de behaalde resultaten (zie ook tabel 2).

6. Het vooraf afbakenen van verantwoordelijkheden heeft grenzen. Verantwoordelijkheidsverdeling krijgt in praktijk vorm, rond concrete vraagstukken en wordt daarmee steeds opnieuw uitgevonden, bevestigd en veranderd. Het is typisch een rol van de systeemverantwoordelijke om dit samenspel te monitoren, hierop te reflecteren, veranderingen in spelregels voor te stellen en door te voeren als dat nodig is voor effectieve maatschappelijke probleemoplossing. De andere beleidsterreinen leren dat het hierbij voordelen biedt om systeemverantwoordelijkheid te combineren met directe, inhoudelijke verantwoordelijkheden op deeltherreinen. Hierdoor is het makkelijker gevoel te houden bij het beleidsterrein en daarbinnen opererende netwerken. Daar staat tegenover dat er ook spanning kan zijn tussen directe verantwoordelijkheden en systeemverantwoordelijkheid.

Tabel 2

Consequenties ideaaltypen voor invulling systeemverantwoordelijkheid in natuurbeleid door EZ

	Faciliteren	Reguleren
Afbakening systeem	Baken systeem niet op voorhand af, ga op zoek naar nieuwe actoren die een rol kunnen/willen spelen bij natuur	Kies voor een helderde, eenduidige afbakening van het systeem, bv. op basis van fysieke kenmerken
Systeemdienststelling	Voeg relationele doelen toe, bv. over betrokkenheid nieuwe actoren, samenwerking en proceskwaliteit	Scherp inhoudelijke doelen systeem aan
Ruimte voor vrije interactie	Laat zoveel mogelijk ruimte aan direct verantwoordelijken voor invulling van natuurbeleid	Baken ruimte voor direct verantwoordelijken vooraf af, bv. op basis van effectiviteitscriteria
Relatie met direct verantwoordelijke	Verder loslaten, afwachten, kijken wat er gebeurt en wanneer nodig ondersteunen	Bouw mechanismen voor interbestuurlijk toezicht in
Conditie	Formuleer ambities natuurbeleid als wenkend perspectief voor direct verantwoordelijke actoren. Bouw mogelijkheden voor zelfcorrectie in. Investeer in kennis- en informatievoorziening tbv. direct verantwoordelijken	Maak heldere bestuurlijke afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling en toezicht Zorg voor goede wettelijke verankering van de inhoudelijke doelen van het systeem en de verantwoordelijkheidsverdeling
Interventies	Leg nadruk op procesinterventies, inzet van kennis en experimenten, faciliteren van uitwisseling ervaringen	Maak duidelijk welke corrigerende maatregelen in welke volgorde worden getroffen als afspraken niet worden nagekomen (interventieladder) Pas bestuurlijke afspraken en wettelijke kaders aan wanneer nodig
Informatievoorziening	Kies voor lerende vormen van monitoring en evaluatie	Zorg voor formele monitoring van afspraken en van resultaten die binnen systeem worden geboekt

5 Aandachtspunten voor Balans van de Leefomgeving

De voorstudie resulteert in aandachtspunten voor de Balans van de Leefomgeving en in vraagstukken die onszijns nadere uitwerking en onderzoek verdienen om in de Balans te landen. De aandachtspunten zijn daarbij al relevant voor de komende Balans van 2014. De vraagstukken kunnen deels opgepakt worden in de komende Balans maar vooral ook in de voorbereiding van de Balans van 2016, ervan uitgaande dat de decentralisatie van het natuurbeleid een centraal thema wordt in 2016.

Aandachtspunten voor de Balans van de Leefomgeving zijn:

1. **Systeemverantwoordelijkheid** is geen eenduidig begrip en krijgt in het water-, ruimtelijke ordenings en natuurbeleid en rond krimp verschillende invullingen. Precisering en contextualisering van het begrip is nodig om houvast te bieden bij het benoemen van handelingsopties voor het Rijk. Maak bij gebruik van het begrip dus altijd duidelijk wat je er onder verstaat. De geformuleerde ideaaltypen kunnen daarbij behulpzaam zijn.
2. Hou bij het formuleren van boodschappen in de Balans van de Leefomgeving rekening met de dubbelrol van EZ (systeemverantwoordelijke voor het natuurbeleid en inhoudelijke verantwoordelijke voor specifieke onderdelen van het natuurbeleid) en maak duidelijk op welke verantwoordelijkheid EZ wordt aangesproken. Bij het beschrijven van handelingsopties kunnen de twee verantwoordelijkheden en hoe ze zich tot elkaar verhouden aan de orde worden gesteld. Betrek hierbij ook de vraag hoe provincie, I&M en anderen hun verantwoordelijkheden (kunnen) invullen. Dit is mede bepalend voor de handelingsopties van EZ.
3. **Systeemverantwoordelijkheid voor natuur** is niet voorbehouden aan een bestuurslaag (het Rijk). Ook EU en provincies nemen systeemverantwoordelijkheid voor natuur. Het adagium 'je gaat erover, of niet' verdient dus nuancering. De Balans van de Leefomgeving kan beschrijven hoe de verschillende overheidslagen hun systeemverantwoordelijkheid invullen, welke knelpunten hierbij ontstaan en hoe deze kunnen worden aangepakt. Het verdient daarbij aanbeveling dat de Balans en andere producten van het PBL zich niet uitsluitend richten op het Rijk, maar ook op de andere overheidslagen die een rol spelen in het natuurbeleid en op het onderlinge samenspel.
4. De verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid blijft in beweging en is afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek en ontwikkeling van inhoudelijke opgaven. Oproepen tot het verduidelijken van verantwoordelijkheden moeten niet leiden tot verstarring. De verantwoordelijkheidsverdeling en invulling van verantwoordelijkheden moeten steeds worden getoetst aan algemene criteria voor 'good governance' als effectiviteit, efficiency, legitimiteit, transparantie, veerkracht, bestuurlijk vermogen etc. (zie verder vraagstuk 1).
5. 'Enabling government' kan een mooie toevoeging op het begrip systeemverantwoordelijkheid zijn omdat het weergeeft hoe een overheid met haar systeemverantwoordelijkheid kan omgaan. De nadruk bij enabling government ligt op het mogelijk maken dat anderen hun ideeën en ambities met natuur kunnen realiseren. Er zit meer richting in en het heeft een positievere, uitnodigender klank dan systeemverantwoordelijkheid. Enabling government in de energieke samenleving zou een centrale verhaallijn in een balans kunnen zijn.

Vraagstukken die verder onderzoek vergen voor opname in de Balans van de Leefomgeving:

1. Hoe pakt de gedecentraliseerde verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid uit niet alleen voor natuur (breed), maar ook voor doelen op het gebied van good governance (maatwerk, participatie, transparantie etc.)? Gericht onderzoek naar deze vraag is essentieel om EZ als systeemverantwoordelijke in staat te stellen te kunnen beoordelen en verantwoorden of de aangebrachte condities goed uitpakken en veranderingen in spelregels en afspraken voor te stellen en door te voeren als dat nodig is voor effectieve maatschappelijke probleemoplossing. Voor de Tweede Kamer geeft het inzicht in wat de decentralisatie in brede zin oplevert.
2. Hoe kan de Balans van de Leefomgeving (en/of Natuurverkenning) nog beter een rol spelen als georganiseerd piepsysteem ten behoeve van de informatievoorziening voor het Rijk en andere bestuurslagen met systeemverantwoordelijkheid voor natuur? Bijvoorbeeld door niet alleen informatie te geven over de toestand van de natuur en de milieucondities, maar ook over de

toestand van de energieke samenleving in relatie tot natuur en landschap. Eerste stap hiervoor is de ontwikkeling van een integraal evaluatiekader en herziening van de bestaande indicatorenset voor de Balans in samenspraak met belangrijke stakeholders.

3. Welke voorbeelden zijn er van EU-lidstaten die internationale verplichtingen voor natuur en water hebben gedecentraliseerd en hoe pakken die uit? Een comparatieve studie hiernaar kan het perspectief op handelingsopties van de systeemverantwoordelijke verbreden.
4. Hoe pakken de verschillende invullingen van systeemverantwoordelijkheid in de ruimtelijke ordening, het water- en natuurbeleid uit rond concrete, integrale gebiedsopgaven waar systemen elkaar raken? Welke spanningen ontstaan er mogelijk onderling en met directe verantwoordelijken op het gebied van Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water? Deze spanningen kunnen een faalfactor zijn voor de uitvoering van het gedecentraliseerde natuurbeleid en daarmee een onderwerp voor de Balans.

Literatuur

- Albeda, H.D. (2003). Nota Rekenschap. Indicatoren in een zelfsturend systeem. Prestatie-indicatoren voor systeem, toezicht, beleid en kwaliteit. Stichting Rekenschap, Amsterdam.
- Algemene Rekenkamer (2012). Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk. Achtergronddocument 2012. Algemene Rekenkamer, Den Haag.
- Beck, J., L. van den Broek, O.J. van Gerwen (2013). Kennis maken met decentrale overheden. Een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid. PBL-publicatienummer 861. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Heuvel, H. van den (2001). Beleidsinstrumenten: naar strategisch beleid in netwerken. In: Abma, T. en R. in 't Veld (eds) Handboek Beleidswetenschap, pp. 281-291.
- Jessop, B. (2004). Multilevel governance and multilevel metagovernance. Changes in the EU as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood. In: I. Bache and M. Flinders (eds.) Themes and Issues in Multi-Level Governance. Oxford: Oxford University Press. Pp. 49-74.
- Meuleman, L. (2008). Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets; The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations, Physica Verlag, Heidelberg.
- Ministerie van BZK, EL&I en IPO (2011). Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur. Ministerie van BZK, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). Wetsvoorstel Natuur. Memorie van Toelichting, versie 0.2 van 6 oktober 2011. Min. EL&I, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2012). Toekomstverkenning natuur, concept- ter discussie, 18-12-2012. Min. EZ, Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010). Over belangen, beleid en burgers: zes inzichten over overheidssturing in het domein van Verkeer en Waterstaat. Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Sørensen, E. en J. Torfing (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. In: Public Administration, vol 87, no 2, pp. 234-258.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012a). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2013. Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 2012-2013, 33400 XIII, nr. 2. Tweede Kamer, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012b). Wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget). Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 2012-2013, 34431, nr. 3. Tweede Kamer, Den Haag.
- Vuursteen, K. (2001). Naar een nieuw beleid voor consumenten. In: Winsemius, P., Van Driel, F. Leijnse, K, Vuursteen (eds) Naar een nieuwe maatschap. Ministerie EZ, Den Haag.
- Wortelboer-Van Donselaar, P., P. Jorritsma, J. Visser (2012). Regie op Knooppunten. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.

Interne documenten (niet openbaar)

- Boonstra, F.G., Gerritsen, A.L., Pleijte, M., Kamphorst, D.A., Selnes T. A. en W. Kuindersma (2012). Sturen met losse handen. Kansen voor metagovernance in het ruimtelijk domein. Notitie. WUR/Alterra.

Verantwoording

Dit project werd begeleid door Joep Dirkx (WOT Natuur & Milieu, Wageningen University & Research) en Mark van Veen (Planbureau voor de Leefomgeving). De resultaten zijn teruggekoppeld naar en becommentarieerd door betrokkenen bij de bestudeerde beleidsdossiers tijdens een workshop. Verder is er schriftelijk commentaar verzameld bij respondenten en collega's van WUR en PBL op de eerste versie van het rapport. Dit commentaar is zoveel mogelijk verwerkt in het definitieve rapport.

De auteurs danken alle respondenten, workshopdeelnemers en collega's voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Bijlage 1 Respondenten

Natuur

Patrick van der Broeck	Provincie Limburg
François Kremer	Europese Commissie, DG Environment
Henk Soorsma	Ministerie EZ

Krimp

William Segers	Ministerie BZK
Rik Swieringa	Regio Achterhoek

Ruimte

Bart van Bleek	Ministerie I&M
Anda van de Mark	Ministerie I&M

Water

Jos van Alphen	Deltacommissariaat
Lucia Luijten	Ministerie I&M
Bert Meijers	Provincie Gelderland
Hein Pieper	Waterschap Rijn en IJssel
Lilian van Sprundel	Ministerie I&M

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

WOT-technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOT-technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

1	Arets, E.J.M.M., K.W. van der Hoek, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.-P. Lesschen (2013). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2013.</i>	14	Beltman, W.H.J., M.M.S. Ter Horst, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J. Deneer (2014). <i>FOCUS_TOXSWA manual 4.4.2; User's Guide version 4.</i>
2	Kleunen, A. van, M. van Roomen, L. van den Bremer, A.J.J. Lemaire, J-W. Vergeer & E. van Winden (2014). <i>Ecologische gegevens van vogels voor Standaard Gegevensformulieren Vogelrichtlijngebieden.</i>	15	Adriaanse, P.I., W.H.J. Beltman & F. Van den Berg (2014). <i>Metabolite formation in water and in sediment in the TOXSWA model. Theory and procedure for the upstream catchment of FOCUS streams.</i>
3	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2014). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2012. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA</i>	16	Groenestein, K., C. van Bruggen en H. Luesink (2014). <i>Harmonisatie diercategorieën</i>
4	Verburg, R.W., T. Selnes & M.J. Bogaardt (2014). <i>Van denken naar doen; ecosysteemdiensten in de praktijk. Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk.</i>	17	Kistenkas, F.H. (2014). <i>Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000)</i>
5	Velthof, G.L. & O. Oenema (2014). <i>Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze; versie 2014</i>	18	Koeijer, T.J. de, H.H. Luesink & C.H.G. Daatselaar (2014). <i>Synthese monitoring mestmarkt 2006 – 2012.</i>
6	Berg, J. van den, V.J. Ingram, L.O. Judge & E.J.M.M. Arets (2014). <i>Integrating ecosystem services into tropical commodity chains- cocoa, soy and palm oil; Dutch policy options from an innovation system approach</i>	19	Schmidt, A.M., A. van Kleunen, L. Soldaat & R. Bink (2014). <i>Rapportages op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Evaluatie rapportageperiode 2007-2012 en aanbevelingen voor de periode 2013-2018</i>
7	Knegt, B. de, T. van der Meij, S. Hennekens, J.A.M. Janssen & W. Wamelink (2014). <i>Status en trend van structuur- en functiekenmerken van Natura 2000-habitattypen op basis van het Landelijke Meetnet Flora (LMF) en de Landelijke Vegetatie Databank (LVD). Achtergronddocument voor de Artikel 17-rapportage.</i>	20	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2013.</i>
8	Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P.C. Schipper, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). <i>Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs).</i>	21	Hendriks, C.M.A., D.A. Kamphorst en R.A.M. Schrijver (2014). <i>Motieven van actoren voor verdere verduurzaming in de houtketen.</i>
9	Ottburg, F.G.W.A., J.A.M. Janssen (2014). <i>Habitatrichtlijnsoorten in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van populatie, leefgebied en isolatie in de Standard Data Forms (SDFs)</i>	22	Selnes, T.A. and D.A. Kamphorst (2014). <i>International governance of biodiversity: searching for renewal</i>
10	Arets, E.J.M.M. & F.R. Veeneklaas (2014). <i>Costs and benefits of a more sustainable production of tropical timber.</i>	23	Dirx, G.H.P, E. den Belder, I.M. Bouwma, A.L. Gerritsen, C.M.A. Hendriks, D.J. van der Hoek, M. van Oorschot & B.I. de Vos (2014). <i>Achtergrondrapport bij beleidsstudie Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief; Verantwoording casestudies</i>
11	Vader, J. & M.J. Bogaardt (2014). <i>Natuurverkenning 2 jaar later; Over gebruik en doorwerking van Natuurverkenning 2010-2010.</i>	24	Wamelink, G.W.W., M. Van Adrichem, R. Jochem & R.M.A. Wegman (2014). <i>Aanpassing van het Model for Nature Policy (MNP) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL); Fase 1</i>
12	Smits, M.J.W. & C.M. van der Heide (2014). <i>Hoe en waarom bedrijven bijdragen aan behoud van ecosysteemdiensten; en hoe de overheid dergelijke bijdragen kan stimuleren.</i>	25	Vos, C.C., C.J. Grashof-Bokdam & P.F.M. Opdam (2014). <i>Biodiversity and ecosystem services: does species diversity enhance effectiveness and reliability? A systematic literature review.</i>
13	Knegt, B. de (ed.) (2014). <i>Graadmeter Diensten van Natuur; Vraag, aanbod, gebruik en trend van goederen en diensten uit ecosystemen in Nederland.</i>	26	Arets, E.J.M.M., G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.W.H. van der Kolk (2014). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2014.</i>
		27	Roller, J.A. te, F. van den Berg, P.I. Adriaanse, A. de Jong & W.H.J. Beltman (2014). <i>Surface Water Scenario Help (SWASH) version 5.3. technical description</i>
		28	Schuilting, C., A.M. Schmidt & M. Boss (2014). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie</i>
		29	Goossen, C.M., M.A. Kiers (2015). <i>Mass mapping; State of the art en nieuwe ideeën om bezoekersaantallen in natuurgebieden te meten</i>

30	Hennekens, S.M., M. Boss en A.M. Schmidt (2014). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie</i>		<i>Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid; Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014</i>
31	Bijlsma, R.J., A. van Kleunen & R. Pouwels (2014). <i>Structuur- en functiekenmerken van leefgebieden van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnsoorten; Een concept en bouwstenen om leefgebieden op landelijk niveau en gebiedsniveau te beoordelen</i>	48	Overbeek, M.M.M., M-J. Bogaardt & J.C. Dagevos (2015). <i>Intermediairs die bijdragen van burgers en bedrijven aan natuur en landschap mobiliseren.</i>
32	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport.</i>	49	Os, J. van, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer (2015). <i>Kan het Natuurbeleid tegen een stootje? Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur.</i>
33	Bijlsma, R.J. & J.A.M. Janssen (2014). <i>Structuur en functie van habitattypen; Onderdeel van de documentatie van de Habitatrichtlijn artikel 17-rapportage 2013</i>	50	Hennekens, S.M., J.M. Hendriks, W.A. Ozinga, J.H.J. Schaminée & L. Santini (2015). <i>BioScore 2 – Plants & Mammals. Background and pre-processing of distribution data</i>
34	Fey F.E., N.M.J.A. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, J. Cuperus, B.E. van der Weide, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ecologische ontwikkeling binnen een voor menselijke activiteiten gesloten gebied in de Nederlandse Waddenzee; Tussenrapportage achtste jaar na sluiting (najaar 2013).</i>	51	Koffijberg K., P. de Boer, F. Hustings, A. van Kleunen, K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2015). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2011-2013.</i>
35	Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). <i>Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact.</i>	52	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2015). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background.</i>
36	Berg van den, F., W.H.J. Beltman, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J.A. te Roller (2015). <i>SWASH Manual 5.3. User's Guide version 5</i>	53	Vonk, J., A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof (2016). <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ with the National Emission Model for Agriculture (NEMA)</i>
37	Brouwer, F.M., A.B. Smit & R.W. Verburg (2015). <i>Economische prikkels voor vergroening in de landbouw</i>	54	Groenestein, K. & J. Mosquera (2015). <i>Evaluatie van methaanemissieberekeningen en -metingen in de veehouderij.</i>
38	Verburg, R.W., R. Michels, L.F. Puister (2015). <i>Aanpassing Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)</i>	55	Schmidt, A.M. & A.S. Adams (2015). <i>Documentatie Habitatrichtlijn-rapportage artikel 17, 2007-2012</i>
39	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Actualisering methodiek en protocol om de fosfaattoestand van de bodem vast te stellen</i>	56	Schippers, P., A.M. Schmidt, A.L. van Kleunen & L. van den Bremer (2015). <i>Standard Data Form Natura 2000; bepaling van de belangrijkste drukfactoren in Natura 2000-gebieden.</i>
40	Gies, T.J.A., J. van Os, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff & E.C. Vos (2015). <i>Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB); Gebruikershandleiding 2010.</i>	57	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, C. Sonneveld, J.P. Verdaat, A.G. Bakker, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2015). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2014.</i>
41	Kramer, H., J. Clement (2015). <i>Basiskaart Natuur 2013. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>	58	Blaeij, A.T. de, R. Michels, R.W. Verburg & W.H.G.J. Hennen (2015). <i>Recreatiemodule in Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN); Bepaling van de recreatiekosten</i>
42	Kamphorst, D.A., T.A. Selnes, W. Nieuwenhuizen (2015). <i>Vermaatschappelijking van natuurbeleid. Een verkennend onderzoek bij drie provincies</i>	59	Bakker, E. de, H. Dagevos, R.J. Fontein & H.J. Agricola (2015). <i>De potentie van co-creatie voor natuurbeleid. Een conceptuele en empirische verkenning.</i>
43	Commissie Deskundige Meststoffenwet (2015). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2016'</i>	60	Bouwma, I.M., A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2015). <i>Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union; Past, present and future</i>
44	Meeuwssen, H.A.M. & R. Jochem (2015). <i>Openheid van het landschap; Berekeningen met het model ViewScape</i>	61	Berg, F. van den, A. Tiktak, J.J.T.I. Boesten & A.M.A. van der Linden (2016). <i>PEARL model for pesticide behaviour and emissions in soil-plant systems; Description of processes</i>
45	Groenestein, C.M., J. de Wit, C. van Bruggen & O. Oenema (2015). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2015</i>	62	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2014/2015</i>
47	Boonstra, F.G. & A.L. Gerritsen (2016).		

63	Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, H. Dagevos, T. Selnes & C.M. Goossen (2016). <i>Natuurinclusief ondernemen: van koplopers naar mainstreaming?</i>
64	Pouwels, P., M. van Eupen, M.H.C. van Adrichem, B. de Knecht & J.G.M. van der Gref (2016). <i>MetaNatuurplanner v2.0. Status A</i>
65	Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders (2016). <i>Natuurwetgeving en het omgevingsrecht. Achtergrond-document bij Balans van de Leefomgeving, 2014</i>
66	Os, J. van, J. H.S.D. Naeff & L.J.J. Jeurissen (2016). <i>Geografisch informatiesysteem voor de emissieregistratie van landbouwbedrijven; GIABplus-bestand 2013 – Status A</i>
67	Ingram, V.J., L.O. Judge, M. Luskova, S. van Berkum & J. van den Berg (2016). <i>Upscaling sustainability initiatives in international commodity chains; Examples from cocoa, coffee and soy value chains in the Netherlands.</i>
68	Duin van W.E., H. Jongerius, A. Nicolai, J.J. Jongsma, A. Hendriks & C. Sonneveld (2016). <i>Friese en Groninger kwelderwerken: Monitoring en beheer 1960-2014.</i>
69	Ehlert, P.A.I., T.A. van Dijk & O. Oenema (2016). <i>Opname van struviet als categorie in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Advies.</i>
70	Ehlert, P.A.I., H.J. van Wijnen, J. Struijs, T.A. van Dijk, L. van Schöll, L.R.M. de Poorter (2016). <i>Risicobeoordeling van contaminanten in afval- en reststoffen bestemd voor gebruik als covergistingsmateriaal</i>
71	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet. Versie 3.2</i>
72	Kramer, H., J. Clement (2016). <i>Basiskaart Natuur 2009. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>
73	Dam, R.I. van, T.J.M. Mattijssen, J. Vader, A.E. Buijs & J.L.M. Donders (2016). <i>De betekenis van groene zelf-governance. Analyse van verschillende vormen van dynamiek in de praktijk.</i>
74	Hennekens, S.M., M. Boss & A.M. Schmidt (2016). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie, Status A</i>
75	Knecht, B. de, <i>et al.</i> (2016). <i>Kansenkaarten voor duurzaam benutten van Natuurlijk Kapitaal</i>
76	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2017'</i>
77	W.H.J. Beltman, C. Vink & A. Poot (2016). <i>Calculation of exposure concentrations for NL standard scenarios by the TOXSWA model; Use of FOCUS_TOXSWA 4.4.3 software for plant protection products and their metabolites in Dutch risk assessment for aquatic ecosystems</i>
78	Koffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Postma & K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2016). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2014.</i>
79	Sanders, M.E. G.W.W Wamelink, R.M.A. Wegman & J. Clement (2016). <i>Voortgang realisatie nationaal natuurbeleid; Technische achtergronden van een aantal indicatoren uit de digitale Balans van de Leefomgeving 2016.</i>



Thema Balans van de Leefomgeving

Wettelijke Onderzoekstaken

Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

T (0317) 48 54 71

E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

